Observatoire national de l'Action Sociale décentralisée

Quel acte II pour le RMI ?

SOMMAIRE

Introduction

1ERE PARTIE :
UNE CLARIFICATION DES RESPONSABILITES AU SERVICE DE L'EFFICACITE ET DE LA TRANSPARENCE

I • L'instruction et l'attribution du « Revenu Minimum »

II • L'accompagnement individualisé à l'« Insertion »

III • La construction de l'offre d'insertion

2EME PARTIE :
UNE OFFRE D'INSERTION ELARGIE AU SERVICE DES PERSONNES ET DES TERRITOIRES

I • La diversification de l'offre d'insertion

II • L'harmonisation des politiques d'insertion

Conclusion

INTRODUCTION

Chacun l'affirme au-delà des clivages politiques, la France est riche de sa cohésion sociale. C'est ce qui explique que le RMI ait fait l'objet, lors de son adoption en 1988, d'un large consensus. Mais depuis toujours, des inquiétudes existent sur le lien entre RMI et emploi. Or ce questionnement s'effectue souvent dans un contexte de polémique, sans s'appuyer sur une observation rigoureuse.

C'est pourquoi, en 1997, l'Odas s'était impliqué, avec le concours des experts les plus qualifiés, dans une première étude sur le RMI comparant les revenus du SMIC et du RMI pour vérifier si l'emploi peu qualifié restait attractif sur le plan financier[1]. Cette étude avait montré pour la première fois la nécessité d'aménagements complémentaires dans les prestations sociales, pour éviter les effets de seuil, et dans la réglementation sur l'intéressement, pour le rendre plus lisible et plus performant. Mais surtout, de façon générale, cette étude avait montré que la crise du RMI était avant tout liée au développement massif de l'emploi précaire (emplois à temps partiel, intérim, CDD courts…). En conséquence, l'Odas insistait notamment sur l'urgence d'une offre d'insertion plus ambitieuse.

Pourtant, les différentes réformes introduites entre 1997 et 2002 n'ont pas suffi à redynamiser le dispositif. En effet, il s'essouffle. La moitié seulement des bénéficiaires du RMI ont un contrat d'insertion. La moitié des bénéficiaires sont dans le dispositif depuis plus de 3 ans et 30% depuis plus de 5 ans. Plus de la moitié ne sont pas inscrits à l'ANPE.

Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle produit deux effets pervers qui déstabilisent le rapport de chacun au « vivre ensemble ». D'une part, elle tend à accréditer dans l'opinion la thèse selon laquelle le RMI constituerait un frein à l'emploi et au développement économique [2]. Certains y voient même une des causes du sentiment d'abandon des salariés à bas revenus. D'autre part, elle tend

[1] Claudine PADIEU, *RMI et SMIC. Étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages*, Les cahiers de l'Odas, Paris, mars 1997. Cette étude a été réalisée par l'Odas, avec la collaboration de Jean-Michel CHARBONNEL, économiste, et d'un comité de pilotage animé par Claudine PADIEU, Directeur scientifique de l'Odas, composé ainsi : Cédric AFSA, Responsable du bureau des prévisions, Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) ; Catherine BORREL, Chargée d'études au service des Statistiques, des Etudes et des Systèmes d'Information (SESI), ministère du Travail et des Affaires Sociales ; Chantal CASES, Chef de la division Services INSEE ; Yvon GUILLERM, Chargé de mission à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale ; Guy NEYRET, Inspecteur général de l'INSEE ; René PADIEU, Inspecteur général de l'INSEE ; Annie RATOUIS, Chargée de mission au commissariat général du Plan ; Pierre-Yves REBERIOUX, Chargé de mission à la Délégation Interministérielle au Revenu minimum d'insertion (DIRMI), ministère du Travail et des Affaires Sociales ; Jean-Marie SAUNIER, Chargé d'études au SESI, ministère du Travail et des Affaires Sociales.

[2] Ainsi le baromètre annuel du CREDOC, « Conditions de vie et aspirations des français », cité dans le rapport 2001-2002 de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale, fait apparaître une progression régulière de la défiance vis à vis du RMI. En effet, alors que 69% des personnes interrogées pensaient en 1989 que le RMI « donne le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir », ce chiffre tombe à 43% en 2001. A contrario, alors que seulement 29% d'entre elles estimaient en 1989 que RMI « risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail », ce chiffre s'élève à 52% en 2001.

à accentuer l'isolement de certains ménages. Or on sait que le lien social constitue l'un des fondements de la prévention primaire des risques sociaux[3].

Pour toutes ces raisons, il convient maintenant d'explorer des voies plus audacieuses pour retrouver l'esprit initial de la loi de 1988, qui s'articulait autour des principes suivants : le RMI est un droit objectif essentiellement financé par la solidarité nationale, qui en fixe les critères d'accès ; le RMI s'inscrit dans une vision de la solidarité faisant appel à la responsabilité, ce qui nécessite d'établir un lien étroit entre allocation et insertion ; le RMI ne doit pas favoriser une désincitation à l'emploi et peut au contraire contribuer à le réguler.

C'est dans cette perspective que l'Odas s'est engagé cette fois dans l'analyse des principaux dysfonctionnements du dispositif constatés sur le terrain, afin de proposer des pistes d'amélioration. Pour y parvenir, il a réuni une commission composée d'acteurs divers et reconnus engagés concrètement dans la mise en œuvre du RMI. Le but était d'opérer collectivement une synthèse des évaluations nationales et locales existantes, en l'enrichissant des expériences propres à chacun, afin d'obtenir la plus large adhésion possible dans les propositions[4].

Ces travaux ont été guidés par le souci d'encourager l'implication et la créativité de tous les acteurs locaux dans le processus de réforme afin de permettre une réelle adaptation aux contextes locaux. C'est pourquoi, les propositions dégagées sont avant tout des principes d'action que la commission souhaite voire soumis à expérimentation, avant toute généralisation éventuelle.

Il ressort de ces travaux que la nouvelle étape de la décentralisation peut constituer une chance pour une réforme du RMI qui passerait par la clarification des responsabilités et la promotion d'une offre d'insertion élargie. A un moment où s'affirme une nouvelle vision de l'action sociale axée sur le développement social local qui vise à mobiliser, au-delà du « social », toutes les forces vives d'un territoire, on pourrait confier plus explicitement la pleine responsabilité du volet insertion du RMI aux Présidents de Conseils généraux, qui devront s'appuyer davantage sur les autres collectivités locales et institutions concernées. Car si l'intégration sociale relève bien sûr de l'engagement personnel de chaque allocataire, elle dépend également des convictions, des compétences et de la capacité d'innovation de tous les acteurs de l'insertion.

Plus précisément, la commission a pu dégager des pistes pour une clarification des responsabilités (1ère partie) qui devrait permettre un renforcement de l'offre d'insertion locale (2ème partie).

[3] Les enquêtes de l'Odas montrent par exemple que l'inactivité constitue une source de danger pour l'enfant, plus particulièrement dans les familles monoparentales.

[4] Les travaux de la commission « RMI et insertion » se sont déroulés de mai à novembre 2002, avec trois réunions plénières (détermination des objectifs et validation de l'avancée des travaux) et quatre réunions de sous-groupes, deux sur l'organisation du dispositif et deux sur la production de l'offre d'insertion. En outre, une enquête sur site a pu être organisée en Ille-et-Vilaine, grâce à la forte collaboration de l'Etat, du Conseil général et de la Ville de Rennes.

1ERE PARTIE

UNE CLARIFICATION DES RESPONSABILITES AU SERVICE DE L'EFFICACITE ET DE LA TRANSPARENCE

Dès les toutes premières évaluations du RMI, l'accent a été mis sur la complexité et l'opacité du dispositif. Les choses n'ont guère changé. Les plus récents rapports nationaux et locaux le confirment et tous les témoignages recueillis par la commission convergent dans ce sens. Si les professionnels eux-mêmes avouent leurs difficultés à s'orienter dans le maquis du co-pilotage , on peut imaginer le désarroi de certains usagers…

La transparence en pâtit et l'efficacité avec : alors que le « Revenu Minimum » est bien garanti, l'« Insertion » elle ne l'est pas. Si la loi instaurant le RMI avait eu le mérite de s'inspirer d'une conception de l'action sociale fondée principalement sur la citoyenneté et non sur l'assistance, son organisation , du plus haut au plus bas, s'est avérée mal adaptée.

Selon la Cour des Comptes, les Conseils Départementaux d'Insertion (CDI) s'engagent rarement dans l'élaboration d'une stratégie départementale tandis que les Commissions Locales d'Insertion (CLI), « souvent cantonnées dans l'enregistrement des contrats individuels », ne remplissent guère leur fonction d'animation de la politique locale d'insertion. On voit là les effets d'une mauvaise hiérarchisation des fonctions de chaque organe et les limites d'un copilotage qui s'épuise dans la défense des territoires institutionnels.

Quant aux travailleurs sociaux, ils assument difficilement leurs responsabilités en matière d'accompagnement personnalisé. On est loin de la contractualisation voulue par le législateur comme le pilier du dispositif, le point d'équilibre entre les droits et les devoirs de l'usager mais également de la société. Elle constitue pour la collectivité un engagement de proposer et pour la personne un engagement d'agir. Il faut donc, pour que l'acte d'engagement soit réellement réciproque, qu'un temps suffisant lui soit consacré : temps de la construction d'une véritable offre locale d'insertion, temps de l'élaboration du projet individuel (de la juste appréciation des obstacles et possibilités), temps de la mobilisation des moyens, temps également de son évaluation et de son éventuel réaménagement.

Loin d'être incantatoire, cette démarche paraît possible si l'on parvient à redéfinir l'utilisation des ressources disponibles. Il s'agit donc de rechercher les voies de simplification du dispositif en clarifiant les responsabilités de chacun, dans l'instruction du dossier et la délivrance de l'allocation (I), dans l'élaboration du contrat d'insertion et de son suivi (II), et enfin dans la production d'une offre collective d'insertion (III).

I • L'INSTRUCTION ET L'ATTRIBUTION DU « REVENU MINIMUM »

Lors de l'instauration du RMI en 1988, le choix avait été fait de multiplier les possibilités d'accès aux droits : un usager peut actuellement demander l'instruction d'une demande de RMI auprès des CCAS, des services sociaux départementaux et des associations et institutions agréées par le Préfet. Il s'agissait d'une part d'éviter un engorgement des services au moment de l'instauration d'un nouveau droit, d'autre part de favoriser l'accueil par des professionnels du social afin d'établir un lien instantané entre allocation et insertion.

Aujourd'hui, la première raison a perdu de sa pertinence car si le nombre de bénéficiaires du RMI est toujours élevé, celui des nouvelles demandes l'est moins (20 000 par mois). Quant à l'implication des travailleurs sociaux dans l'instruction des dossiers, elle est aujourd'hui minoritaire : l'instruction est principalement réalisée par des agents administratifs dans les CCAS mais également de plus en plus dans les services des départements. En outre, lorsque ce sont les professionnels du social qui s'impliquent dans l'instruction des dossiers, ils sont moins disponibles pour effectuer un véritable accompagnement individualisé, et encore moins pour participer à la construction d'une offre collective d'insertion.

Après l'instruction par les travailleurs sociaux, le dossier est réexaminé par les services gestionnaires des organismes de protection sociale (CAF et MSA) chargés de la reconnaissance du droit et du versement de l'allocation. Or il est indiscutable, compte-tenu de la multiplication des conditions d'octroi, que les dossiers qui parviennent aux CAF et MSA sont souvent incomplets.

Le circuit administratif s'avère donc lourd, inefficace et difficilement lisible par l'usager. Or le « Revenu Minimum » est actuellement géré et versé par les CAF et les MSA, avec une efficacité globalement reconnue malgré la complexité actuelle de la réglementation. C'est pourquoi, dans un but de rationalisation des processus, il pourrait être judicieux de repenser le rôle de ces organismes.

LES PROPOSITIONS

Le transfert de l'instruction des dossiers aux CAF et MSA

• Parce qu'elles disposent d'un savoir-faire reconnu, avec des agents de plus en plus qualifiés dans l'accueil des personnes en difficultés, les CAF et MSA pourraient être chargées de la totalité du processus menant à la délivrance de l'allocation, et donc aussi de la phase initiale d'instruction administrative.

Ce transfert aurait l'avantage de rationaliser le circuit administratif puisque les étapes d'instruction et de délivrance de l'allocation seraient enfin regroupées sous la responsabilité d'une seule institution. Il aurait également l'avantage de la cohérence, puisque 60% des titulaires du RMI touchent d'autres prestations des caisses d'allocations familiales, qui joueraient alors un rôle de guichet unique. Ceci

pourrait avoir aussi l'avantage de limiter les ruptures de droits en facilitant l'utilisation des informations détenues par les CAF et les caisses de MSA.

• Ce transfert impliquerait en premier lieu que les agents chargés de l'accueil des nouveaux demandeurs fournissent une information pédagogique sur le lien obligatoire entre allocation et insertion et expliquent les démarches à suivre. Ils devraient insister sur le fait que la CAF/MSA supprimera ou suspendra leur allocation si les responsables chargés de leur insertion le demandent, pour non respect de l'engagement d'insertion.

• Il supposerait également de mieux former les agents de guichet à l'accueil des populations en grande difficulté et de prévoir la possibilité d'un soutien des travailleurs sociaux des CAF et MSA pour les cas les plus complexes.

• Afin de garantir la lisibilité du dispositif et de limiter les processus de stigmatisation, les CAF devraient conserver la responsabilité de toute cette phase initiale pour tous les publics. Toutefois, pour garantir l'accès au « Revenu minimum » de tous, il faudrait localement trouver des formes d'aménagement adéquates (délégation de l'instruction aux CCAS, constitution de relais CAF/MSA dans les zones rurales ou encore l'aide d'association spécialisées pour le traitement des populations très marginalisées, telles que les « SDF »).

La simplification administrative comme corollaire indispensable de ce transfert

Afin d'éviter d'accroître la charge de travail des CAF et MSA, il serait indispensable d'accompagner cette clarification des responsabilités d'une simplification administrative. La généralisation de l'imprimé de demande simplifié (COSA) actuellement en cours s'inscrit dans cette démarche.

• Les CAF et les MSA devraient pouvoir bénéficier d'une plus grande marge d'appréciation dans l'utilisation des procédures dérogatoires (en cas d'urgence, pour les professions non salariées, pour les situations très atypiques).

• Même si l'examen des ressources sur une base trimestrielle doit être conservé pour l'accès au droit, avec les exceptions actuelles (le cas des saisonniers par exemple), on pourrait envisager la suppression de la Déclaration Trimestrielle de Ressources (DTR) au profit de la déclaration annuelle. En effet, non seulement la DTR constitue une lourde charge de travail pour les CAF et MSA, mais surtout elle tend finalement à défavoriser les allocataires qui s'impliquent, à défaut d'emploi durable, dans des emplois de courte durée. Ainsi disparaîtraient les suspensions de courte durée du versement de l'allocation qui peuvent déstabiliser gravement l'allocataire. Enfin notons encore que la DTR est atypique par rapport aux autres prestations (allocations logement, Couverture Maladie Universelle).

La déclaration du RMI dans la déclaration d'impôts permettrait l'intégration du RMI dans le droit commun. L'allocataire continuerait toutefois d'être tenu à l'obligation de signaler ses changements de

situation. Dans cette hypothèse, il faudrait alors gérer la question des « trop perçus » avec souplesse, afin d'encourager les personnes à faire part des modifications intervenues dans leur situation et à reprendre un emploi (même de courte durée).

⇒ Le système actuel se caractérise par une dilution des responsabilités qui s'avère peu motivante pour les professionnels dans la mise en œuvre du processus d'instruction et d'attribution et qui n'incite guère les institutions concernées à le rationaliser. Le transfert de la responsabilité de l'instruction aux CAF et MSA devrait permettre une gestion optimisée en qualité, rapidité, confidentialité. Il devrait permettre en outre aux professionnels de l'insertion de consacrer plus de temps au suivi individuel des personnes et de renforcer les complémentarités entre les différents intervenants (de l'action sociale, de l'insertion et de l'emploi).

II • L'ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUALISE A L'« INSERTION »

Si le RMI a été adopté dans un relatif consensus, c'est parce qu'il est fondé sur une logique de réciprocité. En effet la contractualisation engage tant l'allocataire que la collectivité : l'article 42-4 de la loi sur le RMI, modifiée en 1992, précise ainsi que le contrat doit faire apparaître « la nature des facilités offertes pour aider à réaliser le projet et la nature des engagements réciproques ». La contractualisation, et le suivi individualisé qui doit l'accompagner, constituent donc pour l'usager à la fois des droits et des devoirs.

Or en juin 2002, le taux moyen de contractualisation en métropole était de 49%. Douze départements, plutôt petits ou moyens, ont un taux supérieur à 85% et dix départements, plutôt grands, ont un taux inférieur à 30%. De plus, les contrats sont le plus souvent établis avec de nombreux mois de retard au regard du délai légal (obligation de signature du contrat dans un délai de 3 mois à compter de la mise en paiement de l'allocation). Et le rapport public 2001 de la Cour des Comptes d'ajouter : « Trop souvent en outre, le contrat n'est que formel, soit que l'accompagnement du bénéficiaire du contrat revête largement un caractère purement administratif, soit que les contrats d'insertion se caractérisent par leur imprécision ».

Il s'agit donc aujourd'hui de donner toute sa portée au principe de réciprocité. Cela suppose d'impliquer davantage chacun des acteurs de la chaîne, et non seulement ceux chargés de l'élaboration et du suivi des contrats d'insertion, mais aussi les bénéficiaires du RMI eux-mêmes. Tous doivent faire ensemble le pari de la confiance, qui nécessite disponibilité, lisibilité et rigueur.

LES PROPOSITIONS

Le projet d'insertion co-produit par le bénéficiaire et son référent

• Après avoir ouvert les droits au « Revenu Minimum » en explicitant leur lien à l'« Insertion », les CAF et MSA transmettraient aux unités territoriales (circonscriptions d'action sociale), en fonction du domicile des personnes, la liste des nouveaux allocataires à convoquer. Une personne ne répondant pas à 2 convocations sans raison valable verrait son allocation suspendue.

• Toute allocation devrait donner lieu à un contrat d'insertion, qui conditionne son maintien au-delà de 6 mois. Les professionnels seraient donc tenus, dans ce délai, de construire un projet avec l'allocataire. Il faut notamment parvenir à une véritable évaluation de sa situation, de ses besoins et de ses potentialités, mais aussi tenir compte de ses attentes, afin d'encourager son engagement effectif dans un processus d'insertion. La suspension de l'allocation n'est en effet concevable qu'à condition que la collectivité ait mis en place tous les moyens d'accompagnement individualisé nécessaires.

• Cela serait possible en multipliant et en diversifiant les référents (travailleurs sociaux, professionnels de l'insertion au sein des collectivités ou des entreprises d'insertion, agents ANPE, voire appel à des bénévoles qualifiés).

• Cette diversité ne doit pas empêcher la lisibilité des responsabilités. C'est pourquoi, chaque bénéficiaire du RMI devrait avoir un référent clairement identifié, choisi en fonction du profil de l'allocataire et de ses attentes. Il est évident que pour éviter le cloisonnement dans des dispositifs et se concentrer sur des projets, le référent doit pouvoir s'appuyer sur des équipes pluridisciplinaires.

• Pour permettre aux allocataires de participer au choix de leur référent, on pourrait organiser des séances d'information collectives.

Le contrat d'insertion sous la responsabilité du responsable de circonscription

• Le contrat préparé en commun par l'allocataire et le référent, quelle que soit l'institution à laquelle il se rattache, serait signé par le responsable de circonscription ou d'unité territoriale, agissant par délégation du Président du conseil général. Il serait souhaitable qu'il soit préalablement validé par les intervenants sollicités par le référent pour mener à bien les engagements.

Comme certains départements l'ont déjà expérimenté avec satisfaction, le passage obligatoire en CLI serait donc supprimé. Cela soulagerait les CLI d'une tâche qu'elles ne peuvent assurer dans de bonnes conditions. En effet, compte tenu du nombre très élevé de dossiers, le temps qu'il leur

est possible de consacrer à chacun d'entre eux est très insuffisant pour être systématiquement pertinent. Les CLI pourraient alors se consacrer à leur première responsabilité : la construction de l'offre d'insertion (voir II).

- Il serait alors plus facile et plus équitable de sanctionner le manquement aux engagements contractuels en suspendant l'allocation sur demande du responsable de circonscription, après avis du référent. On pourrait alors envisager de suspendre l'allocation après 2 rendez-vous non respectés ou 2 offres refusées (qu'elles aient été proposées par l'ANPE, le Conseil général, la Mission locale etc.). La décision de suspension devra bien évidemment tenir compte du caractère réaliste ou non des offres (horaires, distances, surcoûts non couverts…).

- La CLI pourrait avoir un rôle de recours en cas de suspension contestée.

Les modalités de l'accompagnement individuel fixées dans une charte partenariale de l'insertion

- On pourrait envisager, dans chaque département, les modalités d'élaboration d'une charte partenariale de l'insertion comprenant un volet sur l'accompagnement. Il pourrait notamment préciser les possibilités et les conditions de changement de référent selon la volonté de l'allocataire ou celle du référent. Il pourrait encore fixer les conditions d'évaluation et de modification du contrat, effectuées en commun par l'allocataire et son référent, par exemple au bout de la première année.

⇒ Le système proposé devrait donc permettre d'assurer un meilleur suivi des personnes avec des règles et des responsabilités clairement définies. Toutefois, relevons le encore, la réussite de l'accompagnement individualisé est conditionnée par la rationalisation de l'ensemble du dispositif et par l'accroissement et la diversification de l'offre d'insertion.

III • LA CONSTRUCTION DE L'OFFRE D'INSERTION

Quinze ans après la mise en place du RMI, on peut considérer que la plupart des CDI et des CLI n'ont toujours pas prouvé leur capacité à tenir le rôle stratégique qu'ils devaient normalement jouer. Toutes les évaluations nationales et locales convergent vers un constat d'échec. Alors que les CDI devaient jouer un rôle de coordination, les Programmes Départementaux d'Insertion (PDI) se présentent généralement comme des catalogues de mesures dont la finalité est mal définie et la hiérarchisation des objectifs inexistante, faute de diagnostics sociaux. Au mieux ces structures facilitent le partenariat mais elles sont pour l'essentiel des chambres d'enregistrement d'initiatives ou d'engagements pris par les professionnels sans orientations préalables. Alors que les CLI devaient avant tout construire une offre d'insertion locale, elles consacrent l'essentiel de leur activité à approuver les contrats d'insertion, ce qui ne constituait normalement que leur dernière attribution[5].

LES PROPOSITIONS

La construction partenariale de l'offre d'insertion sous la responsabilité des Présidents de conseils généraux

• Il est indispensable de donner la pleine responsabilité du volet insertion du RMI aux Présidents des conseils généraux, et ceci pour deux raisons. En premier lieu, il faut convenir que le RMI a souffert de le copilotaghe. La revalorisation du rôle politique (production et coordination de l'offre d'insertion) des CLI et CDI ne peut se faire dans la confusion des rôles. La réussite d'une politique passe nécessairement par la lisibilité des responsabilités, qui favorise l'implication des responsables concernés. En second lieu, il faut tout faire pour éviter que l'insertion ne s'enferme dans le ghetto de

---

[5] La loi du 29 juillet 1992 précise ainsi le rôle des CLI et des CDI :

- à l'article 42.1 : «*La CLI visée aux articles 13 et 14 a pour mission :*

1. *D'évaluer les besoins d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI de son ressort*
2. *De recenser l'offre disponible d'insertion et d'évaluer les possibilités d'évolution et de diversification*
3. *D'adresser des propositions au CDI en vue de l'élaboration pour ce dernier du PDI*
4. *D'élaborer un programme local d'insertion destiné à assurer l'offre d'insertion adaptée aux bénéficiaires du RMI*
5. *D'animer la politique locale d'insertion*
6. *D'approuver les contrats d'insertion* »

- à l'article 36 : «L*e CDI élabore et adopte, avant le 31 Mars, le PDI de l'année en cours. Le PDI, qui s'appuie notamment sur les PLI,*

1. *Évalue les besoins à satisfaire, compte tenu des caractéristiques des bénéficiaires du RMI : l'évaluation portera notamment sur le domaine social, sur le domaine de la formation, sur l'accès à l'emploi, au logement, à la santé, aux transports, à la culture, sur la vie associative*
2. *Recense les actions d'insertion déjà prises en charge par l'État, les collectivités territoriales et les autres personnes de droit public ou privé*
3. *Évalue également les besoins spécifiques de formation des personnels et bénévoles concernés*
4. *Définit les mesures nécessaires pour harmoniser l'ensemble des actions d'insertion conduites ou envisagées dans le département et pour élargir et diversifier les possibilités d'insertion compte tenu des contributions des différents partenaires* »

l'insertion, et l'ouvrir sur le développement social local. Or celui-ci est d'abord l'affaire des collectivités locales, dans une nécessaire complémentarité entre les villes, les départements et les régions.

• Le CDI serait alors présidé par le Président du conseil général, et les CLI par un élu du territoire d'intervention de la CLI. En ce qui concerne les grandes villes, l'implication des Maires serait particulièrement souhaitable. La réussite de l'insertion passe en effet, dans les agglomérations urbaines, par une participation active des acteurs communaux.

Un rôle d'impulsion pour les CLI, un rôle de coordination pour les CDI

Sur ces nouvelles bases on pourrait alors inverser les flux d'élaboration de l'offre d'insertion tels qu'ils se déroulent actuellement, en donnant enfin aux CLI un rôle d'impulsion et aux CDI un rôle de coordination, de mise en cohérence des Programmes Locaux d'Insertion (PLI). Il s'agit de passer d'une logique descendante, de l'institutionnel vers l'usager, à une logique ascendante où le terrain, professionnels, usagers, voire habitants, nourrit les choix politiques.

• La CLI aurait pour principale mission de mettre à disposition des référents l'offre d'insertion la plus large possible. Pour ce faire, elle devrait coordonner et promouvoir l'offre existante et développer une offre nouvelle (voir 2ème partie).

En s'appuyant sur les référents et en collaboration avec tous les partenaires concernés, la CLI devrait participer à l'établissement d'un diagnostic partagé (quantitatif et qualitatif) des ressources et des besoins de son territoire, en veillant à la complémentarité avec les démarches d'observation existantes. Elle pourrait rechercher aussi la participation des usagers en s'inspirant d'expériences prometteuses mises en place localement[6]. Il est évident que cette démarche d'observation nécessite des moyens humains, méthodologiques et informatiques conséquents mais elle est une base essentielle pour fixer de façon pertinente les champs prioritaires de développement de l'offre.

La CLI devrait également gérer les financements attribués aux projets participant à la construction de l'offre d'insertion.

• C'est là que le rôle du CDI apparaît comme particulièrement important : il pourrait notamment définir la répartition de l'enveloppe des crédits disponibles en matière d'insertion entre les CLI, car la déconcentration des crédits est l'une des conditions de leur optimisation. Pour que cette répartition soit à la fois efficace et transparente, l'évaluation semble incontournable. La fixation des critères et de la méthodologie de l'évaluation s'impose donc comme l'une des premières missions d'un CDI repensé.

[6] Voir l'expérience menée par la MRIE de la région Rhône-Alpes.

Les principes éthiques et déontologiques fixés dans la charte partenariale de l'insertion

• Les critères et la méthodologie d'évaluation pourraient être actés dans un volet de la charte partenariale de l'insertion consacré aux principes éthiques et déontologiques d'intervention.

• Cette charte partenariale pourrait par ailleurs constituer un levier pour une mutualisation des fonds disponibles en matière d'insertion, au-delà de ceux relatifs au RMI (voir 2ème partie).

⇒ On voit donc bien que la réussite locale du volet « Insertion » du RMI repose d'abord sur l'établissement d'une chaîne de confiance entre les différents acteurs, qui passe par un débat sur la finalité de l'insertion. C'est dans le refus de voir le partenariat de conviction comme un préalable au partenariat d'action que se situe la principale source de nombreuses difficultés. Or pour y parvenir, il convient de bien connaître les publics au-delà des dispositifs de chacun, pour comprendre l'utilité d'une action collective et ambitieuse.

2EME PARTIE

UNE OFFRE D'INSERTION ELARGIE AU SERVICE DES PERSONNES ET DES TERRITOIRES

L'administration du social a longtemps été découpée selon des normes privilégiant des logiques de spécialisation technique et financière au détriment de logiques de projet. Il a fallu attendre l'instauration du RMI pour qu'apparaissent enfin de nouvelles formes de régulation sociale. Il s'agit en effet de prendre appui sur une prestation pour aider ses bénéficiaires à conquérir, autant qu'il est possible, leur autonomie sociale et économique. Et tous les acteurs de terrain reconnaissent que le RMI a véritablement bousculé le paysage de la réponse sociale.

Pourtant aujourd'hui le RMI n'a plus cette capacité d'interpellation, car ses résultats sont décevants. Il faut en effet rappeler que, sur 945 000 bénéficiaires du RMI en Métropole, les 3/4 (720 000) le sont depuis plus d'1 an, la moitié (460 000) depuis plus de 3 ans, et 30% (290 000) depuis plus de 5 ans. Et seule la moitié des sorties du RMI se font grâce à l'emploi[7]. On découvre ainsi la difficulté à faire aboutir un processus d'insertion pour un ensemble de bénéficiaires, qui s'avère particulièrement hétérogène.

Malgré toutes les réticences que l'on peut avoir à classer les bénéficiaires par types, l'exercice est utile pour appréhender l'extrême diversité des situations. On distingue en effet classiquement quatre types de bénéficiaires, qui bien évidemment forment un continuum. On trouve d'abord des personnes proches de l'emploi, qui ont seulement besoin d'une allocation transitoire. Elles cherchent en général activement un emploi et restent peu de temps dans le dispositif. Cette catégorie, la moins nombreuse, est la seule à avoir bénéficié pendant deux ans de l'embellie du marché du travail. Une seconde catégorie correspond aux personnes susceptibles de retrouver un emploi ordinaire, à condition d'être accompagnées dans la résolution de problèmes connexes et d'être soutenues dans les démarches professionnelles. Un chômage plus ou moins long leur a fait perdre confiance en elles et a entraîné un comportement passif. Ces personnes n'ont pas nécessairement besoin d'un suivi social et sont généralement insérées dans un tissu relationnel. La frontière est ténue avec la troisième catégorie, qui recouvre les personnes ayant peu de chances de retrouver un emploi ordinaire, même à terme, à cause d'une faible productivité, de problèmes de comportement et souvent de santé. Pour elles, un soutien multidimensionnel et dans la durée est indispensable. Enfin, une quatrième catégorie rassemble des personnes pour qui l'emploi n'a guère de sens (comportements pathologiques, handicaps multiples, grande errance), des personnes très proches de la retraite, ou encore des mères seules de famille nombreuse.

Il est donc évident que l'insertion professionnelle ne peut concerner de la même manière tous ces publics. Il est indispensable de prendre en considération la diversité des histoires de vie et des

[7] Voir AFSA Cédric et GUILLEMOT Danièle, *INSEE Première* n° 632, février 1999.

comportements, l'âge, l'état de santé, la situation familiale (isolement, familles monoparentales…) pour promouvoir des parcours différenciés (I), et cela nécessite une harmonisation des politiques d'insertion sur un territoire déterminé (II).

I – LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE D'INSERTION

Il faut le dire avec force, la perspective de toute démarche d'insertion reste le retour à l'emploi ordinaire. Mais la variété des situations et leur étroite dépendance avec le contexte économique appelle à plus de pragmatisme. Il est illusoire de croire que l'on puisse décréter un taux de retour à l'emploi ordinaire, et pourtant il faut agir. Il faut donc à la fois optimiser les efforts des acteurs en direction de l'emploi ordinaire et développer ceux consacrés à l'emploi aidé car après deux ans d'embellie économique pendant lesquels le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI est resté très limité, le marché morose de l'année 2002 n'incite guère à l'optimisme.

Cet élargissement de l'offre apparaît donc aujourd'hui comme la condition préalable pour l'établissement d'un lien plus étroit entre allocation et insertion.

LES PROPOSITIONS

• Pour les personnes proches de l'emploi, il faut surtout veiller à préserver le caractère attractif de l'emploi, quel qu'il soit et quelle que soit sa durée. Il faut rappeler en effet que la majorité des créations d'emplois ces dernières années sont des emplois à temps partiel. Cela suppose de maintenir, simplifier et promouvoir les procédures d'intéressement existantes.

• Aux personnes dont le lien à l'emploi doit être consolidé par des mesures appropriées (seconde et troisième catégorie, dont les frontières fluctuent en fonction notamment de l'état du marché du travail), il faut pouvoir proposer un emploi, fusse-t-il aidé. Si l'on veut vraiment sortir le RMI de l'assistanat et le réconcilier avec l'opinion publique, il faut oser, tant que le chômage de masse persistera, se servir du levier de l'emploi aidé. Si celui-ci peut être développé dans le secteur privé, y compris pour les personnes fragilisées (ex : Contrats Initiative Emploi recentré sur les publics en difficultés), un mouvement de grande ampleur ne pourra être envisagé qu'en ayant recours de façon intensive au secteur public local.

Celui-ci peut offrir des gisements d'emplois qui couvriraient les nouveaux besoins dus aux effets pervers de l'évolution de nos sociétés. Par exemple, le dépeuplement des campagnes entraîne un risque majeur pour la préservation de notre patrimoine architectural villageois (fermes, granges, etc.) et l'entretien des cours d'eau. La flexibilité et la féminisation du travail entraînent des besoins nouveaux en matière d'extension des plages d'ouverture des équipements et services. L'isolement des personnes en zone rurale pourrait trouver une réponse dans le développement d'emplois d'animation, de transport individuel etc. Le sentiment d'insécurité, qui détourne les personnes fragilisées de la vie sociale,

pourrait être atténué par une présence renforcée d'agents d'orientation dans les lieux publics et les transports collectifs.

Toutes ces propositions doivent bien évidemment, avant d'être mises en œuvre sur un territoire déterminé, être évaluées au regard des potentialités offertes par le secteur marchand. Seule la carence de l'initiative privée peut justifier l'intervention publique. Cette évaluation préalable ferait partie du rôle des CLI.

Pour que ces nouveaux emplois d'intérêt public soient attractifs et participent à une véritable socialisation des personnes, il est nécessaire qu'ils correspondent à des métiers bien définis, avec encadrement et formation ; qu'ils relèvent du droit commun de l'emploi ; que leur durée soit suffisamment longue pour assurer aux bénéficiaires une certaine stabilité sans les enfermer dans le dispositif. On pourrait pour cela s'inspirer des actuels Contrats Emploi Consolidé mais en fixant leur durée à 5 ans renouvelables. Ces emplois pourraient être à temps partiel, à condition d'apporter un complément de ressources par rapport au RMI, sur le modèle par exemple de l'actuelle procédure d'intéressement spécifique aux CES.

• Enfin, pour les personnes plus durablement éloignées de l'emploi, l'insertion sera avant tout une insertion sociale. Mais pour arrêter la spirale de l'exclusion, celle-ci devra les impliquer fortement. Le contrat devra être réellement personnalisé.

⇒ Ce n'est que si de telles propositions sont réellement mises en oeuvre qu'il sera possible de lier le maintien de l'allocation à l'implication concrète dans un processus d'insertion. Or pour cela, il est indispensable de mieux harmoniser les différentes politiques qui concourent à l'insertion.

II • L'HARMONISATION DES POLITIQUES D'INSERTION

Tout le monde en convient enfin, la déclinaison par publics de la lutte contre l'exclusion sociale et contre le chômage trouve vite ses limites dans la superposition des dispositifs et la dispersion des efforts. A l'intérieur de chaque collectivité publique et entre les collectivités publiques, la préoccupation affichée est donc bien celle de réussir une approche interdisciplinaire et inter-institutionnelle de la cohésion sociale en partant d'une analyse partagée des besoins et d'une mise en commun des moyens.

Mais la réalité en est encore fort éloignée. Et même si le RMI a favorisé cette évolution, l'approche transversale de l'insertion reste encore très inégale et fragmentaire. La restructuration de l'offre d'insertion continue de se heurter aux modes d'organisation et de financement, qui privilégient encore les logiques institutionnelles sur les logiques de projet. Pour les dépasser, il faut maintenant favoriser une approche territoriale de la lutte contre l'exclusion sociale.

LES PROPOSITIONS

Le RMI dans une logique globale de lutte contre les exclusions sociales

Les politiques d'insertion devraient cesser d'être construites à l'usage exclusif d'une catégorie de bénéficiaires pour s'inscrire dans une démarche générale de lutte contre les exclusions sociales sur un périmètre déterminé.

- Il faudrait tendre à transformer les PLI en Plans Locaux pour l'Insertion et la Prévention des Exclusions (PLIPE) prenant en compte, au-delà des besoins des bénéficiaires du RMI, ceux de l'ensemble des personnes en difficultés sur un territoire (bénéficiaires de l'ASS, de l'API, etc.). Pour définir des actions prioritaires, on pourrait alors s'appuyer non pas sur des filières techniques et administratives mais sur l'analyse globale des besoins.

- Cela permettrait de fusionner les différentes démarches vouées à l'insertion professionnelle et à l'emploi, notamment les PLIE, les plans locaux de l'emploi et les PLITH. Cette simplification faciliterait par ailleurs la complémentarité avec toutes les autres politiques pouvant concourir à l'insertion (logement, santé, culture, politique de la ville…).

Le partenariat comme condition d'efficacité

Une telle ambition nécessite bien évidemment une forte complémentarité des services, quel que soit leur positionnement institutionnel.

- Pour cela il faudrait notamment accentuer la déconcentration voire procéder à une décentralisation des politiques d'emploi et de formation, pour qu'elles puissent être négociées au niveau local. C'est la condition pour parvenir à de véritables conventions d'objectifs non plus axées sur des publics mais sur des projets de territoire.

- Et pour que ces projets de territoire deviennent réalité, il faut préserver, sous l'autorité des Présidents de conseils généraux, une organisation partenariale des CLI et du CDI, consolidée par la charte de l'insertion intégrant les grands principes d'action.

• Sur la base de cette collaboration aux enjeux clarifiés, il serait souhaitable de mettre en place des plateformes de travail et de formation et en commun pour tous les professionnels concernés (de l'ANPE, des Missions locales, des PLIE, des collectivités locales etc.)[8]. Ceux-ci pourraient alors plus activement mettre en commun leurs efforts dans la prospection de l'offre et le suivi de tous les publics, pour éviter leur enfermement dans des circuits prédéterminés.

• Le redécoupage des territoires de CLI comme corollaire de cette restructuration des PLI. Il semble notamment indispensable, tout particulièrement avec l'extension de la décentralisation, de renforcer la cohérence des territoires de CLI avec ceux des circonscriptions d'intervention sociale des départements, qui coïncident aujourd'hui avec des « bassins de vie » dans la plupart des départements. Ce mouvement est d'ailleurs déjà amorcé dans tous les départements qui souhaitent voir leurs travailleurs sociaux participer à la construction de politiques sociales territorialisées[9]. Il passe nécessairement par une large concertation avec les villes, pour favoriser leur implication.

***

[8] A titre d'exemple, on peut citer la mise en place, dans la ville de Rennes, d'« espaces sociaux communs » regroupant des agents du CCAS , de la CAF, du Conseil général, de la Mission locale.

[9] Alors qu'en 1995 seuls 7% des départements avaient choisi ce critère de découpage administratif, 50% d'entre eux souhaitent aujourd'hui y parvenir. Dans les Vosges par exemple, les 9 territoires des circonscriptions correspondent à ceux des CLI.

CONCLUSION

On le voit, la recherche d'une revitalisation du volet insertion du RMI va bien au-delà du seul RMI. Elle interpelle notre capacité à passer d'une approche assistantielle de la précarité à une approche de développement local, mobilisant l'ensemble des politiques publiques et des forces vives d'un territoire pour en restaurer la vie sociale. L'ambition peut donc paraître excessive, mais elle est à la hauteur d'un enjeu aujourd'hui prioritaire : la revitalisation de la démocratie.

C'est pourquoi la démarche doit être traitée avec la plus grande précaution. Sa généralisation ne peut être envisagée qu'à l'issue de l'expérimentation. Celle-ci s'avère en effet nécessaire pour mesurer trois types d'impact : l'impact social, financier et économique.

En ce qui concerne l'impact social, il est évident qu'il ne s'agit pas de redynamiser l'insertion par une remise au goût du jour des ateliers nationaux de 1848. Il s'agit de répondre au besoin légitime de lien social et de reconnaissance sociale, que l'activité professionnelle peut largement contribuer à combler. L'évaluation devra donc s'attacher à analyser concrètement l'évolution de la situation d'un échantillon de ménages au regard du lien social.

En ce qui concerne l'impact financier, il est évident que la réforme a un coût. Mais d'une part, on pourrait limiter le recours à des financements complémentaires en restructurant une partie des dépenses départementales d'insertion actuelles, estimées à 650 millions d'euro pour 2002. D'autre part, on devrait pouvoir réduire le nombre de bénéficiaires du RMI en rétablissant un lien étroit entre allocation et insertion[10].

C'est d'ailleurs grâce à ce lien étroit que, concernant cette fois l'impact économique, la réforme du RMI pourrait favoriser l'essor d'activités concurrentielles aujourd'hui en difficulté faute de main d'œuvre, telles que l'hôtellerie, la construction, le maintien à domicile. Mais en outre, si l'on parvient à dépasser une vision trop étroite de l'économie de marché pour s'imprégner des objectifs du développement durable, on ne peut que se réjouir d'une activation de dépenses passives du social au profit de besoins sociaux et environnementaux non satisfaits par l'offre concurrentielle.

[10] Après expérimentation, si cette réforme devait être généralisée, il faudrait procéder à la création de 300 000 emplois d'intérêt public pour atteindre les principaux objectifs de la démarche tout en étant réaliste. Le financement de chacun de ces emplois supposerait une requalification de l'allocation et une dépense complémentaire de l'ordre de 3000 euro par an.