

le rapport d'activité

agence nouvelle des
Solidarités
actives

2007

Agence nouvelle des

solidarités **ACTIVES**

Rapport d'activité **2007**

Au possible nous sommes tenus...

Agence nouvelle des solidarités actives

Benoît Genuini, président

Christophe Fourel, directeur général

Association loi 1^{er} juillet 1901

N° SIRET: 488 527 326 00018

1, Passage du Génie - 75012 Paris - 01 43 71 39 48

www.solidarites-actives.com

2007 : la montée en puissance

RSA, CUI et développement des expérimentations pour l'insertion sociale et professionnelle

Pour l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives, l'année 2007 aura été celle du renforcement et de la montée en puissance de sa capacité d'action.

Cette nouvelle phase du développement de son activité est d'abord liée à l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active (RSA) et du Contrat Unique d'Insertion (CUI, ou Contrat Expérimental d'Insertion). L'adoption de l'article 142 de la loi de finance pour 2007 (en décembre 2006) puis celle de l'article 52 de la loi sur le droit au logement opposable (en mars 2007) ont conduit une dizaine de Conseil Généraux à se lancer dans la démarche d'expérimentation du RSA ainsi que celle du CUI, désormais permises par ce nouveau cadre législatif. Ces départements sont venus s'ajouter aux quatre premiers Conseils Généraux qui s'étaient déjà rapprochés de l'ANSA en 2006 pour lancer des expérimentations : l'Eure, la Côte-d'Or, la Meurthe-et-Moselle et l'Oise.

Dès sa nomination, en mai 2007, comme Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la pauvreté, Martin Hirsch a souhaité que le cadre législatif permettant l'expérimentation du RSA soit encore élargi. L'adoption de la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat (dite loi TEPA) en août 2007 puis la loi de finance pour 2008 ont permis à une quinzaine de départements supplémentaires d'entrer dans le processus d'expérimentation du RSA. Et surtout d'élargir l'expérimentation au-delà des seuls bénéficiaires du RMI, en intégrant, si les services déconcentrés de l'État se portaient candidats, les bénéficiaires de l'API. Au total, quarante et un départements expérimentent aujourd'hui le RSA et/ou le CUI, et la moitié sont accompagnés par l'ANSA dans la mise en place de ces dispositifs.

Parallèlement, l'ANSA s'est efforcée d'élargir les thématiques d'interventions et d'expérimentations qui ne nécessitent pas forcément de dérogation à la législation mais concernent toutes l'insertion sociale et professionnelle ainsi que la lutte contre la pauvreté :

- Mobilisation des personnes concernées par les politiques de lutte contre la pauvreté,
- Mobilité géographique des personnes à faibles ressources,
- Garde d'enfants,
- Mobilisation des employeurs et du secteur économique pour l'insertion,
- Plate-forme emploi,
- Accès aux soins et à la prévention,
- Aide alimentaire,
- Plate-forme unique d'accueil et d'ouverture de droit pour les bénéficiaires de minima sociaux.

Favoriser la co-constuction

Ces expérimentations abordent la refonte des politiques publiques d'insertion sans tabou ni restriction pour envisager toutes possibilités permettant de garantir aux personnes en difficulté et aux marges des vecteurs d'inclusion sociale (emploi, santé, logement...) d'être prises en compte et de vérifier une amélioration tangible de leur situation économique et sociale. Le travail de l'ANSA avec ses partenaires locaux favorise systématiquement une démarche de co-constuction à un double niveau. D'abord celui du partenariat institutionnel qui favorise le travail en commun des services du conseil général avec ceux de la CAF, ceux de l'ANPE, les Structures de l'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) et dans certains cas les partenaires sociaux locaux. Ensuite cette co-constuction se traduit par la mise en place systématique de « groupe témoins » de bénéficiaires des minima sociaux de façon à s'assurer que le dispositif construit répond bien à leurs besoins.

Plus globalement les pratiques de l'ANSA sont dirigées par les principes suivants :

- Promouvoir l'expérimentation des projets pour assurer leur développement à plus grande échelle après évaluation ;
- Associer systématiquement les premiers concernés à la construction, la mise en œuvre et l'évaluation des expérimentations ;
- Partager réciproquement les engagements et les responsabilités entre pouvoirs publics, bénéficiaires ou usagers et secteur économique ;
- Veiller systématiquement et préalablement à l'impact des autres politiques publiques sur les questions d'insertion de façon à les optimiser et non les altérer (politique du logement, de santé, économique, fiscale, éducative...);
- Se donner préalablement et tout au long de la mise en œuvre des politiques publiques, les moyens d'évaluer leur efficacité et la possibilité de les corriger en temps réel ;
- Enfin, chaque fois que cela est possible, prévoir un principe de « sanctuarisation » des crédits qui seront alloués à ces politiques publiques de façon à garantir une action pérenne, durable et garante de la prévention des ruptures qui constitue le premier obstacle à une inclusion efficace des personnes en difficulté.

Amplifier les partenariats et les liens avec l'entreprise

Pour mener à bien son action, l'ANSA a renforcé ses relations partenariales non seulement avec l'État et les collectivités locales impliqués dans les expérimentations mais également avec le monde de l'entreprise.

C'est ainsi que la convention conclue le 28 juillet 2006 avec le Ministre de l'emploi et de la cohésion sociale, représenté par le Délégué Interministériel à l'Innovation, à l'Expérimentation et à l'Économie Sociale, portant notamment sur un appui à l'ANSA en contrepartie des enseignements qui peuvent être tirés de ces expérimentations locales, a été modifiée au cours du dernier trimestre 2007 afin de tenir compte de la forte croissance de l'activité de l'Agence et des évolutions du contour des expérimentations locales concernant le RSA entérinées par l'adoption de la loi du 21 août 2007.

De façon concomitante, l'ANSA établit systématiquement une convention de partenariat avec chaque collectivité locale volontaire pour expérimenter. Cette convention précise notamment le contenu et le calendrier de phasage des travaux.

Par convention également, la Caisse des Dépôts vient abonder par un appui financier à l'ANSA certaines études de faisabilité et mises en œuvre de dispositifs locaux et expérimentaux.

Enfin, l'ANSA a obtenu le soutien de plusieurs entreprises partenaires du secteur privé :

Sous la forme d'un mécénat classique avec appui financier ou logistique : Crédit coopératif, Schneider Electric, Fondation Caisses d'Épargne pour la solidarité, Europ Assistance, Groupe Chèque Déjeuner, Xerox...

Sous la forme du mécénat de compétences : Accenture, la Saur... permettant la mise à disposition de personnel pendant plusieurs mois.

La construction de ce cadre multipartenarial public/privé permet ainsi à l'ANSA de mutualiser ses ressources financières et humaines afin de les affecter au mieux et sur la durée sur chacune des expérimentations lancées.

Renforcer et structurer l'équipe salariée

Compte tenu du développement rapide de son activité, l'ANSA a renforcé son équipe de chargés de mission.

Depuis sa création, l'Agence fait appel à des profils diversifiés combinant des compétences issues des secteurs du conseil, de l'insertion, de la sphère institutionnelle publique et des collectivités locales (ANPE, Caisse des Dépôts, administration centrale...), ainsi que du secteur associatif et humanitaire. Le développement de l'activité de l'agence en 2007 a conduit au renforcement de l'équipe qui compte désormais près d'une trentaine de personnes, salariées, bénévoles ou encore mises à disposition dans le cadre d'un mécénat de compétences. L'Agence est également reconnue comme terrain de stage au profit d'élèves issus d'écoles de commerce (ESSEC...) ou de Sciences Po Paris, contribuant ainsi à développer et à professionnaliser la culture de l'expérimentation et de l'évaluation dans le domaine des politiques sociales.

Dans ce contexte de fort développement, l'Agence a entrepris cette année un travail de structuration interne, créant au sein de son équipe 7 pôles à vocation transversale autour de thématiques d'intervention qui fondent sa spécificité :

- Pôle mobilisation des publics concernés,
- Pôle mobilisation des employeurs,
- Pôle accès à l'emploi,
- Pôle intégration interne et management de la qualité,
- Pôle formation externe,
- Pôle veille stratégique et documentaire
- Pôle communication.

Ces pôles visent à la fois la capitalisation des apports des différentes expérimentations locales en outillant en conséquence chaque chargé de mission et la valorisation vers l'extérieur de la production de l'Agence. Ils ont vocation à assurer une réponse adéquate aux nombreuses sollicitations dont l'Agence fait désormais l'objet. L'émergence d'un pôle « formation externe » engage également l'Agence dans une réflexion sur la manière de diffuser la pratique de l'expérimentation sociale à plus grande échelle.

Dynamiser la vie de l'association

Forte de sa centaine d'adhérents directs et de ses quelques cinq cents sympathisants, l'ANSA s'efforce de dynamiser sa vie associative. La principale activité fédératrice est l'organisation une fois par mois d'un exposé suivi d'un débat sur des thématiques ayant trait à l'objet même de l'Agence : les « Mardis du Génie ». En 2007, les thématiques exposées par les chargés de mission de l'ANSA ou des intervenants extérieurs (chercheurs, praticiens associatifs...) ont couvert les champs suivants :

- Mobilisation des employeurs ;
- Micro crédit social ;
- Alimentation et précarité ;
- Accès aux soins...

La montée en puissance rapide de l'ANSA a conduit à engager une réflexion dont l'objectif est de mieux formaliser, en associant le Conseil d'administration et l'équipe des salariés, son projet associatif et stratégique. Il s'agira de dégager les axes de développement et mieux ancrer dans la pratique le positionnement original de l'ANSA vis-à-vis des institutions, des collectivités locales, du monde associatif et des entreprises. L'élaboration de ce projet associatif et stratégique devrait aboutir à la fin de l'année 2008.

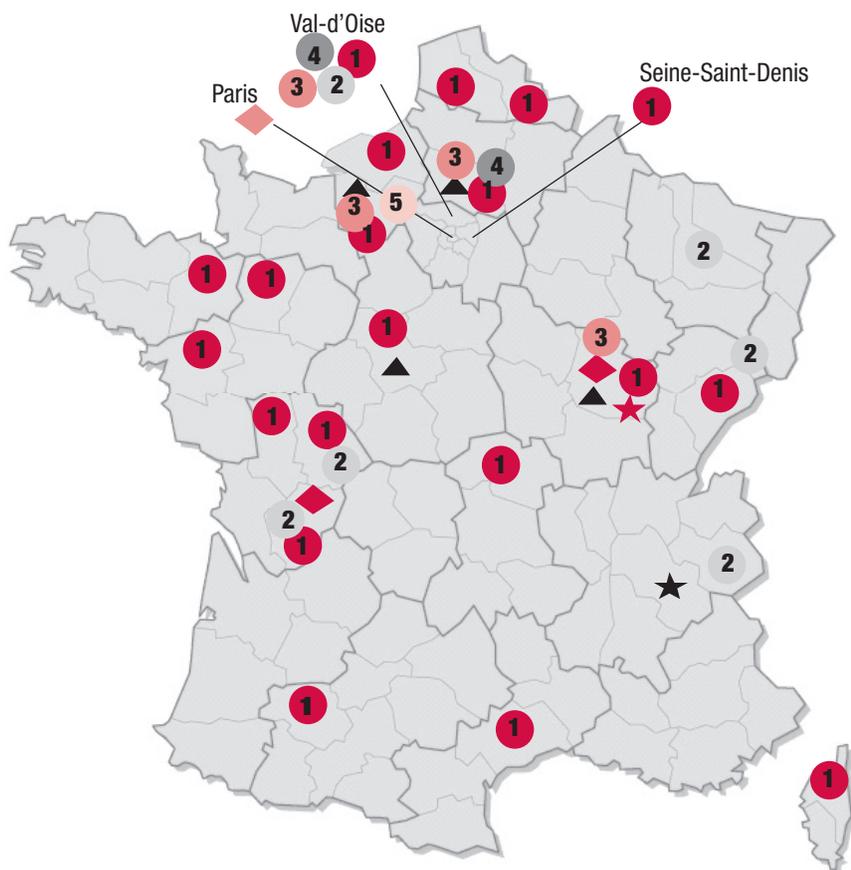
Initier un réseau européen de l'expérimentation sociale

Outre les partenariats évoqués plus haut, l'ANSA a contribué :

- aux débats des trois groupes de travail constitués pour bâtir les propositions d'évolution des politiques d'insertion, dans le cadre du Grenelle de l'Insertion ;
- à l'animation locale des manifestations labellisées « Grenelle de l'insertion » ;
- à l'animation du « Collège des usagers et bénéficiaires » du Grenelle de l'insertion ;
- aux travaux du forum des expérimentations sociales qui s'est tenu à Grenoble les 23 et 24 novembre 2007 et qui a permis de réunir plus de mille participants. La contribution d'experts de pays ayant d'ores et déjà une grande pratique de l'expérimentation sociale (États-Unis, Allemagne...) a constitué l'un des temps forts de la réflexion.

À l'occasion de ces manifestations, l'ANSA a noué des contacts qui devraient pouvoir déboucher à terme sur la construction d'un réseau européen des expérimentations sociales.

Cartographie des expérimentations en 2007



EMPLOI / INSERTION

- 1 Revenu de Solidarité Active (RSA)
- 2 Contrat Expérimental d'Insertion
- 3 Plate-forme d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI
- 4 Mobilisation des employeurs
- 5 Mobilisation des bénéficiaires

MOBILITÉ

- ▲ Dispositif pour faciliter la mobilité

SANTÉ

- ★ Alimentation et Insertion
- ★ Accès aux soins des plus démunis

AUTRES

- ◆ Gardes d'enfants
- ◆ Micro-crédit personnel
- ◆ Parrainage de bénéficiaires du RMI

Les partenaires de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE HAUT COMMISSAIRE
AUX SOLIDARITÉS ACTIVES
CONTRE LA PAUVRETÉ



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Délégation interministérielle
à l'innovation,
à l'expérimentation sociale
et l'économie sociale
(DIESES)



Caisse
des Dépôts

et aussi



Sommaire

PARTIE I - LES RAPPORTS D'ÉTUDE DE L'ANSA	15
PARTIE II - LES PROJETS D'EXPÉRIMENTATION EN COURS	23
Conseil général de la Charente	25
Revenu de solidarité active.....	25
Contrat unique d'insertion.....	29
Conseil général de Côte-d'Or	32
Revenu de solidarité active.....	33
Alimentation et insertion	37
Mobilité en Pays Châtillonnais et en Pays Plaine de Saône Vingeanne	44
Garde d'enfants en Pays Châtillonnais et en Pays Rives de Saône	53
Contrat aidé expérimental	62
Communauté de communes du Pays Châtillonnais	64
Projet éducatif territorial.....	64
Conseil général de l'Eure	66
Plate-forme unique d'accueil des bénéficiaires du RMI	66
Revenu de solidarité active.....	67
Immersion et insertion en emploi	69
Plate-forme mobilité	71
Mobilisation des bénéficiaires	72
Conseil général de l'Hérault	74
Revenu de solidarité active.....	74
Conseil général d'Ille-et-Vilaine	79
Revenu de solidarité active.....	79
Conseil général du Loir-et-Cher	85
Revenu de solidarité active.....	85
Conseil général de Loire-Atlantique	89
Revenu de solidarité active	89
Conseil général de Meurthe-et-Moselle	94
Contrat aidé expérimental « travailler et transmettre en Meurthe-et-Moselle »	94
Conseil général du Nord	99
Revenu de solidarité active.....	99
Conseil général de l'Oise	105
Revenu de solidarité active	105
Plate-forme emploi	109
Projet mobilité	114

Conseil général de la Vienne	119
Revenu de solidarité active	119
Contrat unique d'insertion	123
Conseil général du Val-d'Oise	128
Revenu de solidarité active	129
Contrat unique d'insertion	131
Plate-forme unique d'accueil et dynamisation des entreprises	132
Ville de Grenoble	134
Étude sur les centres de santé de la ville de Grenoble	134
PARTIE III - CONTRIBUTIONS AU GRENELLE DE L'INSERTION	139
L'accueil des publics en insertion et la définition du projet d'insertion	141
Les entreprises classiques et l'insertion	149
Questions de gouvernance	155
Les personnes détenues, trop souvent « oubliées » de l'insertion	161
PARTIE IV - PUBLICATIONS ET INTERVENTIONS	181
Les publications	183
Les interventions	183
PARTIE V - CONSEIL D'ADMINISTRATION ET ÉQUIPE DE L'ANSA	185
Le conseil d'administration	187
L'équipe de l'ANSA	188
Glossaire	191

Note pour le lecteur

Nous encourageons le lecteur à « musarder » dans ce rapport en l'abordant selon les intérêts de chacun, par approche territoriale ou thématique !

Partie I

Les rapports d'étude de l'Agence
Nouvelle des Solidarités Actives

Micro-crédit social

L'exclusion du crédit bancaire est un phénomène croissant dans la société française. L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives a été mandatée par la Caisse des Dépôts pour réaliser une étude sur le micro-crédit social : « diagnostic et perspectives de développement ». Cette étude, remise le 25 février 2008, devrait permettre la mise en place de nouvelles expérimentations. Le rapport complet est disponible sur le site de l'ANSA. En voici une synthèse.

L'exclusion du crédit bancaire

Dans le contexte social et économique actuel, la satisfaction des besoins passe plus systématiquement par le recours à des outils financiers. Ce phénomène porte le nom de financiarisation des rapports sociaux qui, comme l'indique le chercheur Georges Gloukoviezoff, est le fruit de deux « phénomènes distincts mais étroitement liés : la monétarisation des rapports sociaux et la bancarisation de la population ».

Les banques sont ainsi devenues un intermédiaire indispensable, voir un facilitateur de la vie quotidienne. Le nonaccès ou l'accès inapproprié aux produits bancaires, plus spécifiquement au crédit, peuvent être considérés comme de nouveaux risques sociaux. Si l'accès au crédit doit être élargi, sa distribution doit être adaptée aux situations financières des personnes.

L'exclusion du crédit en France concerne les ménages sans compte bancaire (2 % des ménages) et les personnes interdites bancaires ou fichées au Fichier Central des Chèques (2,2 millions de personnes) et au Fichier des Incidents de Crédits aux Particuliers (2 millions de personnes). Elle touche aussi les personnes à faibles revenus dites plus communément « travailleurs pauvres ».

Cette exclusion du crédit bancaire est renforcée par :

- Une précarisation de la société tant sur le plan financier qu'au niveau des trajectoires professionnelles (développement des CDD, de l'intérim et du temps partiel subi) et familiales (éclatement de la cellule familiale traditionnelle, solidarité familiale financière plus importante pour les classes favorisées) ;
- Un durcissement des critères d'octroi des banques comme conséquence des politiques de prêt développées autour du couple rentabilité/risque et de l'abandon progressif des activités financières d'intérêt général (réputées non rentables).

Deux moyens pour lutter contre l'exclusion du crédit :

- Aller vers un comportement bancaire plus responsable

L'exclusion du crédit bancaire est une conséquence de la logique de maximisation du ratio risque/profit. Elle est néfaste pour la cohésion sociale. Il apparaît donc souhaitable que les banques la corrigent : soit de façon volontariste, soit de

façon contrainte par une législation appropriée. Quoiqu'il en soit, cette correction n'est réalisable qu'à moyen terme et ne corrigera pas toute l'exclusion du crédit.

- **Développer le micro-crédit social**

Le micro-crédit social, en tant que politique publique, a aujourd'hui une double vocation : apporter une réponse rapide et pragmatique au problème de l'exclusion bancaire et préparer le retour dans le droit bancaire commun des publics exclus. Outil palliatif et limité dans le temps, il ne doit pas se substituer durablement à la responsabilité sociale des banques. Il doit être envisagé comme un « laboratoire d'expériences » pour développer les pratiques financières à destination des publics les plus fragiles.

Les freins au développement du micro-crédit social

Depuis 2005, le Fonds de cohésion sociale (FCS) permet de garantir les prêts destinés à financer des projets d'insertion de personnes exclues du crédit bancaire classique. La gestion de ce fonds a été confiée pour 5 ans par l'État à la Caisse des Dépôts.

Au vu des moyens déployés par la Caisse des Dépôts et du grand nombre d'expérimentations locales mises en place, il convenait de s'interroger sur les raisons du faible nombre de prêts octroyés. Le bilan du FCS du 31 décembre 2007 décomptait 2 436 prêts pour deux années d'activité.

Cela est d'autant plus étonnant que le FCS comptait (au 30 septembre 2007) un nombre important de partenaires : 16 établissements de crédit et 9 réseaux associatifs nationaux. Au total 132 expérimentations locales étaient recensées. La population potentiellement concernée par le micro-crédit social est importante : la France comptait 3,5 millions de personnes allocataires de minima sociaux fin 2005 et 8 millions de personnes pauvres.

Des dispositifs étudiés, des personnes rencontrées et des analyses effectuées, deux grandes catégories de freins au développement du micro-crédit social (MCS) peuvent être dégagées.

Les freins liés aux dispositifs locaux (les + indiquent l'importance des freins)

- **Absence de visibilité +++** : ni le FCS, ni les banques, ni les associations ne communiquent de façon suffisante sur le dispositif. Les prescripteurs et les publics potentiels sont peu ou pas informés de l'existence du micro-crédit social.
- **Absence de cohérence territoriale ++** : la couverture territoriale de chaque dispositif est généralement trop restreinte et on constate une faible implication politique locale. Des modalités de distribution différentes peuvent coexister sur un même territoire (taux d'intérêt par exemple).
- **Freins réglementaires +** : le MCS, au vu des publics ciblés, est considéré comme un crédit à risque qui impacte le bilan des établissements de crédit.

- **Freins financiers +++** : c'est un crédit de faible montant avec un taux d'intérêt peu rémunérateur et un traitement des dossiers longs et coûteux qui vont à l'encontre de la recherche de rentabilité et de productivité des banques.
- **Freins psychosociaux ++** : la population des emprunteurs de MCS est mal connue du monde bancaire qui a tendance à stigmatiser les personnes en situation précaire comme des gens peu fiables. Une situation renforcée par l'auto-exclusion des publics concernés.
- **Freins organisationnels +** : l'organisation des banques visant à accroître productivité et rentabilité va à l'encontre des besoins de proximité et relation personnalisée avec le banquier pour les demandeurs de MCS.
- **Freins liés à la culture de l'aide sociale et à la formation +++** : la logique dominante de l'aide sociale est traditionnellement basée sur l'assistance. Les travailleurs de l'insertion entretiennent généralement une méfiance à l'égard du crédit et des banques qui sont dans une logique de rentabilité. Bien que volontaires et impliqués, les accompagnants, salariés et bénévoles n'ont pas toujours les compétences nécessaires au montage d'un dossier de crédit.

Les freins liés au fonds de cohésion sociale et à sa gouvernance

- **Un objectif mal adapté ++** : le dispositif est focalisé sur l'emploi et l'insertion professionnelle alors que le MCS répond, dans la moitié des cas, à des besoins d'insertion sociale non directement liés à l'emploi.
- **Une gouvernance à revoir ++++** : la gouvernance actuelle est mal adaptée à un pilotage performant du MCS. Le Comité d'Orientatoin et de Suivi de l'Emploi des Fonds (COSEF) se compose de nombreux décideurs et de très peu de praticiens. Il fonctionne comme une commission d'arbitrage budgétaire interministériel (se réunissant tous les 3 à 6 mois) et non comme un organe de pilotage.
- **L'absence de définition juridique et pratique du MCS ++** : cette absence de définition conduit à assimiler le MCS à un crédit à la consommation. Sur le terrain, les acteurs s'interrogent : est-ce un outil au service d'une politique sociale ou un outil de développement économique ?
- **Un public mal ciblé ++++** : les personnes fichées pour incidents bancaires ou en procédure de surendettement ne sont pas éligibles à ces crédits alors qu'elles représentent environ 40 % des demandes... Ce sont les premiers exclus bancaires !
- **Un frein moral +++** : la notion de projet lié au retour à l'emploi implique un biais d'opportunité sur l'utilité du prêt et conduit certains acteurs à restreindre la distribution des crédits aux personnes qui ont une « volonté de s'en sortir ».

Grands principes des expérimentations

L'ANSA recommande de prolonger les expérimentations de micro-crédit social : il est encore trop tôt pour définir le périmètre du micro-crédit social ou envisager la généralisation d'un dispositif opérationnel précis.

Cependant, au regard de l'étude des dispositifs existants, l'ANSA propose un certain nombre d'ajustements afin que les expérimentations répondent mieux aux besoins et soient menées dans un cadre permettant une évaluation précise des dispositifs, de leur efficacité opérationnelle et de leurs performances sociales.

Un produit mieux adapté aux besoins

- L'ANSA préconise la modification de l'appellation « micro-crédit social » pour « micro-crédit personnel » ou « micro-crédit solidaire personnel ». Afin de mieux répondre aux besoins, l'ANSA propose d'élargir la fourchette des montants autorisés (de 0 à 5 000 euros) et des périodes de remboursement (de 0 à 60 mois), et d'aligner le taux d'intérêt pour l'emprunteur sur le celui du Livret A (3,5 % depuis le 1^{er} février 2008).

Souplesse d'adaptation : le dépassement des plafonds (montant et durée) doit être possible en cas d'accord de l'ensemble des parties (établissement financier, acteur social, Caisse des Dépôts...). Le décalage de la première mensualité de remboursement doit être autorisé.

- L'ANSA préconise une approche simple et pragmatique de l'éligibilité au micro-crédit personnel. Celui-ci doit être ouvert :

– **À tout public exclu d'un prêt à la consommation classique.** La situation professionnelle (en activité, au chômage, allocataire de minima sociaux, etc.), ou la situation bancaire (fichage, plan de surendettement, etc.) ne doivent pas être des facteurs discriminants.

– **À tout objet :** tout type de demande est éligible. L'éligibilité de la demande est déterminée par la capacité de remboursement du demandeur. Celle-ci est établie lors de l'instruction par l'analyse de sa situation financière et du contexte de sa demande de micro-crédit.

Souplesse dans la distribution : le faible taux de sinistralité enregistré depuis la création du FCS (1 %) laisse à penser que les critères d'octroi sont trop restrictifs. L'ANSA suggère que les principes de l'expérimentation et de la garantie publique invitent les acteurs à être plus audacieux dans la distribution des micro-crédits personnels. L'expérimentation offre cette possibilité sans mettre en danger les publics concernés puisqu'en cas d'incapacité de remboursement, le fonds de garantie prend en charge leur dette et les procédures de contentieux ne sont pas entreprises.

Une clarification de la notion d'accompagnement

L'ANSA recommande une clarification des termes. Il convient avant tout de différencier :

- **Ce qui est inhérent à l'activité de prêt :** l'instruction de la demande de micro-crédit et le suivi des remboursements du prêt accordé. Le travail d'instruction se divise en deux composantes principales : l'évaluation sociale de l'opportunité du crédit et l'évaluation de la situation budgétaire du demandeur. A l'échelle d'un département (voir plus loin) deux options sont envisageables : la mise en

place d'une structure d'instruction unique ou la désignation de plusieurs structures en charge de l'instruction des dossiers.

- **Ce qui constitue un complément facultatif ou une alternative au micro-crédit**: un accompagnement adapté pouvant être d'ordre budgétaire, psychologique, social, médical, etc.

Articulation du dispositif

L'étroite collaboration entre les structures d'instruction et de suivi des micro-crédits et les structures d'accompagnement est nécessaire et gage de réussite. La cohérence et l'optimisation des parcours pour le bénéficiaire sont des objectifs à atteindre: une personne déjà suivie par un travailleur social ne doit pas être renvoyée vers un autre travailleur social par la structure d'instruction et de suivi des micro-crédits (sauf raison particulière exceptionnelle); ou encore, une personne ne doit pas être aiguillée vers un accompagnement qui ne lui est pas adapté ou nécessaire.

Financement de l'accompagnement

Les structures d'instruction et de suivi des micro-crédits ont une activité spécifique liée au crédit: l'instruction des demandes (entretien avec la personne et formalisation du dossier), validation des demandes (comité de crédit) et suivi des remboursements. Cette activité spécifique appelle un financement. Trois solutions sont envisageables:

- Un financement par les établissements financiers, au prorata du nombre de micro-crédit qu'ils accordent.
- Un financement par la ou les institution(s) publique(s) pilote(s) du dispositif: le conseil général, la Caisse des Dépôts, etc.
- Un cofinancement entre acteurs publics et établissements financiers

Les structures d'accompagnement n'appellent pas, sauf exception, un financement particulier lié à l'activité de micro-crédit personnel. En effet, pour beaucoup de ces structures d'accompagnement le micro-crédit ne représente qu'un moyen de détecter des populations auprès desquelles elles ont vocation à intervenir. Ainsi, un Centre Communal d'Action Sociale a vocation à répondre aux besoins de ses administrés, des associations reçoivent des subventions publiques annuelles pour financer leur activité auprès de leur public, etc.

Un pilotage local par une collectivité locale

Pour pallier les freins opérationnels observés et **garantir une harmonisation des conditions d'accès et d'usage sur l'ensemble d'un territoire**, l'ANSA préconise l'intervention d'une collectivité locale comme pilote du dispositif, particulièrement les Conseils Généraux compte tenu de leurs compétences en matière d'action sociale.

Le rôle de pilote local d'un dispositif de micro-crédit personnel développé à l'échelle d'un département attribué au conseil général consisterait en:

- **La coordination entre l'ensemble des parties prenantes**

Il est déterminant d'impliquer l'ensemble des parties prenantes et acteurs locaux dès la construction du dispositif de micro-crédit personnel. Cette co-construction, organisée par la collectivité locale pilote, doit permettre la mise place d'un dispositif accepté par tous et coordonné avec l'ensemble des mesures d'actions sociales déjà existantes. L'ANSA recommande d'appliquer la méthodologie mise en œuvre lors des expérimentations RSA laissant une grande place aux bénéficiaires *via* la tenue de réunions de travail régulières.

- **La communication sur le micro-crédit personnel**

Le conseil général aurait en charge la réalisation d'un support de communication et sa diffusion dans les lieux d'accueil et de passage des bénéficiaires potentiels, notamment les associations à but social, les CCAS, la CAF, l'ANPE, les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire, etc.

Efficace pour les personnes en difficulté, cette communication permettrait également au conseil général de valoriser son implication dans le dispositif.

- **La sensibilisation des prescripteurs**

La communication doit se combiner avec un véritable travail de sensibilisation des prescripteurs potentiels. Ceux-ci doivent être aussi nombreux que possibles afin de multiplier les portes d'accès au micro-crédit. Au-delà des banquiers qui sont incontestablement les plus à même de détecter les problèmes d'accès au crédit, les pistes sont nombreuses : CCAS, Foyers de jeunes travailleurs, entreprises de travail temporaire, entreprises d'insertion, centres de santé et mutualités, CAF, etc.

- **La formation des opérateurs**

Au regard des compétences nécessaires, les personnes ayant une expérience de traitement des dossiers de surendettement et les conseillers en économie sociale et familiale apparaissent comme des acteurs prédisposés à remplir la fonction d'instructeur de dossiers de micro-crédit personnel. Des formations adaptées n'en demeureront pas moins essentielles pour compléter leur formation initiale et leur expérience.

Cette étude a été entièrement financée par la Caisse des Dépôts. Le rapport a été rendu public à l'occasion du grenelle du micro-crédit qui s'est déroulé durant les mois de mars et avril 2008. Il est disponible sur le site de l'ANSA.

Partie II

Les projets d'expérimentation en cours

Avec le soutien financier
de la Délégation Interministérielle à l'Innovation,
à l'Expérimentation Sociale et à l'Économie Sociale (DIIESES).

Conseil général de la Charente

Expérimentation du Revenu de Solidarité Active

Expérimentation du RSA – Charente

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille ;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté ;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité et de définition d'une expérimentation locale du Revenu de Solidarité Active. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. À partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé de façon trimestrielle et versé de façon mensuelle par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative)

■ Date de démarrage de l'expérimentation: 1^{er} novembre 2007.

Le département de la Charente a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI résidant sur le territoire d'expérimentation et :

- qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux).
- qui étaient déjà en activité avant la date de démarrage de l'expérimentation (stock).

■ Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient

- Le type d'employeur : marchand ou non-marchand ;
- Le type de contrat de travail : aidé, de droit commun ;
- Le nombre d'heures contractuelles travaillées ;
- La localisation géographique de l'emploi : dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département

■ Pour le calcul du RSA, le département de la Charente choisit d'assurer aux bénéficiaires **un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 70% du salaire**

■ Début de l'étude de faisabilité: 1^{er} mai 2007

■ Les territoires concernés par l'expérimentation sont :

Commune d'Angoulême (zone urbaine)
Pays d'Horte et Tardoire (zone rurale)

■ Caractéristiques du dispositif retenu

Concernant le coup de pouce financier :

– la création de l'Aide personnalisée à la reprise d'activité (APRA), d'un montant maximal de 1 000 euros par allocataire du RSA.

Concernant l'accompagnement :

– un accompagnement social des bénéficiaires du RSA dans la continuité du dispositif préexistant : le référent RMI devient le référent RSA, il réalise le premier diagnostic et contractualise avec le bénéficiaire du RSA un « avenant » à son contrat d'insertion, il assure l'accompagnement social et contribue à la levée des freins au maintien dans l'emploi

– un accompagnement dans l'emploi durable renforcé : il est assuré par l'équipe Accès à l'Emploi Direct (équipe existante mais renforcée), l'accompagnement est systématique, mais individualisé selon les besoins du bénéficiaire.

Acteurs et partenaires mobilisés

Tous les acteurs locaux concernés ont été mobilisés, dans le cadre du comité de pilotage, de groupes techniques dédiés au RSA (sur l'accompagnement, le choix du barème, la communication, l'évaluation...) et d'un groupe témoin de bénéficiaires du RMI. Les groupes, animés par les chargés de mission de l'ANSA, se sont réunis très régulièrement, tout au long de l'étude de faisabilité et de la préparation du démarrage de l'expérimentation.

Liste des acteurs et partenaires locaux mobilisés :

- Le conseil général
- Le conseil régional
- La préfecture
- La communauté d'agglomération d'Angoulême et le CCAS
- La CAF
- La Mutualité Sociale Agricole (MSA)
- L'ANPE
- Les Assedic
- La Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM)
- Le CNASEA
- Le Conseil économique et social
- La Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- La Caisse des Dépôts
- Les représentants des syndicats
- Le Medef
- Les représentants de l'insertion par l'activité économique (chantiers et entreprises d'insertion)
- Un groupe de quinze bénéficiaires du RMI des territoires d'expérimentation concernés.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

Les missions menées par l'ANSA, en partenariat avec le conseil général, ont concerné d'une part la réalisation de l'étude de faisabilité (de mai à octobre 2007), et d'autre part le démarrage de l'expérimentation (à partir de novembre 2007).

La réalisation de l'étude de faisabilité (mi-octobre 2007) a consisté à :

1. contribuer à la détermination des territoires susceptibles de participer aux démarches innovantes en la matière;
2. participer à la mobilisation des acteurs locaux pertinents ; s'appuyer tout au long du projet sur la mobilisation de groupes de bénéficiaires des services ; établir un diagnostic de l'existant ;
3. identifier les actions susceptibles d'être mises en œuvre dans ce cadre ;
4. identifier les dispositifs de mise en œuvre de l'expérimentation ;
5. préparer les conditions de suivi et d'évaluation de l'expérimentation.

La mise en œuvre opérationnelle du Revenu de Solidarité Active (novembre-décembre 2007) a consisté à :

1. accompagner le département dans la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation :
 - affiner les modalités de mise en œuvre du dispositif
 - préparer et animer, avec le conseil général, les instances de pilotage du projet (groupes techniques, comités de pilotage, groupes témoins)
 - contribuer à la mobilisation des acteurs locaux pertinents et participer aux actions de communication utiles au développement du projet
2. participer à l'évaluation continue de l'expérimentation en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment les bénéficiaires du RMI et du RSA ;
3. participer à la valorisation nationale des réalisations.

Difficultés rencontrées et solutions proposées ou mises en place

La principale difficulté a été l'accélération du calendrier initialement prévu. En effet, le conseil général avait prévu une mise en œuvre du RSA en janvier 2008 ; l'accélération du calendrier politique au niveau national avec notamment le projet de réforme des minima sociaux en janvier 2009 a incité le conseil général à démarrer l'expérimentation dès le 1^{er} novembre 2007 pour avoir le temps d'en évaluer les résultats. Les délais entre la définition du périmètre détaillé du projet, la publication de la délibération au *JO* et le démarrage ont été très courts.

Les « solutions » ont été d'une part une très forte mobilisation de tous les partenaires locaux pour gagner en efficacité ; d'autre part, la construction d'un dispositif se basant sur l'existant (tous les référents RMI sont montés en compétence en devenant référents RSA).

Malgré la grande implication de chacun, les délais très courts n'ont pas permis de construire ou d'adapter au contexte local, avant le démarrage, l'ensemble des outils de gestion, de suivi et d'évaluation nécessaire au dispositif. Ils n'ont pas permis non plus de renforcer dès le 1^{er} novembre l'équipe en charge de l'accompagnement professionnelle. Ces deux difficultés sont résolues progressivement.

Quelques données chiffrées sur l'impact du projet

Nombre de bénéficiaires du RMI sur les territoires d'expérimentation au 31 août 2007	2618
Nombre de bénéficiaires de l'API sur les territoires d'expérimentation au 31 août 2007	373
Nombre de bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2007 (versements CAF)	500
Nombre d'avenants RSA signés par le CG au 31 décembre 2007	500

En deux mois, la quasi-totalité des bénéficiaires du RSA ont déjà rencontré un référent, établi un premier diagnostic avec lui et signé l'avenant au contrat d'insertion.

Les premiers chiffres montrent que le nombre de bénéficiaires du RMI en activité (actuels bénéficiaires du RSA provenant du « stock ») est plus élevé que les estimations réalisées avant le démarrage de l'expérimentation (500 alors que les estima-

tions prévoyaient 350 personnes). De plus, le montant des versements d'allocations RSA est plus élevé que les prévisions, en partie car la part des temps de travail très partiels est plus importante que prévue.

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la Caisse des Dépôts.

Contrat unique d'insertion

- Projet : expérimentation d'un contrat unique d'insertion en Charente
- Début de l'étude de faisabilité : mai 2007
- Démarrage opérationnel du projet : non initié

Objectifs généraux poursuivis par le projet

Dès mai 2007, l'ANSA conduit avec le conseil général de la Charente, une étude de faisabilité et la préparation de la mise en œuvre d'une expérimentation locale du contrat unique d'insertion associant l'ensemble des partenaires locaux de l'insertion, l'ANPE et l'État. Cette expérimentation s'appuie sur les textes législatifs (Loi de finance de décembre 2006 pour 2007, loi DALO de 2007) permettant de déroger à une partie des dispositions actuelles des contrats aidés et d'expérimenter le contrat unique.

Le dispositif a pour objectifs de :

- Simplifier et renforcer la lisibilité des contrats aidés pour les bénéficiaires, les employeurs et les opérateurs.
- Faciliter les recrutements des employeurs
- Améliorer l'insertion professionnelle durable des bénéficiaires grâce au développement de l'accompagnement, du tutorat et de la formation.
- Favoriser la rencontre entre employeurs et bénéficiaires grâce à l'action des acteurs de l'insertion

Le conseil général souhaite s'inscrire dans une expérimentation conjointe avec l'État pour permettre à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux du département de bénéficier de ce nouveau contrat.

Descriptif du dispositif prévu et des populations concernées

L'étude de faisabilité et de préparation à la mise en œuvre du projet de contrat unique d'insertion s'est appuyée sur la pratique du conseil général de la Charente, déjà engagé dans une approche qualitative de l'accompagnement des bénéficiaires en contrats aidés : CIRMA et contrats d'avenir.

Les grands axes du projet :

- Modification des contrats : CAV + CIRMA
- Public : les bénéficiaires de minima sociaux État et CG : RMI, ASS, API, AAH

- Raccourcissement des durées des conventions et des durées de versement de l'aide notamment pour le secteur marchand
- Engagement sur la pérennisation de l'emploi, postes en CDI pour le secteur marchand
- Augmentation des durées hebdomadaires des contrats
- Modulation de l'aide employeur
- Renforcement de l'accompagnement grâce à un engagement tripartite et contractuel avec l'employeur, le salarié et l'accompagnateur: développement du tutorat, appui aux tuteurs dans leur mission d'accompagnement, grâce à la révision du cahier des charges d'accompagnement existant à la fois dans le secteur marchand et non marchand
- Développement de la formation d'adaptation au poste et de développement de compétences suite aux travaux engagés avec les Opca et le conseil régional.
- Les principes de base du contrat unique:
 - Le contrat aidé est prescrit en fonction de la situation du bénéficiaire et de sa capacité à accéder à « un emploi dit normal en CDD ou CDI », le contrat n'est pas attribué en fonction du statut.
 - L'accompagnement personnalisé est prioritaire notamment pendant les premières semaines de prise de poste pour éviter les ruptures. Il est affiché comme un service à l'entreprise pour faciliter l'intégration, le maintien en poste
 - Les accompagnateurs recherchent la pérennisation de l'emploi

Pour élaborer les contours du contrat unique d'insertion, les propositions des groupes de travail ont été soumises aux « principaux clients » de ce contrat: les bénéficiaires et les employeurs.

Le groupe de bénéficiaires RMI a pu donner son avis notamment par rapport à l'accompagnement et à la pratique des contrats aidés actuels. Les bénéficiaires ont exprimé leur déception « de revenir à la case départ à l'issue d'un contrat aidé dans le secteur non marchand ». Ils attendent un investissement fort dans l'accompagnement et la formation.

Les employeurs ont fait connaître leur souhait de disposer d'un accompagnateur identifié en cas de difficultés avec un bénéficiaire. Ils ont pu témoigner de leurs expériences et donné leur avis sur toutes les caractéristiques du nouveau contrat. Ceux qui ont déjà bénéficié de l'accompagnement proposé par les équipes du conseil général souhaitent que ce service soit plus connu.

Acteurs et partenaires mobilisés

L'État, la DDTEFP et l'ANPE ont été mobilisés. Ils ont participé activement au comité de pilotage, aux groupes techniques dédiés au CUI pour définir les caractéristiques du contrat, la communication... Les groupes, animés par l'ANSA, se sont réunis très régulièrement, tout au long de l'étude de faisabilité et de la préparation du démarrage du projet.

Les acteurs et partenaires locaux mobilisés:

- Le conseil général
- Le conseil régional

- La Préfecture
- La CAF
- L'ANPE
- Le CNASEA
- La Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- Les représentants des syndicats
- Les représentants des entreprises

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

Les travaux menés par l'ANSA, en partenariat avec le conseil général, ont concerné d'une part la réalisation de l'étude de faisabilité (mai-décembre 2007), et d'autre part, la préparation du démarrage de l'expérimentation.

La réalisation de l'étude de faisabilité a consisté à :

- contribuer à la détermination des objectifs de l'expérimentation
- définir les caractéristiques du contrat en regard
- évaluer les coûts supplémentaires du nouveau dispositif
- participer à la mobilisation des acteurs locaux pertinents
- établir un diagnostic de l'existant en terme de pratiques ;
- identifier les actions susceptibles d'être mises en œuvre dans ce cadre ;
- identifier les dispositifs de mise en œuvre de l'expérimentation ainsi que les principaux outils ;
- préparer les conditions de suivi et d'évaluation de l'expérimentation.

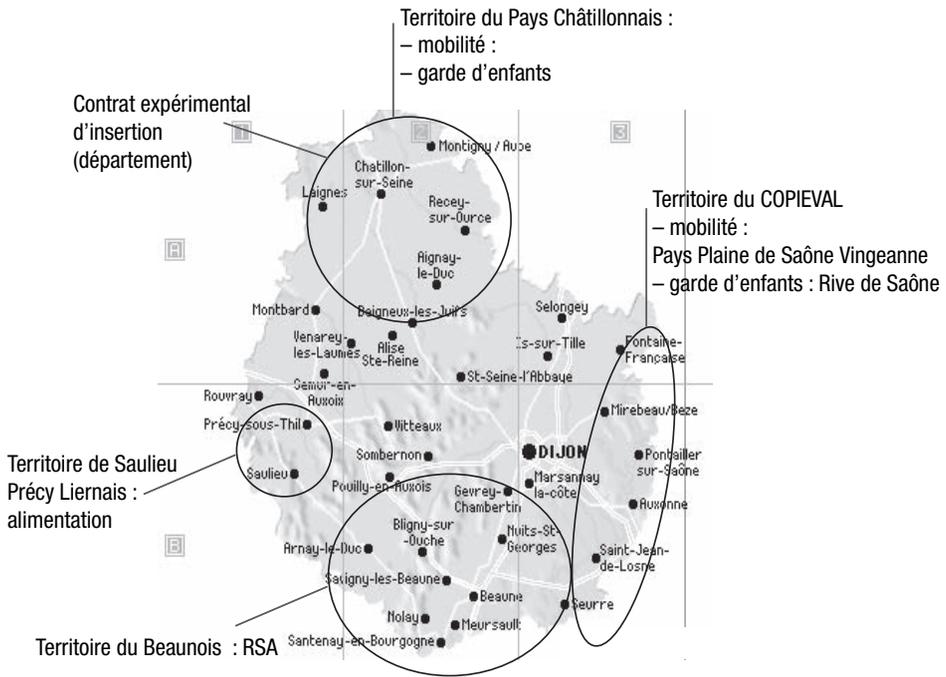
Retours d'expérience

Le manque de visibilité sur le positionnement de l'État, tant en termes opérationnels que budgétaires (la circulaire de la DGEFP relative à la mise en œuvre des expérimentations sur les contrats aidés date du 12 décembre 2007) a conduit le conseil général à suspendre provisoirement le projet.

Compte tenu de la réforme des minima sociaux, incluant une réforme des contrats aidés, prévue pour la fin de l'année 2008, de la baisse de l'Enveloppe Unique Régionale limitant les possibilités de réalisation des contrats, et des délais très courts d'expérimentation diminuant la portée de l'évaluation, le conseil général a provisoirement reporté ce projet.

En fonction de la date de démarrage de la réforme des contrats aidés notamment, il pourrait être envisagé la poursuite de la mise en œuvre du contrat unique d'insertion.

Conseil général de Côte-d'Or



Expérimentation du Revenu de Solidarité Active

Expérimentation du RSA – Côte-d'Or

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille ;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté ;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité et de définition d'une expérimentation locale du Revenu de Solidarité Active. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. A partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé de façon trimestrielle et versé de façon mensuelle par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative)

- Date de début de l'étude: juillet 2007
- Date de démarrage de l'expérimentation: 1^{er} novembre 2007.
- Le département de la Côte-d'Or a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI résidant sur le territoire d'expérimentation et:
 - qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux).
 - qui étaient déjà en activité avant la date de démarrage de l'expérimentation (stock), sauf ceux en régime d'intéressement en date du 1^{er} novembre qui entreront dans le dispositif RSA après épuisement de leur cycle d'intéressement du RMI.
- Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient
 - Le type d'employeur: marchand ou non-marchand;
 - Le type de contrat de travail: aidé, de droit commun;
 - Le nombre d'heures contractuelles travaillées;
 - La localisation géographique de l'emploi: dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département
- Pour le calcul du RSA, le département de la Côte-d'Or choisit d'assurer aux bénéficiaires **un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 70% du salaire**

En Côte-d'Or, l'accent a été mis sur le volet accompagnement professionnel. En effet, dans le cadre du RMI, les bénéficiaires du RMI étaient suivis et accompagnés principalement par des travailleurs sociaux dans une démarche d'insertion sociale et pas dans une démarche systématique d'insertion professionnelle.

Caractéristiques du territoire d'expérimentation

Le territoire choisi pour mettre en œuvre l'expérimentation est celui de l'Agence Solidarité et Famille de Beaune qui correspond aux cantons suivants: Beaune nord, Beaune sud, Nolay, Arnay-le-Duc, Bligny-sur-Ouche, Liernais, Pouilly-en-Auxois, Gevrey-Chambertin, Nuits-Saint-Georges et Seurre.

Ce choix a été motivé par les raisons suivantes:

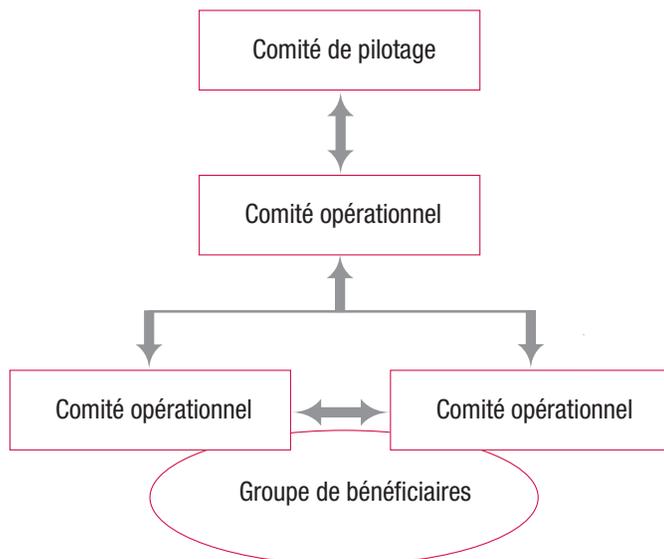
- des actions innovantes sont déjà en cours sur les autres Agences Solidarité et Famille de la Côte-d'Or: Montbard et Genlis,
- le nombre de bénéficiaires résidant sur ce territoire constitue un échantillon suffisamment représentatif (11,58 % des bénéficiaires du RMI résident sur ce territoire) sans toutefois être trop élevé, ce qui facilite la mise en œuvre,
- ce territoire est caractérisé par la diversité des cantons qui le composent, tant sous l'angle socio-économique que de leur spécificité rurale ou urbaine.

En effet, le taux de bénéficiaires du RMI par rapport à la population totale (recensement de la population 1999) varie de 0,67% sur le canton de Gevrey-Chambertin à 3,07% sur le canton de Seurre contre 2,67% sur l'ensemble de la Côte-d'Or.

L'isolement croissant et la faible mobilité des personnes qui résident dans les cantons de l'Auxois sud et du Val-de-Saône sont caractéristiques et se conjuguent avec un faible niveau de formation/qualification de ce public.

Acteurs et partenaires mobilisés

La gouvernance du projet RSA a été définie avec les instances représentées par les acteurs dont les rôles sont définis ci-après :



Liste des acteurs et partenaires locaux mobilisés :

- Représentants départementaux des CG, MSA, CAF, CNASEA, ANPE, DDTEFP,
- Représentants locaux des Unions locales, MEDEF, CGPME, CCAS, SIAE (UREIL, UDAR; FCI), ALE, DDTEFP, ASCO, Sentier, Ressources, Domicile Service, SAS, Missions Locales, Tremplin, CESA, DDF21 (Droit des femmes), représentants de la préfecture,
- Représentants des bénéficiaires via un groupe d'une quinzaine de bénéficiaires de RMI.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

L'ANSA a accompagné le conseil général de la Côte-d'Or dans les travaux suivants :

La phase de prédémarrage qui a consisté à :

- contribuer à la détermination du territoire retenu pour expérimenter le revenu de solidarité active;
- participer à la mobilisation des acteurs locaux pertinents, notamment les élus locaux, les acteurs de l'insertion sociale et professionnelles, la ou les caisse(s) d'allocation familiale, l'ANPE;

- articuler les travaux relatifs à la conception du revenu de solidarité active pour les bénéficiaires du RMI, avec ceux conduits par l'État, en la faveur des bénéficiaires de l'API;
- arrêter les contours de l'expérimentation (public cible, barème retenu, modalités d'évaluation), construire en conséquence le dossier permettant au département d'être autorisé à expérimenter la mise en œuvre du revenu de solidarité active en la faveur des bénéficiaires du RMI et préparer la délibération RSA du département;
- définir les processus opérationnels relatifs à la mise en œuvre du RSA;
- s'appuyer tout au long du projet sur la mobilisation de groupes de bénéficiaires du RMI;
- préparer les actions de communication nécessaires au lancement de l'expérimentation.

La phase d'assistance au démarrage dont le périmètre d'intervention était le suivant:

- accompagner le département dans la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation;
- mobiliser et impliquer le groupe témoin de bénéficiaires dans l'évaluation du dispositif mis en place par la Côte-d'Or;
- participer à l'évaluation des effets de l'expérimentation en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment les bénéficiaires du RMI et du RSA;
- participer à la valorisation nationale des réalisations.

Difficultés rencontrées et solutions proposées ou mises en place

L'expérimentation du RSA en Côte-d'Or s'est heurtée à une première difficulté liée à la mise en œuvre dans un délai très contraint, peu propice à l'approfondissement des problématiques liées à l'évaluation. Par ailleurs les outils informatiques disponibles étaient difficilement mobilisables pour l'évaluation des effets du RSA. Les difficultés viennent non seulement des fonctionnalités des logiciels utilisés mais aussi des modalités de saisie des données, ce qui traduit dans une certaine mesure la faiblesse des pratiques d'évaluation et de suivi quantitatif des projets mis en place.

L'ANSA a tenté de trouver le bon compromis entre deux logiques complémentaires : prendre le temps de faire adhérer les acteurs terrains au projet et co-construire le dispositif avec eux. Un certain manque de communication vis-à-vis des employeurs a constitué un autre registre de difficultés.

Quelques données chiffrées sur l'impact du projet

- Fin décembre: 48 contrats RSA signés et 20 versements opérés par la CAF
- Fin janvier: 142 contrats RSA signés (dont 6 pour les bénéficiaires API)

Alimentation et insertion

Valorisation de la fonction d'alimentation comme outil d'insertion sociale et de promotion de la santé

- Date de début d'étude: juillet 2007
- Date de fin d'étude: février 2008
- Date de démarrage opérationnel du projet en cours de définition

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

Le conseil général a souhaité développer des dispositifs permettant de faire face à l'urgence de l'aide alimentaire, via une prise en charge globale du problème alimentaire, l'aide se limitant bien souvent à une simple distribution alimentaire.

L'objectif du projet alimentation sur les cantons de Saulieu, Précy sous Thil et Liernais, territoire rural et pauvre (relativement au département de la Côte-d'Or) mais bénéficiant d'une forte dynamique de l'ensemble des acteurs locaux, était de trouver des solutions aux besoins et difficultés rencontrés sur le terrain permettant de :

- Passer d'une logique d'assistanat passif à une démarche volontaire et éducative
- Favoriser l'émergence de lieux permettant l'accès à l'aide et à l'éducation en matière d'hygiène alimentaire.

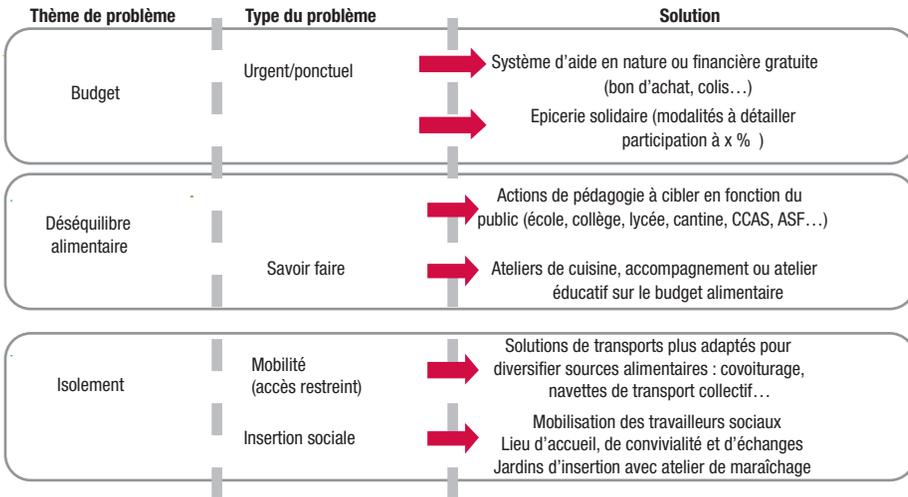
Le conseil général soutient notamment la mise en place de solutions pouvant s'appuyer sur un projet de création d'épicerie solidaire.

La phase de diagnostic menée sur le terrain avec les travailleurs sociaux du territoire, les associations caritatives, les personnes concernées par l'aide alimentaire et les élus (cf. partie suivante mobilisation des acteurs) a mis en exergue les objectifs à poursuivre en réponse aux besoins et aux difficultés rencontrés sur le territoire :

- Une aide plus globale de la personne que l'aide alimentaire en lien avec les travailleurs sociaux
- Des modalités d'aide alimentaire différentes et complémentaires répondant :
 - à des situations d'urgence ou ponctuelle : colis ou bon d'achat
 - à des besoins récurrents : un dispositif d'aide alimentaire permettant de donner de l'autonomie aux bénéficiaires dans le choix et l'achat de denrées sur un lieu d'accueil convivial favorisant les échanges voire un réseau d'entre-aide
- Des actions de sensibilisation et de prévention pour améliorer la santé des personnes en situation de précarité en lien avec le Plan National Nutrition Santé et le Plan Régional Santé de Bourgogne
- La valorisation de l'alimentation comme outil d'insertion sociale au travers d'ateliers culinaires permettant de retrouver le plaisir de cuisiner et de confectionner un repas équilibré avec peu d'argent, la mise en place d'une cantine solidaire pour partager avec d'autres les plats préparés et cuisinés collectivement, l'aide à la gestion du budget familial, etc.

Descriptif du dispositif conçu

Le diagnostic établi a permis de dresser une typologie des besoins et problèmes ainsi que des solutions pouvant y répondre :



Ainsi le projet d'épicerie solidaire a émergé comme un dispositif d'aide alimentaire, d'insertion sociale et de promotion de la santé. En effet, la phase de diagnostic a permis de confirmer des besoins nouveaux en termes d'alimentation :

- Former/informer sur les conséquences à court/moyen/long terme pour la santé de la qualité de l'alimentation
- Former/informer sur la meilleure façon d'acheter (quoi, à quel prix...)
- Créer des dispositifs (Restaurant social, cours de cuisine, repas pris en commun...) pour aider à retrouver le plaisir de cuisiner et de manger et contribuer au développement de la fonction sociale de l'alimentation.

L'épicerie solidaire vise à assurer une prise en charge globale de la personne au-delà du simple problème alimentaire en proposant d'autres services et activités contribuant à l'insertion sociale de la personne ainsi qu'à promouvoir de bonnes pratiques alimentaires. Ainsi l'aide alimentaire fournie par l'épicerie permettrait de mettre en pratique une bonne hygiène alimentaire en donnant aux personnes les moyens de le faire (budget, savoir et savoir faire).

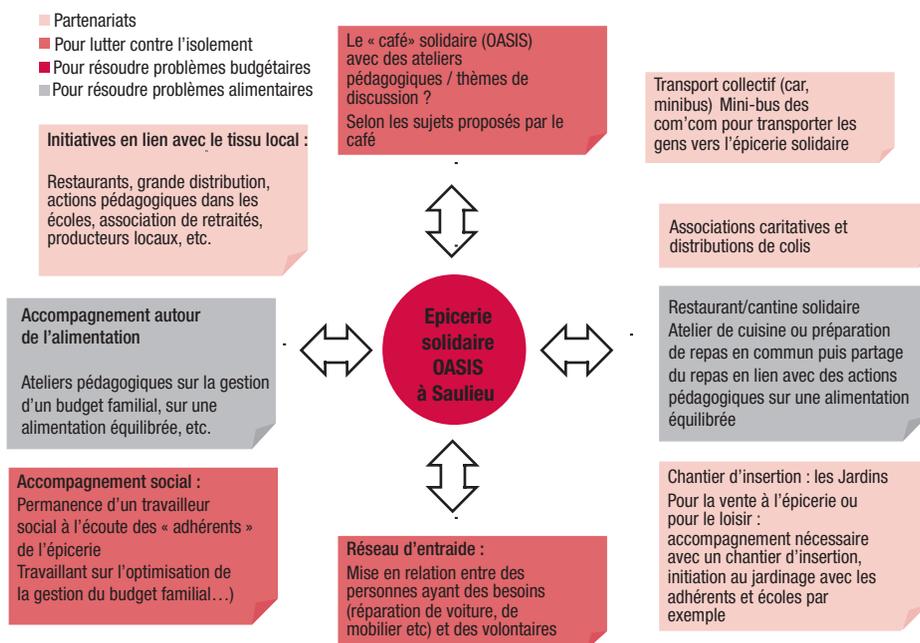
Dans l'esprit des groupes de travail, l'épicerie solidaire telle que définie n'est pas seulement un simple magasin pour personnes pauvres proposant des produits alimentaires et de première nécessité à prix réduits mais un socle ou une plate-forme de services périphériques autour de l'aide alimentaire. Les activités et services périphériques ont été conçus pour créer de la convivialité, favoriser les échanges et la solidarité entre personnes, les aider à reprendre confiance et avoir une meilleure estime de soi notamment pour les parents vis-à-vis de leurs enfants.

L'épicerie solidaire vient donc en complément de l'aide alimentaire existante sur le territoire et ne s'adressera pas forcément au même public.

S'agissant du public visé et des critères d'accès, le projet s'oriente de la manière suivante :

- Nombre de familles cibles : 70 à 80 familles soit 175 personnes environ
- Critères d'accès :
 - Être sous le seuil de pauvreté ou être confronté à des situations ponctuelles de pauvreté pour garder de la souplesse (période de congés scolaires par exemple)
 - Être orienté par un travailleur social
 - S'engager pour une durée de trois mois avec possibilité de renouvellement : en cas de renouvellement, le dossier est étudié dans le cadre d'une priorisation des publics les plus en difficulté
 - Accepter la charte d'engagement fixant les engagements réciproques des usagers et de l'épicerie solidaire.

Le schéma ci-dessous résume le projet d'épicerie solidaire avec l'épicerie solidaire au centre des services périphériques répondant aux besoins de réciprocité des engagements (logique de « donnant – donnant ») et d'ouverture vers l'extérieur (le projet d'épicerie solidaire doit être ancré dans le tissu local et ouvert à tous ceux qui souhaitent y participer ou s'investir) :



Acteurs et partenaires mobilisés

La démarche de travail a reposé sur le principe suivant : associer tous les acteurs concernés dès les premières étapes de l'étude de faisabilité.

Le groupe technique était ainsi constitué de 46 membres, notamment :

- des travailleurs sociaux du conseil général ;
- des élus avec la participation régulière de certains ;
- l'État : DDASS et DDTEFP ;
- des membres des associations caritatives des cantons de Saulieu, Précis, Liernais (Secours Catholique, Restos du Cœur, Secours Populaire, Croix Rouge) ;
- des acteurs locaux de l'insertion et du social : MILO, centre social, ADMR ;
- des organismes publics tels que la CAF et la MSA ;
- des médecins PMI et CAF.

Les groupes constitués ont travaillé suivant un processus itératif : l'analyse des problèmes et des besoins ainsi que les propositions de solutions du groupe technique étaient ensuite discutées avec le groupe témoin de bénéficiaires. Ainsi les fruits du travail ont fait l'objet d'allers-retours entre les deux groupes, ce qui a permis d'approfondir et d'enrichir les pistes de réflexion du groupe technique des retours et des idées du groupe témoin de bénéficiaires, concernés en premier lieu par le projet.

Plusieurs rencontres ont eu lieu avec les élus pour leur présenter l'état d'avancement du projet, les solutions élaborées et recueillir leurs avis, suggestions et recommandations.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

Phase de diagnostic :

analyse des problèmes et des besoins des différentes populations

- Les professionnels du social et les associations caritatives : plusieurs réunions de travail en groupes techniques ont permis d'identifier les besoins et de définir les solutions (cf. Annexe 3)
- Les bénéficiaires/les personnes en difficulté : plusieurs réunions de travail du groupe témoin ont permis de collecter leurs besoins et de valider/amender les solutions en fonction de leurs problématiques (cf. Annexe 4)
- Les élus des communes de Saulieu, Précis sous Thil et Liernais (cf. Annexe 5) sur les besoins et la validation des solutions.

Phase d'élaboration de solutions

Pour répondre aux besoins évoqués, plusieurs solutions ont été identifiées et construites tant sur l'épicerie solidaire que sur les services périphériques à l'épicerie. Ces solutions ont été élaborées collectivement dans les groupes de travail technique et le groupe témoin (bénéficiaires du RMI), présentés ensuite aux élus du territoire. Cette phase a également intégré un travail sur l'évaluation du projet.

Difficultés rencontrées et solutions proposées ou mises en place

Le portage du projet

L'étude de faisabilité de l'épicerie a débuté sans qu'il y ait au préalable de porteur identifié du projet. Plusieurs propositions ont été évoquées, qui, en l'absence de validation par les élus, pouvaient conduire à un arrêt du projet. Finalement l'AFTAM, association reconnue sur le territoire et travaillant déjà avec le CG, s'est portée candidate pour porter le projet. Cette candidature a été soumise à la validation des élus (février 2007).

L'AFTAM présente notamment les avantages suivants :

- AFTAM est une association L1901 qui existe depuis plus de quarante ans ;
- AFTAM a l'expérience de la mise en place d'une épicerie sociale et solidaire dans l'Aisne ;
- AFTAM connaît déjà les acteurs et le territoire puisqu'elle travaille en partenariat avec le centre social de Saulieu et le CG21 sur d'autres sujets.

L'évaluation

Un premier travail d'évaluation a été réalisé dans le cadre de l'étude de faisabilité. Ce travail est à approfondir en phase de mise en œuvre. Ce type de projet peut être assez facilement évalué sur des indicateurs de moyens mais il est beaucoup plus difficile à évaluer en termes de résultats (les effets d'une meilleure alimentation sur la santé, le savoir faire ou le savoir être des usagers de l'épicerie, etc.), aussi bien dans la définition des indicateurs que dans la mise en œuvre opérationnelle. En effet l'évaluation a un coût en termes de temps et de moyens humains à consacrer. Il a été proposé de nouer des partenariats avec des acteurs qualifiés comme l'Observatoire régional de la Santé, le conseil général pour effectuer des bilans de santé, l'université de Bourgogne, etc.

Deux axes d'évaluation peuvent être développés, correspondant à des objectifs d'évaluation de résultats et d'impact à moyen terme, puis d'évaluation des processus. Cette évaluation est prévue en continu et avant et après la mise en œuvre. Formative et sommative, elle utilise des techniques quantitatives et qualitatives.

Évaluation des processus

Le processus concerne les pratiques des intervenants de l'action, ainsi que les services et activités produits par l'intervention. La question associée à ce type d'évaluation est : Comment s'est déroulé le programme ?

L'évaluation du processus s'intéresse à la pertinence ou à la qualité des activités. Dans le cas d'un service, il faut se poser la question de la qualité de la relation entre le bénéficiaire et le professionnel et des processus organisationnels.

L'évaluation du processus doit permettre d'identifier les facteurs facilitant et freinant la mise en œuvre des actions dans un souci de reproductibilité et de reconduction du programme. Il s'agit principalement d'une évaluation des moyens et des procédures.

L'évaluation du processus doit fournir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs, comme par exemple :

- La motivation initiale des personnes ressources
- L'implication et l'adhésion des différents types de partenaires (bénéficiaires, institutionnels, élus, associations). Les partenariats mis en place, notamment les synergies avec le projet déposé par l'AFTAM sur l'implantation d'un agent de santé sur le territoire (dans le cadre de l'appel à projet lancé par le Haut Commissariat aux Solidarités Actives) peuvent être évalués à partir d'une description des partenaires, l'identification des partenariats manquants, et l'identification des coordinations entre le secteur médical et social (nombre de partenaires, nombre de relais informés et sensibilisés, nombre de structures impliquées dans le projet...)
- Le déroulement du projet (points forts, obstacles, succès, points faibles, pilotage du programme)
- Le point de vue des membres du comité de pilotage sur l'organisation, le déroulement et l'impact du programme
- Le fonctionnement de la structure et sa viabilité
- Le degré de satisfaction des bénéficiaires
- L'implication des bénéficiaires dans le fonctionnement de la structure
- L'amélioration de l'offre alimentaire
- L'extension du public par rapport à ce qui existe actuellement
- La fréquentation de la structure
- Le temps passé par les bénéficiaires dans le fonctionnement de la structure
- L'évaluation des moyens mis en œuvre (financiers, personnels mobilisés) et l'évolution de l'utilisation des Fonds d'aide à la personne (Allocation mensuelle temporaire, Fonds Social Logement...).
- Les conditions possibles d'une généralisation de l'expérimentation
 - la réussite du projet, sa pertinence ;
 - la prise en compte des spécificités des territoires ;
 - l'implication financière des collectivités chargées de l'action sociale de façon pérenne ;
 - la recherche de cofinancements y compris avec la grande distribution.

Évaluation des résultats et de l'impact

Les objectifs, les critères et les indicateurs ont été définis sur la base des 3 grands objectifs du projet.

Objectif 1 : Amélioration de la santé des familles pauvres via l'alimentation et en lien avec le PNNS et le PRS

L'objectif est d'observer si les comportements alimentaires ont changé et quelles sont les suites qui pourraient en découler à la fin de la fréquentation de l'épicerie solidaire.

Objectif 2 : Acquisition d'un savoir être/savoir faire : développement de l'autonomie, demande de l'aide, etc.

La philosophie de l'Épicerie solidaire tient au fait que les personnes qui vont la fréquenter s'engagent dans la résolution d'un projet personnel. Elle signe un « contrat d'engagement ». En conséquence cet objectif initial d'engagement sur la résolution d'un projet personnel et la fréquentation aux activités de l'Épicerie solidaire peut être mesuré.

De même nous pourrions constater l'engagement des personnes sur des actions collectives en comparaison de leur comportement antérieur, voire tirer le constat d'une participation à la sortie de l'Épicerie solidaire à une association locale.

Cette évaluation nous permettra de vérifier les capacités de changements des personnes dans leur savoir être et savoir faire et leur investissement au sein de la collectivité de proximité ainsi que la prise en charge et la résolution de problèmes individuels.

Objectif 3 : Création de lien social entre les personnes (capacité à agrandir son réseau...)

Afin de vérifier l'impact de la création de l'Épicerie solidaire en milieu rural il est important de porter attention à l'origine géographique des personnes accueillies ainsi que de leur origine sociologique et professionnelle. De même sera portée une attention particulière au suivi des personnes avant leur « arrivée » à l'Épicerie solidaire et après un temps à définir.

Nous pourrions également observer l'impact sur la perception et la prise en compte des points de vue des élus, des associations, du grand public.

Bilan qualitatif du projet

Le conseil général a choisi un territoire regroupant trois cantons sans fédération administrative, ce qui était un véritable défi. Fort des expériences mobilité en Côte-d'Or, le besoin a été validé avec chacun des trois présidents de communautés de communes recevant leur accord de principe sur l'étude.

Plusieurs initiatives ont été à l'œuvre depuis plusieurs années sur le territoire et en particulier sur l'aide alimentaire. Dès 1999, développement des actions de certaines associations caritatives (Restos du Cœur, Secours Catholique...). Dans les années 2000, l'organisation et la coordination de l'aide alimentaire a été à l'origine de la réflexion sur l'aide alimentaire. L'idée de création d'une épicerie solidaire a ainsi émergé dans un contexte dynamique local, co-construite avec le groupe de bénéficiaires sollicités sur le projet.

Mobilité en Pays Châtillonnais et en Pays Plaine de Saône Vingeanne

- Date de début d'étude: septembre 2006
- Date de fin d'étude: avril 2007 pour le Pays Châtillonnais, juillet 2007 pour Pays Plaine de Saône Vingeanne
- Date de démarrage opérationnel du projet: mai 2007 pour le Pays Châtillonnais et en cours de définition pour Pays Plaine de Saône Vingeanne.

Dans le cadre de sa politique d'insertion, le conseil général de la Côte-d'Or a souhaité que l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives fasse des propositions concrètes de solutions qui permettent de lever les freins à la mobilité des personnes en insertion. Le public cible défini correspond aux personnes sans ressource ou bénéficiaires de minima sociaux à la recherche d'emploi et pour lesquelles la mobilité est un frein à l'insertion socioprofessionnelle (incluant les 16-25 ans).

Deux territoires d'expérimentation particulièrement concernés par ces problématiques ont été identifiés :

- le Pays de Châtillonnais (6 cantons 24 000 habitants)
- le Pays Plaine de Saône Vingeanne (5 cantons 50 000 habitants)

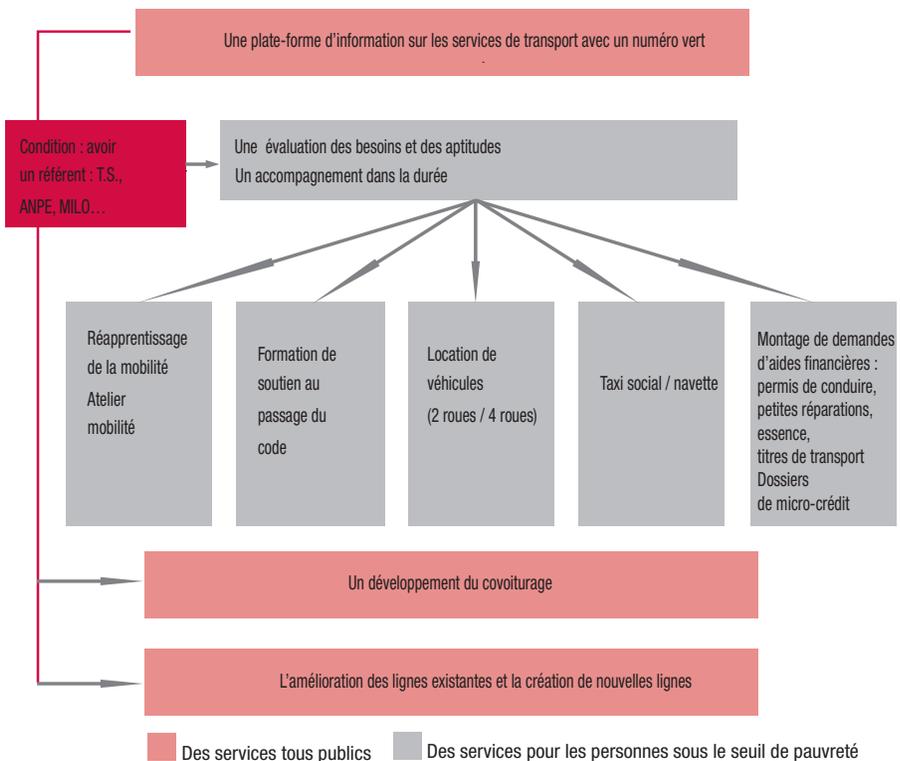
Les enjeux pour les Pays sont les suivants :

- S'appuyer sur le projet mobilité pour renforcer le dynamisme économique du territoire
- Rendre plus attractif le territoire pour des employeurs potentiels et les foyers
- Lutter contre la pauvreté en s'appuyant sur des dispositifs portés par le CG pour venir compléter le soutien aux personnes en difficulté.

Descriptif du dispositif conçu

La plate-forme mobilité vise à offrir des services tous publics et des services dédiés aux personnes dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (pas un seuil à l'euro près, mais un repère d'action pour les travailleurs sociaux). Le schéma ci-dessous dessine les caractéristiques du projet expérimental.

Principes de fonctionnement de la plate-forme



Les caractéristiques du Pays Châtillonnais

Situé au nord de la Côte-d'Or, en limite de trois départements (Yonne, Aube, Haute-Marne), le Pays Châtillonnais, comprend 113 communes regroupées en 6 cantons.

Il s'agit d'un territoire :

- étendu : 50 km d'ouest en est et 70 km du nord au sud ;
- dont la population est peu dense : 12 habitants au km² contre 57 au niveau départemental ;
- dont la population est plus marquée par la pauvreté et le chômage : 11 % de taux de pauvreté en 2004 contre 9 % pour l'ensemble du département ; 7,2 % de taux de chômage contre 6,9 % en Côte-d'Or au quatrième trimestre 2006 ;
- dont les services générateurs de mobilité se concentrent sur le bourg centre de Châtillon ;
- qui ne possède pas de gare et dans lequel 3 000 habitants (soit 12 %) ne sont pas desservis par les lignes de bus ;
- dont les lignes de bus ne proposent généralement qu'un aller-retour dans la journée avec des correspondances et des horaires difficilement compatibles avec une activité professionnelle.

En amont de l'intervention de L'Agence, la communauté de communes très active qui porte la charte de développement et le contrat de Pays, consciente des problèmes de mobilité, avait commandité à un cabinet de conseil en urbanisme, habitat et déplacements, le CODRA, la réalisation d'un schéma de mobilité dont l'objet était de faire des propositions d'amélioration des transports collectifs.

Pour mener une réflexion qui permette de construire des propositions globales et cohérentes à l'échelle du Pays et pour tous les publics, nous avons décidé de combiner les approches et de mutualiser les ressources : l'ANSA et le CODRA, accompagnés par le Directeur du Pays, ont animé ensemble les différentes étapes du projet.

Les caractéristiques du Pays Plaine de Saône Vingeanne

À côté d'une agriculture encore très présente comprenant un secteur maraîcher et légumier en difficulté, il demeure un territoire de vieille tradition industrielle avec ses principaux secteurs en mutation, voire en reconversion :

- Un secteur prédominant en voie de disparition et technologiquement dépassé issu de l'industrie des composants électriques et électroniques, avec ses conséquences inévitables sur la sous-traitance locale (fermeture quasi-totale programmée du site THOMSON de Genlis),
- Un secteur affaibli dans le domaine de la chimie (fermeture partielle de la SNPE),
- Un secteur traditionnel de PME spécialisées dans les équipements et la mécanique (aciéries locales, traitement de surfaces, chaudronnerie) touché par la conjoncture mais ayant un potentiel de redressement,
- Un secteur agroalimentaire encore en essor sur certains domaines (développement récent de DIANA SAS) avec une transformation et une valorisation in situ des productions agricoles du Val-de-Saône (betteraves sucrières, légumes et oignons) mais avec des difficultés par manque d'organisation collective et d'adaptation aux exigences du marché sur le secteur de l'oignon déshydraté et pour les producteurs locaux de légumes que ce soit le maraîchage traditionnel ou de plein champ.

Situé à proximité immédiate de pôles économiques et industriels importants, il tangente l'agglomération dijonnaise avec ses « majors » de l'économie nationale et internationale (AMORA, URGO, Laboratoires FOURNIER, KOYO...) et se trouve en voisinage immédiat avec la Franche-Comté et son potentiel actif de PME (Dole, Gray notamment...).

S'il s'agit d'un espace bien desservi par les infrastructures routières (autoroutes avec sorties d'échangeurs sur l'A39 et l'A31, desserte trimodale du Technoport de Pagny), mais les transports collectifs internes au territoire sont mal adaptés aux besoins des personnes et des entreprises et ne favorisent pas les mobilités : ils sont peu en cohérence entre eux et avec les moyens de transports vers l'extérieur (trains, cars). Le Val-de-Saône reste trop souvent un territoire traversé, peu attractif pour les industriels en l'absence d'un positionnement stratégique clair, résultant en partie

de la faiblesse de l'intercommunalité récente. Celle-ci a néanmoins mis en place des projets de zone d'accueil d'entreprises dans le cadre d'un schéma de cohérence élaboré en commun.

Enfin, il s'agit d'un territoire qui souffre de manière lente de l'érosion de ses emplois industriels (- 431 emplois de 2003 à 2005) sans totale compensation par le tertiaire (+ 296 emploi de 2003 à 2005) et qui ne ressent pas encore un impact important des futures créations d'emplois, dû à son positionnement récent dans le domaine de la logistique (40 emplois à Pagny).

Acteurs et partenaires mobilisés

- Les représentants de l'insertion par l'activité économique (chantier et entreprises d'insertion)
- Les représentants du CG
 - Adjoint au Chef du service transport et Chargée de Mission au Transport (CG)
 - Directrice Enfance Famille et Insertion
 - Assistante Sociale ESF Châtillon
 - Responsable de l'UTAS de Montbard
 - Cadre technique RMI – RMA
 - Technicienne, CG21
- Directeur de la communauté de commune du Châtillonnais
- MILO: Directrice de la Mission locale des marches de Bourgogne
- ANPE de Châtillon
- ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie)
- Sous préfecture
- DDTEFP Dijon Coordinatrice Emploi Formation
- Guichet unique, Pôle d'Accueil en Réseau pour l'Accès aux Droits Sociaux (PARADS)
- SGAR
- Conseil régional
- MDEF: directrice de la Maison De l'Emploi et de la Formation (MDEF) de Haute Côte-d'Or
- Un groupe de 15 bénéficiaires du RMI des territoires d'expérimentation concernés.

Membres du groupe de pilotage sur le Pays Châtillonnais

- Président du Club des Entrepreneurs
- Sous préfet
- Maire de Châtillon-sur-Seine
- Président de la commission « Sport Jeunesse Loisirs Social » et conseiller général
- Conseiller général du canton de Montbard
- Président de la commission « Statuts, Communication »
- Président de la CC du Pays Châtillonnais
- Président de la commission Tourisme

- Conseiller général
- Adjoint Châtillon, animateur d'équipe
- Chargé de mission Service Coordination et Territoires
- DDE21, chef d'arrondissement de l'ATA Montbard
- DDE21, chargé d'étude
- Chef de projet Pays Châtillonnais
- Conseiller général du Canton de Recey-sur-Ource, président de la commission des affaires sociales

Une configuration quasi identique a été mise en place sur le Pays Plaine de Saône.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

Les principales conclusions du diagnostic reposent sur une quinzaine de réunions des groupes techniques en configuration plénière sur chacun des territoires, 5 à 8 réunions avec les bénéficiaires de chaque territoire et un questionnaire auprès de 59 entreprises pour le Pays Châtillonnais et 33 réponses sur le Pays Plaine de Saône Vingeanne

Les résultats synthétiques du diagnostic sur le Pays Châtillonnais

Les problèmes « tous publics »

- 3 000 habitants sans solution de transport collectif
- Des horaires ne permettant pas les correspondances
- Des horaires souvent incompatibles avec une mobilité régulière (emploi/formation)
- Des horaires pénalisant pour la mobilité occasionnelle: pas de retour sur la pause méridienne
- Une information existante, bien faite mais méconnue

Les problèmes spécifiques des personnes en insertion

- Un coût du transport jugé prohibitif
- Des freins psychologiques: la « mobilité » n'est pas un acquis définitif
- Des besoins mal satisfaits par le réseau collectif
 - Reprendre un emploi/une formation
 - Se rendre de manière occasionnelle à un RV (santé/social/emploi) sans perdre sa journée
 - Faire ses courses
 - Répondre à un besoin de mobilité imprévu: urgence, entretien d'embauche
- Bénéficiaire d'aides pour
 - Passer le permis
 - Financer un plein d'essence, une petite réparation, l'assurance, le contrôle technique
 - Faire l'acquisition d'un véhicule

Le budget: une étude financière a été faite sur cinq ans avec une hypothèse haute (214 k d'euros) et basse (175 k d'euros) pour la première année.

Les présidents des communautés de communes du pays ont validé la proposition d'expérimentation sur le pays le 21 mars 2007.

La phase de mise en œuvre sur le Pays Châtillonnais

La phase de mise en œuvre a ensuite commencé, notamment au niveau de la recherche de :

- Porteurs
- Financements
- Démarches logistiques: la recherche d'acquisition des 2 roues et 4 roues et des locaux.

Les recherches de porteurs ont eu lieu durant le printemps 2007. Trois associations professionnelles de l'insertion se sont portées candidates pour le portage (la mission locale, un chantier d'insertion et la maison de l'emploi et de la formation). La Mission Locale des Marches de Bourgogne a été retenue comme porteur notamment pour sa connaissance des publics, du territoire, des acteurs locaux et pour son implantation.

L'état des lieux des demandes de financement à janvier 2008 est le suivant: Si tous les financements étaient confirmés, cela représenterait environ 115 k d'euros (dont 25 k d'euros du conseil général, 10 k d'euros de la CCPC, 15 k d'euros du conseil régional, 25 k d'euros de l'appel à projet du HCSEA, et la valorisation des 5 véhicules du conseil général [25 k d'euros]). La MDE et la Prévention routière sont également sollicitées. Les financeurs privés et fondations seront sollicités dans un second temps.

Les premiers postes lourds sont sur :

- l'investissement pour l'achat des 2 roues notamment et le matériel associé: estimation environ à 15 k
- le fonctionnement, notamment l'assurance, l'acquisition d'un ordinateur et d'un vidéoprojecteur, le salaire de l'accompagnateur à la mobilité: 15 à 20 k

Il s'agit maintenant de lancer le recrutement du conseiller en mobilité (en cours pour fin février), d'envisager l'acquisition du matériel (dès les premiers versements et sous réserve d'avoir trouvé un local de stockage), former la plate-forme téléphonique, lancer les actions de communication...

Former un réseau régional « Mobilité » Bourguignon

Par ailleurs, la MILO avec d'autres porteurs mobilité, a décidé de former un réseau régional « Mobilité » Bourguignon. Ils ont prévu en septembre prochain une journée régionale, soit en Saône et Loire au CCAS de Bourbon Lancy, soit à Châtillon sur seine. À la journée, 5 porteurs de projet: Mâcon (71), Louhans (71), Bourbon Lancy (71), Château Chinon (58), Le Creusot Monceau (71) et Châtillon/seine (21).

Les résultats synthétiques du diagnostic sur le Pays Plaine de Saône Vingeanne

Les principales conclusions du diagnostic sont :

- Les problèmes
 - L'évolution des territoires de vie: le Val de Saône: un territoire en transition et en mutation

- L'évolution du marché du travail
- La mobilité: une capacité qui s'acquiert et qui se perd
- L'insertion des personnes en difficulté
- Les transports collectifs parfois inadaptés: tarifs, horaires (emplois en horaires décalés), transversalités
- Les découpages territoriaux des services publics de recherche d'emploi ou CAF: centralisation sur DIJON
- Quand l'obtention d'un véhicule est une condition d'embauche
 - Les enjeux
 - Des services adaptés aux problématiques des personnes en difficultés
 - Des besoins prévus ponctuels: se rendre aux RV, faire ses courses...
 - Des besoins prévus récurrents: emplois, formation
 - Des besoins imprévus: urgence, entretien d'embauche...
 - Des aides financières

La phase de mise en œuvre sur le Pays Plaine de Saône Vingeanne

Les présidents des communautés de communes du pays ont validé le principe de la proposition d'expérimentation sur le pays le 21 mars 2007 en émettant des réserves quant à la gouvernance, le portage et l'engagement du conseil général et souhaitant un nouveau Conseil d'Orientation de Pays. Il a alors été lancé des recherches de porteurs; aucun porteur unique ne s'est dégagé.

Le système de portage et gouvernance a alors été réfléchi sur la base de la combinaison de plusieurs porteurs spécialisés par service, chacun ayant été rencontré individuellement. L'analyse de leurs réponses est en cours (compétences, proposition financière...)

Au mois de décembre 2007, les élus souhaitaient lancer la plate-forme en mettant l'accent sur le service d'accompagnement à la mobilité/réapprentissage de la mobilité, les cours de préparation au passage du code et remise à niveau, les services de plate-forme téléphoniques, et le covoiturage; la location de véhicules 4 roues et 2 roues étant remis en priorité 2, et ce malgré les préconisations de l'ANSA.

Difficultés rencontrées et solutions proposées ou mises en place

Le choix d'expérimenter sur un territoire structuré autour d'un Pays était justifié par une meilleure gouvernance et un meilleur portage. Un autre axe était d'agir en complémentarité avec le cabinet CODRA en charge d'un schéma de mobilité sur le même territoire. Ce cabinet avait en outre en perspective les extensions possibles, notamment sur le Pays Beaunois qui a lui-même initié un schéma de mobilité. Par ailleurs, le souhait de partager les expériences en cours notamment sur le transport à la demande sur le canton de Genlis en vue d'expérimenter, capitaliser et généraliser a motivé ce choix.

L'adhésion des élus: La problématique soulevée par le CG n'a pas forcément reçu l'adhésion des élus du territoire. L'implication de la communauté de communes est

également un point structurant qui permet de maintenir l'implication des membres du groupe de travail au fil des mois.

Les limites de la gouvernance : On constate que les 2 territoires, bien que structurés tous les 2 en pays, n'ont pas avancé de la même manière : la communauté de communes du pays Châtillonnais semble bénéficier d'une dynamique et d'une fédération plus homogène facilitant le processus de décision ; le découpage du pays Plaine de Saône a une existence davantage administrative, plus difficile à coordonner. Dans le Pays Châtillonnais, les élus ont été rassurés sur le soutien financier et le portage.

Le portage : Pour ce type de projet (mobilité, alimentation...), il est difficile de trouver un porteur. En chercher un ou plusieurs dès la phase d'étude serait indéniablement un « plus ».

Les locaux : Les locaux sont aussi une difficulté. Là aussi des recherches très en amont peuvent faciliter les échanges avec les élus.

Les financements : Ce type de projet repose essentiellement sur des subventions, et fonctionne à perte. On peut avoir la tentation d'en ramener le coût au nombre de bénéficiaires utilisateurs ce qui aboutit inéluctablement à la non efficacité du dispositif.

Impact chiffré : Pour ce type de projets (mobilité, garde d'enfants, alimentation...) qui sont des dispositifs d'aides périphériques au système principal, il est très difficile :

- D'identifier la population cible (base : recensement 1999) : nombre de personnes sous le seuil de pauvreté, ayant un référent, sans mode de locomotion, en recherche d'emploi ; *a fortiori* un objectif chiffré.
- Neutraliser les effets de bords : comment peut-on être sûr qu'une personne retrouve un travail grâce à notre dispositif ?
- De partir sur un système d'évaluation via un groupe témoin consistant à comparer les résultats ou les indicateurs définis sur une zone expérimentale (zone sur laquelle un nouveau dispositif ou un nouveau projet est mis en place) et une zone dite « témoin » ou zone test (zone comparable d'un point de vue démographique, économique, santé etc.. où l'on ne teste pas de nouveau dispositif). Il semble difficile d'appliquer ce protocole d'évaluation dans le cadre du projet alimentation en raison :
 - des difficultés à isoler les facteurs ayant réellement un impact sur la santé, l'insertion professionnelle, l'amélioration de la situation financière
 - des difficultés à choisir une zone témoin le cas échéant étant donné le nombre limité de personnes ciblées par l'épicerie (dans le cadre de l'expérimentation du RSA, le nombre minimum de personnes est de 300)

On pourrait envisager une méthode consistant à comparer les indicateurs état/situation de départ de la personne et état/situation d'arrivée de la personne. Encore faut-il converger sur ce qu'est la « situation d'arrivée ». Pour ce qui est des publics en insertion, l'objectif est clair : la mise en œuvre de moyens de mobilité

supplémentaires sur ce territoire doit permettre d'augmenter les solutions d'insertion professionnelle (emploi et/ou formation) de ceux qui les utilisent.

La comparaison, pour chaque personne, du nombre d'heures travaillées (ou heures de formation) sur des périodes identiques avant et après la première utilisation de la plate-forme constitue une première base d'évaluation de la performance des services.

Par ailleurs, des indicateurs d'utilisation des moyens sont identifiés. Le nombre de bénéficiaires des différents services sera relevé.

Bilan quantitatif et qualitatif du projet

On peut tirer quelques enseignements des travaux effectués :

- Les groupes techniques ont accepté les contraintes inhérentes à toute conduite de projet : les délais, une perturbation du travail quotidien et donc une charge de travail supplémentaire.
- L'intérêt de la complémentarité des compétences entre l'Agence et le cabinet CODRA et le CG et le groupe technique (chantier d'insertion, mission locale, MDE, DDTEFP...) : elle a permis d'avoir une approche globale des questions de mobilité c'est-à-dire une prise en compte :
 - de l'ensemble des publics du territoire en « difficultés » de mobilité (publics en insertion mais aussi personnes âgées ne pouvant plus conduire, personnes à mobilité réduite, visiteurs et touristes ayant fait le choix de se déplacer sans voiture, ménages ne disposant que d'un véhicule pour toute la famille...).
 - de l'ensemble des modalités de transports (collectif, individuel, contraint, à la demande...)
 - de l'ensemble des dispositifs d'accompagnement (aides financières, passage du permis, tarification des transports collectifs, apprentissage de la mobilité).
- Le rôle structurant de la communauté de communes qui permet de s'inscrire dans une dynamique de territoire (maillage avec les autres projets, interface avec les élus) et fédère les acteurs.
- La richesse de l'approche partenariale pour l'élaboration des solutions et sa nécessité pour que le projet soit accepté, validé, porté localement.
- L'importance de l'écoute de ceux à qui les services sont destinés (groupe de bénéficiaires).
- L'élaboration de solutions pour mieux se déplacer doit être complétée par d'autres réflexions et d'autres mesures, en particulier pour conforter les entreprises présentes, en attirer de nouvelles et développer l'emploi sur le territoire mais aussi pour mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire qui contribue à faciliter la mobilité, notamment en localisant les logements, les services, les commerces et les zones d'emploi dans des lieux accessibles pour tous.

Garde d'enfants en Pays Châtillonnais et en Pays Rives de Saône

La commande initiale du conseil général visait le développement spécifique d'une offre de garde en horaires atypiques ou décalés pour lever l'un des freins à la reprise d'emploi des personnes les plus précaires. Cette commande s'appuyait sur un certain nombre de constats nationaux :

- La disparition progressive de la norme fordiste du travail : CDI, temps plein, horaires réguliers et synchronisés avec les autres temps sociaux,
- Les formes les plus dures de la flexibilité touchent particulièrement les moins qualifiés et les cadres, les métiers de l'industrie, des services aux personnes et du commerce,
- La structure du chômage est très inégalitaire : favoriser le retour à l'emploi des femmes et donc le développement économique nécessite, dans un contexte social ou le soin des enfants est d'abord l'affaire des femmes, de développer l'offre de garde,
- Les emplois proposés aux femmes sont souvent des emplois précaires ou sur des secteurs (commerce, vente, services aux personnes, hôtellerie) aux horaires décalés,
- L'offre de garde reste essentiellement développée autour de la norme fordiste
- La demande évolue vers des besoins atypiques mais en l'absence de réponses « officielle », elle est souvent régulée « en interne » par les ménages eux-mêmes qui organisent des arrangements entre ressources formelles (systèmes de garde) et informelles (réseau de parenté, voisinage) ce qui implique souvent une forte pression et une lourde charge mentale quotidienne

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

L'objet général de l'étude est de développer et d'améliorer l'offre de garde des enfants de 0 à 3 ans pour favoriser la conciliation vie familiale/vie professionnelle et favoriser l'insertion des plus démunis.

Les objectifs spécifiques du projet :

- Prendre en compte la spécificité du pays : une demande éclatée géographiquement et faible quantitativement
- Élargir l'offre de garde d'enfants existante pour
 - Aider les parents à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle
 - Améliorer les conditions de vie de l'enfant par une meilleure prise en compte de ses rythmes de vie et de ses besoins,
 - Ne pas fragiliser l'emploi (maintien en activité, recherches facilitées...),
- Favoriser l'insertion des personnes les plus démunies
- Réduire les inégalités hommes/femmes devant l'emploi

Contexte : en octobre 2006, la commande conjointe du conseil général à l'ANSA et à la CODAJE sur la base du constat d'une problématique sur l'accueil d'enfants en horaires décalés, nous a amenés à effectuer un travail commun, à participer aux questionnaires des acteurs du territoire notamment auprès des structures atypiques,

et à mutualiser nos efforts avec la CODAJE d'octobre à décembre 2006. Dans ce contexte, l'ANSA a réalisé un ensemble de recherches sur les expériences en matière d'horaires décalés en France.

La mission de la CODAJE s'arrêtant à la phase d'état des lieux qui a eu lieu en février 2007, l'analyse plus approfondie, dans le cadre d'une étude de faisabilité sur les modes de gardes en horaires atypiques (avant 8 heures, après 19 heures, nuit ou week-end) pour les personnes en difficulté, a nécessité la constitution de nouveaux groupes de travail impliquant les élus, les travailleurs sociaux au niveau local, les équipes techniques, les associations et fédérations impliquées sur ce sujet.

Deux territoires ont donc ensuite été définis : le Pays Châtillonnais et 2 cantons du COPIEVAL : Saint Jean de Losne et Seurre. La collectivité Rives de Saône a accepté d'être le territoire pilote dans cette démarche et y a consacré temps et moyens.

L'étude de faisabilité en Pays Châtillonnais

Les travaux menés par l'ANSA

Afin de valider la pertinence de ces constats sur le Pays Châtillonnais, une double démarche de diagnostic a été conduite :

- Un diagnostic qualitatif par l'envoi d'un questionnaire à partir des fichiers CAF à 1 594 familles (taux de réponse de 6,5 %)
- Un diagnostic quantitatif à partir des données de la CAF et du conseil général sur le nombre et la structure des familles et sur la structure de l'offre de garde

Les constats

Le constat liminaire est que la mesure des besoins en matière d'accueil de la petite enfance est complexe :

- D'une part compte tenu du couple coûts-aides pour les différents modes de garde, les familles modestes et plus encore les familles bénéficiaires de minima sociaux optent le plus souvent pour la garde par l'un des parents (généralement la mère). Les familles monoparentales sont encore plus contraintes dans leur choix. De fait ces familles n'expriment pas forcément un besoin de garde.
- D'autre part, s'agissant des assistantes maternelles, les places disponibles sont difficiles à connaître précisément car certaines assistantes se retirent du marché du travail sans forcément le signaler.

Les principaux enseignements du diagnostic qualitatif sont les suivants :

- La situation de monoparentalité est plus faible qu'au niveau national (13 % d'enfants en familles monoparentales contre 15 % au niveau national) mais ne peut être négligée dans l'élaboration des solutions
- 46 % des familles sont bi-actives (source CAF)
- Il existe un potentiel non négligeable, si l'on considère que le retrait d'activité est souvent contraint, de besoins de garde
 - Ponctuel pour prendre « du temps pour soi »
 - Régulier pour favoriser le retour à l'activité

- La répartition des revenus du Pays comparée aux calculs sur le coût réel des modes de gardes (CNAF) montre que pour ne pas pénaliser les plus modestes (ressources familiales < à 2 SMIC) il faut
 - Développer l'offre collective de garde et/ou
 - Développer l'offre en assistantes maternelles avec un accompagnement financier pour les plus modestes
- Si le mode de garde privilégié (principalement en raison de la nature de l'offre) est l'assistante maternelle, 43 % de ceux qui font garder leurs enfants utilisent la famille ou les amis alors que ce mode de garde nécessite des « arrangements » permanents sources de complexité signe d'une pénurie de l'offre et d'un problème de solvabilité pour les plus modestes
- Les besoins atypiques (jours et/ou heures) ne sont pas précisément quantifiables mais sont existants
- Il faut y apporter des réponses sur des quantités faibles (test) en identifiant la localisation des activités qui produisent ces besoins (commerce, services aux personnes, 3 X 8). La ville de Châtillon, pôle d'activité du Pays, pourrait servir de zone test.

Les principaux constats du diagnostic quantitatif sont les suivants :

La situation de l'offre de garde dans le Pays Châtillonnais : situation par bassin de vie

	Aignay	Baigneux	Châtillon	Laignes	Montigny	Recey
Nombre d'enfants de moins 4 ans à garder	48	64	382	101	72	67
Nombre de places	37	54	292	75	58	48
Taux de tension offre/demande	0,77	0,84	0,76	0,74	0,80	0,71
Nombre de places à créer	11	10	90	26	14	19
Enfants en familles monoparentales/enfant	0,08	0,06	0,17	0,02	0,09	0,09
Population sous le seuil de pauvreté	6,9%	11,8%	12,5%	9,1%	9,3%	9,8%

Le nombre d'enfants de moins de 4 ans est fourni par la CAF. Ces chiffres ont été consolidés en les comparant au nombre de naissances sur chaque canton depuis 2000.

Population sous le seuil de pauvreté : « une approche cantonale de la pauvreté-précarité en Bourgogne, juin 2004 »
Plate-forme de l'Observation sociale en Bourgogne

On identifie un nombre de places « maximum » à créer qui correspondrait à une satisfaction de tous les besoins

La recherche documentaire réalisée sur les dispositifs innovants en matière de garde en horaires atypiques et/ou pour les personnes les plus démunies a fait apparaître que ces dispositifs n'étaient pas adaptés à la situation du Pays Châtillonnais :

- Les dispositifs sur les horaires atypiques ont un fonctionnement plus coûteux et sont donc conçus comme complémentaires à une offre en horaire classique de bonne qualité, ce qui n'est pas le cas du Pays
- Ces dispositifs sont basés sur une garde au domicile des parents par des personnels qui se déplacent en voiture : l'éclatement des besoins sur la superficie importante du Pays occasionnerait des surcoûts importants
- L'implantation d'une crèche spécialisée dans l'accueil et l'accompagnement des publics les plus démunis nécessitent des volumes de population qui n'existent pas dans le Châtillonnais

Ainsi, il est apparu que sur un territoire rural et peu peuplé, les questions des difficultés de garde d'enfants des personnes en difficultés ne pouvaient être abordées que dans le cadre global d'une amélioration de l'offre sur tout le territoire et pour toutes les familles.

De problème unique, la prise en compte des besoins des plus démunis est devenue une problématique transversale à toutes les actions.

Les solutions

Les solutions présentées ici sont le résultat de l'arbitrage des élus. La seule proposition du groupe que les élus n'ont pas retenu pour des raisons de coût est la création d'une crèche familiale de 30 places sur le canton de Châtillon :

- **Offrir de nouvelles places de garde d'enfants à échéance 2010**
 - En améliorant l'existant et en développant de nouvelles structures
 - En mixant structures collectives et développement du réseau privé des assistantes maternelles
 - En améliorant la répartition territoriale
 - En répondant à des besoins de garde à temps plein et en horaires atypiques comme à des besoins ponctuels
 - En accompagnant financièrement les familles modestes et en les soutenant en particulier dans les situations de monoparentalité
- **Optimiser la réponse aux besoins d'information centralisée et d'accompagnement des parents (complexité de l'offre, des systèmes d'aides, de la relation salariale)**
- **Mieux identifier la structure du marché (offre/demande) pour optimiser la planification future**

Les solutions : réponses transverses

Développer un Relais Assistante Maternelle (RAM) itinérant

Les missions fondamentales d'un RAM sont de :

- Favoriser les échanges entre les enfants, les parents et les assistantes maternelles
- Organiser l'information des parents et des assistantes maternelles
- Entrer en contact avec les personnes non agréées faisant fonction d'assistantes maternelles
- Susciter et promouvoir les formations d'assistantes maternelles
- Animer des temps de regroupements collectifs d'enfants avec leurs assistantes
- Participer à la fonction d'observation des conditions locales d'accueil des jeunes enfants

Le développement d'une itinérance du RAM actuel est un levier essentiel de la réussite du projet « petite enfance »

- Il correspond à l'étalement géographique du Pays et aux difficultés de mobilité des assistantes maternelles ou des parents : le RAM actuel a atteint un seuil dans son offre de service
- Il permettra de développer quantitativement l'offre de garde dans un souci de

bonne répartition territoriale à création locale d'emploi ; objectif de création de 20 places sur le territoire

- Il permettra de développer qualitativement l'offre existante en touchant les assistantes isolées géographiquement
- Il permettra de mieux répondre aux besoins des personnes les plus démunies (en particulier les familles monoparentales) grâce à une formation spécifique de ses personnels à l'accueil de ces personnes

Soutenir les personnes les plus démunies

L'augmentation du nombre de places à temps plein sur l'ensemble du pays est favorable à la reprise d'emploi

- Une réponse aux demandes urgentes ou en horaires atypiques : Par la constitution d'un réseau d'assistantes acceptant les horaires atypiques et/ou ayant une extension d'agrément pour les demandes urgentes
- Une réponse aux difficultés de financement pour les premiers mois
 - Par la mise en place expérimentale (50 personnes) d'une aide dégressive sur trois mois pour prendre en charge les frais de garde en attendant les aides de la CAF
 - 100% le premier mois, 50 % le deuxième, 25 % le troisième
 - L'aide serait donnée pour toute reprise d'emploi, quelle que soit sa durée et quel que soit le contrat de travail (pour des missions d'intérim, l'aide pourrait être octroyée à concurrence de trois mois de travail en respectant la dégressivité)
 - L'aide serait donné deux fois par an au maximum pour une personne
- Une réponse aux freins psychologiques
 - Informer les relais (professionnels de l'insertion et de l'emploi) et les personnes concernées
 - Élaborer une formation destinée aux professionnels de la petite enfance pour améliorer l'accueil et la prise en charge de ces populations

Mieux gouverner pour coordonner et prévoir

Création d'un poste de coordination au sein de la communauté de communes pour piloter l'ensemble de la mise en œuvre des projets, assurer une meilleure qualité de service auprès des parents (information centralisée) et une meilleure prévision des besoins (observatoire)

Les solutions : réponses par bassin de vie

Cantons de Montigny-sur-Ource et Recey

Création de deux micro-crèches de 9 places chacune

- La qualification des personnels est équivalente à celle d'une assistante maternelle agréée. Les familles recourant à ce mode de garde pourront bénéficier du complément de la PAJE « recours à une structure » ;
- les directeurs des très petites crèches pourront en diriger 2 ou 3, lorsque la

petite taille de ces crèches n'exige pas une fonction de direction à temps plein. Ce qui devrait permettre d'ouvrir de nouvelles structures, notamment en zones rurales, en baissant le coût de fonctionnement des petites crèches de 20% ;

- les règles de calcul du taux d'encadrement des enfants sont assouplies pour mieux coller aux besoins et permettre aux gestionnaires d'éviter des surcoûts inutiles.

Canton de Châtillon

Améliorer l'offre existante en passant de 18 à 20 places et en augmentant le nombre de places à temps plein ; cette augmentation de la capacité nécessite des travaux d'aménagement.

Cantons de Baigneux-les-Juifs et Aignay-le-Duc

- Passer de 12 places à 13 places.
- Passer d'une ouverture sur 2 jours 1/2 à une ouverture sur 5 jours afin d'offrir des gardes à temps plein pour les (futurs) salariés.
- Étendre les plages horaires d'ouverture : de 8 h 00 à 18 h 30.

Les enseignements

Ce projet n'aurait pu aboutir sans l'implication forte de la communauté de communes, tant au niveau de la structure administrative que des élus. La volonté du conseil général est nécessaire mais pas suffisante : elle peut même être perçue comme une injonction de « l'administration centrale » peu soucieuse des préoccupations et des réalités locales. Sur ce projet la volonté départementale a rencontré les préoccupations d'une communauté de communes qui souhaite se développer.

L'implication de la communauté de communes est également la force structurante qui a permis de maintenir l'implication des membres du groupe de travail au fil des mois. Rassurés sur le soutien financier et le portage, ils ont accepté les contraintes inhérentes à toute conduite de projet : une perturbation du travail quotidien et donc une charge de travail supplémentaire.

L'autre élément important tient à la possibilité d'avoir pu s'inscrire dans le renouvellement du contrat enfance jeunesse de la CAF fin 2007 : à quelques mois près aucune des solutions proposées n'aurait pu trouver les cofinancements nécessaires.

Et maintenant ?

Le projet va maintenant entrer dans sa phase de mise en œuvre.

Celle-ci suppose de poursuivre la mobilisation des acteurs. Sur la proposition de l'ANSA, la communauté de communes a choisi de l'organiser autour de groupes de travail associant les élus, les acteurs institutionnels et les bénéficiaires. Au-delà de la mise en œuvre du projet petite enfance, la communauté de communes a souhaité que l'ANSA l'accompagne dans ce cadre méthodologique participatif pour

refonder l'ensemble de son projet éducatif territorial (petite enfance/culture et loisirs/sport/éducation.)

Celle-ci suppose également de se doter d'un ensemble d'indicateurs d'impact qui seront construits en parallèle de la mise en œuvre.

Celle-ci suppose, enfin, de rechercher des sources de financement complémentaires: si la communauté de communes a obtenu un important cofinancement de la CAF *via* le contrat enfance jeunesse et du conseil général sur le RAM itinérant, l'importance du reste à charge l'amènent à rechercher d'autres ressources financières au travers du programme européen « Leader » et du « contrat de pays » signé avec le conseil régional et le conseil général.

L'étude de faisabilité sur Rives de Saône

Les travaux menés par l'ANSA

Afin de valider la pertinence des constats nationaux sur le Pays, une double démarche de diagnostic a été conduite :

- Un diagnostic qualitatif par l'envoi d'un questionnaire à partir des fichiers CAF à 1 532 familles (taux de réponse de 32 %)
- Un diagnostic quantitatif à partir des données de la CAF et du conseil général sur le nombre et la structure des familles et sur la structure de l'offre de garde

Pour ce faire, le groupe a d'abord dû élargir le périmètre de travail afin d'analyser :

- le contexte socio-économique du territoire
- l'existant sur les modes de gardes actuels et en « horaires normaux » tout public.
- Ensuite, sur ces 2 cantons du Copieval, le groupe a réalisé les travaux suivants :
 - Offre: Analyse de l'offre actuelle sur le territoire: assistantes maternelles, RAM, crèches, haltes garderies, péri et extra scolaires (voir annexe)
 - Besoins: Construction d'un questionnaire, envoi à 1 532 familles, saisie, analyse des besoins
 - Solutions: identification des ébauches de solutions.

Les résultats de l'analyse consolidée sur les 2 cantons du questionnaire ainsi que la méthodologie de travail font l'objet d'un document séparé. Les résultats des questionnaires ont également été travaillés sur la base du regroupement des 37 communes en 10 groupes.

Le questionnaire

La cible du questionnaire était Les familles du pays Rives de Saône ayant des enfants de 0 à 12 ans, soit 1 532 questionnaires envoyés à partir du fichier de la CAF. Le taux de retour a été excellent: réception de 509 réponses soit 32 %.

Les objectifs étaient de :

- Avoir une analyse de la perception de la réalité actuelle
- Recueillir les besoins

D'autres types de problèmes ont été évoqués : la scolarisation et la mobilité, les mouvements migratoires, les regroupements politiques, l'environnement économique... Le problème du coût d'accès évoqué de manière récurrente peut s'expliquer par :

- L'organisation de la politique Enfance Jeunesse
- Les sources de financement et les priorités : le développement du périscolaire est une charge lourde pour la collectivité qui aujourd'hui ne peut l'assumer seule
- Le problème des amplitudes horaires de garde périscolaire et d'accueil pour les CLSH
- Le problème de garde le mercredi et dans une moindre mesure le samedi
- La qualité des activités proposées

Les besoins/les problèmes de ceux qui font garder leurs enfants

Pour les familles en activité professionnelle, les besoins sont :

- Des solutions pour face aux horaires décalés + heures supplémentaires + le week end : 34 %
- Des modes de garde pour les vacances : 17 %
- Des tarifs moins onéreux : 10 %

Pour les familles sans activité professionnelle, les besoins sont :

- Des solutions pour faire face à des besoins imprévus
- Des RV dans les services publics et santé

Les besoins/les problèmes de ceux qui ne font pas garder leurs enfants

46 % des familles qui ne font pas garder leurs enfants auraient souhaité le faire mais n'ont pas pu pour :

- Des raisons financières : 56 % auraient fait garder leurs enfants s'il n'y avait pas eu la contrainte financière : le retrait d'activité est certainement contraint
- Absence de mode de garde
- Problème sur les horaires

Elles auraient besoin de mode de garde pour :

- Des besoins imprévus (RV, maladies...)
- Se rendre à un RV programmé (service public, recherche d'emploi, santé...)
- Du temps personnel
- Suivre une formation

Les solutions retenues

Plusieurs solutions ont été évoquées, réfléchies et analysées pour retenir

- Étendre la Halte Garderie sur Seurre vers du multi accueil
- Monter une structure à Saint Jean de Losne :
 - Une antenne de Seurre sur Saint Jean de Losne
 - Monter une micro crèche sur le canton de Saint Jean de Losne

La halte garderie de Seurre est un projet d'extension en terme de superficie en vue de devenir une structure multi-accueil lui permettant d'être ouvert à temps plein.

Les difficultés en cours semblent être d'ordre :

- logistique : les locaux à trouver
- RH : le personnel à recruter
- de la mobilité : il faut pouvoir s'y rendre

D'autres solutions ont été évoquées (halte garderie et crèche itinérantes...) mais nécessitent un diagnostic plus fin par rapport à l'offre actuellement présente sur le territoire. En effet, l'exploitation du questionnaire ne permet pas de faire ressortir les couplages de mode de garde (par exemple garde collectives et assistantes maternelles) pourtant souvent utilisés

Prochaines étapes

- Exposer les résultats avec les élus : date à définir
- Réfléchir sur les conditions techniques et les coûts (CAF, Médecin de PMI du CG, ADMR, RAM)

Difficultés rencontrées et solutions proposées ou mises en place

Le choix des territoires était pour expérimenter sur un territoire structuré autour d'un Pays pour une meilleure gouvernance et un meilleur portage, touché par les questions de garde d'enfants en horaires atypiques pour les personnes en difficulté.

La non-adhésion des élus : La problématique soulevée par le CG n'a pas forcément reçu l'adhésion des élus du territoire. La volonté du conseil général est nécessaire mais pas suffisante : elle peut même être perçue comme une injonction de « l'administration centrale » peu soucieuse des préoccupations et des réalités locales. Sur ce projet la volonté départementale a rencontré les préoccupations d'une communauté de communes qui souhaite se développer.

Les limites de la gouvernance : On constate que les deux territoires, bien que structuré tous les 2 en pays, n'ont pas avancé de la même manière : la communauté de communes du pays Châtillonnais semble bénéficier d'une dynamique et d'une fédération plus homogène facilitant le processus de décision ; le découpage de Rives de Saône a une existence davantage administrative, plus difficile à coordonner.

Les financements : L'autre élément important tient à la possibilité de n'avoir pas pu s'inscrire dans le renouvellement du contrat enfance jeunesse de la CAF fin 2007 : à quelques mois près quelques-unes des solutions proposées auraient peut-être pu trouver les cofinancements nécessaires.

Contrat aidé expérimental

L'étude de faisabilité a démarré dès la 1^{re} convention en septembre 2006 et s'est poursuivi jusqu'en décembre 2007.

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

Il s'agissait tout d'abord d'étudier la faisabilité d'un tel projet, dont l'objectif recherché est à la fois d'assurer une plus grande lisibilité des contrats et de permettre de meilleurs résultats en matière d'insertion professionnelle, en en définissant les futurs contours: la conception d'un dispositif de contrat aidé unique de retour à l'emploi, qui pourrait être mis en œuvre dès que les dispositions législatives permettant la fusion expérimentale des contrats existants auraient été adoptées.

Contexte national

Au plan national, l'efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi est critiquée.

Le rapport 225 (2006-2007) de la commission des finances du Sénat qui fait suite à l'enquête demandée à la Cour des comptes par cette même commission, met en exergue, une nouvelle fois, les éléments qui freinent l'efficacité de ces dispositifs:

- leur éclatement (4 contrats) et leur complexité (caractéristiques multiples et parfois contradictoires)
- l'instabilité de leurs conditions de mise en œuvre tant d'un point de vue juridique que dans la stratégie avec un mouvement de balancier entre secteur marchand et non marchand, ce dernier étant sollicité en période de basse conjoncture
- le croisement d'une logique de déconcentration (Enveloppe Unique Régionale) et de décisions nationales qui percutent la stratégie régionale engendre complexité et confusion sur le terrain
- l'ensemble de ces éléments produit une complexité qui gêne l'opérateur ANPE dans sa mission et entame sa crédibilité auprès des employeurs
- enfin, une efficacité très relative sur l'insertion des bénéficiaires en particulier sur le secteur non-marchand (insuffisance de la formation, de l'accompagnement) alors que ce secteur est nettement plus subventionné

Contexte législatif

L'article 142 de la Loi de Finances 2007 et l'article 52 de la loi relative notamment au droit au logement opposable montrent que le législateur a pris en compte l'ensemble de ces constats; ils constituent une avancée importante mais encore incomplète pour être vraiment décisive et efficace:

- adossées à la complexité structurelle des contrats existants, les dérogations autorisées ne permettent pas de substituer un contrat unique aux 4 contrats existants
- réservées aux seuls bénéficiaires de minima sociaux, les dérogations autorisées continuent de stigmatiser ceux qui sont le plus en difficulté.

Descriptif du dispositif

En plus de ces constats nationaux, le groupe de travail départemental constitué de l'État (DRTEFP, DDTEFP, ANPE), du conseil général (Direction Enfance Famille Insertion) et de l'ANSA, s'appuyant sur une expertise de terrain et sur l'écoute de 64 entreprises et 34 bénéficiaires a mis en évidence d'autres éléments qui viennent compléter les constats précédents :

- l'existence de contrats réservés aux bénéficiaires de minima sociaux à des effets stigmatisant vis-à-vis des employeurs potentiels
- du fait du faible horaire hebdomadaire de travail, les contrats sont trop faiblement rémunérés et peu incitatifs à une reprise d'activité qui peut s'avérer coûteuse (mobilité, garde d'enfant, habillement)
- du fait du faible horaire de travail, en particulier dans le secteur non marchand, les situations de travail sont peu apprenantes et l'intégration dans le collectif est difficile.

Une série de réunions techniques a ainsi permis de définir un pré-projet redessinant les contrats aidés. Ce projet proposait des évolutions concernant l'aide versée aux employeurs, la durée des contrats, l'accompagnement des bénéficiaires et des entreprises et la formation des bénéficiaires. Il a permis de rédiger le dossier d'expérimentation servant de support pour autoriser le département à expérimenter, décret obtenu le 5 mai 2007.

Partenaires mobilisés

- ANPE,
- DRTEFP,
- DDTEFP,
- Conseil général (Direction Enfance Famille Insertion)

Retours d'expérience

L'absence de visibilité sur le positionnement de l'État, tant en termes opérationnels que budgétaires (la circulaire de la DGEFP relative à la mise en œuvre des expérimentations sur les contrats aidés ne date que du 12 décembre 2007) n'a pas permis d'aller au-delà de l'étude de faisabilité sur le contrat expérimental.

À ce jour, compte tenu de la réforme des minima sociaux, incluant une réforme des contrats aidés, prévue pour la fin de l'année 2008, de la baisse de l'Enveloppe Unique Régionale limitant les possibilités de réalisation des contrats (l'estimation des coûts donne un arbitrage entre 140 CEI versus 1 500 Contrats Aidés), et des délais très courts d'expérimentation diminuant la portée de l'évaluation, le conseil général ne souhaite pas privilégier ce projet. Cette proposition doit cependant être confirmée par le Président du conseil général. En tout état de cause, la délibération ne pourrait intervenir que lors de l'Assemblée d'avril 2008

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la Caisse des Dépôts.

Communauté de communes du Pays Châtillonnais

Projet éducatif territorial

L'étude a débuté en septembre 2007.

Territoire d'expérimentation

Il s'agit de la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais, Située au Nord de la Côte-d'Or, en limite de 3 départements (Yonne, Aube, Haute-Marne), le Pays Châtillonnais, comprend 113 communes regroupées en 6 cantons.

Il s'agit d'un territoire :

- étendu : 50 km d'ouest en est et 70 km du nord au sud
- dont la population est peu dense : 12 habitants au km² contre 57 au niveau départemental
- dont la population est plus marquée par la pauvreté et le chômage : 11 % de taux de pauvreté en 2004 contre 9 % pour l'ensemble du département ; 7,2 % de taux de chômage contre 6,9 % en Côte-d'Or au quatrième trimestre 2006

Objectifs

Le contrat de pays 2007-2013 signé entre l'État, la région, le département et le Pays Châtillonnais est la formalisation d'une stratégie ambitieuse de développement qui s'articule autour de trois axes :

- permettre l'implantation d'activités créatrices d'emplois,
- conforter les services à la population par une mutualisation des moyens,
- poursuivre et accentuer la mise en tourisme du territoire en s'appuyant sur la dynamique d'Alésia.

Le projet éducatif territorial : est l'une des actions à conduire dans le cadre du contrat de pays. Il s'agit de programmer le développement des services à la population dans les domaines de l'accueil des jeunes enfants, de l'éducation, de la culture, des loisirs et du sport.

Le développement du Pays ne se fera qu'en permettant à tous les citoyens d'accéder à tous les services. Aussi, profitant de la dynamique nationale du « Grenelle de l'insertion », le Pays a souhaité faire de la lutte contre toutes les exclusions le fil rouge du projet éducatif.

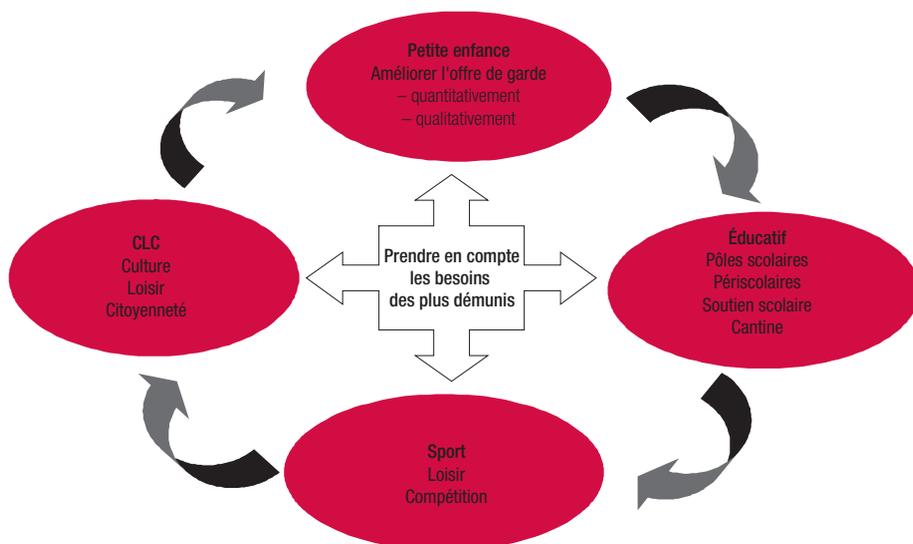
Pour assurer la réussite de ce projet, le Pays a choisi d'initier une démarche innovante en confiant la phase d'élaboration des propositions à des groupes de travail constitués :

- des citoyens auxquels sont destinés les services,

- des élus qui portent et financent les actions,
- des « spécialistes » des différents sujets, issus du monde associatif, de l'entreprise, du service public...

Tout en s'appuyant sur l'existant et les projets déjà initiés, ces groupes ont toute latitude pour proposer les changements nécessaires à la mise en place de services ambitieux et adaptés au territoire. À partir de ces propositions, le conseil communautaire décidera des actions à mettre en œuvre.

Quatre thèmes de réflexion



Les groupes seront constitués de :

- 10 citoyens du Pays dont 5 identifiés par les travailleurs sociaux pour assurer la prise en compte spécifique de leurs besoins,
- de 2 élus, Président et suppléant,
- de 8 personnes qualifiées.

Deux animateurs par groupe assureront la conduite des réunions (recherche documentaire, préparation, animation, compte rendu).

Les 4 groupes se réuniront en parallèle le soir de 18 à 20 heures sur 5 mercredis (27/02 ; 26/03 ; 23/04 ; 14/05 ; 04/06) au Lycée Désiré Nisard de Châtillon. La réunion du 27/02 sera la réunion de lancement.

Une garderie (3-11 ans) pour faciliter la présence des parents sera organisée sur place (3 animateurs BAFA).

Conseil général de l'Eure

Quelques caractéristiques concernant le département de l'Eure

- Nombre d'allocataires RMI au 31 décembre 2006 : 9 613 (18 711 bénéficiaires, rapport de 1,95) ;
- Dépenses RMI 2006 : 44,4 M d'euros, dont allocation : 36,9 M d'euros ;
- Dépense par habitant : 82 euros ;
- Taux 2006 de reprise d'activité des bénéficiaires du RMI accompagnés (UTAS de Louviers uniquement) : 16 %.

Plate-forme unique d'accueil des bénéficiaires du RMI

L'expérimentation est effective depuis mi-janvier 2007 à Pont-Audemer et à Bernay depuis mi mai 2007.

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

- Réduire à trois semaines le temps de traitement complet d'une demande d'ouverture de droit au RMI (hors situations complexes et cas exceptionnels) ;
- Atteindre 100 % de couverture par la CMU des nouveaux entrants dans le dispositif RMI (hors choix volontaires, et personnes encore couvertes) ;
- Contractualiser le plus rapidement possible avec les nouveaux entrants.

Descriptif du dispositif

- Une plate-forme d'appel téléphonique, pour orientation et prise de rendez-vous ;
- Une Journée de l'insertion par semaine, sur chacun des deux sites, consistant en :
 - une réunion d'information collective, regroupant tous les nouveaux entrants du jour, co-animée CG/ANPE ;
 - puis, pour chaque nouvel entrant, une séquence de trois entretiens individuels :
 - CAF, pour ouverture du droit RMI et évaluation des autres droits du foyer ;
 - CPAM, pour ouverture du droit connexe CMU/CMUc ;
 - Conseil général, pour la contractualisation RMI.

Partenaires mobilisés

- ANPE, • CG,
- CAF, • CPAM.

Bilan quantitatif – chiffres clés au 31 octobre 2007

- 369 personnes reçues sur les deux sites, dont 277 effectivement éligibles (75 %) ;
- 75 % des ouvertures de droit sont réalisées le jour même ;
- 25 % le sont dans la semaine suivant la Journée de l'insertion ;
- Délai moyen de 12 jours entre le premier contact téléphonique et la signature du contrat d'insertion ;

- 93 % des contrats d'insertion sont signés lors de la Journée de l'insertion.

Retours d'expérience

De la part des bénéficiaires, forte valorisation de l'amélioration du service : « Le fait que tous les services soient regroupés, ça nous facilite la vie », « Organisation parfaite, bonne gestion des horaires »

Travail partenarial dynamique, performant et ressenti comme tel par les acteurs.

Appui à l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active

Expérimentation du RSA – Eure

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille ;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté ;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité puis le démarrage d'une expérimentation locale du RSA. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

- **Le RSA comporte trois volets**

- Une allocation financière (dont les modalités sont spécifiques à l'Eure)

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. À partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Comme dans les autres départements, le barème dépend de la composition familiale et des revenus du travail. Il est tel que le revenu garanti augmente de manière linéaire entre un point d'entrée fixé au RMI taux plein (en l'absence d'activité) et le niveau du seuil de pauvreté pour une activité à 1/2 temps, et permette d'atteindre ce seuil augmenté de 25 % au niveau du temps plein. Si les ressources totales dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé et versé de façon mensuelle par le CG.

- Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

- Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative).

■ Date de démarrage de l'expérimentation : 1^{er} novembre 2007.

1^{er} juin 2007. Le département de l'Eure a été le premier département français à expérimenter le RSA, pour les personnes bénéficiaires du RMI résidant sur le territoire d'expérimentation et :

- qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux).

■ Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient

- Le type d'employeur : marchand ou non-marchand ;
- Le type de contrat de travail : aidé, de droit commun ;
- Le nombre d'heures contractuelles travaillées ;
- La localisation géographique de l'emploi : dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département.

Le territoire choisi est celui de l'UTAS de Louviers.

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

- Inciter à la reprise d'activité ;
- Faire franchir le seuil de pauvreté au-delà d'un quart-temps travaillé ;
- Lever les freins périphériques à la reprise d'activité ;
- Améliorer la lisibilité du processus pour les bénéficiaires.

Descriptif du dispositif

L'expérimentation du RSA comprend 3 volets indissociables :

- L'incitation financière RSA mensuelle ;
- Un accompagnement dans l'emploi ;
- Un dispositif de suivi intégré reposant sur la mobilisation du réseau de partenaires de l'insertion et la mise en place d'un coup de pouce financier destiné à lever les freins périphériques à la reprise d'emploi.

Une plate-forme d'appel téléphonique a été mise en place pour orienter les bénéficiaires RSA vers un référent dédié, et leur permettre de prendre rendez-vous pour un premier entretien. Le référent réalise un diagnostic individuel de la situation du bénéficiaire, lui fournit une estimation du montant de l'incitation financière mensuelle à laquelle il ouvre droit, lui propose de signer un contrat qui servira de support à l'accompagnement, et lui attribue éventuellement, en direct, un coup de pouce financier pouvant aller jusqu'à 300 euros.

L'accompagnement proposé se veut individualisé, sur-mesure, en fonction des besoins diagnostiqués.

À noter que le calcul de l'incitation financière RSA est réalisé sur la base de l'activité déclarée mensuellement par les bénéficiaires.

Partenaires mobilisés

Le réseau local de partenaires de l'insertion a été largement mobilisé, et la réussite du projet est notamment passée par une collaboration étroite entre le conseil général et la CAF.

Bilan quantitatif – chiffres clés au 31 octobre 2007

118 contrats RSA signés :

- * reprise d'activité: 68 %
- * renouvellement de contrat: 26 %
- * augmentation du nombre d'heures travaillées: 5 %
- * formation rémunérée: 4 %
- * création d'entreprises: 2 %
- * CDD et travail temporaire: 27 %
- * contrats aidés: 33 %
- * CDI: 6 %
- * travailleurs indépendants: 2 %

Retours d'expérience

Les premiers retours des bénéficiaires mettent en avant l'importance de l'accompagnement même lorsque l'incitation financière est inexistante et/ou de faible montant.

À noter également l'adhésion des bénéficiaires à la déclaration mensuelle de leurs ressources qui permet la mensualisation du calcul du RSA.

Immersion et insertion dans l'emploi

L'expérimentation est opérationnelle depuis octobre 2006 sur le territoire de Vernon.

Contexte

L'accès à l'emploi des personnes en difficulté à leur sortie des ACI est faible, malgré la mobilisation de près de la moitié des subventions destinées à financer les actions collectives et prélevées sur le budget des crédits départementaux d'insertion. Le fonctionnement des ACI, centré sur la réappropriation de gestes et rythmes professionnels pour des personnes assez éloignées de l'emploi concentre l'action sur une forme de socialisation certes nécessaire, mais ne permet pas des contacts et des liens de coopération avec les entreprises, gages d'une meilleure insertion professionnelle des salariés à l'issue de leur contrat de travail. Le conseil général et ses partenaires ont travaillé ensemble, pour optimiser l'affectation des crédits d'insertion, permettre, à financements constants, l'utilisation des places par plus de personnes et augmenter le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires à leur sortie des ACI. C'est ainsi qu'a émergé l'idée du projet « immersion + insertion », en particulier l'usage de la pédagogie de l'alternance en l'occurrence, entre des temps de travail en ACI et des temps de travail en entreprise.

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

Augmenter l'employabilité des bénéficiaires, en leur offrant la possibilité d'intégrer, dans leur parcours d'insertion, un ou plusieurs passages en entreprise :

- Contribuer à une meilleure réadaptation au monde du travail, en ajustant les représentations que peuvent avoir les bénéficiaires sur le monde de l'entreprise et vice et versa ;
- Améliorer et accélérer les conditions de retour à l'emploi des bénéficiaires, en donnant aux entreprises partenaires l'opportunité de côtoyer des personnes motivées, pouvant répondre à un besoin de recrutement, immédiat ou à venir ;
- Démultiplier chaque place en ACI, en permettant, le temps de l'alternance, le recrutement en contrat aidé, d'autres personnes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle.

Trois indicateurs d'objectifs ont ainsi été retenus :

- le taux de sorties vers l'emploi ou la formation qualifiante, communément appelé « sorties positives » des ACI ;
- le taux de recrutement des ACI ;
- le taux de recrutement des entreprises au terme de l'« immersion + insertion ».

Descriptif du dispositif

- Évaluer dès son entrée en ACI, l'aptitude, la motivation et les besoins en termes de retour à l'emploi du bénéficiaire et l'aider à construire un projet professionnel ;
- Identifier des entreprises locales ayant des besoins en main d'œuvre à court, moyen ou long terme et les associer pour en faire des partenaires de l'expérimentation ;
- Organiser la rencontre entre les bénéficiaires et les entreprises pour constituer 8 binômes dans un premier temps ;
- Proposer aux bénéficiaires et aux entreprises un accompagnement de proximité, réactif et individualisé, par un interlocuteur unique tout au long du dispositif ;
- Concrétiser l'embauche du bénéficiaire par l'entreprise, au terme de l'« immersion + insertion ».
- Un coordinateur dont le rôle est d'assurer l'interface entre les Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) et les entreprises a été recruté pour animer le dispositif et alimenter un site des SIAE, portail d'information en particulier sur l'emploi, la formation, la mobilité sur le territoire de Vernon.

Partenaires mobilisés

- 4 ateliers et chantiers d'insertion (Arbre aux légumes, Armée du Salut, Espace Condorcet et APEF) ;
- 13 bénéficiaires volontaires identifiés ;
- 20 entreprises volontaires en cours d'identification ;
- 2 Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (Alizés à Vernon et At'let à Gaillon et les Andelys) ;
- Le Groupement Interprofessionnel de la Région de Vernon (GIRV) ;
- Le MEDEF ;

- L'ANPE;
- Le conseil général.

Bilan quantitatif – chiffres clés au 31 octobre 2007

- 70 bénéficiaires recrutés en contrats aidés dans les ateliers et chantiers d'insertion sont potentiellement concernés par l'expérimentation;
- Une première vague de 13 d'entre eux est engagée dans l'expérimentation;
- 20 entreprises connaissent le dispositif et reçoivent actuellement les bénéficiaires;
- 2 conventions signées sur les 8, au 31 octobre 2007.

Retours d'expérience

Volontarisme des acteurs locaux qu'ils soient sociaux ou économiques pour mettre en œuvre l'action.

Forte implication des groupements d'employeurs locaux.

Plate-forme mobilité

L'expérimentation a débuté le 1^{er} décembre 2007 sur le territoire de Vernon.

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

- Promouvoir et mettre en place des actions favorisant les déplacements des personnes et le soutien à la concrétisation de leurs projets professionnels, sociaux, d'accès à l'éducation, aux loisirs et la santé;
- Augmenter le nombre de postes en insertion offerts sur le territoire de l'UTAS de Vernon.

Trois indicateurs d'objectifs :

- Taux d'utilisation de la plate-forme (rapporté à la cible globale);
- Taux de retour à l'emploi des utilisateurs de la plate-forme;
- Taux de développement de l'autonomie vers la mobilité des utilisateurs de la plate-forme.

Descriptif du dispositif

- 5 services :
 - Un point d'information sur la mobilité et une centrale de réservation des véhicules et du transport accompagné;
 - Une auto-école associative et un atelier mobilité;
 - Un service de location de véhicules (scooters, cyclomoteurs, voitures);
 - Un atelier d'aide à la réparation des deux-roues;
 - Un service de transport accompagné.
- Une tarification selon les ressources : en dessous/au-dessus du seuil de pauvreté.

Partenaires mobilisés

- La Caisse d'Épargne (financement de véhicules).
- Mob d'Emploi, porteur de projet local
- Les SIAE
- Le conseil général
- Le conseil régional
- Norauto

Chiffres clés

- 30 personnes accompagnées la première année pour l'apprentissage du code de la route et de la conduite.
- 62 deux roues en location
- 2 voitures en location

Mobilisation des bénéficiaires

Cette expérimentation concerne les quatre UTAS du département de l'Eure (Évreux, Louviers, Pont-Audemer, Vernon).

Finalité

Redonner toute sa place à l'utilisateur, le rendre « acteur, auteur et partenaire de son parcours d'insertion ».

Sa participation à des groupes de bénéficiaires doit pouvoir lui permettre :

- d'accéder à l'information ;
- de mieux connaître son environnement ;
- d'être inscrit dans des réseaux ;
- de se rapprocher de la sphère sociale ;
- de se mobiliser pour définir un parcours d'insertion sociale et professionnelle ;
- d'exercer sa citoyenneté ;
- de formuler un avis sur des projets qui le concernent au quotidien ;
- d'obtenir une reconnaissance, source de développement de son autonomie.

Objectifs

- Mobiliser des bénéficiaires volontaires et soutenir la création de groupes autonomes et durables.
- Mobiliser et associer des bénéficiaires du RMI en capacité de formuler un avis constructif sur les autres expérimentations dans l'Eure (voir plus haut).

Descriptif du dispositif

Selon les attentes des bénéficiaires, il peut s'agir de créer :

- des lieux d'informations et d'échange entre eux ;
- des espaces d'expression et de socialisation ;
- des instances de consultation et de concertation ;
- des lieux de mise en œuvre d'actions collectives ;
- des collectifs d'allocataires.

Acteurs

- Bénéficiaires
- Équipe de travail social
- Associations caritatives
- CCAS de Pont-Audemer

Chiffres clés

106 bénéficiaires mobilisés dans des groupes qui peuvent devenir à terme autonomes et durables : 7 groupes de 11 à 21 bénéficiaires par groupe.

24 bénéficiaires ont été mobilisés dans 2 groupes différents pour donner leur avis sur :

- Le RSA et sa mise en œuvre sur l'UTAS de Louviers ;
- La plate-forme unique d'accueil sur l'UTAS de Pont-Audemer.

Soit 136 bénéficiaires mobilisés dans l'Eure depuis janvier 2007.

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la **Caisse des Dépôts.**

Conseil général de l'Hérault

Appui à l'expérimentation du Revenu de solidarité active

Expérimentation du RSA – Hérault

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux:
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité puis le démarrage d'une expérimentation locale du RSA. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. À partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé de façon trimestrielle et versé de façon mensuelle par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative).

- Date de début du partenariat avec l'ANSA : 1^{er} juin 2007.
- Date de démarrage de l'expérimentation : 1^{er} décembre 2007.
- Le département de l'Hérault a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI, résidant sur le territoire d'expérimentation et :
 - qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux).
 - qui étaient déjà en activité avant la date de démarrage de l'expérimentation (stock).
- Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient
 - Le type d'employeur : marchand ou non-marchand ;
 - Le type de contrat de travail : aidé, de droit commun ;
 - Le nombre d'heures contractuelles travaillées ;
 - La localisation géographique de l'emploi : dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département.
- Pour le calcul du RSA, le département de l'Hérault choisit d'assurer aux bénéficiaires un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 60 % du salaire.

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

Dans le cadre de son partenariat avec l'ANSA, le conseil général de l'Hérault a souhaité approfondir sa recherche de solutions pour rendre le retour à l'emploi plus attractif et favoriser l'accroissement du temps travaillé, notamment pour ceux qui travaillent à temps partiel, en atténuant les effets de seuil constatés dans l'actuel dispositif.

Les objectifs prioritaires pour le département de l'Hérault sont les suivants :

- Être lisible pour les bénéficiaires, les entreprises et l'ensemble de la population ;
- Améliorer les ressources totales des bénéficiaires du RMI dans la perspective d'une sortie du RMI par la reprise d'une activité professionnelle ;
 - S'approcher le plus vite et au plus près du temps complet ;
 - Respecter le principe de l'équité par rapport aux salariés de droit commun dans le cadre du barème proposé ;
 - Accompagner les bénéficiaires du RMI au moment de la reprise d'activité et dans la suite de cette activité ;
 - Associer les entreprises à cette démarche en tant qu'acteurs économiques sans lesquels tout acte d'insertion se trouve limité dans les effets et dans le temps ;
 - Ne pas créer une dépense supplémentaire du Département dénuée « d'effet retour ».

Descriptif du dispositif

Territoires d'expérimentation et territoire témoin

Les territoires d'expérimentation retenus ont été ceux des Communautés Locales d'Insertion de Pignan-Mèze et de Lodève, en raison de plusieurs caractéristiques nécessaires à l'expérimentation.

Ces territoires recouvrent une diversité de contextes économiques relativement représentative du département : au sud-est le canton de Pignan, dans l'agglomération de Montpellier, aux prises avec un fort développement immobilier et économique ; au nord-est le canton de Lunas où subsistent une activité agricole modeste et un tourisme saisonnier mais où les services de proximité ont une certaine difficulté à se maintenir ; et au centre, la moyenne vallée de l'Hérault en pleine mutation économique et urbanistique, affichant d'un côté une crise viticole et d'un autre côté plus 17 % d'offres d'emploi recueillies en 2006.

Avec 3 750 allocataires, ces 2 territoires constituent un échantillon de 10 % du nombre d'allocataires du département, ce qui laisse espérer un échantillon solide de bénéficiaires du RSA et donc une évaluation quantitative et qualitative satisfaisante.

En ce qui concerne les zones témoins de l'expérimentation, le conseil général de l'Hérault a choisi de suivre les recommandations du Comité National d'Évaluation (cf. l'étude réalisée par le « Centre d'études de l'emploi », commanditée par le Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté), à savoir :

- pour la CLI de Lodève : la CLI de Pézenas-Bédarieux ;
- pour la CLI de Pignan-Mèze : la CLI de Mauguio.

Les différents volets de l'expérimentation

Le partenariat du conseil général avec l'ANSA s'est décliné sur trois volets complémentaires, de façon à agir simultanément sur l'ensemble des difficultés liées à la reprise d'activité :

- Une incitation financière à la reprise d'activité même très partielle (RSA – voir ci-dessus) ;
- Un accompagnement renforcé dans l'emploi ;
- Un dispositif d'Aide Départementale à l'Emploi RSA (ADE-RSA).

Un accompagnement renforcé dans l'emploi

Les objectifs de ce volet sont les suivants :

- Aider l'allocataire du RMI après conclusion d'un contrat de travail à intégrer l'entreprise et à garder son emploi durablement ;
- Augmenter les revenus du travail du foyer afin de lui permettre d'accéder à l'autonomie financière.

Pour cela, un référent RSA est chargé de mettre en place des rencontres avec le salarié pour :

- Réaliser dès les premières semaines de reprise d'activité un bilan qui consiste

à identifier et formuler les difficultés éventuelles rencontrées à l'occasion de sa reprise d'emploi et qui pourraient constituer un frein à l'intégration durable ;

- Entreprendre les démarches pour résoudre les éventuelles difficultés rencontrées ;
- Assurer la médiation avec l'employeur afin notamment de favoriser l'accroissement des revenus du travail ou la pérennisation d'un CDD ;
- Faire le bilan des actions menées.

En complément des dispositifs d'aides du droit commun ou du plan départemental d'insertion (ex : prise en charge de frais de garde d'enfants, de transport), le référent RSA peut mobiliser des moyens spécifiques au RSA, financés dans le cadre de l'expérimentation. Il peut aussi avoir recours aux dispositifs RMA + et ADE-RSA que le département de l'Hérault a la particularité d'avoir développés par ailleurs.

Une Aide Départementale à l'Emploi RSA (ADE-RSA)

L'Aide Départementale à l'Emploi – RSA (ADE-RSA) est une aide financière s'adressant à l'entreprise qui s'engage à accroître le nombre d'heures travaillées et/ou la rémunération, inscrites dans le contrat de travail du bénéficiaire du RSA pour améliorer durablement ses ressources et lui permettre d'acquérir l'autonomie financière.

Le bénéfice de l'ADE-RSA est subordonné aux conditions d'éligibilité suivantes :

- L'entreprise doit s'engager à augmenter durablement le salaire du bénéficiaire salarié ;
- Cette augmentation du salaire doit faire l'objet d'un avenant au contrat de travail ;
- Le nouveau contrat de travail ou son avenant portera sur un CDD de douze mois au minimum ;
- L'ADERSA intervient à hauteur de 50 % de la charge supplémentaire supportée par l'employeur résultant de l'augmentation du salaire du bénéficiaire du RSA. L'ADERSA est plafonnée à un montant de 250 euros/mois pendant une durée de 6 mois non renouvelable.

Acteurs et partenaires mobilisés

La CAF de Montpellier a été fortement mobilisée et associée aux travaux de mise en œuvre d'autant plus qu'elle a été choisie par la CNAF comme pilote pour développer les outils nécessaires à l'expérimentation du RSA.

Par ailleurs, un comité technique a été constitué. Composé de Conseillers d'Insertion Professionnelle, il a contribué à produire les outils et les méthodes nécessaires à la mise en œuvre du projet.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

L'ANSA a appuyé la conception et la mise en œuvre du RSA et d'un dispositif d'incitation des entreprises, en réalisant notamment les actions suivantes :

- mobiliser et accompagner les partenaires locaux (conseil général, ANPE, CAF, etc.) dans la conception des dispositifs ;
- identifier les dispositifs de mise en commun des financements et dans ce cadre réaliser notamment un état des lieux des financements servis par le conseil général aux bénéficiaires du RMI, à partir des fonds départementaux ;
- identifier les dispositifs de mise en œuvre et les territoires du département concernés par les expérimentations ainsi qu'en évaluer leur coût ;
- préparer les conditions de suivi et d'évaluation des expérimentations ;
- participer à la valorisation nationale de la démarche expérimentale.

Bilan quantitatif et qualitatif du projet

Depuis le 1^{er} décembre 2007, environ 600 bénéficiaires sont rentrés dans le dispositif RSA. Parmi eux, 100 ont déjà été rencontrés par une des 4 référentes RSA, entre décembre et janvier, pour signer un contrat d'insertion et 300 ont rendez-vous entre février et mars.

Le bilan du partenariat ANSA/CG34 est positif comme le prouve la volonté de ce dernier de renouveler la convention en 2008 afin de :

- Assurer le suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'expérimentation RSA ;
- Appuyer la conception et la mise en œuvre d'un « contrat expérimental d'insertion » ;
- Préparer la mise en place d'une « plate-forme emploi » ;
- Accompagner l'organisation d'un Grenelle de l'Insertion en mai 2008 sur le thème du « Retour et du Maintien à l'emploi ».

Conseil général d'Ille-et-Vilaine

Appui à l'expérimentation du Revenu de Solidarité active

Expérimentation du RSA – Ille-et-Vilaine

■ Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :

- faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille ;
- garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté ;
- pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité puis le démarrage d'une expérimentation locale du RSA. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. A partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est liquidé et versé de façon mensuelle en Ille-et-Vilaine par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative).

- Date de début du partenariat avec l'ANSA: 1^{er} juin 2007.
- Date de démarrage de l'expérimentation: 1^{er} janvier 2008.
- Le département de l'Ille-et-Vilaine a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI, résidant sur le territoire d'expérimentation et:
 - qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux).
 - qui étaient déjà en activité avant la date de démarrage de l'expérimentation (stock).
- Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient:
 - Le type d'employeur: marchand ou non-marchand;
 - Le type de contrat de travail: aidé, de droit commun;
 - Le nombre d'heures contractuelles travaillées;
 - La localisation géographique de l'emploi: dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département.
- Pour le calcul du RSA, le département d'Ille-et-Vilaine choisit d'assurer aux bénéficiaires un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 70% du salaire.

Conformément à la convention de partenariat conclue avec le conseil général d'Ille-et-Vilaine, l'ANSA a appuyé la conception et la mise en œuvre de l'expérimentation du RSA dans ce département. Le soutien de l'ANSA a concerné les questions suivantes :

- concevoir le dispositif, notamment dans ses aspects juridiques (1)
- mobiliser, accompagner les partenaires locaux dans la conception du dispositif (2)
- élaborer les modalités d'accompagnement des bénéficiaires du dispositif (3)
- évaluer le coût de l'expérimentation (4)
- préparer les conditions de suivi et d'évaluation de l'expérimentation (5)
- communiquer sur le dispositif en direction de ses bénéficiaires potentiels (6)

La définition des contours juridiques du dispositif expérimental

L'ANSA a appuyé le conseil général dans l'élaboration :

- du dossier décrivant l'expérimentation du RSA que le Département a adressé au Préfet le 30 juin 2007 comme prévu dans l'article 142-8 de la loi de finances pour 2007;
- de son complément prévu par la loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat du 21 août 2007, adressé au Préfet le 21 septembre 2007.

L'ANSA a également assisté les services concernés dans **l'élaboration du dispositif juridique** du RSA, tel que formalisé dans la délibération du conseil général du 8 novembre 2007.

Conformément à ces principes, l'expérimentation du RSA en Ille-et-Vilaine comporte **trois dispositifs complémentaires** qui peuvent être activés cumulativement en fonction de la situation des bénéficiaires :

- une incitation financière mensuelle RSA
- une Aide Personnalisée à la Reprise d'Activité (APRA), aide financière facultative, attribuée à l'issue d'un diagnostic socioprofessionnel approfondi en vue de lever d'éventuels obstacles à la reprise d'activité ;
- une aide au maintien dans l'emploi comportant un soutien social aux changements liés à la reprise d'activité et tant que de besoin une aide à l'intégration professionnelle, en lien ou non avec l'employeur.

Ont été retenus comme territoires d'expérimentation :

- deux quartiers de la ville de Rennes (le quartier 3 – Bourg-l'Évêque, la Touche, Moulin du Comte – et le quartier 9 – Cleunay, Arsenal, Redon)
- ainsi que les territoires des Commissions d'insertion de Vitré et de Janzé.

Ces territoires ont l'intérêt de présenter des caractéristiques socio-économiques diversifiées mais aussi un maillage partenarial fort, conditions favorables à une expérimentation.

L'ANSA a appuyé en particulier le département dans la définition des conditions juridiques d'attribution et de liquidation de la prestation financière RSA :

- les critères d'éligibilité au RSA ;
- les activités professionnelles ouvrant droit au RSA ;
- les modalités techniques de calcul de l'incitation financière ;
- les dates d'effet et le montant du RSA ;
- la définition du parcours de l'allocataire, en cas d'interruption d'activité, de déménagement, de maladie, d'accident du travail, de maternité ou de paternité ;
- la cessation de participation à l'expérimentation ;
- les modalités de liquidation du RSA, l'ANSA ayant notamment fourni à la CAF d'Ille-et-Vilaine un outil permettant de liquider mensuellement le RSA.

À ce jour, l'Ille-et-Vilaine est le seul département où le RSA est liquidé par la CAF sur une base mensuelle.

La mobilisation et l'accompagnement des partenaires locaux dans la conception du dispositif

L'ANSA a participé à la mise en place, à la préparation et à l'animation des différents groupes de travail sur le RSA, qui se réunissent depuis le démarrage du partenariat :

- Le Comité de pilotage RSA, réunissant, une fois par mois, les élus concernés du conseil général et des Villes délégataires (Rennes et Vitré) ainsi que les représentants de la CAF, de la MSA, de l'ANPE et de l'État, dont l'objectif est de définir les grandes orientations du projet, d'arrêter les décisions stratégiques et de valider les grandes étapes de la mise en œuvre. Il a permis d'assurer l'harmonisation du dispositif avec l'expérimentation du RSA pour les bénéficiaires de l'API.

- Le Comité technique RSA, ayant pour objet de co-construire les modalités opérationnelles du projet, de faciliter leur mise en œuvre, de valider les travaux issus des groupes opérationnels et de faire des propositions au Comité de pilotage. Ce comité technique rassemble les responsables de service directement impliqués dans l'expérimentation, les représentants de la CAF, de la MSA et de l'ANPE, le représentant de l'État, et de manière ponctuelle, des experts ou autres contributeurs;
- **Les groupes opérationnels RSA**, dont les objectifs sont les suivants :
 - Élaborer en partenariat les outils nécessaires aux actions
 - Participer à leur mise en œuvre
 - Identifier les besoins, les problèmes, les difficultés et les faire remonter au Comité Technique
 - Proposer des solutions au Comité technique

La fréquence de réunion de chaque groupe opérationnel et sa composition sont adaptées à chaque thématique et font l'objet d'une validation en Comité technique, chaque groupe étant placé sous la responsabilité d'un membre du Comité technique.

Ces groupes opérationnels ont traité en particulier les questions suivantes :

- La définition de l'accompagnement des bénéficiaires du dispositif
- Les modalités de coopération entre le conseil général, les Villes délégataires et la CAF concernant le RSA
- La liste des aides pouvant être mobilisées dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA
- La formalisation de l'avenant RSA au contrat d'insertion
- L'évaluation du dispositif

L'ANSA a également participé à l'organisation et à l'animation des réunions des **groupes témoins de bénéficiaires du RMI**, invités à se prononcer sur divers éléments du dispositif expérimental.

Les dispositifs d'accompagnement des bénéficiaires du RSA

L'ANSA a appuyé le conseil général dans la conception des dispositifs d'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Ont ainsi été définis :

- **Une Aide Personnalisée à la Reprise d'Activité**

Ce dispositif complémentaire, à disposition des animateurs locaux d'insertion (ALI) vise à apporter une réponse personnalisée et rapide aux besoins ponctuels du bénéficiaire du RSA lorsqu'il reprend une activité.

- **Une aide au maintien dans l'emploi**

Mobilisable à l'issue d'un diagnostic socioprofessionnel approfondi, cet accompagnement comporte au besoin un soutien social et un appui à l'intégration professionnelle. Comme dans le dispositif RMI, le référent principal du bénéficiaire est l'ALI. Celui-ci peut orienter le bénéficiaire, en cas de besoin, vers un travailleur social ou un référent ANPE, afin d'aider au maintien d'un équilibre familial et social

au regard des changements induits par une reprise d'activité. Pour rendre l'accompagnement, vers et dans l'emploi, plus réactif, l'équipe des ALI a été renforcée (2 ETP). La définition d'un accompagnement renforcé par l'ANPE est en cours.

- **Un avenant RSA au contrat d'insertion**

Lors du dépôt de sa demande à bénéficier des différents volets de l'expérimentation, le bénéficiaire reçoit une information complète de ses droits et obligations formalisées lors de la signature d'un avenant RSA au contrat d'insertion. Ce document formalise les engagements réciproques du bénéficiaire du RSA et du référent principal chargé d'élaborer cet avenant avec l'allocataire sur les trois axes complémentaires que sont l'incitation financière, l'accompagnement dans l'emploi et les aides personnalisées. Il précise la périodicité et les modalités de contact entre le référent principal et le bénéficiaire.

Les coûts de l'expérimentation

Le surcoût prévisionnel pour 2008 de l'incitation financière RSA a été calculé à partir des données actualisées par la CAF au 30 septembre 2007 sur l'ensemble des territoires d'expérimentation. Ces données ont fait apparaître un taux de retour à l'emploi de plus de 30 % des bénéficiaires du RMI présents dans les fichiers CAF. Le surcoût prévisionnel pour 2008 a ainsi été estimé à 700 000 euros sur la base de 395 bénéficiaires.

Il conviendra d'y ajouter les frais liés à l'accompagnement renforcé de ces publics et l'évaluation de ce dispositif. Ceux-ci sont actuellement en cours de finalisation et d'évaluation, et seront pour partie compensés par la mobilisation des primes de retour à l'emploi.

L'État participera au financement de cette expérimentation à hauteur de 50 % du coût de l'incitation financière auquel devrait s'ajouter un forfait de 45 000 euros correspondant à 50 % de l'emploi de deux professionnels.

L'évaluation

L'évaluation du dispositif s'appuiera sur le protocole commun fourni par le Comité National de l'Évaluation. Des indicateurs qualitatifs locaux pourront venir compléter ce protocole : leur définition est en cours.

La question de l'évaluation des territoires rennais reste à régler compte tenu de leur non intégration dans le protocole commun du fait de leurs caractéristiques infra-communales. Des réunions ayant eu lieu en octobre ont permis de définir les territoires témoins des quartiers rennais avec le concours de l'APRAS et du Cabinet du Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la Pauvreté.

La communication

Afin d'assurer le démarrage du dispositif RSA au 1^{er} janvier 2008 dans de bonnes conditions, l'ANSA a :

- présenté le dispositif aux professionnels de l'insertion des territoires concernés ;

- participé à la conception d'une plaquette d'information sur le RSA;
- préparé et animé cinq réunions d'information collective à destination des bénéficiaires du RMI des territoires d'expérimentation.

Quelques éléments de bilan

Le dispositif étant entré en vigueur au 1^{er} janvier 2008, il est trop tôt pour en évaluer les effets. La question de la mensualisation de la liquidation de la prestation devra faire l'objet d'une attention particulière. Il a notamment été prévu de réaliser une enquête auprès des bénéficiaires à ce sujet, et de la compléter par les enseignements qui résulteront des réunions des groupes témoins d'allocataires du RSA. Trois de ces groupes seront mis en place sur chacun des trois territoires expérimentateurs dès le mois de février 2008 et se réuniront sur une base mensuelle.

Début janvier 2008, la CAF avait identifié 450 bénéficiaires potentiels du RSA; la moitié d'entre eux avait signé un avenant au contrat d'insertion au 21 janvier 2008.

Restent à approfondir :

- L'évaluation du dispositif, notamment dans ses éléments infra-communaux, mais aussi en ce qui concerne la mensualisation;
- La mobilisation des employeurs.

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la Caisse des Dépôts.

Conseil général du **Loir-et-Cher**

Appui à l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active

Expérimentation du RSA – Loir-et-Cher

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille ;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté ;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité puis le démarrage d'une expérimentation locale du RSA. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. A partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé de façon trimestrielle et versé de façon mensuelle par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative).

- Date de début du partenariat avec l'ANSA: 1^{er} mai 2007.
- Date de démarrage de l'expérimentation: 1^{er} novembre 2007.
- Le département du Loir-et-Cher a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI résidant sur le territoire d'expérimentation et:
 - qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux).
- Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient:
 - Le type d'employeur: marchand ou non-marchand;
 - Le type de contrat de travail: aidé, de droit commun;
 - Le nombre d'heures contractuelles travaillées;
 - La localisation géographique de l'emploi: dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département.
- Pour le calcul du RSA, le département du Loir-et-Cher choisit d'assurer aux bénéficiaires un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 70% du salaire.

Les objectifs poursuivis par la démarche expérimentale menée par le conseil général de Loir-et-Cher en partenariat avec l'ANSA consistent à renforcer les chances et l'attractivité de l'insertion par l'emploi des bénéficiaires du RMI et sécuriser la transition vers l'autonomie.

Descriptif du dispositif

Territoire d'expérimentation et territoire témoin

Les territoires de la CLI de Blois-Agglomération et de l'UPAS de Sud-Loire ont été retenus comme territoires test en raison de plusieurs caractéristiques nécessaires à l'expérimentation. Ils sont proches des bassins d'emploi permettant le déclenchement du RSA, ils comprennent un réseau dynamique d'acteurs institutionnels et associatifs au service des personnes en difficulté, et ils présentent un nombre de bénéficiaires de RMI suffisant (de l'ordre de 2 500 allocataires) pour espérer avoir un échantillon solide de bénéficiaires du RSA et réaliser une évaluation quantitative et qualitative satisfaisante.

Le territoire témoin est celui de la CLI de Romorantin-Lanthenay. Il a été choisi du fait de caractéristiques socio-économiques relativement proches du territoire test.

Les différents volets de l'expérimentation

Le département a mis en place deux volets complémentaires, de façon à agir simultanément sur l'ensemble des difficultés liées à la reprise d'activité:

- Une incitation financière mensuelle RSA (voir encadré ci-dessus);
- Un dispositif d'accompagnement renforcé dans l'emploi.

Un accompagnement renforcé dans l'emploi

Mobilisable à l'issue d'un diagnostic socioprofessionnel conduit au travers du support contrat RSA, ce volet comporte un dispositif d'aides à la levée des freins à la reprise d'activité et un accompagnement individualisé visant à conforter le maintien dans l'emploi.

Le dispositif d'aides est prévu afin de permettre une meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle et/ou lever les freins liés à la mobilité, au regard d'éventuelles difficultés causées par une reprise d'activité. Ce soutien est mobilisé par l'accompagnateur RSA.

Par ailleurs, l'accompagnateur RSA aura la possibilité de maintenir les droits connexes au RMI après le quatrième mois d'activité (aide au logement, couverture maladie universelle complémentaire, gratuité des transports en commun, aides à l'insertion délivrées aux bénéficiaires du RMI...), par le biais du contrat RSA qui pourra valoir contrat d'insertion.

Le département du Loir-et-Cher a la particularité d'avoir confié ce rôle d'accompagnateur à un prestataire extérieur : Manpower Placement.

Acteurs et partenaires mobilisés

Un comité de pilotage a été constitué avec pour objet le suivi et la validation des travaux du groupe technique et le pilotage des risques (calendrier, budget, ressources, périmètre). Y participent :

- M. Maurice Leroy, Président du conseil général ou son représentant ;
- Le Directeur général des services du département ou son représentant ;
- Le Directeur adjoint à la Solidarité du conseil général ;
- Des représentants des Caisses locales d'allocations familiales et de Mutualité sociale agricole ;
- La Caisse Primaire d'Assurance Maladie ;
- La Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- L'ANPE ;
- Les opérateurs et travailleurs sociaux ;
- La chargée de mission de l'ANSA ;
- Des représentants des organisations syndicales employeurs et salariés.

Par ailleurs, un comité technique essentiellement composé de travailleurs sociaux de terrain a été constitué. Le comité technique est une instance de réflexion, de conception, de proposition et de production.

Enfin, un groupe témoin de bénéficiaires du RMI a été consulté au cours de la mise en œuvre de l'expérimentation.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

L'ANSA a appuyé la conception et la mise en œuvre du RSA, en réalisant notamment les actions suivantes.

Phase de prédémarrage:

- Contribution à la détermination du territoire retenu pour expérimenter le projet concerné
- Participation à la mobilisation des acteurs locaux pertinents, notamment les élus locaux, les acteurs de l'insertion sociale et professionnelles, les acteurs institutionnels, etc.;
- Définition des contours de l'expérimentation et construction du dossier permettant au département d'être autorisé à expérimenter le RSA;
- Contribution à la mobilisation de groupes de bénéficiaires de minima sociaux;
- Préparation des actions de communication nécessaires au lancement de l'expérimentation.

Phase d'assistance au démarrage

- Définition des conditions de suivi de l'expérimentation de manière à soutenir l'implication de l'ensemble des acteurs concernés;
- Participation aux actions de communication utiles au lancement de l'expérimentation;
- Contribution à la formation des accompagnateurs RSA;
- Accompagnement du département dans la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation;
- Participation à l'évaluation des effets de l'expérimentation en lien avec l'ensemble des acteurs concernés;
- Participation à la valorisation nationale des réalisations.

Les délais impartis à ces travaux ont constitué la principale difficulté rencontrée: le démarrage initialement prévu en janvier 2008 a dû être avancé en raison du calendrier politique au 1^{er} novembre 2007. L'ANSA a donc été fortement mobilisée au cours du second semestre 2007 pour accélérer la mise en œuvre des différentes phases du projet.

Bilan quantitatif du projet

Au 31 décembre 2007, environ 70 bénéficiaires sont rentrés dans le dispositif RSA. Cela correspond à ce qui était anticipé puisque le flux d'entrants dans le dispositif était estimé à 30 à 40 personnes par mois.

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la Caisse des Dépôts.

Conseil général de Loire-Atlantique

Appui à l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active

Expérimentation du RSA – Loire-Atlantique

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité et de définition d'une expérimentation locale du RSA. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. A partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé de façon trimestrielle et versé de façon mensuelle par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative).

- Date de début du partenariat avec l'ANSA: fin avril 2007.
 - Date de démarrage de l'expérimentation: 1^{er} décembre 2007.
 - Le département de la Loire-Atlantique a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI résidant sur le territoire d'expérimentation et:
 - qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux).
 - qui étaient déjà en activité avant la date de démarrage de l'expérimentation (stock).
 - Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient:
 - Le type d'employeur: marchand ou non-marchand;
 - Le type de contrat de travail: aidé, de droit commun;
 - Le nombre d'heures contractuelles travaillées;
 - La localisation géographique de l'emploi: dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département.
 - Pour le calcul du RSA, le département de la Loire-Atlantique choisit d'assurer aux bénéficiaires un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 65% du salaire.
- Une particularité concerne les travailleurs indépendants qui ne perçoivent du RSA qu'après transmission de leur premier bilan comptable (la première année de leur activité, ils perçoivent le RMI et les primes d'intéressement de droit commun, mais peuvent bénéficier des autres volets du dispositif RSA: accompagnement, aides coup de pouce...)

Objectifs opérationnels du projet en Loire-Atlantique

- Innover en matière d'accompagnement social et professionnel
- Décloisonner les pratiques de l'accompagnement vers l'emploi et dans l'emploi, au sein des institutions et entre elles
- Engager un dialogue avec les bénéficiaires de minima sociaux et les impliquer dans la construction d'un nouvel instrument de politique publique
- Se donner les moyens d'évaluer le projet, qualitativement et quantitativement, tout au long de son déroulement, et participer à la valorisation nationale des expérimentations locales

Descriptif de l'expérimentation, territoire et population

L'expérimentation du RSA en Loire-Atlantique s'est matérialisée par:

- La construction et la mise en place de l'allocation « RSA »;
- Un accompagnement spécifique proposé aux bénéficiaires du RSA;
- La recherche et l'activation de tous les leviers favorisant le retour à l'emploi et le maintien dans l'emploi des bénéficiaires du RMI: par exemple, la création d'un coup de pouce financier à la reprise d'emploi (Aide à la Reprise d'Activité ou ARA).

Outre une nouvelle allocation, le RSA offre la possibilité de bénéficier d'un accompagnement nouveau: après un entretien de prédiagnostic de la situation par rap-

port à l'emploi, le bénéficiaire se voit proposer un référent RSA, interlocuteur privilégié dans son parcours d'insertion. L'originalité réside dans le processus expérimental retenu par le conseil général : les entretiens de prédiagnostic sont réalisés à plusieurs voix par un conseiller de la CAF, un travailleur social et un accompagnateur professionnel (ANPE, Maison de l'emploi...).

Tous ces professionnels se réunissent ensuite mensuellement pour analyser les situations individuelles rencontrées, désigner le référent RSA le plus pertinent, mais aussi pour réfléchir à l'organisation la plus pertinente à mettre en place pour la suite du projet, construire des outils de suivi et d'évaluation de l'accompagnement RSA. Il en résulte un échange de pratiques sans précédent entre les professionnels du territoire.

Le conseil général a choisi pour territoire d'expérimentation une CLI de l'agglomération nantaise regroupant trois quartiers prioritaires : Dervallières, Bellevue et Chantenay, qui comptent environ 1 800 bénéficiaires du RMI.

Sur cette zone, un actif sur quatre est demandeur d'emploi (dont 50 % de chômeurs non indemnisés, et un tiers de demandeurs d'emploi de longue durée), et 60 % de la population vit avec des revenus situés sous le « seuil de bas revenus » de la CAF.

Le choix de ce territoire répondait d'une part à la volonté d'expérimenter le RSA au cœur d'une zone particulièrement touchée par la pauvreté et la précarité. D'autre part, l'existence d'un solide réseau de partenaires de l'insertion, et de perspectives d'emploi liées au dynamisme économique de l'agglomération, représentaient autant d'atouts pour le succès de l'expérimentation.

Le choix d'une zone d'expérimentation infra-communale était audacieux. Sur un plan politique, il faudrait gérer, dans une même commune, des situations différenciées entre des bénéficiaires du RSA et des bénéficiaires du RMI privés du bénéfice de ce dernier pour la seule raison de leur non-appartenance aux zones d'expérimentation. Techniquement, le conseil général ajoutait un facteur de complexité à l'évaluation du projet, les outils d'évaluation mis à disposition par la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) ne permettant pas d'extraire facilement des données infra-communales.

Acteurs et partenaires mobilisés

L'expérimentation a mobilisé une très large palette d'acteurs, au premier rang d'entre eux les professionnels de l'insertion des quartiers concernés.

Agents du conseil général, de la CAF, de l'ANPE, de la Maison de l'Emploi (MDE), du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), des structures d'insertion par l'activité économique de la zone, de la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP), de la Mutualité Sociale Agricole (MSA)... Des représentants de ces multiples institutions, à tous les niveaux de la hiérarchie, se sont fortement mobilisés pour la réussite du projet.

Outre un comité de pilotage réunissant les instances décisionnaires concernées, le

conseil général a mis en place un groupe opérationnel, qui se réunit mensuellement pour élaborer des propositions, régulièrement soumises à l'arbitrage du comité de pilotage. Ce groupe opérationnel a lui-même été à l'origine de groupes de travail thématiques. Enfin le conseil général ayant souhaité impliquer les bénéficiaires du projet à sa construction, un groupe d'une vingtaine de personnes, bénéficiaires du RMI ou de l'API se réunit tous les mois depuis le démarrage de l'expérimentation pour apporter sa réflexion et ses propositions à la mise en place du RSA.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

Entre avril et décembre 2007, les travaux menés par l'ANSA aux côtés du conseil général ont consisté à :

- Conseiller la collectivité locale dans ses choix (élaboration de la candidature à l'expérimentation, définition de ses contours, mise en place des organisations et outils, etc.), en contribuant au diagnostic de l'existant et à l'identification de pistes d'évolution
- Participer à la mobilisation des acteurs et partenaires, et en particulier celle des bénéficiaires du RMI
- Coanimer les instances de pilotage du projet
- Garantir le suivi et la préparation de l'évaluation de l'expérimentation
- Fournir un appui technique sur différents thèmes (par exemple, la construction d'un barème pour le RSA ou encore d'un régime transitoire entre l'intéressement de droit commun et le RSA)
- Favoriser les échanges et la valorisation des expériences au niveau national

Difficultés rencontrées, solutions trouvées

La nomination de Martin Hirsch au poste de Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la Pauvreté n'a pas été sans conséquence sur le déroulement du projet. L'émergence d'un cadre national pour l'expérimentation a été perçue comme une contrainte par des acteurs locaux animés par l'idée de mener une véritable expérimentation locale.

L'accélération du calendrier de mise en œuvre, si elle a sans aucun doute joué en faveur de la mobilisation extraordinaire des partenaires, a suscité de vives réactions des équipes jusqu'à faire craindre à certains moments l'abandon du projet. Face à des partenaires exigeants dans leur conception de l'expérimentation, la réponse de l'ANSA a consisté à encourager la prise d'initiative et la préservation de toutes les marges de manœuvre disponibles par rapport au cadre national.

Une deuxième difficulté, elle aussi dépassée, a résidé dans un climat social tendu au sein des équipes de travailleurs sociaux du conseil général, au motif de contraintes importantes pesant sur les moyens humains et de la multiplicité de projets et réformes à mener de front. L'ANSA et les chefs de projet du conseil général se sont efforcés de dialoguer au maximum avec les personnels concernés et de faire du projet un levier d'évolution positif des pratiques professionnelles.

Quelques données chiffrées sur l'impact du projet et premiers retours qualitatifs

Au 10 janvier 2008, on comptait plus de 300 bénéficiaires du RSA au titre du RMI, pour un montant moyen de 160 euros. Plus de 150 personnes avaient participé aux deux réunions d'information collective organisées par le conseil général, et 50 d'entre elles s'étaient portées volontaires pour participer aux travaux du groupe témoin de bénéficiaires. Ce dernier s'est réuni deux fois depuis le démarrage de l'expérimentation avec plus d'une vingtaine de participants à chaque séance.

Conclusion

Deux mois après le démarrage opérationnel du RSA, la réussite du lancement du projet et la poursuite de la dynamique d'expérimentation font clairement apparaître l'importance de la mobilisation des partenaires locaux dans le succès du projet. Pour l'ANSA, le bilan très riche de l'activité menée en Loire-Atlantique en 2007 se traduit aujourd'hui par la volonté de poursuivre le partenariat en 2008 en tirant tout le potentiel du RSA et en faisant de ce dispositif le pivot de nouvelles expérimentations.

Conseil général de **Meurthe-et-Moselle**

Contrat aidé expérimental « Travailler et Transmettre en Meurthe-et-Moselle »

- Date de démarrage de l'étude: avril 2006
- Date de démarrage opérationnel: janvier 2007

Contexte et objectifs

Depuis la loi du 18 décembre 2003, les départements sont en charge de la gestion pleine et entière du dispositif du RMI, leur donnant ainsi compétence en matière d'insertion professionnelle, des bénéficiaires du RMI.

À ce jour, il existe deux contrats de travail, dits « contrats aidés » devant faciliter l'embauche par les employeurs des bénéficiaires du RMI. Il s'agit du contrat d'avenir (CAV) pour le secteur non marchand et le CI-RMA pour le secteur marchand. Aujourd'hui, ces deux contrats qui devraient être des tremplins vers des emplois classiques ne jouent pas leur rôle. Plusieurs rapports récents ont mis en évidence les limites du dispositif des contrats aidés. Si l'impact réel des contrats aidés sur la réduction du nombre de chômeurs et les créations d'emploi reste difficile à évaluer, notamment en raison des effets d'aubaine et de substitution entre demandeurs d'emploi, il est probablement très faible, notamment dans l'emploi marchand.

Face à ce constat, le conseil général a décidé de créer le contrat départemental (ou contrat TTEMM - Transmettre et Travailler en Meurthe et Moselle), dont le principe d'application a été adopté à la session du 6 février 2006. Ce contrat est réservé aux bénéficiaires du RMI sans emploi et rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. Il doit être un dispositif innovant, ayant un double objectif:

- Répondre aux besoins de recrutement d'un employeur;
- Assurer pendant la période d'emploi, la professionnalisation du salarié dans les meilleures conditions, tout en favorisant l'insertion professionnelle durable des bénéficiaires du RMI, ce qui implique de travailler sur la formation et l'accompagnement du salarié.

Les grandes étapes du projet

En avril 2006, le conseil général et l'ANSA signent une convention dans le but de réfléchir au contenu de ce dispositif TTEMM et à sa mise en œuvre.

D'avril à septembre 2006, l'ANSA a mené une enquête approfondie pour déterminer les principales composantes du TTEMM et sa faisabilité, en réalisant des entretiens auprès d'une soixantaine de personnes : bénéficiaires du RMI (sans emploi, en contrats aidés ou sortis de contrats aidés), employeurs (publics et privés) et tuteurs.

Les résultats de cette étude et la première ébauche de ce que pourrait être le TTEMM ont ensuite été présentés aux Élus et aux cadres du conseil général.

En octobre 2006, il a été décidé de mettre en place une phase pilote pour tester le caractère opérationnel du TTEMM. Trois groupes de travail (Employeurs/Accompagnement/Formation) se sont constitués et réunis régulièrement pour affiner et ajuster les composantes essentielles de la démarche et les modalités de mise en œuvre. Ces groupes de travail étaient composés de différents acteurs du secteur de l'emploi et de l'insertion : ANPE, équipe territoriale du département, chambres consulaires, structures d'accompagnement... En parallèle à ces groupes, des contrats TTEMM ont été signés, pour tester et amender le contenu de ce nouveau dispositif. Cette période a également été mise à profit pour communiquer. De nombreuses réunions de présentation du TTEMM à des employeurs et à des structures du secteur de l'IAE ont été organisées. L'ANSA a activement participé à cette phase, en animant ou coanimant les groupes de travail, en identifiant les ajustements nécessaires, en initiant des réunions d'informations et contribuant à la préparation des outils de communication.

En juin 2007, un dossier d'expérimentation préparé en collaboration avec l'ANSA a été déposé, afin que le TTEMM puisse déroger à certaines règles, lui donnant ainsi plus de souplesse. L'autorisation d'application des dérogations a été accordée au début de l'année 2008, donnant au TTEMM un nouvel élan.

En juillet 2007, le conseil général de Meurthe-et-Moselle a délégué la gestion du TTEMM à l'ANPE.

L'ANSA poursuit sa collaboration avec la Meurthe-et-Moselle sur le TTEMM en 2008, dans le but de favoriser le développement de ce dispositif jugé pertinent au regard des premières évaluations menées. Un comité de pilotage se réunit mensuellement et un groupe technique hebdomadairement.

Descriptif du dispositif conçu

Le TTEMM s'adresse aux bénéficiaires du RMI du département de Meurthe-et-Moselle. Il a une durée d'un an. À la différence des contrats aidés actuels, le TTEMM vise un emploi durable. Aussi, il sera demandé à l'employeur au minimum de signer un contrat de 18 mois (12 mois de TTEMM + 6 mois de CDD).

Les contrats dont les caractéristiques sont modifiées sont le CI-RMA et le CAV. La convention TTEMM ne se substitue pas à ces deux contrats mais en propose une évolution qualitative, reposant sur les 3 volets présentés ci-après.

Les 3 volets du TTEMM

Partant du principe que l'aide au bénéficiaire du RMI ne doit pas s'arrêter au moment du retour à l'emploi, mais au contraire accompagner ce retour, le TTEMM s'articule autour de trois volets, véritables piliers du dispositif : accompagnement de l'employeur, accompagnement du salarié, formation.

Accompagnement de l'employeur

Pour toute signature de TTEMM, un référent unique extérieur à l'entreprise est nommé. Il a pour objectif d'être l'interlocuteur de l'employeur et du salarié. En cas de questions ou de difficultés quelconque, l'employeur a une personne vers qui se tourner. Il a souvent été souligné que les employeurs se trouvent parfois démunis et désarmés face à des problèmes d'ordre comportemental et relationnel avec leur salarié. Avec ce référent, ils se sentent soutenus et appuyés dans leur démarche d'insertion.

Accompagnement du salarié

Le salarié bénéficie de deux types d'accompagnement : au sein de l'entreprise avec le tutorat et à l'extérieur de l'entreprise si nécessaire avec un accompagnement socioprofessionnel adapté.

Tutorat

L'employeur a l'obligation de désigner un tuteur au sein de sa structure. Le tuteur est le pivot du dispositif d'intégration dans l'entreprise et de formation en alternance. Il est garant de l'accueil du nouveau salarié : il doit l'aider, l'informer, le guider pendant ses premiers mois dans l'entreprise, lui transmettre si besoin les savoir-être et points de repère essentiels. Le tuteur a également pour rôle de transmettre au nouveau salarié, en fonction des compétences de celui-ci, les capacités professionnelles et qualités personnelles liées au poste occupé et en rapport avec la formation suivie. Pendant toute la durée de sa fonction, le tuteur doit garder à l'esprit l'importance de l'acquisition progressive d'autonomie par le nouveau salarié.

La convention TTEMM prévoit la possibilité de financer pour l'entreprise la formation du tuteur et/ou de dédommager l'entreprise pour l'exercice de la fonction tutoriale.

Accompagnement socioprofessionnel

En fonction des besoins du salarié, un suivi social et/ou professionnel peut être mis en place à l'avantage du salarié. Cet accompagnement dans l'emploi permet de travailler sur l'expérience de la reprise d'emploi et sur les changements vécus dans et hors de l'entreprise liés à la nouvelle situation de salarié. Il faut souligner que l'accompagnement dans l'emploi est tout aussi important que l'accompagnement vers l'emploi. Dans la mesure du possible, et dans le cas où le bénéficiaire du RMI dispose déjà d'un accompagnement d'ordre professionnel ou préprofessionnel avant la prise de poste, la personne qui effectue cet accompagnement sera désignée pour assurer le suivi du salarié, en continuité avec la période antérieure.

Formation professionnelle

En fonction des besoins de l'employeur et des compétences du salarié, un parcours de formation sera défini. Il doit être prioritairement qualifiant. L'objectif premier est que le salarié puisse obtenir un certificat ou un diplôme professionnel reconnu par le secteur ou la branche, et qu'il puisse donc le faire valoir auprès de tout autre employeur.

La discussion au sein du groupe de travail « Employeurs » a permis d'assouplir cette position. Compte tenu des caractéristiques de certains postes (ex. : artisans), il n'est pas toujours possible d'arriver à l'obtention d'un titre. Aussi, il a été décidé que le parcours de formation puisse être au moins validé au sein de l'entreprise et permette au salarié d'occuper un poste qualifié qui requiert des compétences professionnelles reconnues par le secteur. Ainsi, les formations au poste de travail peuvent être autorisées en fonction des spécificités de l'entreprise. Ces situations sont analysées au cas par cas.

Le contenu et le calendrier de la formation peuvent être définis dans un délai maximal de six mois, à compter de la signature de la convention TTEMM, dans le but de permettre au salarié et à l'employeur de trouver leurs marques.

L'employeur s'engage à permettre au salarié de suivre sa formation pendant son temps de travail.

Les aides financières pour l'employeur

Pour chaque TTEMM signé, le conseil général de Meurthe-et-Moselle garantit une enveloppe financière globale de 10 000 euros. L'utilisation de cette enveloppe se décline de la manière suivante :

- 12 x 460,60 euros représentant la mobilisation du RMI, soit 5 290,32 euros au 1^{er} janvier 2007, conformément aux dispositions applicables aux contrats CI-RMA et CAV.
- 4 709,68 euros mobilisables pour des actions d'accompagnement, de formation, de tutorat, définis entre les différentes parties à la convention TTEMM. Dans le cas où les crédits mis à disposition ne seraient pas épuisés, une aide résiduelle à l'entreprise peut être allouée. Cette enveloppe de 4 709,68 euros est financée conjointement par le conseil général et ses partenaires : Conseil Régional, FSE, OPCA, AFPA, etc. en fonction des compétences institutionnelles des uns et des autres et des engagements que chacun des partenaires aura pris au cas par cas.

Les principales modalités organisationnelles

La signature d'un TTEMM nécessite la coordination des trois acteurs : le conseiller ANPE, l'équipe territoriale d'insertion du conseil général et une personne de l'ANPE dédiée au TTEMM.

Le conseiller ANPE reçoit chaque jour des offres d'emploi, pouvant découler sur des TTEMM ou pas. En fonction du type de poste à pourvoir, il peut proposer différents candidats dont des bénéficiaires du RMI. Si le poste ne requiert pas de qualifications particulières, l'offre d'emploi peut même être envoyée à l'équipe territoriale d'insertion, afin qu'elle puisse positionner des bénéficiaires du RMI non inscrits à l'ANPE. Le conseiller ANPE est le contact principal de l'employeur. Si le candidat retenu est bénéficiaire du RMI et si le contexte s'y prête, le TTEMM peut être proposé et expliqué à l'employeur. Le travail pour définir le module « Accompagnement » est alors réalisé en collaboration avec l'équipe territoriale

d'insertion qui connaît les problématiques d'accès à l'emploi du futur salarié. Le module « Formation » est étudié par le conseiller ANPE et l'employeur et approfondi par le chargé de mission ANPE dédié au TTEMM, qui prend contact avec les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (organismes collecteurs finançant les formations) et les centres de formation pour faciliter le travail de l'employeur.

Bilan quantitatif et qualitatif

D'un point de vue strictement quantitatif, le bilan est mitigé. En effet, 50 TTEMM ont été signés en un an. Pourtant, la première évaluation qualitative menée par l'ANSA en décembre 2007 auprès de 10 employeurs a démontré une appréciation très positive du dispositif de la part des employeurs. Il ressort principalement que :

- Le TTEMM permet de concrétiser une opportunité de travail pour des personnes que le manque d'expérience ou de qualification a jusqu'à présent tenu éloignées du marché de l'emploi ;
- La plupart des employeurs avaient un besoin de ressources mais n'auraient pas recruté la personne sans le TTEMM ;
- La désignation d'un référent unique est très appréciée par les employeurs, et semble un élément clé de réussite quand la relation employeur/salarié peut être délicate ;
- La mise en place d'un accompagnement professionnel et/ou d'un système de tutorat très poussé est un autre facteur de réussite du TTEMM ;
- L'embauche TTEMM a permis à des employeurs d'augmenter leur capacité de travail et donc leur carnet de commandes, on peut donc parler d'un cercle vertueux ;
- Pour 90 % des employeurs interrogés, le dispositif est simple à mettre en œuvre.

Par ailleurs, au sein du conseil général, le TTEMM a été utilisé comme moyen pour revisiter la politique d'insertion professionnelle du département. Mettre en œuvre un tel dispositif a suscité de nombreuses questions quant aux relations entre l'ANPE, l'équipe territoriale d'insertion du conseil général et les autres acteurs de l'insertion du département. Il a permis de réfléchir sur les liens et les synergies à créer pour que le monde de l'emploi et du social se rencontrent. Cela a également permis de pointer les déficits du système actuel et les outils manquants pour aborder le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI de manière efficace et efficiente.

Même si le travail est encore important, le TTEMM a initié un dialogue et une collaboration entre des acteurs qui ne se parlaient pas ou peu. En ce sens, le TTEMM est une vraie réussite. Le défi pour 2008 est de travailler à la dynamisation de son développement.

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la Caisse des Dépôts.

Conseil général du Nord

Appui à l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active

Expérimentation du RSA – Nord

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille ;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté ;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité et de définition d'une expérimentation locale du RSA. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. A partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé de façon trimestrielle et versé de façon mensuelle par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative).

- Date de début du partenariat avec l'ANSA: 1^{er} avril 2008.
- Date de démarrage de l'expérimentation: 1^{er} janvier 2008.
- Le département du Nord a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI résidant sur le territoire d'expérimentation et:
 - Qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux);
 - Par activité on entend dans le Nord: emploi, formation rémunérée, quels que soient le type de contrat hors contrats aidés (CAV, CI-RMA); le type d'employeur (public, privé, associatif); le type de régime social (général, agricole, indépendant); le type d'activité (salarie, indépendant, formations rémunérées); la localisation géographique de l'emploi (zone d'expérimentation ou hors zone, Nord ou hors département, à l'étranger: Belgique).
- Pour le calcul du RSA, le département du Nord choisit d'assurer aux bénéficiaires un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 65% du salaire.

Un partenariat inscrit dans le contexte de la lutte contre la pauvreté

En avril 2005, la Commission « Famille, Vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch remettait son rapport dans lequel elle dressait le tableau de la pauvreté en France, et plus particulièrement de la pauvreté chez les enfants. Parmi les 15 résolutions proposées figurait celle de l'instauration du RSA.

Deux réformes législatives encadrent l'expérimentation du RSA :

- L'article 142 de la loi de Finance 2007 qui permet de déroger à certains principes de l'intéressement et a ouvert la possibilité d'expérimenter au sein des départements
- La loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat d'août 2007 qui a élargi les conditions de l'expérimentation.

Dès le début de l'année 2007, le département du Nord, qui a fait du retour à l'emploi durable une priorité dans le cadre de son plan département d'insertion de 2005 à 2010, a voulu expérimenter le RSA en posant acte le 31 mars 2007, en déposant son dossier de candidature le 30 juin 2007. Le Département a déposé un dossier modifié le 30 octobre 2007 pour pouvoir bénéficier des élargissements permis par la loi TEPA.

Le département du Nord a souhaité être accompagné par l'ANSA dans l'étude de faisabilité et dans la mise en œuvre locale de l'expérimentation du RSA.

Les objectifs de l'expérimentation pour le département du Nord sont :

- d'inciter au retour à l'emploi durable en favorisant la reprise d'activité des bénéficiaires en soutenant les bénéficiaires dès la première heure travaillée;
- d'augmenter le nombre d'heures travaillées.

Les résultats attendus de cette expérimentation sont donc en définitive de :

- remobiliser les allocataires du RMI ;
- réduire les ruptures de contrats et les abandons de postes ;
- utiliser l'expérimentation comme levier d'évolution des pratiques professionnelles des référents ;
- améliorer le niveau de ressources des familles (en articulation avec les actions déjà menées dans le cadre du plan départemental d'insertion du département).

L'expérimentation RSA : une incitation financière et un RSA + « réseau de solidarité active d'aides complémentaires »

Territoire d'expérimentation et territoire témoin

Le territoire d'expérimentation qui a été retenu est le bassin d'emploi de l'Avesnois. Il recouvre les unités territoriales d'Avesnes Fourmies et de Maubeuge Haumont, en intégrant la totalité de la ville de Maubeuge.

Le territoire d'expérimentation tel qu'il a été choisi présente des indicateurs similaires au département dans son ensemble. Il a de plus l'avantage d'avoir un nombre important d'offres d'emploi non pourvues, notamment d'offres d'emplois à temps partiel (services à la personne). C'est un territoire dynamique avec des partenaires en demande de projets et en capacité de les mener à bien. Enfin, il recoupe à la fois une zone rurale et une zone urbaine.

Ce territoire concerne environ 6 000 allocataires du RMI. La préfecture s'étant aussi portée candidate à l'expérimentation pour les bénéficiaires de l'API, 1 200 personnes seraient concernées avec des critères d'éligibilité différents sur le même territoire.

Trois territoires témoins ont été choisis sur la base des préconisations du comité national d'évaluation, selon une méthodologie précise et rigoureuse qui permettra de tirer de véritables enseignements des effets de l'expérimentation : UTPAS de Sin le Noble Guesnain, UTPAS de Douai Waziers et la commune de Douai. L'idée majeure de cette méthode est de comparer deux territoires similaires : un porteur de l'expérimentation et un autre sans expérimentation.

Le « Réseau » de Solidarités Actives (RSA +)

Le dispositif RSA +, « Réseau de Solidarités Actives », est un dispositif général complémentaire activé sur la base d'un diagnostic socioprofessionnel, formalisé dans le contrat d'insertion lors du suivi du bénéficiaire par le travailleur social, en fonction de sa situation. Le « Réseau de Solidarités Actives » s'applique pour tous les bénéficiaires de l'incitation financière RSA pour lesquels un besoin a été identifié et propose :

- des aides financières individuelles ponctuelles ;
- un accompagnement au changement permettant suivant les besoins repérés ou exprimés d'aider la personne ou le foyer à gérer aux mieux les changements organisationnels, d'investissement, etc. liés à la reprise d'activité ;
- un accompagnement dans l'emploi ;
- un accès prioritaire aux actions liées à la mobilité

Une expérimentation construite avec l'ensemble des acteurs locaux

La mise en œuvre de l'expérimentation a été permise par une mobilisation permanente des acteurs locaux tout au long de l'étude de faisabilité et des débuts de la mise en œuvre.

Plusieurs groupes se sont constitués : un comité de pilotage, instance de validation ; un groupe technique, instance de proposition, de réflexion et de conception ainsi qu'un groupe de bénéficiaires et un groupe de travailleurs sociaux.

Les acteurs et les partenaires locaux mobilisés ont été :

- le conseil général : le directeur général des services, le directeur adjoint à la solidarité, des membres de la direction de la lutte contre l'exclusion et pour la promotion de la santé, et des représentants du territoire expérimental ;
- le conseil régional ;
- des représentants des Caisses locales d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole ;
- la Préfecture ;
- la direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- l'ANPE ;
- les opérateurs et travailleurs sociaux ;
- un groupe de bénéficiaires de minima sociaux du territoire concerné ;
- un groupe de travailleurs sociaux ;
- des chargé(e)s de mission de l'ANSA ;
- la Caisse des Dépôts ;

Une co-construction de l'ensemble des actions liées à l'expérimentation Les actions menées dans le cadre du partenariat avec le CG59

L'ANSA a appuyé la conception et la mise en œuvre du RSA, en réalisant notamment les actions suivantes.

Phase de prédémarrage :

- soutien dans la définition des contours de l'expérimentation et dans la réalisation du dossier de candidature permettant au département d'être autorisé à expérimenter le RSA ;
- soutien juridique ;
- contribution à la détermination du territoire retenu pour expérimenter le projet concerné ;
- participation à la mobilisation des acteurs locaux pertinents, incitation à composer un comité de pilotage réunissant des membres du conseil général avec des partenaires extérieurs
- incitation et soutien à la composition d'un groupe témoin de bénéficiaires de minima sociaux
- incitation et soutien à la création d'un groupe « test » de travailleurs sociaux (qui ont expérimenté les outils avant qu'ils ne soient diffusés à l'ensemble de leur collègues du territoire) ;

- contribution à la préparation des actions de communication nécessaires au lancement de l'expérimentation.

Phase d'assistance au démarrage :

- contribution à la formation des membres de la cellule RSA, cellule administrative chargée notamment du relais avec les travailleurs sociaux ; formation à l'utilisation des outils de simulation de l'incitation financière ;
- contribution à la formation de tous les travailleurs sociaux du territoire d'expérimentation. Il a été fait le choix par le département et par l'ANSA de former les 60-70 travailleurs sociaux appelés à suivre des bénéficiaires du RSA par des réunions régulières, permettant de faire des points d'étapes sur les avancées de l'expérimentation ;
- participation aux actions de communication auprès de l'ensemble des acteurs de l'insertion du territoire et hors du territoire, afin de les tenir informés des différentes dimensions de l'expérimentation : objectifs, réalisation, résultats... ;
- accompagnement du département dans les actions d'évaluation de l'expérimentation, en lien avec les recommandations du comité national d'évaluation des expérimentations ;
- participation à la valorisation nationale de l'expérimentation.

La préparation des réunions et de leur support, l'animation et la rédaction des comptes rendus sont des missions qui très majoritairement ont été assumées par les chargé(e)s de mission de l'ANSA. L'assistance de personnes en stage (d'école de commerce puis de science-po) a été très précieuse lors de ces différentes phases.

Les risques, les atouts et les difficultés rencontrées

Une des difficultés a consisté à chercher à respecter un mode de travail coopératif et de co-construction du dispositif avec les différents acteurs dans des délais très courts impartis à l'expérimentation, en raison des calendriers politiques.

L'équipe de la direction de la lutte contre les exclusions et de promotion de la santé, l'équipe du pôle de la lutte contre les exclusions de Maubeuge, la direction territoriale de l'Avesnois sont fortement impliquées dans la mise en œuvre du dispositif elles sont composées de professionnels dynamiques, bien formés et expérimentés. Les équipes de référents généralistes de parcours et les conseillers en insertion du territoire se sont fortement mobilisés. Ces équipes sont appuyées par un directeur général des services et un élu qui connaissent bien leurs dossiers et les enjeux du territoire.

Une forte implication de tous les acteurs locaux et une forte mobilisation de l'ANSA dans les derniers mois de l'année 2007 a permis un démarrage au 1^{er} janvier 2008.

Le démarrage au début du mois de janvier a été possible malgré une certaine réticence politique du département. En effet, si le travail collaboratif entre l'ANSA et les équipes opérationnelles a été efficace et positif, la mise en œuvre de l'expérimentation a été freinée par le changement d'attitude des élus du département du

Nord concernant l'expérimentation du RSA suite à la nomination de Martin Hirsch au poste de Haut Commissaire aux solidarités actives et à la Lutte contre la pauvreté dans un gouvernement de droite. Ainsi, quelques préconisations de l'ANSA, quoique soutenues par les opérateurs locaux n'ont pu aboutir du fait de la résistance du politique. A titre d'exemple, aucune action de communication n'a pu être entreprise vers les employeurs ; la diffusion des plaquettes de communication en direction des bénéficiaires a été retenue ce qui a privé les bénéficiaires qui ont contribué de la primeur de ces outils.

Bien que fort coopérative, la CAF locale a déjà des difficultés à gérer les bénéficiaires du RMI (plus de 12 jours de retard dans les enregistrements de dossiers) la prise en compte des bénéficiaires du RSA ne fait qu'augmenter la charge de travail.

Un partenariat efficace

À la date d'écriture de ce rapport d'activité, l'expérimentation du RSA dans le département du Nord a démarré depuis un mois. À ce jour, deux avenants RSA (formalisant l'entrée des bénéficiaires dans le dispositif) ont été signés, et 11 bénéficiaires du RMI sont entrés dans l'expérimentation. (Pour précision, le département du Nord a choisi de ne pas faire rentrer dans l'expérimentation les bénéficiaires du RMI déjà en emploi au moment de la date de démarrage de l'expérimentation.)

Le bilan du partenariat est positif, tant dans les modalités de travail en commun que dans les résultats obtenus. Les acteurs locaux se sont engagés avec intérêt dans l'expérimentation : ainsi, une grande partie des travailleurs sociaux ont vu dans l'expérimentation un levier pour valoriser leurs pratiques, ce qui correspond bien à un des résultats attendus par le département.

Un accompagnement pour les bénéficiaires de l'API

En parallèle au travail mené avec les équipes du Département l'ANSA a pu aussi proposer ses services au sous-préfet d'Avesnes chargé la mise en œuvre du RSA pour les bénéficiaires de l'API.

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la **Caisse des Dépôts.**

Conseil général de l'Oise

Appui à l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active

Expérimentation du RSA - Oise

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille ;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté ;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité et de définition d'une expérimentation locale du RSA. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. A partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé de façon trimestrielle et versé de façon mensuelle par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative).

- Date de l'étude de faisabilité: 1^{er} février 2007.
- Date de démarrage de l'expérimentation: 1^{er} novembre 2007.
- Le département du Nord a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI résidant sur le territoire d'expérimentation et:
 - Qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux);
- Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient
 - Le type d'employeur: marchand ou non-marchand;
 - Le type de contrat de travail: aidé, de droit commun;
 - Le nombre d'heures contractuelles travaillées;
 - La localisation géographique de l'emploi: dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département.
- Pour le calcul du RSA, le département de l'Oise choisit d'assurer aux bénéficiaires un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 65% du salaire.

Descriptif du dispositif conçu, typologie et caractéristiques des territoires d'expérimentation et des populations concernées

L'étude de faisabilité et de préparation de la mise en œuvre a permis de définir le périmètre détaillé de l'expérimentation, avec les caractéristiques suivantes:

- Les territoires concernés correspondent aux zones des cantons
 - de Creil/Nogent-sur-Oise (zone semi-urbaine)
 - de Liancourt (zone rurale),
 - ce qui représente de l'ordre de 10% des bénéficiaires du RMI
- Caractéristiques du dispositif retenu:
 - **Une aide financière facultative**, dénommée Aide Personnalisée à la Reprise d'Activité (APRA) attribuée à l'issue d'un diagnostic socioprofessionnel approfondi en vue de lever d'éventuels obstacles à la reprise d'activité. L'APRA est de 1 000 euros maximum par personne sur toute la durée de l'expérimentation. Mobilisable rapidement, elle permet de faire face à des dépenses ayant trait à la mobilité, à la garde d'enfants ou à l'équipement professionnel.
 - **Un accompagnement dans l'emploi** assuré par les animatrices RSA, recrutées spécifiquement pour assumer cette mission, comportant un soutien social aux changements liés à la reprise d'activité et en tant que de besoin, une aide à l'intégration professionnelle, en lien ou non avec l'employeur.

Le conseil général a recruté deux animatrices RSA dont le profil a été choisi pour assurer des missions nouvelles d'accompagnement dans l'emploi, en lien notamment avec les employeurs des bénéficiaires du RSA. Plus récemment une personne bénéficiaire du RMI est venue renforcer cette équipe. Elle devrait contribuer à l'information continue des bénéficiaires du RMI du territoire d'expérimentation.

Une plate-forme d'accueil téléphonique a en outre été créée afin de renseigner les bénéficiaires potentiels et d'accueillir sur rendez-vous les personnes a priori éligibles au RSA. Ces rendez-vous permettent aux animatrices RSA de conclure, à l'issue d'un diagnostic socioprofessionnel approfondi, un contrat RSA comportant le cas échéant une aide financière, l'APRA, et les modalités d'un accompagnement dans l'emploi.

Cet accompagnement comprend également une intervention de l'ANPE avant échéance des contrats à durée déterminée, sous la forme d'un contact systématique avec l'employeur en vue de prolonger ce contrat. En cas d'impossibilité, l'ANPE s'engage à revoir rapidement la personne afin de lui proposer d'autres opportunités d'emploi permettant ainsi de multiplier les expériences et les chances d'une insertion durable dans l'emploi. Ces interventions sont en outre renforcées par un programme de visites en entreprises dès après le recrutement d'un bénéficiaire du RSA à l'initiative d'une des agences locales pour l'emploi du territoire d'expérimentation.

Acteurs et partenaires mobilisés

Tous les acteurs locaux concernés ont été mobilisés, dans le cadre de la réunion régulière de février à décembre d'un groupe projet dédié au RSA (sur l'accompagnement, le choix du barème, la communication, l'évaluation...), d'un groupe témoin de bénéficiaire du RMI consulté notamment sur la mise au point des outils de gestion et de communication du RSA.

Dans la phase de faisabilité, un comité de pilotage a également associé les services centraux et territoriaux du conseil général et la Caisse des Dépôts, sous la présidence du conseiller général, vice-président chargé des affaires sociales. Dès le début de la mise en œuvre du RSA, ce comité de pilotage a été élargi à l'ensemble des partenaires, sous la coprésidence du conseil général et de la secrétaire générale de la préfecture afin d'engager un suivi et une évaluation commune du RSA qui concerne à la fois les bénéficiaires du RMI et de l'API.

L'ensemble de ces réunions a été animé par les chargés de mission de l'ANSA. Les acteurs et partenaires locaux mobilisés ont été les suivants : conseil général, préfecture, CAF de Creil et de Beauvais, MSA, ANPE, Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, représentants des employeurs (Medef, centre des jeunes dirigeants, chambres consulaires), PLIE de Creil, groupe de 15 bénéficiaires du RMI des territoires d'expérimentation concernés.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA, difficultés rencontrées et solutions proposées ou mises en place

Les missions menées par l'ANSA, en partenariat avec le conseil général, ont concerné d'une part la réalisation de l'étude de faisabilité (février-octobre 2007), et d'autre part, l'aide au démarrage de l'expérimentation (à partir de novembre 2007).

La réalisation de l'étude de faisabilité a consisté à :

- contribuer à la détermination des territoires susceptibles de participer aux

- démarches innovantes en la matière;
- identifier les dispositifs de mise en commun des financements et dans ce cadre réaliser notamment un état des lieux des financements servis par le conseil Général aux bénéficiaires du RMI, à partir des fonds départementaux d'urgence et d'insertion;
- participer à la mobilisation des acteurs locaux pertinents;
- s'appuyer tout au long du projet sur la mobilisation de groupes de bénéficiaires des services;
- identifier les actions susceptibles d'être mises en œuvre dans ce cadre;
- identifier les dispositifs de mise en œuvre de l'expérimentation;
- préparer les actions de communication;
- préparer les conditions de suivi et d'évaluation de l'expérimentation.

La mise en œuvre opérationnelle du RSA (novembre-décembre 2007) a consisté à :

- accompagner le département dans la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation;
- affiner les modalités de mise en œuvre du dispositif
- préparer et animer, avec le conseil général, les instances de pilotage du projet (groupes techniques, comités de pilotage, groupes de bénéficiaires)
- contribuer à la mobilisation des acteurs locaux pertinents et participer aux actions de communication et de formation utiles au développement du projet
- participer à l'évaluation continue de l'expérimentation en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment les bénéficiaires du RMI et du RSA;
- participer à la valorisation nationale des réalisations.

En outre, l'ANSA a construit avec les équipes de travailleurs sociaux du conseil général et le groupe de bénéficiaires du RMI, des outils de gestion du RSA sous la forme d'une base de données permettant de suivre en temps réel le nombre et la qualité des bénéficiaires du RSA, de leurs employeurs et de la nature des contrats de travail (CDI, CDD, intérim, temps partiel...). Un tableau de bord de suivi de l'expérimentation RSA est en effet généré automatiquement à partir de la base de données.

Difficultés rencontrées et solutions apportées

La principale difficulté a résidé dans le choix du barème de l'allocation RSA qui s'est finalement légèrement éloigné de celui retenu pour les bénéficiaires de l'API. Dans cette phase expérimentale, le conseil général a en effet cherché à concilier plusieurs enjeux : la mise en place d'une aide suffisamment incitative pour modifier les comportements en termes d'accès à l'emploi, mais également, la limitation de cette aide lorsque les intéressés se rapprochent d'un temps plein de façon à éviter une trop forte concurrence avec les travailleurs pauvres. En effet s'il est envisagé, dans la phase de généralisation du RSA, d'en prévoir le bénéfice pour les travailleurs pauvres, l'expérimentation se limite quant à elle à certains bénéficiaires de minimas sociaux, qui de ce fait sont momentanément mieux traités qu'un travailleur n'ayant jamais bénéficié du RMI ou de l'API. Le conseil général a en conséquence souhaité limiter cet écart.

Quelques données chiffrées sur l'impact du projet et premiers retours qualitatifs

Nombre de bénéficiaires du RMI sur les territoires d'expérimentation au 31 décembre 2007	1 654
Nombre de bénéficiaires du RSA au 31 janvier 2008 (contrats RSA signés)	61
Nature des contrats de travail sur un total de 100 contrats recensés au 31 janvier 2008	CDI 13 dont 54 % à temps complet CDD 34 dont 47 % à temps complet Intérim 31 dont 94 % à temps complet Contrats aidés 9 Formation rémunérée 9 Autres 4

Bilan quantitatif et qualitatif du projet

La méthode de travail partenariale en lien avec de nombreux acteurs institutionnels, ou encore avec les bénéficiaires du RMI, a produit des résultats très positifs, permettant de construire une dynamique nouvelle qui porte désormais bien au-delà de l'expérimentation RSA. La réflexion menée en parallèle tout au long de l'année 2007 sur plusieurs projets expérimentaux a enrichi d'autant les travaux et les réalisations. Les outils ont souvent été mutualisés (refonte du contrat d'insertion...). La problématique du retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI est désormais envisagée sous un angle novateur en lien beaucoup plus étroit avec le secteur économique et les entreprises. La nouvelle approche de la construction des politiques publiques locales avec les groupes de bénéficiaires constitués sur chacune des expérimentations a atteint un seuil suffisant désormais pour que leur avis soit désormais sollicité à l'occasion de la plupart des initiatives du Département. On mesure ainsi un formidable écart entre les « journées d'insertion » organisées respectivement en 2006, puis tout début 2008. À l'occasion de ces dernières, dont le thème était « L'entreprise : partenaire de l'insertion », on comptait en effet de très nombreux bénéficiaires, au côté des partenaires de l'insertion.

Plate-forme emploi

- Étude de faisabilité : 1^{er} janvier au 31 juillet 2007
- Démarrage opérationnel de la plate-forme emploi : 1^{er} avril 2008

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

Le projet a consisté à la réalisation, avec le conseil général, d'une étude de faisabilité quant à la mise en place d'une plate-forme emploi, dispositif original de mise en relation des bénéficiaires de minima sociaux avec des entreprises.

Ce dispositif ambitionne de :

- Favoriser l'accès à l'emploi des publics bénéficiaires de minima sociaux : RMI, API ;

- Développer un ancrage de longue durée des bénéficiaires dans l'emploi ;
- Rapprocher les acteurs de l'insertion du monde des entreprises ;
- Améliorer la lisibilité du dispositif d'insertion.

Descriptif du dispositif conçu, typologie et caractéristiques des territoires d'expérimentation et des populations concernées

L'étude de faisabilité a permis de définir le périmètre détaillé de l'expérimentation.

Caractéristiques de la population et des territoires concernés

Tous les bénéficiaires du RMI et de l'API remplissant les pré-requis retenus pour l'accès à la plate-forme :

- Avoir besoin d'aide pour rechercher un emploi et s'y maintenir ;
- Avoir une motivation forte pour une reprise d'activité ;
- Être immédiatement disponible, ce qui implique d'avoir organisé/réglé a minima les obstacles majeurs au retour à l'emploi (santé, garde d'enfants, mobilité...);
- Connaître les règles de base du comportement au travail (ponctualité, tenue vestimentaire correcte...).

Résidant sur les territoires d'expérimentation correspondant aux zones de :

- La communauté d'agglomération Beauvaisienne, qui regroupe 31 communes représentant plus de 82 000 habitants ;
- La communauté de communes rurales du Beauvaisis, regroupant 13 communes et comptant 13 500 habitants.

Caractéristiques du dispositif retenu

Les services offerts par la plate-forme emploi consistent en :

- la prospection intensive d'emplois sur un territoire limité en s'appuyant ou en construisant un diagnostic du développement à long terme des perspectives d'emplois sur ce territoire ;
- la mise en relation des bénéficiaires avec des employeurs potentiels et le cas échéant la participation aux entretiens d'embauche ;
- l'accompagnement individualisé dans l'emploi ;
- la mise à disposition de prestations collectives ayant notamment trait à la redynamisation, à la recherche d'emploi, à la préparation des entretiens d'embauche et à la bonne connaissance du fonctionnement des entreprises ;
- le cas échéant des solutions négociées entre institutionnels et entreprises permettant de lever les freins à l'accès à l'emploi (participation aux frais de transport des salariés, appui à la garde d'enfants...).

Les principales innovations introduites par cette expérimentation peuvent ainsi être résumées :

- Mobilisation directe des employeurs par l'accompagnateur de la plate-forme qui connaît bien les entreprises et leurs besoins, et qui est chargé de faire émerger des offres non déclarées spontanément ;
- prise en charge des missions de prospection, de placement et d'accompagne-

- ment, par un interlocuteur unique, afin d'établir une relation de confiance tant avec la personne en recherche d'emploi, qu'avec les entreprises du territoire ;
- déplacement du questionnement sur la seule employabilité des publics au profit d'une action plus globale sur les contextes et situations d'emplois¹ ;
 - mise en synergie des acteurs de l'insertion et de l'économie pour construire et partager une culture commune plus forte ;
- lors de la phase de recrutement par la construction de support innovants, (fiche profil pour valoriser les aptitudes et le savoir-être des publics, à la place d'un CV ; fiche offre centrée sur les compétences attendues...)
- lors de la validation du positionnement professionnel des bénéficiaires à l'entrée sur la plate-forme par un comité mobilisant les expertises d'une équipe pluridisciplinaire de professionnels de l'entreprise et de l'insertion,
- lors de l'accompagnement dans l'emploi par un tiers (acteurs de l'insertion), en lien avec un correspondant dans l'entreprise – patron, RH, tuteur – par le biais notamment de médiations et d'entretiens réguliers, au besoin tripartites : employeur, salarié, accompagnateur)
- préparation et accompagnement dans l'emploi des publics sur une période plus longue que ce qui est habituellement pratiqué :
- en amont, une formation/information sur le fonctionnement des entreprises ;
- en aval, l'accompagnement dans l'emploi, qui vise l'autonomie de la personne, sera pratiqué sur une année entière afin de consolider l'intégration
- dans l'entreprise ou le cas échéant de travailler sur la transférabilité des compétences sur d'autres postes, ou encore d'augmenter la durée de travail.

Acteurs et partenaires mobilisés

Cette démarche de projet a conduit à :

- La mise en place d'un comité de pilotage présidé par un conseiller général, vice-président chargé des affaires sociales ;
 - La réunion de deux groupes de travail à un rythme hebdomadaire ;
- L'un chargé de préparer le montage de la plate-forme, composé de tous les acteurs du territoire (service du conseil général, travailleurs sociaux, représentants des entreprises, insertion par l'activité économique, service public de l'emploi – ANPE, AFPA –, conseil régional, DDTEFP, PLIE, GEIQ).
- L'autre qui a travaillé sur l'articulation entre les équipes de travailleurs sociaux et la plate-forme emploi, pour organiser l'orientation des publics bénéficiaires vers la plate-forme, et qui a construit un outil de diagnostic socioprofessionnel des situations individuelles aidant à une telle orientation.
- Des entretiens individuels avec plusieurs partenaires de l'insertion du territoire expérimental permettant d'établir un état des lieux des dispositifs d'insertion ;

¹ Dans une expérience en milieu naturel (centres de formation recevant des chômeurs de longue durée), on a pu montrer que le seul fait d'activer l'identité « chômeur de longue durée » réduit, non seulement les performances cognitives du sujet dans un test de mémoire, mais aussi sa motivation à chercher du travail (auto-confirimation du stéréotype). », in *L'employabilité des publics précarisés*, Denis Icastra, professeur de psychologie sociale, université Victor-Ségalen, Bordeaux 2 juillet 2006.

- La sollicitation régulière d'un groupe de bénéficiaires du RMI;
- La rencontre d'une vingtaine d'entreprises du territoire afin de recueillir leurs besoins, et premières remarques sur la plate-forme emploi.

Acteurs et partenaires locaux mobilisés : conseil général, conseil régional, direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ANPE, AFPA, centre des jeunes dirigeants, chambre des métiers et de l'artisanat, chambre de commerce et d'industrie, union départementale des associations intermédiaires, groupement régional de l'insertion par l'activité économique de Picardie, PLIE de Beauvais, groupement d'employeur et d'insertion par la qualification « propreté, nettoyage et services », un groupe de 15 bénéficiaires du RMI des territoires d'expérimentation concernés, fondation FACE, mission locale de Beauvais, DL synergie, BRG Formation, AFIPP.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA, difficultés rencontrées et solutions proposées ou mises en place

La réalisation de l'étude de faisabilité a consisté à :

- analyser les solutions proposées aux bénéficiaires du RMI en vue de faciliter leur accès à l'emploi;
- contribuer à la définition des besoins des entreprises et des bénéficiaires du RMI;
- contribuer à la définition du territoire de la « plate-forme emploi » et participer à la mobilisation des partenaires sur le territoire choisi;
- apporter un appui à la conception de la plate-forme emploi, en évaluant notamment en lien avec les différents partenaires, les financements à mobiliser dans ce cadre;
- identifier les modalités de suivi et d'évaluation de l'expérimentation.
- participer à la valorisation nationale de l'expérimentation.

La première étape a permis de recenser les besoins des différents partenaires, ainsi que les dispositifs d'insertion présents sur le territoire d'expérimentation. L'objectif était de viser l'exhaustivité, il n'est néanmoins pas certain que cet objectif ait été atteint tant les interlocuteurs sont dispersés. Plus de 40 prestataires interviennent sur des champs différents de l'insertion, plus ou moins larges. La plupart de ces dispositifs ne sont pas coordonnés et l'on comprend bien la difficulté de tous les partenaires (entreprises, bénéficiaires et travailleurs sociaux) à appréhender l'offre d'insertion dans son ensemble.

Les référents des bénéficiaires du RMI ont par ailleurs très rapidement signalé les difficultés que représentent pour eux l'abord de l'entreprise, et par voie de conséquence l'approfondissement des dynamiques de réinsertion professionnelle. De cette attente a surgi la nécessité de bâtir un outil d'aide au diagnostic socioprofessionnel des situations, outil qui permettra d'orienter à bon escient les bénéficiaires vers la plate-forme emploi.

Enfin le budget du conseil général est contraint; l'organisation du dispositif ne devait pas générer de coûts supplémentaires excessifs. Des recrutements d'accom-

pagnateurs doivent néanmoins intervenir pour lancer la plate-forme dont le démarrage opérationnel est prévu pour avril 2008.

Sur le plan de l'évaluation, une méthode similaire à celle mise en œuvre pour le RSA a été retenue. Elle consiste ainsi en la détermination d'un territoire témoin – sans dispositif supplémentaire d'aide au retour à l'emploi –, au regard du territoire test du Beauvaisis sur lequel est implanté la plate-forme emploi. Le taux de retour à l'emploi sera mesuré sur ces deux territoires afin de mesurer l'effet de la politique expérimentale. Les indicateurs sont également pour partie communs à ceux retenus pour le RSA (incitation financière à la reprise d'activité), de manière à pouvoir mesurer des impacts différenciés entre les deux projets expérimentaux.

Quelques données chiffrées sur l'impact prévisionnel du projet

Compte tenu des pré-requis à l'entrée sur la plate-forme, de l'effectif des allocataires du RMI (2 713 au 30 avril 2007) et de l'API (591 à la même date) sur le territoire expérimental, de leur ancienneté dans le dispositif, de la nécessaire montée en charge progressive de la plate-forme, un objectif de 200 à 250 entrées sur la plate-forme a été envisagé par le groupe projet pour la première année de sa mise place.

Ainsi, si les 57 référents du territoire orientent 3 à 4 bénéficiaires vers la plate-forme au cours de l'année, cet objectif sera rapidement atteint.

Bilan qualitatif du projet

La rencontre régulière des acteurs de l'insertion et des représentants des entreprises a certainement permis de faire progresser les représentations de chacun, ce qui répond d'ores et déjà à l'un des objectifs des travaux. Il en est résulté une meilleure compréhension des attentes réciproques, gage de coopération fructueuse. Si les représentants des employeurs ont été présents lors de l'ensemble des travaux, la rencontre des entreprises elles-mêmes a constitué le point d'orgue de cette démarche. Elle a permis de confronter le projet à la réalité de leurs attentes. Il en ressort une demande de forte réactivité, pragmatisme et souplesse quant aux services fournis par la plate-forme.

Mécénat de compétence et partenaire de l'ANSA

Dans le cadre de son programme « pépinière », consacré à l'intégration de cadres de haut niveau, La SAUR a mis à disposition de l'ANSA deux personnes qui ont contribué à ce projet pour une durée totale de 6 mois.

L'étude de faisabilité a également été soutenue par la **Caisse des Dépôts** qui a siégé tout au long des travaux au comité de pilotage du projet.

Projet mobilité

- Début de l'étude de faisabilité: 1^{er} février 2007
- Démarrage opérationnel du projet: juin 2008

Contexte du partenariat

Une convention de partenariat a été conclue en février 2006 dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre partagée entre le conseil général de l'Oise et l'Agence nouvelle des solidarités actives afin de mener une étude de faisabilité et de mettre en œuvre des projets relatifs à la mobilité sur le territoire de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et du canton d'Attichy. L'objectif consistait à améliorer la mobilité des bénéficiaires de minima sociaux en vue de faciliter leur intégration sociale et professionnelle.

L'étude de faisabilité

Objectifs :

- analyser les solutions actuellement proposées aux bénéficiaires du RMI en vue de lever les freins liés aux problèmes de mobilité et faciliter leur accès à l'emploi ;
- contribuer à la définition des besoins des entreprises et des bénéficiaires du RMI ;
- définir le territoire d'expérimentation de la « plate-forme mobilité » et participer à la mobilisation des partenaires sur le territoire choisi.

Le territoire d'expérimentation

Le territoire retenu associe les dimensions rurale et urbaine. Il est constitué de :

- L'agglomération de la région compiégnaise (ARC), qui regroupe 15 communes représentant plus de 70 000 habitants ;
- Le canton d'Attichy, plus rural, regroupant 20 communes et comptant environ 16 000 habitants.

Les caractéristiques du territoire

Ce territoire présente deux caractéristiques principales :

- Des recrutements envisagés

L'enquête « Besoin de main-d'œuvre » (BMO) :

« Le bassin d'emploi de Compiègne se caractérise par une proportion d'établissements envisageant de recruter nettement supérieure à la moyenne de l'Assedic. Cette situation est particulièrement flagrante dans la construction (37 %), l'industrie manufacturière (35 %), les activités sanitaires et sociales (31 %) et le commerce (22 %). » (Les pourcentages correspondent à la proportion d'établissements déclarant des projets de recrutement). (Enquête BMO réalisée en novembre 2006 auprès des employeurs)

- De nombreuses aides proposées sur le territoire, mais des problèmes de mobilité qui perdurent

Les deux réunions qui ont eu lieu avec les bénéficiaires du RMI et les rencontres avec les entreprises ou les structures d'entreprises ont abouti au même diagnostic : l'ensemble des acteurs partenaires constatent et déplorent la multiplicité de dispositifs d'aide à la mobilité non coordonnés. Ils dénoncent tous un manque de lisibilité d'ensemble qui ne favorise pas l'accès à la mobilité. Ils s'accordent par ailleurs sur le fait que le manque de mobilité est un frein majeur à la reprise d'un emploi.

Descriptif du dispositif conçu, actions engagées

La nécessité d'optimiser l'existant

Le diagnostic réalisé lors des premières réunions avec le groupe projet a permis de démontrer que de nombreux moyens existent sur le territoire. Le groupe a donc décidé de travailler dans un premier temps pour accompagner les publics vers ces moyens déjà existants, optimiser leur utilisation et affiner ainsi l'identification des besoins avant le développement de nouveaux moyens.

Vers la mise en place d'une plate-forme mobilité

Le groupe a orienté son action vers la mise en place d'une plate-forme mobilité prenant la forme d'un ensemble de solutions complémentaires coordonnées par une équipe spécialisée chargée :

- de recevoir et d'orienter les publics,
- de gérer financièrement les composantes de la plate-forme,
- de répondre aux demandes des travailleurs sociaux
- et d'organiser des solutions en fonction des besoins identifiés.

La plate-forme répondrait plus particulièrement aux besoins des bénéficiaires du RMI tout en pouvant toucher un public plus large.

Pour atteindre cet objectif, quatre thèmes de travail ont été initiés avec la validation du comité de pilotage et des actions ont déjà été engagées :

1. Accroître la lisibilité et la cohérence des dispositifs existants

Deux outils ont été développés par le groupe pour permettre une optimisation des aides existantes :

- Un tableau synthétique des aides à la mobilité : le groupe a voulu construire un tableau récapitulant toutes les aides à la mobilité proposées par le territoire, que ce soit en termes d'aide à l'accès à un moyen de transport collectif ou individuel, d'aide à l'accès au permis de conduire, d'aide au déménagement, ou encore d'aide financière. Ce document prend actuellement la forme d'un tableau, il sera également diffusé à tous les référents sous la forme de fiches imprimées.
- Un atelier mobilité : le groupe a travaillé sur l'élaboration d'un cahier des charges pour l'organisation d'un atelier destiné à lever les freins psychologiques, financiers et physiques à la mobilité. À la suite d'une évaluation, les bénéficiaires seront orientés :
 - soit vers un module A : boîte à outils qui apportera un premier niveau de réponses ;

– soit vers un module B, qui sera composé de deux phases: un diagnostic approfondi permettant de diriger les bénéficiaires vers les ateliers adaptés.

2. Améliorer l'articulation des dispositifs

Quels moyens de transports pour les bénéficiaires?

- Le bus: parfois mal adapté aux horaires de travail ou même à la recherche d'emploi. Pas assez flexible (services à la personne, temps partiel) Il semble que les transports individuels (scooters, voitures...) soient plus adaptés.
- Taxis solidaires: service proposé par Allotic.
- Locations de scooter: le CPAI (toutes lettres) propose déjà 10 scooters à louer. Cela semble répondre à un vrai besoin mais pose certains problèmes (dégradations voire difficultés à récupérer le matériel loué). Le leasing pourrait être une solution pour responsabiliser les bénéficiaires.
- Une association FEM (favoriser l'emploi par la mobilité) dont le salarié a participé aux travaux des groupes, vient sans réponse du CG60 de lancer son activité de location de scooters.
- Voiture: semble adaptée aux besoins de mobilité des bénéficiaires mais il faut y mettre le prix (permis, achat véhicule, essence, entretien...). La création ou le soutien aux initiatives est envisagé: auto-école sociale, garage social... Cela pose néanmoins le problème de la concurrence avec les établissements privés. Le problème du permis peut se résoudre avec les «voiturettes» que l'on peut conduire sans permis. L'idée émerge d'un partenariat avec un lycée technique pour un garage social éducatif.

Bilan des aides

De nombreuses aides à la mobilité ont été mises en place (bons de transports...). Elles sont trop peu utilisées sauf sur certains secteurs (ex.: Clermontois où l'information est bonne, les horaires mieux adaptés).

Les personnes concernées refusent de se sentir stigmatisés ou «assistés» et ils trouvent des stratégies pour éviter les solutions spécifiques aux bénéficiaires de minima sociaux.

3. Mobiliser les acteurs

Deux projets d'enquêtes s'inscrivent dans les objectifs de mobilisation des acteurs en permettant d'affiner le diagnostic de la situation.

La première concerne les entreprises. Les objectifs de cette enquête sont d'identifier leurs besoins de main-d'œuvre, leurs difficultés de recrutement et de savoir si ces difficultés sont liées à des problèmes de mobilité. Dans ce cas il s'agit de définir quelles solutions adaptées pourraient être mises en place et quelle serait la part éventuelle de la contribution des entreprises (financière, participation aux travaux des groupes...). L'enquête se fera auprès des 80 entreprises de trois zones industrielles relativement mal desservies à proximité de Compiègne.

La deuxième enquête est à destination des chantiers d'insertion du territoire d'expé-

rimentation. Elle a pour objectif de confirmer ce que des représentants de chantiers d'insertion avaient pu exprimer lors d'une réunion à propos des problèmes de mobilité qu'ils rencontrent tant dans leur fonctionnement que dans leur recrutement.

4. Développer les actions transversales

Le groupe de travail « mobilité » a contribué au développement des actions du Syndicat mixte des transports en commun de l'Oise (STMCO) : la plate-forme de renseignement sur tous les transports en commun du département, la plate-forme de covoiturage, réflexion sur la tarification, aménagement des réseaux existants, propositions pour les conventions des collectivités.

Partenaires mobilisés

Le groupe de travail a réuni des représentants institutionnels (conseil général, DDTEFP, Conseil Régional, ANPE, Syndicat Mixte des Transports Collectifs de l'Oise [SMTCO]), des représentants des entreprises (Chambre de commerce et d'industrie de l'Oise), des associations actrices de l'insertion (Favoriser l'Emploi par la Mobilité (FEM-Pays d'ARC), Emploi 60, Un château pour l'emploi (UCPE), IPSHO/AIRTH) et l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA).

Des groupes de bénéficiaires ont également été constitués afin d'associer à chaque étape de la construction du projet les futurs utilisateurs de ce service. Cette démarche est totalement intégrée à la méthodologie proposée par l'Agence nouvelle des solidarités actives. Les groupes « témoins » sont présents, suivent et contribuent à élaborer les différentes étapes des expérimentations et projets accompagnés par l'ANSA. Ces groupes sont composés de bénéficiaires venant de zones rurales et de zones urbaines, et étant plus ou moins éloignés de l'emploi. Leur témoignage a été très précieux dans la réalisation du diagnostic du territoire.

Un comité de pilotage réunissant les chargés de mission de l'ANSA, le département et les délégués territoriaux du département a été mis en place afin de valider les avancées du groupe de travail.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

L'ANSA a assisté le conseil général dans l'ensemble des actions liées au projet mobilité.

Étude de faisabilité

- Aide à la mobilisation des partenaires locaux pertinents
- Aide à la mobilisation des bénéficiaires
- Contribution à la définition du territoire d'expérimentation
- Animation ou coanimation des groupes de travail
- Identification des actions pouvant être proposées ou menées par le groupe

Mise en œuvre des actions

- Contribution à la rédaction du cahier des charges de l'atelier mobilité
- Contribution à la rédaction des deux enquêtes auprès des chantiers d'insertion et des entreprises

- Contribution à la réalisation du tableau des aides à la mobilité
- Contribution aux travaux du SMTCO

Risques et vigilances

L'ANSA a attiré l'attention sur les difficultés qu'il pouvait y avoir à passer de la phase de l'étude de faisabilité à la phase de mise en œuvre, au vu d'expériences dans d'autres départements. Pour pallier ce risque, l'ANSA a préconisé une méthode de travail en deux temps, ou à « deux vitesses », à savoir la mise en place d'actions concrètes venant soutenir une réflexion sur du long terme. Il est apparu en effet nécessaire de soutenir l'étude de faisabilité par la mise en œuvre concrète des premières actions identifiées par le groupe.

Dans l'objectif de mettre en place progressivement les différents éléments constitutifs d'une plate-forme mobilité et de vérifier *in situ* la validité des hypothèses, l'ANSA a donc suggéré de commencer à engager l'expérimentation pour certains axes clairement définis et validés.

Cette méthode a été validée par le comité de pilotage, notamment en ce qui concerne l'élaboration du tableau des aides à la mobilité et la mise en place de l'atelier mobilité. Le groupe, incité en cela par l'ANSA, a également proposé deux autres actions ponctuelles : la facilitation de l'accès des bénéficiaires du RMI aux bons de transport, qui sont pour l'instant peu connus et peu utilisés du fait de lourdeurs administratives, et la mise en place d'un véhicule transversal à plusieurs chantiers d'insertion pour faciliter leur fonctionnement.

Bilan quantitatif et qualitatif du partenariat

Données chiffrées sur l'impact du projet

- La mutualisation d'un véhicule : 5 chantiers d'insertion sont concernés par cette expérimentation.
- L'atelier mobilité devra concerner une population de 225 personnes par an : 150 personnes pour le module A « boîte à outils », 75 pour le module approfondi.
- Le tableau recensant toutes les aides et actions liées à la mobilité : il est actuellement en test auprès d'une quinzaine de référents. Il devra être utilisé par tous les professionnels de l'insertion du territoire d'expérimentation et par les acteurs locaux, c'est-à-dire une centaine de personnes.

Bilan qualitatif

Les relations partenariales avec les acteurs locaux sont excellentes. Ils sont en attente de solutions concrètes : en effet, trois études sur la mobilité ont été antérieurement menées sur le territoire et aucune n'a abouti. C'est pourquoi les partenaires présents aux réunions espèrent des mises en œuvre concrètes rapides.

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la Caisse des Dépôts.

Conseil général de la **Vienne**

Appui à l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active

Expérimentation du RSA – Vienne

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille ;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté ;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité et de définition d'une expérimentation locale du RSA. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. A partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé de façon trimestrielle et versé de façon mensuelle par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative).

- Date de l'étude de faisabilité: 1^{er} mai 2007.
- Date de démarrage de l'expérimentation: 1^{er} novembre 2007.
- Le département de la Vienne a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI résidant sur le territoire d'expérimentation et:
 - Qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux);
 - Qui étaient déjà en activité avant la date de démarrage de l'expérimentation (stock).
- Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient
 - Le type d'employeur: marchand ou non-marchand;
 - Le type de contrat de travail: aidé, de droit commun;
 - Le nombre d'heures contractuelles travaillées;
 - La localisation géographique de l'emploi: dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département.
- Pour le calcul du RSA, le département de la Vienne choisit d'assurer aux bénéficiaires un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 65% du salaire.

Descriptif du dispositif conçu, typologie et caractéristiques des territoires d'expérimentation et des populations concernées

L'étude de faisabilité et de préparation de la mise en œuvre a permis de définir le périmètre détaillé de l'expérimentation, avec les caractéristiques suivantes:

- Les territoires concernés correspondent aux zones de:
 - Maison de la Solidarité de Jaunay-Clan (zone urbaine)
 - Maison de la Solidarité de Loudun (zone rurale)
 - Maison de la Solidarité de Chauvigny (zone rurale)
- Caractéristiques du dispositif retenu:
 - la création de l'Aide Personnalisée à la Reprise d'Activité (APRA), d'un montant maximum de 1 000 euros par allocataire du RSA (dont 100 euros versés automatiquement à la signature du contrat; le reste pouvant être perçu sous forme d'aide financière sur devis dans les 3 premiers mois de la reprise d'activité).
 - L'accompagnement social et dans l'emploi durable est réalisé par le référent RSA:
 - il réalise le premier diagnostic et contractualise avec le bénéficiaire du RSA un « avenant » à son contrat d'insertion
 - il assure l'accompagnement social et contribue à la levée des freins au maintien dans l'emploi
 - il accompagne le bénéficiaire vers l'insertion professionnelle durable (accompagnement systématique mais individualisé).
 - Le conseil général a créé trois postes de référents RSA (un par territoire), aux profils variés: assistante sociale ou conseiller emploi ANPE.

Le conseil général a de plus créé un poste de « chef de projet RSA », pour piloter au niveau local l'ensemble du projet.

Acteurs et partenaires mobilisés

Tous les acteurs locaux concernés ont été mobilisés, dans le cadre d'un comité de pilotage, de groupes techniques dédiés au RSA (sur l'accompagnement, le choix du barème, la communication, l'évaluation...) et d'un groupe témoin de bénéficiaires du RMI. Les groupes, animés par les chargés de mission de l'ANSA, se sont réunis très régulièrement, tout au long de l'étude de faisabilité et de la préparation du démarrage de l'expérimentation.

On peut en outre souligner la coopération particulièrement efficace des partenaires principaux (conseil général, CAF, ANPE et Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle).

Liste des acteurs et partenaires locaux mobilisés :

- Le conseil général
- Le conseil régional
- La préfecture
- La communauté d'agglomération d'Angoulême et le CCAS
- La CAF
- La MSA
- L'ANPE
- Les Assedic
- La CPAM
- Le CNASEA
- Le Conseil économique et social
- La Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- La Caisse des Dépôts
- Les représentants des syndicats
- Le Medef
- Les représentants de l'insertion par l'activité économique (chantier et entreprises d'insertion)
- Un groupe de 15 bénéficiaires du RMI des territoires d'expérimentation concernés.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA

Les travaux menés par l'ANSA, en partenariat avec le conseil général, ont concerné d'une part la réalisation de l'étude de faisabilité (mai-octobre 2007), et d'autre part, le démarrage de l'expérimentation (à partir de novembre 2007).

La réalisation de l'étude de faisabilité (mai-octobre 2007) a consisté à :

- contribuer à la détermination des territoires susceptibles de participer aux démarches innovantes en la matière ;
- participer à la mobilisation des acteurs locaux pertinents

- s'appuyer tout au long du projet sur la mobilisation de groupes de bénéficiaires;
- établir un diagnostic de l'existant;
- identifier les actions susceptibles d'être mises en œuvre dans ce cadre;
- identifier les dispositifs de mise en œuvre de l'expérimentation;
- préparer les conditions de suivi et d'évaluation de l'expérimentation.

La mise en œuvre opérationnelle du RSA (novembre-décembre 2007) a consisté à :

- accompagner le département dans la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation :
 - affiner les modalités de mise en œuvre du dispositif
 - préparer et animer, avec le conseil général, les instances de pilotage du projet (groupes techniques, comités de pilotage, groupes témoins)
 - contribuer à la mobilisation des acteurs locaux pertinents et participer aux actions de communication utiles au développement du projet
 - participer à l'évaluation continue de l'expérimentation en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment les bénéficiaires du RMI et du RSA;
 - participer à la valorisation nationale des réalisations.

Difficultés rencontrées et solutions apportées

La principale difficulté a été l'accélération du calendrier initialement prévu.

En effet, le conseil général avait prévu une mise en œuvre du RSA en janvier 2008 ; l'accélération du calendrier politique au niveau national avec notamment le projet de réforme des minima sociaux en janvier 2009, a incité le conseil général à démarrer l'expérimentation dès le 1^{er} novembre 2007 pour avoir le temps d'en évaluer les résultats. Les délais entre la définition du périmètre détaillé du projet, la publication de la délibération au JO et le démarrage ont été très courts.

De plus, le diagnostic de l'existant a révélé que la proportion de travailleurs sociaux au regard du nombre de bénéficiaires du RMI était faible, et que le découpage administratif compliquait l'organisation du projet (les territoires d'action des conseillers en insertion socioprofessionnelle n'ont pas le même découpage que les maisons de la solidarité par exemple).

Enfin le budget du conseil général était contraint ; l'organisation du dispositif ne devant pas générer de coûts supplémentaires excessifs.

La forte mobilisation des partenaires, et en particulier celle des travailleurs sociaux impliqués sur le terrain, a permis de tenir les délais du calendrier. Ensuite la construction d'un dispositif intégré, où trois référents RSA ont en charge l'ensemble du suivi des bénéficiaires, a permis de limiter les charges budgétaires du projet.

Les délais ont toutefois été trop courts pour construire ou adapter au contexte local, avant le démarrage, l'ensemble des outils de gestion, de suivi et d'évaluation nécessaires au dispositif. Ceux-ci seront donc développés et améliorés progressivement après le démarrage.

Quelques données chiffrées sur l'impact du projet

Nombre de bénéficiaires du RMI sur les territoires d'expérimentation au 31/08/07	2 239
Nombre de bénéficiaires du RSA au 31/12/07 (versements CAF)	372
Nombre d'avenants RSA signés par le CG au 31/12/07	149

Il est encore trop tôt pour avoir un retour qualitatif sur l'expérimentation RSA.

Bilan quantitatif et qualitatif du projet

Le partenariat entre l'ANSA et le conseil général de la Vienne a été constructif et efficace dans un contexte de mise en œuvre accélérée du dispositif expérimental. Les résultats positifs du premier bilan post-démarrage du projet ont notamment conduit au renouvellement de la convention de partenariat en 2008.

Contrat unique d'insertion

Projet: expérimentation d'un contrat unique d'insertion intitulé CAD 86; contrat aidé départemental

- Début de l'étude de faisabilité: 1^{er} mai 2007
- Démarrage opérationnel du projet: 1^{er} février 2008

Objectifs généraux poursuivis par le projet

Conduire avec le conseil général une étude de faisabilité et la préparation de la mise en œuvre d'une expérimentation locale du CAD 86 associant les partenaires locaux, l'ANPE et l'État. Le dispositif a pour objectifs de:

- Simplifier et renforcer la lisibilité des contrats aidés pour les bénéficiaires, les employeurs et les opérateurs.
- Améliorer l'insertion professionnelle durable des bénéficiaires grâce au développement de l'accompagnement, du tutorat et de la formation.
- Favoriser la rencontre entre employeurs et bénéficiaires grâce à l'action des acteurs de l'insertion

Descriptif du dispositif conçu et caractéristiques du CAD 86 et des populations concernées.

L'étude de faisabilité et de préparation de la mise en œuvre a permis de définir le contour du contrat aidé départemental.

Caractéristiques du dispositif retenu

Contrats modifiés	CAV + CIRMA
Cible	Bénéficiaires de minima sociaux État et CG : RMI, ASS, API, AAH
Durée des conventions, du contrat	6 mois à 12 mois, un renouvellement possible dans le secteur marchand et de 6-24 mois, 2 renouvellements possibles dans la limite de 24 mois dans le secteur non marchand
Durée hebdomadaire du contrat	26 heures à 35 heures
Montant de l'aide mensuelle	500 euros dans le secteur marchand 750 euros pour 26 heures et plus pour le secteur non marchand 1 000 euros sur 24 mois pour les ACI
Durée de versement de l'aide	6 à 12 mois au maximum liée à la durée du CDD dans le secteur marchand 6 à 24 mois au maximum liée à la durée CDD, 24 mois si CDI dans le secteur non marchand
Tutorat	Nomination de tuteurs à la signature de chaque convention, Accompagnement des tuteurs par les chargés de mission emploi pour les aider à régler des problèmes périphériques à l'emploi
Accompagnement	<p>L'accompagnement est positionné comme un service supplémentaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> – à l'entreprise pour faciliter le maintien dans l'emploi et l'intégration. – au titulaire du contrat pour réussir son intégration, chercher un autre emploi, construire un projet emploi ou formation – à l'embauche : <ul style="list-style-type: none"> Contractualisation tripartite entre le tuteur entreprise, l'accompagnateur, le bénéficiaire à la signature du contrat. Création d'une charte d'accompagnement contractuelle pour préciser les missions de chaque acteur. Cette charte estignée en même temps que le contrat par les 3 acteurs : tuteur, salarié, accompagnateur – Suivi : Résolution des problèmes et identification des évolutions constatées, les points à travailler ou à régler, les contacts à prendre, les projets... <p>Élaboration d'un nouveau référentiel d'accompagnement des bénéficiaires en contrats aidés</p>
Formation	<p>La formation d'adaptation au poste est assurée par l'entreprise avec l'appui des OPCA si besoin.</p> <p>Les entreprises s'impliquent pour assurer l'acquisition de compétences complémentaires : formation interne, externe en lien avec les OPCA. Chaque fois que possible une articulation est recherchée avec le contrat de professionnalisation pour les formations qualifiantes comme le prévoit la circulaire de juillet 2007. Le conseil régional propose de participer à l'expérimentation pour les bénéficiaires du CAD. Dans le secteur non marchand, si le projet professionnel nécessite l'acquisition d'une formation, toutes les dispositions seront prises pour assurer sa mise en œuvre rapide.</p>

Concernant les principes de base du contrat aidé

- Le contrat aidé est prescrit en fonction de la « distance à l'emploi » diagnostiquée et s'intègre dans les dispositifs existants. Si une autre solution est plus adaptée, le prescripteur la propose au bénéficiaire.
- Pour favoriser l'insertion durable des bénéficiaires, le contrat est positionné comme une étape dans le parcours notamment dans le secteur non marchand.
- L'accompagnement occupe une place prépondérante.
- Le conseiller recherche une durabilité effective des contrats
- L'accompagnement est affiché comme un service à l'entreprise pour faciliter l'intégration, le maintien en poste

- Les responsables de cet accompagnement sont identifiés et leurs missions sont précisées dans une charte (tuteur, référent)
- L'accompagnement est individualisé et précisé en termes de contenu, de rythme

Acteurs et partenaires mobilisés

L'État, la DDTEFP et l'ANPE ont été largement mobilisés comme tous les acteurs locaux concernés dont les partenaires de l'IAE. Ils ont participé activement au comité de pilotage, aux groupes techniques dédiés au CAD 86 (sur les caractéristiques du contrat, l'accompagnement, la formation, la communication, l'évaluation...). Les groupes, animés par les chargés de mission de l'ANSA, se sont réunis très régulièrement, tout au long de l'étude de faisabilité et de la préparation du démarrage de l'expérimentation.

On peut en outre souligner la coopération particulièrement efficace des partenaires principaux (ANPE et Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle).

Liste des acteurs et partenaires locaux mobilisés :

- Le conseil général
- Le conseil régional
- La préfecture
- Le Conseil économique et social
- La CAF
- L'ANPE
- Les Assedic
- Les missions locales
- Les équipes Vienne Emploi Insertion et les agents ANPE affectés au dispositif RMI
- Les représentants de l'insertion par l'activité économique (chantier et entreprises d'insertion)
- Le CNASEA
- La Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- Les représentants des syndicats
- Les représentants des entreprises

Descriptif des travaux menés par l'ANSA, difficultés rencontrées et solutions proposées ou mises en place

Les travaux menés par l'ANSA, en partenariat avec le conseil général, ont concerné d'une part la réalisation de l'étude de faisabilité (mai-décembre 2007), et d'autre part, la préparation du démarrage de l'expérimentation sur 2008 (février).

La réalisation de l'étude de faisabilité (mai-décembre 2007) a consisté à :

- contribuer à la détermination des objectifs de l'expérimentation
- définir les caractéristiques du contrat en regard

- évaluer les coûts supplémentaires du nouveau dispositif
- participer à la mobilisation des acteurs locaux pertinents
- établir un diagnostic de l'existant en terme de pratiques ;
- identifier les actions susceptibles d'être mises en œuvre dans ce cadre ;
- identifier les dispositifs de mise en œuvre de l'expérimentation ;
- construire les outils nécessaires et revoir les modalités de travail
- préparer les conditions de suivi et d'évaluation de l'expérimentation.

La mise en œuvre opérationnelle du CAD 86 interviendra en 2008 afin de :

- accompagner le département dans la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation ;
- construire les outils nécessaires
- former les équipes
- apporter un appui au pilotage du projet auprès des personnes concernées
- s'articuler avec l'État et l'ANPE
- participer à l'évaluation continue de l'expérimentation en lien avec l'ensemble des acteurs concernés,
- participer à la valorisation nationale des réalisations et à la réforme des contrats aidés.

Difficultés rencontrées et solutions apportées

La principale difficulté a été de concilier la mise en œuvre des deux projets : RSA et CAD 86.

En effet, le conseil général avait prévu une mise en œuvre du RSA en janvier 2008 ; l'accélération du calendrier politique au niveau national avec notamment le projet de réforme des minima sociaux en janvier 2009, a incité le conseil général à démarrer l'expérimentation dès le 1^{er} novembre 2007 pour avoir le temps d'en évaluer les résultats. Les délais entre la définition du périmètre détaillé du projet, la publication de la délibération au JO et le démarrage ont été très courts.

De ce fait le travail sur l'expérimentation CAD 86 a été décalé sur novembre et décembre 2007.

Par ailleurs le budget du conseil général est contraint ; l'organisation du dispositif ne devait pas générer de coûts supplémentaires excessifs. Ce point a réduit les ambitions liées au projet notamment au versement de primes CDI et du montant de l'aide aux employeurs.

Enfin le retard exceptionnel au niveau des décisions de l'État sur l'enveloppe unique régionale a posé des problèmes pour les prises de décision relatives au montant des aides employeurs. Ni le conseil général ni l'État ne souhaitent créer trop d'écarts entre ce nouveau contrat et les contrats visés par l'Enveloppe unique régionale (EUR).

La forte mobilisation du Président a permis de tenir les délais du calendrier, démarrage début janvier 2008. Le démarrage a lieu au 1^{er} février afin d'intégrer les outils prévus par l'État (Cerfa et les dispositions EUR).

Dans les derniers mois, le projet conjoint avec l'État est toujours d'actualité. L'État instruit son dossier afin de disposer d'un arrêté lui permettant d'expérimenter à son tour. Le démarrage État est décalé sur mars voire avril.

Compte tenu d'évolutions importantes sur le fond par rapport à la mise en œuvre de ce contrat, il sera nécessaire de poursuivre l'appropriation des outils, d'accompagner les équipes et de stabiliser l'ensemble des outils de gestion, de suivi et d'évaluation nécessaires au dispositif. Ceux-ci seront donc évalués, améliorés dès le démarrage et d'autres seront développés.

**Quelques données chiffrées sur l'impact du projet soit en prévisionnel,
soit en réel pour les projets ayant démarré opérationnellement.
Pour ces derniers, les premiers retours qualitatifs indiquent**

Le nombre de bénéficiaires du RMI en CAD 86 Secteur marchand pour 2008	250
Le nombre de bénéficiaires du RMI en CAD 86 Secteur non marchand pour 2008	380 dont: -130 ACI - 250 autres secteurs
Total	630

Bilan quantitatif et qualitatif du projet

Le partenariat entre l'ANSA et le conseil général de la Vienne a été constructif et efficace dans un contexte de mise en œuvre de 2 expérimentations assez lourdes. Les attentes du conseil général sont fortes en termes d'appui et d'aide à la conduite du changement auprès des équipes.

Les agents de terrain, opérateurs du conseil général sont très demandeurs de ce travail en partenariat.

Le renouvellement de la convention de partenariat en 2008 inscrit le travail dans la durée afin de conforter la mise en œuvre.

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la Caisse des Dépôts.

Conseil général du Val-d'Oise

Suite à la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI qui transfère la gestion pleine et entière du dispositif aux conseils généraux et qui leur donne compétence en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI, le conseil général du Val-d'Oise a réformé sa politique d'insertion. Ainsi, le Plan Départemental d'Insertion 2006 – 2008 se tourne résolument vers l'insertion des bénéficiaires du RMI dans des logiques de parcours prenant globalement en charge les différentes problématiques auxquelles ils sont confrontés. Les opérateurs de ces parcours sont soumis à des logiques de résultats.

Le partenariat avec l'ANSA s'inscrit dans la lignée des objectifs poursuivis par le PDI, notamment avec l'expérimentation du RSA destinée à favoriser l'accès et le maintien durable dans l'emploi des bénéficiaires du RMI.

Le conseil général du Val-d'Oise et l'ANSA ont formalisé leur partenariat dans une convention portant sur la période du 15 avril 2007 au 31 décembre 2007. Elle prévoyait une maîtrise d'ouvrage partagée sur quatre projets favorisant l'accès et le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI :

- l'étude de faisabilité du RSA ;
- l'étude de faisabilité d'un contrat expérimental d'insertion
- la mise en place d'une plate-forme unique d'accueil pour les bénéficiaires du RMI
- la dynamisation des entreprises du département du Val-d'Oise en vue de diversifier l'offre d'insertion professionnelle.

Une réunion de lancement le 17 avril 2007 a marqué le début des travaux sur ces projets.

Appui à l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active

Expérimentation du RSA – Val-d'Oise

- Le dispositif du Revenu de Solidarité Active a pour objectif de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'activité. Il répond à trois principes fondamentaux :
 - faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille;
 - garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté;
 - pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles et le système de prestation plus lisible et plus durable.

Pendant l'année 2007, le rôle de l'ANSA a consisté à conduire avec le conseil général et l'ensemble des partenaires concernés une étude de faisabilité et de définition d'une expérimentation locale du RSA. Le département expérimente le RSA pour les bénéficiaires du RMI, l'État a par ailleurs la possibilité d'expérimenter le RSA pour les bénéficiaires de l'API.

■ Le RSA comporte trois volets

• Une allocation financière

Pendant les trois premiers mois d'activité, le bénéficiaire cumule le RMI (ou l'API le cas échéant) et ses revenus. A partir du quatrième mois, le bénéficiaire reçoit une allocation RSA lui permettant d'atteindre un revenu garanti (RG). Le revenu garanti correspond au plafond RMI majoré d'un pourcentage donné des revenus du travail laissé au choix du département. Si les revenus du travail dépassent le montant du revenu garanti, alors le bénéficiaire n'a plus droit au RSA. Le RSA est généralement liquidé de façon trimestrielle et versé de façon mensuelle par la CAF ou la MSA.

• Un coup de pouce financier

Il s'agit d'une aide financière destinée à lever les freins à l'emploi, mobilisée et financée selon les choix opérés par le département.

• Un accompagnement vers et dans l'emploi

Cet accompagnement est spécifique à chaque projet.

L'expérimentation du RSA associe un dispositif d'évaluation nationale souvent complété par un dispositif local (groupes de bénéficiaires dits « groupes témoins », évaluations quantitative et qualitative).

- Date de démarrage de l'expérimentation : 1^{er} novembre 2007.
- Le département du Val-d'Oise a choisi d'expérimenter le RSA pour les personnes bénéficiaires du RMI résidant sur le territoire d'expérimentation et :
 - Qui prennent ou reprennent une activité, qui augmentent leur temps de travail ou qui créent leur entreprise (flux).
 - Qui étaient déjà en activité avant la date de démarrage de l'expérimentation (stock).
- Les activités professionnelles ouvrant droit au RSA sont les activités salariées, indépendantes ou de formation professionnelle rémunérée, quels que soient
 - Le type d'employeur : marchand ou non-marchand ;
 - Le type de contrat de travail : aidé, de droit commun ;
 - Le nombre d'heures contractuelles travaillées ;
 - La localisation géographique de l'emploi : dans ou hors de la zone d'expérimentation, dans ou hors du département
- Pour le calcul du RSA, le département du Val-d'Oise choisit d'assurer aux bénéficiaires un revenu garanti égal au plafond de l'allocation perçue + 70% du salaire.

L'ANSA a appuyé le conseil général du Val-d'Oise pour la mise en œuvre de l'expérimentation du RSA sur le territoire retenu. Il s'agissait de développer le RSA dans le but de favoriser le rendre financièrement plus intéressants la reprise d'un emploi et son maintien pour les bénéficiaires du RMI, et de consolider ainsi les objectifs du PDI.

Les villes d'Argenteuil et de Bezons sont les territoires retenus par le conseil général du Val-d'Oise pour expérimenter le RSA. Ces deux villes sont bien maillées par les réseaux de transports routiers et ferroviaires, en particulier vers les bassins d'emploi adjacents.

Argenteuil et Bezons dépendent de la CLI des Rives de Seine, appelée « Mission d'Insertion des Rives de Seine ». En mai 2007, le Val-d'Oise comptait 16 971 allocataires du RMI, dont 3 303 à Argenteuil et 603 à Bezons, soit près de 23 % des allocataires du département pour ces deux villes.

Le conseil général du Val-d'Oise a choisi d'adopter le barème national (70 % du salaire soit une pente à 0,3) proposé dans la loi TEPA du 21 août 2007, afin d'assurer la cohérence avec les bénéficiaires de l'API et de faciliter la gestion de l'allocation RSA par la CAF.

Une fois l'incitation financière et les territoires déterminés, le conseil général du Val-d'Oise et l'ANSA ont réuni l'ensemble des partenaires concernés lors de groupes de travail opérationnel. Au premier chef, la CAF a été mobilisée dès le démarrage des travaux. L'identification des bénéficiaires en activité, les modalités et les processus de paiement de l'allocation RSA ont été conjointement définis avec la CAF. A noter cependant que l'identification précise du stock pose des difficultés techniques, qui ne permettent pas encore de stabiliser ce chiffre.

Les partenaires locaux de l'insertion sociale et professionnelle ont également été associés en amont du démarrage afin de définir les modalités de suivi dans l'emploi des bénéficiaires du RSA. De même, les équipes du conseil général du Val-d'Oise et des communes participant à l'expérimentation ont été mobilisées afin d'entériner avec eux les processus opérationnels proposés et pour leur permettre de se former aux modalités de mise en œuvre du RSA.

L'accélération du calendrier concernant le lancement opérationnel du RSA a conduit à démarrer l'expérimentation le 1^{er} novembre 2007. L'accueil et la contractualisation des plans d'accompagnement dans l'emploi avec les bénéficiaires du RMI déjà en activité le 1^{er} novembre 2007 ont été confiés à un opérateur conventionné par le conseil général, la Boutique des Rives de Seine.

À ce jour, 395 bénéficiaires ont perçu le RSA. 221 avenants RSA ont été signés, dont 191 par des bénéficiaires du stock (chiffres au 31/12 2007).

Les services sociaux départementaux se sont rapidement appropriés la mise en œuvre du RSA après le démarrage, et ce malgré un changement à la direction de la Mission insertion des Rives de Seine. Si la question de l'évaluation reste, légitimement, un point d'attention que le conseil général du Val-d'Oise souhaite étudier avec l'ANSA, les premiers mois d'expérimentation ont fait apparaître certains besoins qui vont également être traités conjointement : un appui pour la mise en œuvre d'un coup de pouce financier à la reprise d'activité que le conseil général comptait à l'origine gérer avec ses services seulement ; un appui pour définir les processus à mettre en place pour mieux prendre en charge les travailleurs indépendants ; un appui pour la confection d'un guide général des procédures opérationnelles ; la continuité de notre collaboration sur l'animation des réunions de suivi opérationnel de l'expérimentation.

Contrat unique d'insertion

Le partenariat entre le conseil général du Val-d'Oise et l'ANSA sur le thème du contrat unique d'insertion a été officiellement lancé lors de la réunion du 17 avril 2007. Il s'agissait tout d'abord d'étudier la faisabilité d'un tel projet, dont l'objectif recherché est à la fois d'assurer une plus grande lisibilité des contrats et de permettre de meilleurs résultats en matière d'insertion professionnelle, en en définissant les futurs contours.

Une série de réunions partenariales, associant les services de la Direction de la Vie Sociale, ainsi que la Mission insertion et les travailleurs sociaux du conseil général, la DDTEFP, l'ANPE, et des employeurs du Val-d'Oise, a permis de définir un pré-projet redessinant les contrats aidés. Ce projet proposait des évolutions concernant l'aide versée aux employeurs, la durée des contrats, l'accompagnement des bénéficiaires et des entreprises et la formation des bénéficiaires.

L'absence de visibilité sur le positionnement de l'État, tant en termes opérationnels que budgétaires (la circulaire de la DGEFP relative à la mise en œuvre des expérimentations sur les contrats aidés ne date que du 12 décembre 2007) n'a pas per-

mis d'aller au-delà de l'étude de faisabilité sur le contrat expérimental.

À ce jour, compte tenu de la réforme des minima sociaux, incluant une réforme des contrats aidés, prévue pour la fin de l'année 2008, de la baisse de l'Enveloppe Unique Régionale limitant les possibilités de réalisation des contrats, et des délais très courts d'expérimentation diminuant la portée de l'évaluation, le conseil général ne souhaite pas privilégier ce projet.

Dans le cadre des actions menées en faveur de la mobilisation des employeurs, et en fonction des besoins qui s'exprimeront lors de ces discussions, la poursuite de la mise en œuvre du contrat expérimental d'insertion sur le territoire départemental pourra être envisagée.

Plate-forme unique d'accueil et dynamisation des entreprises

Il a conjointement été décidé donner la priorité aux projets concernant le RSA et le contrat expérimental d'insertion. En effet, ces deux expérimentations nécessitaient le dépôt, en Préfecture, d'un dossier de candidature définissant les contours généraux des projets avant le 30 juin 2007.

Comme on l'a vu, les dates de démarrage initialement prévues pour la fin de l'année ont dû être revu en raison de l'accélération des calendriers (loi TEPA). De ce fait, la date du démarrage a été fixée le 1^{er} novembre 2007. Ainsi, la mobilisation importante, dès l'été 2007, des services du conseil général du Val-d'Oise et des chargés de mission de l'ANSA n'ont pas permis d'engager les études de faisabilité sur le projet de plate-forme unique d'accueil ou sur le projet de mobilisation des entreprises sur l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux.

Visant à réduire les délais existants entre le dépôt de la demande de RMI, l'ouverture effective du droit à l'allocation et l'accès aux autres droits connexes et à enclencher dès le dépôt de la demande de RMI, le lien entre le droit à l'allocation et l'engagement du bénéficiaire dans une démarche adaptée d'insertion, la plate-forme unique d'accueil des bénéficiaires reste toutefois une des priorités du conseil général. De même, la mise en place d'actions permettant de mobiliser les entreprises et de créer une dynamique visant à diversifier l'offre d'insertion sur le territoire est actuellement considérée comme une priorité.

Si le lancement du RSA a été contraint par un calendrier serré, mobilisant la quasi-totalité des forces disponibles de part et d'autre, le conseil général s'avère cependant pleinement satisfait des méthodes employées et des résultats obtenus. La concentration des travaux autour de la mise en œuvre du RSA étant identifié comme la principale cause de l'écart entre le prévisionnel et le réalisé, le conseil général du Val-d'Oise a considéré que les engagements présents dans la première convention avec l'ANSA étaient tenus.

Quant aux deux projets qui n'ont pu être menés à leur terme ils font l'objet d'une seconde convention, en cours de rédaction. Ce document formalise également une maîtrise d'ouvrage partagée pour le suivi de l'expérimentation RSA, comme souli-

gné précédemment, ainsi que le soutien de l'ANSA au conseil général pour l'organisation d'un Grenelle décentralisé en Val-d'Oise sur le thème de la formation professionnelle des bénéficiaires du RMI.

Pour mener à bien cette expérimentation, l'ANSA a bénéficié d'un soutien financier de la **Caisse des Dépôts.**

Ville de Grenoble

Étude sur les Centres de santé de la Ville de Grenoble

Introduction

L'accès aux droits, aux soins et plus largement à la santé constituent des éléments clés d'une politique de prévention et de réduction de la pauvreté.

Des formes originales, collectives et coopératives d'organisation des soins existent, à l'image des Centres de santé de Ville de Grenoble, réunis dans une Association, l'AGESCA. La Ville de Grenoble s'est rapprochée fin 2006 de l'ANSA pour analyser cette forme originale d'organisation des soins. Plusieurs questions animaient à la fois les élus et les équipes œuvrant dans le champ de la santé publique :

- Peut-on évaluer, de façon innovante sous l'angle médico économique l'activité des centres de santé ?
- Peut-on évaluer la qualité des soins qui y sont dispensés ?
- Peut-on enfin, mieux caractériser les populations usagères de ces centres, notamment sous l'angle de leur fragilité ou précarité sociale ?

Dates de début d'étude, de démarrage opérationnel du projet :

Une convention associant l'AGESCA, le Département de l'Isère, la Ville de Grenoble et l'ANSA a été signée et le projet a démarré immédiatement, un rapport intermédiaire ayant été rendu au printemps 2007 ; le rapport définitif a été livré en février 2008.

Thème et objectifs généraux poursuivis par le projet

Les formes d'exercice collectif de la médecine connaissent depuis quelques années un regain d'intérêt de la part des pouvoirs publics et des organismes payeurs de l'assurance maladie.

L'organisation même d'une médecine dite « collaborative » suscite un grand nombre de travaux, tant au niveau français qu'au niveau international

Cet intérêt est motivé, en France, par des raisons qui sont cependant plurielles :

- Difficulté à mailler de manière satisfaisante le territoire français d'une offre de soins suffisante ;
- Difficulté à répondre de manière adaptée à la dégradation de la démographie médicale pour certaines spécialités.

À ces raisons quantitatives s'ajoutent des raisons relatives aux questions de santé publique :

- Difficulté à organiser des modes de prise en charge innovants et plus efficaces à destination de populations spécifiques, qu'il s'agisse de patients souffrant de maladie chronique ou de patients présentant des caractéristiques sociales particulières ;

- Difficulté à organiser une régulation de la pratique médicale par l'observation des pratiques et non plus seulement par la mesure de la dépense.

Ces préoccupations font désormais écho à une inquiétude des professionnels eux-mêmes vis-à-vis de leur exercice professionnel. Ils sont majoritaires, notamment parmi les plus jeunes à rechercher de nouvelles formes de coopération entre praticiens, à rejeter un mode d'exercice solitaire en cabinet libéral. Face à ce constat, rapidement brossé, les centres de santé représentent une réponse possible, aux côtés et/ou en concurrence avec d'autres : maisons de santé, cabinet collectif.

L'étude reposait donc sur le postulat consistant à se demander si les Centres de santé correspondent – ou non – à une forme d'organisation des soins performante (économiquement/médicalement) pour une population qu'on s'efforce aussi de caractériser sous l'angle de son degré de précarité.

Descriptif du dispositif conçu, typologie et caractéristiques des territoires d'expérimentation et des populations concernées

Contexte du travail

Les centres de santé de Grenoble, éclatés en cinq lieux distincts, répartis sur quatre quartiers de la ville de Grenoble. Trois de ces quartiers sont situés en zones urbaines sensibles.

Ils se distinguent très nettement d'autres formes de centres de santé en ce qu'ils présentent une offre très clairement tournée vers le soin primaire et notamment la médecine générale.

Chaque centre de santé compte sur un accueil administratif dédié en charge de la prise de rendez-vous mais également du suivi administratif des patients. Ainsi, chaque patient souhaitant accéder à un professionnel de santé se trouve au contact d'un personnel administratif.

Problématique générale

Les centres de santé sont-ils susceptibles de constituer une forme d'organisation des soins qui réponde aux exigences de qualité et d'efficacité attendues par le système de soins français ?

Acteurs et partenaires mobilisés

Un travail mené en association étroite avec les professionnels de l'AGECSA

Les travaux menés avec l'AGECSA ont été conduits en co-conception avec les professionnels des centres de santé. Pour chaque thème d'expérimentation, une équipe dédiée a été constituée. Composées de médecins, de paramédicaux, de secrétaires et d'administratifs du centre, les équipes ont confronté les points de vue et les approches des problèmes abordés au cours de fréquentes réunions.

Lors d'un premier temps d'observation, il nous a été donné de rencontrer l'ensemble des équipes des centres de santé ainsi que les responsables administratifs de

l'association. Ces premiers contacts nous ont permis de présenter l'Agence et les objectifs poursuivis par ce travail. Après un temps d'observation, la mission s'est efforcée d'associer à chacun des stades de ses recherches les membres de la direction des centres, en la personne de monsieur le directeur et de la responsable de la coordination des programmes de prévention. Cette mobilisation des professionnels de la structure, sur laquelle nous reviendrons à l'occasion de l'exposé de la méthodologie générale des études menées s'est imposée pour plusieurs raisons :

- Les professionnels sont les meilleurs experts de leur pratique :

Si l'évaluation des pratiques médicales se heurte par nature à la difficulté à entrer au plus près de la relation avec le patient, les conditions d'exercice des professionnels des centres de santé renforçaient l'impératif de collaboration en ce que l'un des objectifs de l'étude était très justement de travailler à la modélisation de cette organisation et à l'identification des spécificités de ce mode d'exercice ;

- La méthodologie retenue appelait l'implication active des professionnels :

En décidant de travailler sur la qualité des pratiques médicales et sur les formes de prise en charge, la mission s'est trouvée confrontée à la nécessité d'organiser des modes de recueil de l'information au plus près de la pratique.

Qu'il s'agisse des conditions de recueil ou des modalités de traitement de l'information, il est apparu tout à fait essentiel d'associer les professionnels dans l'organisation de ces travaux.

- Cette étude s'inscrit dans une tendance forte et préfigure une évolution attendue des professionnels de santé :

Le recours à l'évaluation tend à s'imposer comme un mode à part entière de régulation des activités sanitaires et sociales. Outre l'introduction des exercices de l'évaluation des pratiques professionnelles, il est de plus en plus attendu de la part des professionnels qu'ils se mettent en capacité d'objectiver leurs actes.

Enfin, ce travail correspondait à une attente largement partagée par les professionnels des centres de santé :

- Il existe auprès d'une majorité des professionnels de santé la conviction d'une spécificité de la pratique en centres de santé, différenciée de celle pratiquée dans d'autres modes d'organisation des soins.

Celle-ci semble rendue évidente au premier titre par le mode de rémunération des professionnels, qui, quoique payés par l'assurance maladie sur la base du paiement à l'acte, n'en sont pas moins salariés d'une structure qui les rémunère hors de toute considération relative au volume d'actes effectués.

Le travail, conduit de manière intensive sur une période de 6 mois, a permis de faire la démonstration de l'adhésion générale des professionnels des centres de santé à la démarche proposée. Celle-ci s'est notamment lue à travers la forte implication des professionnels dans les groupes de travail constitués à l'occasion de l'élaboration des différentes études ici proposées mais également à travers les taux de retour qu'il nous a été permis d'observer à l'occasion de la réalisation des différentes enquêtes.

Pour mener à bien ce projet, les professionnels des centres de santé se sont appuyés sur l'expertise du Pr. Patrice François, responsable du pôle santé publique au CHU de Grenoble et contributeur régulier aux travaux de la haute autorité de santé, de M. Philippe Warin, directeur de recherches au CNRS, directeur de l'ODENORE et spécialiste reconnu des questions de non recours aux droits, ainsi que d'un chargé de mission de l'Agence nouvelle des solidarités actives.

Descriptif des travaux menés par l'ANSA, difficultés rencontrées et solutions proposées ou mises en place

Contrairement à d'autres formes d'évaluation, il a été fait le choix de co-construire des outils qui permettent, au-delà de la simple photographie ponctuelle, de fournir aux centres les outils d'une valorisation pérenne de leurs performances.

La finalité du travail étant de parvenir à la plus grande objectivité des résultats, une attention particulière a été portée à la qualité des méthodes, protocoles et analyses retenus pour les études.

À cette fin, il a été fait usage

- pour le volet médico-économique, du mode de requêtes réalisé par l'assurance maladie dans le cadre de ses études ciblées; aux référentiels et recommandations utilisés par le ministère de la santé pour les études portant sur la qualité des soins; ainsi que des outils développés par le CETAF (Centre technique d'appui et de formation des centres d'examen de santé) pour l'analyse de la caractérisation sociale de la population.
- pour le volet qualité des soins, il a été utilisé les indicateurs et recommandations de la Haute Autorité de Santé
- pour le volet caractérisation des publics, le score EPICES mis en place par les Centres de Examens de Santé de l'Assurance Maladie a été testé et amélioré par un certain nombre d'items à caractère psychosocial, en lien avec l'Observatoire des non recours (ODENORE)

Malgré le souci réitéré de fournir à l'analyse les données les plus objectives, l'équipe de ce travail a été confrontée en de multiples endroits à l'absence de données comparables au niveau national, sans parler d'un niveau plus ciblé sur les quartiers eux-mêmes.

Cet état de fait est à regretter grandement, rendant les travaux conduits incomplets. Cependant, ces défaillances ont conduit les acteurs de ce projet à réfléchir eux-mêmes aux protocoles qu'il convenait de mettre en œuvre qui ont donné lieu à une proposition soumise à financements;

Quelques données chiffrées sur l'impact du projet

S'agissant des performances médico-économiques, l'étude ne permet pas d'isoler une économie franche ou de mettre en évidence de l'économie significative en termes de santé. Ce constat appelle cependant des nuances fortes.

L'enquête ne sera recevable qu'une fois conduites les études équivalentes dans

d'autres zones territoriales semblables et auprès de populations similaires.

Par ailleurs, hormis quelques enquêtes qualitatives, il est simplement souligné régulièrement que les patients situés dans les zones urbaines sensibles rencontrent davantage de difficultés à accéder à l'offre de soins et qu'ils peuvent dans de telles situations renoncer à recourir aux soins. Les profils de consommation des patients suivis dans les centres de santé s'apparentent quant à eux davantage à ceux observés en population générale, ce qui laisse entendre qu'ils bénéficient du même accès aux soins que dans d'autres territoires ;

Enfin les bénéfices attendus de la dynamique initiée dans les centres de santé sont susceptibles de n'apporter un impact bénéfique qu'à plus longue échéance.

Les travaux confirment clairement que les centres de santé étudiés constituent au minimum un outil efficace pour lutter contre les inégalités d'accès aux soins.

L'apport attendu de l'étude concerne plus directement l'évaluation de la qualité des soins pour laquelle les enquêtes menées conduisent à souligner **l'intérêt de cette structure dans le suivi et la promotion de bonnes pratiques de prise en charge, non seulement pour les pathologies chroniques mais également pour le suivi médical et de prévention des patients.**

Bilan quantitatif et qualitatif du projet

Plus généralement, il a été souligné deux traits importants, susceptibles d'alimenter un débat plus vaste que l'étude des centres de santé.

D'une part, l'application ponctuelle et aléatoire du score Épices à une centaine de patients montre une précarité singulière beaucoup plus importante que celle retenue par les données administratives, et notamment les données relatives aux patients bénéficiaires de la CMU ;

D'autre part, sur plusieurs enquêtes, les professionnels ont pu mentionner dans des cas des situations d'inobservance auprès de leur patient.

Ces deux traits soulignent le lien étroit mais à la fois mal explicité et mal traité par le système de soins actuel, des situations de fragilité sociale et de leur prise en charge par la médecine.

Engagés volontairement dans une stratégie de valorisation de leur activité, les centres de santé de Grenoble ont montré à l'aide d'une analyse qualitative et quantitative l'apport de ce type de structure dans l'amélioration de la qualité de la prise en charge en général et leurs avantages cumulés au contact de publics spécifiques.

La présente étude montre que cet investissement médical et social, s'il garantit une qualité des soins meilleure, a cependant un coût pour la collectivité et ce malgré l'économie de moyens déployés dans les centres sur certaines fonctions transverses (système d'information inadéquat, un financement des modes de travail collaboratif insuffisants).

Partie III

Contributions au Grenelle de l'insertion

Tout au long du processus du Grenelle de l'Insertion, l'équipe de l'ANSA s'est mobilisée pour apporter une contribution aux débats, fondée à la fois sur son ancrage dans les territoires et la capitalisation d'expertises souvent éparses.

Nous livrons ici, l'intégralité des contributions portées par l'ANSA :

- *L'accueil des publics en insertion et la définition du projet d'insertion*
- *Les entreprises classiques et l'insertion*
- *Questions de gouvernance*
- *Les personnes détenues, trop souvent oubliées de l'insertion*

Contribution n° 1

L'accueil des publics en insertion et la définition du projet d'insertion

1- Entrée dans le dispositif d'insertion

1-1-Contexte

Aujourd'hui, l'entrée dans les dispositifs d'insertion dépend :

- du statut des personnes : selon l'âge (missions locales, écoles de la deuxième chance, ANPE...), le handicap...
- du type de difficultés rencontrées : insertion professionnelle/insertion sociale/nutrition/santé/logement...
- de l'urgence des problèmes et de leurs modalités de prise en charge : SAMU social, hôpital, réseau associatif...

Certaines institutions assurent une prise en charge globale de la personne mais pour une catégorie précise de public, par exemple les missions locales avec les 16-25 ans. D'autres réduisent en outre l'étendue de leur prise en charge à des problématiques spécifiques.

Par exemple, l'ANPE renvoie dès que possible les jeunes sur les missions locales et restreint, autant que faire ce peut, son champ d'action à l'insertion professionnelle. Les services sociaux départementaux eux limitent traditionnellement leur action au domaine social généralement entendu comme tout ce qui ne relève pas du domaine de l'emploi.

Cette « catégorisation » est issue de

- L'histoire :
 - missions initiales clairement restreintes par le législateur et par conséquence construction d'une identité-métier exclusive (par exemple, c'est le cas de l'ANPE qui exclut du champ de l'insertion professionnelle les domaines d'action des services sociaux);
 - multiplication et empilement de structures dédiées : créées par la loi (ordonnance de 1982 puis loi de 1989 pour les missions locales, obligation d'emploi des handicapés en 1987 qui a vu la naissance de nombreuses officines spécialisées dans l'insertion professionnelle de ce public) ou créées par des initiatives « privées » devant une situation d'urgence et de carence des services publics existants (Emmaüs, SAMU social, restos du cœur...);
- modes organisationnels du service public calqués sur ceux des entreprises privées et réputés pour leur efficacité (externalisation, sous-traitance avec recentrage sur le cœur de métier), mais qui ont été parfois mal maîtrisés (sur-spécialisation qui ne permet pas une approche globale de la personne ; cloisonnement entre les services et les structures);

- et dans un contexte de chômage de masse, la nécessité pour ces services publics d'éviter l'implosion en « diminuant » le nombre d'usagers (et ce grâce à l'externalisation du traitement des cas les plus complexes...).

De cette « catégorisation », sont nés plusieurs problèmes pour entrer dans un parcours d'insertion :

- la difficulté de trouver la porte à laquelle frapper,
- le risque de se tromper de porte et d'être mis à la porte : pas le bon âge, pas le bon problème au bon endroit, pas le bon statut...
- le découragement et l'abandon de toutes démarches ;
- l'absence de prise en charge globale de la personne (par une seule structure ou avec un point d'entrée proposant une articulation et une coordination entre les différents professionnels) alors que la multi-dimensionnalité de l'insertion fait aujourd'hui l'unanimité (cf. la création des missions locales en 1982).

Pour répondre à ces difficultés, deux techniques principales (non exclusives l'une de l'autre) ont été mises en œuvre :

- identifier un/des pilote(s) dans l'avion pour assurer une gouvernance cohérente :
 - par exemple, la territorialisation des politiques de l'emploi et sa concrétisation budgétaire : l'Enveloppe Unique Régionale (EUR). D'une part cette territorialisation ne concerne que le volet emploi et d'autre part elle est constamment « percutée » dans sa gouvernance comme dans ses aspects budgétaires par une « reprise en main » nationale plus ou moins forte selon les échéances électorales ;
 - créer une nouvelle structure englobant les précédentes, par exemple :
 - les maisons de l'emploi (dernière tentative en date) censées regrouper mission locale, ANPE, ASSEDIC (et d'autres, en fonction des bonnes volontés) et ajoutant un nouveau pôle de gouvernance non-hiérarchique sur des territoires déjà couverts de directeurs/trices et d'élue(s) président(e)s de structures ;
 - la fusion ANPE-UNEDIC.

Ces dernières tentatives (en relatif échec pour les Maisons de l'Emploi lorsque les structures créées n'englobent pas mais viennent s'ajouter) ne concernent souvent que le volet emploi de l'insertion. Elles ne « décroissent » donc pas les métiers.

1-2-Propositions

1-2-1-*Un droit inconditionnel à l'accueil*

Il s'agirait, dans l'esprit de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations², d'assurer l'effectivité d'un premier niveau d'accueil et/ou d'orientation de toute personne se présentant dans une

² Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 : Article 1 : sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

structure d'insertion, quelle qu'elle soit³. Afin d'éviter les effets « ping-pong » du jeu institutionnel (renvoi des usagers d'une structure à une autre), l'enjeu serait de renforcer la qualité d'accueil des structures en améliorant la connaissance de l'ensemble des acteurs de l'insertion du territoire et de leur offre, pour renseigner et orienter au mieux les personnes. L'affirmation d'un droit inconditionnel à l'accueil, au besoin prévu par la loi, constituerait l'une des obligations pesant sur les institutions à l'égard des personnes en difficulté d'insertion. Ce droit serait en outre garanti par la diffusion d'outils tels que des chartes de qualité, des annuaires de l'insertion par territoire, etc. véhiculerait l'exigence d'un accueil de qualité, pour tous, quelle que soit la porte à laquelle l'utilisateur du service public a frappé en premier...

Pour remédier à la faiblesse des conditions actuelles de l'accueil, constatée à plusieurs occasions, notamment par le tissu associatif (Collectif ALERTE/bilans successifs de la Loi d'orientation de lutte contre les exclusions/conférences nationales de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion), cette proposition sur l'accueil inconditionnel suppose une professionnalisation du métier et des formations continues permettant de maintenir un niveau de qualité quelle que soit l'évolution des publics

1-2-2-Des référents pour l'inclusion active

L'enjeu est de garantir dans chaque structure (service social départemental, CCAS, PLIE, mission locale, ANPE, ASSEDIC, associations ou fondations œuvrant dans le domaine de l'insertion, service d'urgence des établissements de santé, mairie...) la possibilité d'un premier diagnostic de la situation des personnes débouchant sur la mise en œuvre d'un suivi.

Ce suivi serait réalisé par un référent généraliste qui, dans certains cas, serait en mesure d'apporter un premier niveau de réponse aux besoins diagnostiqués, et dans tous les autres cas, serait chargé d'orienter la personne vers le(s) professionnel(s) compétent(s) mais aussi de garantir la cohérence et la coordination des interventions.

Concrètement, cela signifie qu'il ne devrait pas y avoir d'obstacle de principe à ce qu'un adulte ayant frappé à la porte d'une mission locale bénéficie d'un premier accompagnement par la mission locale. De plus, de même qu'un médecin généraliste, une fois proposée une intervention de premier niveau, oriente le cas échéant son patient vers un spécialiste et reste référent du parcours global de la personne, le référent généraliste de « suivi », serait le garant de la suite du parcours de la personne.

La constitution d'un réseau de référents pour l'inclusion active présents dans chaque institution serait de nature à renforcer la coordination des différentes structures, l'échange de pratiques, la mutualisation des outils de suivi. Pour l'utilisateur, la garantie serait qu'une fois poussée la porte d'une institution, il existe toujours un

³ Article 20 : lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé.

interlocuteur référent capable de l'orienter et de veiller au bon déroulement de la suite de son parcours d'accompagnement.

Il importe que l'ensemble des services publics et/ou associations présents sur un territoire puisse dédier une personne, un temps à cet accueil afin de pouvoir inciter à une rencontre, voire dans les situations les plus difficiles, déclencher un rendez-vous avec le référent le plus pertinent. À titre d'exemple, la présence d'un de ces référents au sein des urgences hospitalières permettrait une meilleure prise en charge des difficultés d'ordre social qui, d'une part laissent les professionnels de santé démunis, et d'autre part, contribuent souvent, par retard d'intervention sociale, à renforcer des logiques d'exclusion. Ces logiques entraînant elles-mêmes une détérioration de l'état de santé physique et psychique.

Sur le plan institutionnel cette proposition vise la lisibilité de la politique d'insertion et le décloisonnement et la coordination des structures intervenant dans ce domaine. Elle suppose en conséquence que l'équipe de référents généralistes du territoire – *a priori* départementale – soit animée et pilotée par un chef de projet reconnu autour d'objectifs communs susceptibles de fédérer les équipes locales et de maximiser les effets de leurs interventions.

1-2-3-La « maraude d'insertion »

Les « maraudes d'insertion » prendraient la forme des « maraudes » dédiées à la grande exclusion, des équipes de prévention constituées d'éducateurs de rue ou des agents de développement local d'une ville (qui vont à la rencontre des commerçants et des entreprises).

La « maraude » serait responsable, sur un territoire, de la diffusion de l'information concernant l'offre de services existante en matière d'insertion. Elle irait à la rencontre de la population d'un quartier (par exemple en distribuant des brochures). Les personnes composant l'équipe de maraude pourraient être recrutées par un groupement d'employeurs de structures d'insertion qui aurait la responsabilité de le former. En fonction des populations ciblées, les services jeunesse en concertation avec les centres d'information jeunesse (départementaux ou régionaux pourraient étendre leurs actions sur ce modèle.

À noter que ces équipes mobiles d'insertion pourraient aussi intégrer en leur sein des personnes elles mêmes en difficultés pour lesquelles cette activité constituerait un premier levier d'insertion. En outre, leur association étroite à cette action permettrait de disposer de leur « expertise ».

2-Définition du projet et outils mobilisés

2-1-Contexte

2-1-1-Projet, accompagnement et orientation

Que veut dire être très éloigné de l'emploi: est-ce ne pas avoir de projet (« être perdu ») ou avoir un projet irréaliste du point de vue de l'efficacité à court terme

(par exemple, ne pas vouloir être cuisinier alors qu'on a un CAP de cuisinier mais vouloir vendre des téléphones portables)? L'autonomie et la motivation sont-elles le produit de la construction d'un projet auquel adhère la personne, ou sont-elles des compétences préalables à une entrée sur le marché du travail, faciles à acquérir par une formation comportementale? Les personnes sont-elles en retard à un RDV parce que « tout ça n'a pas de sens » ou parce qu'elles sont irresponsables?...

La notion de projet est difficilement séparable de celles d'orientation et d'accompagnement; on pourrait dire que la définition du projet est l'une des phases du processus global d'accompagnement, l'orientation étant l'un des savoir-faire à mettre en œuvre dans ce processus.

Ainsi, faire un diagnostic de la situation de la personne et lui proposer des solutions, suppose d'avoir une « théorie » (ou pire, des représentations) du fonctionnement du marché du travail et de la manière dont se construit un parcours de vie.

De manière caricaturale, il y a 2 grandes écoles dans l'orientation professionnelle :

- une approche éducative qui considère que le conseiller d'orientation est d'abord un expert de la relation d'aide au choix⁴ et qu'il va accompagner la personne dans la définition de son projet dans un environnement complexe. Dans cette conception, seul le rôle actif de la personne permet l'adhésion véritable et donc la motivation à mener le projet à son terme.
- une approche « adéquationniste » et plus coercitive qui considère que le conseiller est un expert en déduction : grâce à ce que la personne lui a raconté de son histoire et grâce à sa connaissance des métiers, des formations, des entreprises (...), il va en déduire ce que la personne devrait faire et va la convaincre du bien fondé (pour elle) de cette solution. C'est cette conviction partagée qui produit l'adhésion. Le style presque pur de cette conception se retrouve dans les processus d'orientation de l'éducation nationale.

L'approche éducative avait gagné le terrain théorique et pratique jusqu'au début des années 1990. Y compris dans le service public puisque, par exemple les conseillers principaux de l'ANPE recevaient une formation spécifique à « l'orientation éducative » pour mener à bien des « entretiens d'orientation ».

Plusieurs phénomènes ont concouru à une évolution de la situation vers une approche plus « adéquationniste » :

- le chômage de masse accentue la pression sur les opérateurs. Le service public ne réalise plus lui-même l'orientation mais la sous-traite à partir de cahiers des charges centrés davantage sur l'objectif de sortie du chômage que sur la méthode employée;
- la méthode éducative est accusée de prendre trop de temps et ses résultats parce qu'ils ne sont mesurés que par le nombre de mises en relation réussies (embauches déclarées dont on ne connaît pas la réussite dans le temps) ne sont

⁴ Il a bien entendu une connaissance des métiers, des formations, de l'entreprise (au sens large) et des entreprises du bassin plus particulièrement.

pas meilleurs, voire quantitativement plus faibles que ceux de l'orientation « coercitive » ;

- l'orientation coûte cher (en temps, au moins pour certaines personnes) et en qualification des personnels ;
- la vision comptable du marché du travail (des chômeurs « inoccupés » d'un côté, des offres non satisfaites de l'autre), les déficits répétés de l'assurance chômage, la nécessité d'une dépense utile dans le domaine de la formation (former aux métiers « en tension » du territoire, les éventuelles envies de reconversion étant laissées au CIF) provoquent une augmentation des tentatives de conviction (et de culpabilisation voire de sanction en cas de refus ou de manque de motivation) : sur CE territoire, dans CETTE situation (chômeur de longue durée, bénéficiaire de minima sociaux) c'est CE métier qu'il faut faire ; le réalisme économique remplacerait enfin un humanisme désuet et psychologisant...

L'ironie de cette évolution est que les chefs d'entreprises ou les économistes (ceux-là même que l'on voudrait satisfaire ou qui définissent ce qu'est l'efficacité) insistent sur l'importance de la qualité de l'appariement. Cette qualité est nécessaire de part le fonctionnement même de l'entreprise : « Une entreprise a toujours un fort degré de spécificité (...). Une entreprise ressemble plus à un système composé de liaisons irréversibles qu'à une collection d'individus indifférenciés et de machines qu'on pourrait remodeler à l'envi⁵. »

En fait, un recrutement réussi est la rencontre de deux projets, celui de l'entreprise, celui de la personne. C'est le « n'importe où », « n'importe qui », « n'importe comment », qui en définitive coûte cher.

Si l'approche éducative est plus pertinente que l'approche « adéquationniste », elles nous semblent pour autant toutes deux incomplètes car elles sont centrées sur l'individu comme seul responsable de son adaptation dans un contexte considéré comme immuable.

Ainsi, D. Castra⁶, rappelle que « dans le travail social, l'insertion, l'accompagnement..., on travaille beaucoup sur les individus et très peu sur les contextes ». Selon cet auteur, « c'est non seulement une logique de renoncement mais aussi une des raisons de la faible efficacité des dispositifs d'insertion. Le modèle de la psychologie clinique, de la relation d'aide psychosociale individualisée occupe de son point de vue manifestement trop de place dans les conceptions et la formation des professionnels de l'insertion. Or, le fait que le comportement des personnes soit en partie lié aux contextes est encore plus vrai pour les publics précarisés que pour les autres : plus on a de ressources et d'espaces de liberté et plus l'origine du comportement est interne – et inversement. Bizarrement, c'est au contraire à propos des publics de l'insertion qu'on parle le plus de projet et d'autonomie, alors que c'est à eux que ce modèle convient le moins ».

⁵ Cahuc-Zylberberg : « le chômage, fatalité ou nécessité », page 26, Flammarion, 2005.

⁶ Conférence : L'employabilité des publics précarisés Denis Castra, professeur de psychologie sociale, université Victor-Segalen Bordeaux 2, juillet 2006.

2-2-Proposition: la juste place du projet.

Pour nous, la notion de projet est plus large que le seul projet professionnel ; elle revêt plusieurs dimensions :

- le projet personnel (retrouver une estime de soi, avoir envie d'aller au cinéma et s'autoriser à le faire, etc.),
- le projet social permettant de s'ouvrir vers l'extérieur, de socialiser, d'être en prise sur son environnement, de retrouver certains repères de la vie quotidienne (réapprendre à être mobile par exemple) et de trouver des réponses aux questions du logement, de la santé...
- le projet professionnel.

Ainsi avoir un projet, c'est donner soi-même un sens à sa trajectoire.

Ce sens produit la motivation, qui peut ainsi être définie comme un construit et non un donné⁷.

Les conséquences de la non-adhésion sont connues : abandon du métier appris (pour les jeunes qui ont été « orientés »), abandon du métier « forcé » pour les adultes qui n'ont pas eu d'autre choix que d'accepter la proposition des structures d'insertion (menace de sanction), non présence aux rendez-vous, retards...

Le « terrorisme » du projet, selon Mireille Léauté⁸, consiste d'une part à exiger de ceux qui en sont le plus éloignés, parce qu'ils vivent une situation de désœuvrement, qu'ils formulent clairement un projet d'insertion, gage de leur motivation à « s'en sortir » ; d'autre part à leur imposer, en cas de déficit, un projet qui est davantage celui de la structure (qui finance ou qui compte) que le leur.

Enfin, le projet n'est pas une trajectoire déterminée et linéaire : il est fait de micro-projets qui tiennent compte de ce que la personne peut réaliser avec succès dans un délai proche. « Au travers de nouvelles opportunités rencontrées et saisies (de microréalisations) le projet va se développer et prendre corps. Le processus est aussi important que le résultat⁹. » Ces microprojets touchent aussi bien à l'estime de soi, au lien social, à la santé et à l'emploi. Ils permettent à la personne d'éviter le ressassement du sentiment d'inutilité et la perte de la capacité à se projeter dans le temps.

En conclusion, nous proposons de :

- prendre appui sur la démarche éducative de définition d'un projet,
- la compléter par une action sur l'offre d'emploi (développer les opportunités, accompagner les créations et les reprises, faire évoluer les modes de recrute-

⁷ Contrairement à aujourd'hui où « [...] la motivation n'est plus articulée à un projet donc à l'idée d'adhésion. Elle devient purement et simplement un support à un jugement quant à la responsabilité de l'individu dans la prolongation de son chômage ». Noëlle Burgi, *La Machine à exclusion*, page 119, La Découverte, 2006.

⁸ Mireille Léauté, *Éducation permanente*, n° 109-110, décembre 1991-mars 1992, pages 71-77.

⁹ Mireille Léauté, article cité. Sur l'attitude du conseiller, elle écrit plus loin : « l'attitude du conseiller doit être directive sur le plan du processus et permissive sur celui des contenus. Il n'a pas à imposer de valeurs, ni à juger de l'opportunité d'un choix, car cela dépend de ce qu'éprouve l'individu, du degré de risque qu'il est prêt à prendre et des aléas du marché ».

ment pour mieux tenir compte des aptitudes, etc.),

- et accepter le principe de la construction de microprojets, permettant la structuration de la personne et de son parcours.

Cette proposition définit les contours d'un nouveau socle de compétences de tous les métiers de l'accompagnement.

Contribution n° 2

Les entreprises classiques et l'insertion

De nombreux publics en difficulté bénéficient d'aides à la réinsertion professionnelle. Selon une enquête de la DREES rendue publique en septembre 2007¹⁰, la probabilité de retour à l'emploi est multipliée par 1,2 lorsqu'un allocataire du RMI a bénéficié d'un accompagnement. Cet accompagnement, aussi déterminant soit-il, présente cependant des limites qui conduisent à l'interpellation de la responsabilité des entreprises face aux publics en difficulté.

De plus, s'il existe d'ores et déjà quelques initiatives d'employeurs désireux de contribuer au recrutement de ce public, la plupart est souvent découragée par la difficulté à toucher ces personnes. De nombreux employeurs s'étonnent en outre de ne pouvoir satisfaire leurs besoins de recrutement, qu'ils relèvent de profils qualifiés ou non.

Plus étonnant encore est l'examen comparé sur un même bassin d'emploi des secteurs d'activité cités par les offres d'emploi et ceux déclarés par exemple par les bénéficiaires du RMI inscrits à l'ANPE. La similitude est souvent élevée accréditant l'idée d'une « rencontre manquée » ou encore d'un éloignement préjudiciable des acteurs de l'insertion et du secteur économique.

Enfin, si bien des politiques d'insertion visent désormais la réinsertion professionnelle, peu d'entre elles poussent la logique jusqu'à son terme en lien avec les acteurs pertinents du territoire (ANPE, MEF...), à savoir :

- le positionnement des bénéficiaires de ces parcours d'insertion sur des offres d'emploi ;
- et la mise en place d'un accompagnement dans l'emploi permettant à la fois de surmonter les difficultés qu'occasionne la reprise d'une activité, et de favoriser le maintien durable en emploi.

Dans cette perspective, les employeurs ont tout intérêt à être parties prenantes des projets locaux, d'une part afin de mieux satisfaire leurs besoins de main d'œuvre et d'autre part, afin de disposer du relais des professionnels de l'insertion qui peuvent, par des actions de médiation, aider au maintien dans l'emploi de publics en difficulté et ainsi fidéliser les nouvelles recrues.

Le contexte actuel suggère par ailleurs de revisiter les pratiques professionnelles des acteurs de l'insertion pour systématiser leur connaissance de l'entreprise et de son fonctionnement.

Cette contribution propose en conséquence de mobiliser des outils en faveur du rapprochement des entreprises, des bénéficiaires et des acteurs de l'insertion, et

¹⁰ L'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion. DREES - *Études et Résultats*, n° 599, septembre 2007.

suggère d'étendre les bonnes pratiques des pôles de compétitivité jusqu'aux publics les plus démunis.

1-Lancement d'un programme expérimental de plate-forme emploi (développement du rapprochement des entreprises, des demandeurs d'emploi et des acteurs de l'insertion)

1-2-Proposition : piloter une expérimentation de « plate-forme emploi »

1-2-1-Vocation du programme

- Favoriser l'accès à l'emploi des publics en difficulté et/ou des bénéficiaires de minima sociaux;
- Développer un ancrage de longue durée des bénéficiaires dans l'emploi;
- Rapprocher les acteurs de l'insertion du monde des entreprises;
- Améliorer la lisibilité du dispositif d'insertion.

Un comité de pilotage associant collectivité territoriale volontaire, en lien le cas échéant avec les services de l'État selon les publics concernés, les bénéficiaires du service et les partenaires économiques et sociaux du territoire (représentants des employeurs et des salariés, chambres consulaires, fédérations professionnelles...) serait chargé du montage et du suivi du projet.

1-2-2-Les services offerts par la plate-forme emploi

- la prospection intensive d'emplois sur un territoire limité (bassin d'emploi par exemple...) en s'appuyant ou en construisant un diagnostic du développement à long terme des perspectives d'emploi sur ce territoire. Ce diagnostic pourrait contribuer à faire évoluer l'offre de formation;
- la mise en relation des bénéficiaires avec des employeurs potentiels et dans certains cas la participation aux entretiens d'embauche si les deux parties le jugent nécessaires;
- l'accompagnement individualisé dans l'emploi;
- la mise à disposition de prestations collectives ayant notamment trait à la redynamisation, à la recherche d'emploi, à la préparation des entretiens d'embauche et à la bonne connaissance du fonctionnement des entreprises;
- le cas échéant des solutions négociées avec les entreprises permettant de lever les freins à l'accès à l'emploi (participation aux frais de transport des salariés, appui à la garde d'enfants...).

1-2-3-Les principales innovations introduites par cette expérimentation peuvent ainsi être résumées

- Mobilisation directe des employeurs par l'accompagnateur de la plate-forme qui connaît bien les entreprises et leurs besoins, et qui est chargé de faire émerger des offres non déclarées spontanément;
- prise en charge des missions de prospection, de placement et d'accompagnement, par un interlocuteur unique, afin d'établir une relation de confiance tant avec la personne en recherche d'emploi, qu'avec les entreprises du territoire;

- déplacement du questionnement sur la seule employabilité des publics au profit d'une action plus globale sur les contextes et situations d'emploi¹¹ ;
- mise en synergie des acteurs de l'insertion et de l'économie pour construire et partager une culture commune plus forte ;
 - lors de la phase de recrutement par la construction de support innovants, (fiche profil pour valoriser les aptitudes et le savoir-être des publics, à la place d'un CV ; fiche offre centrée sur les compétences attendues...)
 - lors de la validation du positionnement professionnel des bénéficiaires à l'entrée sur la plate-forme par un comité mobilisant les expertises d'une équipe pluridisciplinaire de professionnels de l'entreprise et de l'insertion,
 - lors de l'accompagnement dans l'emploi par un tiers – acteurs de l'insertion –, en lien avec un correspondant dans l'entreprise – patron, RH, tuteur – par le biais notamment de médiations et d'entretiens réguliers – au besoin tripartites : employeur, salarié, accompagnateur.
- préparation et accompagnement dans l'emploi des publics ciblés sur une période plus longue que ce qui est habituellement pratiqué :
 - en amont, une formation/information sur le fonctionnement des entreprises ;
 - en aval, l'accompagnement dans l'emploi, qui vise l'autonomie de la personne, sera pratiqué sur une année entière afin de consolider l'intégration dans l'entreprise ou le cas échéant de travailler sur la transférabilité des compétences sur d'autres postes, ou encore d'augmenter la durée de travail.

Une telle plate-forme vient compléter et/ou fédérer les dispositifs existant actuellement, notamment au sein du service public de l'emploi ; elle doit constituer une réponse réactive et coordonnée aux besoins des employeurs et favoriser l'accès à l'emploi du public accueilli.

Un soutien financier de l'État pourrait être envisagé en fonction des engagements réciproques des partenaires économiques et des collectivités territoriales intéressées, des objectifs d'accès à l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de six mois) ainsi que de toute pratique novatrice en matière d'insertion de publics en difficulté.

Ce programme d'expérimentation pourrait bénéficier d'une évaluation contrôlée selon la méthode des groupes test et contrôle afin de vérifier ses effets et son impact sur la situation des publics en difficultés, la satisfaction des besoins de recrutement des entreprises ou encore la construction d'une culture commune entre acteurs économiques et de l'insertion. Elle contribuerait également à éclairer un débat récurrent sur l'intérêt d'associer ou non l'employeur à un dispositif d'accompagnement.

Cette évaluation aurait tout intérêt à entrer dans les compétences du comité national d'évaluation mis en place par l'article 142 de la loi de finances pour 2006 dans le cadre des expérimentations visant l'amélioration des conditions du retour à l'emploi.

¹¹ « Dans une expérience en milieu naturel (centres de formation recevant des chômeurs de longue durée), on a pu montrer que le seul fait d'activer l'identité « chômeur de longue durée » réduit, non seulement les performances cognitives du sujet dans un test de mémoire, mais aussi sa motivation à chercher du travail (auto-confirmation du stéréotype). » in *L'Employabilité des publics précarisés*, Denis Iacstra, professeur de psychologie sociale, université Victor-Ségalen, Bordeaux, 2 juillet 2006.

2-Des manifestations locales un parcours, un emploi, forums emploi rénovés pour assurer la continuité entre parcours d'insertion et accès à l'emploi

2-1-Contexte

Les forums emploi ont certes le mérite d'exister, mais la formule de mise en relation, base de tout recrutement pourrait y être améliorée en particulier sur les points suivants :

- Les personnes présentes sont pour la plupart invitées par une structure qui les connaît mais le bénéfice de cette connaissance n'est pas valorisé ;
- Les parcours d'insertion ne sont pas mis en avant, ce qui pose la question de leur utilité ;
- Les employeurs ont souvent des contacts avec les structures qui accompagnent les demandeurs d'emploi mais le travail de ces dernières reste mal identifié et perçu comme éloigné des préoccupations des entreprises ;
- le service rendu par les structures d'insertion pourrait porter au-delà de la seule mise en relation, de manière à soutenir la reprise d'activité.

Les mises en relation pourraient être beaucoup plus qualitatives et personnalisées à l'image des rendez-vous d'affaires.

2-2-Proposition : préparer les demandeurs d'emploi et les employeurs à se rencontrer lors de forums d'un nouveau type

L'objectif de cette proposition est de créer des espaces de rencontre entre demandeurs d'emploi et employeurs, préparés en amont par les structures d'insertion et d'emploi, dans le but de mettre en adéquation les attentes des employeurs et les profils/parcours des demandeurs d'emploi.

Actions à mener pour la mobilisation des employeurs

- Informer les représentants des entreprises et les chambres consulaires de la démarche ; les associer à l'analyse des besoins d'emploi ;
- Identifier les secteurs et les employeurs à cibler pour une telle action ;
- Prospector auprès des entreprises et recueillir les offres auprès de l'ensemble des structures emploi ;
- Inviter les entreprises à une opération « recrutement: le profil adapté » ou « perle rare ».

La communication envers les employeurs aurait pour objectif de porter sur les particularités de l'événement, à savoir :

- Rencontre de candidats sélectionnés par les acteurs de l'insertion, préparés, accompagnés avant et pendant l'emploi ;
- Rencontre des structures qui les accompagnent pour préciser les rôles de chacun « l'emploi c'est vous, l'accompagnement social c'est nous ».

Un site Internet de recueil des profils demandés pourrait être spécifiquement ouvert.

Actions à mener pour la mobilisation des demandeurs d'emploi

Les demandeurs d'emploi, au terme d'un parcours d'insertion, doivent pouvoir travailler en milieu ordinaire. Accompagnés par les structures d'insertion, ils pourront prétendre à un poste, au besoin continuer à bénéficier d'un accompagnement, garantie de leur maintien dans l'emploi.

Il s'agira ici de valoriser le travail préalablement entrepris dans les structures d'insertion ou de formation. Ces manifestations ont donc intérêt à cibler un public particulier, et non pas l'ensemble des demandeurs d'emploi d'un territoire. Ce choix permettrait un débouché vers l'emploi et ainsi clore positivement un parcours d'insertion. Par voie de conséquence, il permettra aux structures d'insertion d'accueillir d'autres personnes en besoin d'un tel appui.

Ces rencontres doivent rester à l'image du « cousu main » de la mise en relation de personne à personne du rendez-vous d'affaires.

Le forum pourrait s'équiper d'un véhicule pour faciliter l'accès des demandeurs d'emploi au forum ou encore les amener directement chez les employeurs qui préféreraient une formule de recrutement *in situ*.

Le personnel nécessaire au bon déroulement de cette journée sera embauché en priorité parmi les publics des structures d'insertion.

Les offres non pourvues, les personnes non retenues feront l'objet d'un suivi privilégié.

2-3- Recommandations et valorisation de l'évènement

Des manifestations de ce type ont vocation à faire émerger tant des mises en relation individuelles entre demandeurs d'emploi et entreprises, qu'une dynamique propice à la construction de projets communs basés sur une meilleure connaissance des enjeux propres à chacun des acteurs locaux.

Les espaces rencontres, dimensionnés autour d'un nombre limité de personnes et d'entreprises préparées, peuvent s'intégrer dans un évènement plus large (forum, table-ronde...).

Elles auront aussi pour effet de valoriser et de donner un nouveau sens au travail des structures d'insertion.

Lors de ces événements, une charte d'engagement réciproque pourrait être conclue, sous l'égide des collectivités, entre les entreprises et les acteurs de l'insertion.

3-Étendre les bonnes pratiques des pôles de compétitivité aux publics les plus démunis

3-1-Contexte

« Un pôle de compétitivité est, sur un territoire donné :

- l'association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de forma-

tion ;

- engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement) ;
- destinée à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction d'un (ou de) marché(s) donné(s). »

Il existe 71 pôles de compétitivité aujourd'hui, en France.

Cette politique vise à susciter puis à soutenir les initiatives émanant des acteurs économiques et ceux de la recherche présents sur un territoire. Elle a pour objectifs de favoriser la croissance des entreprises et de soutenir l'innovation, créatrice de valeur ajoutée et d'emplois.

Les entreprises des pôles de compétitivité recrutent surtout des cadres hautement qualifiés ; il doit exister pourtant des niches d'activité qui devraient pouvoir offrir des perspectives d'emploi et de qualification à une population de demandeurs d'emploi peu qualifiés, souvent allocataires de minima sociaux. C'est le cas, par exemple, du pôle de compétitivité de Saint-Nazaire, EMC2 (Ensembles métalliques et composites complexes), spécialisé dans l'aéronautique, l'automobile et la construction nautique. Ce pôle a acté le principe d'un groupement d'employeurs, porté par une association, et l'a chargé de recruter prioritairement des bénéficiaires du RMI.

3-2-Proposition :

- Expertiser en lien avec les pôles de compétitivité les besoins de mains d'œuvre peu qualifiée.
- Identifier quelques pôles volontaires avec lesquels monter un programme de recrutement et de formation de ces publics.
- Utiliser au besoin l'outil groupement d'employeurs.
- S'appuyer sur les pôles de compétitivité, pour favoriser des modes d'incitation innovants (combiner accès à l'emploi et au logement, articulation avec les dispositifs de formation, couverture mutualiste...).

En conclusion, il nous paraît important de souligner que ces propositions supposent toutes un travail sur les représentations réciproques des acteurs économiques, de l'insertion et des demandeurs d'emploi ainsi que le développement d'espaces de rencontres et d'échanges entre ces trois acteurs. Par ailleurs, compte tenu du rôle central de la formation dans les parcours d'insertion et lors de l'accès à l'emploi, et de la difficulté à flécher cette formation sur les publics les plus en difficulté, nous estimons nécessaire de traiter cette question de manière autonome.

Contribution n° 3

Gouvernance : comment simplifier et rendre plus efficace la gouvernance des politiques d'insertion ? Quel rôle confier aux différents acteurs et quel pilote désigner ?

Auteur

L'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) est une association créée en janvier 2006 pour mettre en œuvre, par la voie de l'expérimentation, des programmes locaux de réduction de la pauvreté et d'appui au retour à l'emploi.

Les propositions qui suivent sont fondées à la fois sur la pratique de terrain de l'ANSA, son positionnement AVEC les personnes en situation de pauvreté et les enseignements des premières expérimentations sociales mises en œuvre par l'association.

Elles abordent la refonte des politiques publiques d'insertion sans tabou ni restriction pour envisager toutes possibilités permettant de garantir aux personnes en difficulté et aux marges des vecteurs d'inclusion sociale (emploi, santé, logement...) d'être prises en compte et de vérifier une amélioration tangible de leur situation économique et sociale.

La mise en œuvre des propositions de l'ANSA est sous tendue par les principes suivants :

- Promouvoir l'expérimentation des projets pour assurer la réussite de leur généralisation ;
- Associer systématiquement les premiers concernés à la construction, la mise en œuvre et l'évaluation des axes qui seront retenus du Grenelle, y compris au niveau local ;
- Partager réciproquement les engagements et les responsabilités entre pouvoirs publics, bénéficiaires ou usagers et secteurs de l'entreprise ;
- Veiller systématiquement et préalablement à l'impact des autres politiques publiques sur les questions d'insertion de façon à les optimiser et non les altérer (politique du logement, de santé, économique, fiscale, éducative...);
- Se donner préalablement et tout au long de la mise en œuvre des politiques publiques, les moyens d'évaluer leur efficacité et la possibilité de les corriger en temps réel ;
- Prévoir un principe de « sanctuarisation » des crédits qui seront alloués à celles-ci de façon à garantir une action pérenne, durable et favorisant la prévention des ruptures qui constitue le premier obstacle à l'inclusion durable des plus faibles.

Introduction

Les constats bien connus : complexité du paysage offert par les politiques d'insertion, enchevêtrement des compétences des pouvoirs publics nationaux et locaux,

multiplicité des interventions des acteurs engagés de près ou de loin dans l'action publique au service de l'insertion sociale et professionnelle. Comme le précise le rapport du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique de juin 2007, « il y a trop de niveaux de collectivités dans le pilotage de la lutte contre l'exclusion. État, régions, départements, intercommunalités, communes, il y a aujourd'hui cinq niveaux de puissance publique en France, tous concernés à un titre ou un autre par la lutte contre les exclusions, sans compter l'Europe qui intervient à titre subsidiaire ».

Du côté des solutions, l'horizon d'une simplification, d'un pilotage rénové et plus performant, la nécessité d'une redéfinition du rôle des acteurs, sont également largement partagés.

La nouveauté d'un Grenelle réside peut-être dans la méthode pour y parvenir : alors que le débat se résume trop souvent à rechercher un et un seul pilote, et glisse souvent sur le terrain polémique de la décentralisation du RMI, n'est-ce pas en interrogeant les objectifs et les publics de l'insertion, en plaçant au centre des préoccupations la notion de parcours d'insertion, et en impliquant l'ensemble des parties prenantes, collectivités publiques mais aussi usagers et employeurs, que l'on peut espérer proposer des solutions nouvelles ?

1-Trois principes de bonne gouvernance

1-1-Articuler et coordonner les interventions des différents acteurs au service des parcours d'insertion

Sans chercher à résoudre ici la question de l'objectif d'insertion, emploi classique pour tous ou bien activité durablement aidée pour certains, il nous semble que la logique de parcours doit sous-tendre l'intervention complémentaire des différents acteurs de l'insertion et leur orchestration au sein d'une politique publique. Trop souvent, c'est une logique statutaire qui prévaut, à l'image de cases auxquelles les publics doivent s'adapter, et non l'inverse. Or l'évolution des formes de précarité et d'exclusion invite d'abord à repenser régulièrement ces « cases ».

Un exemple : vingt ans après la création du RMI, ce dispositif est apparu suffisamment décalé par rapport aux besoins de ses allocataires pour qu'une quarantaine de départements se lance dans l'expérimentation d'une nouvelle aide, le RSA, qui véhicule une nouvelle vision des minima sociaux. Supprimer les effets de seuil liés à la reprise d'activité et au passage d'un statut à un autre, compléter les revenus d'activité par les revenus de la solidarité, que l'on soit « RMIste », « APIste », bénéficiaire de l'ASS ou « travailleur-pauvre-jamais-passé-par-la-case-RMI » (nouvelle « case », nouveau visage de la précarité non pris en compte dans la répartition actuelle des compétences entre collectivités publiques...), telle est l'ambition d'un RSA généralisé.

Mettre en avant les parcours c'est aussi défendre une vision de l'insertion comme un continuum, un processus que les acteurs de l'insertion s'efforcent conjointement de faciliter pour l'individu en n'intervenant pas qu'en aval et au moment des

ruptures, mais en contribuant à les prévenir. C'est d'ailleurs l'esprit de la loi de 1998¹² et des plans nationaux de lutte contre les exclusions qui se sont succédés au fil des ans. Cela suppose une coordination la plus fluide possible entre les acteurs.

1-2-Mettre en œuvre une gouvernance partagée entre des acteurs coresponsables au service des personnes en insertion

L'insertion apparaît au croisement de politiques publiques nombreuses et qui répondent à des schémas de gouvernance très différents: action sociale, emploi, formation, santé, logement, etc. Comment articuler et coordonner les interventions de tous ces acteurs publics et privés qui interviennent au service de l'insertion, au niveau national et au niveau local ?

Une autre nouveauté du Grenelle consisterait à se demander explicitement « jusqu'où sommes-nous collectivement prêts à aller ? » en matière de responsabilités partagées.

Selon nous, c'est grâce à des partenariats noués autour d'objectifs clairs, mesurables, évaluables, et pluriannuels que peut prendre forme une véritable politique coordonnée. C'est en basant le partenariat sur des objectifs assortis de moyens que l'on pourra à la fois mieux définir les rôles des partenaires, identifier des chefs de file par actions, mettre en lumière des synergies possibles, supprimer des doublons, assurer l'égal accès de tous à l'offre d'insertion d'un territoire. Nous présentons plus bas quelques-uns des outils qui contribueraient selon nous à atteindre ces objectifs.

N'est-ce pas également grâce à la marge d'initiative déléguée aux acteurs locaux dans ce projet que la mobilisation des partenaires s'est réalisée sur le terrain au plus près des besoins locaux ?

1-3-Ancrer les politiques d'insertion sur le territoire en offrant davantage de marge de manœuvre au niveau local :

Le RSA est un exemple parmi de nombreux autres qui illustrent l'intérêt de rapprocher les décisions du terrain et de laisser se développer des partenariats locaux différenciés selon les problématiques des territoires... Les conseils généraux ont pleinement saisi les possibilités de dérogations au droit commun qui leur étaient offertes pour expérimenter des dispositifs innovants et concevoir, avec les partenaires locaux, et en recueillant l'avis des bénéficiaires eux-mêmes, des actions adaptées aux spécificités locales.

Bien sûr, l'accroissement des marges de manœuvre locales doit aller de pair avec l'action d'un État garant de l'équilibre entre les territoires. C'est une des questions

¹² Elle a fait de la lutte contre les exclusions un « impératif national » impliquant à la fois l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble de la société civile, y compris les citoyens, pour garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

centrales que pose le *Livre Vert « Vers un Revenu de Solidarité Active »* et qui sera discutée dans les semaines à venir. Elle suppose un repositionnement du rôle de l'État qu'illustre notamment notre proposition d'une Haute Autorité pour l'insertion.

2- Une proposition : Pour des « schémas territoriaux de l'insertion » pilotés par un chef de file territorial, et évalués

Selon nous, une gouvernance partagée devrait se traduire par des schémas de l'insertion définissant, à l'échelle d'un territoire, des objectifs partagés, pluriannuels, dans lesquels s'inscriraient des actions assorties de moyens financiers, d'un pilote pour chaque action, et de moyens d'évaluation. Pour que ce schéma soit respecté et ne se réduise pas à un schéma déclaratif, plusieurs autres conditions nous semblent devoir être réunies.

2-1- « Jusqu'où sommes-nous collectivement prêts à aller ? »

2-1-1- Pour un débat sur les objectifs nationaux et locaux des politiques d'insertion, et l'organisation de conférences de consensus

Selon nous, le débat sur les objectifs des politiques d'insertion doit se poursuivre dans la continuité du Grenelle de l'insertion, à tous les niveaux de l'action publique (du national au local), et déboucher sur des actions.

Pour y parvenir, l'organisation de conférences de consensus, méthode éprouvée par la Haute Autorité de Santé et utilisée par exemple dans le cadre de la conférence nationale pour les sans-abris (29 novembre 2007) nous semble constituer une piste intéressante. Sur un élément de débat public appelant une prise de position de la communauté professionnelle, elle permet de croiser le regard des experts et non-experts pour aboutir à une prise de décision si possible dans le consensus.

Sur le plan politique, le pendant des conférences de consensus pourrait consister à se fixer des objectifs nationaux et locaux pour l'insertion, à la manière de l'objectif national de lutte contre la pauvreté.

Ces objectifs devraient être traduits au niveau budgétaire à la fois dans le budget de l'État, au sein des missions et programmes assortis, depuis l'adoption de la LOLF, d'objectifs et indicateurs de performance, et dans les budgets locaux. La déclinaison locale de ces priorités doit selon nous trouver sa place dans des schémas territorialisés et suppose de nouvelles instances de débat politique et budgétaire comme nous les esquissons ci-dessous.

2-2- Identifier les responsabilités de chaque acteur puis désigner un « pilote de l'insertion », chef de file des politiques d'insertion

La détermination d'un chef de file territorial nous semble être la traduction nécessaire d'un renforcement des marges de manœuvre locales et d'une clarification de la gouvernance des politiques d'insertion. Les conseils généraux, chefs de file de l'action sociale depuis les lois de décentralisation de l'été 2004, apparaissent naturellement

bien placés pour assurer ce rôle, et certaines voix appellent même à l'extension de leurs compétences sociales par le biais de transferts. C'est notamment le cas du rapport « Lambert » qui propose de renforcer le pilotage de l'action sociale au niveau départemental en donnant une valeur prescriptive aux schémas départementaux d'action sociale, n'excluant toutefois pas la délégation, au moins à titre expérimental, de l'action sociale aux grandes agglomérations, lorsque cela est pertinent.

2-2-1-Le repositionnement de l'État dans un rôle d'impulsion, de soutien aux initiatives locales, d'évaluation, de veille sur les grands équilibres... Pour la création d'une « Haute Autorité de l'Insertion »

La réforme de l'État appliquée aux politiques d'insertion pourrait notamment passer par un investissement particulier mis dans l'évaluation et la définition et diffusion de critères partagés de « bonnes pratiques ». Les acteurs locaux appellent eux-mêmes de leurs vœux une évolution du contrôle exercé par l'État, d'un contrôle formel et centré sur les moyens vers une évaluation plus qualitative et orientée vers les résultats.

Pour définir ces critères, les diffuser et permettre de les évaluer au niveau territorial, nous proposons la création d'une « Haute Autorité » que nous proposons pourrait assurer les missions suivantes : veiller à la qualité des politiques d'insertion en évaluant les pratiques et les dispositifs, accréditer les opérateurs de l'insertion, promouvoir et diffuser les bonnes pratiques... sur le modèle de la Haute Autorité de Santé pour les politiques de santé.

2-2-2-Au niveau régional, des grands objectifs stratégiques articulés avec les politiques de développement économique et emploi

Le niveau régional nous semble être celui de la détermination d'objectifs stratégiques dans une articulation forte avec les politiques de l'emploi. Alors que la réforme du service public de l'emploi renforce le pilotage régional, il nous semble que des stratégies régionales pour l'insertion doivent trouver leur place dans un lien étroit avec des stratégies publiques régionales pour l'emploi.

2-2-3-Le chef de file : département ? bassin d'emploi ? Le niveau départemental semble assez naturel mais pourquoi ne pas expérimenter différentes formules ?

C'est au niveau local, et plus précisément au niveau du département voire du bassin d'emploi, que devrait selon nous être confié le pilotage opérationnel des politiques d'insertion, avec une vraie marge de manœuvre laissée à un chef de file.

Si les conseils généraux nous semblent bien placés pour assumer ce rôle, nous préconisons cependant, plutôt que d'opérer des transferts de compétences systématiques, et difficilement réversibles, au profit de ces derniers, d'offrir la possibilité à plusieurs niveaux de collectivités et même à plusieurs types de collectivités publiques d'expérimenter pour une période déterminée le pilotage de la politique d'insertion et d'en évaluer ensuite les résultats.

2-2-4-L'instrument: un schéma territorial de l'insertion, support d'une véritable politique partenariale

Le schéma que nous appelons de nos vœux serait le support d'une véritable politique partenariale impliquant tous les acteurs concernés: collectivités locales, service public de l'emploi et de la formation professionnelle, représentants de l'IAE, services déconcentrés de l'État, structures de droit public ou privé œuvrant dans le champ de l'insertion, mais aussi représentants des entreprises « classiques » du territoire. Ces derniers seraient représentés dans un « Conseil Territorial pour l'insertion », qui serait composé à partir des actuels CDI, CDIAE et instances du Service Public de l'Emploi Départemental pour défendre une vision plus large et plus partenariale de la politique d'insertion. À ce titre, il serait légitime de prévoir une représentation des usagers du « service public de l'insertion » dans un collège consultatif.

Le « schéma territorial d'insertion » se constituerait à partir des Plans Départementaux d'Insertion et des Plans d'actions du Service Public de l'Emploi Départemental et il s'agirait d'encourager la mutualisation des actions et des moyens. L'État pourrait ainsi privilégier le financement d'actions du schéma plutôt que le financement direct des structures.

Concrètement, les différentes parties au schéma, après s'être accordé sur des objectifs, en tenant compte du cadre national et des axes définis au niveau régional, définiraient ensemble un plan d'actions pluriannuel. Ce plan d'actions serait financé par l'apport des différentes institutions (budget du conseil général, budget du service public de l'emploi départemental...) réunies dans une conférence des financeurs. Comment assurer une responsabilité collective et la solidarité entre les parties qui fera le succès de ce schéma territorial là où de nombreux schémas fédérateurs ont précisément échoué? Nous pensons que c'est en changeant les règles du débat politique et budgétaire autour des questions d'insertion et d'emploi, au niveau local, mais aussi aux niveaux régional et national que l'objectif peut être atteint.

Dans la nouvelle gouvernance que nous esquissons, les schémas territoriaux d'insertion seraient discutés au niveau régional au sein d'un Conseil Régional de l'Insertion, pendant du Conseil Régional de l'Emploi institué par la loi du 13 février 2008. Ce collège aurait le même type de mission (définir une stratégie) et de composition que le Conseil Régional de l'Emploi (représentants de l'État, des collectivités locales, mais aussi des représentants professionnels).

Nous soulignons que la représentation des entreprises dans les différentes instances est essentielle pour impliquer ces dernières dans la politique d'insertion. Plusieurs mécanismes pourraient être imaginés pour les encourager à développer leurs efforts: labellisation d'initiatives par la Haute Autorité au niveau national et les Conseils Territoriaux au niveau local, application d'un bonus/malus fiscal aux entreprises selon leur engagement, etc.

Contribution n° 4

Les personnes détenues, trop souvent « oubliées » de l'insertion

1-Présentation

1-1-De qui parle-t-on ?

« Pauvres, précaires, fragiles, travailleurs à temps partiels subis, jeunes sans qualification, SDF, étrangers, sans papiers, sans logis, mal logés, mal soignés, Rmistes, bénéficiaires du RMA, de l'ASS, de l'API... ». De qui parle-t-on ?

Les différents dispositifs d'insertion, ayant vocation à accueillir ces publics et à les accompagner, se sont succédés au fil des années mais n'ont guère impacté les modes classiques de désignation des plus fragiles de notre société. La façon dont on désigne les plus pauvres n'est pourtant jamais neutre, elle influe sur la façon dont les pouvoirs publics et l'opinion publique vont les considérer et les prendre plus ou moins en compte dans l'ensemble des politiques publiques.

Travailler sur la façon dont on désigne les plus pauvres, c'est prévenir le risque d'en laisser tout ou partie en marge des politiques publiques.

À l'aune des travaux de Castel et Paugam, on peut discerner six modes de désignation de la « pauvreté » :

- La désignation par défaut, qui définit les personnes démunies par la désignation du manque qui les caractérise : les pauvres sont SANS papiers, SANS emploi, SANS logis, SANS qualification, Illettrés... Cette approche, plutôt stigmatisante, complexifie le parcours d'insertion de ces « sans » en mettant en avant leurs difficultés (leurs manques) et non leurs atouts.
- La désignation par le dispositif qui les accueille ou l'allocation dont ils bénéficient : les pauvres sont « RMIstes », « AAH », « PAQUE », « APIstes ». L'identité des personnes passe par l'allocation qui leur est versée en termes de solidarité nationale ou de protection sociale. Là encore, les effets de stigmatisation sont un obstacle fort.
- La désignation par l'attitude collective de la société à l'égard des plus pauvres ; ce mode de désignation est important, dans la mesure où il fait office de « baromètre » de l'opinion à l'égard des plus faibles ; souvent sous tendue par le croisement d'une approche morale et juridique d'une part et une approche religieuse d'autre part, cette façon de désigner stigmatise l'oisiveté, l'errance, le vagabondage ou la mendicité et montre les pauvres comme « déviants » du registre des valeurs normatives partagées autour du travail, de l'effort et de la stabilité.
- La désignation par la situation économique, qui définit la pauvreté comme l'absence ou l'insuffisance de revenus ; notion relative, qui inclut la définition d'« un seuil de pauvreté »

Exemple: le mendiant, légende noire et légende dorée

La question de la mendicité à travers les âges est un exemple significatif et éclairant de ce mode de désignation qui marque les conséquences de la représentation sociale de la mendicité sur les attitudes de la population générale à l'égard des plus faibles.

Sans remonter jusqu'à l'Antiquité, on sait que les premières formes « organisées » de mendicité apparaissent au XIII^e siècle, par l'émergence d'une nouvelle sorte de moines, « les Mendians », qui décident de se mêler au peuple, pour prêcher et vivre d'aumônes. D'inspiration franciscaine, cette congrégation fait alors immédiatement réagir le législateur, et entraîne jusqu'à la fin du 18^e toute une série d'édits royaux ou de textes relatifs « à l'enfermement des pauvres et des mendians ». Les dépôts de mendicité, souvent liés aux institutions hospitalières, verront passer sous leurs verrous jusqu'à 230 000 personnes de 1768 à 1789. La loi prévoit alors que soient envoyés dans les rues et par les campagnes le nombre d'archers nécessaire à leur enfermement ! Les reproches de vagabondage et d'oisiveté conduisent les autorités à une mise au travail forcé dans des manufactures souvent attenantes aux hôpitaux. Les stigmates qui pèsent sur les mendians depuis la fin du Moyen Âge, la peur sociale qu'ils génèrent se manifestent avec plus ou moins de violence selon les périodes. La fin du XIX^e siècle constitue l'un des moments les plus critiques, les mendians cristallisant alors les peurs d'une population fragilisée par les mutations sociales et économiques en cours, ce qui débouchera sur la mise en place d'un dispositif réglementaire des plus répressifs.

Dans un ouvrage de 1999, Jean-François Wagniar^{*} s'est attaché à décrire les traitements de l'errance que la Troisième République a mis en place et leur évolution. Il montre que les politiques fondées sur la répression et la volonté d'éradiquer la mendicité se révèlent inefficaces pour plusieurs raisons :

- l'administration ne parvient jamais à établir les classifications pertinentes qui permettraient de distinguer les victimes de la pauvreté de ce qu'on nommerait de nos jours « les maffias » ;
- les dépôts de mendicité sont insuffisants et ne règlent pas les causes de la pauvreté ;
- enfin, les pouvoirs publics ont sous-estimé l'efficacité et le soutien des réseaux formels ou informels de solidarités aux errants.

Ces constats induisent un changement de cap des politiques publiques, qui se tournent alors vers l'intégration et l'assistance aux mendians, la reconnaissance de leur dignité, et leur nombre d'ailleurs diminue.

Tout au long de l'histoire s'affrontent trois types de représentations sociales des mendians, qui sont encore fortement ancrées dans l'opinion publique :

- la « légende noire » du vagabond, qui l'associe à des figures diaboliques du fou, de la déviance, du délinquant et de l'oisiveté coupable ;
- le mirage d'un vagabond poète, réfractaire aux normes, ayant fait un choix de vie marginale ;
- le pauvre, victime souffrante, figure du Christ auquel on doit assistance et charité.

Les constats historiques témoignent du fait que lorsque les mendians ont été diabolisés, les fondements solidaires des politiques publiques ont systématiquement régressé.

Les études de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale ont montré que

^{*} Wagniar, J.-F. *Le vagabond à la fin du XIX^e siècle*. Belin, Paris, 1999.

- La désignation par une approche plus globale, qui définit plus largement la pauvreté comme la situation d'individus, de groupes, démunis de « ressources jugées essentielles » et se trouvant par conséquent en précarité. Les ressources essentielles pouvant concerner les revenus, le logement, l'éducation, la culture, les savoirs de base...
- La désignation, enfin, par une approche liée aux facteurs de vulnérabilité et/ou d'insécurité, introduite par Wresinski, qui définit la précarité comme l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives.

Cette insécurité conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, quand elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, quand elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible.

Ces différentes approches demeurent relatives, et n'ont pas permis à elles seules de décrire l'étendue des réalités rencontrées. Les sociologues (Castel et Paugam essentiellement) ont aidé à franchir un cap en actant que « les groupes défavorisés » dont il était question avaient une caractéristique en commun, l'attitude que la société adoptait à leur égard : assistance et/ou solidarité.

L'approche par dispositifs, encore privilégiée dans la majorité des politiques publiques, a par ailleurs introduit la notion de « bénéficiaires », c'est-à-dire le groupe caractérisé par l'attitude de la puissance publique (statistiquement, en âge, en niveau de revenus, en niveau d'étude, en localisation géographique...) et pouvant bénéficier du dispositif en question.

Ainsi, émergent trois notions du point de vue du dispositif :

- les captifs du dispositif : les bénéficiaires ;
- en amont du dispositif : la « fragilité », les fragiles étant ceux susceptibles d'intégrer les dispositifs moyennant l'évolution critique d'un des critères (âge, situation familiale, statut matrimonial, changement de logement, changement marginal de la situation professionnelle, etc.) ;
- en aval ou en dehors du dispositif : l'« exclusion », les exclus étant ceux qui n'accèdent plus ou pas au(x) dispositif(s) ou qui n'y ont pas droit ou qui n'ont plus de démarches ou de liens visant à bénéficier de ceux-ci : ce sont les grands exclus, SDF, mais aussi les étrangers en situation d'attente de statut ou déboutés.

Il en résulte une situation paradoxale et même perverse : si l'on n'y prête pas attention, les dispositifs de lutte contre l'exclusion ou en faveur de l'insertion excluent à leur tour celles et ceux qui ne satisfont pas aux critères de prise en charge. Avec le risque que « n'existant pas institutionnellement ou officiellement », ces publics soient occultés du dispositif de réflexion, un processus comme le Grenelle de l'Insertion peut passer à côté de publics ou de populations que les institutions n'ont pas pris en compte.

les représentations de la population, des administrations et des élus vis-à-vis des plus pauvres évoluaient de nouveau vers la stigmatisation : le pauvre redevient « coupable », après avoir été « victime » dans la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix. Or, c'est au cours de cette décennie que se sont manifestés les plus grands élans de solidarité, tant dans la vie associative (Restos du cœur, appels à la générosité du public...), que dans les politiques publiques, avec la Loi de lutte contre les exclusions de 1998.

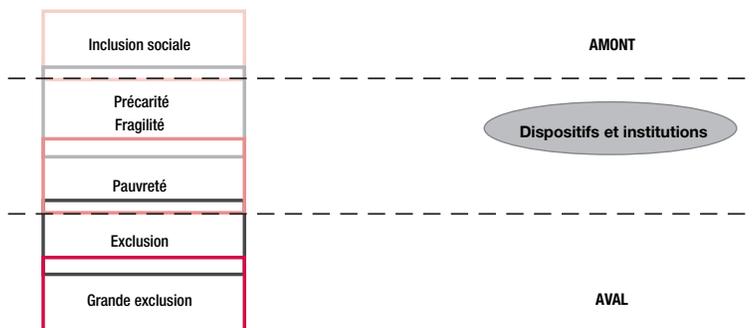
La fin des années quatre-vingt-dix marque incontestablement un tournant, paradoxal puisque c'est aussi le moment où est – enfin – votée la Loi d'orientation de lutte contre les exclusions de 1998 (LOCE), c'est-à-dire LE moment où la puissance publique se saisit sans précédent de la question de la pauvreté. L'ONPES montre alors que les représentations de l'opinion à l'égard des plus pauvres se renversent, tournés vers la stigmatisation, la tendance négative à l'assistanat...

Les plus pauvres sont donc soit « coupables, soit victimes d'être pauvres » :

- **coupables** lorsqu'ils sont stigmatisés, montrés du doigt et pointés comme « tricheurs, abuseurs, voleurs, profiteurs, paresseux ». Le récent décret de janvier 2008 sur « le train de vie » des allocataires des minima sociaux semble aller dans le sens de cette suspicion à l'égard des plus pauvres.
- **victimes** lorsqu'ils provoquent la compassion, la charité, l'empathie, à l'image des mouvements comme l'Hiver 54, les Restos du Cœur, les Don Quichotte.

Dans un cas comme dans l'autre, on ne peut se satisfaire, du point de vue d'une politique publique, d'un tel état de fait : entre le statut de victime ou de coupable, il existe sans doute une voie qui permette de concilier citoyenneté et responsabilisation.

Entre les mailles du filet : les dispositifs d'aide face à la pauvreté



1-2-Pourquoi privilégier ici la population carcérale ?

Cette contribution a pour objectif de diriger les projecteurs sur les personnes les plus fréquemment « oubliées » des dispositifs d'insertion en veillant à ce qu'elles ne soient pas également les oubliées du Grenelle de l'insertion : étrangers, sans papiers, mal logés, détenus et leurs familles, gens du voyage... Parce qu'à la marge des dispositifs, aux marges souvent de la légalité ou tout simplement aux marges des villes et de nos vies, ils ne sont pas pris en compte dans les statistiques¹.

Nous avons initialement choisi de cerner quatre « types » de populations :

- Les personnes détenues et leurs familles : en matière de pauvreté et d'exclusion, le milieu carcéral agit comme le « miroir grossissant » des situations les plus difficiles de notre société. La désocialisation qu'entraîne la prison rend délicates les tentatives de retour vers la vie sociale et professionnelle : le dedans tourne le dos au dehors ;
- Les étrangers, en attente de ou sans papiers : leur « non statut » les exclut des questions du Grenelle. Pourtant le sort de cette population (souvent mal logée, mal soignée, etc.) ne peut qu'interpeller les dispositifs d'urgence, sociaux et d'insertion, d'un point de vue législatif, médical ou tout simplement éthique ;
- Les personnes mal logées : alors même que les lois se multiplient (loi SRU du 13 décembre 2000, loi DALO du 5 mars 2007, etc.), le nombre de mal-logés ne cesse d'augmenter en France, comme l'attestent les chiffres et études menées par la Fondation Abbé Pierre ;
- Les gens du voyage : leur mode de vie itinérant est souvent incompatible avec l'accès aux droits civiques (droit de vote, droit à l'éducation) et sociaux (accès aux soins, etc.) ou tout simplement, l'accès aux services de l'État, ce qui entraîne des situations de précarité inacceptables.

Il ne s'agit pas ici de recréer des frontières et de cloisonner les publics : ces « populations » renvoient plutôt à des « situations » difficiles et qui plus est potentiellement cumulables. L'un de nos objectifs est au contraire de réfléchir à des dispositifs qui atténueraient ces frontières (entre le dedans et le dehors pour la prison, entre la rue et le logement digne, entre l'exclusion et l'inclusion sociales et civiques), à des dispositifs suffisamment larges pour ne pas exclure trop d'individus (les réfugiés au détriment des sans-papiers, les mal-logés au détriment des non-logés, etc.).

D'une manière générale, de nombreux acteurs (associations, collectifs, etc.) travaillent à combler le fossé qui sépare les « oubliés » de l'insertion des dispositifs de droit commun. La résolution des problèmes auxquels doivent faire face ces « oubliés » nécessite des compétences spécifiques souvent thématiques, qu'il s'agisse de travailler à la réinsertion des ex-personnes détenues, de sans-papiers, de personnes relevant de la psychiatrie, etc. Nous avons bien conscience que l'ANSA n'a pas forcément vocation à se positionner sur tous ces sujets, c'est un point que nous souhaitons discuter en proposant cette contribution. Nous pouvons en revan-

¹ Les personnes hébergées en CHRS ou CHU ne sont, par exemple, pas comptabilisées dans les études de mesure de la pauvreté !

che soutenir les acteurs plus spécialisés qui agissent déjà pour les « oubliés », par la valorisation de leur action (organisation de forum sur un thème donné, proposition d'aide à la rédaction de document de communication, expérimentation d'une ou plusieurs des idées défendues sur un territoire donné, etc.)

Dans cette contribution, nous avons fait le choix de concentrer nos travaux sur les personnes détenues, à la fois parce que certains membres de notre équipe avaient une expertise sur le sujet du fait de leur expérience professionnelle ou personnelle, mais également parce que la situation des personnes détenues représente un miroir grossissant des situations de pauvreté. Le format de cette contribution ne nous permet pas d'aborder de façon exhaustive les difficultés auxquelles peuvent être confrontées les personnes incarcérées, nous nous concentrerons donc sur les obstacles rencontrés le plus fréquemment par cette « population » en matière de réinsertion sociale et professionnelle.

Nous citerons en annexe quelques initiatives menées par des acteurs spécialisés en direction des autres publics que nous avons initialement ciblés (étrangers, personnes mal logées, gens du voyage). Nous serions prêts si les acteurs concernés le souhaitent à participer au développement de ces programmes ou à l'expérimentation de nouvelles actions. Les modalités de ces collaborations seraient à définir avec chaque partenaire.

2-L'univers carcéral

Selon la loi relative au service public pénitentiaire du 22 juin 1987, « le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines. » La question de la réinsertion sociale des détenus devrait donc constituer, au même titre que la sécurité, un pilier du système carcéral.

Comment cet objectif peut-il être atteint, alors même que l'on compte 62 094 personnes détenues au 1^{er} février 2008² contre 50 713 places opérationnelles, 65 % des établissements et quartiers en surpopulation, 59 établissements avec une densité de population supérieure à 150 %³ ? La population détenue a augmenté de 17 % en vingt ans, la durée moyenne des peines a doublé en vingt ans (8,3 mois en 2006) augmentant simultanément les besoins en matière de formation, de travail, d'encadrement social et socioprofessionnel. La mission de réinsertion n'est pas entravée par la seule surpopulation : la justice reste par ailleurs timide dans le domaine des alternatives à l'incarcération⁴, et les aménagements de peine⁵ délivrés par l'administration pénitentiaire et le juge d'application des peines (JAP) sont loin

² 65 200 personnes écrouées dont 62 094 détenus (chiffres DAP).

³ Tous les cas de surpopulation concernent des maisons d'arrêt. En effet, la loi interdit le dépassement des capacités dans les établissements pour peine (Centre de Détention/Maison Centrale).

⁴ Travail d'intérêt général, Bracelet électronique, etc.

⁵ Permission de sortir, libération conditionnelle, placement à l'extérieur, etc.

de concerner l'ensemble de la population carcérale. En 2004, selon l'OIP, trois personnes détenues sur quatre ont purgé leur peine sans bénéficier d'un aménagement de peine.

Selon la formule de Valéry Giscard d'Estaing, « la prison c'est la privation de la liberté d'aller et venir et rien d'autre ». Pourtant, nombre de rapports français⁶ et européens⁷ fustigent les entraves aux droits de l'homme et réclament le respect des exigences d'un État de droit en prison. Guy Canivet, cité par les états généraux de la condition pénitentiaire demande ainsi la création « d'un droit de la prison redéfini dans une grande loi d'orientation pénitentiaire qui induit une autre logique juridique :

- celle d'une personne détenue qui, à l'exception de la liberté d'aller et venir, conserve tous les droits puisés dans sa qualité de citoyen ;
- celle d'un lieu, la prison, qui faisant partie du territoire de la République, doit être régi selon le droit commun, y compris dans les adaptations qu'exige la privation de liberté ».

Robert Badinter, réitère cette exigence dans la Déclaration solennelle des états généraux de la condition pénitentiaire: « [nous demandons une loi pénitentiaire] qui consacre le respect de l'État de droit en prison. Les règles en vigueur au sein de l'institution carcérale se doivent d'être conformes aux principes d'une société démocratique. »

Les rapports se sont multipliés ces dernières années⁸ sur la question de l'enfermement carcéral et tous s'accordent sur l'idée que la prison désocialise et désinsère. Dans le domaine socioprofessionnel, ces rapports pointent plusieurs difficultés : la baisse du taux d'activité des détenus (de 47,6 % en 2001 à 35 % début 2005) ; la faible encadrement légal du travail en prison (pas de contrat de travail, pas de droits sociaux, salaires faibles, voire parfois à la pièce) ; la piètre qualité des travaux le plus souvent proposés (peu formateurs) ; l'incompatibilité entre le travail et d'autres activités d'insertion telles que la formation, l'enseignement, etc. Les personnes détenues, majoritairement issues de classes populaires⁹, subissent donc le plus souvent une incarcération vide de sens et dans des conditions matérielles difficiles (il faut 200 euros par moi pour vivre bien en prison, selon un rapport de Paul Loridant en 2002). Le temps carcéral est difficilement valorisable une fois sorti de prison, et se traduit bien souvent par « un trou dans le CV » : le dedans tourne le dos au dehors. La prison est dès lors vécue comme un stigmate, et devient en soi un obstacle à l'insertion.

⁶ Sénat, Assemblée Nationale, 2000 ; CNCDH 2004, etc.

⁷ Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, 2006 ; CPT, 2005.

⁸ Rapport de l'Assemblée Nationale (2000) et du Sénat (2000), Rapport Paul Loridant sur le travail carcéral (2002), Rapports de la CNCDH, Rapports du CPT, Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (janvier 2006), États Généraux de la Conditions Pénitentiaires (novembre 2007), etc.

⁹ Selon Philippe Combessie (Sociologie de la prison, La Découverte, 2004), 50 % des personnes détenues contre 30 % pour la population générale sont ou ont été ouvriers (données INSEE, recensement 1999). Par ailleurs, près de 60 % des personnes détenues vivent en dessous du seuil de pauvreté contre 14,5 % en France (selon une étude de Anne-Marie Marchetti, *Pauvretés en prison*, Editions Eres, 1997).

Le but de cette contribution, qui ne pourra bien sûr pas traiter de façon exhaustive des problèmes liés à l'incarcération, est de se concentrer sur la question du lien entre le dedans et le dehors, à la fois pour atténuer les effets de désocialisation des personnes détenues, mais également pour que les règles de fonctionnement du dedans se rapprochent le plus possible du droit commun. Bien sûr, la question centrale en prison comme ailleurs est celle des moyens : un budget plus grand devrait être alloué à la formation, le nombre de travailleurs sociaux devrait être multiplié par 2 ou 3, tous les détenus devraient se voir proposer des activités de qualité et en nombre suffisant ainsi que le demande un nombre conséquent de rapports très divers¹⁰. Par ailleurs, un grand nombre de questions supposent un changement de pratiques dans le milieu judiciaire et pénitentiaire¹¹ : 67 % des personnes détenues sont incarcérées pour moins de six mois : il faudrait pour ces personnes développer les alternatives à la peine. D'autres changements devraient intervenir : le développement du recours judiciaire comme alternative à la détention provisoire, la réduction des durées maximales de placement en détention provisoire, un recours plus fréquent aux permissions de sortir, aux aménagements de peines. Au-delà des pratiques, les changements sont liés aux responsabilités collectives : le ministère de la Justice ne doit pas garder le monopole sur la gestion des prisons : les autres ministères devraient pouvoir y exercer leurs prérogatives (ainsi que le font partiellement le ministère de la Santé et celui de l'Éducation nationale). Par ailleurs, les acteurs locaux (conseils généraux, conseils régionaux, etc.) doivent cesser de faire reposer sur les associations des actions qui leur reviennent (en matière de réinsertion sociale, de formation, etc.)

Nos propositions d'expérimentation visent à ramener ces situations d'exception vers le droit commun. Elles sont cependant modestes, car l'objectif final est de réfléchir à des transformations généralisables pour tous les détenus. Nous avons choisi de travailler sur trois dimensions fondamentales de ces liens entre le dedans et le dehors : tout d'abord l'accès à l'information, ensuite l'accès à un certain nombre de droits, et notamment de droits du travail, enfin la création d'un véritable parcours de réinsertion, tourné vers la sortie, et plus ambitieux que les actuels « plan d'exécution des peines ». Ces trois axes d'expérimentation concernent donc plus spécifiquement l'insertion socioprofessionnelle et s'inscrivent dans cinq objectifs généraux :

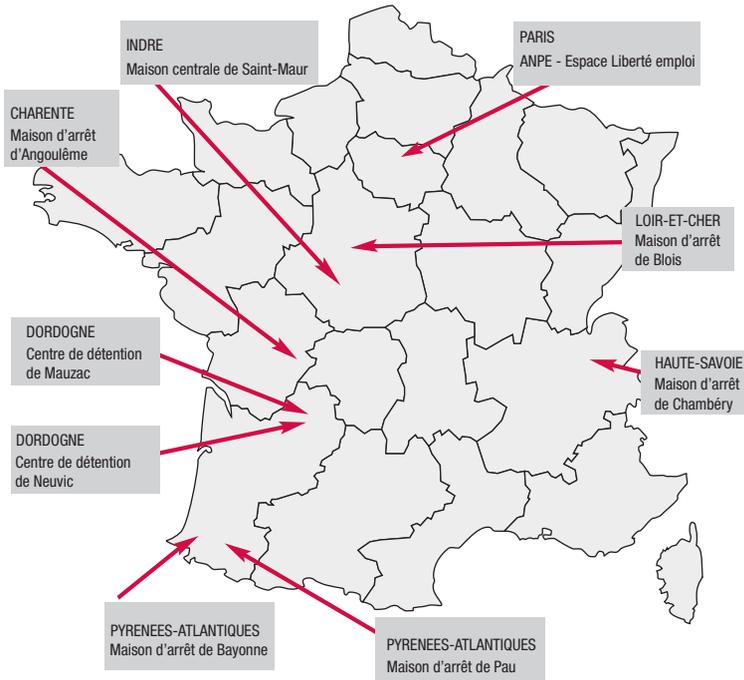
- Tirer profit de la durée de détention et donner du sens à la peine ;
- Se donner de véritables outils (travail, formations, etc.) au service de l'insertion ;

¹⁰ Cour des Comptes (Rapport public et thématique Garde et réinsertion, La gestion des prisons 2006) ; Règles pénitentiaires européennes (janvier 2006) ; Comité Européen de Prévention contre la Torture (juin 2003) ; Conseil économique et Social, Avis sur les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France (février 2006), etc.

¹¹ Ainsi que l'analysait le rapport « la France face à ses prisons » de l'Assemblée Nationale en juin 2000 : « En s'interrogeant sur la signification de l'enfermement, on ne cherche pas à dénigrer le rôle de la sanction, indispensable à la recherche de la cohésion sociale ; il s'agit plutôt de s'interroger sur la place de l'enfermement dans l'échelle actuelle des sanctions. En rendant plus crédibles aux yeux des citoyens, des magistrats et également du législateur les peines si improprement appelées « peines de substitution ».

- Privilégier les alternatives à l'enfermement et par conséquent réduire la population pénale incarcérée ;
- Réduire les sorties « sèches » et accompagner la personne détenue à la sortie de prison ;
- Réduire la pauvreté en détention.

Carte des expérimentation en milieu carcéral (non exhaustif)



Lieu	Contenu de l'expérimentation
Maison centrale de Saint-Maur	<p>300 m² confiés à Nicolas Frize (compositeur) : construction de sept studios équipés pour la restauration d'archives sonores (archives de l'INA).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectifs : 1/Former les détenus, 2/Fournir du travail, 3/Faire découvrir la création artistique. • Création d'un Statut de travailleur : <ul style="list-style-type: none"> – contrat signé entre le détenu et l'association «Les musiques de la Boulangère», validé par l'administration ; – pas de valeur légale mais ouvre le « droit » aux congés payés, assurance maladie, maintien du salaire en cas de maladie. Le salaire est par ailleurs calculé sur la base du SMIC ; – développement : atelier similaire ouvert à la Maison Centrale de Poissy.
Maison d'arrêt de Blois	<ul style="list-style-type: none"> • L'association «Retravailler Blois» propose des Atelier Projet (aide au montage d'un projet en vue de préparer la sortie) et des ateliers Emploi (objectif : recherche directe d'emploi pour des détenus libérables sur quatre à six mois). • Entretien individuel mené par la mission locale du Blésois et l'ANPE avec des détenus signalés par le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP).
Maison d'arrêt d'Angoulême	<p>Système de bourses cofinancées par le SPIP et le FAS (Fonds d'action sociale) : l'engagement dans une formation de 7 heures par semaine est rémunéré 55 euros par mois.</p>
Centre de détention de Mauzac	<p>(NB : conditions de détention plus libérales)</p> <p>École avec deux professeurs et deux instituteurs pour 80 détenus</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mise en place d'une ferme école de 50 travailleurs (4 formations professionnelles tournées vers le secteur agricole avec diplôme CAP) ; – Ateliers (menuiserie, câblage, confection tapis...), rémunération de 1 000 à 2 500 euros.
Maison d'arrêt de Pau	<p>Création d'un Atelier permanent d'orientation (APO) en 1996 : 82 personnes suivies en 2002. Accompagnement individualisé des personnes : bilan personnel et professionnel, élaboration d'un projet, recherche d'informations, mise en relation avec des partenaires extérieurs.</p>
Maison d'arrêt de Chambéry	<p>L'Entreprise Industrielle de la Combe de Savoie (entreprise d'insertion) fournit en prison du travail pour 15 hommes (ateliers) et 10 femmes (en cellule). Rémunération supérieure au SMR (Seuil Minimal de Rémunération), travail sur un « passeport compétence », relais extérieur en Entreprise d'Insertion pour les sortants de prison.</p>
Centres de détention de Mauzac et de Neuvic	<p>Projet ANCRE (AFPA, FNARS, FACE, Gepsa, filiale du groupe Suez, etc.) : organisation en prison de la VAE (restauration, agent de fabrication industrielle, agent de propreté). Projet EQUAL soutenu par le FSE qui s'inscrit dans un ensemble de projets en France (PASPORD, DEDANS/DEHORS, FLORA : voir www.actioninsertion.fr)</p>
Maison d'arrêt de Bayonne	<p>Projet Lotu : projet à destination des jeunes détenus. Partenariat entre le service pénitentiaire, le barreau des avocats, un centre de formation, Adecco, un groupement d'entreprises du BTP, la mission locale, le service logement et le CIRAP (évaluation) : l'idée est de réduire la division du travail et de proposer un accompagnement de qualité aux jeunes sortant de prison ou sous main de justice. 100 personnes suivies depuis novembre 2005.</p>
Paris – ANPE	<p>Agence « Espace Liberté Emploi » : agence spécialisée dans le suivi de personnes sortant de prison. Vise à compléter le dispositif des correspondants ANPE Justice (62 agents ANPE intervenant en prison).</p>

2-1-Première piste: une meilleure information

2-1-1-Constats et préconisations

- Accès à l'information, y compris intracarcérale (règlement intérieur, horaires d'un enseignement, etc.) soumis à la rédaction d'une demande écrite.
- Importance démesurée des personnels de surveillance dans la circulation de l'information.
- Près de 12 % des détenus analphabètes ou illettrés.
- Télévision, presse papier (pas toujours disponible) aux frais de la personne détenue (quelques journaux sont généralement disponibles dans la bibliothèque de l'établissement).
- Commission nationale consultative des droits de l'homme, étude sur les droits de l'homme dans la prison (11 mars 2004): L'article 83 de la loi contre les exclusions énonce: « les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ont droit, pendant l'exécution de leur peine, à une information sur leurs droits sociaux de nature à faciliter leur insertion. » Ce droit doit être rendu effectif. L'accès au droit en milieu carcéral doit également s'apprécier de manière plus large. En effet, l'accès au droit peut être défini comme « une information générale des personnes sur les droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits », « l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures », « l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques » (article 9 de la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits modifiant l'article 53 de la loi n° 91-647 de la loi du 10 juillet 1991). La possibilité pour un détenu d'obtenir une information juridique effective et l'accès à un conseil sur des affaires de droit commun relevant de l'individu pendant son incarcération, doit être favorisée par l'administration pénitentiaire au titre de sa mission de réinsertion.
- Commission Canivet, le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires (mars 2000): selon la loi, l'accès au droit est compris de manière large [...]. Cet accès au droit doit cependant être adapté à la situation particulière de ses bénéficiaires. Pour le réaliser, il faut transposer au sein des établissements pénitentiaires le système de droit commun existant dans le cadre du Conseil départemental de l'accès au droit résultant des dispositions de la loi du 18 décembre 1998. Le Conseil départemental de l'accès au droit devra veiller tout particulièrement à ce que, en milieu pénitentiaire, l'aide à la consultation en matière juridique obéisse aux exigences de la loi. À cette fin, il lui faudra organiser, dans les prisons, des permanences d'avocat pour répondre à toute demande de consultation de la part d'un détenu, dès lors que celle-ci ne concerne pas directement l'affaire pour laquelle il est incarcéré. À l'Administration pénitentiaire incombera la charge d'aménager matériellement, au sein de chaque établissement pénitentiaire, un lieu destiné à ces consultations dans des conditions de permanence et de confidentialité suffisantes.

2-1-2-Piste d'expérimentation

Objectif

Améliorer l'accès à l'information pour les détenus

Description

- Création d'une plateforme intranet qui permettrait un accès au règlement intérieur de la maison d'arrêt ou établissement pour peine, la possibilité d'effectuer des demandes de rendez-vous par mail (RV médicaux, travailleurs sociaux, avocats, formations, etc.) ET/OU création d'une plateforme internet qui permettrait l'accès gratuit à l'information (par opposition à l'accès payant via la télévision ou l'achat de journaux...). Cela nécessite un travail sur les sites dont l'accès serait autorisé (sites de formations, sites de l'administration pénitentiaire, sites associatifs, sites d'administration).
- Élaboration d'un « livret d'accueil » récapitulant le règlement intérieur de l'établissement et les droits et devoirs du détenu et d'un « livret de sortie » remis au détenu libéré (sortie sèche ou aménagement de peine) qui récapitule ses diverses obligations (si aménagement de peine), ses contacts à l'extérieur (SPIP, structures d'insertions, etc.), ses droits (en matière de minima sociaux notamment). Ces deux livrets seraient traduits pour les détenus non francophones.
- Pour les familles/proches des personnes détenues¹², un livret d'accueil devrait être élaboré, qui détaillerait les démarches (demande de permis de visite, envoi de courrier, de mandat), les soutiens possibles (annuaire des associations d'aïdes et de soutien aux familles et proches), et qui reprendrait les informations contenues dans le livret d'accueil à destination des détenus. *Le Guide du détenu* (et *Le Guide du sortant de prison*), réalisés par l'OIP, pourraient constituer la base de ces livrets.
- Pour les familles/proches de détenus: mettre en place la possibilité de prendre rendez-vous pour des parloirs sur internet.

Évaluation

Il s'agirait d'évaluer l'impact de l'accès à l'information pour les personnes détenues (évaluation qualitative). Le niveau de connaissance du droit des personnes détenues pourrait constituer un indicateur d'évaluation.

¹² Il semble difficile de mesurer l'impact d'un meilleur accès des familles à l'information sur la réinsertion des détenus et ex-détenus. On peut partir du postulat que le maintien des liens familiaux est un facteur positif dans la réinsertion. Nous nous appuyons ici sur l'enquête du CRÉDOC de 2000 et sur l'enquête de l'INSEE sur « l'histoire familiale des hommes détenus » qui notent que le maintien des liens familiaux (ou en tout cas la possibilité de maintenir les liens familiaux dans de bonnes conditions) est assurément un facteur de réinsertion. (Le Quéau Pierre, L'autre Peine, enquête exploratoire sur les conditions de vie des familles de détenus, réalisée pour la FARAPEJ, Paris, CRÉDOC, 2000; Cassan Francine, Toulemon Laurent, L'histoire familiale des hommes détenus, INSEE Première, n° 706, avril 2000).

2-1-3-Partenaires et porteurs de projet potentiels

- Délégation aux usages de l'Internet (DUI), Club informatique pénitentiaire (CLIP), partenaires privés (Microsoft, etc.).
- Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).
- Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), CIMADE, Génépi.

2-2-Deuxième piste: droits et devoirs en prison

■ Harmonisation des règlements intérieurs

2-2-1-Constats et préconisations

- Les différences actuelles entre règlements intérieurs entraînent des inégalités de traitement entre les personnes détenues.
- La marge d'appréciation actuelle place les personnels pénitentiaires dans une situation d'indécision permanente et donne aux personnes détenues un sentiment d'arbitraire.
- Seul un « règlement intérieur cadre » (par catégorie d'établissement par exemple) permettrait de créer les conditions de l'effectivité du droit (tant que le droit n'est pas écrit, on ne peut pas contester les décisions).
- Comité d'orientation restreint de la loi pénitentiaire (novembre 2007): « est préconisée l'élaboration d'un règlement intérieur cadre applicable sur l'ensemble du territoire national à tous les établissements de même type. Seules des spécificités particulières à l'établissement, dûment explicitées, pourraient justifier l'édiction par celui-ci de dispositions spéciales. »
- États généraux de la condition pénitentiaire (novembre 2006): « Les règlements intérieurs des prisons doivent être harmonisés et mis en conformité avec les règles de rang supérieur. »

2-2-2-Piste d'expérimentation

Objectif

Création, à terme, d'un règlement intérieur cadre pour tous les établissements pénitentiaires, qui préciserait notamment les modalités de recours possibles pour les personnes détenues (instances internes à l'administration, contrôleur général des prisons, juridictions pénales, etc.).

Description

Un groupe de réflexion pourrait être constitué au sein de plusieurs établissements pénitentiaires. Ce groupe réunirait des représentants des personnels de surveil-

lance, des travailleurs sociaux, de l'administration de la prison, mais également des représentants des personnes détenues (à l'image des groupes de bénéficiaires mobilisés par l'ANSA dans le cadre des expérimentations territoriales) ainsi que tous les personnels impliqués dans le fonctionnement de l'institution carcérale (personnels médicaux, psychologues, greffe, etc.).

Ce groupe aurait pour mission de coconstruire et de repenser le règlement intérieur, de le simplifier, de clarifier les règles confuses et de compléter les silences du règlement, dans le but de créer un règlement intérieur cadre pour tous les établissements pénitentiaires.

Évaluation

Évaluation quantitative (indicateurs pour mesurer la diffusion de l'information) et qualitative (transformation des relations intracarcérales par la coconstruction, etc.)

■ Encadrement juridique de la relation de travail: création d'un « contrat d'engagement » ou « contrat d'insertion et de transition »

2-2-3-*Constats et préconisations*

- Pour préparer la réinsertion des personnes détenues, l'organisation et les méthodes de travail en prison doivent se rapprocher le plus possible de celles qui existent à l'extérieur. Ainsi, le travail pénal, encadré par le droit, pourrait constituer véritablement un outil de réinsertion.
- L'incarcération ne doit pas priver les personnes détenues de leurs droits de travailleurs: le travail carcéral est vécu comme un privilège et son interdiction comme une punition (« être déclassé »), ce qui alimente encore les tensions entre personnels de surveillance et personnes détenues.
- Conseil économique et social, Rapport sur les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France (février 2006): « Une introduction mesurée du droit dans la relation de travail apparaît souhaitable, à travers la généralisation d'un contrat d'engagement, comparable à un contrat de travail et aménagé en fonction des caractéristiques du milieu carcéral. Des garanties sociales élémentaires seraient attachées à ce contrat d'engagement, comme la cotisation à l'assurance chômage, la délivrance systématique d'un certificat de travail, le bénéfice des indemnités journalières en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle. »

2-2-4-*Piste d'expérimentation*

Objectif

Rapprocher l'encadrement juridique du travail carcéral du droit commun des deux piliers du droit du travail: le contrat de travail et le droit d'expression collective.

Description

Les sites expérimentateurs volontaires choisis pourraient d'ores et déjà appliquer les préconisations du CES, à savoir la création d'un contrat d'engagement signé par la personne détenue salariée, l'administration pénitentiaire et, le cas échéant, l'entreprise concessionnaire qui fournit le travail.

Il faudrait réfléchir au contenu de ce contrat d'engagement (description du poste, durée du temps de travail, rémunération, etc.) mais également aux droits liés à ce contrat (congés payés, possibilité d'expression collective, etc.). Nous pouvons ici nous appuyer sur l'expérience menée à la maison centrale de Saint-Maur. (Voir carte expérimentations en cours.) Ce contrat doit également prévoir une obligation de formation des personnes détenues par le concessionnaire, voire même de VAE (validation des acquis de l'expérience) et de validation de stage pratique ainsi que l'expérimente par exemple l'AFPA (voir expérimentations).

Évaluation

Évaluation quantitative (indicateurs pour mesurer la stabilité de l'emploi, des rémunérations, etc.) et qualitative (transformation des relations intracarcérales, de la place du travail en prison, etc.).

2-2-5-Partenaires et porteurs de projet potentiels

- Haut Commissariat aux Solidarités Actives et à la Lutte Contre la Pauvreté (HCSALCP), Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA)
- DAP, Service de l'Emploi Pénitentiaire (SEP)
- Entreprises concessionnaires (SIGES, GEPSA, etc.)
- Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA),
- Comité National des Entreprises d'Insertion (CNEI)
- Associations spécialisées: Observatoire International des Prisons (OIP), Ligue des Droits de l'Homme (LDH).

2-3-Troisième piste: un parcours vers la réinsertion

■ Organiser un entretien personnalisé pour les arrivants

2-3-1-Constats et préconisations

- Un conseiller d'insertion et de probation pour cent détenus
 - Sénat, prisons: une humiliation pour la République (juin 2000): Des réunions régulières et programmées entre service médical et responsable d'un établissement pourraient permettre une meilleure coopération. Le travail en équipe doit être développé. Aujourd'hui, chaque intervenant se mobilise pour participer à la réinsertion des détenus, mais ce travail est souvent mené sans concertation avec les autres intervenants ou les surveillants.
 - Conseil économique et social, Rapport sur les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France (février 2006): Le rôle du personnel

de surveillance se trouve essentiellement centré sur sa mission de garde alors que dans la définition de ses missions il a également une mission de réinsertion. Or celle-ci n'est pas complètement définie. La création d'équipe pluridisciplinaire lui offrirait la possibilité de partager sa connaissance du détenu avec les autres intervenants : travailleur social et partenaires. Cette équipe permettrait une prise en charge du détenu dans sa globalité.

2-3-2-Piste d'expérimentation

Objectif

Permettre aux équipes de travailleurs sociaux et de surveillants de collaborer ; accueillir le détenu et définir avec lui un parcours d'insertion au sein de la prison et/ou orienté vers la sortie (en fonction de la durée de la peine)

Description

Un entretien mené conjointement par un travailleur social du SPIP (service de probation et d'insertion pénitentiaire) et un surveillant permettrait de réaliser un diagnostic commun, d'élaborer un projet de formation ou professionnel au sein de la prison et d'envisager un accompagnement spécifique (médical, psychologique, etc.) si la situation du détenu le justifie. L'instruction d'un tel entretien supposerait pour le surveillant de suivre une formation adaptée au travail en équipe pluridisciplinaire et à la tenue d'entretiens de ce type. Ces entretiens pourraient donner lieu à la signature d'un engagement tripartite pour formaliser le projet envisagé.

Une réflexion conjointe avec l'instance départementale permettrait de réfléchir au cas spécifique des personnes incarcérées pour une courte durée qui étaient déjà suivis avant leur incarcération par un travailleur social et qui pourraient voir cet accompagnement se poursuivre en détention.

Dans le cas d'une personne déjà suivie par un référent départemental, il pourrait être intéressant de faciliter au maximum la possibilité pour le référent d'assister à cet entretien en partenariat avec le travailleur social du SPIP et le surveillant, pour en quelques sortes « passer le relais » de l'accompagnement pendant l'incarcération. La participation du référent dépendrait de la volonté du détenu et du référent d'utiliser ou pas cette possibilité.

Évaluation

L'évaluation serait surtout qualitative (comparaison avec un groupe témoin par exemple).

■ Ouverture d'un droit au « Revenu de Solidarité Active » carcéral

2-3-3-Constats et préconisations

La question de la pauvreté se pose également en prison : elle est même une source majeure d'inégalités dans le monde carcéral. Après 60 jours d'incarcération, la personne détenue ne peut plus percevoir le RMI. Une personne pauvre se verra donc contrainte de travailler (très souvent à des postes peu formateurs) pour subvenir à ses besoins¹³ : une démarche de subsistance plutôt que de réinsertion.

- Rapport du Sénat : Prisons, la honte de la République (juin 2000) : « Plusieurs raisons peuvent conduire à écarter l'hypothèse d'un maintien du RMI pour les détenus :
 - Le RMI est une allocation différentielle, et s'apprécie, compte tenu de l'ensemble des ressources « déclarées » d'un foyer fiscal. Or, la population carcérale bénéficie souvent de revenus non déclarés.
 - Le maintien des minima sociaux à des personnes nourries et logées aurait pour conséquence d'accorder davantage de droits à une personne incarcérée qu'à une personne libre.

Le RMI carcéral ne pourrait être que différentiel, c'est-à-dire calculé en tenant compte de l'avantage que constitue la gratuité du logement et de la nourriture. L'idée d'un minimum carcéral, réservé aux stricts indigents, repérés dès leur entrée en détention, semble en définitive plus opportune. Ce minimum carcéral, évalué entre 300 et 400 francs (45 à 60 euros), leur permettrait de cantiner et contribuerait à éviter – dans la mesure du possible – la délinquance intracarcérale (rackets, prostitution, trafics). »

- États généraux de la condition pénitentiaire (manifeste, novembre 2006) : « Le bénéfice des revenus de l'assistance, au premier rang desquels le RMI, ne devrait plus être refusé aux personnes détenues, même si son montant peut être adapté à la situation de détention. Cela devrait aller de pair avec la mise en place d'actions d'insertion liées à ce revenu minimum et d'un accompagnement social en amont de la date prévisible de sortie de détention, dans les conditions du droit commun. Il devrait également être possible, selon la suggestion formulée dans un récent rapport ? (Au possible nous sommes tenus, rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée par M. Hirsch, 2005) d'adopter une approche d'ensemble des revenus de la personne – de la solidarité et tirés d'un travail et d'une formation –, pour que le revenu total augmente graduellement. À l'alternative actuelle – pauvreté absolue ou travail mal payé – pourrait être substituée une nouvelle donne : un revenu permettant que nul ne vive sous le seuil de pauvreté. »

¹³ La personne détenue est certes logée et nourrie, mais tous ses besoins supplémentaires (alimentaires – la « cantine » –, vestimentaires, sanitaires, etc.) sont à sa charge. Aujourd'hui, pour être reconnue comme « indigente » par une commission d'indigence, la personne détenue doit avoir un niveau de ressources inférieur à 45 euros pendant le mois en cours et le mois précédent. Le montant de ses dépenses dans le mois courant doit être inférieur à 45 euros. L'indigence ouvre la possibilité de bénéficier gratuitement du renouvellement de sa trousse de toilette, de la prise en charge de certains frais et d'aides ponctuelles et spécifiques (chaussures, vêtements).

2-3-4-Piste d'expérimentation

Objectif

Créer un minimum carcéral, sur le mode du Revenu de Solidarité Actives, permettant de lutter contre la pauvreté carcérale et favoriser l'insertion socioprofessionnelle en amont et à la sortie de détention.

Description

Un groupe de travail pluripartite pourrait être organisé pour réfléchir à cette question.

Le RSA trouverait tout son sens en prison : il permettrait d'effacer les effets de seuil en matière de pauvreté (le seuil fatidique des 45 euros pour être reconnu indigent), d'assurer un filet de sécurité à ceux qui ne peuvent pas travailler (le chômage existe aussi en prison) mais aussi de permettre au détenu d'exercer sa responsabilité (notamment en payant l'indemnisation des parties civiles).

Restent un certain nombre de questions : quel barème utiliser ? Doit-on prendre en compte la situation de la personne détenue hors de prison ou en prison (ayants droit, ressources, etc.) ? Comment calculer le niveau de ressources de la personne ? Dans le cadre de l'expérimentation du RSA, la CNAF prévoit d'ores et déjà une application du RSA en prison. Il faudrait donc travailler en partenariat avec la CNAF.

À minima, l'incarcération d'un proche engendre des frais pour ses proches : la personne détenue anciennement RMIstes devrait rester un ayant droit pour sa famille.

■ Accompagner les détenus à la sortie de prison

2-3-5-Constats et préconisations

- Moins de 15 % des détenus bénéficient d'un aménagement de peine (le chiffre est plus bas encore en maison d'arrêt).
- Conseil économique et Social, Avis sur les conditions de la réinsertion socio-professionnelle des détenus en France février 2006 : Afin d'améliorer les conditions de travail et d'emploi chez les détenus, le CES préconise de privilégier autant que possible le travail « hors les murs ». En fin de peine, il conviendrait de privilégier les mesures d'aménagement de peines visant à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés en leur permettant de travailler, au moyen d'un contrat de travail, pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises à l'extérieur. Deux formules, insuffisamment développées, peuvent favoriser la réinsertion professionnelle du détenu : le placement à l'extérieur, mis en place avec le concours des associations et le régime de semi-liberté. Ces deux formules permettent d'aménager une transition entre le travail carcéral et le travail à l'extérieur. S'agissant des Centres de semi-liberté (CSL), le CES préconise d'en augmenter le nombre afin d'assurer une meilleure couverture des besoins sur l'ensemble du territoire.

- Sénat, Prisons : une humiliation pour la République juin 2000 : Tous les efforts doivent être faits pour que le détenu isolé puisse percevoir le RMI dès sa sortie de prison.

2-3-6-*Piste d'expérimentation*

Objectif

Accompagner les détenus vers la sortie pour tendre vers zéro sortie sèche.

Description

Ce suivi, dont les modalités devraient être étudiées avec les nombreuses associations et institutions compétentes dans le domaine, consisterait en un appui à la réinsertion professionnelle (recherche d'emploi, aide à la création d'entreprises via le MCP, etc.), un soutien aux démarches de « réinsertion sociale » (recherche d'un logement, réouverture des droits sociaux si le RSA carcéral n'est pas mis en place) et des droits bancaires (notamment ouverture de compte, MCS...).

Cet accompagnement pourra être mené en collaboration avec l'accompagnant SPIP, le responsable de la DAP, le JAP (juge d'application des peines) et les entreprises d'insertion.

Cette expérimentation, reprenant certains éléments de la proposition faite par Emmaüs au HCSA dans le cadre de l'appel à projets des expérimentations sociales, pourra être menée en collaboration avec Emmaüs France. Par ailleurs, les acteurs locaux (Conseils Régionaux, Généraux, CAF, etc.) devraient être impliqués dans cette expérimentation, notamment de façon à travailler sur une meilleure transition entre le suivi des personnes sous écrou et le suivi de droit commun. Dans le cadre d'une sortie avec ouverture de droit RMI, on pourrait par exemple envisager la participation d'un référent départemental au suivi « présortie » en partenariat avec le travailleur social du SPIP, sous réserve que la localisation géographique de l'établissement pénitentiaire rende cette participation possible.

Évaluation

L'évaluation pourra être quantitative (statistiques sur les sortants de prison, sur la question de la récidive, etc.) mais également qualitative (entretiens biographiques de détenus sortis avec un tel dispositif, etc.).

2-3-7-*Partenaires et porteurs de projet potentiels*

- Haut Commissariat aux Solidarités Actives et à la Lutte Contre la Pauvreté (HCSALCP), Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA).
- Conseils généraux et régionaux, CAF, ANPE (et notamment ANPE Justice).
- Service de l'Emploi Pénitentiaire (SEP), SPIP, DAP.
- Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA).

- Comité National des Entreprises d'Insertion (CNEI).
- Fondation agir contre l'exclusion (FACE), Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH).
- Structures spécialisées sur l'accueil : Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale (FNARS), Directions départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS).

L'évaluation de ces expérimentations pourrait être menée par des sociologues du Centre Interdisciplinaire de Recherche Appliquée au champ Pénitentiaire (CIRAP) ou du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Cette évaluation devrait notamment travailler les conditions de la généralisation des expérimentations.

Partie IV

Publications et interventions

Les publications

Étude de faisabilité relative à la mise en place d'une plate-forme emploi sur le territoire du Beauvaisis

- Réalisée pour le compte du conseil général de l'Oise,
- Février à juillet 2007.

Mobilisation des allocataires du RMI et des employeurs autour d'actions visant à lever les obstacles au retour à l'emploi dans les secteurs des Arts et spectacles et de la Communication

- Réalisée pour le compte du Département de Paris,
- Octobre 2006 – Février 2007.

Les interventions

23 octobre 2007 : Conseil économique et social régional de Rhône Alpes

Séance plénière sur l'exclusion

Intervention sur « rôle et mobilisation des acteurs sur les territoires/les apports de l'expérimentation »

23 novembre 2007 : Forum de Grenoble sur l'expérimentation sociale

Animation de la table ronde sur les conditions de l'expérimentation et sur le Revenu de Solidarité Active

28 novembre 2007 : conseil général des Pyrénées Orientales

Présentation du RSA et du CUI aux équipes du CG et aux partenaires de l'État et des organismes de protection sociale

5 et 6 décembre 2007 : à l'occasion du 10^e anniversaire des Entretiens Territoriaux de Strasbourg (CNFPT-INET)

Animation d'un atelier portant sur le thème: Les collectivités territoriales seront-elles à l'origine des prochaines réformes sociales? Sur le Revenu de Solidarité active et le rôle joué par les collectivités locales dans son expérimentation.

Dans le cadre du Grenelle de l'insertion

Animation du groupe des allocataires en vue de contribuer aux 3 groupes de travail et de remettre une contribution écrite/1 rencontre mensuelle de novembre à mars et deux rencontres mensuelles à compter d'avril 2008.

Partie V

Le conseil d'administration

L'équipe de l'ANSA

Le glossaire

Le conseil d'administration en 2007

Président: **Benoît GENUINI**, ancien PDG d'Accenture-France

Trésorière: **Catherine MAYENOBE**, secrétaire générale de la Cour des Comptes

Emmanuel BEEKER, directeur de projet, Lafarge

Juliette CHEVALIER, directrice de la communication, Médecins du Monde

Eve CHIAPELLO, professeur associé, HEC

Denis CLERC, conseiller de la rédaction d'Alternatives Économiques

Julien DAMON, professeur associé à Science Po Paris, rapporteur général de Grenelle d'Insertion

François ENAUD, PDG de groupe STERIA

Henri LACHMANN, président du conseil de surveillance, Schneider Electric

Frédéric MARTEL, écrivain, journaliste, fondateur du site www.nonfiction.fr

ÉRIC MAURIN, économiste, directeur d'étude à l'EHESS et l'École Économique de Paris

Pierre ROSANVALLON, professeur au Collège de France

Sylvaine VILLENEUVE, directrice de la communication, FNARS

L'équipe de l'ANSA

Direction

Christophe FOUREL, directeur général, ancien directeur adjoint de l'évaluation des risques sanitaires de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), ancien secrétaire général du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC) et actuel président de l'association des lecteurs d'Alternatives Économiques.

Fabien TULEU, directeur délégué, ancien délégué général d'Emmaüs France, ancien directeur du département « Appui au développement de l'éducation pour la santé » au CFES (Comité français d'éducation pour la santé), ancien directeur du Comité régional d'éducation pour la santé de Champagne-Ardenne.

Nathalie CUVILLIER, secrétaire générale, administratrice civile, ancienne chef de bureau au ministère de l'Intérieur à la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL), au ministère de la Santé, à la Direction de la sécurité sociale et à la Direction générale de la santé.

Madina ZADRA, assistante de direction, diplômée de l'école de commerce et de management ARCA.

L'équipe des chargés de mission et des responsables de pôles

Salariés

Diane ANGERMULLER, diplômée de Sciences Po Paris et de l'Inet

Thierry BERTIN, ancien directeur régional adjoint de l'ANPE, **responsable du Pôle Veille stratégique et documentation**

Yazid BOUDJEDIA, ancien gérant d'une coopérative d'activités et d'emploi et ancien responsable d'une entreprise d'insertion par le travail temporaire (ETTI)

Alice BRASSENS, diplômée de Sciences Po, en master II à HEC

Adrien CASCARINO, en master à l'ESSEC (apprentissage)

Noura CHEKHAR, étudiante en science politique (chargée de communication)

Catherine COTTENCEAU, ancienne responsable à la CCAS de la ville d'Angers, (fin de contrat février 2008)

Gratianne DUMAS, diplômée de Science Po Paris et de l'INET

Thomas GODARD, ancien consultant (Accenture, kxiop), diplômé de l'École centrale de Lyon

Marine GROLEAU, ancienne consultante du cabinet d'audit Ernst & Young, **responsable du Pôle Intégration interne et Management de la Qualité**

Emilie GROUES, ancienne responsable de la gestion des partenariats, de projets de micro-crédit au sein du CCFD (Comité catholique contre la Faim et pour le Développement), UNAIS (United Nations Association for International Service), IABER (Institut africain de bio économie rurale)

Sophie GUILLET, ancienne consultante d'Accenture (fin de contrat décembre 2007)

Sylvie HANOCQ, ancienne consultante d'Accenture, **responsable du Pôle Mobilisation des employeurs**

Luc JERABEK, ancien directeur de l'École de la deuxième chance de Seine-Saint-Denis, **responsable du Pôle Mobilisation des Publics concernés**

Jérôme LARUE, ancien élève de l'École Normale Supérieure, agrégé de gestion, ancien consultant d'Ernst & Young Consulting (fin de contrat mars 2008)

Cécile LECLAIR, ancienne responsable du master Stratégies territoriales et urbaines à Sciences Po et ancienne consultante en développement local, **responsable du Pôle Formation externe**

Arthur LHUISSIER, diplômé de l'École de management de Lyon (EM Lyon)

Marion LIEWIG, ancienne chargée de développement territorial à la Caisse des Dépôts et diplômée du master Aménagement et développement local, magistère Paris-1 Sorbonne

Vanessa LY, ancienne consultante d'Accenture

Malissa MARSEILLE, ancienne salariée de l'ADIE (Association pour le droit à l'initiative économique) et diplômée de l'ESSEC

Elise PRADELLE, ancienne chargée de développement territorial à la Caisse des Dépôts et diplômée du magistère de gestion des collectivités locales et d'aménagement du territoire de Paris-IV

Julie SACCA, ancienne chargée de mission pour le CIDR (Centre international de développement et de recherche) et pour ALTER ECO Brésil, diplômée de l'ESCP-EAP

En mécénats de compétence et détachement

Cécile BONAMY, directrice adjointe de la CAF de la Vienne (avril-septembre 2007)

Noémie CHAIGNE, consultante d'Accenture (2^e semestre 2007)

Xavier COLLEAU, consultant de Saur (4^e trimestre 2006)

Brigitte de la HOUSSAYE, directrice d'études à la Caisse des Dépôts

Mathilde ECHELARD, consultante de Saur (2^e trimestre 2007)

Éléonore GENELLE, consultante d'Accenture

Anne-Caroline GEORGES, consultante d'Accenture (2^e semestre 2007)

Claude GORGES, chef de service à la direction générale de l'ANPE, **responsable du Pôle Accès à l'emploi**

Martin NOCAUDIE, consultant de Saur (1^{er} trimestre 2007)

Simon ROUSSEY, consultant d'Accenture

Christelle VIAUD, consultante d'Accenture (1^{er} semestre 2007)

Stagiaires

Maxime BERNARD stagiaire d'ESCP-EAP, (2007)

Solène de PENFENTENYO, étudiante à Science Po Paris, (2007-2008)

Élisabeth DOUZILLE stagiaire à Sciences Po Paris, (2007)

Cédric FOUMENA stagiaire à Sciences Po Paris, (2007-2008)

Camille LANCELEVEE stagiaire à Science Po Paris, (2008)

Lise MARCOVICI stagiaire de l'ESSEC, (2008)

Manuel NUNEZ stagiaire à Science Po Paris, (2008)

Grégoire ODOU stagiaire à Sciences Po Paris (2008)

Bénévoles

Annick BIDAN, ancienne responsable d'un service des particuliers de la Banque de France (surendettement...)

Benoît GENUINI, ancien président directeur général d'Accenture France

Jean-Yves HOLLINGER, ancien éditorialiste économique à RTL, **responsable du Pôle Communication**

Lise MARIEN, ancienne directrice administratif et financière à Motorola (bénévole jusqu'en mars 2008)

Glossaire

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACI	Ateliers et chantiers d'insertion
ADE	Aide départementale à l'emploi
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AGECSA	Association de gestion des centres de santé de Grenoble
ALE	Agence locale pour l'emploi
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANSA	Agence nouvelle des solidarités actives
API	Allocation de parent isolé
APRA	Aide personnalisée à la reprise d'activité
ASS	Allocation de solidarité spécifique
CAD	Contrat aidé départemental
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAV	Contrat d'avenir
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDIAE	Centre national de l'insertion par l'activité économique
CG	Conseil général
CHU	Centre hospitalier universitaire
CI-RMA	Contrat d'insertion-Revenu minimum d'activité
CLI	Communauté locale d'insertion
CMU	Couverture médicale universelle
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNEI	Comité national des entreprises d'insertion
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPT	Comité européen de prévention contre la torture
CUI	Contrat unique d'insertion
DALO	Droit au logement opposable (loi)
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DIIESES	Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EUR	Enveloppe unique régionale

FCS	Fonds de cohésion sociale
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
HCSA	Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté
JO	<i>Journal Officiel</i>
MCP	Micro-crédit professionnel
MCS	Micro-crédit social
MDE	Maison de l'emploi
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MEF	Maison de l'emploi et de la formation
MSA	Mutualité sociale agricole
ODENORE	Observatoire des non-recours aux droits et services
OIP	Observatoire international des prisons
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PDI	Plan départemental d'insertion
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PME	Petites et moyennes entreprises
PNNS	Plan national nutrition santé
PRS	Plan régional de santé
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SIAE	Structures de l'insertion par l'activité économique
SRU	Solidarité et renouvellement urbains (loi relative à la)
TEPA	Travail, emploi et pouvoir d'achat (loi en faveur du)
TTEMM	Travailler et transmettre en Meurthe-et-Moselle
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UPAS	Unité de prévention et d'action sociale
UTAS	Unité territoriale d'action sociale

Conception réalisation: www.lasouris.org

Le rapport annuel 2007

Le **diagnostic** a été établi par la Commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch qui, dans son rapport remis en avril 2005, a dressé un tableau de la pauvreté en France, en particulier celle qui touche les enfants. Ce rapport préconisait également quinze résolutions concrètes pour engager des politiques volontaristes de lutte contre ce fléau dans ses multiples dimensions afin d'éradiquer la pauvreté en une génération.

Parmi elles figurait la proposition d'instaurer un Revenu de Solidarité Active (RSA), visant à replacer l'activité professionnelle au cœur de la lutte contre la pauvreté et redonner ainsi de la dignité notamment aux bénéficiaires de minima sociaux.

La **conviction** est que ces politiques ambitieuses doivent être conçues et mises en œuvre au niveau local et ce, dans le cadre d'une démarche expérimentale.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives se veut donc un opérateur désintéressé (association sans but lucratif) d'ingénierie et d'innovation sociales au service des collectivités locales pour rendre plus efficaces nos dépenses sociales. Cette association rassemble volontairement des compétences centrées sur la mise en œuvre opérationnelle et sur l'évaluation des programmes mis en place. Elle a aussi fait le choix d'un parti pris méthodologique : celui d'associer systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs destinés à faciliter et à amplifier leur démarche d'insertion sociale et professionnelle.

Agence nouvelle des

solidarités *ACTIVES*

Benoît Genuini, président

Christophe Fourel, directeur général

1 passage du Génie

75012 Paris

Tél. 01 43 71 39 48

01 43 48 65 24

www.solidarites-actives.com