



**FNARS**  
*agir pour la solidarité*

# ENQUÊTE SUR LE RSA AUPRÈS DES TRAVAILLEURS SOCIAUX

ENQUÊTE MENÉE DU 29 JUIN AU 20 JUILLET | SUR LA BASE DE 318 RÉPONSES

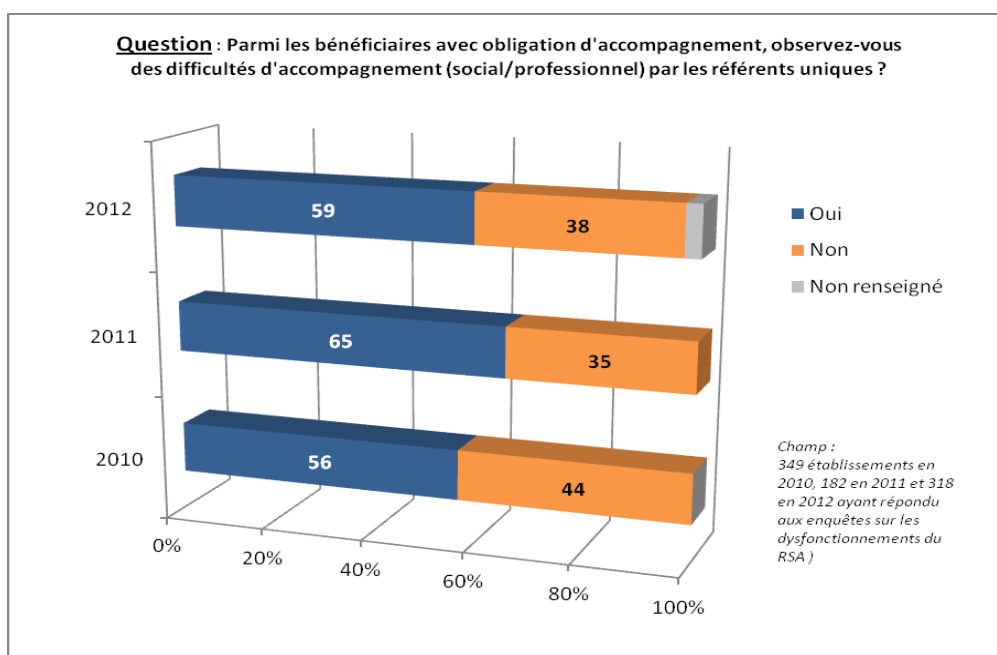


En décembre 2011, le comité national d'évaluation du RSA a rendu son rapport final sur la mise en œuvre et l'impact du RSA sur les bénéficiaires. Riche d'enseignements, ce rapport pointe la lente montée en charge du dispositif, sa complexité, son impact fort en terme d'augmentation de revenus pour une partie des bénéficiaires mais limité en terme d'accès à l'emploi.

Fédération d'associations et d'organismes luttant contre les exclusions, la FNARS a souhaité compléter ces travaux, s'appuyant sur l'expertise de terrain de ses adhérents. En observant les conditions de déploiement du RSA dans son réseau, la FNARS se concentre ainsi sur le public le plus vulnérable, s'intéressant au RSA non pas seulement comme allocation mais comme outil de lutte contre l'exclusion. Le RSA ayant pour objectif un renforcement de l'accompagnement, il vise en effet à participer d'une véritable politique publique, maillant de nombreux acteurs au service des personnes en difficulté. Le regard des travailleurs sociaux de la FNARS permet d'interroger cette politique publique, d'observer l'articulation du RSA avec le parcours d'insertion que les personnes, les associations adhérentes et les partenaires institutionnels construisent. Et ce qu'il montre ne convainc pas vraiment : entre défauts d'accompagnement et complexité du dispositif, même pour des personnes accompagnées, le RSA peine à être plus qu'un filet de sécurité provisoire. Peut-on néanmoins observer une montée en charge du dispositif, une amélioration progressive des pratiques ? A peine : lorsque l'on compare les résultats de cette troisième édition de l'enquête FNARS avec les résultats des deux précédentes, on ne constate que peu de progrès, bien davantage la persistance de difficultés.

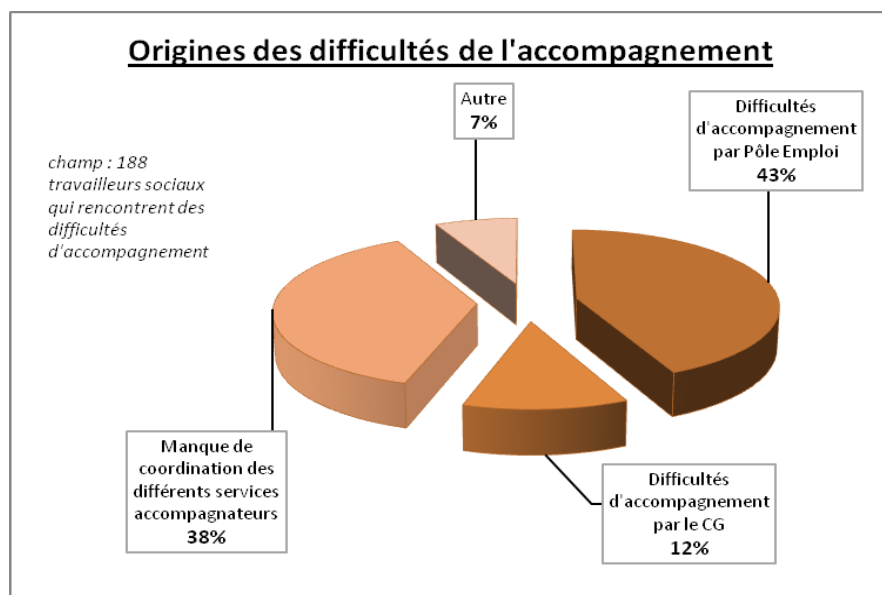
## 1] UN ACCOMPAGNEMENT TOUJOURS LIMITE

Désignation d'un référent unique, accompagnement social ou professionnel, mobilisation de prestations spécifiques articulées avec les besoins de la personne : le dispositif RSA est pensé comme un ensemble servant l'insertion des personnes, articulé autour de la notion d'accompagnement.



Plus de 3 ans après sa mise en œuvre, le RSA n'a clairement pas atteint cet objectif. 59% des travailleurs sociaux ayant répondu constatent des difficultés d'accompagnement par le référent unique, surtout lorsqu'il s'agit de Pôle Emploi. Si

ce chiffre était supérieur en 2011 (il atteignait 65% des travailleurs sociaux), il était inférieur en 2010, première année complète de mise en œuvre du dispositif RSA puisque 56% des réponses mentionnaient cette difficulté d'accompagnement.



Le problème paraît structurel, d'autant plus que ces difficultés sont fréquentes voire très fréquentes pour 49% des travailleurs sociaux interrogés.

Le référent unique cristallise ces difficultés : les ruptures d'accompagnement constatées par les travailleurs sociaux sont dans 34% des cas imputables à cette fonction, soit qu'elle ne soit pas pleinement occupée (le référent n'étant pas assez disponible) soit qu'elle soit occupée successivement par trop de personnes différentes, sans coordination assurant une continuité de l'accompagnement.

Motifs des ruptures d'accompagnement	N= 318 %
Rupture du contrat d'engagement	9
Rupture PPAE	3
Rupture du contrat aidé	4
Changement du référent unique	17
Manque de dispo des réf uniques	17
Fin de l'obligation de suivi	16
Non présentation du bénéficiaire	35
Autre	7
<b>Total</b>	<b>100</b>

Les personnes accueillies dans le réseau bénéficient déjà, par définition, d'un accompagnement social dans leur association d'accueil ; cet accompagnement ne peut cependant tout prendre en charge, notamment le versement des allocations, et doit s'inscrire dans une logique de sortie de la structure. La présence d'un référent extérieur, susceptible de continuer à suivre la personne après sa sortie du dispositif est essentielle ; elle permet la construction d'un parcours vers l'autonomie. Or, au-delà des ruptures d'accompagnement déjà citées, on note une vraie carence dans la relation entre les référents uniques RSA et les personnels accompagnants des associations. 47% des travailleurs sociaux du réseau déclarent collaborer rarement avec le référent unique des personnes qu'ils accompagnent.

Traduction concrète de cette carence ? L'Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi (APRE), aide prévue pour renforcer l'effet incitatif du RSA en prenant en charge les frais liés à la reprise d'activité, n'est que rarement utilisée. 70% des travailleurs sociaux interrogés mobilisent peu l'APRE, principalement par manque d'information sur le dispositif : cette raison est évoquée dans 69% des cas, par défaut de connaissance sur l'aide et sur les procédures locales de recours. Ce chiffre est néanmoins légèrement inférieur aux 74% de 2011.

Ce manque d'articulation se traduit également par une méconnaissance du parcours de la personne, ce qui peut avoir pour conséquence une orientation inadaptée à ses besoins, l'obligeant d'une part à répéter et à ressasser ses difficultés et ralentissant d'autre part la mise en œuvre de solutions.

La cause principale de rupture de l'accompagnement reste la non-présentation du bénéficiaire aux rendez-vous (motif de 35% des cas de rupture)..

## INÉLIGIBILITÉ PLUS QUE NON-RECOURS

L'accompagnement réalisé par les travailleurs sociaux permet de diminuer significativement le taux de non recours : alors qu'il est de près de 40% nationalement, tous bénéficiaires confondus, il concerne moins de 25% des bénéficiaires potentiels accueillis dans la plupart des structures du réseau.

L'inéligibilité est la cause essentielle de non accès au RSA ; on notera qu'elle est souvent due à la jeunesse des personnes. Confirmant à la fois le nombre élevé de moins de 25 ans dans les structures et l'incohérence d'un RSA jeune qui ne touche pas les premières victimes de la crise.

On observe que ces résultats varient en fonction du territoire d'implantation de la structure : les structures situées dans des territoires ruraux ou périurbains rencontrent moins de difficultés, collaborent mieux avec les référents uniques et mobilisent plus l'APRE. La proximité entre acteurs favorise une collaboration plus efficace.

De la même manière, les Structures de l'IAE travaillent davantage en lien avec les référents et mobilisent plus l'APRE ou, en tout cas, connaissent le dispositif. L'orientation « emploi » donnée au RSA l'explique : spécialisées sur cette thématique, parfois financées directement par les Conseils Généraux pour l'accompagnement de bénéficiaires, les SIAE bénéficient probablement d'un meilleur contact avec les référents.

## 2] UN IMPACT FINANCIER PEU LISIBLE

La gestion budgétaire des allocataires RSA se trouve compliquée par le fonctionnement même du RSA.

29% des répondants observent ainsi des pertes régulières de droits connexes, au premier rang desquels la CMU complémentaire, la majoration des APL et les aides liées au transport. Si ce chiffre est en légère diminution (en 2010 et 2011, ils étaient 35% à faire cette observation), il témoigne toujours à la fois d'un impact financier incertain pour les personnes, perdant d'un côté ce qu'elles ont gagné de l'autre, mais aussi d'un manque de lisibilité sur les ressources. La déclaration trimestrielle du RSA participe de cette complexification de la gestion budgétaire. Pour les personnes qui reprennent une activité sur une courte période, le décalage dans le temps de calcul et de versement du RSA peut les amener à percevoir leurs revenus de manière

cyclique. L'allocation pleine, calculée sur la période sans emploi, se cumule avec le salaire, pour augmenter artificiellement les revenus, avant d'être recalculée et réduite les mois suivants, en se basant sur un emploi... qui n'est peut-être plus occupé, ce qui aboutit à des ressources très faibles.

On constate enfin un nombre d'indus toujours élevé et même croissant : 61% des travailleurs sociaux en observaient en 2011, ils sont désormais 72%.

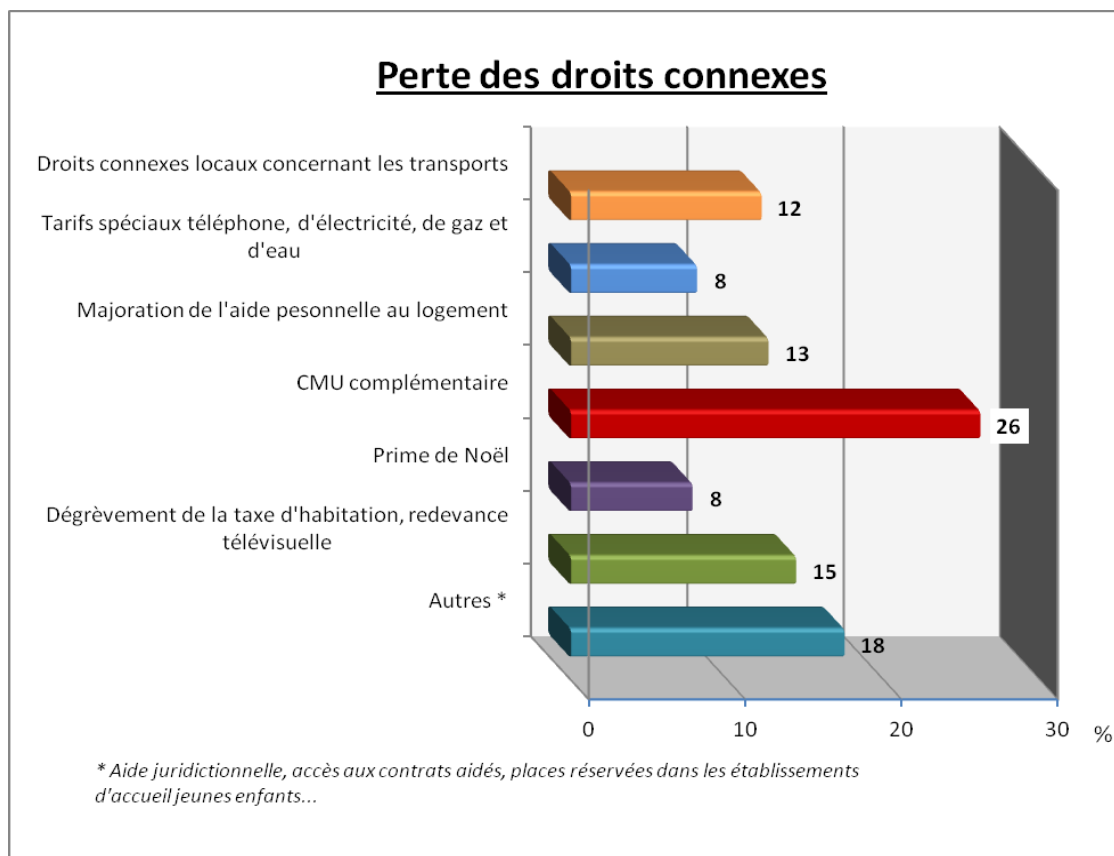
## L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) mettent en place depuis 35 ans des activités favorisant l'accès à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées, avec pour but le retour sur le marché du travail classique. L'exercice encadré d'une activité salariée devient le support d'un accompagnement global et un outil de développement des savoir-faire pour les personnes. Des formations sont également proposées aux personnes, en cohérence avec leur projet professionnel et personnel.

Les **3 600** SIAE salarient et accompagnent chaque année **255 000 personnes éloignées de l'emploi**, Un salarié en insertion sur deux retrouve un emploi ou une formation après son passage en SIAE, les autres voient leurs **compétences de base et leur capacité à intégrer un emploi améliorées**.

Grâce à leur support d'activité, les SIAE sont aussi des acteurs économiques qui génèrent près de **2 milliards d'euros** de chiffre d'affaires chaque année, notamment sur des activités d'utilité sociale.

## Pouvez-vous identifier les 3 droits connexes perdus qui sont le plus fréquemment cités ?



### 3] DES BÉNÉFICIAIRES PEU ÉCOUTÉS

Le RSA devait contribuer au développement de la participation des usagers et citoyens à l'élaboration des politiques publiques. Il s'agissait d'intégrer les bénéficiaires non seulement dans les équipes pluridisciplinaires chargées d'étudier les réorientations et les cas de suspension du RSA, mais aussi dans la conception du Pacte Territorial d'Insertion, outil de programmation des actions de cohésion sociale à l'échelle du département.

Les résultats de l'enquête démontrent que cet objectif n'est pas encore atteint : 66% des travailleurs sociaux sondés ne connaissent même pas l'obligation légale de participation des bénéficiaires aux équipes pluridisciplinaires, et 75% ne connaissent pas l'obligation incombant aux Conseils Généraux de participation à la conception du pacte territorial d'insertion.

On notera que les structures dont plus de la moitié des personnes accueillies sont des bénéficiaires du RSA connaissent davantage l'obligation de participation des bénéficiaires aux équipes pluridisciplinaires (40% des travailleurs sociaux dans cette situation connaissent l'obligation).

Cette meilleure connaissance n'a cependant pas d'effet sur l'information des bénéficiaires : de manière générale, les travailleurs sociaux ne sont que 52 % à informer les personnes qu'elles peuvent être représentantes des bénéficiaires dans les instances.

L'effet territoire ne joue pas ici, la proximité et la qualité du lien entre référents uniques et associations n'apportant pas une mobilisation supérieure.

### 4] UN FAIBLE IMPACT SUR L'ACCÈS A L'EMPLOI

L'impact du RSA sur l'accès à l'emploi de ses bénéficiaires est faible même si la situation s'améliore depuis 2011 : pour 78% des personnes ayant répondu, l'accès des allocataires à l'emploi est peu fréquent. Elles étaient 85% en 2011.

Le RSA activité concerne peu les personnes accueillies dans le réseau (moins d'un BRSA sur 4 dans la plupart des structures).

#### QUAND L'ASSOCIATION EST ELLE-MÊME RÉFÉRENT RSA

111 des 318 travailleurs sociaux interrogés sont eux-mêmes référents RSA.

On note :

- Un meilleur accompagnement : les problèmes de disponibilité ou de changement de référent unique ainsi que les ruptures de contrat d'engagement sont beaucoup plus faibles.
- Une meilleure implication dans la production des pactes territoriaux d'insertion, sans que le résultat ne traduise toutefois une réelle co-construction du pacte (47% seulement des personnes concernées ont participé directement ou pas à cette production).
- Une meilleure connaissance concernant la participation des bénéficiaires du RSA mais qui reste très imparfaite (seuls 55% des personnes connaissent ces obligations) et pas forcément suivie d'action : 63% des travailleurs sociaux référents connaissant l'obligation informent les personnes.

Le simple passage du RSA socle au RSA activité est lui-même peu ou très peu fréquent pour 66% des travailleurs sociaux interrogés.

Ce dispositif, innovation essentielle du RSA, paraît encore moins connu et compris que le RSA socle, ce qui explique en bonne partie 70% des cas de non recours au RSA activité.

Ces résultats découlent de plusieurs facteurs, notamment les principaux dysfonctionnements listés ci-dessus : fragilité de l'accompagnement et mode de calcul de l'allocation générateur de précarité pour les personnes, deux problèmes qu'une absence de pilotage et de construction collective du dispositif autour d'une réelle politique d'insertion empêchent de résoudre.

Ils traduisent aussi la difficulté d'accéder à l'emploi pour un public de plus en plus en difficulté, de plus en plus exclu par un contexte de crise économique structurelle (destruction d'emplois non qualifiés) et conjoncturelle (croissance faible, finances publiques contraintes).

L'enquête RSA 2012 menée par la FNARS auprès de son réseau reflète la situation d'enlisement du RSA ; à moins d'une proximité de territoire entre référents uniques et associations ou d'un cumul des fonctions d'accompagnant et de référent RSA par une association, le RSA ne contente peu ou prou d'être une allocation, et une allocation dont le volet « activité est aussi compliquée à comprendre que déconnectée du rythme de vie des personnes.

Fort de ces éléments et de l'expertise de son réseau, la FNARS demandera, outre la simplification des procédures et une nouvelle communication auprès des bénéficiaires potentiels, la mise en œuvre d'une véritable politique d'accompagnement, s'appuyant sur une meilleure coordination entre ces acteurs. La conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale sera le lieu idéal pour porter ces revendications, ainsi que celle d'une refonte plus structurelle des politiques publiques d'insertion.

## 5] PRÉSENTATION DE L'ÉCHANTILLON

L'échantillon des réponses reçus comprend 318 questionnaires renseignés par des travailleurs sociaux (un questionnaire par structure).

Les allocataires suivis dans ces établissements sont très majoritairement des bénéficiaires du RSA socle (parmi les allocataires du RSA plus de la moitié d'entre eux perçoivent le RSA socle dans 74% des établissements répondants).

**Pour s'assurer de la représentativité de l'échantillon par rapport au secteur de l'accueil,, hébergement, insertion, et de l'insertion par l'activité économique, nous nous sommes assurés de 2 variables :**

- celle de la répartition géographiques des structures ( 20% d'établissements franciliens et 80% de province)
- celle du type de dispositif porté par les structures ayant répondu (79% de structures d'hébergement et de logement et 21 % de SIAE)