



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales

Date du Jury : **12 et 13 Septembre 2002**

**LA NECESSAIRE REDYNAMISATION DU
DISPOSITIF D'INSERTION DU RMI.
L'EXEMPLE DU DEPARTEMENT
DU PUY-DE-DOME**

Julien LAUMIER

Sommaire

<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>1 - LE RMI DANS LE DEPARTEMENT DU PUY-DE-DOME : CADRE JURIDIQUE ET ETAT DES LIEUX</u>	5
<u>1.1 Le cadre juridique : textes et dispositif</u>	5
<u>1.1.1 Une prestation originale</u>	6
<u>1.1.2 Les institutions du RMI</u>	9
<u>1.1.3 Le parcours</u>	15
<u>1.2 Etat des lieux du RMI dans le département du Puy-de-Dôme</u>	16
<u>1.2.1 Le contexte local</u>	16
<u>1.2.2 Typologie des bénéficiaires du RMI</u>	21
<u>2 - MONOGRAPHIE D'UN DISPOSITIF EN « MAL D'INSERTION »</u>	27
<u>2.1 Le contrat d'insertion : une portée limitée en matière d'insertion</u>	28
<u>2.1.1 « Les contrats d'insertion : des effets contrastés sur la sortie du RMI »</u>	29
<u>2.1.2 L'enchaînement des contrats : un effet levier qui s'amenuise</u>	36
<u>2.1.3 Trois profils d'allocataires pour trois grandes fonctions du RMI</u>	37

<u>2.2</u>	<u>Des fonctionnements institutionnels à revoir</u>	39
2.2.1	<u>Revoir le fonctionnement des CLI</u>	39
2.2.2	<u>Des difficultés pour les personnes à s'approprier la démarche d'insertion</u>	41
2.2.3	<u>La multiplicité des dispositifs et leur opacité</u>	45
<u>3 -</u>	<u>PROPOSITIONS POUR AMELIORER LE DISPOSITIF D'INSERTION DU RMI</u>	52
<u>3.1</u>	<u>Mettre l'usager au cœur du dispositif d'insertion</u>	52
3.1.1	<u>Rendre l'usager acteur de son parcours d'insertion</u>	52
3.1.2	<u>Développer un accompagnement adapté aux besoins des bénéficiaires,</u>	53
3.1.3	<u>Mieux articuler RMI et lutte contre les exclusions et améliorer l'accueil et l'information des bénéficiaires</u>	58
3.1.4	<u>Associer les personnes en situation d'exclusion à la mise en œuvre des politiques sociales</u>	60
3.1.5	<u>Rendre l'emploi plus attractif</u>	61
<u>3.2</u>	<u>Clarifier le rôle des différents acteurs et renforcer leur coordination</u>	61
3.2.1	<u>Clarifier les responsabilités</u>	62
3.2.2	<u>Simplifier et renforcer la coordination et la concertation institutionnelle locale</u>	65
3.2.3	<u>Mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'objectifs quantifiables et développer des outils d'information et d'évaluation.</u>	69
<u>Conclusion</u>		72

Liste des sigles utilisés

A.A.H.	Allocation Adulte Handicapé
A.I	Allocation d'Insertion
A.P.I.	Allocation de Parent Isolé
A.S.S.	Allocation de Solidarité Spécifique
C.A.F.	Caisse d'Allocations Familiales
C.C.A.S.	Centre Communal d'Action Sociale
C.D.I.	Conseil Départemental d'Insertion
C.I.	Contrat d'insertion
C.I.A.S.	Centre Intercommunal d'Action Sociale
C.L.I.	Commission Locale d'Insertion
C.N.A.F.	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
C.S.E.R.C	Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts
C.R.E.D.O.C.	Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
D.A.R.E.S.	Direction de l'Animation de la Recherche des Etudes et des Statistiques
DIRMI	Délégation Interministérielle au RMI
D.R.E.E.S	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
I.A.E.	Insertion par l'Activité Economique
I.N.S.E.E.	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
M.S.A.	Mutualité Sociale Agricole
P.D.A.L.P.D.	Plan Départemental d'Accès au Logement pour les Personnes Défavorisées
P.D.I.	Plan Départemental d'Insertion
P.L.I.	Plan Local d'Insertion
P.L.I.E.	Plan Local d'Insertion par l'Economie
P.N.A.E.	Plan National pour l'Emploi
R.M.I	Revenu Minimum d'Insertion

INTRODUCTION

Le revenu minimum d'insertion a aujourd'hui quatorze ans. A l'origine, ce dispositif devait répondre à au moins deux objectifs. La loi du 1^{er} décembre 1988 était à cet égard sans ambiguïté : « Toute personne dont les ressources n'atteignent pas le montant du revenu minimum...et qui s'engage à participer aux actions définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit au RMI ».

L'objectif premier du dispositif RMI était donc de réduire la pauvreté par le versement d'une prestation monétaire sous conditions de ressources et, en parallèle, de fournir une aide à l'insertion sociale ou professionnelle.

Parce qu'il répondait à des besoins de plus en plus criants et à l'attente d'une large majorité de la population, le RMI a suscité dès l'origine un très vif intérêt.

Mais l'intérêt dont il a bénéficié tient aussi pour une large part à ses caractéristiques propres car c'est un dispositif novateur à plusieurs points de vue.

La mise en place du RMI a ainsi contribué à promouvoir de nouvelles normes de l'action publique dans le champ du social.

Parmi elles, on peut citer **l'approche globale** du bénéficiaire destinée à ajuster le plus finement possible l'intervention sociale à ses besoins, la **territorialisation** des mesures et des politiques afin de mobiliser des ressources et des acteurs divers et la **contractualisation** des procédures pour favoriser l'engagement du bénéficiaire et son suivi par les professionnels de l'action sociale et de l'emploi.

La création en 1988 du RMI a en effet constitué une innovation conceptuelle majeure par la prise en compte globale de la situation de l'intéressé.

Au-delà de la seule pauvreté, l'exclusion se caractérise par le cumul de difficultés sociales et la rupture progressive des liens sociaux. Le chômage, la perte du logement, la maladie, l'échec scolaire ou encore l'instabilité familiale alimentent ainsi la spirale de l'exclusion. Ces ruptures successives ne suffisent toutefois pas à décrire les phénomènes d'exclusion.

Le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) distingue trois types de mécanismes expliquant l'entrée dans la pauvreté :

- l'empêchement, rendement très faible de l'investissement scolaire qui empêche d'accéder à une activité rémunérée
- la « reproduction sociale »
- le basculement à la suite de ruptures successives

La nécessité d'un traitement global de ces problèmes a constitué un défi pour les pouvoirs publics habitués à conduire des politiques sectorielles. La France a été le premier pays européen à fonder une politique sur le concept multidimensionnel d'exclusion afin d'appréhender globalement le phénomène.

Néanmoins, l'approche catégorielle n'a pas pour autant disparu car les bénéficiaires du RMI constituent de fait une nouvelle catégorie. Le RMI est en effet une allocation dont le niveau est déterminé non par une analyse des besoins réels du bénéficiaire mais par une série de critères relatifs à l'âge, aux revenus et à la situation familiale du demandeur.

Tant pour ses aspects novateurs, comme la co-gestion du dispositif, que par l'importance des problèmes auxquels il est censé apporter une réponse, le RMI a conduit à une recomposition des logiques institutionnelles. L'application du dispositif implique en effet une mobilisation politique et un décloisonnement des administrations, des institutions et des spécialistes. En faisant apparaître de nouveaux enjeux politiques, économiques et spatiaux, le RMI met ainsi les institutions à l'épreuve, notamment parce que des logiques territoriales tendent à se substituer à des logiques politico-administratives.

Enfin, beaucoup plus qu'une contrepartie exigée du bénéficiaire, l'obligation d'insertion doit être vue comme une obligation collective majeure visant à assurer le maintien d'un minimum de cohésion sociale. Comme le note Pierre Rosenvallon, il s'agit « *d'une nouvelle forme du social* », à l'inverse de ce qui se passe dans les pays anglo-saxons où le *workfare* vise à prévenir des comportements visant à l'exploitation du système de protection sociale.

Mis en place en 1988, dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté, le RMI a connu un développement important comme en témoigne la croissance du nombre de ses bénéficiaires qui a été permanente, bien qu'à des rythmes divers.

Plusieurs travaux ont montré les origines diverses de cette augmentation, liée pour partie à la dégradation de la situation de l'emploi et pour partie aux restrictions successives des règles de couverture chômage qui accusent un décalage de plus en plus sensible avec la dynamique du marché du travail marquée notamment par le développement de l'emploi précaire et la baisse de la demande d'emploi non qualifié.

Le dispositif RMI est aujourd'hui le premier des minima sociaux avec environ un million d'allocataires.

« En 2000, pour la première fois depuis la création du RMI, le nombre d'allocataires a connu une baisse, d'un peu plus de 5 %. Ce résultat favorable ne doit cependant pas masquer un constat global peu favorable.

La réduction du nombre d'allocataires est en effet très inférieure à celle du chômage de longue durée et sa poursuite n'est pas assurée. Le dispositif d'insertion apparaît comme l'élément faible du dispositif et concentre les critiques. La situation des allocataires présents de longue date dans le dispositif continue à se dégrader.

De plus, dans un contexte d'amélioration sensible de la conjoncture économique, le maintien d'un nombre élevé d'allocataires du RMI peut conduire à des interrogations sur la capacité des pouvoirs publics à traiter réellement le problème. Les enquêtes d'opinion montrent une dégradation de l'image des allocataires du RMI dans la population »¹.

Aujourd'hui, l'échec relatif de la perspective initiale de transition associée à la démarche d'insertion a contribué à faire réapparaître au sein du débat public un certain nombre de questions sur le dispositif RMI.

Malgré l'importance et la diversité des actions d'insertion mises en place, il apparaît comme un dispositif pérenne, et non transitoire, pour une part importante des bénéficiaires, et peut parfois s'analyser comme la troisième composante du système d'indemnisation du chômage.

C'est dans ce contexte qu'est intervenu un plan de redynamisation du dispositif d'insertion du RMI dans le cadre du plan français d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adopté le 6 juin 2001.

¹ Cf. introduction au plan de redynamisation du dispositif d'insertion du RMI.

Parallèlement, le Puy-de-Dôme s'était engagé dans une action spécifique à destination des bénéficiaires du RMI présents depuis longtemps dans le dispositif.

L'objet de cette action est de savoir si les actions menées en matière d'insertion sont adaptées aux besoins de cette population et de développer l'information sur cette population spécifique. Cette opération a débuté début 2002 et la première évaluation interviendra au second semestre 2002.

En parallèle, une étude complémentaire a semblé nécessaire pour faire le point sur:

- le profil des bénéficiaires du département
- l'offre d'insertion existante
- les pratiques contractuelles
- le dispositif sur le Puy-de-Dôme et le travail en partenariat

L'objectif de cette étude étant au final de proposer des pistes nouvelles pour rendre l'insertion plus efficiente.

Certaines thématiques majeures de l'insertion, comme l'insertion par l'activité économique, ne seront ici que partiellement abordées, priorité ayant été donnée à l'analyse du fonctionnement du dispositif sur le département.

La première partie de ce mémoire dresse donc un état des lieux du RMI. Après une description de la situation actuelle sur le plan national, le cadre juridique (textes et dispositif) est rappelé et sa déclinaison départementale évoquée.

La deuxième partie s'attache à analyser les bénéficiaires et leurs besoins, en insistant particulièrement sur les bénéficiaires du RMI depuis plus de deux ans dans le département. L'étude de cette population en « mal d'insertion » s'accompagnera également d'une analyse du fonctionnement institutionnel.

La troisième et dernière partie s'appliquera à rechercher et à proposer des pistes nouvelles pour favoriser l'insertion, notamment professionnelle, des bénéficiaires du RMI.

1 - LE RMI DANS LE DEPARTEMENT DU PUY-DE-DOME : CADRE JURIDIQUE ET ETAT DES LIEUX

L'appréhension du dispositif RMI dans le département du Puy-de-Dôme nécessite dans un premier temps de préciser le cadre juridique de ce dispositif novateur.

1.1 LE CADRE JURIDIQUE : TEXTES ET DISPOSITIF

La loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 « relative au revenu minimum d'insertion » dispose, dans son article premier :

« Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national ».

Cette loi, votée à la quasi unanimité, est l'aboutissement d'une longue période de débats liée la prise de conscience de l'aggravation de la pauvreté et de la difficulté pour notre système de protection sociale de répondre à ce phénomène. La prise de conscience s'est révélée plus tardivement en France que dans les autres pays Européens en raison du caractère plus développé de notre système de protection sociale.

En France, il a fallu en effet attendre les années quatre-vingt pour que le développement de la pauvreté et de l'exclusion sous l'effet de la crise économique suscite un mouvement d'opinion dans ce sens.

Les grandes étapes de cette prise de conscience ont été marquées par une série de rapports.

Début 1981 un rapport effectué par Gabriel Oheix proposait, entre autres, l'institution d'un « minimum de soutien social ».

La proposition du Père Wresinski dans son rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » en 1987 de mettre en place un revenu minimum sans le volet insertion a largement contribué à faire avancer le sujet. En outre, quelques collectivités

territoriales (Ille-et-Vilaine, Territoire de Belfort...) avaient pris l'initiative de créer des revenus minimum dans le cadre de l'aide sociale facultative.

Le dispositif, mis en place par la loi du 1^{er} décembre 1988, articule trois composantes :

- une allocation monétaire, qui est subsidiaire et différentielle.
- des droits connexes, notamment en matière de couverture maladie et d'allocation logement, qui ont une incidence non négligeable sur les ressources globales disponibles.
- un contrat d'insertion.

Pour aborder ce dispositif dans toute sa diversité, il apparaît nécessaire de le présenter d'un triple point de vue : celui de la prestation, celui des institutions et celui du parcours d'insertion.

1.1.1 Une prestation originale

L'originalité de la loi instituant le revenu minimum d'insertion en France vient de ce qu'elle lie intimement une **prestation quasi universelle**, qui constitue un droit, et une **démarche d'insertion** basée sur un engagement contractuel entre l'individu et la société.

1.1.1.1 Le RMI : un droit objectif, subsidiaire et une allocation différentielle

Le **droit à prestation** est quasi universel². Il s'agit d'un droit objectif, ouvert dès que certaines conditions sont remplies. La rupture avec l'aide sociale traditionnelle est ici décisive puisque l'ouverture du droit au RMI est liée à des caractéristiques ou des situations objectives déclarées et vérifiées.

De plus, les minima sociaux étaient destinés à des catégories de population : personnes âgées, adultes handicapés, parents isolés.

Cette fois, la population tout entière est concernée :

- dans son champ territorial (France et DOM)

² Bertrand Fragonard, « Le RMI, une grande ambition », *Droit social*, juillet-août 1989.

- dans son champ socioprofessionnel : les exploitants agricoles et les non-salariés ont droit au RMI, qui n'est d'ailleurs subordonné à aucune condition d'activité antérieure
- dans son champ personnel, avec deux notables exceptions : la population étrangère récemment arrivée en France³ et les jeunes de moins de 25 ans, sauf s'ils ont des enfants à charge

Le RMI constitue en outre un **droit subsidiaire**, n'intervenant qu'en dernier lieu. Les demandeurs du RMI doivent donc faire valoir au préalable tous les autres droits légaux, réglementaires et conventionnels auxquels ils peuvent prétendre (article 23 de la loi RMI).

Le RMI apparaît ainsi clairement comme un des éléments de la protection sociale et ne peut être analysée en dehors de ce cadre. Il intervient en ultime filet de protection, après les filets que sont l'assurance chômage, les autres minima sociaux existants, ...

Le RMI apparaît enfin comme une **allocation différentielle**. L'article 4 de la loi du 1^{er} décembre 1988 définit en effet l'allocation comme « *égale à la différence entre le montant du RMI et les ressources* » du bénéficiaire. L'allocation de RMI ne correspond pas au montant du barème RMI mais permet, en s'ajoutant au total des ressources, d'obtenir un revenu égal à ce montant. Cet aspect du dispositif est souvent mal compris par le public.

1.1.1.2 L'insertion

La **démarche d'insertion** constitue un volet majeur du dispositif RMI. L'article 11 de la loi du 1^{er} décembre 1988 oblige ainsi le bénéficiaire à « *souscrire l'engagement de participer aux activités ou aux actions d'insertion dont il sera convenu avec lui...* ».

La circulaire d'application du 26 mars 1993 souligne que « *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 aux actions ou activités d'insertion définies avec lui ; celui de la collectivité qui s'engage à offrir des actions ou activités d'insertion correspondant aux besoins* ».

³ Ont droit au RMI, les étrangers disposant d'une carte de résident de dix ans, ou, depuis trois ans, d'une carte de séjour temporaire avec mention d'une activité professionnelle.

L'insertion proposée aux bénéficiaires du RMI, et définie avec eux, est prise dans une acception large comme le rappelle l'article 37 de la loi du 1^{er} décembre 1988 et peut ainsi prendre la forme :

- d'activités d'intérêt collectif dans une administration, un organisme d'accueil public, associatif, à but non lucratif
- d'activités ou de stages d'insertion dans le milieu professionnel, définis par convention avec des entreprises ou des associations selon des modalités fixées par voie réglementaire
- de stages destinés à l'acquisition ou à l'amélioration d'une qualification professionnelle par les intéressés
- d'actions destinées à aider les bénéficiaires à retrouver ou à développer leur autonomie sociale

Si, le contrat d'insertion est lié au versement de la prestation, plusieurs nuances d'importance méritent d'être préciser.

Il ne conditionne pas le versement de la prestation pendant une durée initiale de trois mois ; son absence ne peut conduire à l'interruption de l'allocation lorsque ce sont les services chargés de préparer et de conclure ledit contrat avec l'intéressé qui sont responsables.

Cet objectif d'insertion apparaît ainsi particulièrement ambitieux et traduit l'idée que le RMI n'est pas une simple aide financière mais repose sur un engagement réciproque entre l'individu et la société. Comme le note Pierre Rosenvallon, le RMI constitue une « *nouveau type de droit social, occupant une place intermédiaire entre droit et contrat* »⁴.

Si le service de l'allocation de RMI est du domaine de l'Etat et des organismes payeurs que sont les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, l'animation du dispositif d'insertion doit selon la loi être conduite conjointement entre le représentant de l'Etat et le Président du Conseil Général.

« *Ils conduisent ensemble et contractuellement l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI avec le concours des autres collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ou privé* » précise l'article 34 de la loi du 1^{er} décembre 1988.

⁴ Pierre Rosanvallon, « La nouvelle question sociale », Edition du Seuil, 1995.

Le Conseil Général a en effet un rôle majeur dans l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Aux côtés des moyens que mettent en œuvre l'Etat, principal financeur des actions d'insertion des bénéficiaires du RMI, la région, les communes, ... , la loi a prévu une obligation de participation financière minimale du département pour des actions d'insertion.

L'obligation légale annuelle correspond à 17 % (pour la métropole) du montant des allocations de RMI versées par l'Etat dans le département dans l'année précédente.

Néanmoins, ces crédits peuvent être utilisés de manière souple : utilisation directe, subventions de tous types à des associations, à des entreprises, prêts, abondements de fonds de garantie,...

Le copilotage du dispositif impose un nouveau type de relation, nécessitant un partenariat étroit, que l'on retrouve dans le paysage institutionnel du RMI.

1.1.2 Les institutions du RMI

Le dispositif RMI a été marqué par des priorités récapitulées dans l'article 34, qui ont présidé à l'élaboration des institutions du RMI. Ces principes, au nombre de trois, sont :

- le choix de mobiliser de nombreux acteurs très divers, et donc de les faire se rencontrer pour définir et mettre en œuvre l'insertion ;
- le choix du niveau départemental comme cadre principal d'organisation et de développement des politiques d'insertion ;
- le choix d'un copilotage du dispositif départemental par l'Etat et le conseil général ;

La complexité du dispositif, la multiplicité des acteurs qu'il fait intervenir, l'importance des enjeux rendent aujourd'hui plus nécessaire que la cohérence d'ensemble du RMI soit garantie, non seulement à l'intérieur du RMI lui-même, mais aussi entre le RMI et les autres formes d'actions sociales ou d'insertion professionnelle.

La loi a ainsi mis en place une organisation transversale pour remédier aux carences des anciennes politiques sectorielles et autonomes.

Mais avant de les aborder, il est nécessaire d'évoquer la disparition récente de la délégation interministérielle au RMI (DIRMI), instituée auprès du Premier ministre.

Le délégué était notamment chargé de suivre l'application de la loi RMI, de coordonner l'action des ministères concernés, d'animer les politiques d'insertion, de faire des propositions pour améliorer les dispositifs de lutte contre la pauvreté.

Mais « les changements intervenus depuis 1988 dans le contexte institutionnel, l'élargissement du champ de la coordination interministérielle à l'ensemble des problématiques d'insertion sociale, ainsi probablement que les résultats en demi-teinte de la DIRMI dans son rôle de coordination interministérielle, ont amené à faire le choix de confier ce rôle à une direction de l'action sociale renforcée plutôt qu'à une structure spécifique »⁵.

Au niveau local, la mise en cohérence est traduite dans la loi par la mise en place d'un certain nombre d'instances, associant largement les différents services de l'Etat et du Conseil Général.

1.1.2.1 Le conseil départemental d'insertion (CDI)

Coprésidé par le Préfet et le Président du Conseil Général, ce conseil est composé de :

- de l'Etat, d'établissements publics de l'Etat et du département ;
- de la région et des communes ;
- des institutions, organismes ou associations intervenant dans le domaine social ;
- des entreprises, institutions, organismes ou associations intervenant dans le domaine économique ou en matière de formation professionnelle ;
- des Présidents des commissions locales d'insertion (CLI) ;

La mission principale du CDI, lieu d'échange et de dialogue, est l'élaboration, l'adoption et le suivi de la mise en œuvre du programme départemental d'insertion (PDI).

⁵ Propos du ministère de l'emploi et de la solidarité repris dans le rapport 2001 de la Cour des Comptes.

1.1.2.1.1 Le PDI

Le PDI, qui s'appuie notamment sur les programmes locaux d'insertion (PLI) élaborés par les CLI, vise à :

- évaluer les besoins à satisfaire ;
- recenser les actions d'insertion déjà prises en charge par l'Etat, les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public ou privé ;
- évaluer les moyens supplémentaires à mettre en œuvre ;
- harmoniser l'ensemble des actions d'insertion conduites ou envisagées dans le département ;

Le PDI constitue l'outil majeur de l'insertion, le levier pour permettre la participation de tous les partenaires. Il traite ainsi de l'ensemble des aspects de l'insertion (accès à l'emploi, formation, logement, santé...) et aborde les moyens de l'insertion des publics spécifiques (sans résidence stable, gens du voyage,...).

Néanmoins, un double écueil est à éviter : le programme ne doit pas se limiter à de grandes orientations ou à une simple déclaration d'intention ; il ne doit pas être non plus un catalogue trop détaillé risquant de figer le dispositif.

Le PDI du Puy-de-Dôme, qui était annuel pour les années 1999 et 2000, est devenu tri-annuel pour la période 2001-2003, anticipant sur les directives nationales.

1.1.2.1.2 Le CDI

Le CDI doit également :

- assurer la cohérence des actions d'insertion conduites ou à conduire dans le département, et prendre notamment en compte les plans locaux d'insertion économique (PLIE) rebaptisés par la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998, plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi ;
- mettre en place un dispositif d'évaluation indépendante et régulière des actions d'insertion menées ;
- examiner les programmes locaux d'insertion et proposer le cas échéant d'affecter des moyens à leur exécution.

- proposer toutes études ou enquêtes sur les phénomènes spécifiques de pauvreté et de précarité dans le département ;

Le CDI a donc une place décisive dans l'élaboration et la coordination de la politique d'insertion au niveau départemental.

En outre, l'article 36 de la loi du 1^{er} décembre 1988 prévoit que le CDI peut élargir le champ du PDI à l'ensemble de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et à l'ensemble des actions en faveur de l'insertion sous réserve que les crédits d'insertion obligatoires restent affectés aux bénéficiaires du RMI.

1.1.2.2 La commission locale d'insertion

La loi du 29 juillet 1992 a très sensiblement élargi les missions de la Commission locale d'insertion, venant du constat que la réussite de l'insertion se joue prioritairement au niveau local, au plus près des bénéficiaires.

Le nombre, le ressort et le siège des CLI sont fixés conjointement par le Préfet et le Président du conseil général. Il existe aujourd'hui environ 650 CLI au plan national et le nombre d'allocataires par CLI varie fortement. .

La CLI comprend :

- des représentants de l'Etat et du Conseil général ;
- des représentants des communes du ressort de la commission ;
- des représentants des institutions, entreprises, organismes ou associations intervenant dans le domaine de l'insertion ;
- membres siégeant à titre consultatif le cas échéant ;

La commission locale d'insertion a pour missions, selon l'article 42 de la loi du 1^{er} décembre 1988, modifiée par la loi du 29 juillet 1992 :

- d'évaluer les besoins d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI dans son ressort ;
- de recenser l'offre disponible d'insertion et d'évaluer les possibilités d'évolution et de diversification ;
- d'adresser des propositions au CDI en vue de l'élaboration du PDI ;
- d'élaborer un PLI destiné à assurer l'offre d'insertion adaptée aux bénéficiaires du RMI ;

- d'animer la politique d'insertion ;
- d'approuver les contrats d'insertion ;

Cette liste traduit bien la volonté du législateur de donner aux CLI, à côté de sa mission de validation des contrats d'insertion, un rôle large dans la stratégie locale d'insertion. D'autant plus que chaque commission a la possibilité de mettre en place un bureau, chargé notamment par délégation de la commission de la fonction d'approbation des contrats d'insertion.

Néanmoins les CLI demeurent encore des instances tournées essentiellement vers la validation des contrats d'insertion alors que cette fonction pourrait-être déléguée au bureau.

Concernant le Puy de dôme, seulement trois commissions sur neuf ont ainsi utilisé cette faculté.

1.1.2.3 La cellule d'appui

Une cellule d'appui, mise en place en partenariat avec les collectivités locales, peut-être située auprès d'une ou plusieurs CLI. Sa mission est double :

- apporter son concours à l'élaboration des contrats d'insertion, en fournissant aux organismes instructeurs des informations sur les organismes pouvant apporter une aide au diagnostic de la situation des allocataires ou pouvant concourir à l'insertion. Proche des services instructeurs, la cellule d'appui n'élabore cependant pas elle-même le contrat.
- animer la mise en place et le développement des actions d'insertion au niveau local : en lien direct avec la ou les CLI concernée(s) ; elle est donc un élément clé de l'élaboration des programmes locaux d'insertion.

Ces cellules sont restreintes pour être plus opérationnelles et sont constituées de professionnels bien insérés dans le milieu local, spécialisés et connaissant parfaitement les rouages sociaux, administratifs,...

L'installation effective des cellules d'appui sur le Puy-de-Dôme avait été validée par le programme départemental d'insertion pour 1999. Le PDI 2000 quant à lui mentionnait que

l'installation effective avait été réalisée à l'automne 1999, l'objectif étant que ces instances trouvent leur rythme de croisière au printemps 2000.

1.1.2.4 L'organisme instructeur

Il existe trois sortes d'organismes instructeurs :

- les Centres Communaux d'Action Sociaux (CCAS)
- le service départemental d'action sociale
- les associations et organismes agréés à cet effet

Ils sont chargés à la fois :

- de l'instruction administrative des demandes et des dossiers
- de l'insertion sociale, c'est-à-dire de l'élaboration du contrat d'insertion

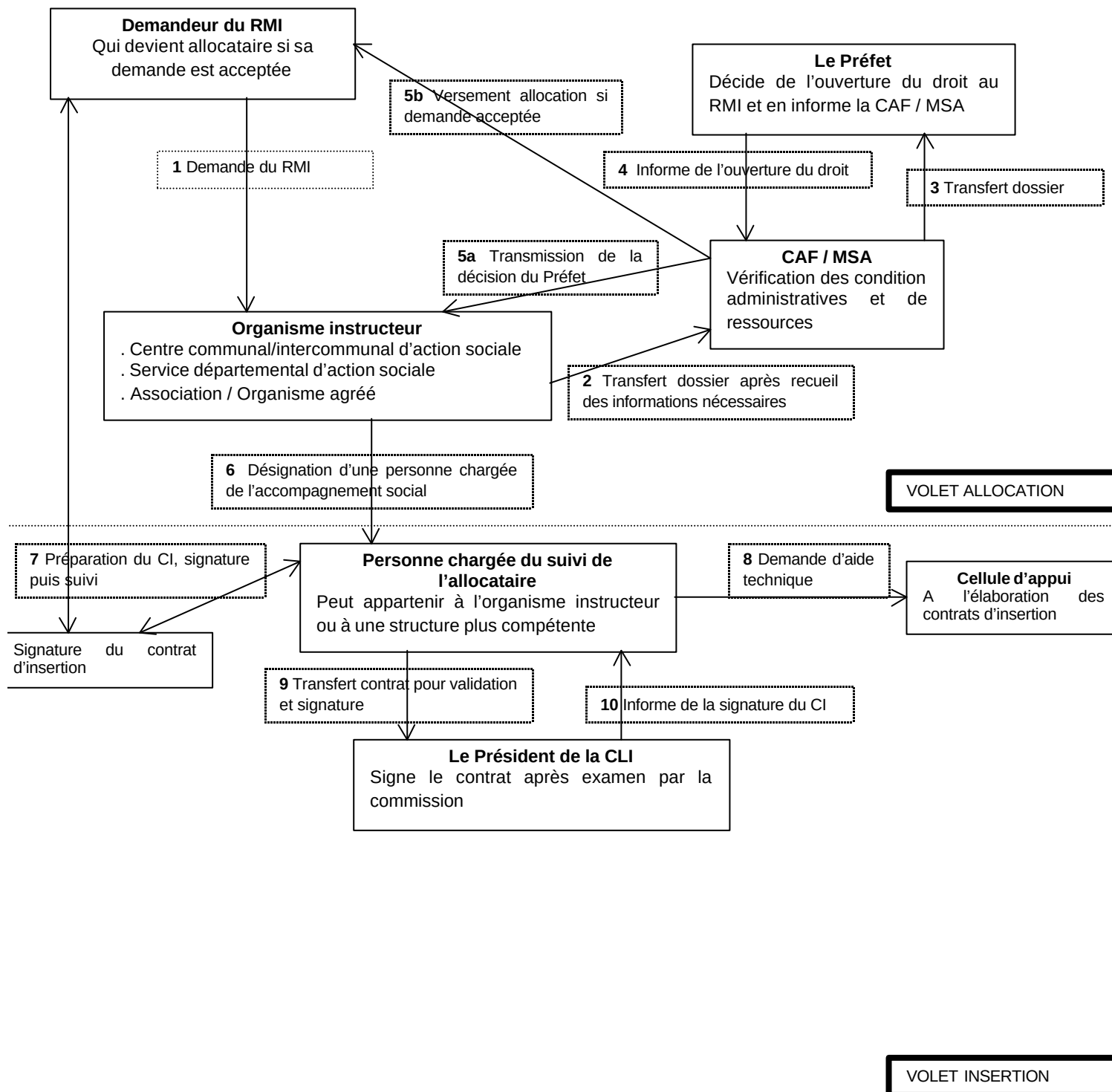
La loi du 1^{er} décembre 1988 insiste clairement dans son article 12 sur la continuité et la complémentarité des aspects de l'instruction et du suivi de l'insertion.

L'organisme instructeur doit ainsi désigner en son sein, pour chaque bénéficiaire de contrat, une personne chargée de coordonner la mise en œuvre (élaboration et suivi) de tous les aspects du contrat.

Même s'il existe quelques exceptions prévues par la loi, il apparaît dans un grand nombre de cas que le principe du référent unique n'est pas la règle.

1.1.3 Le parcours

Le schéma ci-dessous retrace le parcours d'un allocataire du RMI, de la demande (étape n°1) à la signature du contrat d'insertion (étape n°10).



1.2 ETAT DES LIEUX DU RMI DANS LE DEPARTEMENT DU PUY-DE-DOME

L'analyse des bénéficiaires du RMI dans le département du Puy-de-Dôme nécessite que soit précisé dans un premier temps le contexte local tant au niveau démographique qu'économique.

1.2.1 Le contexte local

Le développement d'informations sur les territoires est primordial en ce qu'il aide à la compréhension du contexte dans lequel les CLI ont à intégrer leur action.

En outre, le RMI est un dispositif très dépendant de son environnement : tant en amont (processus qui font que des gens arrivent au RMI) qu'en aval (les solutions, d'emploi notamment, permettant la sortie du dispositif).

1.2.1.1 Données démographiques et économiques

L'Auvergne, avec moins de 1 309 000 habitants, subit, comme l'ensemble du Massif Central, une baisse démographique due à un net déficit naturel. Parmi les plus faibles au niveau européen, la densité de population auvergnate (50 habitants par km²) est similaire à celle enregistrée en 1968, alors que la densité métropolitaine a augmenté de 10 habitants par km².

Cependant, depuis cette date, l'occupation de l'espace régional a été fortement modifiée. Un clivage démographique oppose en effet l'espace rural isolé, de moins en moins peuplé, et les communes bordant les principaux pôles urbains, qui voient leur population croître.

En Auvergne, 774 612 habitants (59 %) vivent déjà dans un espace à dominante urbaine et 546 602 dans un espace à dominante rurale.

Les études INSEE mettent en évidence une forte concentration des emplois (64%) et des plus démunis en zone urbaine, suite à la présence dans les principaux centres urbains de jeunes à la recherche du premier emploi.

Si la pauvreté et la précarité sont certainement moins visibles dans le monde rural, elles n'en demeurent pas moins une réalité.

C'est dans la population des retraités exploitants que se trouve le plus grand nombre de personnes en situation de précarité en zones rurales.

De plus, une population « néorurale » est en train d'apparaître, constituée de personnes en situation d'exclusion qui cherchent une solution à la campagne, avec des productions d'autoconsommation.

Tout au long de l'année 2000 et 2001, l'activité générale de l'économie du département s'est inscrite à un niveau élevé. Le chômage a ainsi reculé de 11.9 % sur un an (comparaison des statistiques du marché du travail de septembre 1999 et de septembre 2000). Les demandeurs d'emploi de catégorie 1 étaient 21 709 en septembre 2001 contre 24 640 un an auparavant. Il faut souligner également tout particulièrement la diminution très conséquente du chômage de très longue durée (demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 2 ans) qui est de près de 12 % sur un an.

1.2.1.2 Le RMI dans le Puy-de-Dôme

Le nombre total de bénéficiaires (payés et suspendus) au mois de décembre 2001 dans le département du Puy-de-Dôme était de 9944⁶ dont :

- 9703 pour la CAF et 241 pour la MSA.
- 8189 bénéficiaires payés pour la CAF et 202 pour la MSA
- 7677 bénéficiaires payés avec un droit ouvert depuis plus de 3 mois
- 5321 bénéficiaires ayant un contrat en cours de validité

Le montant de l'allocation RMI payée au mois de novembre sur le Puy-de-Dôme était de 19 305 939 frs.

Le taux de contractualisation, qui est le rapport entre le nombre de contrats en cours à un moment donné et le nombre d'allocataires payés depuis plus de trois mois⁷, dans le département est de 69.3 %, nettement supérieur à la moyenne nationale (51%).

⁶ Source CAF/MSA au mois de décembre 2001

⁷ définition de la direction générale de l'action sociale.

Le tableau ci-dessous présente quelques caractéristiques des bénéficiaires du RMI du département, en comparaison avec les données nationales.

Bénéficiaires du RMI au 30 juin 2001 (source : CNAF au 30 juin 2001)

	Puy-de-Dôme	121 caisses de métropole
Nbe d'allocataires au 30 juin 2001	100 721	9 767 752
Bénéficiaires du RMI	8 348	929 692
Evolution sur 6 mois (en %)	0.6	- 1.2
Evolution sur 12 mois (en %)	- 4.0	- 5.0
Bénéficiaires du RMI seul	2 899	344 387
Proportion bénéficiaires RMI/allocataires	8.3	9.5
Proportion bénéficiaires RMI seul/ensemble des bénéficiaires du RMI	34.7	37.0
Nombre de personnes couvertes par le RMI	16 660	1 803 805
Nombre moyen de personnes couvertes	2.0	1.9
Montant moyen du RMI versé au titre de juin 2001	2 174 frs	2 201 frs
Revenus moyens	1 082 frs	962 frs

Le Puy-de-Dôme représente 0.90 % des bénéficiaires du RMI de France métropolitaine.

En matière de mesure d'intéressement, il est mieux placé que la moyenne nationale avec un ration « bénéficiaires avec mesures d'intéressement/total des bénéficiaires » de 18.1 contre 14.1 (source : direction de l'Action Sociale, chiffres de décembre 1999)

Enfin, le pourcentage de suspension de versement de l'allocation sur avis de la CLI est plus faible dans le département (2.4 %) qu'en métropole (4 %).

Les Commissions locales d'insertion sont au nombre de 9 sur le département du Puy-de-Dôme :

- CLI 1 : Clermont-Ferrand
- CLI 2 : Ambert
- CLI 3 : Issoire
- CLI 4 : Riom
- CLI 5 : Rochefort Montagne
- CLI 6 : Cournon
- CLI 7 : Thiers
- CLI 8 : Agglomération clermontoise Ouest
- CLI 9 : Agglomération clermontoise Nord-Est

Les organismes instructeurs sur le département du Puy-de-Dôme sont :

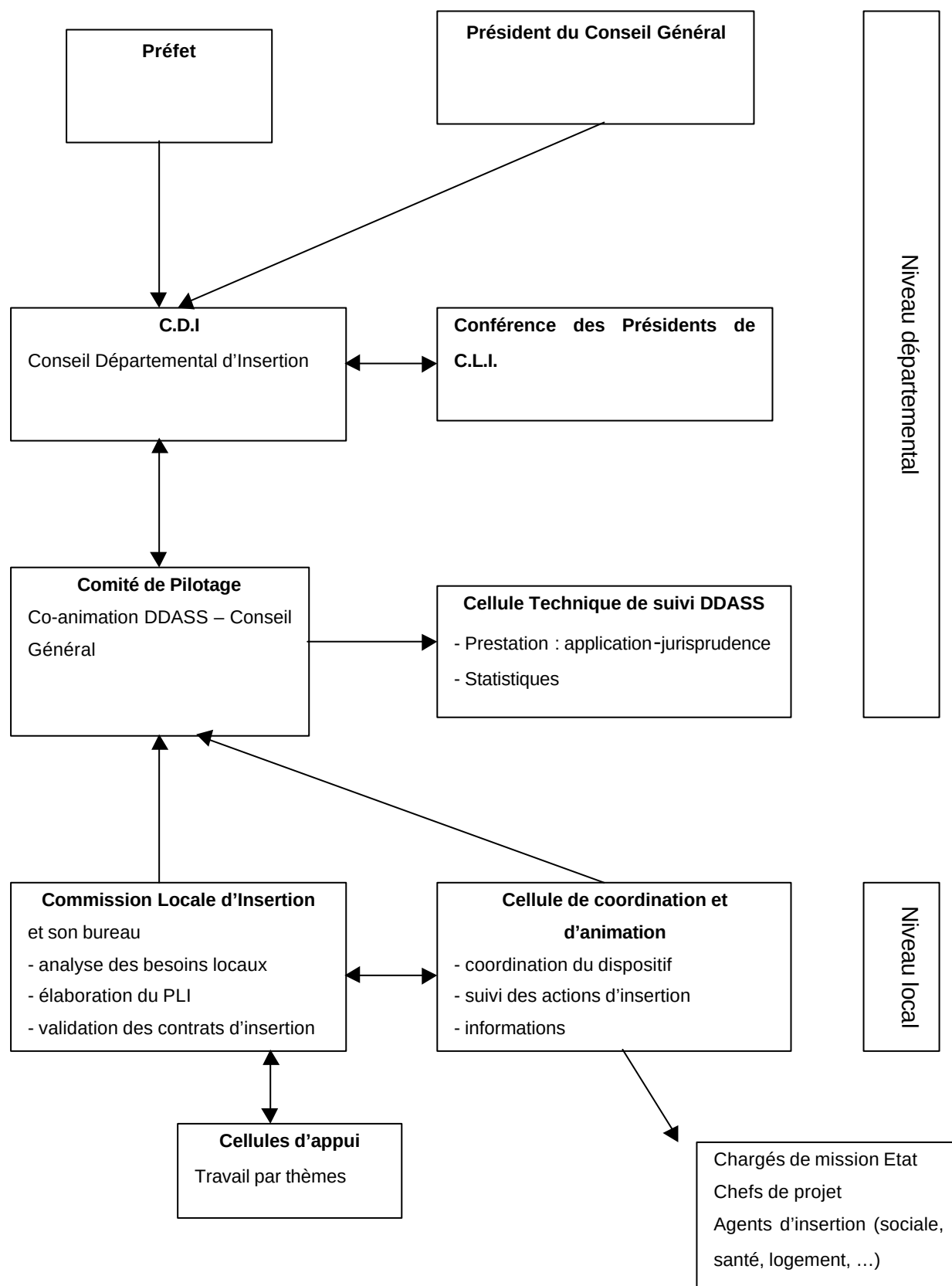
- le Service Social Départemental qui regroupe 12 circonscriptions d'action médico-sociale. Il représente environ 70 % du total des dossiers instruits sur le département.
- les CCAS des communes du département. Ils représentent environ 30 % du total des dossiers instruits sur le département.
- 2 associations (ANEF et Mains Ouvertes) qui représentent environ 1 % du total des dossiers instruits sur le département.

Il faut noter que sur Clermont-Ferrand, l'instruction est assurée à part sensiblement égale par le CCAS et le Service Social Départemental.

Le CCAS est confronté à une population plus jeune et plus isolée que ne l'est celle du Conseil Général.

Le schéma ci-dessous retrace le pilotage du dispositif RMI sur le département du Puy-de-Dôme.

Schéma de pilotage départemental du RMI sur le Puy-de-Dôme



1.2.2 Typologie des bénéficiaires du RMI

Alors que les responsables du pilotage s'attendaient à voir apparaître une population proche des bénéficiaires traditionnels de l'aide sociale et de la polyvalence de secteur, les premiers travaux ont d'emblée mis en évidence de profonds décalages avec cette représentation. Il est en effet ressorti avant tout une grande hétérogénéité des populations et l'impossibilité de définir un allocataire type.

Ainsi, l'appréhension des caractéristiques individuelles des bénéficiaires du RMI est particulièrement importante, en ce qu'elles influent sur la contractualisation et sur les possibilités de sortie du dispositif. Même si elles ne permettent pas de dégager des typologies claires et incontestables, certaines constantes influent fortement sur l'insertion des bénéficiaires.

1.2.2.1 Répartition des allocataires dans le temps

L'évolution des allocataires dans le temps montre la progression constante du nombre des bénéficiaires dans les premières années du dispositif et témoigne également de la dépendance du dispositif à la conjoncture économique.

Série rétrospective des bénéficiaires CAF du RMI sur le Puy-de-Dôme⁸

	Nombre	Evolutions semestrielles
Juin – 1989	3 013	9.7
Décembre 1989	3 304	19.6
Juin – 1990	3 953	7.7
Décembre 1990	4 259	10.4
Juin – 1991	4 700	6.3
Décembre 1991	4 996	6.6
Juin – 1992	5 325	9.1

⁸ ensemble des bénéficiaires payés

Décembre 1992	5 810	6.2
.Juin – 1993	6 171	6.5
Décembre 1993	6 575	6.6
Juin – 1994	7 006	2.2
Décembre 1994	7 158	6.0
Juin – 1995	7 590	- 1.4
Décembre 1995	7 483	5.0
Juin – 1996	7 860	- 0.6
Décembre 1996	7 815	3.9
Juin – 1997	8 117	1.0
Décembre 1997	8 198	0.8
Juin – 1998	8 267	- 0.7
Décembre 1998	8 209	3.2
Juin – 1999	8 472	0.3
Décembre 1999	8 497	2.3
Juin – 2000	8 693	- 4.6
Décembre – 2000	8 295	0.6
Juin – 2001	8 348	- 1.9
Décembre - 2001	8189	

A l'image des évolutions nationales, le département du Puy-de-Dôme voit le nombre d'allocataires diminuer dans le temps à la faveur de la reprise économique et ce, malgré l'amélioration des mesures favorisant l'intéressement (6 mois de cumul intégral et 6 mois de cumul partiel).

L'examen du tableau ci-dessous montre la répartition des allocataires selon leur date d'entrée dans le dispositif et témoigne de la pérennisation d'une partie des bénéficiaires dans le dispositif malgré les efforts d'insertion déployés.

Ancienneté de la demande RMI⁹

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Nombre	596	228	229	336	421	569	668	891	1321	1885	2730	374	10248
%	5.8	2.2	2.2	3.3	4.1	5.6	6.5	8.7	12.9	18.4	26.6	3.6	100

On constate à partir de ce tableau une part relativement importante d'allocataires dont la demande date de l'origine du dispositif. De même, les allocataires ayant fait leur demande en 2000 représentent une part faible du total, ce qui met en évidence un turn-over important des allocataires entre 2000 et 2001. A l'opposé, 26.6 % des allocataires ayant fait leur demande en 1999 sont encore présents au mois de décembre 2000.

Ces chiffres départementaux vont dans le même sens que les enquêtes réalisées par l'INSEE et des conclusions de la Commission Nationale d'Evaluation du RMI de 1992 : à savoir que la plupart des allocataires restent peu dans de temps dans le dispositif (1/3 des allocataires sortent au bout de 6 mois et la 1/2 au bout d'un an) et qu'à l'inverse, 1/3 y restent plus de quatre ans.

1.2.2.2 Typologie des allocataires par CLI

Les Commissions locales d'insertion sont, comme on l'a vu précédemment, au nombre de 9 sur le département du Puy-de-Dôme :

- CLI 1 : Clermont-Ferrand
- CLI 2 : Ambert
- CLI 3 : Issoire
- CLI 4 : Riom
- CLI 5 : Rochefort Montagne
- CLI 6 : Cournon
- CLI 7 : Thiers
- CLI 8 : Agglomération clermontoise Ouest
- CLI 9 : Agglomération clermontoise Nord-Est

⁹ Données CAF 63 au 31 décembre 2001

Il convient de noter que les 9 CLI¹⁰ du département regroupent des « territoires » d'importance tout à fait contrastée. Ainsi, à elle seule, la CLI n°1 représente entre 1/4 et 1/5^{ème} de la population, la CLI 5 environ 17 % de la population, tandis que la CLI 2 ne rassemble que moins de 5 % de la population.

De surcroît, les caractéristiques socio-démographiques des différentes CLI sont très différentes.

Les CLI 1, 8 et 9 accueillent ainsi une population urbaine travaillant sur le bassin clermontois. Les autres CLI recouvrent des étendues géographiques beaucoup plus importantes et une population majoritairement rurale. La CLI 6 peut quant à elle être assimilée à l'agglomération clermontoise dans sa partie occidentale.

Le tableau ci-dessous montre les différences existantes entre les 9 CLI du département.

Situation des allocataires CAF en février 2000

CLI 63	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
Ensemble allocataires	3879	347	884	1406	325	912	906	678	911	10248
Allocataires sans contrat	1290	134	314	464	116	320	304	224	333	3499
Allocataires avec contrat	2589	213	570	942	209	592	602	454	578	6749
Taux de contractualisation	66.7	61.4	64.5	67	64.3	64.9	66.4	67	63.4	65.9

Sur les 10 248 allocataires CAF du RMI dépendants du Puy-de-Dôme en février 2000, 5 468 résident sur le bassin clermontois (CLI 1 ,8 et 9), ce qui correspond à 53.4%. La CLI 5 accueillait quant à elle presque 12 fois moins d'allocataires.

Cette répartition non homogène des bénéficiaires du RMI a des conséquences certaines sur les stratégies d'insertion locales à mettre en place, d'autant plus que le public des bénéficiaires est très hétérogène entre CLI, comme le montre les tableaux suivants :

¹⁰ cf. annexe pour le découpage du Puy-de-Dôme en CLI.

Situation familiale en % et par CLI des allocataires¹¹

CLI	Couples avec enfants	Couples sans enfants	Personnes isolées		Personnes isolées avec enfants	
			Hommes	Femmes	Hommes	femmes
1	13.3	3.8	38.8	18.4	1.7	24
2	26.5	3.6	29.5	18.9	2	19.5
3	25.8	4.6	28.5	15.6	2.3	23.2
4	25.5	4.7	23.5	18.3	1.8	26.2
5	17.5	3	28.3	22.9	3	25.3
6	18.7	2.2	29.8	20.4	1.5	27.4
7	25	2.8	24.8	18.3	2	27.1
8	9.1	3.3	43.9	23.9	1.3	18.5
9	18.8	2.8	35.9	18.5	1.7	22.3

Structure par âge en % des allocataires¹²

CLI	18-24 ans	25-35 ans	36-45 ans	46-54 ans	55 ans et plus
1	3.1	48	25.3	15.8	7.8
2	4.3	36.3	26.5	23.8	8.3
3	4.7	35.7	29.6	20.6	9.4
4	3.9	42.7	27	17.9	8.5
5	4.7	28.4	32.8	23.6	10.5
6	3.2	44.8	26.9	17.5	7.6
7	5.4	40.3	25.8	20.6	7.9
8	1.6	51.3	23.9	15.2	8
9	3.9	46.5	23.3	18.1	8.2

¹¹ Données CAF 63 au 31 décembre 2001

¹² Données CAF 63 au 31 décembre 2001

Le profil des allocataires du RMI résidant sur le bassin clermontois (CLI 1, 8 et 9) est plus jeune que sur le reste du département et la part des personnes isolées est plus importante.

Les couples avec enfants sont, quant à eux, moins présents sur ces CLI, de même que les 18-24 ans¹³.

Les CLI plus rurales accueillent quant à elles des allocataires légèrement plus âgés et une proportion plus importante de femmes isolées avec enfants.

Typologie par CLI des contrats d'insertion signés de janvier à septembre 2001¹⁴

En %	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Puy-de-Dôme
Insertion sociale	17.5	29.8	30.9	39.3	28.2	27.3	17.9	24.2	22.5	25.4 %
Formation, stage	10.4	3.6	4.4	5.5	4.7	7.5	11.0	6.1	5.8	7.4 %
Recherche emploi	44.9	26.1	31.6	22.7	22.9	32.1	37.6	37.2	38.9	35.5 %
CES	7.2	5.4	4.0	5.1	4.7	7.9	10.5	7.0	7.3	6.6 %
Autres emplois	20.0	35.1	29.1	27.4	39.5	25.2	23.0	25.5	25.5	25.1 %

Les tableaux ci-dessus témoignent de pratiques très contrastées entre CLI, liée pour une part aux caractéristiques individuelles des bénéficiaires du territoire, et liée d'autre part à l'offre locale d'insertion.

De telles disparités, parfois légitimes, n'en sont pas moins porteuses d'inégalités contestables.

¹³ Les 18-24 ans peuvent bénéficier du RMI, s'ils ont un enfant à charge.

¹⁴ Source : CLI en décembre 2001

2 - MONOGRAPHIE D'UN DISPOSITIF EN « MAL D'INSERTION »

Pour la première fois depuis la création du dispositif, le nombre d'allocataires a diminué de 1.4 % au premier semestre 2000, parallèlement à l'amélioration de la conjoncture économique et à la baisse du chômage non indemnisé.

Selon une étude de la DREES¹⁵, les moins de trente ans et les allocataires récents sont les premiers bénéficiaires de cette conjoncture.

A l'inverse, ces évolutions ont conduit à un recentrage du RMI sur les publics les plus éloignés du marché de l'emploi.

La question de la sédentarisation d'une partie des bénéficiaires dans un dispositif considéré comme transitoire n'est pas nouvelle. La commission nationale d'évolution du RMI soulignait déjà en 1992 que seuls 44 % des bénéficiaires avaient quitté le RMI en deux ans (entre 1989 et 1991).

Nous sommes confrontés aujourd'hui à un noyau dur de bénéficiaires présents dans le dispositif depuis de nombreuses années, comme le souligne le rapport IGAS sur le bilan de la LCE et le Plan National d'Accès à l'Emploi.

Face à un tel constat, il est possible de formuler deux hypothèses : la première est liée au profil de la population concernée et la seconde à la configuration du dispositif d'insertion lui-même.

Nous verrons dans cette partie que ces deux hypothèses ne sont pas exclusives mais se combinent pour expliquer la sédentarisation dans la dispositif d'une partie des bénéficiaires du RMI.

¹⁵ « Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique », Etudes et résultats, n°86, octobre 2000, DREES.

2.1 LE CONTRAT D'INSERTION : UNE PORTEE LIMITEE EN MATIERE D'INSERTION

L'article 42-4 de la loi du 1^{er} décembre 1988 modifiée prévoit qu'un contrat d'insertion doit être conclu entre le bénéficiaire de l'allocation de RMI et la commission locale d'insertion compétente, dans les trois mois qui suivent la mise en paiement de l'allocation.

Au regard de cette disposition, le département du Puy-de-Dôme se situe dans la moyenne haute des départements français métropolitains, avec un taux de contractualisation de 69.3 % au mois de décembre 2001.

Néanmoins, la direction générale de l'action sociale a confirmé à la Cour des Comptes que *« le taux de contractualisation présente aujourd'hui un intérêt encore réduit, du fait de l'absence d'harmonisation tant de la méthode de détermination de ce taux que, surtout, du contenu du contrat d'insertion »*¹⁶.

A cet égard, l'article 42-4 de la loi donne des indications précises sur ce que doit être le contenu du contrat d'insertion :

« il est établi (...) un contrat d'insertion faisant apparaître pour les bénéficiaires:

- la nature du projet d'insertion qu'ils sont susceptibles de former ou qui peut leur être proposer
- la nature des facilités qui peuvent leur être offertes pour les aider à réaliser ce projet
- la nature des engagements réciproques et le calendrier des démarches et activités d'insertion qu'implique la réalisation de ce projet et les conditions d'évaluation avec l'allocataire, des différents résultats obtenus. »

Le contenu des contrats d'insertion peut être analysé à l'aide de trois variables clés :

- le nombre d'actions dans le contrat
- le contenu qualitatif des actions par rapport à l'offre publique d'insertion
- le caractère renouvelé ou non de l'action pour le bénéficiaire

¹⁶ Rapport 2001 de la Cour des Comptes

L'examen des pratiques contractuelles tant sur le département du Puy-de-Dôme qu'au niveau national montre :

- les effets contrastés du CI sur la sortie du RMI
- l'amenuisement de l'effet levier de l'enchaînement des contrats
- l'existence de trois profils types de bénéficiaires auxquels correspondent trois fonctions différentes du RMI

2.1.1 « Les contrats d'insertion : des effets contrastés sur la sortie du RMI »

Les enquêtes réalisées par l'INSEE, à l'image des conclusions de la commission nationale d'évaluation en 1992, montre que la plupart des allocataires du RMI restent peu de temps dans le dispositif.

Un tiers des allocataires sortent du dispositif au bout de 6 mois et la moitié au bout d'un an. A l'inverse, un tiers y restent plus de quatre ans.

Face à un tel constat, il apparaît nécessaire d'aborder la question de l'efficacité du dispositif d'insertion par le biais du contrat.

L'examen des sorties du dispositif RMI permet de constater que le contrat, à travers son contenu, n'est pas l'outil privilégié de l'insertion. Pour reprendre le titre d'une publication de l'INSEE¹⁷, les contrats d'insertion ont ainsi des effets contrastés sur la sortie du RMI.

2.1.1.1 Etudes des sorties du dispositif RMI sur le département du Puy-de-Dôme

Une étude statistique menée par la DDASS Puy-de-Dôme sur les sorties du RMI¹⁸ entre le 4 novembre 1997 et le 4 juin 1998, met en évidence que 28 % des sortis n'ont jamais signé de contrat, alors que la moitié de ceux-ci se sont inscrits avant 1997. La conclusion de cette étude est que, *« rapporté à l'ensemble, les bénéficiaires n'ayant jamais signé de contrat ou ayant un contrat en cours ont la même probabilité de sortie »*.

¹⁷ « Les contrats d'insertion du RMI : des effets contrastés sur la sortie du RMI », INSEE Première, n°679, octobre 1999

¹⁸ Cf. annexe IV pour les différentes sorties possibles du RMI.

L'étude met en évidence également plusieurs caractéristiques distinctives concernant les sorties par l'emploi :

- « la corrélation entre durée dans le dispositif et sortie est encore plus marquée lorsqu'il s'agit d'une radiation par l'emploi » :

- 45 % des sortis par l'emploi se sont inscrits la dernière fois dans le dispositif en 1997 (étude réalisée en juin 1998)
- 55 % de la population sortie s'est inscrite dans le dispositif en 1996 et 1997
- 3 % se sont inscrits avant 1992 (les ex-bénéficiaires présents depuis plus de 6 ans sont surtout sortis pour des motifs d'AAH et de retraite)

- « la corrélation entre âge et sortie est très marquée lorsqu'il s'agit d'une radiation par l'emploi :

- plus de la moitié des sortis par l'emploi sont âgés de 25 à 30 ans
- près de $\frac{3}{4}$ des sortis ont moins de 40 ans
- la sortie par l'emploi caractérise très peu les radiations des 40-60 ans pour lesquels le passage en AAH est plus important que la radiation du fait d'un emploi

- concernant le rapport au contrat d'insertion, un tiers des sortis par l'emploi n'a jamais bénéficié de contrat alors que la moitié de ceux-ci se sont inscrits avant 1997. Rapporté à l'ensemble, les bénéficiaires n'ayant jamais signé de contrat ou ayant un contrat en cours ont la même probabilité de sortie

- concernant le rapport à la configuration familiale, 79 % des sortis sont isolés. La monoparentalité n'est pas une caractéristique des sortis, mais les difficultés s'accroissent avec la taille de la famille

L'étude des motifs de radiation portées à la connaissance des CLI est également très instructif :

- 42.8 % de sorties liées à l'accès à un revenu tiré d'une activité professionnelle correspondant à un emploi salarié ou non salarié
- 19.7 % au passage dans d'autres formes de minima sociaux (API, AAH) ou pension d'invalidité
- 10.4 % à un changement de situation familiale

- 4 % à la reprise d'études
- 4 % à l'accès à un revenu correspondant à la retraite ou pré-retraite

Les sorties par l'activité professionnelles apparaissent d'autant plus faibles qu'elles incluent les sorties vers un emploi aidé (CES, CEC...).

Pour une partie des bénéficiaires du RMI dont les caractéristiques individuelles sont des obstacles à l'insertion, le dispositif apparaît comme pérenne, assimilable à un «revenu d'existence ». Pour ces bénéficiaires, souvent confrontés à des problèmes de santé, on peut réellement parler de « mal d'insertion », tant leur caractéristiques individuelles sont discriminants à l'insertion.

2.1.1.2 Des résultats confirmés par l'enquête INSEE sur « les sortants du RMI »

Ce constat semble être confirmé par une enquête en trois vagues sur le devenir des bénéficiaires du RMI réalisé en partenariat par l'INSEE, la DIRMI, la DREES, la DARES, la CNAF et le CSERC.

Un volet de cette enquête, consacré aux contrats d'insertion, met en évidence que *« ceux-ci ont des effets contrastés sur la sortie du RMI et qu'ils favorisent l'accès aux emplois aidés mais ne conduisent pas à une véritable insertion professionnelle »*.

Ainsi, les contrats portant sur l'accès à l'emploi favorisent la sortie du RMI par les CES mais n'augmentent pas sensiblement les chances d'accès aux emplois ordinaires, à temps plein ou partiel.

Pour ces emplois, ce sont les caractéristiques individuelles (âge, qualification, expérience professionnelle, état de santé) qui jouent le rôle le plus déterminant.

Le tableau ci-dessous montre les interactions existantes entre les contrats d'insertion, les caractéristiques individuelles et les sorties du RMI.

Les sorties du RMI¹⁹

Type de contrat d'insertion	Sorties d'au moins trois mois				Aucune sortie du RMI en 1997	Ensemble des allocataires au 31/12/96
	... par un emploi à temps plein	... par un CES	... par un emploi à temps partiel	... sans emploi		
Recherche emploi uniquement	9.2	9.6	7.1	10.4	63.8	100
Recherche emploi + stage	8.0	7.4	5.4	12.8	66.5	100
Emploi/stage + santé, logement	3.9	7.5	4.4	9.4	74.7	100
Contrat mais aucun sur recherche emploi	5.4	2.7	1.9	13.1	76.9	100
Aucun contrat d'insertion	8.3	3.4	4.5	10.8	73.0	100
Age de l'allocataire au 31/12/1996						
Moins de 30 ans	12.4	7.8	6.2	13.3	60.4	100
30 à 39 ans	7.2	5.3	5.2	8.6	73.7	100
40 à 49 ans	5.6	3.7	4.2	8.9	77.5	100
50 ans et plus	2.5	1.1	1.9	13.6	80.9	100
Niveau d'études de l'allocataire						
Jamais fait d'étude/étude avant fin du primaire : illettré	3.0	0.4	1.5	9.9	85.1	100
Jamais fait d'étude/étude avant fin du primaire : lettré	1.9	4.0	3.3	11.8	79.1	100
Fin primaire : illettré	3.6	4.1	2.8	12.6	76.9	100
Fin primaire : lettré	3.5	3.2	4.5	10.2	78.6	100
6 ^{ème} à 3 ^{ème}	6.6	6.1	4.7	11.6	71.1	100
2 ^{nde} à terminale	11.8	4.7	5.1	10.3	68.1	100
Etudes supérieures	18.9	7.5	8.8	9.3	55.5	100
Ensemble	7.7	5.0	4.7	10.9	71.7	100

Les allocataires les plus jeunes sont sortis plus souvent du RMI par un emploi à temps plein en 1997 : 12.4 % des jeunes de moins de 30 ans, contre 2.5 % des allocataires de plus de 50 ans.

De même, la probabilité de sortie du dispositif est fonction du niveau d'études : les allocataires ayant atteint l'enseignement supérieur sortent plus fréquemment du RMI vers

¹⁹ Source : Insee, Enquête RMI, 1998

des emplois à temps plein. A contrario, ceux qui n'ont jamais fait d'études et connaissent des problèmes d'illettrisme quittent beaucoup plus difficilement le dispositif. *« Ils restent quatre fois plus longtemps au RMI, 38 mois en moyenne, que les plus favorisés, à peine 10 mois »*²⁰.

L'importance des sorties du RMI vers une autre allocation, souvent pour des raisons liées au handicap ou à la retraite, est à noter. Elles représentent près de la moitié des personnes sorties du RMI sans emploi. Certains passages du RMI vers l'AAH témoignent d'un relatif échec de l'insertion pour certaines catégories de bénéficiaires.

Il est également à noter que les chances de sortie diminuent avec l'ancienneté au RMI. Toutefois, cette baisse est plus marquée pour les sorties vers les emplois à temps plein et les sorties sans emploi, et beaucoup plus modérée pour les sorties vers les CES. Ainsi, à mesure que l'ancienneté dans le dispositif s'accroît et que l'éloignement prolongé du marché du travail réduit les chances d'accès à un emploi « ordinaire », le recours aux emplois aidés reste le principal instrument d'insertion par l'emploi.

Enfin, la forte orientation professionnelle des contrats les destine en priorité aux allocataires qui ont le plus d'atouts pour accéder au marché du travail. Selon l'enquête réalisée par l'Insee, *« neuf signataires sur dix déclarent qu'au moins un de leurs contrats prévoyait la recherche d'un emploi »*.

Les objectifs des contrats d'insertion²¹

	En %
Recherche d'un emploi, dont :	33.1
- Inscription à l'ANPE	19.3
- Recherche d'un CES	18.6
- Recherche d'un emploi autre que CES	21.2
- Accès à un emploi précis ou montage d'un projet professionnel	9.9
Stages de formation ou activités d'insertion	18.5
Démarches administratives	8.4
Accès aux soins de santé	8.1
Accès, maintien logement	3.9
Autres thèmes	2.7

²⁰ « Les contrats d'insertion du RMI : des effets contrastés sur la sortie du RMI », INSEE Première, n°679, octobre 1999

²¹ Source : Insee, Enquête RMI, 1998

Il reste que l'on peut également s'interroger sur la répartition de l'effort d'insertion via la signature de contrats comme le montre le tableau ci-dessous.

Répartition des allocataires selon l'âge et le niveau d'études atteint²²

En %

Age de l'allocataire au 31/12/1996	Ensemble	Allocataires ayant signé un CI	Allocataires n'ayant pas signé de CI
Moins de 30 ans	30.2	35.2	27.0
30 à 39 ans	31.0	32.8	29.8
40 à 49 ans	22.8	21.7	23.6
50 ans et plus	16.0	10.3	19.6

Les diplômés et les jeunes récemment sortis de l'enseignement supérieur signent plus fréquemment des contrats d'insertion. Ils contractualisent par ailleurs plus souvent sur les outils classiques de recherche d'emploi (inscription à l'ANPE, ...) et plus rarement sur l'accès à l'emploi.

Leur opinion sur l'utilité du contrat d'insertion montre que la contractualisation n'est pas toujours considérée comme l'élément moteur de la recherche d'emploi : plus de la moitié de ceux qui sont sortis du RMI après avoir signé un contrat déclarent que ce contrat n'a pas été utile.

A l'opposé, près des deux tiers des non diplômés sortis ultérieurement du RMI déclarent que les contrats ont été utiles pour la sortie du dispositif parce qu'ils ont facilité les recherches d'emplois ou de stages ou la rencontre avec une assistante sociale.

La faible proportion de signataires parmi les allocataires âgés et les non diplômés traduisent la difficulté des travailleurs sociaux à promouvoir la réinsertion de ces personnes qui cumulent souvent de nombreux handicaps : problèmes d'illettrisme, mauvaise santé, ...

²² Source : Insee, Enquête RMI, 1998

Ainsi, peu de contrats sont signés sur des objectifs d'insertion sociale. En fait, si l'insertion sociale est peu contractualisée, c'est qu'elle est dans une large mesure souvent peu formalisée.

Les travailleurs sociaux rencontrés rapportent qu'ils ne contractualisent souvent pas leur actions quotidiennes en matière d'insertion sociale.

De même, le domaine de la santé est souvent peu présent dans les CI. Ces problèmes de santé ou de mal-être, qui concernent également les demandeurs d'emploi de longue-durée, touchent de façon très importante les bénéficiaires du RMI.

Une enquête de la DREES²³ met en avant que « 45 % des bénéficiaires interrogés déclaraient avoir des problèmes de santé les empêchant de travailler ou éprouver des gênes dans la vie quotidienne. Par ailleurs, l'existence de tels problèmes est étroitement liée à l'ancienneté du bénéficiaire dans le dispositif du RMI ».

Il est bien sûr difficile d'établir un lien de cause à effet entre l'état de santé et la perception du RMI. Il est possible que les bénéficiaires du RMI qui souffrent d'une santé déficiente aient moins de chances que les autres de trouver un emploi.

Dans certains cas toutefois, c'est la difficulté de sortir du RMI qui pourrait avoir des conséquences sur la santé : les bénéficiaires conduits à demeurer au RMI vivraient une situation qui contribuerait à dégrader leur état de santé.

Les bénéficiaires ne veulent généralement pas aborder cette dimension avec leur référents. En outre, les travailleurs sociaux ont d'énormes difficultés à aborder ces questions lorsque ces problèmes sont niés.

L'environnement socio-économique ou institutionnel a également un impact certain sur le nombre de contrats signés. Le taux de signatures est d'autant plus faible que la proportion d'allocataires du RMI ou de chômeurs est forte dans le département.

Il en est de même quand le nombre d'allocataires relevant de la commission locale d'insertion est élevé. Avoir beaucoup d'allocataires engendre une charge de travail

²³ « *Etat de santé et insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI* », Etudes et résultats, n°7, février 1999, DREES.

importante pour les structures responsables de leur insertion, ce qui peut contribuer à réduire leur propension à contractualiser ou diminuer la qualité des contrats signés. Cette situation concerne particulièrement les CLI de l'agglomération clermontoise.

Au final, le contrat d'insertion n'assure pas à l'heure actuelle le rôle qui devrait être le sien comme vecteur de l'insertion. A partir de cette analyse, on peut constater :

- un effet contrasté sur la sortie du RMI
- le rôle dominant des caractéristiques individuelles sur la sortie du RMI et sur la propension à contractualiser
- l'accès à l'emploi comme mode privilégié de l'insertion
- la faible contractualisation de l'insertion sociale et des actions de santé

2.1.2 L'enchaînement des contrats : un effet levier qui s'amenuise

L'analyse « qualitative » des contrats d'insertion permet de dresser les constats suivants :

- pas de réel parcours d'insertion avec des point-d'étapes réguliers
- densité des contrats est assez faible (deux actions par contrat en moyenne)
- durée des contrats assez homogène (la durée n'est semble t'il pas suffisamment utilisée comme variable d'ajustement à une situation individuelle)

L'examen des pratiques contractuelles montre en effet qu'en termes de contenu, le contrat d'insertion est plus souvent conçu comme la formalisation d'une action donnée que comme un document décrivant un véritable parcours d'insertion. Cela constitue une des principales objections aux pratiques contractuelles actuelles.

En outre, pour la plupart des dossiers examinés, le second contrat n'est que la continuité du premier. En ce sens, les actions du second contrat sont identiques à celle du premier en ayant soit le même objet, soit le même intitulé.

Enfin, les actions de poursuite deviennent majoritaires et surtout l'utilisation de l'offre publique d'insertion se fait plus rare.

L'évaluation des contrats d'insertion qui pourrait permettre de retrouver leur opérationnalité dans le temps, est aujourd'hui quasiment inexistante.

Au final, l'effet levier des contrats d'insertion s'amenuise clairement dans le temps. Les seconds contrats sont composés majoritairement d'actions de poursuite et mobilisent moins l'offre publique d'insertion.

Les caractéristiques individuelles des bénéficiaires expliquent en partie les difficultés des travailleurs sociaux à élaborer des contrats efficaces.

Mais plus que de reprendre les caractéristiques individuelles des allocataires, il est intéressant d'aborder les travaux de l'INSEE²⁴, qui classent les bénéficiaires entre trois catégories auxquelles correspondent trois fonctions différentes du RMI.

2.1.3 Trois profils d'allocataires pour trois grandes fonctions du RMI

Si cette distinction n'est pas directement reprise par les différents travailleurs sociaux rencontrés durant le stage, ceux-ci évoquent souvent plusieurs figures différenciées des allocataires du RMI qui recoupent les observations de l'INSEE.

En effet, ils abordent les bénéficiaires du RMI en les classant par rapport à la notion d'employabilité, ce qui détermine en partie leurs pratiques d'intervention auprès du public concerné.

En effet, alors que les responsables du pilotage s'attendaient à voir apparaître une population proche des bénéficiaires traditionnels de l'aide sociale et de la polyvalence de secteur, les premiers travaux ont d'emblée mis en évidence de profonds décalages avec cette représentation. Il est en effet ressorti avant tout une grande hétérogénéité des populations et l'impossibilité de définir un allocataire type.

²⁴ Enquête sur les « Sortants du RMI », janvier, septembre 1988, INSEE, en collaboration avec CNAF, CERC, DARES, DIRMI, DREES,

Si il est difficile d'élaborer des typologies claires et incontestables, trois profils types d'allocataires se dégagent, à l'image des travaux de l'INSEE :

- les « employables immédiats ».

Elle regroupe les cadres en rupture d'emploi, les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur et, en général, tout individu riche d'une « réelle » expérience professionnelle récente, d'une « véritable » formation et ne souffrant d'aucun problème personnel particulier. Cette population, qui peut intégrer rapidement le marché de l'emploi, est bien sûr décrite comme marginale dans le dispositif et les opérateurs ayant d'ailleurs souvent peu de choses à proposer à ses représentants.

- les « inemployables temporaires ».

Cette catégorie s'étend de l'individu qui n'a besoin que d'une « redynamisation », d'une remise à niveau, d'un complément de formation, bref d'un « accompagnement social léger », pour reprendre l'expression des travailleurs sociaux, jusqu'à l'individu sans formation, sans expérience professionnelle, voire sans domicile, qui connaît de graves problèmes sociaux, mais pour qui on peut envisager, à long terme, une réinsertion dans l'emploi. Elle appelle les pratiques les plus diverses, des plus « économiques » aux plus « sociales », se référant au court terme ou au long terme, dans l'objectif de rendre l'individu employable.

- « les inemployables »

Selon les professionnels, « ceux pour lesquels on se heurte à une telle problématique qu'il est difficile de faire quelque chose si ce n'est une écoute permanente ». Ces personnes sont généralement relativement âgés ou connaissent de graves problèmes de santé, ... On se situe alors dans le domaine des pratiques les plus « classiques », les mieux « rodées » du travail social : écoute, aide à la personne, « accompagnement social lourd ».

A ces trois grandes catégories de bénéficiaires, correspondent trois fonctions différenciées du RMI.

Pour la première catégorie, le RMI constitue un dispositif transitoire ou d'attente à l'insertion professionnelle.

Pour la deuxième, le RMI apparaît comme étant le substitut d'une indemnisation du chômage de longue durée.

Enfin, le RMI peut être vu comme un revenu d'inactivité pour les personnes les plus durablement éloignées du marché du travail.

Face à la première et la troisième catégorie, les travailleurs sociaux apparaissent parfois désarmés pour proposer une offre d'insertion adaptée aux besoins et aux nécessités de ces populations.

Si certaines caractéristiques des bénéficiaires expliquent leur sédentarisation dans le dispositif, certains fonctionnements institutionnels sont également en cause.

2.2 DES FONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS A REVOIR

Aujourd'hui, un certain nombre d'aspects institutionnels du dispositif d'insertion semblent à revoir.

2.2.1 Revoir le fonctionnement des CLI

L'examen des pratiques des CLI met en évidence trois difficultés d'importance :

- un fonctionnement trop axé sur l'approbation des CI
- un recours insuffisant aux bureaux comme instance de validation des CI
- une relative inadaptation des territoires des CLI aux évolutions de l'aménagement du territoire

La commission locale d'insertion a pour missions selon l'article 42-1 de la loi du 1^{er} décembre 1988, modifiée par la loi du 29 juillet 1992 :

- d'évaluer les besoins d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI dans son ressort ;
- de recenser l'offre disponible d'insertion et d'évaluer les possibilités d'évolution et de diversification ;
- d'adresser des propositions au CDI en vue de l'élaboration du PDI ;
- d'élaborer un PLI destiné à assurer l'offre d'insertion adaptée aux bénéficiaires du RMI ;
- d'animer la politique d'insertion ;
- d'approuver les contrats d'insertion ;

Dans les faits, la dernière mission, l'approbation des contrats d'insertion, occupe la quasi-totalité du temps de travail des CLI, au détriment des autres missions.

Le nombre élevé de dossiers à examiner, comme le montre le fonctionnement de la CLI n°1 (Clermont-Ferrand), constitue sans nulle doute la principale raison.

Malgré la volonté affichée du législateur, les CLI n'assurent pas le rôle qui devrait être le leur dans la définition et l'animation de la stratégie locale d'insertion. Les fonctions d'évaluation des besoins d'insertion, du recensement de l'offre disponible, de proposition au Conseil départemental d'insertion, d'élaboration de programmes locaux d'insertion et d'animation de la politique d'insertion n'occupent pas la place qu'elles devraient occuper.

Il n'est par ailleurs matériellement pas possible de multiplier le nombre de réunions des Commissions pour leur permettre de mener de front l'ensemble des missions, eu égard à l'emploi du temps des membres, sauf à aboutir à un absentéisme certain.

Concernant les contrats d'insertion, les CLI peuvent prendre 4 grands types de décisions, à savoir :

- validation
- suppression
- suspension
- convocation

L'analyse d'une partie des décisions de CLI met en évidence l'existence de particularismes locaux. Les pratiques entre CLI sont très hétérogènes et sont souvent illustratrices de la volonté du Président de CLI.

En outre, l'analyse statistique des décisions montre l'énorme supériorité des validations de contrats dans les décisions des CLI. Les suspensions, les convocation et, encore plus, les suppressions restent marginales.

Face à certains bénéficiaires considérés « comme sans solution », les CLI expriment parfois un constat d'impuissance.

Même si la mission d'approbation des contrats revêt une importance primordiale dans l'optique du service rendu à l'usager, il est nécessaire de recentrer l'activité des CLI vers le travail global de réflexion sur le dispositif d'insertion.

La possibilité de mettre en place un bureau, chargé notamment par délégation de la commission de la fonction d'approbation des contrats d'insertion, pourrait permettre aux CLI de recentrer leur action sur la stratégie locale d'insertion.

Néanmoins, les CLI demeurent encore essentiellement des chambres d'enregistrement, Ainsi, concernant le Puy de dôme, seulement trois commissions sur neuf ont utilisé la faculté de pouvoir mettre en place un bureau.

La question de la pertinence des territoires des CLI se pose également.

Ainsi, la seule CLI n°1 (Clermont-Ferrand ville) concentre les deux cinquièmes des quelques 10 000 allocataires du RMI que compte le département et plus de la moitié des bénéficiaires résident sur le bassin clermontois.

En outre, les découpages territoriaux tendent aujourd'hui à se superposer sans réelle concertation. Cette complexité rend difficile le partenariat, nuit à l'efficacité et à la pertinence des réponses. Le territoire semble plus ainsi appartenir aux professionnels qu'aux habitants.

Il serait donc nécessaire que les territoires des CLI tiennent compte des évolutions à venir en matière d'aménagement du territoire ou de démographie.

Au final, les CLI donnent l'impression d'une institution sclérosée, écrasée par le poids de la validation des contrats.

2.2.2 Des difficultés pour les personnes à s'approprier la démarche d'insertion

La participation des personnes en risque d'exclusion apparaît comme un véritable défi car elles souffrent d'un ou plusieurs handicaps qui peuvent obérer leur capacité d'insertion. Il peut donc apparaître à certains illusoire de leur demander une participation active à la définition de leur parcours d'insertion.

Le contrat d'insertion doit reposer sur une démarche dynamique afin de permettre aux bénéficiaires de prendre conscience de l'évolution de leur parcours.

A l'heure actuelle, le contrat d'insertion est la partie la moins connue du public.

Une publication de la Drees, intitulée « *Les contrats d'insertion du RMI : quelle perception en ont les allocataires ?* »²⁵, constate la méconnaissance de cet aspect du dispositif RMI.

Ainsi, à la question « *Avez-vous entendu parler du contrat d'insertion dans le cadre du RMI* », 35 % d'allocataires répondent par la négative. Cette méconnaissance est surtout le fait des plus de 40 ans (42 %), des personnes sans diplôme ou inactive et de celles qui ont peu de contact avec les services sociaux, plutôt que des moins de 30 ans (31 %) et des bacheliers (20 %).

Quant à celles qui sont sorties du dispositif après avoir signé un contrat, plus de la moitié en reconnaissent l'utilité. Un jugement positif est d'autant plus souvent exprimé que les bénéficiaires sont plus fragiles au regard de l'emploi.

Inversement, ceux qui ont un potentiel professionnel plus élevé ont un jugement plus nuancé sur le CI, comme le montre le tableau ci-dessous.

²⁵ « *Les contrats d'insertion du RMI : quelle perception en ont les allocataires ?* », Etudes et Résultats, n°45, décembre 1999, Drees.

Utilité des contrats d'insertion selon les caractéristiques individuelles des allocataires du RMI²⁶

En %

	Le contrat d'insertion ...			
	A été utile parce qu'il a permis de ...			N'a pas été utile
	Faire des démarches de recherche d'emploi	Rencontrer un travailleur social	Pour une autre raison	
Age de l'allocataire au 31 décembre 1996				
Moins de 30 ans	22.8	14.8	9.6	52.9
30 à 49 ans	31.0	20.4	8.7	39.9
50 ans et plus	24.3	15.8	6.8	53.1
Niveau d'études de l'allocataire				
Jamais fait d'études / Arrêté au primaire	29.5	24.3	10.6	35.6
6 ^{ème} à 3 ^{ème} / primaire supérieur	29.5	17.3	8.3	44.9
2 ^{nde} à terminale	24.5	17.0	6.7	51.8
Enseignement supérieur	21.4	14.9	10.9	52.8
Mode de sortie du RMI				
Sortie par un emploi à temps plein	18.4	13.8	8.7	59.1
Sortie par un CES	35.1	21.9	8.6	34.4
Sortie par un emploi à temps partiel	19.6	25.2	12.7	42.6
Sortie sans emploi	28.4	14.5	7.0	50.0
Ensemble	27.0	17.7	8.9	46.4

Une enquête réalisée par la DDASS Puy-de-Dôme sur les bénéficiaires du RMI de longue durée est encore plus explicite.

Si 94 % de la population enquêtée a bénéficié d'un contrat d'insertion, 57 % ne savent pas répondre à la question « *connaissez-vous le contrat d'insertion, en avez-vous déjà signé un ?* ».

Lors de la réalisation de cette enquête, les bénéficiaires ont parfois confondu CI et dossier d'inscription ou la Déclaration Trimestrielle de Revenu. Le contrat est également parfois perçu comme une contrainte ou ayant peu d'intérêt.

²⁶ Source : INSEE, enquête RMI, 1998.

Néanmoins, il est impératif de passer d'une logique de gestion unilatérale du contrat à une logique de construction partagée d'un parcours d'insertion.

Un véritable dialogue contradictoire doit être recherché, afin de proposer, à partir d'un bilan-diagnostic, les réponses les plus adaptées à la situation personnelle, et permettre ainsi, au-delà du parcours d'insertion, de définir un véritable projet de vie, et que soient identifiés tous les freins à l'insertion sociale et professionnelle.

Les rencontres de l'insertion, qui se sont déroulées en juin 2000 et qui réunissaient l'ensemble des acteurs chargés de l'insertion sur le Puy-de-Dôme, ont fait de la place des bénéficiaires dans le dispositif, un impératif majeur.

Lorsqu'on évoque le public en difficulté, il faut avoir conscience, comme nous l'avons vu précédemment, que celui-ci ne présente pas un visage homogène qui permettrait des réponses standardisées, stéréotypées. Il s'agit de personnes particulières qui nécessitent des réponses particulières.

En outre, les allocataires du RMI ne semblent *pas « fonctionner sur une identité commune forte, une représentation collective de leurs intérêts (...) et ne se rapproche pas des mouvements de chômeurs »*²⁷.

Si la place de la personne, dans son parcours, est au cœur des débats actuels, une réflexion est également à mener sur sa place dans les actions d'insertion collective. Cette place apparaît aujourd'hui diffuse et non homogène sur l'ensemble du territoire.

En outre, les personnes en situation de précarité mettent souvent en évidence des problèmes de mobilité et leur difficulté pour accéder à certains services, notamment en zones rurales.

L'analyse des freins à la mobilité et des facteurs pouvant faciliter l'accès des usagers aux différents services et action est donc à mener.

²⁷ « Vivre le RMI des deux côtés du guichet », Moulière, Edition la Découverte et Syros, collections alternatives sociales.

Enfin, il fait noter la faible représentation de l'utilisateur au sein des instances. Force est de constater que la place des personnes au sein, notamment des CLI, se résume le plus souvent à devoir rendre compte de leur propre situation.

En conclusion, il est donc nécessaire de favoriser la ré-appropriation par les services instructeurs et les usagers de la contractualisation dans le dispositif RMI.

2.2.3 La multiplicité des dispositifs et leur opacité

Les divers dispositifs de lutte contre les exclusions sont à l'heure actuelle mal appréhendés par le public et reposent sur des territoires peu homogènes et sur des périodicités diverses. La multiplicité des acteurs de l'insertion, intervenant souvent de manière sectorisée, voire isolée, représente un frein pour la conduite d'une véritable politique d'insertion tant au niveau central qu'au niveau local.

Pour le public, la multiplicité des dispositifs, des guichets et des interlocuteurs (CAF, CPAM, assistantes sociales du conseil général, missions locales, CCAS, ANPE, ...) ajoute à la complexité et peut décourager des publics en situation de précarité d'accomplir les démarches nécessaires à leur insertion.

Au niveau national, le processus de fusion de la direction de l'action sociale et de la DIRMI, abouti en juillet 2000, tient compte de cette évolution. La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a suscité, en effet, de nouveaux outils de nature interministérielle. Le ministère a exposé à la Cour des Comptes que *« les changements intervenus depuis 1988 dans le contexte institutionnel, l'élargissement du champ de la coordination interministérielle à l'ensemble des problématiques d'insertion sociale, ainsi probablement que les résultats en demi-teinte de la DIRMI dans son rôle de coordination interministérielle, ont amené à faire le choix de confier ce rôle à une direction de l'action sociale renforcée plutôt qu'à une structure spécifique »*. Selon le ministère, *« la DIRMI ne disposait à partir de 1996 ni de la légitimité politique ni des leviers administratifs qui lui auraient permis d'assurer cette coordination »*.

Le partenariat, qui est un des impératifs majeurs du RMI, se trouve fragilisé par cette juxtaposition des dispositifs également au niveau local.

2.2.3.1 Une coordination locale peu rationnelle

Il apparaît essentiel que l'ensemble des acteurs ait conscience localement de la nécessité, pour une réponse efficiente à destination des usagers, de mettre en place les axes constitutifs d'un partenariat solide et cohérent. Cette mise en place ne peut que passer par une parfaite connaissance des compétences de chacun et du respect mutuel de celles-ci.

Selon la Cour des Comptes dans son rapport 2001, *« le copilotage du dispositif par l'Etat et les départements reste souvent formel »*.

Le programme départemental d'insertion triennal doit être un des vecteurs de cette cohérence par le champ couvert par son intervention et du fait que seules les actions recensées dans celui-ci peuvent être financées par les crédits départementaux d'insertion.

Mais selon la Cour des Comptes, *« le PDI reste plus souvent un document formel que l'expression d'une véritable stratégie départementale d'insertion »*.

En outre, *« l'enquête a mis en évidence une grande difficulté des départements à utiliser les crédits ainsi inscrits à leur budget »*.

La possibilité offerte aux Préfets par l'article 41 de la loi du 29 juillet 1992 d'affecter les crédits non engagés, pour la partie qui dépasse 65 % de l'obligation, à des actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI présentées par les communes, est restée sans application.

De plus, le rapport de la Cour des Comptes met en avant des imputations²⁸ contestables et des pratiques très différentes entre départements.

Le PDI devrait être en capacité de mutualiser les moyens et de permettre une meilleure orientation des publics concernés par la lutte contre les exclusions.

A l'heure actuelle, *« les programmes examinés ne citent pas, en général, les actions mises en œuvre par d'autres acteurs que l'Etat et le département, et ne permettent donc pas d'harmoniser l'ensemble des actions d'insertion »*²⁹.

²⁸ La loi autorise l'imputation de frais de structure au dispositif d'insertion, sans fixer une limite à ces frais. Une circulaire de 1989 précise, sans contrainte, qu'ils ne doivent pas dépasser 10 % des dépenses d'insertion.

Il convient également d'ajouter que la loi de 1988 prévoit que les crédits inscrits au titre de l'obligation légale sont affectés aux seuls bénéficiaires du RMI. Cette obligation crée un décalage énorme entre les publics en situation d'exclusion et favorise la complexification et l'opacité.

La place du réseau est également largement évoquée pour faire face à la complexité, à la l'illisibilité ...

Les développement de l'opérationnalité des cellules d'appui pourraient ainsi permettre de recentrer l'activité des CLI pour favoriser le partenariat et développer une stratégie locale d'insertion.

Ces cellules peuvent en effet contribuer à la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux de l'insertion, à faciliter et dynamiser les actions des partenaires et les collaborations entre tous les organismes susceptibles d'organiser des activités de l'insertion.

L'installation effective des cellules d'appui sur le Puy-de-Dôme avait été validée par le programme départemental d'insertion pour 1999.

Le PDI 2000 quant à lui mentionnait que l'installation effective avait été réalisée à l'automne 1999, l'objectif étant que ces instances trouvent leur rythme de croisière au printemps 2000.

Le constat peut être fait aujourd'hui que ces cellules fonctionnent de manière assez inégale selon les territoires, tant sur la régularité des rencontres que sur l'étendue des thèmes abordés qui doivent couvrir l'ensemble des volets d'insertion.

Mais la multiplicité des réseaux liés à des dispositifs particuliers et avec comme corollaire des instances de coordination ou de concertation multiples, apparaît comme source de déperdition de temps et d'informations.

La multiplication des instances de coordination et de concertation en matière de lutte contre les exclusions ne s'est pas traduite par une harmonisation réelle des politiques mais a abouti à une stratification peu opérationnelle et démobilisatrice pour les acteurs de l'insertion.

²⁹ Cf. Cour des Comptes, Rapport 2001.

A la suite de l'adoption de la loi du 1^{er} décembre 1988, le dispositif de lutte contre les exclusions se limitait à un seul programme, le PDI. Il s'est ensuite sensiblement complexifié :

- en 1990, le programme départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) double le volet logement du PDI ;
- en 1991, le schéma des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) change de nature afin de favoriser la transformation des CHRS en plates-formes d'insertion pour les publics en difficulté ;
- en 1991, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 crée les contrats de villes et le programme local de l'habitat ;
- en 1994, le plan départemental pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri s'ajoute encore au PDALPD et au volet logement des PDI ;
- en 1998, le programme d'action local piloté par le service public de l'emploi se superpose partiellement au volet emploi du PDI ;
- la loi du 29 juillet 1998 crée un plan départemental pluriannuel pour l'insertion et l'emploi susceptible de recouper le volet insertion du PDI et un programme régional d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) dont la déclinaison au niveau départemental chevauche le volet santé du PDI.

Malgré une tentative de rationalisation des dispositifs, la superposition des plans se conjugue à l'empilement des instances départementales de coordination. La création, en vertu de la loi du 29 juillet 1998, de la commission d'action sociale d'urgence (CASU), du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) et du comité départemental de coordination des politiques de lutte contre les exclusions a introduit un degré supplémentaire de complexité. Leur mise en place s'est effectuée dans des conditions difficiles ou ne s'est pas réalisée localement.

La loi du 29 juillet 1998 a ajouté à la complexité sans rationaliser cette architecture. La « réunionniste aiguë », souvent dénoncée dans les services, produits des effets pervers :

- très faible participation effective des élus
- difficultés croissantes des administrations à suivre et animer le dispositif de concertation
- difficultés pour les services déconcentrés à s'adapter à un pilotage territorialisé des politiques sociales

- « émergence d'un scepticisme croissant de la part des pouvoirs publics et des collectivités »³⁰

L'adaptation des services déconcentrés, et notamment des DDASS, à la territorialisation des politiques sociales constitue un défi majeur pour l'action publique dans les années à venir.

La loi du 29 juillet 1998 a marqué une certaine prééminence de l'Etat, garant de l'égalité des droits et des citoyens.

Les nouvelles instances de coordination prévues par la loi sont présidées par les préfets et aucun dispositif de co-présidence, de co-gestion et de co-financement obligatoire n'est créé. Malgré les renforcements non négligeables opérés et les efforts d'organisation réalisés, *« les pôles sociaux des DDASS souffrent cruellement de la comparaison avec les services d'action sociale des départements, même en bornant la comparaison aux fonctions d'Etat-major »*. Ceci conduit à des abandons (transfert au département du secrétariat et de la gestion du FAJ, ...) ou à un étalement des actions largement lié à l'insuffisance des moyens³¹.

Les DDASS apparaissent très difficilement en mesure de s'adapter à une territorialisation des politiques sociales. Pour reprendre une des conclusions du rapport de l'IGAS, *« la présence de la DDASS est réelle au chef-lieu, très faible ou épisodique ailleurs »*.

Le choix semble inéluctable entre deux options :

- un recentrage sur les missions d'urgence sociale et quelques actions de santé, en essayant de construire, autour du service départemental de veille, une sorte de service public de l'urgence sociale à l'image du SPE.
- la poursuite de l'investissement actuel qui nécessite une présence régulière sur le terrain

Si le choix est fait d'une implication forte des DDASS, la création de nouveaux profils de poste à ressort territorialisé semble inévitable.

Une territorialisation peu cohérente des dispositifs de lutte contre les exclusions

³⁰ cf. rapport de l'IGAS sur le bilan de la loi de lutte contre les exclusions.

³¹ cf. rapport de l'IGAS sur le bilan de la loi de lutte contre les exclusions.

La question de l'enchevêtrement des maillages administratifs et techniques doit également être soulevée.

Au sein d'un même département, les politiques de lutte contre les exclusions s'inscrivent dans des territoires différents. Les territoires des CLI, PLIE, contrats de ville, PAL, CCAS, circonscriptions d'action sociale départementales, missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation,... obéissent à des logiques différentes. Les CAF ont leur propre implantation territoriale, l'ANPE et ses agences locales raisonnent en terme de bassins d'emploi, la DDE en termes de bassin d'habitat.

Dans ce cadre, la recherche d'une meilleure cohérence des territoires constitue une préoccupation récurrente.

2.2.3.2 L'observation et l'évaluation de la politique de lutte contre les exclusions demeurent insuffisantes et partielles

La connaissance de la population souffrant de l'exclusion est rarement suffisante car elle se prête mal à l'observation statistique. L'exclusion, phénomène multidimensionnel, est difficile à appréhender en termes quantifiés. La plupart des données disponibles concerne la pauvreté et non l'exclusion proprement dite.

En second lieu, l'approche statistique peut difficilement rendre compte de la dynamique de l'exclusion qui nécessite l'étude d'un panel sur une durée suffisamment longue pour être significative.

Enfin, l'observation statistique de la pauvreté ne permet de cerner ni la très grande exclusion, ni le niveau de fragilité sociale.

Néanmoins, des acteurs locaux se sont parfois emparés de la collecte d'informations. L'exemple de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE), créée en 1986 en région Rhône-Alpes, constitue un exemple en matière d'observation sociale en réunissant associations, universitaires, partenaires sociaux et pouvoirs publics sous la forme de groupe de travail informel.

Il est nécessaire de développer localement des dispositifs d'observation et d'étude. L'Auvergne s'est dotée récemment, à l'initiative de la DRASS, d'une plate-forme de l'observation sanitaire et sociale. Après un an d'exercice, l'observation sociale reste encore marginale malgré les volontés locales.

Concernant les pratiques évaluatives, des structures administratives ont été créées dans la sphère des politiques sociales : mission d'évaluation au sein de l'IGAS, création de la DARES et de la DREES.

Néanmoins, l'action sociale est traditionnellement considérée comme une des politiques les plus difficiles à évaluer. Il est en effet difficile d'évaluer ces politiques indépendamment de l'efficacité des politiques situées en amont et des politiques macro-économiques.

Le dispositif RMI est aujourd'hui à la croisée des chemins.

Face aux faiblesses du dispositif qui viennent d'être évoquées, des réformes sont en cours tant au niveau national avec la récente circulaire de redynamisation du RMI qu'au niveau local comme témoigne l'expérimentation engagée sur le Puy-de-Dôme à l'intention des bénéficiaires de longue-durée.

Néanmoins, malgré ces acquis récents, le RMI et la politique de lutte contre les exclusions en général, doit améliorer la réponse encore partielle apportée aux personnes en grande difficulté.

Différentes pistes de réflexion se dégagent à l'issue des rencontres de terrain qui passent par :

- à court terme, la clarification et la coordination d'une série de dispositifs excessivement compliqués
- à moyen et long terme, la réussite de l'insertion passe par des transformations fondamentales, en articulant mieux par exemple lutte contre les exclusions et RMI

3 - PROPOSITIONS POUR AMELIORER LE DISPOSITIF D'INSERTION DU RMI

L'amélioration de l'efficacité de l'insertion vise à répondre à trois objectifs :

- rendre l'usager acteur de son insertion
- renforcer la coordination des différents acteurs autour de l'Etat
- améliorer l'efficacité de l'action administrative

3.1 METTRE L'USAGER AU CŒUR DU DISPOSITIF D'INSERTION

Pour rompre avec les pratiques actuelles, il convient de rendre l'usager acteur de son insertion tant au niveau du contrat d'insertion, que de l'accueil et de l'information des bénéficiaires.

3.1.1 Rendre l'usager acteur de son parcours d'insertion

Le contrat d'insertion ne joue pas à l'heure actuelle le rôle de vecteur de l'insertion qui devrait être le sien.

Le Puy-de-Dôme s'est engagé dans une démarche, formalisée dans le PDI 2001-2003, visant à mettre le bénéficiaire au cœur du contrat d'insertion.

Ainsi, un certain nombre de principes ont été définis, notamment lors des rencontres de l'insertion, pour construire avec le bénéficiaire un véritable parcours d'insertion qui passe par :

- La mise en place avec la personne, et avant toute démarche d'élaboration de parcours, un bilan, afin de mettre en évidence les freins à l'insertion, mais également les potentialités sur lesquelles la personne pourra s'appuyer.

Le bilan diagnostic doit :

- être mené, en faisant appel le cas échéant, à des compétences diverses et en mobilisant le réseau d'intervenants, de façon coordonné et cohérente ;

- tenir compte d'une approche globale de la personne et examiner les différents domaines pouvant faire frein à une insertion durable (social, logement, santé, professionnel, ...) ;
 - donner lieu à un débat contradictoire, et les résultats doivent être restitués à l'utilisateur ;
 - s'appuyer sur des compétences techniques complémentaires entre les services instructeurs et l'ANPE.
-
- Désigner avec l'utilisateur, un référent devant assurer un accompagnement généraliste, à charge pour ce dernier de mobiliser les compétences spécialisées dont la personne aura besoin. Le référent généraliste devrait donc également servir d'interface.
 - S'assurer du suivi par un référent unique du parcours d'insertion.
 - Formaliser les relations entre «généralistes » et «spécialistes » et les rendre lisibles pour l'utilisateur.
 - Elaborer le contrat comme la formalisation et la mémoire du parcours d'insertion, comportant des objectifs d'étape bien définis et adaptés à la situation particulière de l'utilisateur au profit duquel seront mobilisés les différents dispositifs d'insertion.
 - Le développement d'outils pertinents d'évaluation du parcours d'insertion et des objectifs d'étapes permettant une progression ou une réorientation cohérente et plus réaliste.

3.1.2 Développer un accompagnement adapté aux besoins des bénéficiaires.

A l'heure actuelle, certaines problématiques rencontrées chez les bénéficiaires du RMI ne sont pas ou peu prises en compte dans les contrats d'insertion.

Les bénéficiaires du RMI ont, comme nous l'avons vu, souvent des problèmes de santé. Ces problèmes ne sont que trop rarement pris en compte lorsqu'ils sont niés par les personnes. En outre, lorsque ces problèmes sont évoqués, les travailleurs sociaux se retrouvent souvent démunis, sans solutions à proposer.

La formation des travailleurs sociaux sur ces aspects spécifiques semble être nécessaire pour leur permettre de mieux appréhender ces problèmes.

L'axe stratégique doit ici porter sur la ré appropriation par les services instructeurs et les usagers de la contractualisation dans le dispositif RMI.

Il s'agit de redonner du sens à la contractualisation par :

- la mise en œuvre d'un véritable dialogue entre la personne et le référent instructeur
- l'engagement réciproque
- la mise en synergie et la complémentarité des interventions

Il faut prendre en considération la diversité de l'objet du contrat d'insertion, améliorer la forme du CI afin de le rendre plus accessible à l'utilisateur et adapter chaque contrat au niveau social de la personne et à son évolution.

En outre, l'orientation majoritairement professionnelle des CI tend à exclure aujourd'hui certains bénéficiaires d'un accompagnement personnalisé.

En ce sens, il semble nécessaire, à l'image de ce que propose l'IGAS dans son rapport sur la loi LCE, d'engager un fort investissement sur deux groupes cibles :

- les bénéficiaires du RMI présents dans le dispositif depuis au moins trois ans ;
- les jeunes sortant d'une prise en charge institutionnelle sous ses formes les plus diverses (aide sociale à l'enfance, secteur médico-éducatif, hospitalisation psychiatrique, ...)

« Pour une cible lourde de 480 000 allocataires du RMI, ayant des droits ouverts depuis trois ans au moins, ou pour les 375 000 allocataires depuis au moins deux ans ayant un âge compris entre 30 et 50 ans, on pourrait imaginer un programme national de retraitement de l'ensemble des situations non contractualisées, en partenariat avec les départements. Cette nouvelle chance pourrait être mise en œuvre à partir de trois axes de contractualisation : la réhabilitation de la santé et de l'autonomie personnelle, pour les personnes que des problèmes de santé ou de mal être rendent inaptes à un accès à l'emploi ; l'emploi ou l'accès à l'emploi à un premier maillon de la chaîne d'insertion (CES, CEC, chantier école, mesures d'insertion par l'économie) ; des prises en charge adaptées, de type CHRS, avec ou sans hébergement, pour des personnes les moins socialisées. Le financement d'un tel effort,

limité dans le temps, n'est pas irréaliste si l'on tient compte du volume des crédits d'insertion RMI non consommés »³².

Le département du Puy-de-Dôme s'est engagé dans cette démarche à la fin de l'année 2001 en menant une action expérimentale sur 100 personnes, âgés de 30 à 50 ans, présents depuis plus de deux ans dans les différents dispositifs .

Le panel devra être composé à 85 % de bénéficiaires du RMI n'ayant jamais signé de CI et 15 % de bénéficiaires d'autres minima sociaux.

Ces personnes bénéficieront d'un accompagnement personnalisé, réalisé par des intervenants extérieurs (autres que les CCAS et le département). Après un bilan-diagnostic complet d'entrée, un véritable parcours d'insertion sera défini en collaboration étroite entre l'accompagnant et le bénéficiaire avec des étapes définies et hiérarchisées. L'intervenant servira, le cas échéant, d'interface entre la personne et des intervenants spécialisés.

Une première évaluation de cette expérience interviendra à partir de juillet 2001.

Cette expérimentation développée dans le département du Puy-de-Dôme s'inscrit bien dans l'action proposée par l'IGAS au niveau national et témoigne des changements à l'œuvre concernant le dispositif d'insertion du RMI.

Le développement d'un parcours d'insertion adapté nécessite également le développement d'une offre publique d'insertion adaptée aux bénéficiaires du RMI.

A ce titre, le renforcement de secteur comme celui de l'économie sociale et solidaire constitue un impératif majeur.

L'efficacité de l'action publique en matière d'insertion passe par le renforcement de la coordination entre l'Etat et le secteur privé. L'économie sociale et solidaire doit pouvoir servir de passerelle entre les acteurs traditionnels de la lutte contre les exclusions et la sphère économique. Les entreprises sont en effet l'aboutissement d'un parcours d'insertion réussi dont les acteurs du secteur de l'insertion par l'activité économique constituent la première étape pour les personnes les plus exclues.

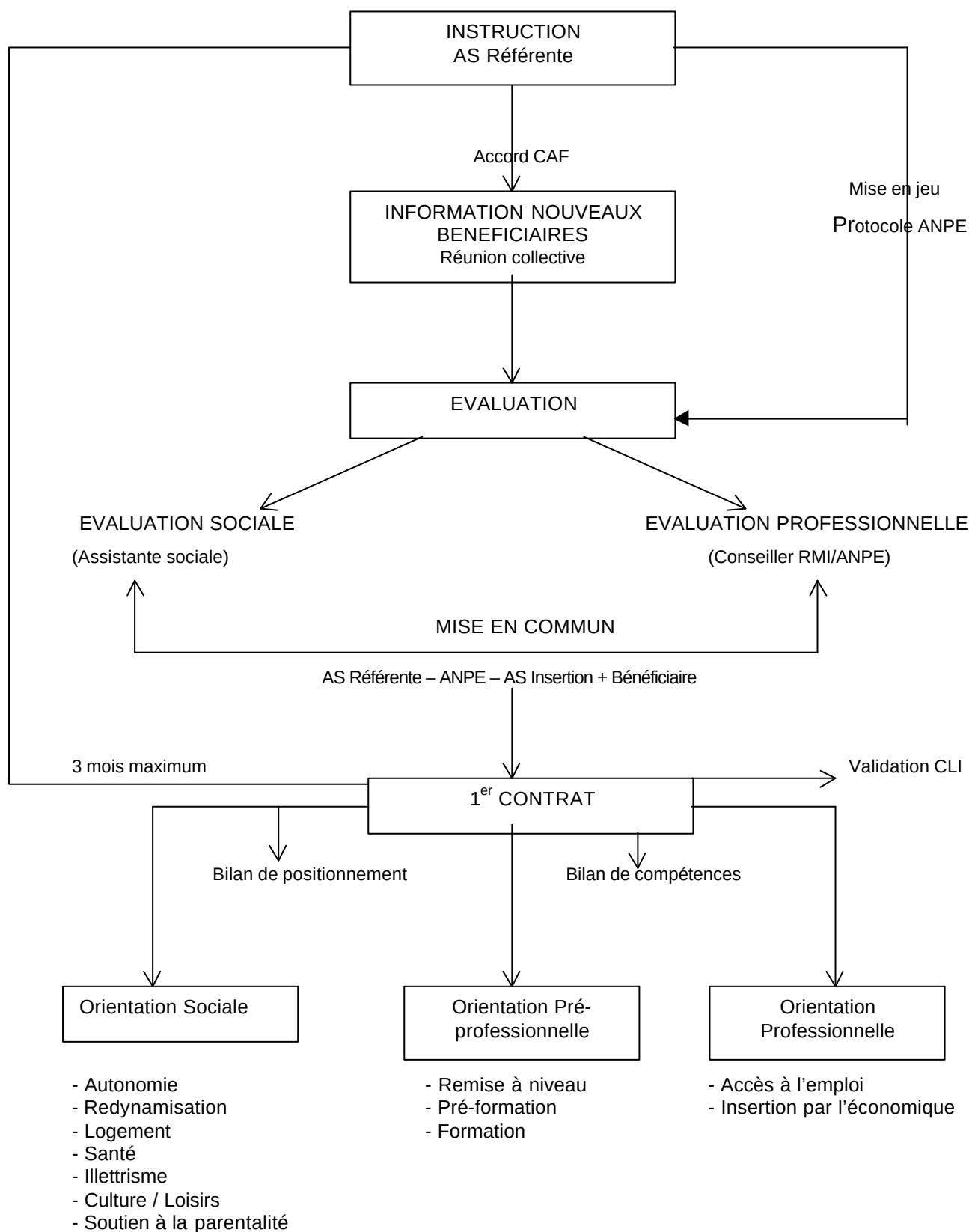
³² Rapport de l'IGAS sur l'évaluation de la loi LCE.

Les acteurs de l'insertion par l'activité économique doivent donc être associés aux structures de concertation des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions. La mise en place d'un réseau des acteurs locaux de l'IAE devrait être constituer pour mutualiser au niveau territorial les expériences, les projets et les moyens.

En outre, les DDASS, membres de droit du CDIAE, sont confrontées à la nécessité de se repositionner dans le secteur de l'IAE à la suite de la loi LCE, même si elles ne disposent pas de la maîtrise des principaux outils d'insertion et d'accès à l'emploi.

En effet, les DDASS apparaissent comme des partenaires ressources car l'IAE est un dispositif qui s'inscrit de plus en plus dans une logique transversale avec une approche globale de la personne et les DDASS . Elles ont une bonne connaissances des populations concernées et disposent de moyens d'intervention étendus.

Le schéma ci-dessous montre qu'elle pourrait être l'accompagnement « idéal » pour l'élaboration du premier contrat :



3.1.3 Mieux articuler RMI et lutte contre les exclusions et améliorer l'accueil et l'information des bénéficiaires

L'amélioration de l'accueil et de l'information constitue une des priorités pour rendre le bénéficiaire acteur de son insertion. Plusieurs pistes, non exclusives, peuvent être avancées pour améliorer cet aspect du dispositif.

La première est d'organiser de façon homogène sur l'ensemble des territoires des CLI, des réunions d'information au profit des premiers bénéficiaires, afin de leur assurer une information de qualité sur les différents dispositifs.

La deuxième est de réaliser un document synthétique de présentation du dispositif d'insertion, qui pourrait également servir de support aux réunions d'information.

La troisième piste, qui est sans nulle doute la plus ambitieuse, vise à améliorer la réponse de proximité par la réorganisation de l'accueil des bénéficiaires. Le but est ici de prendre en compte l'ensemble des personnes en grande difficulté et de simplifier leurs démarches. Cette voie suppose une coopération de l'ensemble des services, qu'ils relèvent de l'Etat, des collectivités locales ou des organismes de Sécurité Sociale.

Cette dernière piste peut prendre globalement deux formes :

- la forme de « maisons de l'insertion » ou encore de guichets uniques
- la forme de lieux d'accueil polyvalents

Une importante commune de l'agglomération clermontoise a fait le choix de mettre en place une maison de l'insertion où les bénéficiaires peuvent rencontrer tous les acteurs de l'insertion au sein d'un même bâtiment.

La création de « Maison de la solidarité », proposée par le PNAI 2001 s'inscrit dans cette volonté de prendre en charge dans leur globalité les difficultés des personnes confrontées à la précarité en développant des antennes de proximité rassemblant les différents services sociaux. Ce label « Maison de la solidarité » pourra être accordé, avec un soutien financier, pour les points d'accueil qui rassembleront les services sociaux des différentes institutions.

Néanmoins, deux objections majeures semblent rendre cette voie peu opérationnelle.

La mise en place de guichets uniques ou de maisons de l'insertion générerait des coûts importants notamment de structure.

De plus, l'importance de ces coûts rendrait difficile le maillage du territoire.

En outre, ces maisons, uniquement consacrés à la lutte contre les exclusions, peuvent être très stigmatisant pour le public concerné.

La création de lieux d'accueil polyvalents au niveau infradépartemental constituerait une alternative.

Ces lieux permettraient d'offrir aux personnes en situation d'exclusion un large éventail de prestations : accueil, information, délivrance de formulaires, prise de rendez-vous avec les services spécialisés, aide à la constitution de dossiers et transmission des dossiers.

Ces lieux d'accueil polyvalents regrouperaient au sein de structures sociales existantes des agents de différentes administrations et organismes sociaux.

Le CCAS ou le CIAS constitue à priori la structure d'accueil la plus adaptée ;

La décentralisation de l'aide sociale au profit de l'échelon communal s'est heurtée en 1983 aux difficultés liées à l'émiettement communal.

La progression de l'intercommunalité permettrait de lever cet obstacle, notamment en milieu urbain. Les problèmes d'exclusion les plus aigus se situant dans les agglomérations, elle a vocation à s'affirmer comme un territoire pertinent d'articulation des politiques locales.

En fonction des contingences locales, ces structures d'accueil pourront être installés dans les antennes du service public départemental d'action sociale, et le cas échéant dans des CAF ou des CPAM.

Contrairement aux maisons de l'insertion, ces lieux d'accueil polyvalents ne seront pas exclusivement consacrés à la lutte contre les exclusions et seront moins stigmatisant pour le public.

Ces lieux peuvent constituer pour les travailleurs sociaux de secteur une interface qui leur permette de traiter plus efficacement les situations de cumul de handicaps.

La mission d'accueil dans ces lieux pourraient incomber à des personnes spécialement formées à ces missions et non à des travailleurs sociaux pour préserver leur présence sur le terrain.

De tels lieux ont déjà été créés dans les départements du Finistère, de la Dordogne et de la Meuse.

Ces lieux contribueraient également à améliorer l'articulation entre le RMI et la lutte contre les exclusions.

Le RMI est venu en effet s'inscrire dans un dispositif d'ensemble de protection et de lutte contre les exclusions, sans en modifier la construction.

Une meilleure articulation entre le RMI et les autres populations en situation de précarité est nécessaire pour éliminer les discriminations actuelles entre allocataires du RMI et les non-allocataires.

L'articulation du RMI avec le système d'indemnisation du chômage constitue également un point très important pour l'avenir du RMI. Le choix se pose entre réviser le dispositif d'indemnisation du chômage de façon à le rendre plus proche des évolutions structurelles du marché du travail et lui faire couvrir les « nouveaux risques », ou laisser ces nouveaux risques au RMI, en contradiction avec les objectifs initiaux de ce dispositif.

3.1.4 Associer les personnes en situation d'exclusion à la mise en œuvre des politiques sociales

La loi du 29 juillet 1998 invite à associer davantage les personnes en situation de précarité à l'élaboration des politiques sociales. La participation de ces personnes reste marginale, notamment dans les instances locales.

La création de comités consultatifs d'usagers auprès des instances chargées de la lutte contre les exclusions constituerait une avancée majeure.

Néanmoins, faute de critères objectifs de représentativité des personnes en situation d'exclusion, l'association de ces personnes devrait garder un caractère consultatif et les modalités de leur participation devraient être déterminées au niveau local.

3.1.5 Rendre l'emploi plus attractif

Les effets désincitatifs du RMI font l'objet d'un débat recurrent, trop rarement alimenté par des éléments factuels.

La controverse porte principalement sur l'existence de « trappes à inactivité », expression qui désigne la situation où le gain à la reprise d'un emploi est si faible que l'allocataire préfère rester dans le dispositif.

Dans une enquête sur les « Sortants du RMI » réalisée par l'INSEE³³, seulement trois allocataires du RMI sur quatre gagneraient financièrement à occuper un emploi. En outre, les gains estimés comme faibles sont nombreux.

Pour répondre à cet état de fait, la période de cumul intégral entre le RMI, l'API et l'ASS, et un revenu d'activité a été allongé de trois à six mois.

Il pourrait être intéressant de développer encore un peu plus ces mécanismes d'intéressement pour encourager davantage la reprise d'emploi à temps partiel.

3.2 CLARIFIER LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS ET RENFORCER LEUR COORDINATION

La diversité des problèmes rencontrés par les personnes en situation d'exclusion et la multiplicité des acteurs engendrent une complexité pour partie inévitable. Pour éviter de la faire peser sur les personnes en situation difficile, les administrations et leurs partenaires doivent s'efforcer d'en réduire les effets négatifs.

³³ « Le RMI, treize ans après », Economie et statistiques, n°346-347, 6/7 2001, INSEE.

Aujourd'hui le constat d'une complexité institutionnelle croissante et de l'inégale implication des collectivités locales en matière sociale invite à réexaminer la répartition actuelle des compétences d'une part entre collectivités locales, et d'autre part entre celles-ci et l'Etat.

3.2.1 Clarifier les responsabilités

Si des transferts partiels sont concevables, une redistribution générale des compétences n'est pas en soi un gage de d'efficacité et comporterait des risques

Une organisation décentralisée peut générer, comme en Espagne et en Italie, des disparités territoriales fortes.

A l'inverse, une centralisation est susceptible d'entraîner le désengagement des acteurs locaux et un retour de l'Etat dans des missions de gestion, évolution qui ne s'inscrit pas dans la logique actuelle de réforme de l'Etat.

La clarification des responsabilités, tant au niveau du dispositif RMI qu'au niveau des politiques sociales, passe par d'autres voies, comme celle de la redéfinition de la co-gestion ou de la désignation de l'Etat comme chef de file local de la lutte contre les exclusions.

3.2.1.1 Redéfinir la co-gestion

La redéfinition de la co-gestion, qui a été l'une des conclusions du rapport de l'IGAS sur le bilan de la loi de lutte contre les exclusions, repose sur des idées très simples : l'identification des responsabilités respectives et la limitation de la co-gestion au minimum indispensable pour favoriser transparence et complémentarité.

Trois principes pourraient inspirer une clarification : cadrage conjoint des objectifs, totale liberté de dépense par le département des crédits départementaux d'insertion, sanction de l'obligation de moyens.

Le cadrage conjoint des objectifs continuerait d'être assuré par une approbation conjointe du PDI ou d'un programme couvrant dans le département l'ensemble des champs de la loi de lutte contre les exclusions.

Concernant les crédits d'insertion, les conventions de financement du PDI créent une mécanique complexe, parfois paralysante. Le caractère obligatoire des conventions de financement pourrait être supprimé. L'Etat retrouverait alors son rôle qui est de fixer les règles du jeu, sans avoir à guider la main des ordonnateurs départementaux.

Cette liberté dans la dépense serait contrebalancé par une sanction de l'obligation de moyens. Le rapport³⁴ de l'IGAS propose un « *écrêtement de la DGF pour les départements dont la réalisation de leur obligation de financement est nettement inférieure à la norme de 17.5 %, compte tenu d'un taux de report acceptable de 15 % de la dotation initiale* ».

3.2.1.2 Désigner l'Etat, et les DDASS en particulier, comme chef de file local de la lutte contre les exclusions

La diversité des politiques publiques, la variété des dispositifs mis en œuvre et le nombre d'acteurs engagés ont rendu nécessaire en France la mise en place de coordinations soit sectorielles soit territoriales.

Le renforcement de l'interministérialité locale constitue un impératif majeur des politiques de lutte contre l'exclusion.

Les DDASS et les DRASS ont ainsi vocation à piloter les politiques interministérielles de lutte contre les exclusions. En vertu de l'article 9 du décret du 6 décembre 1994, elles peuvent être chargées d'exercer, sous l'autorité du préfet, des missions relevant d'autres départements ministériels sous réserve de l'accord des ministres intéressés.

Les outils juridiques permettant au préfet d'organiser la coordination locale des services déconcentrés de l'Etat au niveau local se sont récemment renforcés et diversifiés.

L'article 13 du décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration autorise la création de pôles de compétence pour l'exercice d'actions communes à différents services déconcentrés ou organismes assurant une mission de service public.

³⁴ Rapport de bilan sur la loi de lutte contre les exclusions.

Le décret du 20 octobre 1999 ouvre désormais au préfet 5 options : la fixation de moyens pour des actions communes à plusieurs services déconcentrés, la désignation d'un chef de projet, la création d'un pôle de compétence, la mise en place d'une délégation interservices (DIS) et la fusion de services ou parties de services.

Ces options correspondent à des besoins et des degrés d'intégration différents.

Alors que la désignation d'un chef de projet est prévue pour la mise en œuvre d'une politique commune à plusieurs services pendant une durée limitée et dans un domaine déterminé, la création d'un pôle de compétence correspond à la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés. La DIS offre de plus la possibilité de confier au délégataire une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services concernés par la lutte contre les exclusions. La fusion de services constitue l'étape ultime de la restructuration de l'administration déconcentrée.

La désignation d'un chef de file au niveau local permettrait de renforcer la cohérence des interventions des différents acteurs et donc de pallier les inconvénients de la complexité administrative.

L'Etat a vocation à s'affirmer comme chef de file en ce domaine : garant des principes d'égalité et de solidarité nationale, l'Etat doit être le responsable principal de la lutte contre les exclusions.

Au niveau départemental, le représentant de l'Etat devrait ainsi se voir confier la coordination de l'action de toutes les institutions intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions, tout en ayant la possibilité de confier à d'autres acteurs l'animation de certaines instances.

Cette nouvelle mission du préfet relève essentiellement d'une logique managériale : elle ne modifie pas la répartition des compétences entre les divers acteurs de la lutte contre les exclusions. Désigné en qualité de chef de file, le préfet assume pour l'exercice d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales une responsabilité assez semblable à celle du chef de projet³⁵ dans les services déconcentrés de l'Etat lorsque plusieurs d'entre eux concourent à la mise en œuvre d'une même politique.

Les DDASS sont sans doute les mieux placées pour assurer pour le compte de l'Etat le pilotage stratégique de la lutte contre les exclusions, pour trois raisons principales :

³⁵ Décret du 20 octobre 1999.

- des pôles sociaux existant déjà en leur sein, ce choix permettrait d'optimiser les compétences acquises et d'utiliser ces structures ;
- les autres services déconcentrés ne semblent pas revendiquer ce pilotage ;
- les DDASS sont plus que les autres au carrefour de l'ensemble des questions posées par la lutte contre les exclusions ;.

La création de pôle de compétence, à l'image de celui d'Indre-et-Loire consacré à la lutte contre les exclusions, constitue une étape fondamentale pour renforcer la coordination interministérielle.

Elle permettrait en outre une unicité de la représentation des services déconcentrés dans les instances de coordination de la lutte contre les exclusions.

Le développement de pôles de compétences tend à remettre en cause la vocation des directions des actions interministérielles (DAI) des préfectures à piloter elles-mêmes les politiques interministérielles de l'Etat.

Le renforcement des DDASS dans leur vocation à piloter les politiques d'insertion et de lutte contre les exclusion nécessite de leur donner de nouveaux moyens financiers et humains, et de systématiser la réintégration du pôle RMI au sein des DDASS.

3.2.2 Simplifier et renforcer la coordination et la concertation institutionnelle locale

Il apparaît nécessaire, tant pour l'équité que l'efficacité de l'action publique, de dépasser les approches par catégories de population ou par populations-cibles pour prendre en compte les problèmes d'insertion des personnes.

Une meilleure articulation entre le dispositif RMI et la lutte contre les exclusions doit être recherchée pour rendre l'action publique plus efficiente et faciliter la coordination de terrain autour des besoins de l'utilisateur.

Il apparaît donc nécessaire tout à la fois de restructurer au plan territorial la coordination, de la simplifier là où elle est désordonnée et de la renforcer là où elle est défaillante.

3.2.2.1 Unifier les instances de coordination et les plans

Cette coordination passe par l'unification, tant au niveau départemental qu'au niveau local, des instances de coordination et des plans.

3.2.2.1.1 La coordination locale s'effectuerait au sein de CLI, transformées en commissions locales d'insertion et de lutte contre les exclusions (CLILE), aux missions renouvelées et élargies

Ainsi, au niveau local, les CLI se concentrent à l'heure actuelle sur les seules personnes bénéficiaires du RMI. Elles devraient pouvoir prendre à charge tous les publics.

Cet élargissement peut reposer sur les CLI qui sont bien implantés et constituent un bon niveau de proximité.

Elles pourraient donc assumer le rôle plus large de commissions locales d'insertion et de lutte contre les exclusions (CLILE).

Ces CLILE devraient remplir quatre missions principales :

- continuer à exercer les attributions des CLI vers un public élargi
- effectuer un diagnostic de l'offre d'insertion sur le territoire de la CLILE et préparer un plan local d'insertion et de lutte contre les exclusions
- organiser la territorialisation des lieux d'accueil polyvalents, c'est-à-dire définir sur le territoire de la CLILE, les structures les plus à même de l'organiser
- être des relais de la CASU au niveau infra-départemental pour les aides d'urgence

Les compétences exercées par les organes locaux du FSL, du FAJ et du fonds d'aide aux impayés d'énergie seraient assumées par les CLILE. Cette mesure permettrait un examen global de la situation des personnes en voie d'exclusion et une meilleure cohérence dans la mobilisation des fonds.

La rénovation de la composition des CLI doit leur permettre de mieux refléter la réalité des acteurs locaux. Le renforcement de la représentation des communes et des structures intercommunales s'impose compte tenu du rôle grandissant qu'elles auront dans l'avenir.

Cette extension des publics pris en charge irait de pair avec la déspecialisation des crédits d'insertion du RMI. L'extension des publics ne supposerait pas une augmentation de la participation financière des départements, dans la mesure où des crédits seraient dégagés par l'utilisation des reports cumulés de crédits d'insertion.

Le programme préparé par la CLILE se substituerait aux PLI, aux PLIE et aux PAL.

3.2.2.1.2 La coordination départementale serait améliorée par une unification des institutions

Au niveau départemental, il n'existe pas à ce jour de comité unique pouvant définir et mettre en œuvre une politique globale et territorialisée de la lutte contre les exclusions.

La loi du 29 juillet 1998 a certes créé dans son article 155 un comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions mais celui-ci se heurte à deux obstacles :

- sa mise en place n'est pas encore entièrement réalisée sur le terrain
- sa mise en place ne s'accompagne pas de la disparition d'instances préexistantes

Il apparaît nécessaire qu'un nouveau comité départemental fusionne un certain nombre de comités directement liés à la lutte contre les exclusions : conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, conseil départemental pour le logement des personnes défavorisées, ... au comité de coordination.

Ce nouveau comité ne constituerait pas une nouvelle structure mais pourrait s'appuyer sur le comité départemental de coordination prévu à l'article 155 de la loi du 29 juillet 1998 ou sur le CDI.

Il serait de quatre missions principales :

- établir un diagnostic départemental sur la base des diagnostics locaux établis par les CLILE
- élaborer le plan départemental d'insertion et de lutte contre les exclusions (PDILE)
- coordination des différents dispositifs de lutte contre les exclusions

L'unification des instances tant au niveau départemental qu'au niveau local vise à développer une vision plus globale de la lutte contre les exclusions et faciliter la coordination de terrain autour des besoins de l'usager.

3.2.2.1.3 une planification départementale globale et cohérente.

L'unification des plans est non seulement la conséquence de la fusion des institutions mais aussi la condition d'une plus grande cohérence de l'action menée au niveau départemental.

Elaboré par un comité unique, le plan départemental d'insertion et de lutte contre les exclusions serait un nouvel instrument de planification permettant une meilleure appréciation des processus, des politiques, ainsi qu'une plus grande efficacité de l'action dans le domaine de l'insertion et de lutte contre les exclusions. Il se substituerait à l'actuel PDI et intégrerait le PDALPD, PLIE, le schéma départemental des CHRS, le PDHU...

L'objet du PDILE serait enrichi par rapport à celui du PDI. Il ne se limiterait pas à l'insertion des seuls bénéficiaires du RMI mais concernerait l'ensemble des publics en situation d'exclusion et couvrirait l'ensemble des champs couverts par la loi du 29 juillet 1998 :

- l'accès à la formation et à l'emploi
- l'accès à l'hébergement et au logement
- l'accès à l'éducation et à la culture ainsi que la lutte contre l'illettrisme et l'échec scolaire
- l'accès aux soins
- l'organisation du traitement des situations d'urgence et du versement des aides financières d'urgence...
-

3.2.2.2 Restructurer la coordination sur le plan territorial

Dans un souci de pragmatisme, il apparaît souhaitable de rechercher non pas un redécoupage complet du territoire mais une plus grande harmonisation entre les différents périmètres d'action des politiques publiques.

A long terme, le bassin d'emploi me semble devoir être choisi comme échelon pertinent afin de faire prévaloir une logique d'insertion par l'emploi et de prendre en compte les atouts de l'intercommunalité.

Le préfet aurait la charge de rechercher une meilleure harmonisation des cadres territoriaux de l'action publique et recourrait à quelques principes d'action clairs et simples :

- harmoniser d'abord le périmètre des politiques de lutte contre les exclusions : territoires des CLI, circonscriptions d'action sociale départementales, périmètre des PLIE, en se fondant sur un seul zonage, celui des CLILE ;
- harmoniser ensuite le périmètre des autres politiques publiques avec celui de la lutte contre les exclusions et en réduire l'enchevêtrement en évitant le chevauchement désordonné des territoires ;
- rechercher la coïncidence la plus grande possible entre le ressort géographique des différents schémas, plans, programmes conçus à un niveau infra départemental ; les synergies à développer entre la lutte contre les exclusions, la politique de la ville et celles des pays et de l'intercommunalité doivent permettre de mobiliser les financements nécessaires au développement des lieux d'accueil polyvalents, au fonctionnement des CLILE et aux démarches actives en faveur des exclus.

3.2.3 Mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'objectifs quantifiables et développer des outils d'information et d'évaluation.

Le plan de redynamisation du volet insertion du RMI propose « d'arrêter, au niveau national, des indicateurs et des objectifs annuels en matière d'insertion et d'évolution du RMI. La définition des indicateurs et la détermination des objectifs associés à ces indicateurs devraient donner lieu à une discussion approfondie avec l'ensemble des partenaires concernés, en premier lieu l'Etat et départements. La mise en place d'objectifs de progrès au plan national comme à tous les échelons du dispositif pourrait être un des leviers de cette nouvelle dynamique ».

Le plan de redynamisation évoque un certain nombre d'indicateurs « simples, clairs, lisibles et permettant d'assurer l'impact des politiques mises en œuvre » :

- sur l'évolution globale de la population RMI (nombre d'allocataires du RMI, nombre d'allocataires du RMI « de longue durée », flux d'entrée et de sortie...)
- sur la qualité de la prestation RMI (délais d'ouverture des droits, nombre de demandes n'ayant pas abouti en 3 semaines, proportion d'indus...)

- sur les politiques d'insertion mises en œuvre (taux de contractualisation, proportion d'allocataires ayant conclu un PAP...)
- sur les résultats obtenus (comparaison du taux de sorties du RMI avec la baisse du chômage de longue durée, taux de sortie des allocataires les plus anciens dans le dispositif...)

« Au niveau départemental, les CDI auraient pour rôle d'adopter chaque année leurs propres objectifs en fonction des objectifs nationaux et du contexte local. La démarche d'engagement sur des objectifs précis pourrait être déclinée le cas échéant au niveau de chaque CLI, conférant ainsi toute sa responsabilité à l'échelon local »³⁶.

La connaissance des phénomènes d'exclusion et l'évaluation des politiques publiques menées en matière d'insertion et de lutte contre les exclusions, constituent des éléments indispensables à la définition et au suivi de mesures efficaces.

L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, créé en 1998, y contribue au plan national.

La mise en place d'un observatoire départemental de l'exclusion, proposée dans le rapport de l'IGAS sur l'évaluation de la loi LCE, constituerait également une voie intéressante pour bénéficier d'informations précises sur les populations en situation de précarité et pour développer une véritable stratégie locale d'insertion.

Concernant le Puy-de-Dôme, l'existence d'une plate-forme d'observation sanitaire et sociale constitue une opportunité à développer pour développer l'information et l'évaluation sur le département.

Cet observatoire, ouvert à tous les partenaires extérieurs, devrait développer des outils d'information comme des tableaux de bord, des évaluations sectorielles, des études d'impact..., des évaluations partenariales, ...

La confection de tableaux de bord doit s'inscrire en complémentarité d'enquêtes périodiques, comme celles réalisées par l'INSEE, la DREES ou encore la DARES, mais aussi en support aux évaluations des politiques sociales.

³⁶ Cf. plan de redynamisation du RMI

L'évaluation des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions est difficile mais il est essentiel de développer des outils et une culture de l'évaluation.

La fonction évaluative des DRASS devrait ainsi être développée.

Une évaluation aboutie devrait répondre aux deux exigences suivantes :

- fournir des indications sur l'efficacité (adéquation objectifs/résultats), l'efficience (adéquation moyens/résultats) et enfin la pertinence (adéquation actions/objectifs) des politiques conduites ;
- irriguer toute l'action administrative

Enfin, comme l'évoque le plan de redynamisation du RMI, il apparaît « *nécessaire d'assurer au sein du réseau RMI la diffusion des pratiques les plus innovantes et de valoriser les expériences les plus marquantes* ».

La mise en place d'un site intranet spécifique à la lutte contre les exclusions avec un volet spécifique à l'insertion, accessible à tous les services déconcentrés acteurs de cette politique, serait un outil pertinent de conseil et de mutualisation des expérimentations et des meilleures pratiques.

CONCLUSION

Si l'allocation, malgré son faible montant, et les droits connexes permettent aujourd'hui à une frange de la population d'échapper à « l'exclusion », le dispositif apparaît comme l'élément faible du dispositif.

Les résultats inégaux des politiques d'insertion entretiennent parfois des controverses détestables sur le RMI : son niveau, son inconditionnalité...

Le commentaire dominant porte sur « l'échec de la loi » ou le « caractère intrinsèquement pervers » de la prestation qui incite à la fraude et qui contre-incitatrice au travail. Les enquêtes d'opinion récentes montrent ainsi une dégradation de l'image des allocataires du RMI dans la population.

L'enquête menée sur le département du Puy-de-Dôme tend à montrer que l'insertion des bénéficiaires du RMI se heurte à deux obstacles :

- une partie des bénéficiaires présente un profil qui réduit considérablement leurs chances d'insertion (âge, problèmes de santé, qualification professionnelle...).
- le dispositif d'insertion ne joue pas à l'heure actuelle le rôle qui devrait être le sien.

La conjoncture économique favorable a ainsi conduit à un recentrage du dispositif sur les publics les plus éloignés de l'emploi.

Face au relatif échec du volet insertion du RMI, un plan d'action de redynamisation est intervenu fondé sur :

- l'adoption d'objectifs volontaristes
- une dynamisation du dispositif local d'insertion
- une amélioration des conditions de gestion sociale de la prestation
- un renforcement des moyens de gestion et d'animation du dispositif

Si ces réformes constituent une indéniable avancée, la réussite de l'insertion passe par des transformations fondamentales à moyen et long terme, en articulant mieux par exemple lutte contre les exclusions et RMI.

Le dispositif est aujourd'hui incontestablement à la croisée des chemins. Son avenir réside dans la réussite du plan de relance mais surtout dans la réaffirmation de l'ambition de la loi et dans l'adoption de politiques publiques plus dynamiques.

Bibliographie

AFSA C., « *L'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI* », Etudes et statistiques, n°1, avril 1999, DREES.

AFSA C., « *Etat de santé et insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI* », Etudes et résultats, n°7, février 1999, DREES.

ALDEGHI I., « *Etudes complémentaires sur les nouveaux arrivants au RMI* », rapport du CRDEOC, octobre 1998.

ALPHANDERY C., *Insertion sociale et économie. Rapport d'étape du Conseil national de l'insertion par l'activité économique*, Paris, La documentation française, 1994.

AUDIER F., DAND A., OUTIN J., « *Le RMI comme mode particulier d'indemnisation du chômage* », METIS, CNRS / Université Paris I.

ASTIER I., *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

AUMONT F., GLABI R. et LORRE F.: *Revenu Minimum et Insertion, manuel des intervenants dans les dispositifs d'insertion*, éditions ENSP.

CASTEL R. et LAE J.F : *Le Revenu Minimum d'Insertion, une dette sociale*, éditions l'Harmattan, collec. Logiques Sociales, 1992.

CNAF, « *Le revenu minimum d'insertion au 31 décembre 2001* », Recherches, prévisions et statistiques.

Commission Nationale d'évaluation du RMI, présidée par P. VANLERENBERGH : *RMI, le pari de l'insertion*, La Documentation Française, mars 1992.

Conseil supérieur de l'Emploi, des revenus et des coûts, *Minima sociaux. Entre protection et insertion*, Paris, La Documentation française, 1997.

CORNILLEAU G., DEMAILLY D., GILLES C., PAPIN J., « *Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique* », Etudes et résultats, n°86, octobre 2000, DREES.

DAMON J. (sous la direction) : « *Les politiques d'insertion* » in *Problèmes politiques et sociaux*, n°807, août 1998.

DEMAILLY D., « *Les sorties du RMI : des motifs souvent multiples et imbriqués* », Etudes et résultats, n°16, mai 1999, DREES.

DEMAILLY D., ALGAVA E., GILLES C., « *Les allocataires des minima sociaux en 2000* », Etudes et résultats, n°148, décembre 2001, DREES.

LHOMMEAU B., RIOUX L., « *Les trajectoires d'activité des allocataires du RMI de 1996 à 1998* », Etudes et résultats, n°84, octobre 2000, DREES.

PAUGAM S., *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, 1993.

ROSENVALLON P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, éditions du Seuil, 1995.

WUHL S., *Insertion : les politiques en crise*, Paris, PUF, 1997.

ZOYEM J-P, « *Les minima sociaux* », Dossiers solidarité et santé, n°4, octobre-décembre 1998.

Liste des annexes

Annexe I	Les missions de l'Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales chargé de mission RMI
Annexe II	Etude de la DDASS Puy-de-Dôme sur les sorties du dispositif RMI
Annexe III	Textes RMI
Annexe IV	Les différents motifs de sortie possibles du dispositif du RMI
Annexe V (non publiée)	Les différents zonages existants sur le département du Puy-de-Dôme
Annexe VI (non publiée)	Questionnaire type pour un diagnostic global de départ

ANNEXE I

Les missions de l'Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales chargé de mission RMI

Les fonctions des chargés de mission RMI ont été définies par la circulaire du 13 janvier 1989. Le chargé de mission assiste le Préfet dans la mise en place et l'animation du dispositif à travers quatre fonctions que l'on peut présenter succinctement :

- la coordination du dispositif dans son ensemble avec les autres services de l'Etat, l'ANPE et les services chargés du versement de l'allocation. Cette coordination est nécessaire car les mesures d'insertion intègrent des actions différentes relevant de plusieurs acteurs : logement, emploi, etc.... L'insertion mobilise également plusieurs dispositifs (politique de la ville, FAJ,...). Le chargé de mission RMI assure, par ailleurs, le secrétariat général du comité de pilotage qui réunit l'ensemble des services sous la présidence du Préfet.
- La mise en œuvre du PDI en liaison avec les chargés de mission du Conseil Général. Cette fonction consiste à informer et à travailler avec les partenaires susceptibles de développer l'offre d'insertion. Elle consiste également à établir un calendrier des actions et à tenir informer les travailleurs sociaux.
- L'animation des dispositifs institutionnels locaux. Le chargé de mission RMI participe à l'application du PDI par ces instances et veille au respect des textes législatifs. Il est le garant d'une harmonisation des pratiques entre les différentes CLI. Son rôle d'animation est assorti d'un rôle de formation des agents instructeurs.

- L'évaluation du dispositif RMI à travers l'élaboration d'un suivi statistique (tableaux de bord) relatif aux bénéficiaires. Cette évaluation concerne également les actions menées par les prestataires.

ANNEXE II

Etude de la DDASS Puy-de-Dôme sur les sorties du dispositif RMI

L'étude porte sur une population de 1807 bénéficiaires au 4 novembre 1997 qui ne sont plus affiliés à la CAF au 4 juin 1998.

Les sortis par tranche d'âge

	Nbe sortis	Nbe total	% sortis/total bénéficiaires
Moins de 25 ans	70	352	19.9
25-29 ans	679	2827	24.0
30-39 ans	575	3048	18.9
40-49 ans	287	2095	13.7
50-59 ans	158	1111	14.2
Plus de 60 ans	38	157	24.2

Les sortis par année d'entrée

	Nbe sortis	Nbe total	% sortis/total bénéficiaires
1989	81	833	9.7
1990	29	329	8.8
1991	41	361	11.4
1992	68	555	12.3
1993	117	707	16.5
1994	165	1015	16.3
1995	311	1396	22.3
1996	477	2103	22.7
1997	518	2291	22.6

Les sortis par situation familiale

	Nbe sortis	Nbe total	% sortis/total bénéficiaires
Célibataire	882	4368	20.2
Divorce	188	1090	17.2
Séparation	313	1709	18.3
Veuvage	35	240	14.6
TOTAL ISOLES	1418	7407	19.1
Marié	183	928	19.7
Concubinage	176	1105	15.9
Reprise vie commune	30	150	20.0
TOTAL COUPLES	389	2183	17.8

Les sortis par rapport au nombre d'enfants

	Nbe sortis	Nbe total	% sortis/total bénéficiaires
0 enfant	1249	5973	20.9
1	261	1769	14.8
2	167	967	17.3
3	81	462	17.5
4	27	199	13.6
5 et plus	22	220	10.0

Les sortis par rapport au contrat d'insertion

	Nbe sortis	Nbe total	% sortis/total bénéficiaires
0 contrat	487	2431	20
>= 1 contrat fini	485	2878	16.9
Contrat en cours	760	3802	20

Motifs de radiation, extraits des informations CLI

Motif	Nombre	En %
Ressources supérieures	12	4.0
Décès	8	2.7
Ne veut plus du RMI	8	2.7
Fin de dérogation étudiante	2	0.7
Reprise d'études	12	4.0
Incarcération	5	1.7
API	26	8.7
AAH ou pension d'invalidité	33	11.0
Retraite	12	4.0
Changement de situation familiale	29	9.7
Formation	1	0.3
Emploi	126	42.1
Assedic	23	7.7
Changement situation familiale + emploi	2	0.7
Total informations	299	100

ANNEXE III

Textes RMI

Code de l'action sociale et des familles

L.115-1, L.115-3, L. 143-1, L. 261-4

L. 262-1 à L. 263-19

L. 512-1, L. 512-2

L. 522-1 à L. 522-17

Décret 88-1111 du 12 décembre 1988

Le dispositif d'insertion

Lettre DIRMI du 19 Octobre 1998 emploi et solidarité relative au programme départemental d'insertion des allocataires du RMI

Circulaire du 09/03/89 relative à la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion :
dispositif d'insertion

Les publics spécifiques

Circulaire DIRMI/DSS/4C 97-503 du 15/07/97 emploi et solidarité relative à la validation des contrats d'insertion portant sur les études

Lettre du 16/06/92 Affaires sociales Intégration relative à l'application du RMI à une personne démissionnaire de son emploi

Circulaire ministérielle n° APS910 GH du 24/11/89 justice, solidarité, santé et protection sociale relative à la participation des juridictions et des services relevant du ministère de la justice, à la mise en œuvre du RMI

Le calcul du RMI

Lettre DIRMI du 10/09/96 travail et affaires sociales relative à la neutralisation des allocations ASSEDIC pour l'ouverture du droit au RMI en cas de sanctions prises par le préfet pour l'absence de recherche d'emploi

Circulaire CI n° 51 du 02/10/95 CNAF relative au RMI, revenus exceptionnels, ressources

Circulaire ministérielle DIRMI n° 91/5 du 12/06/91 affaires sociales et intégration relative au traitement des libéralités

Lettre du 10/10/90 solidarité, santé et protection sociale relative à la prise en compte de ressources propres à certaines personnes pour la détermination du RMI

Les personnes de nationalité étrangère

Circulaire DSS/4C/96/490 du 31/07/96 travail et affaires sociales relative au mode de détermination du droit à l'allocation du revenu minimum d'insertion et à son calcul à l'égard des demandeurs étrangers polygames

L'ouverture du droit RMI

Circulaire n° 108 du 02/08/89 CCMSA relative à la présentation d'une lettre ministérielle précisant les conditions de subsidiarité du RMI par rapport aux avantages vieillesse

Lettre ministérielle 216/89 du 07/07/89 Solidarité, santé, protection sociale relative à l'application de l'article 23 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion RMI

ANNEXE IV

Les différents motifs de sortie possibles du dispositif

Les listings de radiation CAF distinguent 5 motifs de radiation :

- Radiation Préfet et CLI
- Radiation suite à 4 mois de suspension pour les personnes n'ayant pas fait valoir leur demande de créance alimentaire
- Mutation hors-département et/ou MSA
- Ressources supérieures

Ces données ne sont pas assez précises au vue de la multitude d'autres motifs possibles de sortie. La catégorie « ressources supérieures » comprend environ 80 % des sorties.

Les « informations portées à la connaissance de la CLI » permettent une approche plus détaillée. Elles sont regroupées dans chaque secrétariat CLI en vue d'être présentées lors des Commissions et divulguées auprès de la CAF.

Les différents motifs de sortie portées à la connaissances des CLI sont :

- Décès
- Retraite, pré-retraite
- AAH, Pension d'invalidité
- API
- Changement de situation familiale
- Reprise d'étude ou fin de dérogation étudiante
- Allocation de chômage
- Emploi ou formation
- Autres motifs (hospitalisation, incarcération, ...)