

E.N.S.P

**INSPECTEURS DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES
PROMOTION 1998-2000**

**COMMENT OPTIMISER LA CONTRACTUALISATION EN
MATIERE DE RMI
DANS LE DEPARTEMENT DU GARD
CLI DE NIMES**

SARTRE Jacqueline

SOMMAIRE

INTRODUCTION p 1

Genèse du RMI	p 1
Démarche retenue	p 3
Problématique étudiée	
Hypothèses de travail	

PREMIERE PARTIE : CADRE JURIDIQUE ET ETAT DES LIEUX p 4

I- LE CADRE JURIDIQUE : TEXTES ET DISPOSITIF p 4

1.1 Rappel des textes	p 4
1.2 Dispositif d'insertion	
1.2.1 Organisation institutionnelle	p 4
1.2.2 Financement des actions d'insertion	p 7
1.2.3 Le contrat comme outil favorisant la démarche d'insertion	p 7

II- RMI ETAT DES LIEUX : SITUATION DE LA CLI DE NIMES DANS LE DISPOSITIF GARDOIS p 10

2.1 RMI dans le département du Gard	p 10
2.2 Le contexte local (CLI de Nîmes)	p 12
2.2.1 Une organisation atypique	p 12
2.2.2 Une situation socio économique dégradée	p 14
2.2.3 Un volume important de bénéficiaires du RMI	p 15
2.3 Contractualisation et typologie des allocataires RMI	p 17
2.3.1 Un nombre de contrats en progression depuis la mise en place du dispositif	p 17
2.3.2 Nature des contrats d'insertion	p 18
2.3.3 Influence des caractéristiques individuelles sur la contractualisation	p 19

DEUXIEME PARTIE : UN DISPOSITIF DE CONTRACTUALISATION INSUFFISAMMENT OPERATIONNEL QUI NECESSITE D'ETRE OPTIMISE	p 23
--	-------------

I. FONCTIONS OPERATIONNELLES DU DISPOSITIF DE CONTRACTUALISATION DIVERSEMENT ASSUREE	p 23
---	-------------

- | | |
|--|------|
| 1.1 Instruction sociale (élaboration du contrat) | p 23 |
| 1.1.1 Délais d'entrée dans une démarche de contractualisation
encore trop longs | p 23 |
| 1.1.2 Phases d'élaboration des contrats jusqu'à leur
formalisation | p 26 |
| 1.1.3 Contrat d'insertion : outil adapté mais perfectible | p 29 |
| 1.2 Validation du contrat : une organisation adaptée au volume de
bénéficiaires | p 29 |
| 1.3 Suivi de la réalisation trop souvent défaillant | p 31 |
| 1.4 Accompagnement social : une nécessité | p 31 |

II. PROPOSITIONS POUR AMELIORER L'OPERATIONNALITE DU DISPOSITIF	p 33
--	-------------

- | | |
|--|------|
| 2.1 Accès à des procédures d'insertion dans les meilleurs délais possibles | p 33 |
| 2.1.1 Amélioration de l'information des bénéficiaires sur le volet
insertion du dispositif | p 33 |
| 2.1.2 Etude sur la population Rmiste de longue durée | p 34 |
| 2.2 Favoriser la démarche d'insertion par un contrat amélioré et des
procédures mieux assurées | p 35 |
| 2.2.1 Révision du caractère parfois trop formel des contrats | p 35 |
| 2.2.2 Révision de la procédure de prolongation | p 35 |
| 2.2.3 Renforcement du suivi | p 35 |
| 2.3 Moyens mis en œuvre | p 36 |
| 2.3.1 Révision de la position du CCAS en tant qu'instrument
privilegié de la mise en œuvre du RMI | p 36 |
| 2.3.2 Instruction administrative et sociale assurée par le même
organisme | p 37 |
| 2.3.3 Renforcement ou dédoublement de la CLI de Nîmes | p 38 |
| 2.3.4 Renforcement du rôle d'animation du chargé de mission
RMI | p 38 |

CONCLUSION	p 40
-------------------	-------------

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	p 42
------------------------------------	-------------

ANNEXES	p 43
----------------	-------------

INTRODUCTION

GENESE DU RMI

La décennie des années 80 a vu la montée de processus de paupérisation touchant un nombre croissant de personnes, largement lié au ralentissement de la croissance et aux conséquences qu'il a engendré en matière d'emploi, mais également à la dissolution des liens sociaux.

Face au caractère multidimensionnel du phénomène, une réflexion sur la mise en place d'un revenu minimum, comme il en existe dans certains pays européens, s'instaure.

Dès le début des années 80, le rapport OHEIX envisage l'institution « d'un minimum de soutien social ».

Le père WRESINSKI, fondateur ATD Quart Monde, dans son rapport au Conseil économique et social en 1987 estime le nombre de personnes ne disposant pas de ressources suffisantes pour vivre à 2.5 millions et à 400.000 celles sans couverture sociale(*) et demande l'instauration d'un revenu minimum sur la base d'un contrat projet d'insertion.

Ce rapport marque une étape déterminante dans cette prise de conscience progressive car il propose un plan global de lutte contre la pauvreté et fit prendre conscience aux décideurs, grâce à l'éclairage international qu'il donna à ces questions, du retard que la France avait pris en la matière par rapport aux autres pays notamment européens.

Cet ensemble d'éléments conduisit à la création d'un **Revenu Minimum d'Insertion (RMI) par la loi du 1er décembre 1988**.

La loi considère comme fondamental le droit d'obtenir pour toute personne dans l'incapacité de travailler des moyens convenables d'existence ce qui constitue une rupture dans notre système de protection sociale basé sur une approche catégorielle (handicap, âge, mère célibataire sans ressources etc). En matière de RMI le fait générateur du droit est l'absence de revenu.

(*) Rapport au Conseil économique et social du père WRESINSKI « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » (10 et 11 février 1987).

Mais au delà de ce principe , l'originalité réside dans la mise en place d'un **dispositif réunissant l'accès à un ensemble de droits de base** (revenu minimum, droits en matière de logement et de santé) **et une démarche d'insertion ou de réinsertion sociale et professionnelle** pour les populations qui conjuguent la plupart du temps des problèmes d'emploi, de formation professionnelle, de logement, de santé, voire dans certains cas de vie sociale.

L'insertion constitue un volet important du dispositif RMI , l'article 11 de la loi du 1^{er} décembre 1988 oblige le bénéficiaire du RMI « à souscrire l'engagement de participer aux activités ou actions d'insertion dont il sera convenu avec lui ». **Il s'agit à partir d'actions formalisées dans un contrat d'engager un processus d'insertion sociale et professionnelle.**

Le nombre de personnes touchées par le RMI révélera l'ampleur des phénomènes de pauvreté qui n'avaient pas été traités par les approches catégorielles antérieures

Dans l'esprit du législateur le RMI était conçu comme un système transitoire en vue de gérer au mieux la crise économique dont on espérait une issue à court ou moyen terme.

Dix ans plus tard, non seulement le dispositif n'a pas disparu mais il a « enflé » considérablement .Les effectifs des allocataires ont plus que doublés(en **1989 335.000 bénéficiaires du RMI en métropole, 407.000 avec les DOM** ; ces chiffres sont respectivement en **1998 de 993.286 et 1.112.108**)(*).

. Il est clair qu'il répond à des nécessités de crise économique mais également à des changements structurels de notre société.

Le bilan fait par la Délégation au RMI (DIRMI) dans le cadre des 10 ans du RMI fait état **de 2.000.000 de personnes bénéficiaires de cette prestation fin 1998, soit 3% de la population.**

Bien que les sorties sont en constante augmentation depuis la création du dispositif (alors qu'elles représentaient 25% des effectifs en 1993, elles atteignent aujourd'hui plus de 35 %), **les résultats relatifs à l'insertion des bénéficiaires ne sont pas pleinement satisfaisants** au regard de la loi puisque près de la moitié des allocataires ne bénéficient pas de contrat d'insertion (**taux de contractualisation fin 1998 :50,3 %**).

(*) source DIRMI

(**) Circulaire DIRMI n° 97/834 du 31 décembre 1997 relative au RMI : dynamisation des politiques d'insertion

DEMARCHE

•Problématique étudiée

Suite à la volonté marquée du Ministère de l'emploi et de la solidarité de re-dynamiser les politiques d'insertion en matière de RMI (**), la DDASS du Gard ainsi que les services du Conseil Général souhaitent améliorer le volet contractualisation de ce département.

Il s'agit non seulement d'améliorer le taux de contractualisation, qui à lui seul n'est pas un indicateur d'efficacité du dispositif, mais également l'aspect qualitatif de la procédure de contractualisation.

L'objectif est l'amélioration du dispositif mis en place afin d'assurer aux bénéficiaires du RMI, conformément à la loi, un droit à l'insertion (***le contrat étant l'outil facilitant cette insertion***).

Deux hypothèses seront le fil conducteur de cette étude qui volontairement ne sera pas accès sur l'offre d'insertion. La première est liée au profil de la population concernée, la seconde au fonctionnement du dispositif de contractualisation.

→ Les caractéristiques individuelles des allocataires RMI (âge, situation familiale, sexe, niveau d'étude, expérience professionnelle) sont des facteurs déterminants dans le processus de contractualisation.

→ Les fonctions opérationnelles du dispositif de contractualisation voir instruction sociale, validation et suivi de la réalisation du contrat, accompagnement du bénéficiaire sont diversement assurés par les différents acteurs.

L'examen de ces deux hypothèses pourrait fournir une explication aux difficultés de contractualisation.

Après un bref rappel du cadre juridique et un état des lieux du RMI dans le département, la finalité de l'étude consiste à étudier la portée explicative des hypothèses retenues afin d'apporter des solutions à la problématique de contractualisation.

PREMIERE PARTIE CADRE JURIDIQUE ET ETAT DES LIEUX

I-LE CADRE JURIDIQUE : TEXTES ET DISPOSITIF

1-1 Rappel des textes

D'emblée , la loi du 1^{er} décembre 1988 impose son originalité sous la forme d'un dispositif mixte : accès à des moyens convenables d'existence et à des actions d'insertion (cf introduction).

Après trois ans de mise en place du RMI et l'établissement d'un rapport national d'évaluation du dispositif (*), la loi du 29 juillet 1992 est venue consolider le dispositif mis en place en 1988. Outre la volonté de mobiliser davantage le volet insertion du dispositif RMI , cette loi inscrit l'insertion dans une approche globale de lutte contre l'exclusion sociale.

La circulaire d'application du 26 mars 1993 relative à la mise en œuvre du dispositif d'insertion résume bien l'esprit de la loi « privé de son volet insertion , le revenu minimum se réduirait à une prestation d'assistance supplémentaire ... C'est pourquoi le RMI est un droit qui repose sur un contrat d'insertion fondé sur des engagements réciproques : celui de l'intéressé qui s'engage à participer à des actions ou à des activités d'insertion définies avec lui, celui de la collectivité qui s'engage à offrir des actions et des activités d'insertion correspondant aux besoins ».

Cependant il est apparu depuis sa mise en place que le volet insertion constitue le point faible du dispositif.

1-2 Dispositif d'insertion

1.2.1 Organisation institutionnelle

S'agissant du dispositif institutionnel la loi de 92 confirme pleinement la co responsabilité de l'Etat et de Département pour conduire des actions d'insertion sociale et professionnelle (art34).

(*) Présidée par Pierre VANLERENBERGHE , la commission a publié en 1992 un rapport intitulé « RMI , le pari de l'insertion » .

Elle confirme également l'organisation antérieure comprenant des commissions locales d'insertion et un conseil départemental d'insertion.

La loi de 92 a renforcé le rôle de ces instances pour permettre d'une part une plus grande implication des partenaires locaux , notamment les maires , les associations et les représentants du monde économique.

dispositif départemental d'insertion

La loi de 1988 ,confortée par celle de 1992 a organisé **le co-pilotage du dispositif d'insertion au niveau du département.**

C'est à ce niveau géographique qu'est élaboré un programme départemental d'insertion (PDI) par le conseil départemental d'insertion (CDI) où sont associés les élus, les administrations d'Etat, les associations et entreprises, les représentants des commissions locales d'insertion.(Commission co-présidée).

Le dispositif partenarial est co-présidé par le Préfet et le Président du Conseil Général.

Le programme départemental d'insertion élaboré et adopté par le CDI , analyse les besoins et fixe les objectifs de développement des actions d'insertion avec les moyens correspondants. Son but est de fournir à l'ensemble des acteurs locaux de l'insertion les moyens de leurs actions dans les différents domaines : emploi, formation, logement, santé, accompagnement social ...

La co-responsabilité de l'Etat et du département en matière d'insertion découle de 3 raisons majeures :

- les impératifs de solidarité nationale
- les compétences respectives de l'Etat et du Conseil Général :
 - l'Etat** est compétent pour l'emploi et la formation des publics en difficulté, le logement, la santé, l'aide sociale : SDF, CHRS
 - le Conseil Général** est compétent pour l'aide médicale, l'aide sociale, la protection maternelle et infantile (PMI) , les crédits budgétaires consacrés aux actions d'insertion des bénéficiaires du RMI.
- les crédits budgétaires consacrés aux actions d'insertion des bénéficiaires du RMI

Dispositif local d'insertion

Si le dispositif de pilotage et de programmation de l'insertion est au niveau départemental , la mise en œuvre effective s'effectue au niveau local : **la commission locale d'insertion (CLI)** a ainsi vu son rôle purement individuel dans la loi de 1988 fortement élargi par la loi de 1992.

La commission locale d'insertion (CLI)

La CLI rassemble les différents partenaires de l'insertion : des représentants de l'Etat et du Conseil Général, des communes, des associations, des organismes de formation et des entreprises.

On dénombre 700 CLI maillant tout le territoire : leur nombre , leur ressort , leurs membres et leurs présidents sont arrêtés conjointement par le Préfet et le Président du Conseil Général. Leurs missions sont les suivantes :

→ Suivi individuel des parcours d'insertion

Le rôle d'origine de la CLI prévu par la loi de 1988 est de suivre les parcours d'insertion de chaque bénéficiaire : ainsi la CLI approuve tous les contrats d'insertion et les avenants préparés par les services instructeurs .

Le contrat d'insertion est un engagement réciproque sur un projet d'insertion : engagement du bénéficiaire du RMI sur la démarche et le projet , engagement de la collectivité de lui apporter les aides et soutiens prévus au contrat.

Ce rôle de la CLI peut, depuis la loi de 1992 , être délégué au bureau de cette commission locale d'insertion.

→ Un rôle de mobilisation et de développement de l'offre d'insertion

La loi de 1992 a voulu donner un rôle moteur et dynamique aux CLI .

L'objectif est double :

- mobiliser tous les acteurs locaux (en particulier les communes, les entreprises, les associations)
- développer les capacités d'insertion dans les différents domaines (emploi et formation, logement, santé, accompagnement social...).

En fonction des besoins recensés et des actions d'insertion existantes, la CLI élabore un **programme local d'insertion (PLI)** qui sera transmis au CDI pour prise en compte.

Mise en place de cellule d'appui au niveau des CLI

Des cellules d'appui ont été mises en place au niveau local pour , d'une part aider les organismes instructeurs dans les démarches d'insertion, d'autre part aider la CLI dans la dynamique de développement de l'offre d'insertion.

Elles doivent regrouper des professionnels ayant chacun dans sa spécialité une parfaite connaissance des rouages sociaux, administratifs, professionnels ainsi que des possibilités d'action offertes et des modalités de leur mise en œuvre.

1-2-2 Financement des actions d'insertion

La loi a prévu une obligation de participation financière minimale des départements pour les actions inscrites au programme départemental d'insertion et

les dépenses de structures correspondantes (20%des dépenses d'allocation RMI versées par l'Etat, au cours de l'exercice précédent).

Il s'agit d'actions inscrites au PDI destinées à développer l'offre collective d'insertion (stages, offre de logements- structures de bilan, d'évaluation ,de soins), d'actions propres à favoriser l'insertion ou la réinsertion sociale et professionnelle des seuls bénéficiaires du RMI.

Dans l' éventualité du non engagement de la totalité des crédits inscrits au budget départemental, ceux-ci doivent être reportés intégralement l'année suivante.(*)

1-2-3 Le contrat comme outil favorisant la démarche d'insertion

Toute personne qui demande le RMI s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle

Ces actions sont formalisées dans un contrat d'insertion qui doit être signé entre le bénéficiaire et le président de la CLI, conformément à l'article 42-4 de la loi du 1^{er} décembre 1988, dans ***les 3 mois qui suivent la mise en paiement de l'allocation.***

Ce contrat est fondé sur l'engagement réciproque du bénéficiaire et de la collectivité d'entreprendre une démarche d'insertion et doit proposer les actions susceptibles de concourir à l'autonomie sociale des bénéficiaires.

Le RMI étant un droit reposant sur un contrat d'insertion , par conséquent l'allocation peut être suspendue ou supprimée si le bénéficiaire refuse de signer le contrat, de le renouveler ou n'en respecte pas les termes. La décision est prise par le Préfet après avis motivé de la CLI.

Les modalités de mise en pratique du contrat d'insertion sont précisées dans la circulaire RMI n° 93604 de Mars 1993.

(*) Dans le département du Gard la consommation de crédits d'insertion en 1998 a été de 81.809.309f soit 93% de son obligation légale.

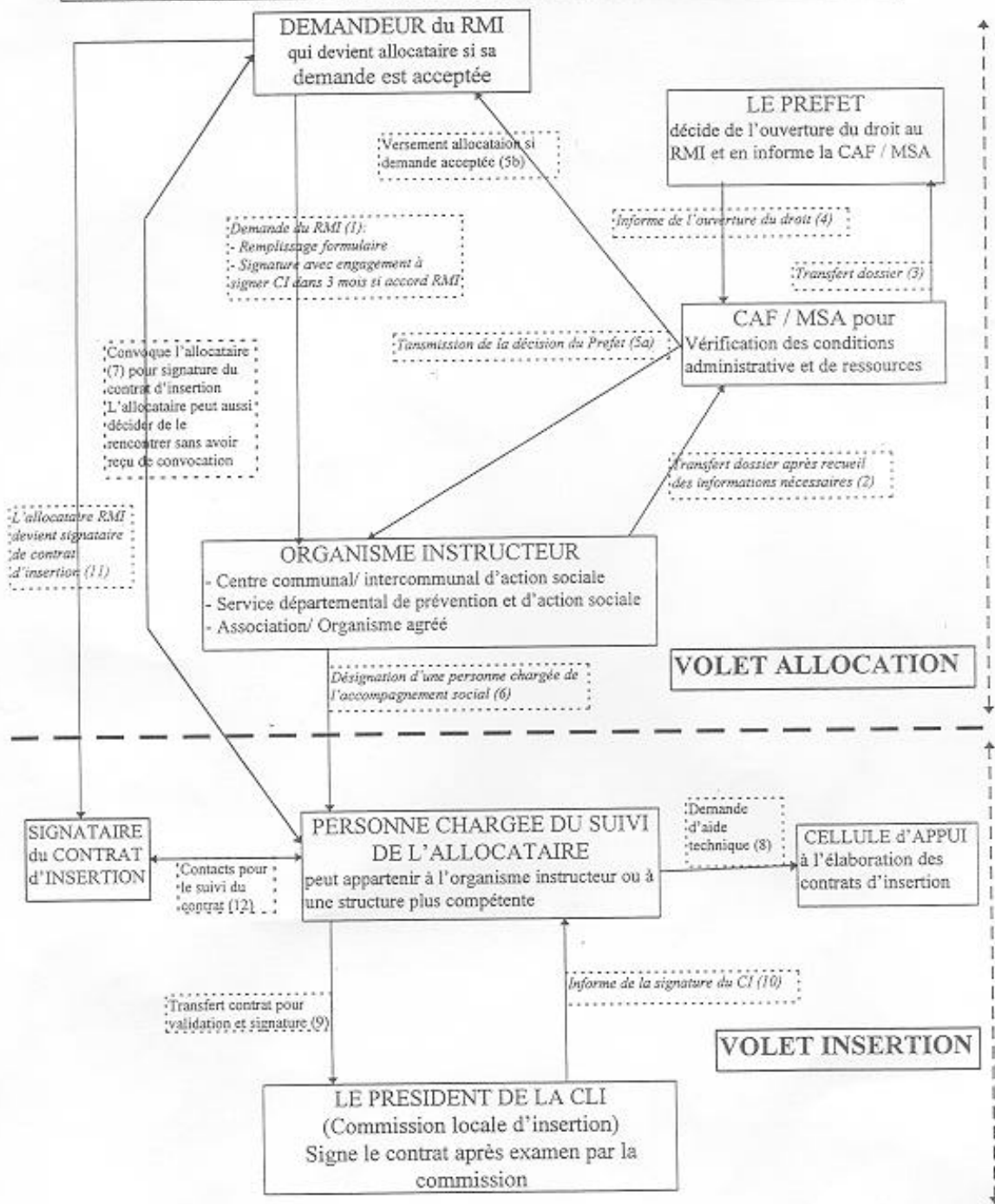
Fin 1998 on enregistre un report de crédits d'insertion cumulé de 55.000.000f.Comme dans la plupart des départements, dans le Gard les actions d'insertion ont démarré très modérément d'où une consommation extrêmement faible de crédits au départ qui explique le montant du report.

Toutefois ,on observe des différences relativement importantes de mise en œuvre entre les départements, voire entre les CLI d'un même département. D'après une note DIRMI de Mai 1999 (*) les disparités départementales en matière de taux de contrats d'insertions sont très fortes, celui –ci variant en 1998 de 5% à plus de 100% (ce taux s'explique par la prise en compte des bénéficiaires qui ont un contrat en cours bien que ne percevant plus l'allocation). Le taux moyen national étant de 50.3% pour la même année.

Le schéma page suivante fait apparaître les principales entités (individus ou organismes) intervenant dans le dispositif RMI et leurs différentes relations.
Il fait ressortir les deux grands volets de ce dispositif et en particulier la mise en œuvre du contrat d'insertion .

(**) statistiques sur les contrats d'insertion du RMI-note DIRMI du 27 mai 1999

DE LA DEMANDE DU RMI A LA SIGNATURE DU CONTRAT D'INSERTION



..... Type de lien entre entités (avec entre parenthèse le rang de la relation dans la procédure)
 _____ Unité concernée (Organisme ou personne)

II RMI ETAT DES LIEUX : situation de la CLI DE Nîmes dans le dispositif gardois

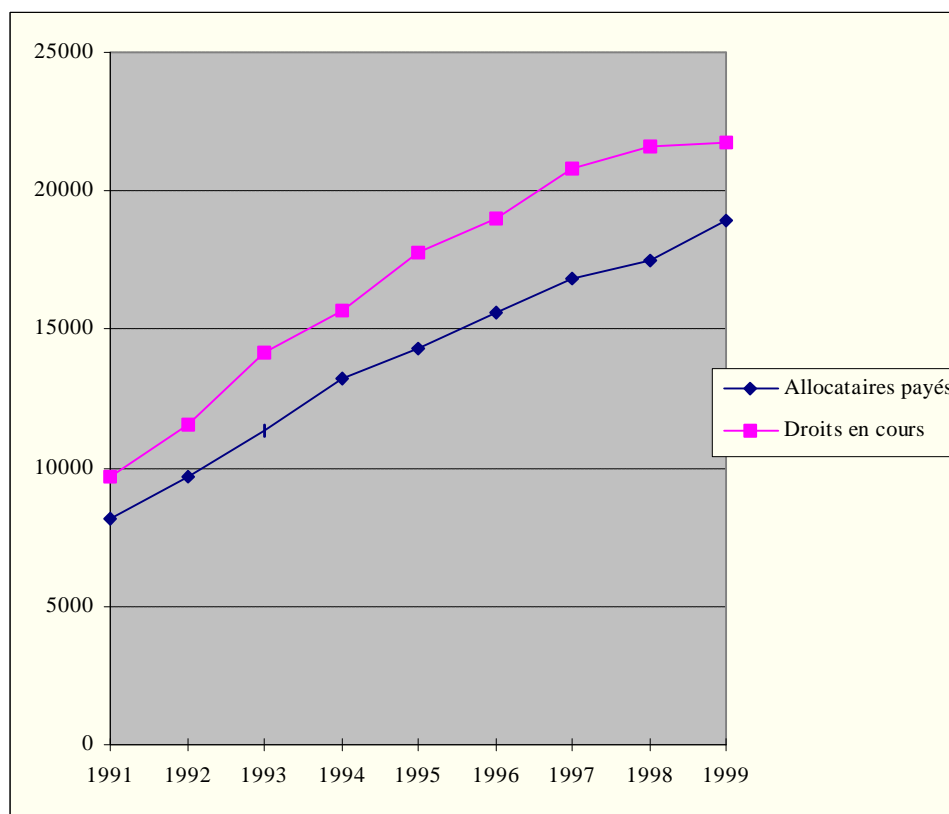
2-1 RMI dans le département du Gard

Le département du Gard comptait au 30 juin 1999 **18945** allocataires RMI (*) soit +8,15% par rapport à juin 1998. (+ 3,88% en 1997 pour la même période)

Allocataires payés et droits en cours dans le département du Gard

(au 30 Juin de chaque année)

(source MDI)



Toutes les données statistiques débutent en 1991, date d'informatisation du dispositif.

(*) Il convient de distinguer les allocataires des bénéficiaires du RMI dont le nombre était de 21769 au 30 Juin 1999 . Par bénéficiaires (ou droits en cours) ,on entend toutes les personnes présentes dans le dispositif RMI : aussi bien celles dont l'allocation continue d'être versée que celles faisant l'objet d'une suspension. Cette dernière peut être prononcée pour plusieurs raisons : non transmission à la CAF de la déclaration trimestrielle de ressources, dépassement du plafond de ressources, suspension sur décision Préfet...

Cette évolution ne correspond pas à la tendance constatée fin 1998 par la DIRMI (*) sur une majorité de départements métropolitains dont la croissance des effectifs RMI est en net ralentissement (+7,5% en 1996, +5,8% en 1997, +3.8% en 1998).

Cette progression du nombre de bénéficiaires RMI dans le département du Gard est d'autant plus inquiétante qu'elle se situe dans un contexte de ralentissement du chômage – 4,4%(**)et de reprise de la croissance économique.

Elle peut néanmoins s'expliquer en partie par la progression considérable , de 10%l'an, des demandeurs d'emploi , cumulant plus de trois ans de chômage, progression faisant contraste avec la tendance régionale (+1,6%) et à fortiori nationale (-1,1%) .

Le taux de contractualisation sur le département est au 31 Octobre 1999 de 46%.

• Organisation du dispositif d'insertion

Le dispositif gardois est régi par le protocole d'accord conclu entre l'Etat et le Département le 15 avril 1993, modifiant l'organisation mise en place en 1989.

IL a été crée une mission départementale d'animation et de coordination de l'insertion (MDI), cellule de « pilotage » du dispositif dont la responsabilité est en fait assurée par le chargé de mission départemental .

Par ailleurs ***les huit CLI existantes*** ,circonscription de base du dispositif ,***ont été fédérées en 3 antennes locales d'insertion*** correspondant notamment aux bassins d'emploi ,afin d'assurer une meilleure prise en compte des réalités socio économique .(carte ci-après)

Secteur 1 (CLI du Vigan, Ales arrondissement, Ales ville)

Secteur 2 (CLI Nord Est et Sud Est)

Secteur 3 (CLI Nîmes, Grand Nîmes et Sud)

(*) Circulaire DIRMI du 7 Mai 1999 « 1.112.108 allocataires du RMI AU 31 /12 /98 »

(**) Ministère de l'emploi et de la solidarité . Le marché du travail dans le Gard août 1999.

Chaque CLI dispose :

→ **d'un secrétariat** chargé de l'enregistrement et du suivi des contrats d'insertion ainsi que des décisions de la commission

→ **d'une cellule d'appui** composé de manière pluri disciplinaire (médecin, travailleurs sociaux, techniciens emploi formation)
Elle est chargé de développer et mobiliser l'offre d'insertion, suivre les actions engagées au titre du PDI , apporter aux services instructeurs ainsi qu'aux CLI un appui technique lors de la validation des contrats d'insertion et de l'élaboration des programmes locaux d'insertion.

2.2 Le contexte local (CLI de Nîmes)

La CLI de Nîmes recouvre exactement le territoire de la municipalité. Bien qu'elle ne présente pas le taux de contractualisation le plus faible du département (61%), **le choix s'est imposé pour deux raisons majeures**

- **Le volume considérable de bénéficiaires du RMI sur ce secteur** qui représente 30% de l'ensemble des 8 CLI du département.

- **Le fonctionnement atypique de cette CLI** : 86 % des demandes de RMI sont instruites par le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de la ville de Nîmes.

Par ailleurs il y a séparation ,au sein du service instructeur, entre instruction administrative et instruction sociale : l'ouverture des droits étant assurée par le CCAS, le contrat d'insertion étant établi par une association appelée « Association Locale d'Insertion (ALI) ».

L'analyse portera plus particulièrement sur le CCAS sachant que cette structure de part son poids dans le dispositif local est très représentative du fonctionnement global du dispositif de contractualisation à la CLI de Nîmes.

La CLI DE Nîmes recouvre exactement le territoire de la municipalité.

2.2.1 Une organisation atypique

Le CCAS est le principal acteur de l'instruction et du suivi des allocataires(86%des demandes).

DEMANDES RMI INSTRUITES AU 30/09/99		
Services instructeurs	Demandes	Pourcentage
C.C.A.S.	1566	86,93
Services social	180	10,01
M.S.A. et autres	56	3,06
Total	1802	100

Deux raisons majeures à cette procédure :

- un accord tacite conclu localement avec le service polyvalent de secteur visant à organiser une répartition des publics au titre de l'instruction administrative. Dans les communes de plus de 2.000 habitants, l'instruction des demandes sera assurée par les CCAS.
- Antérieurement à la mise en place du RMI, l'institution par la ville de Nîmes à l'instar d'autres communes de France, d'un système de revenu minimum .

⇒ **Par ailleurs cet organisme**, en raison d'une insuffisante professionnalité de son personnel en matière d'insertion, **a délégué la totalité du suivi social à une association**, à l'origine para-municipale, mais qui depuis 1998 s'est recomposée, dénommée (Association locale d'insertion ALI).

Le principe posé par la loi est celui de la continuité de l'organisme chargé des deux aspects de l'instruction (instruction administrative et instruction sociale) afin d'éviter la multiplication des intervenants auprès des bénéficiaires.

Il est cependant prévu le recours à un autre organisme pour l'élaboration du contrat d'insertion, lorsque cette continuité ne peut être assurée, par faute de moyens suffisants.

Cette pratique assez bien utilisée à la mise en place du RMI semble actuellement plutôt marginale .

La MSA a opté pour le même principe que le CCAS puisque l'élaboration et le suivi des contrats d'insertion sont assurés par l'office nîmois des migrants.

Conformément à la loi , le demandeur a le libre choix du lieu de dépôt de sa demande de RMI : CCAS, service social départemental , association ou organisme à but non lucratif agréés à cet effet par le Préfet.

Sur la CLI de Nîmes six organismes ont été conventionnés, habilités le plus souvent pour le public qui fréquente leurs structures

- Mutualité sociale agricole (MSA) pour les bénéficiaires RMI relevant du régime agricole .
- Association régionale d'études et d'action auprès des tsiganes (AREAT) pour les gens du voyage.
- CHRS « les glycines » géré par l'armée du salut.
- CHRS « Henry Dunant » géré par la croix rouge .
- CHRS « Le Mas d'Alesti » géré par l'association l'Espélido.
- CHRS « Service d'accueil et d'orientation des itinérants (SAOI) géré par l'association l'Espélido.

2.2.2 Situation socio économique dégradée

La situation économique et sociale de la ville de Nîmes est particulièrement préoccupante. Préfecture de 133.424 habitants (*) soit 21.5% de la population du Gard, Nîmes est une ville qui subit très gravement la crise. Elle subit par ailleurs la concurrence de sa voisine montpelliéraine .

La ville de Nîmes se caractérise par une croissance démographique soutenue (+3.9% entre recensement 1990 et estimation INSEE 1999), alimentée pour l'essentiel par l'excédent migratoire.

La situation en matière d'emploi est toujours très tendue avec **un taux de chômage de 17% (taux régional 15,6%, taux national 11,3%)**.

En septembre 1999 on dénombre 11342 demandeurs d'emploi . En reprenant les données les plus récentes on peut tenter de dessiner le profil de cette population de chômeurs :

16,5% ont moins de 25 ans, 14% ont plus de 50 ans
plus de 50% sont des femmes, 17% sont d'origine étrangère
tout âge confondu 44% ont plus d'un an d'ancienneté de chômage.

Les quelques délocalisations récentes d'entreprises ne suffisent pas à elles seules à expliquer les difficultés économiques de l'agglomération nîmoise .

La création d'emploi est concentrée principalement sur le secteur tertiaire (marchand ou non marchand) dans lequel se développent des formes d'emplois précaires.

Selon une étude de l'INSEE de décembre 1998, 40,7% des allocataires nîmois de la CAF sont en situation économique difficile .Ce taux varie de 67% à 29% selon les quartiers, les quartiers les plus touchés correspondant aux trois zones urbaines sensibles (ZUS), créées dans le cadre du pacte de relance de la ville.

(*) Sources INSEE – Recensement et estimations localisées de population
Population Ville de Nîmes : - Recensement 1990 : 128410 habitants
- Estimations 1999 : 133424 habitants

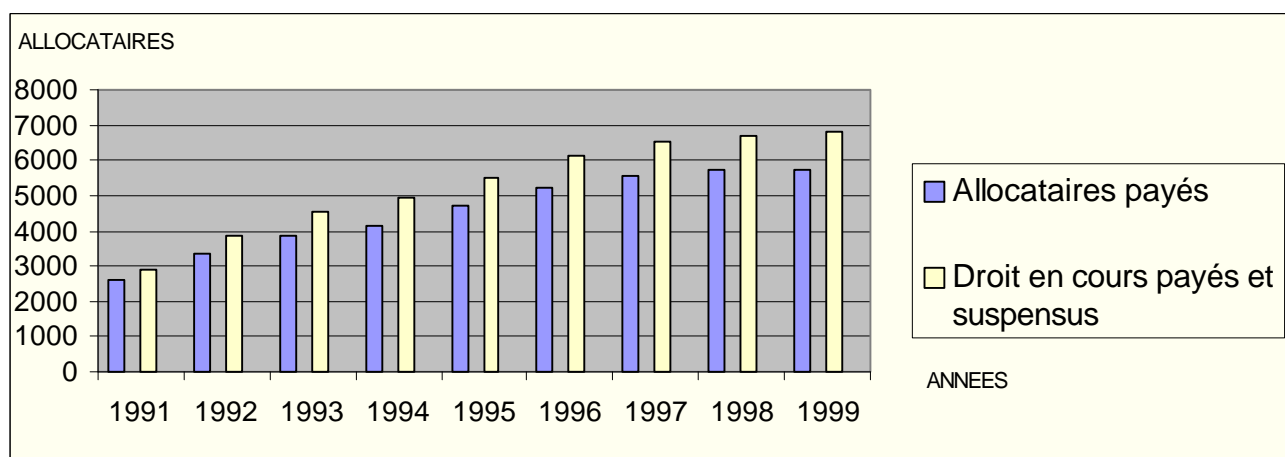
(**) Etude INSEE décembre 1998. Nîmes et précarité « une approche par quartier »

2.2.3 Un volume de bénéficiaires RMI important

Allocataires payés et droits réels en cours CLI de Nîmes (situation au 30 juin de chaque année)

(source MDI)

Année	Allocataires payés		Droit en cours payés et suspendus	
		Variation année précédente		Variation année précédente
1991	2591		2918	
1992	3341	29%	3856	32%
1993	3832	15%	4523	17%
1994	4169	9%	4911	9%
1995	4698	13%	5521	12%
1996	5217	11%	6109	11%
1997	5586	7%	6521	7%
1998	5740	3%	6701	3%
1999	5752	0%	6809	2%

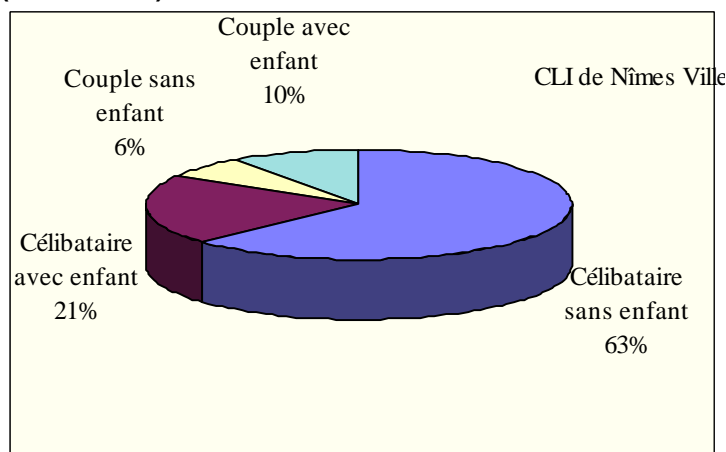


Les bénéficiaires du RMI sur la CLI de Nîmes présentent les caractéristiques suivantes

- **Prédominance des personnes isolées**

**Représentation de la population par situation familiale
Situation au 30.06.99**

(Source MDI)



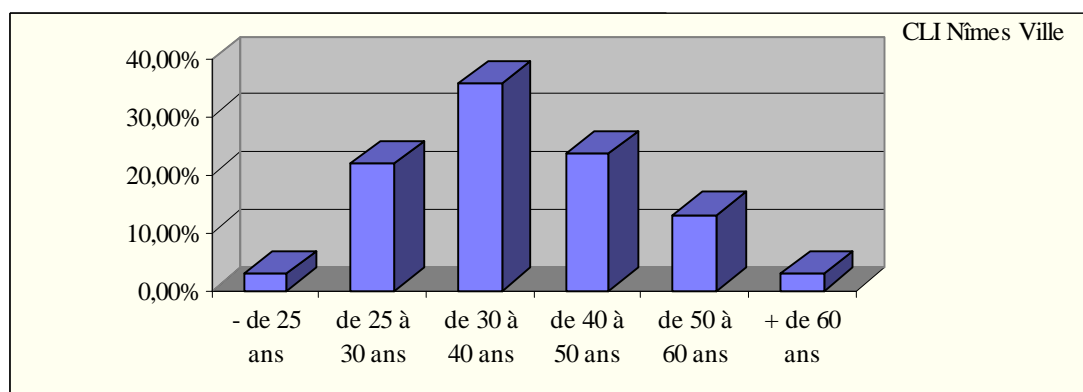
La proportion des « isolés » correspondant aux hommes ou femmes seuls d'une part et aux familles monoparentales d'autre part, représente plus des 3/4 des bénéficiaires du RMI. Les bouleversements socio démographiques de ces dernières années, l'évolution des structures familiales contribuent à la progression constante de cette typologie de personnes.

A contrario, la proportion des personnes vivant en couple concernées par le RMI est relativement modeste 16% dont un peu plus de la moitié ont des enfants. Les allocations familiales ainsi que les allocations logement sont souvent des compléments de revenus pour les foyers ayant des enfants qui sont ainsi moins dépendants du RMI.

· Population jeune

POPULATION PAR TRANCHE D'AGE
Situation au 30.06.99

(source MDI)



L'autre caractéristique forte de cette population est sa jeunesse (plus de 60% % a moins de 40 ans).

2.3 Contractualisation et typologie des allocataires

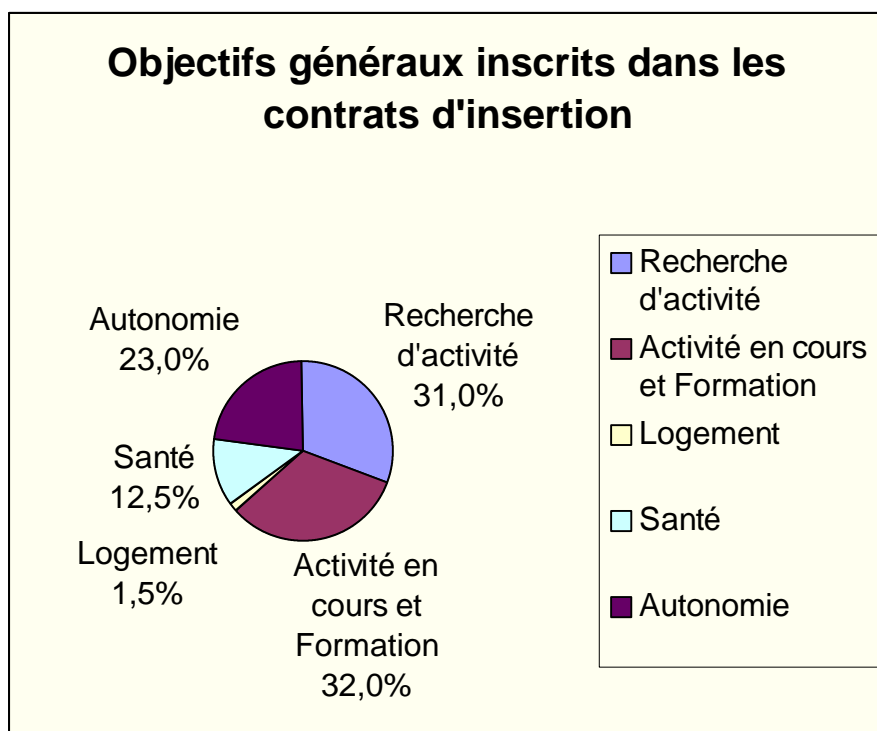
L'étude concerne les données du CCAS

2.3.1 Un nombre de contrats en progression depuis la mise en place du dispositif

	Contrat d'insertion		
		Variation année précédente	Taux de contractualisation
1991	1008		34
1992	1119	11%	29
1993	1428	28%	31
1994	1887	32%	38
1995	2090	11%	38
1996	2213	6%	36
1997	3834	73%	59
1998	4155	8%	61
1999	4160	0%	61

2.3.2 Nature des contrats d'insertion

Etude portant sur les contrats d'insertion instruits par le CCAS



· **Les procédures relatives à l'emploi et à la formation : 63%**

➤ **emploi** : les procédures relatives à l'emploi représentent **53 %** de la totalité des procédures inscrites dans les contrats.

21 % concernent une « activité en cours » (avec RMI différentiel)

Type de ces « activités en cours ». Il s'agit pour :

- ◆ 10 %, d'une activité salariée « de droit commun », avec, à terme, sortie du dispositif pour au moins 1/3 (activité à temps complet).
- ◆ 2 %, d'une création d'activité en cours (ou en préparation)
- ◆ 2 %, de CES « PDI »
- ◆ 7 %, de CES « de droit commun »

31 % concernent la recherche d'activité aidée ou non aidée

· **Les procédures « autonomie »**

➤ **AUTONOMIE** : sous cette rubrique qui représente 23 % des procédures, figurent :

D'une part la participation à des actions comme

- ◆ L' « Accompagnement vers l'insertion » (PDI) pour **10 %**
- ◆ La participation à des activités socio-culturelles ou à des « actions collectives d'insertion » (PDI) pour **2 %**,

D'autre part, des démarches administratives à mettre en œuvre ou à poursuivre (souvent avec l'aide de la DDSS) pour **8 %**.

De plus pour **3 %** il s'agit de démarches relatives à l'éducation des enfants.

2.3.3 Influence des caractéristiques individuelles sur la contractualisation

Cette hypothèse n'a pu être que partiellement vérifiée.

●Influence des caractéristiques individuelles sur la propension à contractualiser

L'objectif de l'analyse était de comparer le profil des signataires des contrats d'insertion à celui des non signataires.

Cette démarche s'est révélée impossible, les caractéristiques socio-démographiques étant tirées des fiches statistiques (annexe 3) renseignées par les services instructeurs lors du dépôt de la demande de RMI. Or le CCAS de Nîmes ne complète ce document qu'au moment de l'instruction sociale.

Par conséquent il est impossible de connaître le profil des bénéficiaires RMI rattachés à cet organisme avant l'élaboration du contrat. Il semblerait pourtant opportun, afin d'avoir une connaissance la plus exhaustive possible des besoins de l'ensemble des allocataires RMI, de procéder à l'enregistrement des situations en amont de la signature des contrats.

Par ailleurs deux paramètres paraissant fondamentaux pour l'analyse n'ont pu faire l'objet d'une exploitation (expérience professionnelle et situation familiale) ceux-ci en mouvance constante ne sont pas actualisés par le CCAS, par conséquent leur exploitation serait peu représentative de la situation réelle.

**Allocataires ayant signé un contrat d'insertion au 31/10/99
et caractéristiques socio-démographiques**

CARACTÉRISTIQUES SOCIO DEMOGRAPHIQUES	ALLOCATAIRE AYANT SIGNE UN CONTRAT D'INSERTION
<u>Sexe</u>	
Hommes	48,5
Femmes	51,5
<u>Age</u>	
Moins de 30 ans	24
3 à 39 ans	36
40 à 54 ans	33
55 et plus	7
<u>Niveau d'études de l'allocataire</u>	
Jamais fait d'études	5
Études primaire	19
Niveau 3 ^{ème} , début d'apprentissage	27,5
Apprentissage complet	20,5
Niveau seconde ou première	7
BAC	13
BAC +	8
<u>Ancienneté dans le dispositif</u>	
<u>Au 31/10/99</u>	
Moins d'un an	4
Un an à 3 ans	41
Plus de 3 ans	55
Total %	100
Effectifs	5420

L'objectif de la démarche était de vérifier si certains critères tel l'âge, le niveau d'étude influençaient fortement sur la probabilité de signer un contrat d'insertion.

●Influence des caractéristiques individuelles sur les contrats d'insertion des allocataires R.M.I. de longue durée

La population Rmiste de longue durée (+ de 3 ans) présente indéniablement des caractéristiques qui compromettent sérieusement les projets d'insertion et contribuent au maintien de cette population dans le dispositif. Cette catégorie de bénéficiaires cumule les handicaps à l'insertion professionnelle, plus âgée et mal

préparée pour affronter le monde du travail , elle souffre très souvent de difficultés d'ordre social doublée d'un mauvais état de santé.

→ Population ayant une moyenne d'âge élevée et un niveau d'étude relativement bas.

**Allocataires ayant signé un contrat d'insertion au 31/10/99
par âge et par niveau d'étude selon l'ancienneté dans le dispositif**

	Ancienneté au 31/10/99		
	Moins d'un an	1à3 ans	Plus de 3 ans
<u>Age au 31/10/99</u>			
Moins de 30 ans	38	37	12,5
30 à39 ans	37,5	31	41
40 à54 ans	23	27,5	37,5
55 ans et plus	1,5	4,5	9
	100	100	100
<u>Niveau d'études</u>			
Jamais fait d'études	3	3	7
Études primaires	14	13	25
Niveau 3 ^{ème} , début d'apprentissage	24	29	26
Apprentissage complet	17	21	20
Niveau seconde ou première	10	6	7
BAC	17	15	11
BAC +	15	13	4
	100	100	100

→ Population rencontrant fréquemment des difficultés d'ordre social et des problèmes de santé.

Contrats d'insertion et ancienneté dans le dispositif

Dominante contrat	Ancienneté au 31/10/99		
	Moins d'un an	1 à 3 ans	Plus de 3 ans
Autonomie sociale	24	21,5	24
Logement		2	2
Santé	4,5	7,5	17
Formation	13,5	13	7,5
Emploi	58	56	49,5
Échantillon 5420 contrat	100	100	100

Bien que l'accès à l'emploi soit le mode privilégié de l'insertion, l'accès aux soins est un objectif de contractualisation fréquemment recherché pour les Rmistes de longue durée (18 % pour cette population, 4,5 % pour les moins d'un an).

Par ailleurs le fait de contractualiser sur des objectifs d'insertion sociale peut être interprété comme un indice de forte précarisation de ces allocataires .

Cette analyse montre que **les bénéficiaires du RMI dans le dispositif depuis plus de 3 ans présentent des handicaps structurels qui compromettent sérieusement les projets d'insertion** (l'examen de la nature des contrats le montre clairement). Le poids de ces différents paramètres (âge, faible niveau d'étude, problèmes de santé, difficultés sociales) relevé sur les Rmistes de + de 3 ans, aurait une portée encore plus significative sur **ceux présents dans dispositif depuis plus de 5 ans qui représentent 51% des contrats en cours.**

La circulaire de Martine AUBRY du 31 décembre 1997 demandait aux DDASS de mettre en place une politique de suivi de ces populations.

DEUXIEME PARTIE

UN DISPOSITIF DE CONTRACTUALISATION INSUFFISAMMENT OPERATIONNEL QUI NECESSITE D'ETRE OPTIMISE

Ce deuxième volet de l'étude analysera d'abord la manière dont les fonctions opérationnelles du dispositif de contractualisation sont assurées (deuxième hypothèse avancée en introduction), puis les réponses apportées pour optimiser la contractualisation à la CLI de Nîmes.

I FONCTIONS OPERATIONNELLES DU DISPOSITIF DE CONTRACTUALISATION DIVERSEMENT ASSUREES

Les résultats insuffisants en matière de contractualisation découlent du fait que les différentes fonctions nécessaires à cet objectif (à savoir instruction sociale, validation et suivi de la réalisation du contrat), ont été parfois assurées que partiellement. Néanmoins des adaptations locales ont été parfois réalisées pour essayer d'améliorer le dispositif.

1.1 Instruction sociale (élaboration du contrat)

Cette procédure qui matérialise le lien entre l'allocation et l'insertion et qui doit s'effectuer dans le prolongement immédiat de l'instruction administrative ***reste difficile à assurer puisque une forte proportion des allocataires ne bénéficie pas d'un contrat d'insertion*** (40% sur la CLI de Nîmes). Pour rappel la loi précisait que chaque allocataire devait signer un contrat d'insertion dans les 3 mois.

1.1.1 Délais d'entrée dans une démarche de contractualisation encore trop longs

Le CCAS organise tous les quinze jours une information collective sur le dispositif d'insertion en faveur des allocataires non inscrits dans une démarche de contractualisation (convocations selon l'ordre chronologique d'obtention du RMI). L'objectif est par ailleurs de fixer un premier entretien avec un référent ALI dans la quinzaine qui suit.

Le délai moyen entre l'ouverture de droit et cette information collective était en 1998 de 16 mois. Celui ci, bien que n'étant toujours pas satisfaisant, a été ramené à 10 mois en 1999, cette réduction découlant de modifications intervenues dans les procédures .

Ceci est à nuancer en ce qui concerne **la population jeunes** (moins de 26 ans) qui fait l'objet d'un traitement prioritaire en lien avec la Mission Locale Jeune (MLJ) .**Le délai pour une première convocation est pour ce public de 3 à 5 mois.**

L'absence d'information sur le volet insertion au moment de la demande d'allocation contribue très certainement au manque d'enthousiasme affiché très souvent par les allocataires pour participer aux informations collectives (1/3 des convoqués pour le CCAS, ¼ pour le CRM).

Face à la surcharge de travail engendrée par l'arrivée massive d'allocataires, **différentes procédures ont été mises en place afin de pallier les limites des possibilités d'accueil du CCAS.**

● Lieux de premier accueil

Afin de favoriser l'insertion tant sociale que professionnelle des bénéficiaires de R.M.I, un des axes prioritaire du PDI 1995 était la mise en place de lieu d'accueil et d'écoute pour ces publics.

Crée à Nîmes depuis mai 1996 le Centre Ressource Multimédia (CRM) a pour objectif de permettre à une personne entrant dans le dispositif R.M.I. d'être accueillie, informée et orientée en fonction de ses projets. L'équipe du CRM se situe dans cette aide à l'élaboration d'un projet qui devrait se concrétiser dans les trois mois qui suivent la prise en charge de l'individu par cet organisme. L'accueil de la personne est le pivot de la démarche CRM. Il se fait principalement de façon individualisée, mais des temps d'accueil collectif sont également mis en place.

L'objectif est l'élaboration du premier contrat , le relais étant par la suite passé au service instructeur (ALI) qui en assurera le renouvellement.

La démarche qui avait été adoptée à la mise en place du CRM était le passage du relais lors de la signature du contrat d'insertion .Le contrat formalisant le contenu du projet élaboré par le CRM était signé entre l'intéressé et le CCAS.

Depuis 1998, cette procédure a fait l'objet de modifications avec toujours comme objectif de permettre aux bénéficiaires du R.M.I. de s'engager rapidement dans un processus d'insertion. L'organisation rendue nécessaire par le passage de relais entre le CRM et l'ALI induisait un retard pour la signature des contrats et par conséquent pour leur validation.

La procédure actuelle qui prévoit la signature du contrat entre le CRM et l'intéressé **a favorisé très certainement l'augmentation du nombre de contrats** réalisés par cet organisme.

Contrats signés : **1998 : 237**

1999 : 338 (fin octobre)

Elle supprime cependant l'articulation qui avait lieu auparavant en amont de la signature du contrat entre ALI et allocataire. Le bénéficiaire ne rencontrera le référent qui va l'accompagner par la suite dans son parcours d'insertion que lors du renouvellement du contrat, **ce qui est préjudiciable au bon déroulement de la démarche d'insertion.**

● Les contrats simplifiés

En août 1997 est mise en place une procédure visant à formaliser dans un contrat des actions d'insertion effectivement engagées par des bénéficiaires du R.M.I, mais non transcrites dans un contrat. Il s'agit d'actions d'insertion professionnelles (Contrat emploi solidarité CES) ou de formation (stages d'insertion et de formation pour l'emploi SIFE) .

Cette procédure est intéressante sur plusieurs points :

® **Elle permet de régulariser des situations qui auraient pu être préjudiciables aux intéressés .** L'absence d'engagement dans une démarche d'insertion sociale pouvant conduire à une radiation du dispositif.

® **Elle permet de maintenir les intéressés dans le dispositif** afin qu'ils puissent bénéficier des droits connexes même s'ils ne perçoivent plus d'allocation.

→ **Elle est beaucoup plus rapide que la procédure habituelle** puisqu'elle ne fait pas intervenir le service instructeur et **par conséquent le libère de contrats ne présentant pas de difficultés particulières** et ne nécessitant pas ,de ce fait ,une rencontre avec les intéressés.

La démarche retenue est la suivante :

Après vérification préalable auprès du service instructeur qu'un contrat n'est pas en cours de réalisation, le secrétariat de la CLI adresse à l'intéressé un contrat simplifié (annexe 4) afin de formaliser la démarche d'insertion. Le contrat est validé à la prochaine CLI .

Une démarche similaire est adoptée lors de renouvellements de contrats pour formaliser une prolongation d'action d'insertion majoritairement de type accompagnement vers l'insertion (AVI) ou chantiers d'insertion.

Nombre de contrats simplifiés :
1998 → 80
1999 → **140** (fin novembre)

● Les prolongations de contrats

Cette procédure arrêtée conjointement par la MDI et le CCAS devrait permettre à cette organisme de se libérer des renouvellements de contrats pour lesquels le projet d'insertion et les actions proposées étaient reconduites à l'identique.

Les publics retenus étaient les personnes âgées très souvent proches de la retraite ainsi que les allocataires qui rencontraient des problèmes de santé.

Or actuellement le nombre de prolongations de contrats augmente de façon ininterrompue puisqu'il correspond à 1/3 des renouvellements effectués par le CCAS (1200 sur les 3635 renouvellements 1998).

D'une procédure qui se voulait à l'origine marginale, on s'oriente de plus en plus vers une banalisation de la démarche dont le caractère dérogatoire ne correspond pas toujours aux critères ciblés au départ.

On peut s'interroger par ailleurs sur la légalité de ce document qui n'est signé ni par l'intéressé ni par le président de CLI.

1.1.2 Phases d'élaboration du contrat jusqu'à la formalisation

Le contrat est la formalisation de l'aboutissement de la démarche d'insertion menée par le service instructeur et l'allocataire.

Plusieurs étapes sont nécessaires à cet objectif qui nécessite la plupart du temps deux voir trois rendez-vous individuels avec le référent.

La rencontre entre le référent et le bénéficiaire débute généralement par un rappel de la présentation du dispositif RMI qui fixe en quelque sorte l'espace des contraintes dans lesquelles l'un et l'autre auront à évoluer.

●Elaboration d'un bilan diagnostic

La circulaire du 26 mars 1993 prévoit l'élaboration d'un bilan diagnostic qui « doit couvrir de manière globale la situation des membres du foyer afin de permettre d'identifier la nature des difficultés rencontrées et de déterminer une stratégie d'action adaptée. C'est donc une condition essentielle pour bâtir des réponses pertinentes et efficaces ».

Il convient au préalable de rappeler que les situations qui conduisent les personnes dans le dispositif RMI sont multiples :

→ Situations liées à la dégradation du marché de l'emploi :

- chômeurs de longue durée en fin de droit,
- agriculteurs confrontés à la reconversion (peu nombreux dans le département),
- jeunes chômeurs,
- commerçants ou artisans en faillite.

→ Situations liées au manque de formation professionnelle :

- femmes n'ayant jamais travaillé,
- jeunes sans qualification,
- adultes dont la formation n'est plus adaptée.

→ Situations liées à des migrations et à des différences culturelles :

- population d'origine immigrée,
- gens du voyage.

→ Situations issues de désinsertions graves :

- toxicomanies,
- conduites pathologiques faisant suite à des ruptures affectives ou à des événements dramatiques,
- pathologies sociales lourdes (délinquance, violences...),
- modes de vie atypique (errance...),
- personnes sans résidence stable.

Toutes ces situations nécessitent des traitements différenciés et une réponse personnalisée, formalisée dans un contrat d'insertion. Elles deviennent plus aiguës encore, lorsque interviennent des problèmes liés à l'âge, à la situation familiale, à l'état de santé, à l'absence de réseaux personnels de solidarité.

Par conséquent **la réalisation d'un bilan diagnostic** concernant tous les aspects de la situation du bénéficiaire, mais également de l'ensemble de la famille **est fondamentale pour déterminer la stratégie qui sera adoptée.**

Le référent vise à repérer dans l'histoire de la personne les éléments permettant d'expliquer la situation actuelle et détermine ainsi ce qui pourrait faire l'objet d'un contrat en axant ce diagnostic non seulement sur les carences du bénéficiaire mais également sur ses potentialités.

Dans certains cas, il sollicite le concours d'autres professionnels notamment le travailleur social qui est déjà en relation avec l'intéressé ou la famille.

Dès cette phase, l'adhésion de l'allocataire à la démarche d'insertion est décisive et il sera déjà possible d'apprécier le degré de coopération qui pourra s'instaurer avec la personne.

● Formalisation du contrat

Le contrat va être la formalisation par l'allocataire d'un projet d'insertion et la mise à disposition par la collectivité de moyens adaptés à ce projet.

L'adhésion du bénéficiaire est une nécessité pour aboutir à la construction d'un itinéraire personnalisé d'insertion.

→ Il s'agit pour le référent de faire adhérer le bénéficiaire aux propositions d'action visant à remédier aux difficultés identifiées.

Dès qu'un différent apparaît le référent est contraint de négocier, de trouver un compromis. Cette démarche est d'autant plus difficile que le bénéficiaire est installé dans le dispositif depuis plusieurs années. (situation rencontrée lors d'entretiens avec des bénéficiaires RMI de longue durée).

Cependant l'approbation obtenue ne signifie pas toujours que l'intéressé se conformera à l'ensemble des prescriptions. C'est le bilan effectué lors du renouvellement du contrat qui révélera si l'engagement pris par l'intéressé lors de la signature du contrat a été respecté.

Le bilan de la réalisation des actions constitue un des points majeurs des rencontres relatives au renouvellement de contrat.

L'évaluation doit apprécier la situation d'un individu, non seulement à un moment donné en tant que résultat mais aussi dans le cadre d'un itinéraire. Les actions d'insertion entreprises ont-elles fait progresser le bénéficiaire vers une meilleure insertion sociale et professionnelle ?

→ Les projets nécessitent parfois un enchaînement d'actions différentes, successives ou simultanées.

Le contrat d'insertion est en quelque sorte un « aiguillon ». Le référent va guider le bénéficiaire qui très souvent n'est pas en mesure de conduire à lui seul son projet d'insertion.

Pour les plus démunis, les premières phases porteront sur le rétablissement de la confiance en eux sur la solution de problèmes les plus urgents. ***C'est sans doute une vue « de bon sens » que pour accéder à une orientation professionnelle, puis à un emploi, il faut avoir réglé au préalable les problèmes de santé et de logement.***

Les problèmes de santé sont un frein à l'insertion sociale du bénéficiaire RMI. La préoccupation qui s'impose consiste à faire cheminer les allocataires concernés vers une meilleure insertion dans la société.

1.1.3 contrat d'insertion : outil adapté mais perfectible

Le caractère parfois trop formel des contrats nuit à l'efficacité.

Le contrat d'insertion doit faire apparaître tous les éléments utiles à l'appréciation de la situation du bénéficiaire ce qui n'est pas toujours le cas. La partie bilan de certains contrats n'est parfois pas renseignée.

Le respect de l'intimité de la vie personnelle du bénéficiaire et de la confidentialité de certaines informations justifie parfois une certaine discrétion dans les contrats.

Un certain nombre de contrats ne traduisent pas un véritable projet d'insertion. La nature des facilités offerte au bénéficiaire pour réaliser son projet ainsi que le calendrier des démarches, et activités d'insertion liées à ce projet, n'apparaissent pas toujours clairement.

1.2 Validation du contrat : une organisation adaptée au volume de bénéficiaires

Au 30 juin 1999 la CLI de Nîmes représente :

5750 allocataires du RMI (payés)

6800 droits en cours

4155 contrats d'insertion en cours

5063 contrats d'insertion ont été validés en 1998

Le secrétariat de la CLI est composé de deux personnes, composition à l'identique de la mise en place du RMI (voir première partie évolution du nombre de Rmistes et de contrats d'insertion paragraphes 2.2.3 et 2.3.1) .

La cellule d'appui s'est recomposée à plusieurs reprises, elle comprend :

2 ,5 postes de techniciens emploi formation

3 postes d'assistants sociaux

1 temps partiel de médecin (affecté aux 3 CLI de l'antenne)

La fonction de validation est remplie par la CLI dont le Président signe le contrat .

En juillet 1996 le Président de la CLI de Nîmes a souhaité modifier le fonctionnement de cette instance. Deux raisons majeures ont conduit à cette décision :

- ***le nombre considérable de contrats*** sur ce secteur induit une organisation adaptée

- ***la nécessité pour la CLI de jouer un rôle plus stratégique*** par l'élaboration d'une politique locale d'insertion

le mode de fonctionnement adopté est le suivant :

-Une réunion trimestrielle de la CLI qui est plus particulièrement consacrée au développement et au suivi de l'offre d'insertion

-Une réunion mensuelle du bureau de la CLI où les dossiers particuliers (demande fonds d'aide RMI, ouverture de droit étudiants, travailleurs indépendants etc) ainsi que les contrats jugés problématiques, sont étudiés.

Deux procédures coexistent :

-L' ensemble des contrats instruits par le service social ou la MSA sont examinés par la mission d'appui.

-S' agissant des contrats relevant du CCAS, celui-ci est seul juge de l'opportunité ou non de leur examen par le bureau de CLI puisqu'ils ne sont pas transmis au préalable au secrétariat de CLI et ne font pas par conséquent l'objet d'un pré examen.

Les contrats jugés par le CCAS sans problèmes particuliers sont transmis et examinés par le secrétariat de CLI qui soumet les plus uniquement les plus problématiques à la mission d'appui.

Il est clair qu'actuellement le volume de bénéficiaires RMI sur ce secteur a contraint les différents acteurs à mettre en place des procédures qui permettent de jouer sur le quantitatif au détriment parfois nous l'avons vu du qualitatif.

1.3 Suivi de la réalisation trop souvent défaillant

La fonction de suivi du contrat consiste à en vérifier le bon déroulement afin que le contrat ne soit pas un simple catalogue d'intention.

→ **Ce suivi est assez bien exercé avec les prestataires du PDI à la fois par la mission d'appui et les services instructeurs** (participation aux réunions de suivi de chantier ,participation aux bilans des actions...) Par ailleurs des fiches navettes ont été mises en place pour une meilleure articulation entre prescripteurs et prestataires.

® **Cependant on peut considérer ,fréquemment ,qu' il n'y a pas de véritable suivi de la réalisation du contrat,** hormis nous l'avons vu, en ce qui concerne les prestations PDI.

Entre deux contrats (même d'une durée d'un an) **il n'y a pas d'étapes intermédiaires de fixée** pour en évaluer la réalisation et éventuellement en **modifier l'orientation**. L'intéressé a toujours la possibilité de contacter l'ALI soit par téléphone , soit pour une demande de rendez- vous, mais très souvent il faudra attendre le renouvellement du contrat pour évaluer l'écart entre « prévu et réalisé ».

Cette fonction est essentielle car faute de suivi le contrat peut demeurer un vœu pieux .

Les relations entre les services instructeurs et le service public de l'emploi ainsi qu'avec les services sociaux sont trop cloisonnées. Les liens entre les différents acteurs ne se font pas dans une démarche organisée.

Lorsque le suivi du bénéficiaire est peu assuré, l'impact du processus d'insertion s'en trouve limité ce qui risque d'enfermer la personne dans la boucle du dispositif.

1.4 Accompagnement social : une nécessité

La circulaire du 27 mars 1993 met l'accent sur la nécessité absolue d'un accompagnement social.

· accompagnement vers l'insertion (AVI)

En matière d'accompagnement social **il a été mis en place en 1994 dans le département du Gard un dispositif original** , appelé Accompagnement vers l'insertion(AVI) **puisque'il résulte de la mutualisation des moyens financiers de, trois institutions** : le Conseil Général, l'Etat (crédits DDASS :ASI) et l'ANPE .Il est destiné aux personnes en situation de difficultés sociales et professionnelles notamment les bénéficiaires du RMI.

L'entrée en AVI se fait par prescription. Lorsqu'un service instructeur n'est pas suffisamment « outillé » pour assurer un accompagnement social il prescrit une AVI auprès d'un des quatre prestataires conventionnés sur la ville de Nîmes (en 1998, 1194 prescriptions d'AVI ont été faites sur la CLI de Nîmes).

Un cahier des charges a été établi entre les trois partenaires, il définit les objectifs à atteindre ainsi que les obligations du prestataire.

Les objectifs premiers de l'accompagnement concerne

- **L'accès à la formation**
- **L'accès à un emploi** (quel qu'en soit le type)
- **Le maintien dans un emploi ou une formation**

Cependant des objectifs intermédiaires sont le plus souvent à prendre en compte avant qu'une démarche de formation ou qu'un engagement professionnel ne soient possibles.

L'accompagnement peut préalablement apporter un soutien à la sortie de difficultés, à des démarches administratives, à construire un projet ou le mettre en œuvre.

Cet accompagnement personnalisé consiste à des entretiens individuels, des accompagnements physiques si nécessaire, un travail partenarial avec les institutions et organismes intervenants dans les secteurs de l'emploi, de la formation et dans le secteur social.

Cependant l'AVI n'est qu'une étape définie et délimitée par le service instructeur qui sollicite une mesure ponctuelle et transitoire.

Par conséquent se pose le problème de la pérennisation de ce suivi qui risque d'être fortement compromise par le manque de relais à l'issue de la mesure.

Le service instructeur aura-t-il les moyens de suivre l'allocataire dans la durée et sur l'ensemble de ses difficultés ? A moins qu'entre temps l'allocataire ait acquis son entière autonomie.

· **Mesures d'accompagnement personnalisées dans le cadre du PNAE**

Dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi (PNAE) arrêté pour la France suite au sommet européen de Luxembourg, est mise en place une politique d'intervention pour faciliter l'accès à l'emploi des chômeurs de longue durée ainsi que des « personnes menacées d'exclusion », dont les bénéficiaires du RMI.

Les propositions d'actions faites ,à l'issue d'un entretien individuel approfondi, **vont de l'appui ponctuel à un accompagnement personnalisé vers l'emploi, renforcé dans certains cas d'un appui social.**

Au 30 juin 1999 : 340 Rmistes ont bénéficié d'un appui ponctuel, 86 d'un accompagnement personnalisé vers l'emploi, 142 d'un appui social.

L'observation a montré que le dispositif de contractualisation a été insuffisamment opérationnel, certaines fonctions ayant été plus ou moins bien assurées. Ces dysfonctionnements sont dus majoritairement aux caractéristiques de la CLI de Nîmes (pour rappel : volume considérable de bénéficiaires, position quasi monopolistique du CCAS, séparation entre instruction administrative et instruction sociale).

Par conséquent, une amélioration du dispositif de contractualisation passe nécessairement par une réorganisation des procédures mises en place , mais également des différentes instances ,et au sein même des organismes acteurs de l'insertion.

II PROPOSITIONS POUR AMELIORER L'OPERATIONNALITE DU DISPOSITIF

2.1_Accès à des procédures d'insertion dans les meilleurs délais possibles

2.1.1 Amélioration de l'information des bénéficiaires sur le volet insertion du dispositif

●Pour beaucoup d'allocataires le RMI est avant tout un droit à une allocation et beaucoup découvrent, au moment de l'information collective , les contraintes résultant de l'élaboration d'un contrat d'insertion. Cette notion de contrat reste floue dans l'esprit de beaucoup d'intéressés. Certains éprouvent des réticences à s'engager dans une démarche de re-dynamisation sociale ou professionnelle, d'autres ne prennent pas pleinement conscience de la part d'investissement personnel que nécessite la réalisation d'un contrat d'insertion

Or l'efficacité et la pertinence d'une action d'insertion dépendent pour une majeure partie de la motivation et de l'implication personnelle du bénéficiaire .

Il serait donc opportun d'informer le demandeur de l'obligation d'établir un contrat d'insertion ainsi que de l'intérêt de cette démarche dès l'instruction administrative.

Par ailleurs la délivrance systématique de la plaquette réalisée par les services de la DDASS et du Conseil Général sur les droits et obligations des allocataires, consoliderait cette information.

●D'autre part ***les convocations aux informations collectives*** n'insistent pas assez sur le caractère obligatoire du contrat d'insertion et par conséquent ***devraient être***

revues pour être plus incitatives (elles devraient préciser la possibilité de suspension de l'allocation).

La menace de suspension peut être utilisée comme une pédagogie de choc, c'est un élément dissuasif pour inciter la personne à rencontrer le service instructeur . En utilisant la menace de suspension dès la première convocation, cette démarche éviterait très certainement un certain nombre d'avertissements (246 en 1998) et par la même de suspensions (109 en 1998), car celle-ci n'a d'intérêt que tant qu'elle n'est pas effectivement mise en œuvre.

Ces modifications éviteraient que les bénéficiaires ne découvrent l'obligation de contractualisation plusieurs mois après l'attribution de l'allocation et favoriserait leur mobilisation.

2.1.2 Etude sur la population Rmiste de longue durée

En décembre 1998, parmi les 3.365 contrats d'insertion en cours à l'ALI, environ 1.730 concernaient des personnes dans le dispositif depuis plus de 5 ans soit environ 51 % des contrats.

Par conséquent une étude de ces populations s'impose afin que l'ALI ne soit pas « embolisée » par ces publics et puisse de ce fait favoriser l'insertion des personnes nouvellement entrées dans le dispositif afin que celle-ci ne se sédentarise pas à leur tour. Une longue période d'inactivité réduit considérablement les aptitudes à intégrer un emploi ordinaire.

Il faut cependant éviter le risque qu'en se recentrant sur les publics « les plus employables » , cette démarche n'ait un effet d'exclusion vis à vis des publics les plus lourds.

Il convient donc d'affiner l'analyse sur ce type de public afin qu'une réflexion puisse être menée au niveau de la CLI sur les démarches d'insertion à entreprendre auprès de ces allocataires.

Il est nécessaire de cibler les bénéficiaires qui pourraient relever d'une allocation aux adultes handicapés , ceux ayant choisi le RMI comme solution d'attente car proche de la retraite et ne présentant pas la plupart du temps d'handicaps structurels. Pour les populations présentant un cumul de handicaps les contrats à caractère social ou de santé répondent à un besoin réel. **Cependant cette réponse est appropriée lorsqu'elle est assortie d'une mesure d'accompagnement clairement identifiée ou d'un suivi social.**

2.2 Favoriser la démarche d'insertion par un contrat amélioré et des procédures mieux assurées

2.2.1 Révision du caractère parfois trop formel des contrats

Le contrat étant un outil d'appui à la relation d'aide à la personne il doit pouvoir donner des repères et un rythme à l'intervention sociale.

Pour cela des actions concrètes émanant du PDI ou du droit commun doivent accompagner le projet d'insertion. Un contrat à connotation santé doit pouvoir inclure des actions ayant comme objectif de rompre l'isolement dans lequel se trouve certains allocataires. IL peut s'agir d'actions d'intégration dans le quartier par le biais d'activités culturelles ou sportives ou d'actions plus orientées sur le développement personnel du bénéficiaire, ces actions étant utilisées comme support de re-mobilisation.

La durée du contrat fait partie intégrante du processus de contractualisation. Elle permet de construire l'agenda des rencontres selon la nature de la relation d'aide à construire. Une durée de contrat longue (12 mois) doit nécessairement s'accompagner d'actions d'insertion bien ciblées ou de bilans intermédiaires permettant d'évaluer l'écart entre le « prévu » et le réalisé.

2.2.2 Révision de la procédure de prolongation

L'utilisation de plus en plus fréquente de la procédure de prolongation (actuellement 1/3 des renouvellements) nuit à l'efficacité du dispositif d'insertion. Cette démarche occulte la phase bilan qui permet d'établir un nouveau contrat qui tienne compte de l'évolution de la situation, du réalisé et des nouvelles perspectives envisageable.

Par conséquent ***elle devrait rester marginale.***

2.2.3 Renforcement du suivi

· **Renforcement de l'articulation avec d'autres acteurs de l'insertion**

Le système de fiche de liaison mis en place avec les prestataires d'actions PDI, peut être généralisé à certains organismes (ANPE, services sociaux). La fiche de liaison apporte des éléments que la transmission orale n'assure pas forcément. La prescription est par ailleurs mieux formalisée et peut, par conséquent, être évaluable en fin de parcours.

• **Renforcement des mesures d'accompagnement dans le cadre du PNAE**

Il est prévu une montée en charge progressive jusqu'en 2002 des moyens alloués à ce dispositif, notamment par un renforcement des crédits relatifs à l'appui social individualisé ASI).

Il convient par conséquent, **de sensibiliser les organismes instructeurs à cette procédure afin qu'ils s'engagent plus fortement** dans cette démarche en prescrivant aux bénéficiaires, dont la situation le nécessite, une recherche d'emploi aidée.

•Créer sur les crédits d'insertion une mission d'aide au suivi des contrats

cette mission serait composée de conseillers d'insertion, qui pourraient être des travailleurs sociaux, des conseillères en économie sociale et familiale. **Elle aurait comme objectif d'assurer le suivi des contrats d'insertion pour des actions où celui-ci aurait été repéré comme étant insuffisamment assuré.**

2.3 moyens mis en œuvre

2.3.1 Révision de la position du CCAS en tant qu'instrument privilégié de la mise en œuvre du RMI

La position quasi monopolistique du CCAS en tant qu'organisme instructeur qui pouvait se concevoir à la mise en place du RMI, ne peut perdurer, dans la situation de montée en charge (1^{er} contrat et renouvellement) dans laquelle se trouve actuellement la CLI de Nîmes, **sans préjudicier à une contractualisation de qualité.**

Jusqu'à présent l'accent a été mis principalement sur l'amélioration des délais d'entrée dans une démarche de contractualisation (création du CRM, mise en place des contrats simplifiés).

Or on assiste actuellement à un déport de la problématique au niveau des renouvellements des contrats.

L'ALI constitue pour le bénéficiaire un point de passage obligé à plusieurs reprises, lors de la préparation du contrat ainsi que des phases successives de renouvellement.

« L'engorgement » quasi obligé au niveau de cette structure explique que pour pallier cette difficulté l'association utilise des dérivatifs (utilisation exponentielle des prolongations, durée des contrats de plus en plus longue, etc) .

Par conséquent, seule une meilleure répartition des publics bénéficiaires entre CCAS et Service Social Départemental permettra de jouer sur la contractualisation sans préjudicier à sa qualité.

Pour cela le Service Social Départemental doit s'engager plus fortement dans le dispositif RMI, d'autant plus qu'un certain nombre de bénéficiaires fait déjà l'objet d'un suivi social par ces services.

Cette orientation est intéressante à deux points de vue :

-pour les instances de pilotage du dispositif d'insertion :un interlocuteur quasi unique influençant fortement les politiques mises en place .

-Pour le demandeur : cette démarche favoriserait le libre choix d'un service instructeur et s'inscrirait dans la politique de guichets multiples polyvalents mis en place dans le cadre de la CASU.

2.3.2 Instruction administrative et instruction sociale assurée par le même organisme.

L'organisation mise en place en 1989 et qui prévoyait deux Organismes distincts pour l'instruction de la demande d'allocation et l'élaboration des contrats nécessite aujourd'hui d'être ré étudiée. L'ensemble de la procédure serait confiée au CCAS.

Cette démarche aurait comme avantage pour les différents acteurs concernés par le dispositif (RMI) d'avoir un seul interlocuteur clairement identifié. Celui-ci étant par ailleurs l'organisme habilité en tant que service instructeur, pourra par conséquent jouer de son rôle hiérarchique pour imposer ses objectifs et la démarche à suivre pour leur réalisation.

La difficulté rencontrée à ce jour avec l'ALI réside dans le fait qu'il n'y a aucun responsable nommément désigné au sein de cette structure pour coordonner l'ensemble du personnel (conseillers en insertion et secrétariat).

2.3.3 Renforcement ou dédoublement de la CLI de Nîmes

Partant du postulat de la nécessaire dotation en moyens supplémentaires de cette structure, le dédoublement de la CLI permettrait d'avoir deux instances beaucoup plus gérables qu'une seule.

L'objectif est d'une part de permettre que l'ensemble des contrats fasse l'objet d'un pré-examen conjoint secrétariat-cellule d'appui. Actuellement certains dossiers sont examinés exclusivement par le secrétariat de CLI.

Il est d'autre part opportun que le secrétariat puisse jouer son rôle de relance auprès des services instructeurs, l'outil « échancier CLI » facilitant cette procédure.

2.3.4 Renforcement du rôle d'animation des chargés de mission RMI

Les fonctions de chargés de mission RMI ont été définies par la circulaire du 13 janvier 1989. Le chargé de mission assiste le Préfet dans l'animation et la coordination du dispositif.

Or dans le département du Gard, ***il n'y a pas à proprement parler de politique d'animation exercée par le chargé de mission RMI.***

Deux raisons majeures à cela :

- L'absence de chargé de mission ANPE dont les fonctions sont partiellement assurées par le chargé de mission généraliste.
- Le rôle prépondérant exercé par la MDI en matière d'insertion.

Les faiblesses relevées en matière d'animation des dispositifs institutionnels locaux (CLI et Cellules d'Appui) ainsi qu'en matière d'animation du réseau des instructeurs contribuent très certainement à certains dysfonctionnements pointés.

Par conséquent , le renforcement de la fonction d'animation s'impose dans le cadre d'une harmonisation des pratiques entre les différentes CLI , du développement du volet formation et information des services instructeurs et du respect de la législation.

Mais au delà de ces principes de base , l'intervention du chargé de mission RMI doit pouvoir être plus prospective pour toute mesure visant à améliorer le dispositif d'insertion.

CONCLUSION

Si l'on veut que le " i " de RMI ne reste pas lettre morte, il faut admettre que l'insertion présente de multiples facettes, autres que professionnelle, et que même dans le registre professionnel elle n'aura plus qu'exceptionnellement la forme de l'emploi stable salarié.

Il faut distinguer deux catégories de personnes dans la population bénéficiaire du RMI :

- les personnes pouvant travailler mais que la situation économique a contraint à l'inactivité
- les personnes cumulant les handicaps et qui auraient rencontré des difficultés pour avoir un travail stable, même en situation de plein emploi.

Le contrat est par conséquent le moyen privilégié de mobilisation de ces deux catégories de bénéficiaires afin de leur donner de nouvelles chances et favoriser ainsi un droit d'accès à des procédures d'insertion.

Il est donc nécessaire de veiller à ce que tous les bénéficiaires puissent effectivement s'engager dans une démarche d'insertion. A cet égard une procédure telle que le contrat présente un intérêt indiscutable.

L'étude réalisée sur la CLI de Nîmes a établi que les fonctions opérationnelles du dispositif de contractualisation sont diversement assurées et qu'il convient par conséquent d'apporter les aménagements nécessaires pour en renforcer l'efficacité.

Certains dysfonctionnements relevés sont propres à cette instance et sont générés notamment par son fonctionnement atypique ainsi que par le volume important de bénéficiaires RMI recensés.

Par conséquent les solutions proposées pour y remédier sont difficilement transposables aux autres CLI, dans lesquelles généralement l'équilibre entre services instructeurs (service sociaux et CCAS) est mieux respecté et où nous avons un nombre important de CCAS, souvent de petite taille, pour assurer l'instruction des demandes.

Les difficultés rencontrées par ces organismes nécessitent des réponses appropriées. Elles sont dues généralement :

- à un personnel non qualifié ce qui limite considérablement leur action notamment dans tous les domaines liés à l'insertion
- à un nombre de demandes trop minime ce qui induit des difficultés pour maîtriser les procédures et les réponses apportées.

En revanche, les dispositions pour améliorer le contrat proprement dit peuvent être généralisées à l'ensemble des CLI. Leur mise en œuvre ne nécessitant pas de réorganisation majeure, car relevant plus d'informations collectives à l'attention des services instructeurs, peut par conséquent intervenir à court terme.

La réalisation des actions préconisées dépend dans une large mesure de la volonté des institutions (Etat et Conseil général) à mobiliser les différents acteurs concernés par la problématique de contractualisation.

Bibliographie SOMMAIRE

Ouvrages et rapports

Henri Dugelay : Guide Pratique du RMI et de l'insertion .
Editions ENSP.

Commission nationale d'évaluation du RMI PRESIDEE PAR P. Vanlerenbergh RMI
le pari de l'insertion. La documentation française mars 1992.

Conseil économique et social : Grande pauvreté et précarité économique et social.
Rapport présenté par Joseph Wresinski février 1987.

Vive le RMI des deux côtés du guichet. (alternatives sociales)

Les 10 ans du RMI (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité) Novembre 1998

Programme départemental d'insertion du Gard (programme triennal. 98 – 2000).

Textes juridiques

- Loi n° 88.1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au Revenu Minimum d'Insertion.
- Loi n° 92.722 du 29 juillet 1992, portant adaptation de la loi du 1^{er} décembre 1988, relative au RMI et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.
- Circulaire DIRMI n° 93.04 du 27 Mars 1993 relative à la mise en œuvre du RMI
- Circulaire DAS / CDE du 5 mai 1995 sur l'extension des missions et des bénéficiaires de l'appui social individualisé.
- Loi d'orientation du 27 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

LISTE DES ANNEXES

- LISTE DES SIGLES UTILISES (ANNEXE1)
- ARRETE FIXANT COMPOSITION CLI DE NIMES (ANNEXE2)
- FICHE STATISTIQUE CONCERNANT LES CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES (ANNEXE 3)
- MODELE CONTRAT SIMPLIFIE (ANNEXE 4)

LISTE DES SIGLES UTILISES

ALI (association locale d'insertion)
AREAT (association régionale d'étude et d'actions auprès des tsiganes)
ASI (appui social individualisé)
AVI (accompagnement vers l'insertion)
CAF (caisse d'allocations familiales)
CCAS (centre communal d'action sociale)
CDI (conseil départemental d'insertion)
CES (contrat emploi solidarité)
CHRS (centre d'hébergement et de réadaptation sociale)
CLI (commission locale d'insertion)
CRM (centre ressources multimédia)
DIRMI (délégation interministérielle au RMI)
MDI (mission départementale d'insertion)
MLJ (mission locale jeunes)
MSA (mutualité sociale agricole)
PDI (programme départemental d'insertion)
PLI (programme local d'insertion)
PNAE (plan national pour l'emploi)
RMI (revenu minimum d'insertion)
SIFE (stages d'insertion et de formation pour l'emploi)
ZUS (zone urbaine sensible)