



Quelles politiques départementales d'insertion ?

Enquête sur le RMI décentralisé

Avril 2007

Avec la participation des Uriopss :

Centre : Delphine DORLENCOURT
Haute-Normandie : Raphaël MADY
Île-de-France : Valérie LOIZON
Languedoc-Roussillon : Isabelle MEUNIER
Lorraine : Sabrina DOLIDZE
Nord-Pas-de-Calais : Saïd OUMZIL
PACA et Corse : Véronique DOR
Pays de la Loire : Peggy LAVONDES

Uniopss – GRI

Maud RENON, stagiaire à l'Uniopss, Pôle Lutte contre les exclusions
Sous la direction de Bruno GROUÈS

La loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant le RMA institue une réforme fondamentale en mettant fin au co-pilotage de la gestion du RMI entre le Conseil général (actions d'insertion) et l'État (gestion de l'allocation), et en attribuant aux départements la gestion entière du dispositif (allocation et actions d'insertion)

Un peu plus de trois ans après le vote de cette loi, et au vu des inquiétudes soulevées par le collectif Alerte en 2003, il apparaît opportun de faire le point sur la mise en place de cette réforme et de ses apports éventuels en cohérence avec la mission de veille que s'est assignée l'Uniopss.

Aussi les Uriopss volontaires et l'Uniopss se sont mobilisés afin de réaliser auprès des Conseils généraux une enquête basée sur des questionnaires faisant un état des lieux des politiques départementales d'insertion mises en place. Huit Uriopss¹ ont participé à l'enquête auprès de 23 départements².

Il faut souligner la rapidité avec laquelle les départements ont dû mettre en œuvre cette réforme considérable qui était applicable à compter du 1^{er} janvier 2004. Si bien que certains viennent à peine de régler les problèmes purement gestionnaires et entament une réflexion plus stratégique. L'un d'entre eux estime que « *les difficultés sont derrière nous* », cette affirmation semble refléter le sentiment général. Toutefois les départements semblent s'être bien appropriés leurs nouvelles responsabilités.

Augmentation du nombre des bénéficiaires et compensations insuffisantes de l'État

La Décentralisation du financement et de la gestion de l'allocation du RMI aux Conseils généraux a été marquée par une augmentation notable du nombre des allocataires et des bénéficiaires³ du RMI dans la plupart des départements entre décembre 2003 et décembre 2006. L'évolution est d'autant plus marquée au tout début de la mise en œuvre de la loi. Alors qu'entre décembre 2004 et juin 2006 l'augmentation des allocataires est de 7.05 %, elle est de 14.51 % entre décembre 2003 et juin 2006. Aujourd'hui le nombre des allocataires semble se stabiliser.

Ces chiffres révèlent le lien étroit qui existe entre le nombre de bénéficiaires du RMI et les règles d'indemnisation chômage, ainsi que le contexte économique national. Ainsi, les départements dans les questionnaires soulignent « *l'absence de maîtrise du contexte* » qui entoure les fluctuations du nombre de bénéficiaires du RMI. Cette remarque est d'autant plus importante que les départements assument aujourd'hui la gestion de l'allocation et donc le poids financier de l'augmentation du nombre des allocataires. Plusieurs départements dénoncent ainsi les difficultés d'une situation économique complexe et peu porteuse ainsi que le dérapage du nombre des bénéficiaires.

¹ Les Uriopss qui ont participé à l'enquête : Centre, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, PACA, Pays de la Loire.

² Les départements (par ordre alphabétique) : Alpes-Maritimes, Cher, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Hautes-Alpes, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Loire-Atlantique, Loir-et-cher, Lozère, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Nord, Paris, Pas-de-Calais, Sarthe, Seine-Maritime, Var, Vosges. Tous les départements sollicités n'ont pas souhaité participer à l'enquête.

³ Il faut souligner la diversité des acceptions des notions d'allocataire et de bénéficiaire. Ce flou et cette absence de référentiel commun dans la dénomination de ceux qui bénéficient du RMI sont porteuses de confusion et d'opacité. Elles révèlent également l'absence de réflexion commune autour de la question du RMI et de ses bénéficiaires, et la nécessité qui existe aujourd'hui de réfléchir collectivement sur le dispositif afin de disposer de référentiels communs de compréhension. (ne serait-ce que pour comparer les évolutions).

L'augmentation subie des bénéficiaires a été d'autant moins bien acceptée par les Conseils généraux que la compensation financière versée par l'État n'a pas couvert l'intégralité de l'augmentation des dépenses (celle-ci était basée sur le nombre de bénéficiaires en 2003.) Or selon l'article 72-2 de la Constitution « tout transfert de compétences entre l'État et les Collectivités Territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. » Dans les questionnaires **les départements dénoncent la difficulté qui existe à absorber la gestion de l'ensemble du dispositif sans moyens transférés supplémentaires que ce soit financièrement ou humainement**. Par ailleurs, certains départements déplorent le désengagement de l'État de nombreuses mesures d'aide aux personnes en difficultés⁴. Ainsi, un des Présidents de Conseils généraux interrogés revendique la recentralisation de l'allocation.

Face à ces nouvelles contraintes financières, les départements cherchent à faire baisser les dépenses liées au RMI dans leur budget de fonctionnement.

La réduction des dépenses peut se réaliser à travers la baisse des crédits d'insertion. En effet, la suppression de l'obligation de consacrer 17 % de l'allocation aux actions d'insertion instillée par la loi semble laisser aux départements une marge de manœuvre. Néanmoins la plupart des départements (14 sur 18) disent continuer à consacrer des crédits d'insertion à hauteur de 17% de l'allocation, voire plus. Cependant les chiffres donnés par les départements sont peu comparables avec les chiffres antérieurs, et on peut s'étonner qu'il existe une différence de plus de 100 euros entre des crédits d'insertion consacrés par allocataires dès lors que deux départements disent dépenser 17 % de l'allocation en crédit d'insertion. Par ailleurs une étude plus fine comparant l'évolution des dépenses d'insertion et du nombre des allocataires entre 2004 et 2006 montre que presque la moitié des départements semblent avoir fait baisser les crédits d'insertion par bénéficiaires de façon non proportionnelle à l'augmentation ou la diminution des allocataires.

Aussi, la tendance semble être à **la recherche de la réduction des dépenses** (chasse aux fraudeurs et récupération des indus) **et à l'introduction de critères de réussite et d'efficacité dans les parcours d'insertion des bénéficiaires**, dès lors le meilleur moyen de faire baisser les dépenses d'allocation c'est faire sortir les allocataires du dispositif.

Si l'attention des autorités locales semble s'être portée de plus en plus sur la notion de parcours et d'individualisation, la priorité de tous les départements reste avant tout l'insertion professionnelle.

Accompagnement des bénéficiaires et orientations professionnelles

Il est difficile d'obtenir des chiffres sur les radiations, mais force est de constater que les départements se sont lancés dans une importante **vague de contractualisation** et semblent être de plus en plus exigeants quant aux velléités d'insertion des bénéficiaires. Il est intéressant de constater **l'individualisation accrue des accompagnements** mis en œuvre, cependant s'il est vrai que la connaissance et le suivi des allocataires constituent la meilleure garantie d'une insertion et d'un accompagnement positif, ceux-ci ne doivent pas être synonymes de garantie des seules obligations des allocataires. La collectivité est, elle aussi, partie prenante de la bonne insertion des allocataires. **C'est pourquoi la mise en place d'un suivi des bénéficiaires du RMI ne doit pas devenir synonyme de contrôle.**

Ainsi, la tendance semble être au développement des contrats d'insertion comme véritable support de travail partagé entre les services accompagnateurs et les individus. Il a été dans de nombreux départements l'objet de réflexions approfondies. Ainsi, les nouveaux contrats

⁴ Les SIFE (Stage d'insertion et de formation à l'emploi) et SAE (stage d'accès à l'entreprise) notamment.

d'insertion mis en place comportent des éléments de diagnostic social et professionnel afin d'apprécier la situation du bénéficiaire mais aussi de permettre une connaissance complète et instantanée de sa situation lorsqu'il est amené à rencontrer d'autres référents durant son parcours. Quant au contenu des contrats – si dans leur presque totalité les départements partagent des **thématiques communes concernant les actions d'insertion** qui se regroupent autour de l'**emploi**, de l'**autonomie sociale**, du **logement** et de la **santé** – la décentralisation et le développement des politiques dites d'activation des dépenses passives de l'État tendent à unifier **les orientations des politiques d'insertion départementales vers l'emploi**. La prégnance de la thématique de l'emploi au sein des actions d'insertion n'est pas sans poser la question du sort de ceux qui sont depuis des années dans le dispositif et de ceux qui sont très éloignés du marché de l'emploi. Les départements recourent essentiellement aux associations spécialisées pour les publics spécifiques comme les SDF ou les tziganes afin d'offrir des accompagnements adaptés. Si l'attention vers ces publics s'inscrit comme une réelle volonté des Conseils généraux, certains questionnaires laissent apparaître les difficultés qui existent néanmoins tant au niveau de la continuité des droits, que de l'insertion dès lors que la priorité du département est le retour à l'emploi.⁵

Cette interrogation sur la **segmentation interne au dispositif** entre insertion sociale et professionnelle que révèlent les réponses aux questionnaires n'est d'ailleurs pas sans lien avec un questionnement sur la **différenciation des dispositifs de retour à l'emploi entre bénéficiaires de minima sociaux, personnes en difficulté et droit commun**. Cette pratique est d'ailleurs dénoncée par plusieurs départements mais aussi par le récent rapport de l'IGAS sur la décentralisation du RMI⁶. En effet, le cantonnement des bénéficiaires de minima sociaux dans des mesures d'accompagnement spécifiques vers l'emploi⁷ induit le risque que ces publics soient victimes de stigmatisation et d'un accès moindre à l'emploi aidé lié à leur image générale parmi les employeurs. Cette concurrence entre les publics engendrée par la segmentation excessive entre les contrats aidés remet en avant la thématique d'une simplification de ces dispositifs et de leur fusion dans le droit commun.

La priorité donnée à l'emploi par les Conseils généraux dans les actions d'insertion proposées et dans le contenu des contrats d'insertion, revêt cependant des degrés différents selon les départements. Cette variabilité révèle une appropriation diverse de la décentralisation dans les départements, entre gestion formelle du dispositif et mise en place d'une vision stratégique et politique de ce que doit être l'insertion sur le territoire.

Ainsi, il est à noter qu'une grande majorité des départements a profité des changements impulsés par la loi en ce qui concerne les instances locales d'insertion pour les réorganiser sur le territoire en fonction des bassins de vie et d'emploi, et ainsi repenser leurs rôles.

Néanmoins si les Conseils généraux tentent de mettre en place des politiques d'insertion qui leurs sont propres, ils se trouvent confrontés à certaines difficultés.

⁵ Certains départements déplorent un manque important de professionnels spécialisés dans la santé mentale.

⁶ IGAS, Évaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, novembre 2006

⁷ Si la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 créait différents types de contrats aidés en fonction des publics, sa mise en application avait été souple. À l'inverse la circulaire de la DCEFP du 3 juillet 2006 relative aux contrats aidés réduit l'accès des bénéficiaires du RMI aux CI-RMA et Contrats d'Avenir.

Obstacles et injonctions paradoxales rencontrés par les départements dans la mise en place des politiques locales d'insertion

Afin d'équilibrer la différence entre les dépenses d'allocation des départements et la compensation de l'État, un **Fond de Mobilisation Départemental d'Insertion** (FMDI) a été mis en place en 2004⁸. Une partie de ce fond (20 %) est destinée à « *encourager les efforts accomplis par les départements.* » Visiblement, cette partie sera versée en fonction de la qualité de la gestion du RMI, et entre autre en fonction du nombre des contrats d'avenirs, des CI-RMA et des mesures d'intéressement mises en place par les départements. À travers l'instauration de ce fond, c'est bien la liberté d'appréciation des dispositifs à mettre en œuvre sur un territoire – l'autonomie locale – qui est questionnée. Dans ce sens, un des départements nous a confié que le préfet de département demandait au Conseil général d'atteindre les objectifs fixés par le ministère en matière de sortie du dispositif et de contrats aidés. Dans la même veine, plusieurs autres mentionnent « *une confrontation de logique avec l'État.* » Ces remarques tendent à mettre en exergue la difficulté qui existe pour les départements dans ce contexte à mettre en œuvre « leur autonomie locale » et à décider d'actions qui n'auraient un effet que dans le temps long.

Par ailleurs, les Conseils généraux dénoncent le **surcoût lié à l'activation de l'allocation**. Ils versent aux allocataires en contrat aidé un RMI correspondant pour une personne seule à un taux plein (433 euros) alors que le montant moyen en métropole est inférieur (377 euros).⁹ Les Conseils généraux se trouvent donc dans une situation paradoxale : les instruments mis à leur disposition pour réduire le nombre de titulaires du RMI par une insertion dans l'emploi leur coûtent plus chers que le simple maintien dans le RMI. Par ailleurs ces instruments demandent aux départements des savoir-faire qu'ils ne détiennent pas toujours du fait des modalités d'accompagnement traditionnellement sociales que le département a développé envers les plus fragiles depuis plusieurs décennies. Il convient de souligner que si les référents socioprofessionnels se multiplient au sein des Conseils généraux, ce sont essentiellement les assistants sociaux de secteur qui sont chargés d'accompagner les bénéficiaires du RMI dans leurs démarches d'insertion, or ce ne sont pas toujours les acteurs les plus à même (du fait de leur formation) pour orienter les bénéficiaires dans leurs démarches professionnelles.

Ainsi, il s'agit de souligner les difficultés par le département pour s'inscrire au cœur de la politique de l'emploi alors qu'il ne fait pas partie du cœur du service public de l'emploi. Au total, il peut apparaître que les freins à l'insertion professionnelle rencontrés par les départements sont générés par les nouvelles répartitions des compétences issues des lois de décentralisation. De nombreux départements pointent « un manque de clarté du dispositif » ou encore « le chevauchement de compétences. » Aussi, il s'agit pour les Conseils généraux de trouver un positionnement comme acteur de la politique de l'emploi et de mettre en place des partenariats avec l'État et les autres collectivités territoriales, sans pour autant que le département soit désigné comme le seul responsable des politiques d'inclusion sur le territoire.

À ce titre, il est à noter que les départements sont confrontés à une carence en matière de formation professionnelle continue. L'offre des Conseils régionaux à destination des bénéficiaires du RMI est jugée insuffisante. Il semble donc essentiel de favoriser l'émergence de négociations entre la région et les départements qui la composent permettant de définir le partage des rôles et des financements pour les actions de formation à destination des bénéficiaires de minima sociaux.

⁸ Ce fond été doté de 500 millions d'euros en 2006.

⁹ L'Association des Départements de France a estimé le surcoût à hauteur de 797 euros par personne et par an pour le CA et 521 euros pour le CIRMA. Le surcoût moyen d'après la DGAS représente environ un sixième de la dépense d'allocation.

Il s'agit d'instiller une négociation entre les différentes institutions concernées par la **transversalité des politiques de lutte contre l'exclusion et d'insertion** et pour le département d'assumer son **rôle de coordination de tous les acteurs**.

Au total c'est un véritable **développement social territorial** qu'il faut mettre en place en décroissant le social pour le placer au cœur des politiques locales et assurer le continuum des accompagnements en luttant contre la fragmentation des dispositifs.

Ainsi, il semblerait que si la décentralisation du RMI fonde une nouvelle ambition pour les départements et la lutte contre l'exclusion en créant la possibilité de mettre en place des solutions adaptées sur le territoire. Elle ne saurait remplir cette tâche et cet espoir en faisant l'économie d'un investissement volontaire et politique des Conseils généraux, et en ne mobilisant pas les moyens financiers suffisants.

Introduction 7

- Le RMI dans le système de protection sociale en France
- Réforme du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité
- Enjeux et méthode de l'enquête

Evolution à la hausse du nombre des bénéficiaires depuis 200313

La question des compensations financières et des crédits d'insertion17

1. Augmentation du poids de l'allocation dans les budgets départementaux non compensée par l'État
2. Difficile recherche des crédits d'insertion
3. Recherche d'une réduction des dépenses à la marge
4. Attention accrue des départements au respect des obligations des bénéficiaires
5. Nouvelles compétences gestionnaires des départements et contexte national

Accompagnement des bénéficiaires et orientation professionnelle27

1. Mise en place de véritables « cultures départementales d'insertion »
 - Contrats d'insertion et leur contenu
 - Accompagnement et suivi des allocataires
 - Instances locales d'insertion
2. Une problématique constante : le traitement différencié des publics
 - Remise en cause de la segmentation actuelle des dispositifs d'insertion
 - Vers une simplification : de l'unification des contrats aidés à leur fusion dans le droit commun
 - Contrats aidés : une injonction paradoxale pour les départements
3. Un questionnement sur la place du département comme acteur de la politique de l'emploi et l'importance de la création de partenariats actifs
 - Positionnement du département en matière d'insertion professionnelle
 - Nécessité d'affirmer le rôle de coordination du département

Conclusion41

Bibliographie.....43

Annexes (document séparé)

Le RMI dans le système de protection sociale en France

L'institution, en 1988, du Revenu Minimum d'Insertion¹⁰ a constitué, dans le champ de l'aide et de l'action sociale classique, un véritable changement de perspective. Jusqu'alors le système de protection sociale non seulement ne comportait aucun dispositif global de solvabilisation qui soit à la fois universel, non contributif et non spécialisé, mais s'ordonnait essentiellement en prestations qui visaient à prendre en charge des catégories limitativement définies et détachées du monde du travail.

C'est la résurgence de la pauvreté dans les années 1980 qui a créé les conditions concrètes idéologiques et politiques de cette novation.

En effet, le développement après la Seconde Guerre Mondiale des sociétés dites assuranciennes, structurées autour du salariat et du plein emploi semblait procurer à chacun une protection face aux aléas de la vie à travers une sécurité sociale dont on escomptait la généralisation. Pour les franges incompressibles de ceux qui ne pouvaient se prévaloir des protections attachées au statut salarial, les dispositifs d'assistance assuraient un minimum de garanties à travers les minima sociaux. Néanmoins le nombre de ceux ne bénéficiant, ni des promesses de l'intégration par le travail, ni de la protection à minima s'est multiplié du fait de l'installation dans une crise économique durable qui brise dans les années 1980, les dynamiques instituées pendant les Trente Glorieuses.

Instauré dans ce contexte, le RMI constitue une nouvelle forme d'action publique en faveur des populations à la fois en difficulté et non intégrables dans les catégories antérieures d'inaptes au travail. Il s'attaque ainsi non plus à des stocks de pauvres et de marginaux qu'il convient de circonscrire et de protéger mais à des flux complexes de populations jusque là intégrées par le travail. Face à ces transformations inédites qui remettent en cause les modèles de protection traditionnels, le RMI se construit sur une tension entre un mécanisme protecteur et un dispositif dynamique visant à réinsérer ses bénéficiaires dans la société.

Aussi, le RMI introduit de nouvelles modalités d'action dans le travail social qui était jusque là dispensateur d'aides ponctuelles. En effet, l'institutionnalisation de la notion d'insertion à travers le RMI se présente dès lors comme l'acte inaugural d'un déplacement professionnel. L'introduction du RMI affecte l'organisation et les représentations généralistes de l'action sociale mais aussi la fonction familialiste et les modes de faire pédagogiques qui lui étaient associés, centrés sur une approche de type relationnelle. L'action sociale à travers l'insertion se retrouve à l'intersection du social et du professionnel. Dans cette perspective c'est l'organisation territoriale de l'action sociale qui se trouve reconsidérée.

C'est le consensus qui a présidé à la mise en place du RMI, à un moment où la pauvreté devient une préoccupation majeure de la société française. La thématique d'un revenu minimum est présente dans tous les programmes politiques lors des élections de 1988. Néanmoins, si le RMI a été accueilli dans son principe à l'unanimité, son efficacité et sa portée ont toujours fait l'objet de controverses. Il n'a jamais vraiment quitté le débat public et fait l'objet d'une loi presque tous les cinq ans¹¹. Les critiques se circonscrivent autour de la question de la désincitation au travail et au caractère pervers de cette aide, mais aussi autour des limites constatées de l'insertion.

¹⁰ Loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion

¹¹ Loi du 19 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88-1088 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions insiste sur la mise en place de mesures d'intéressement

En effet depuis sa mise en place, le nombre d'allocataires du RMI – alors même que le dispositif a été pensé comme transitoire – n'a cessé d'augmenter, de 396 160 bénéficiaires en 1989, on est passé en 2006 à 1 102 000, soit près de deux millions d'ayants droit¹². Ces chiffres fondent l'utilité du dispositif, comme celle d'une aide financière indispensable pour les ménages les plus démunis. Néanmoins, l'objectif annoncé du RMI était clairement de permettre la sortie de la pauvreté des bénéficiaires, or on constate que 30 % des allocataires restent dans le dispositif plus de trois ans et 10 % bénéficient du RMI depuis sa création. Aussi, depuis quelques années les experts et spécialistes des politiques sociales en France s'accordent pour souligner le relatif échec du volet insertion du RMI. C'est dans ce contexte qu'a été mise en place la décentralisation du RMI.

La réforme du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité

L'exposé des motifs du projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité énonce que « *Ce projet est animé par la volonté de conjuguer la solidarité collective et la responsabilité individuelle. Il est fondé sur la valorisation du travail. Il mise sur la proximité de gestion* »

La loi du 18 décembre 2003 institue une réforme fondamentale en mettant fin au co-pilotage de la gestion du RMI entre le Conseil général (actions d'insertion) et l'État (gestion de l'allocation), et en attribuant au département la gestion entière du dispositif (allocation et actions d'insertion).

Mais en accolant à la réforme visant à décentraliser le RMI, la création du RMA, la loi donne une orientation clairement professionnelle à l'insertion des bénéficiaires qui côtoie la thématique de la contrepartie et du Workfare. Julien Damon et Frédéric Marinacce¹³ reprennent la genèse du RMA, et nous apprennent qu'en automne 1999, deux sénateurs de la Commission des Finances proposent le remplacement du RMI par un revenu minimum d'activité afin de « *faire sortir l'insertion de la simple assistance déresponsabilisante* ». Pendant la campagne présidentielle de 2002, l'idée de substituer un revenu minimum d'activité au RMI est reprise par Jacques Chirac, Alain Madelin et François Bayrou.

Michel Rocard l'initiateur du RMI en 1988, est intervenu en 2002 pour dire que « tout ce qui peut être fait pour améliorer l'insertion doit être tenté. L'important c'est que le RMA ne soit qu'un complément et non un substitut de l'actuel RMI ».

Aussi le communiqué du Conseil des Ministres du 7 mai de 2003 mentionne que « le RMA vient compléter le RMI pour aider les allocataires à sortir d'une situation d'assistance et rendre incitatif les revenus du travail. » L'objectif est de donner un nouvel élan à l'insertion des allocataires.

Néanmoins comme le souligne Robert Lafore¹⁴, dans cette réforme il est difficile de faire le partage entre d'une part la logique globale de la décentralisation qui a conduit à rechercher quelles étaient les compétences dont l'État pouvait se défaire au profit des collectivités territoriales et d'autre part la volonté d'améliorer le fonctionnement du dispositif RMI lui-même.

et d'incitation au retour au travail des bénéficiaires de l'aide sociale.

Loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant le RMA.

¹² Fin 2006 le nombre d'allocataires est en baisse puisqu'il atteint 1, 102 millions. (Soit – 1.0 % entre décembre 2005 – 1 266 400 allocataires – et décembre 2006) Cette baisse serait due selon la DREES à l'amélioration de la situation du marché du travail mais aussi à la montée en charge des contrats aidés qui font sortir des statistiques les personnes ayant un droit ouvert au RMI mais qui ne sont pas effectivement payées au titre du RMI puisque le montant de leur allocation est versé intégralement à l'employeur. Cf. « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2006 », *études et résultats*, DREES.

¹³ Damont Julien, Marinacce Frédéric, « le RMA : genèse, contenu, enjeux », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, janvier mars 2004, pages 30-47.

¹⁴ Lafore Robert, « la décentralisation du RMI », *RDSS*, n°1, janvier mars 2004, pages 14-29.

Aussi, on peut se demander comme l'auteur :

« Est-ce la logique du transfert de compétences qui a joué de façon dominante dans un contexte de seconde phase de la décentralisation ou bien sont-ce les défauts et déficiences du RMI qui justifient un transfert dont on devrait attendre alors qu'il y remédie ? »¹⁵

Dès lors trouver une réponse à cette question n'est pas évident. En effet, l'absence de diagnostic national et d'évaluation avant la présentation du projet de loi ne semble pas permettre de penser que le dispositif conçu par la loi du 18 décembre 2003 ait eu pour ambition fondamentale la refondation du RMI. Par ailleurs, la difficulté avec laquelle le transfert de compétence s'est mis en place ne permet pas de penser que la seule ambition de cette loi était de satisfaire la volonté décentralisatrice du gouvernement.

Aussi, il s'agit de considérer que décentralisation et amélioration du dispositif ont été pensées de concours comme consubstantielles. L'idée étant que plus proches et responsables financièrement de l'allocation, les départements seraient plus efficaces. Ainsi, la loi affirme les prérogatives du département en matière de gestion de l'allocation et d'organisateur des actions d'insertion.¹⁶

Cette réforme entre dans le sillage d'un rapport de la Cour des Comptes publié en 2001 sur la gestion du RMI qui montre la mauvaise conduite des départements en la matière¹⁷. La loi du 18 décembre 2003 tente de répondre aux déficits pointés en 2001 en réaffirmant les obligations des départements et en les accroissant. Néanmoins, les orientations générales et organisationnelles qu'elle affirme ne suffisent pas à donner les clés de résolution des questions qui traversent le champ de la lutte contre l'exclusion et le dispositif RMI.

Si bien que le collectif ALERTE, lorsqu'il communique sur le projet de loi en juillet 2003¹⁸, souligne que *« cette loi ne répond pas à une ambition sociale à la hauteur des enjeux et ne permet pas l'articulation nécessaire entre l'exclusion, l'activité, l'insertion et l'emploi. »* Ainsi le projet de loi laisserait sans réponse des questions fondamentales sur le rôle et la place du RMI dans notre système de protection sociale et sur la définition de ce qu'est l'insertion dès lors qu'elle ne passe pas par l'emploi.

Enjeux et méthode de l'enquête

Un peu plus de trois ans après le vote de cette loi, et au vu des inquiétudes soulevées par le collectif Alerte, il apparaît opportun de faire le point sur la mise en place de cette réforme et de ses apports éventuels en cohérence avec la mission de veille que s'est assignée l'Uriopss.

Dans ce but, les Uriopss ont été mobilisées afin de soumettre aux Conseils généraux volontaires des questionnaires¹⁹ faisant un état des lieux de la politique départementale d'insertion mise en place. Huit Uriopss²⁰ ont participé à l'enquête auprès de 23 départements.

Tous les départements sollicités n'ont pas voulu participer à l'enquête ; aussi nous remercions ceux qui ont bien voulu le faire.

Les questionnaires ont la plupart du temps été remplis par les chargés de mission des Uriopss suite à une rencontre avec un responsable de l'insertion et du RMI du département, cependant quelques-uns ont été remplis directement par les départements sans rencontre préalable.

¹⁵ Lafore Robert, « la décentralisation du RMI », *RDSS*, n°1, janvier mars 2004, page 14.

¹⁶ La loi n° 200-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales promeut dans ce sens le département comme chef de file en matière d'action sociale.

¹⁷ Taux de contractualisation bas, reconduction des actions d'insertion automatique d'une année sur l'autre, déficit de plan départemental d'insertion, non-utilisation de la totalité des crédits d'insertion...

¹⁸ **Annexe 1** : ALERTE, Observations et propositions des associations sur le projet de loi RMI-RMA, 2 juillet 2003

¹⁹ **Annexe 2** : Questionnaire vierge tel qu'il a été transmis aux départements.

²⁰ Uriopss Pays de la Loire, Île-de-France, Lorraine, PACA, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Centre, Haute-Normandie

Par ailleurs, les questionnaires ont été l'occasion pour les Conseils généraux d'exposer les actions mises en place. L'étude qui suit, si elle s'appuie sur différents rapports et articles²¹ traitant de la décentralisation du RMI, n'a pas eu pour vocation d'explorer en détail les politiques locales mises en place et se base sur la bonne foi des renseignements donnés par les départements.

Les données fournies sont la plupart du temps relativement complètes sur le plan quantitatif mais les omissions de certains départements posent problèmes puisqu'ils ne permettent pas une comparaison exhaustive. Par ailleurs, on peut s'étonner que certains départements ne disposent pas des données concernant leur nombre de bénéficiaires sur les dernières années ou de contrats d'insertion.

Sur le plan des questions ouvertes, la latitude des réponses est grande²² et les départements n'ont pas tous compris les questions dans le même sens, aussi les réponses sont souvent hétéroclites. Et ce n'est pas parce qu'un département répond de façon limitée à une question qu'il n'a pas pour autant développé des actions spécifiques. Il faut garder à l'esprit que les réponses faites par les départements ont vocation à être publiques et appartiennent également au registre de la communication.

Aussi, quelques précautions méthodologiques sont à prendre si on ne veut pas tomber dans l'angélisme.

Il est notamment à noter les difficultés rencontrées par les référents chargés de collecter les informations auprès de départements qui n'étaient pas toujours très enclin à fournir des informations qui sont pourtant publiques (sans parler de ceux qui n'ont pas souhaité participer à l'enquête.) Lorsque les référents ont essayé de chercher par eux-mêmes des informations complémentaires, ils se sont souvent trouvés dans l'impasse. En effet, sur les 23 départements qui ont rempli le questionnaire, seulement trois permettent un accès public sur leur site Internet à des documents comme le Plan Départemental d'Insertion. Il est clairement à noter un problème de transparence sur ces questions.

La complexité du sujet est sûrement liée aux caractéristiques de la décentralisation à la française qui énonce la libre administration des collectivités locales et en même temps le respect du principe d'égalité entre les territoires.

Les difficultés des départements à communiquer sur ces questions semblent pour partie être dues à une peur de la comparaison entre des territoires qui sont cependant difficilement comparables du fait de leurs caractéristiques propres. Les appels que nous avons été amenés à passer pour avoir des précisions auprès des départements ont été instructifs sur ce plan, les personnes avec qui nous avons été en contact étant la plupart du temps sur la défensive.

Aussi, il a été décidé de ne pas citer nominativement les départements dans l'étude, même s'ils apparaissent nominativement dans les tableaux quantitatifs²³.

Par ailleurs, il est à noter mais aussi à déplorer le fait qu'une évaluation nationale n'ait pas été menée avant la décentralisation. En effet, une seule évaluation du RMI (bien que cette obligation soit inscrite dans la loi) a été menée en 1992, par la suite ce sont les rapports de la Cour des Comptes de 1995 et de 2001 qui ont permis de faire un état des lieux.

L'absence d'évaluation antérieure à la décentralisation est un frein pour la mesure des évolutions engendrées par la décentralisation du dispositif; elle révèle aussi le manque de diagnostic approfondi qui a présidé à la mise en place de la réforme. Le manque d'étude homogène en amont de la décentralisation pose problème pour étudier ses conséquences car on ne dispose pas d'outils communs pour discuter de ses effets. L'absence de référentiel commun est

²¹ Voir la bibliographie.

²² Cela a permis aux départements de développer les points saillants de leur politique et donc à ceux qui ont étudié les questionnaires de se faire une idée plus précise de la façon dont ceux-ci se sont appropriés cette réforme.

²³ Le choix a été fait de ne faire apparaître dans les tableaux et graphiques que les départements qui avaient donné des renseignements exhaustifs pour ne pas biaiser les calculs. Ainsi, parfois les tableaux ne regroupent pas les 23 départements.

fondamentalement problématique et témoigne d'un manque de réflexion globale sur le dispositif au-delà des enjeux de la décentralisation.

Ainsi, la loi de 2003 s'est donc basée sur des études éparses pour établir un constat auquel la décentralisation devait remédier.

Aussi, le Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales publié en novembre 2006 sur la décentralisation du RMI mentionne régulièrement qu'il est difficile d'étayer statistiquement les constats mais que « *néanmoins l'existence d'un faisceau d'indices permet de penser ...* », et il nous faudra à notre tour reprendre cette formulation rhétorique.

Il faut souligner aussi, la rapidité avec laquelle les départements ont dû mettre en œuvre la réforme instaurée par la loi du 18 décembre 2003 qui était applicable à compter du 1er janvier 2004. Si bien que certains viennent à peine de régler les problèmes purement gestionnaires et commence à entamer une réflexion plus stratégique. Il semble que plus de temps aurait été opportun pour que les départements mûrissent les textes et se les approprient.

La lecture des questionnaires, ainsi que des lectures complémentaires de rapports et d'articles sur la décentralisation permettent à ce jour de faire un état des lieux de la question des politiques départementales d'insertion. Néanmoins si le projet de l'étude est bien de faire cet état des lieux trois ans après la réforme, il est à noter qu'il est difficile de distinguer les effets de la décentralisation, des changements qui étaient déjà à l'œuvre dans les départements antérieurement à la réforme.

Il s'agira tout d'abord d'observer l'évolution du nombre des bénéficiaires du RMI depuis 2004 en liaison avec la question centrale des compensations financières et des crédits d'insertion, puis de porter attention aux politiques locales d'accompagnement des bénéficiaires mises en œuvre et à leurs conséquences.

Evolution à la hausse du nombre des bénéficiaires depuis 2003

La décentralisation du financement et de la gestion de l'allocation du RMI aux Conseils généraux a été marquée par une augmentation notable du nombre de bénéficiaires et d'allocataires du RMI dans la plupart des départements entre décembre 2003 et décembre 2006.

À ce propos il faut souligner la diversité des acceptions des notions d'**allocataire** et de **bénéficiaire**. Le réseau Uniopss - Uriopss, lorsqu'il a demandé les chiffres de l'évolution du nombre des bénéficiaires et des allocataires, entendait par « bénéficiaire » *une personne ayant un droit ouvert au titre du RMI*, « allocataire » désignant *une personne qui a effectivement été payée au titre du RMI*.

Il est à noter que la DREES utilise une définition différente puisque les bénéficiaires comprennent dans ses données les allocataires et leurs ayant droits (donnée particulièrement intéressante par ailleurs.) Les départements semblent être en difficulté dans l'utilisation de ces deux termes, certains départements ayant inversé les bénéficiaires et les allocataires, d'autres précisant que bénéficiaire signifiait « *payés + suspendus*. » Ce flou et cette absence de référentiel commun dans la dénomination de ceux qui bénéficient du RMI sont porteuses de confusion et d'opacité puisqu'elles ne permettent pas une comparaison « sereine » des chiffres entre les départements.

Aussi, tous les rapports récemment publiés et ayant trait à la question de l'action sociale en général ou du RMI en particulier, mettent en exergue la nécessité d'établir des référentiels communs afin que les mots employés détiennent pour tout le monde la même signification. Il s'agit alors de normaliser les terminologies employées et de réfléchir collectivement sur le dispositif.

De même, la volonté est grande parmi les pouvoirs publics mais aussi parmi les acteurs locaux et de terrain de détenir des chiffres transparents et exhaustifs sur ces questions. Il s'agirait dès lors de développer des indicateurs partagés relatifs au RMI comme le propose l'IGAS dans son rapport sur la décentralisation du RMI²⁴. Ces données recueillies permettraient une plus grande transparence et une meilleure publicité des connaissances, elles pourraient également être le support d'enquêtes longitudinales et d'analyses qualitatives plus approfondies.

À l'aune des chiffres qui sont en notre possession aujourd'hui, force est de constater l'augmentation du nombre des allocataires²⁵ du RMI depuis 2003.

Cette évolution est d'autant plus forte au tout début de la mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2003. Non seulement la dégradation générale de la conjoncture économique et du marché du travail se fait sentir (croissance du nombre des inscriptions à l'ANPE) mais le durcissement des règles d'indemnisation du chômage opéré en juin et décembre 2002 engendre un basculement des chômeurs vers le RMI plus fréquent et précoce. Cet effet a été renforcé par une nouvelle réforme de l'indemnisation chômage en 2004, ainsi cette même année le nombre de chômeurs non indemnisés a augmenté de 9.0 %²⁶.

²⁴ Rapport de IGAS, *L'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, novembre 2006, page 65, fiche n°8 « le pilotage du RMI depuis la loi du 18 décembre 2003. » Il est préconisé de mettre en place des indicateurs de contexte, des indicateurs de moyens et des indicateurs de résultat spécifiques au RMI.

²⁵ Nous avons fait le choix de ne retenir que les chiffres concernant les allocataires qui sont les plus complets. Les chiffres des bénéficiaires semblent connaître la même tendance sur la période étudiée.

Pour plus de détails voir *Annexe 4 sur l'évolution du nombre des bénéficiaires du RMI entre décembre 2003 et juin 2006*.

²⁶ Cf. page 6, Rapport de IGAS, *L'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, novembre 2006

Aussi, cette forte évolution des bénéficiaires du RMI depuis quelques années fait dire à de nombreux spécialistes des politiques sociales que le RMI est aujourd'hui devenu le troisième pilier de l'indemnisation chômage après le Régime d'assurance chômage et l'Allocation Spécifique de Solidarité.²⁷

Évolution du nombre d'allocataires du RMI par départements entre décembre 2003 et juin 2006 en %

	Déc. 2003	Déc. 2004	2003/2004	Déc. 2005	2004/2005	Juin 2006	2005/2006	2003/2006	2004/2006
Alpes-Maritimes	16 797	17 411	3,66	17 524	0,65	17 074	-2,57	1,65	-1,94
Cher	nc	5 845	*	nc	*	6 319	*	*	8,11
Eure	6 496	6 171	-5,00	7 339	18,93	7 366	0,37	13,39	19,36
Eure et Loir	nc	4 154	*	nc	*	4 998	*	*	20,32
Gard	22 642	23 803	5,13	24 557	3,17	25 046	1,99	10,62	5,22
Hautes Alpes	1 322	1 402	6,05	1 581	12,77	1 648	4,24	24,66	17,55
Hérault	28 665	30 576	6,67	32 065	4,87	32 056	-0,03	11,83	4,84
Indre	nc	2 487	*	nc	*	2 752	*	*	10,66
Indre et Loire	nc	8102	*	nc	*	7880	*	*	-2,74
Loire atlantique	15 783	17 053	8,05	17 651	3,51	16 903	-4,24	7,10	-0,88
Loir-et-cher	nc	3 943	*	nc	*	4 298	*	*	9,00
Lozère	nc	nc	*	725	*	702	-3,17	*	*
Mayenne	1 953	2 157	10,45	2 368	9,78	2 227	-5,95	14,03	3,25
Meurthe et Moselle	11 967	13 224	10,50	13 741	3,91	14 067	2,37	17,55	6,37
Meuse	2 698	2 981	10,49	3 116	4,53	3 223	3,43	19,46	8,12
Moselle	11 883	13 558	14,10	14 340	5,77	14 820	3,35	24,72	9,31
Nord	64 617	70 746	9,49	75 411	6,59	75 912	0,66	17,48	7,30
Paris	54 001	59 970	11,05	62 574	4,34	61 580	-1,59	14,03	2,68
Pas de Calais	33 821	36 323	7,40	38 362	5,61	39 448	2,83	16,64	8,60
Sarthe	6 907	7 497	8,54	7 891	5,26	8 095	2,59	17,20	7,98
Seine Maritime	23 840	25 568	7,25	27 127	6,10	27 079	-0,18	13,59	5,91
Var	21 217	21 318	0,48	21 375	0,27	20 178	-5,60	-4,90	-5,35
Vosges	4 351	4 982	14,50	5 327	6,92	5 555	4,28	27,67	11,50
Total/moyennes	328 960	379 271	7.58	373 074	6.06	399 226	0.15	14.51	7,05

L'augmentation la plus spectaculaire est à noter entre 2003 et 2004, puisque pour l'ensemble des départements le nombre d'allocataires a augmenté de 7.58 %. Cette évolution diminue par la suite pour atteindre près de 6 % en moyenne entre 2004 et 2005 et enfin se stabiliser voire décroître depuis 2006. Si bien que l'évolution des allocataires, si elle a connu une forte augmentation en 2004 au début du transfert de compétences aux départements, semble aujourd'hui se stabiliser. Aussi, entre 2003 et 2006 l'évolution du nombre d'allocataires est de 14.51 %²⁸, alors qu'entre 2004 et 2006, elle n'est que de 7.05 %.²⁹

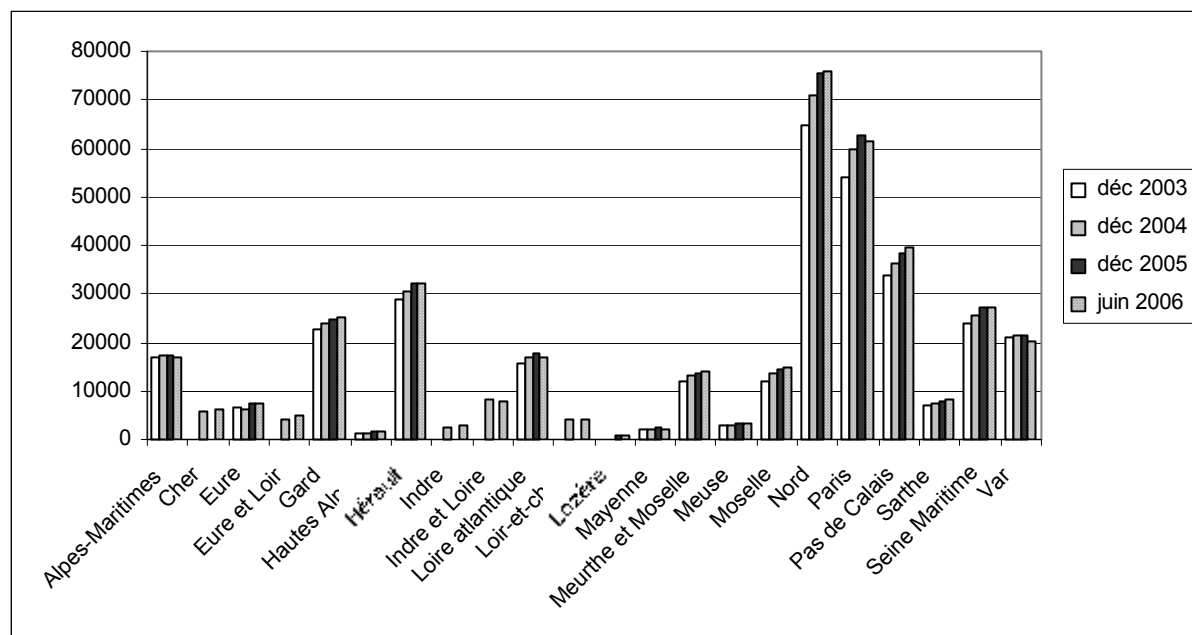
²⁷ Cf. à ce sujet Jaques Bouchoux, Yvette Houzel, Jean-Luc Outin, « combinatoires institutionnelles : la diversité des états et la diversité des parcours des bénéficiaires du RMI » Communication faite aux 10èmes journées d'études du Céreq (Caen 21, 22 et 23 mai 2003) sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail.

Les auteurs distinguent 3 logiques de fonctionnement du RMI :

- Complément salarial.
- Allocation chômage.
- Revenu d'existence.

²⁸ L'IGAS dans son rapport sur la décentralisation du RMI mentionne une augmentation de 18.5 % des allocataires du RMI entre 2002 et 2005.

Graphique de l'évolution du nombre des allocataires du RMI par département entre 2003 et 2006



Ces chiffres révèlent le **lien étroit qui existe entre le nombre de bénéficiaires du RMI et les règles d'indemnisation chômage, ainsi que le contexte économique national.**

Ainsi, les départements dans les questionnaires soulignent « *l'absence de maîtrise du contexte* » qui entoure les fluctuations du nombre de bénéficiaires du RMI. Cette remarque est d'autant plus importante que les départements assument aujourd'hui la gestion de l'allocation et donc le poids financier de l'augmentation du nombre des allocataires. Plusieurs départements dénoncent ainsi les difficultés d'une situation économique complexe et peu porteuse ainsi que le dérapage du nombre des bénéficiaires.

Il est à noter que dans son *Rapport d'Information au Sénat au nom de l'Observatoire de la Décentralisation sur le suivi du transfert du RMI aux Départements*, le rapporteur Michel Mercier affirme sa volonté d'associer les exécutifs des départements aux décisions relatives au niveau du RMI³⁰ et à ses conditions d'attribution. Ainsi il propose la mise en place d'une instance ad hoc amenée à statuer sur tout projet qui n'étant pas directement relatif au RMI, serait néanmoins susceptible d'avoir un impact sur lui³¹.

La loi du 18 décembre 2003 a fait le choix de déterminer au niveau national les règles encadrant le RMI, tant pour fixer le montant de l'allocation que pour élaborer ses règles d'attribution. Ainsi la loi nationale garantit une mise en place et un accès égal à l'allocation selon les départements. À ce titre ni les départements, ni l'IGAS dans son rapport n'ont mentionné de changement quant aux situations d'accès aux droits des allocataires du RMI.

La caution étatique en matière de détermination de l'allocation est une protection à conserver dès lors que le principe d'égalité de traitement des citoyens est un fondement de notre pays. Il est vrai que cette détermination nationale s'impose aux départements en faisant fi du principe de libre

²⁹ Il est à noter que quelques départements ont fourni des données qualitatives incomplètes qui ne permettent pas d'avoir une vue exhaustive de la situation. Aussi, pour ne pas induire de biais de calcul, les pourcentages de variations finaux pour chaque année sont le résultat d'une moyenne et non d'un pourcentage de variation entre le nombre total de bénéficiaires pour chaque année.

³⁰ Il est à noter que depuis 2003, le RMI a été revalorisé de + 7.08 % et que le droit à compensation n'a pas été annexé sur cette augmentation.

³¹ Cf. pages 38 et 39 du Rapport IGAS, L'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, novembre 2006.

administration des collectivités locales, mais dans la « décentralisation à la française » l'échelon national a toujours prévalu sur les échelons décentralisés. L'implication des départements dans les prises de décision qui les concernent directement n'est pas contestable dès lors que c'est l'État qui reste le dernier échelon décisionnel et que ces règles s'imposent avec similitude à tous les départements.

À ce titre le Conseil Constitutionnel a été amené à se prononcer le 18 décembre 2003 suite à une saisine des parlementaires de l'opposition sur les conséquences potentiellement inégalitaires de la décentralisation du RMI. Dans sa décision le Conseil Constitutionnel prend acte du régime juridique mis en place par la loi qui encadre nationalement le RMI. Il en résulte que le Législateur a fixé pour le Conseil constitutionnel des conditions suffisantes pour prévenir la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution du RMI.

« Compte tenu de l'encadrement retenu au niveau national, le législateur a pu confier aux départements la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) sans opérer une conciliation manifestement déséquilibrée entre le principe constitutionnel d'égalité et celui de la libre administration des collectivités territoriales »³²

Par ailleurs, il est rappelé que le RMI est une allocation qui répond à une exigence de solidarité nationale, exigence qui ne serait pas compatible avec un dispositif inégalitaire.

En outre, il n'est pas inutile de rappeler que si la décentralisation accentue les différenciations territoriales en terme de développement de la politique d'insertion, celles-ci existaient déjà lorsque la gestion de l'allocation était centralisée.

Cette même décision du Conseil Constitutionnel ne considère pas comme contraire à la constitution les mécanismes de compensation financière demandés par les départements. Il estime dans sa décision du 29 décembre 2003³³ que la compensation financière d'une compétence transférée ne doit pas se dégrader dans le temps, et si tel venait à en être le cas, l'État devait veiller à maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert.

Ainsi l'augmentation du nombre des bénéficiaires du RMI pose la question de la compensation financière de l'État aux départements.

³² Communiqué de presse du Conseil Constitutionnel, Décision n° 2003-487 DC - 18 décembre 2003 sur la Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA).

³³ Décision n°2003-487 DC- 29 décembre 2003 sur la loi de finance rectificative pour 2003.

La question des compensations financières et des crédits d'insertion

1. Augmentation du poids de l'allocation dans les budgets départementaux non compensée par l'État

L'augmentation subie des bénéficiaires a été d'autant moins bien acceptée par les Conseils généraux que la compensation financière versée par l'État n'a pas couvert l'intégralité de l'augmentation des dépenses (celle-ci était basée sur le nombre de bénéficiaires en 2003.)

Or selon l'article 72-2 de la Constitution « tout transfert de compétences entre l'État et les Collectivités Territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. » Aussi, la majorité des départements mentionne dans les questionnaires, à la question sur les difficultés engendrées par la décentralisation, les problèmes de compensations financières non engagées. Les départements dénoncent la **difficulté qui existe à absorber la gestion de l'ensemble du dispositif sans moyens transférés supplémentaires que ce soit financièrement ou humainement**. Par ailleurs, certains départements déplorent le désengagement de l'État de nombreuses mesures d'aide aux personnes en difficultés (SIFE et SAE notamment³⁴)

Ainsi, il nous a été dit que face à ces difficultés un des Présidents de Conseils généraux interrogés revendiquait la recentralisation de l'allocation.

Aujourd'hui d'après les estimations du rapport du Sénat sur la question des transferts du RMI, le coût du RMI pour les départements est actuellement supérieur d'un milliard d'euros aux compensations prévues par l'État. En 2005, le RMI a été couvert à 85 % par les ressources transférées par l'État (94 % en comptant le versement du fond de mobilisation départemental pour l'insertion dont on reparlera dans cette partie).

Ainsi, une étude de Ernst et Young réalisée pour l'Association des Départements de France auprès de 23 départements (reprise par le rapport du Sénat) tente de distinguer les dépenses contraintes des dépenses voulues par les départements. En ce qui concerne le RMI, l'étude met en évidence une hausse des dépenses de 6.77 % en 2005 qui se décompose entre une **hausse subie** de 7.89 % et une diminution voulue de 1.12%. Cette diminution porte sur les dépenses d'insertion. Ainsi, le seul moyen pour les Conseils généraux de peser sur la dépense, c'est de faire sortir plus vite les publics bénéficiaires du RMI ou bien de diminuer les crédits d'insertion (depuis 2004 libérés de toutes contraintes).

La lettre de l'ODAS de juin 2006 « *Action sociale : la décentralisation à l'épreuve des faits* » montre que si les dépenses consacrées à l'allocation ont augmenté de 81 % depuis 2004 (en raison du transfert de la gestion de l'allocation), les dépenses consacrées à l'insertion sont en baisse de 7 % sur la même période. Aussi, la poids des dépenses obligatoires des départements concernant le RMI semble pousser certains d'entre eux à diminuer les dépenses liées à l'insertion, ce qui inquiète fortement l'Uniopss..

³⁴ SIFE : Stage d'insertion et de formation à l'emploi, SAE : stage d'accès à l'entreprise

2. Difficile recherche des crédits d'insertion

La loi de 1988 consacrant la mise en place du RMI, mentionnait pour les départements une **obligation de financer des actions d'insertion** à hauteur de 20 % des dépenses d'allocations effectuées par l'État, au début des années 2000 et suite à un rapport de la Cour des Comptes qui soulignait la sous utilisation de ces crédits, le pourcentage a été rabaissé à 17 % pour être supprimé en 2005.

La plupart des départements qui ont répondu à cette question disent consacrer des crédits d'insertion à hauteur de 17 % de l'allocation, voire plus.

Crédits d'insertion par département en 2006

	Crédits d'insertion en 2006	en % des dépenses d'allocation	Allocataires du RMI en 2006	Crédit d'insertion par bénéficiaires en euros
Alpes Maritimes	15 338 000,00	19	17 074	898
Cher	5 150 607,49	17,58	6 358	810
Eure	5 279 061,00	nc	7 366	717
Eure et Loir	3 890 149,00	15,32	4 998	778
Gard	19 900 000,00	20	25 046	795
Hautes Alpes	760 000,00	14,8	1 648	461
Indre et Loire	9 256 647,00	22,9	7 880	1 175
Loire Atlantique	14 352 725,00	17,1	16 903	849
Loir-et-cher	5 325 800,00	19,3	4 298	1 239
Lozère	680 530,00	nc	702	969
Mayenne	1 628 565,00	17	2 227	731
Meurthe et Moselle	10 000 000,00	17	14 067	711
Meuse	2 359 280,00	14	3 223	732
Moselle	10 393 000,00	20	14 820	701
Nord	43 528 854,00	12,6	75 912	573
Paris	55 000 000,00	18,6	61 580	893
Pas de Calais	19 000 000,00	nc	39 448	482
Sarthe	8 000 000,00	17	8 095	988
Seine Maritime	15 594 868,00	24,16	27 079	576
Var	17 600 711,00	18,7	20 178	872
Vosges	5 000 000,00	17,9	5 555	900

Néanmoins il faut appréhender ces chiffres avec minutie. En effet, pour les dépenses d'insertion, plusieurs changements sont intervenus dans les imputations comptables pratiquées par les Conseils généraux.

Le passage à la nomenclature M52 en 2004 induit un changement important, car le poste « *dépenses de structures* » ne correspond pas au poste antérieur recensant les dépenses indirectes (personnel et fonctionnement) au sein des dépenses d'insertion. Ainsi en raison de l'obligation antérieure de consacrer 17 % des dépenses d'allocation aux dépenses d'insertion, les départements pouvaient imputer au budget d'insertion des frais de structure ou d'administration générale qu'ils n'ont plus aujourd'hui le même intérêt à y rattacher.

Par ailleurs, la mise en place des contrats aidés comme le contrat d'avenir ou le CI-RMA engendre un surcoût pour les départements qui pour le CI-RMA par exemple financent aux entreprises le coût d'un RMI à taux plein (alors qu'il était versé à l'allocataire un RMI différentiel.)

Ces surcoûts sont comptabilisés par certains départements en dépenses d'insertion, par d'autres non.

Dans ces circonstances, il est délicat de reconstituer des séries homogènes qui permettent de faire des comparaisons dans le temps (avant et après la décentralisation) et entre les départements.

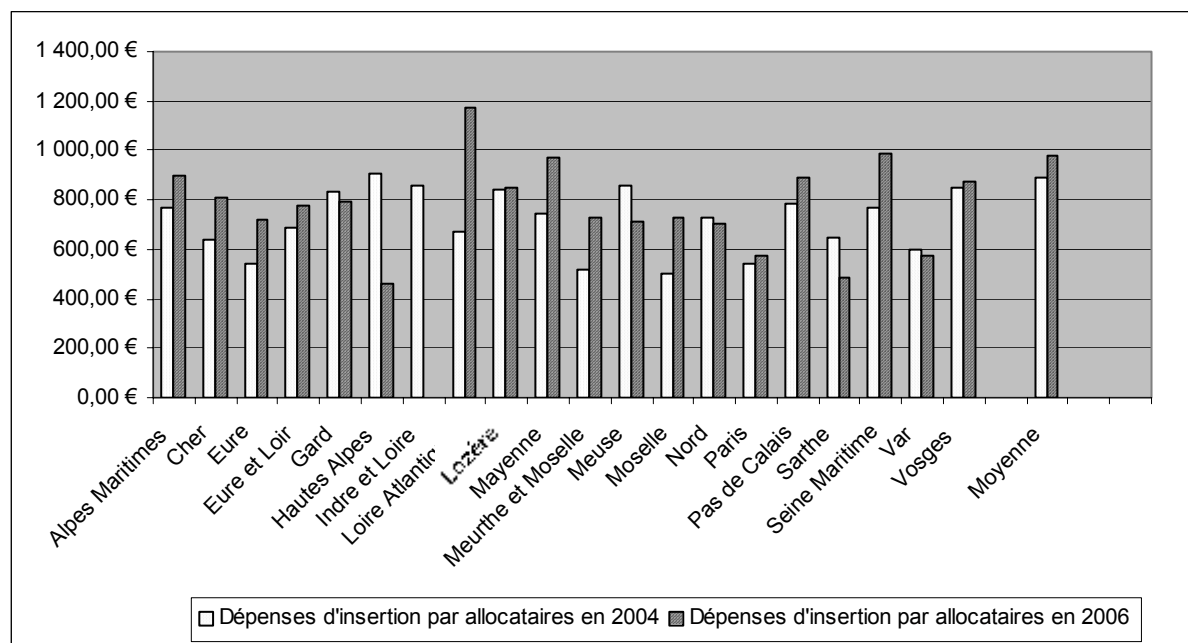
Parmi les départements qui nous ont communiqué les données concernant les crédits d'insertion, quatre seulement affirment consacrer un budget d'insertion inférieur à l'obligation des 17 % antérieure, un autre dit être dans l'obligation future de baisser ses crédits d'insertion face à l'augmentation des bénéficiaires et à la constance des budgets. Tous les autres affirment consacrer au moins 17 % des dépenses d'allocation à l'insertion, si ce n'est plus. Il faut préciser que le questionnaire demandait quel était le pourcentage de l'allocation consacré à l'insertion, aussi nous n'avons pas pu faire les calculs nous même.

Néanmoins, il est à noter que la hauteur des crédits d'insertion consacrés par allocataire, ne semble pas à mettre au regard du pourcentage des dépenses d'insertion par rapport aux dépenses d'allocations. Aussi, si un département dit consacrer 20 % de ses dépenses d'allocation à l'insertion et consacre 701 euros par allocataire, un autre peut dire consacrer 14 % de ses dépenses d'allocation à l'insertion et consacrer 732 euros par allocataire.

Ces résultats montrent la difficulté qui existe à comparer des chiffres qui ne sont pas calculés sur les mêmes bases. Car si les calculs étaient homogènes, un département qui dépense 17 % de ses crédits d'allocation à l'insertion devrait offrir à peu près le même montant d'insertion par bénéficiaire quelque soit le montant de ses crédits d'allocation (même si il faut le rappeler le montant du RMI est différentiel et que chaque département dispose d'une population bénéficiaire avec ses caractéristiques propres.) Or les chiffres dont nous disposons ne permettent pas de faire ce constat.

Néanmoins en approfondissant les comparaisons des crédits consacrés à l'insertion dans le temps, on peut trouver des résultats instructifs.

Dépenses d'insertion par allocataire entre 2004 et 2006³⁵



³⁵ Les chiffres des dépenses d'insertion pour 2006 sont issus des questionnaires remplis par les départements, ceux de 2004 sont issus du rapport de l'IGAS sur la décentralisation du RMI publié en novembre 2006, annexe 6

Comme le montre ce graphique la majorité des départements semblent avoir des dépenses d'insertion par allocataire supérieures en 2006 à celles de 2004, d'ailleurs la moyenne illustre cette augmentation. Six départements (sur 21) ont des dépenses en 2006 inférieures à 2004. Il est à mentionner que cinq de ces six départements ont affirmé dédier en 2006 des crédits d'insertion à hauteur voire supérieurs à 17 %. En 2004 l'obligation de consacrer 17 % de l'allocation aux crédits d'insertion était encore en vigueur mais finalement peu respectée comme il nous a été donné l'occasion de le constater.

Pour avoir une vision globale il faut mettre cette augmentation des dépenses d'insertion au regard de l'évolution des allocataires sur la même période.

**Évolution des dépenses d'insertion par allocataire entre 2004 et 2006,
et évolution du nombre d'allocataires sur la même période**

	Évolution en % des dépenses par allocataire entre 2004 et 2006	Évolution en % du nombre d'allocataires entre 2004/2006
Alpes Maritimes	16,67	-1,94
Cher	26,38	8,11
Eure	31,99	19,36
Eure et Loir	13,79	20,32
Gard	-4,39	5,22
Hautes Alpes	-48,99	17,55
Indre et Loire	75,11	-2,74
Loire Atlantique	1,33	-0,88
Loir-et-cher	132,05	9,00
Mayenne	42,27	3,25
Meurthe et Moselle	-17,05	6,37
Meuse	44,95	8,12
Moselle	-3,54	9,31
Nord	5,21	7,30
Paris	13,20	2,68
Pas de Calais	-26,01	8,60
Sarthe	28,51	7,98
Seine Maritime	-4,18	5,91
Var	2,50	-5,35
Vosges	4,91	11,50
Moyenne	7,44	6,98

La comparaison de l'évolution des dépenses d'insertion par allocataire et du nombre d'allocataires entre 2004 et 2006 permet de mettre en évidence les départements où les dépenses d'insertion n'ont pas progressé malgré une augmentation des allocataires, et dès lors c'est plus d'un tiers des départements qui sont concernés (8 sur 20.) Si certains départements ont maintenu voire accru significativement leurs dépenses d'insertion par allocataire malgré une baisse du nombre de personnes payées au titre du RMI, d'autres ont augmenté leurs dépenses d'insertion dans des proportions supérieures à celle de l'augmentation de leurs allocataires. En revanche presque la moitié des départements semble avoir fait baisser les crédits d'insertion par bénéficiaire de façon non proportionnelle à l'augmentation ou la diminution des allocataires.

Cette observation devient alors plus instructive que celle des pourcentages des crédits d'allocation consacrés à l'insertion, et on constate qu'en moyenne si les dépenses consacrées à l'insertion par allocataire ont augmenté de 7.44 % c'est à dire un peu plus que l'évolution du nombre des allocataires (+ 6,98) pour les départements pris en compte entre 2004 et 2006, les disparités entre les départements sont grandes.

3. Recherche d'une réduction des dépenses à la marge

Ainsi faute de pouvoir se soustraire à la dépense obligatoire que constitue l'allocation, les départements cherchent à faire baisser les dépenses consacrées au RMI dans leur budget global de fonctionnement. Pour se faire, ils disposent de plusieurs leviers.

La réduction des dépenses est éventuellement à chercher sur **la baisse des crédits consacrés à l'insertion** comme nous l'avons vu. Mais ce qui pèse dans les budgets départementaux ce sont essentiellement les dépenses d'allocation, c'est donc sur ces dépenses que les Conseils généraux se penchent afin d'en réduire le coût.

Ainsi c'est l'attention envers les bénéficiaires du RMI qui est renforcée.

En renforçant la **lutte contre les fraudes**, les départements cherchent à réduire le coût des allocations indûment perçues et ainsi freiner la tentation de certains de frauder aux allocations.

La loi du 23 mars 2006³⁶ renforce les sanctions en cas de bénéfice frauduleux du RMI, et établit une amende dès lors que le bénéficiaire omet de donner des renseignements nécessaires ou donne des déclarations incomplètes.

Par ailleurs les départements, par l'intermédiaire des Caf, renforcent les contrôles sur place et les contrôles ciblés (envers les ménages qui n'ont pas d'aide au logement, les bénéficiaires sans domicile fixe, les bénéficiaires avec enfants à charge de plus de 20 ans...³⁷.)

Le rapport d'évaluation de l'IGAS sur la décentralisation du RMI rappelle que pour la CNAF, les contrôles RMI représentent 26 % des contrôles effectués sur place alors que les bénéficiaires du RMI représentent seulement 11 % des publics de la CAF. Il est vrai que les chiffres montrent qu'en 2005, le RMI représente 31 % du nombre des fraudes aux allocations familiales de la CNAF, et 43 % des sommes fraudées. Mais le RMI est aussi une des prestations la plus importante versée par les CAF et dont les conditions de versement sont les plus aléatoires³⁸.

Ainsi, dans la lutte contre les dépenses les pouvoirs publics mettent en avant la chasse aux fraudes et renforcent ainsi l'image de bénéficiaires qui « abusent du système » alors même que les cas de fraude avérés restent marginaux.

Une enquête publiée par la CNAF en février 2007 sur la gestion du RMI décentralisé³⁹ énonce que 50 % des CAF estiment que la politique de contrôle des départements à l'égard des bénéficiaires du RMI s'est renforcée. Seulement 14 % des CAF avaient cet avis lors de l'enquête 2005. L'évolution du jugement des CAF sur le dispositif de contrôle semble liée à l'attention récente des départements pour ce moyen de réduction des dépenses. Jusqu'à peu, les départements ont surtout été sollicités pour mettre en place concrètement la décentralisation sur leur territoire et dans le souci qu'il n'y ait pas de rupture de droit pour les bénéficiaires. Mais depuis peu, et alors que la décentralisation du dispositif a été menée, l'attention par rapport aux dépenses est grandissante.

Une autre des thématiques avancées pour réduire les crédits consacrés au RMI est celle de **l'amélioration des conditions de récupération des indus**.⁴⁰

³⁶ Article L262-46, L262-47 ; L262-47-1 du Code de l'action sociale et familiale

³⁷ Cf. page 8 de la fiche numéro 1 sur la gestion de l'allocation du Rapport IGAS, L'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, Novembre 2006

³⁸ En effet le RMI est calculé sur un dispositif déclaratif qui engendre des manquements parfois non voulus par des bénéficiaires en difficultés face à des procédures administratives complexes.

³⁹ Avenel Cyprien, Donné Stéphane, « La gestion du RMI décentralisé : trois ans après », l'essentiel, publication CNAF, DSER, numéro 58, février 2007

⁴⁰ En témoignage l'organisation par le Club Insertion du réseau IDEAL d'une journée sur « la gestion des indus : prévention et réparation », le 23 novembre 2006

L'IGAS montre que certains départements ont ainsi cessé de faire l'avance traditionnelle d'un demi-RMI en cas de retard de la déclaration trimestrielle de ressources devant la difficulté qui existe à récupérer les sommes versées lorsqu'elles étaient indues.

Par ailleurs, dans les questionnaires quelques départements ont justement souligné que ces débats sur le poids financier de l'allocation, le problème des compensations et la recherche systématique de réduction de dépenses, engendraient une « *représentation* (désirée ou non) *du social comme une charge.* »

La tendance est bien à la recherche de réduction des dépenses et à l'introduction de critères de réussite et d'efficacité dans les parcours d'insertion des bénéficiaires. Cette thématique est particulièrement prégnante dès lors qu'il s'agit de suivre de près les actions d'insertion des bénéficiaires et de les sanctionner lorsque les obligations d'insertion ne sont pas respectées.

4. Attention accrue des départements au respect des obligations des bénéficiaires

À l'heure actuelle, il est difficile de comparer les chiffres donnés par les départements sur les **suspensions et les radiations**, notamment parce que ce qui se cache derrière une suspension peut être différent d'un département à un autre. (On retrouve ici des difficultés résultant de l'absence de terminologies communes).

Par exemple certains départements nous ont fait parvenir les chiffres de propositions de suspension de CLI, d'autres ceux des radiations ou des cas de fraudes.

De même il faut faire la différence entre les cas de suspension lorsque les conditions de ressources sont supérieures au plafond pour toucher le RMI ou bien lorsque la suspension est prononcée suite à « une décision du Président du Conseil général », c'est à dire pour non-respect du contrat d'insertion.

Par exemple, un des départements recense au 31 octobre 2006, 1 574 cas de suspension, seulement 2 % de ceux-ci ont été pris à l'instigation du Président du Conseil général soit 125 suspensions.

Il s'agit de rapporter les suspensions à la population bénéficiaire du RMI sur le département et aux nombres des suspensions recensés dans les années antérieures. Cependant ces comparaisons ne sont pas possibles puisque nous manquons de chiffres, aussi nous ne pouvons porter de jugement sur des données qui ne sont pas en notre possession.

En effet, une majorité de départements a fait le choix de ne pas donner ces informations, la raison la plus souvent invoquée étant qu'ils ne les détenaient pas... On comprend la réticence que les départements peuvent avoir à fournir ces renseignements mais ils sont néanmoins publics et un département à l'aise avec la politique qu'il mène en matière d'insertion ne devrait pas faire ce genre de rétention d'information. Ces comportements et « secrets » montrent le chemin encore grand qu'il reste à faire en matière de transparence et de publicité de l'action publique.

Il est à noter qu'à l'instar du département du Rhône mais aussi de celui des Bouches du Rhône, des opérations dites « **des perdus de vue** » ont été menées dans certains départements participant à l'enquête. Il s'agit à chaque fois de convoquer tous les bénéficiaires du RMI qui ne disposent pas de contrat ou de suivi régulier afin de réexaminer leur situation.

Ces opérations entraînent souvent une augmentation des cas de suspension. Ainsi, un des départements contactés nous a dit avoir mené une telle opération mais de façon « *bien moins musclée que dans le département du Rhône.* » Cette phrase pour être anecdotique montre combien les départements combattent une image de « *chasseur de pauvre.* » Pour d'autres la rigueur de la gestion

de l'allocation et du suivi des allocataires est un argument électoral. Le Président du Conseil général du Rhône, Michel Mercier, rapporteur du Sénat dans le cadre du rapport d'information sur le suivi du transfert du RMI aux départements, ne cache pas sa politique de suivi mais aussi de fermeté par rapport aux allocataires du RMI⁴¹.

Le rapport de l'IGAS sur la décentralisation du RMI souligne comme une bonne pratique les opérations de recontact menées par certains départements qui apparaissent comme :

« Un outil intéressant pour connaître le « stock » des bénéficiaires qui sont dans le dispositif depuis plusieurs années, elles permettent tant de sortir les bénéficiaires qui perçoivent parfois indûment l'allocation que de proposer un référent et des actions d'insertion à ceux qui n'étaient pas suivis. »⁴²

S'il est vrai que la connaissance et le suivi des allocataires constituent la meilleure garantie d'une insertion et d'un accompagnement positif, ceux-ci ne doivent pas être synonymes de garantie des seules obligations des allocataires. En effet, si de nombreux bénéficiaires se trouvent dans le dispositif depuis plusieurs années sans contrat d'insertion alors que cette obligation est inscrite depuis la loi de 1988, cette responsabilité incombe pour une part majoritaire aux services sociaux des départements⁴³. Il s'agit dès lors de définir précisément comment ces opérations peuvent être menées.

Les départements qui ont répondu aux questionnaires mentionnent tous une **augmentation du taux de contractualisation** depuis la mise en place de la décentralisation.

Certains départements insistent sur le rôle des travailleurs sociaux dans la signature des contrats (la responsabilité ne se trouvant dès lors pas du seul côté des usagers.) Ainsi, l'un d'entre eux mentionne le fait qu'une formation des travailleurs sociaux a été mise en place pour augmenter ce taux. Un autre précise que c'est une obligation légale qui s'impose aux travailleurs sociaux. Plusieurs départements disent avoir mis en place des groupes de réflexion sur la contractualisation avec les référents.

Par ailleurs, un département note que si la signature d'un contrat d'insertion est systématique pour tout nouvel entrant dans le dispositif, la décision a été prise de ne plus radier les bénéficiaires entrés dans le dispositif avant 2004 et qui ne disposent pas d'un contrat d'insertion.

Il faut rappeler que la moyenne nationale du taux de contractualisation dans les départements était avant 2003 de moins de 50 %. Si on reprend les taux de contractualisation recensés dans le tableau et qu'on en fait la moyenne, celui-ci ne dépasse pas 50 %. Mais ce chiffre cache une grande diversité de situation entre les départements mais aussi au sein même des départements entre les territoires.

⁴¹ Dans la même veine le département du Rhône avait mis en place l'« opération vendange », dont l'objectif était de faire participer les bénéficiaires sans emploi et en capacité de travailler aux vendanges moyennant un salaire sous peine de radiation de l'ANPE.

⁴² Page 9 de la fiche numéro 1 sur la gestion de l'allocation du Rapport IGAS, L'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, novembre 2006.

⁴³ Le non recours aux contrats d'insertion est une réalité multiforme, il a été longuement analysé par Philippe Warin et l'observatoire national du non recours aux droits et aux services : *Le non recours aux contrats d'insertion. Étude statistique 2004 des données « Allocataires du RMI » du Conseil général de l'Isère*. Aussi sont à distinguer les explications individuelles mais surtout institutionnelles dans la non contractualisation et notamment les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux.

**Contrats d'insertion et taux de contractualisation en 2006
dans les départements interrogés**

	janv-04	juil-06	évolution	nombre de bénéficiaires en 2006	taux de contractualisation/ bénéficiaires en %
Départements					
Alpes Maritimes	27032	27119	0,32	28949	93,68
Cher		6278		7553	83,12
Eure	1541	3023	96,17	9206	32,84
Eure et Loir	1650	2153	30,48	6155	34,98
Hautes Alpes	nc	648		2811	23,05
Hérault		21187		37567	56,40
Indre	1205	1402	16,35	3349	41,86
Indre et loire	4945	4365	-11,73	9952	43,86
Loir et cher		2180		5263	41,42
Mayenne		2056		3254	63,18
Meurthe et Moselle	4874	6878	41,12	16985	40,49
Meuse	1385	1650	19,13	4300	38,37
Moselle	1414	1919	35,71	18802	10,21
Nord	28205	36809	30,51	162292	22,68
Paris	11430	19066	66,81	90898	20,98
Pas de Calais	23581			61250	
Sarthe	3133	5592	78,49	9405	59,46
Seine Maritime					60,00
Var					79
Vosges	3228	4439	37,52	6956	63,82
Total					47.86

Il semblerait que dans les départements avec la montée en charge de la contractualisation, les **attentes des CLI par rapport aux bénéficiaires** soient plus fortes et que les « *preuves* » de l'insertion soient plus attendues⁴⁴.

Dans ce sens l'enquête citée précédemment de la CNAF montre que 28 % des CAF constatent une hausse des demandes de suppression de l'allocation émise par les départements. De même, elles sont un tiers à constater une hausse des demandes de suspension dont la première cause est le non-respect des clauses du contrat d'insertion.

Le Rapport d'information du Sénat au nom de l'observatoire de la décentralisation sur le suivi du transfert du RMI aux départements publié en février 2007 propose que les départements puissent donner des **bonus ou des malus** aux bénéficiaires en fonction des efforts d'insertion réalisés, il propose aussi que les départements puissent apprécier la réalité des conditions d'attribution du RMI⁴⁵.

Il s'agirait de revenir plus en profondeur sur cette question de la contrepartie qui est fondamentale et qui, pour l'Uniopss, n'appartient pas à l'esprit de la loi votée en 1988.

⁴⁴ Astier Isabelle, *RMI et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997. Dans cet ouvrage Isabelle Astier développe l'idée que les individus dans leurs démarches d'insertion doivent « payer de leur personne » pour montrer leur volonté à s'insérer et que l'insertion des individus est conditionnée à la démonstration de preuves sur lesquelles les membres de la CLI sont amenés à se prononcer en subjectivité.

⁴⁵ Cf. page 39 du *Rapport d'information du Sénat au nom de l'observatoire de la Décentralisation sur le suivi du transfert du RMI aux départements* publié en février 2007. Rapporteur Michel Mercier.

La question de la contrepartie semble avoir été réactivée par les derniers textes de loi comme paraît le mettre en avant l'enquête de la CNAF citée plus haut. Celle-ci affirme que « *tout se passe comme si le constat d'un renforcement de la politique de contrôle était associé au jugement d'un meilleur suivi et d'une meilleure insertion.* »⁴⁶ En effet, 49 % des CAF estiment ainsi que la décentralisation a un impact favorable sur l'insertion des allocataires (seulement 14 % d'entre elles étaient de cet avis en 2005) Aussi, il s'agit de poser cette exigence essentielle : Ne pas confondre suivi et contrôle comme les récents textes de loi pourraient l'induire.

5. Nouvelles compétences gestionnaires des départements et contexte national

Il semble important que l'amplification des responsabilités gestionnaires des départements ne se fasse pas au détriment d'une vision stratégique et politique de l'action sociale. D'autant plus que la décentralisation a pour vocation de rapprocher les services à l'échelon le plus pertinent. Or ce qui ressort pour l'instant dans les questionnaires c'est surtout le soulagement, dans le sens où les nouvelles compétences attribuées aux départements n'ont pas eu de conséquences négatives sur le service rendu aux usagers. Même si on peut le lire en filigrane dans les réponses, il n'est jamais mentionné l'amélioration du service rendu, comme s'il s'était agi avant tout de limiter les pots cassés de ces nouvelles responsabilités.

Quelques uns des thèmes cités ci-dessus pour réduire les dépenses ont été proposés par le gouvernement et sont répertoriés dans le rapport d'information du Sénat sur le RMI⁴⁷.

Ces orientations semblent être renforcées par la mise en place en 2004 du Fond de mobilisation départemental d'insertion (FMDI). Ce fond a pour vocation de compenser la différence entre les dépenses d'allocation des départements et les compensations de l'État. Il est doté de 500 millions d'euros en 2006 et se compose de 3 parties :

Une partie (50 %) dont la vocation est de compenser partiellement le déficit effectif de chaque département, une autre (30 %) destinée à la péréquation ; puis une dernière partie (20%) dite « d'insertion » car il s'agit d'une dotation destinée à *encourager les efforts accomplis par les départements*.

Visiblement, cette partie sera versée en fonction de la qualité de la gestion du RMI, et entre autres en fonction du nombre des contrats d'avenirs, des CI-RMA et des mesures d'intéressement mis en place par les départements.

Le FMDI pose la question suivante : qu'est ce qu'une bonne gestion du RMI ? La réponse des autorités nationales et départementales semble être celle d'un retour à l'activité pour les usagers. C'est d'ailleurs ce qui est fait dans la réalité puisque tous les départements affirment dans les questionnaires donner priorité aux actions d'insertion professionnelle ; l'insertion professionnelle est aussi le meilleur moyen de faire baisser les coûts de l'allocation.

Néanmoins, établir de tels critères de bonne gestion (qui ne sont pas toujours en harmonie avec ce qu'on appelle « une bonne insertion »), n'est-ce pas au fond orienter les politiques d'insertion départementales vers un « mainstream » auxquelles elles seraient obligées de tendre sans quoi elles ne pourraient prétendre à une complète compensation financière?

Dans ce sens, un des départements nous a confié que le préfet de département demandait au conseil général d'atteindre les objectifs fixés par le ministère en matière de sortie du dispositif et de contrats aidés. Dans la même veine, plusieurs autres mentionnent « *une confrontation de logique*

⁴⁶ Enquête CNAF sur la gestion du RMI décentralisé, Ibid, Page 4

⁴⁷ Page 25-26, Rapport d'information du Sénat au nom de l'observatoire de la Décentralisation sur le suivi du transfert du RMI aux départements publié en février 2007. Rapporteur Michel Mercier.

avec l'État. » Ces remarques tendent à mettre en exergue la difficulté qui existe pour les départements dans ce contexte à mettre en œuvre « leur autonomie locale ».

Aussi, le récent rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État réalisé pour le compte du ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale, et du ministère de la Santé et des Solidarités mentionne parmi ses propositions celle d' « éviter de créer des fonds dont la répartition est soumise à des critères destinés à permettre à l'État d'orienter les politiques décentralisées »⁴⁸. À travers cette phrase c'est bien le FMDI qui est pointé et la difficulté de trouver des critères consensuels susceptibles d'indiquer la qualité et l'efficacité des politiques conduites.

La question de la qualité de la gestion du RMI mise en avant par le FMDI amène directement à s'interroger sur la pertinence pour les départements de mener à bien des actions d'insertion sur le long terme, qui seraient chères et ne porteraient pas immédiatement leur fruit en terme de résultats, c'est à dire en terme de sortie du dispositif et de baisse des frais d'allocation⁴⁹.

L'attention des autorités locales semble pourtant s'être portée de plus en plus sur la notion de parcours et d'individualisation mais la priorité de tous les départements est avant tout l'insertion professionnelle.

⁴⁸ Ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, Ministère de la santé et des solidarités ; *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État*, janvier 2007, page 19 de l'Annexe VII consacrée à l'Insertion.

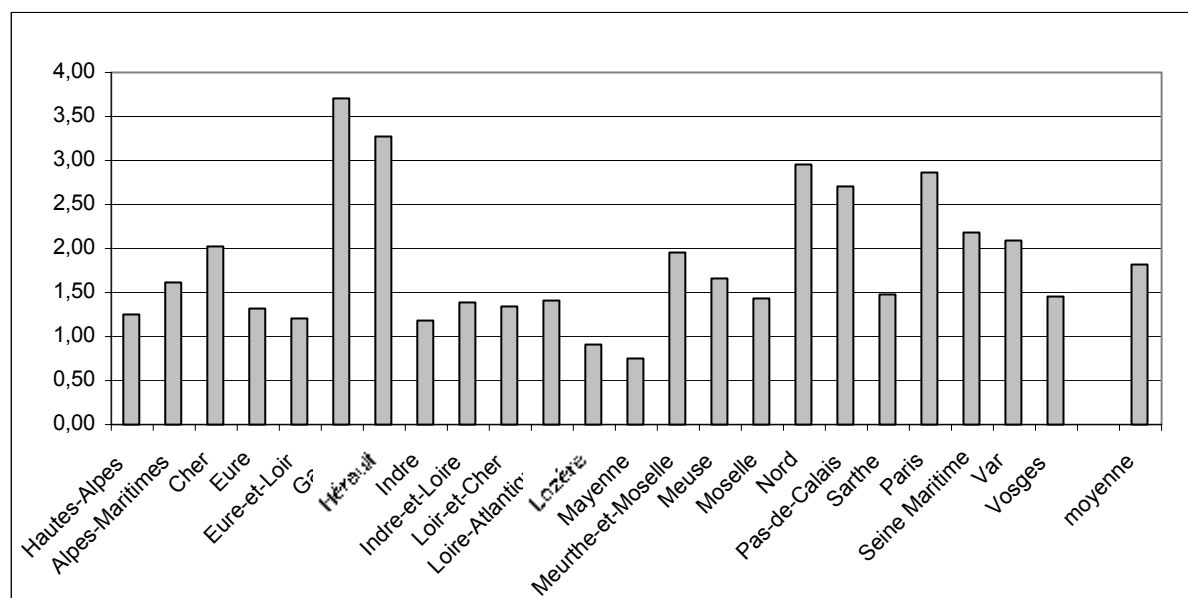
⁴⁹ Par ailleurs il semble important de préciser que si l'un des buts de la décentralisation est de faire en sorte que les départements se sentent plus responsables des mesures d'insertion mises en place car ils assument le paiement de l'allocation, cela ne signifie pas que les départements dépensent inutilement l'argent avant la décentralisation. Antérieurement certains départements avaient mis en place des parcours d'insertion sérieux et efficaces (mais pas forcément à court terme).

Accompagnement des bénéficiaires et orientation professionnelle

Les mesures d'accompagnement des bénéficiaires du RMI sont depuis le début de la mise en place du dispositif (1988) hétéroclites selon les territoires, de même que l'organisation des instances territoriales est différenciée.

D'ailleurs il est important de constater les disparités existantes quant au nombre de leurs bénéficiaires par rapport à la population globale du département. Et de ne pas oublier que ces disparités s'inscrivent dans des contextes territoriaux bien particuliers.

% d'allocataires en fonction de la population du département
(recensement INSEE décembre 2005/ allocataires en 2006)



1. Mise en place de véritables « cultures départementales de l'insertion »

La décentralisation et le développement des politiques dites d'activation des dépenses passives de l'État depuis la fin des années 1990 tendent néanmoins à unifier les orientations des politiques d'insertion départementales vers l'emploi. Cette priorité donnée à l'emploi par les départements dans les actions d'insertion proposées et dans le contenu des contrats d'insertion, revêt cependant des degrés différents selon les départements. Aussi, on peut parler dans le sillage de Blanche Le Bihan, Claude Martin et Thierry Rivard⁵⁰, de l'existence de « *cultures départementales de l'insertion* », puisque, si tous les départements étudiés sont confrontés au même enjeu de suivi social et

⁵⁰ Blanche Le Bihan, Claude Martin et Thierry Rivard, « L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation », Études et Résultats, DREES, n°535, novembre 2006.

professionnel des bénéficiaires, tous n'adoptent pas la même stratégie. Ainsi, par exemple, un des départements montre sa différenciation en disant rejeter la perspective d'un retour à l'emploi systématique et immuable pour tous les bénéficiaires du RMI.

La réforme de 2003 est intervenue dans des contextes locaux dissemblables, aussi en fonction des politiques d'insertion menées antérieurement et des choix effectués au moment du transfert des compétences, l'organisation du volet insertion du RMI diverge selon les départements. Certains s'adossant à une logique gestionnaire dont le but est de maîtriser le dispositif, d'autres cherchant à mettre en place une vision plus stratégique et politique. Ce constat va dans le sens d'une remarque formulée par un des départements à propos du contenu des contrats : *« cela relève moins d'une question de décentralisation que d'une question de pilotage des services »*

Si les logiques étaient diverses avant la décentralisation, il va s'agir de voir ici quelle influence la loi du 18 janvier 2003 a eu sur les « méthodologies de l'insertion » selon les départements.

Aussi, les questionnaires nous permettent d'aborder cette question à travers trois outils fondamentaux des politiques d'insertion : les contrats d'insertion et leur contenu ; l'accompagnement mis en place par les référents et enfin les instances départementales d'insertion.

- Contrats d'insertion et leur contenu

Parmi les départements interrogés, la moitié dit avoir mis en place des **groupes de réflexion sur le contenu des contrats d'insertion**, et pour certains, cela fut instauré avant la loi du 18 décembre 2003. Ceci montre l'importance revêtue par le contrat d'insertion dans la construction d'un parcours pour l'usager et de son suivi par la collectivité locale. Cette attention aux contrats d'insertion (jusqu'ici relative) est évidemment liée à la montée en charge de la contractualisation sous l'impulsion de l'article 23 de la loi du 18 décembre 2003 qui énonce que *« l'allocataire et les personnes prises en compte pour la détermination du montant de cette allocation qui satisfont à une condition d'âge doivent conclure une contrat d'insertion avec le département. »* La loi du 1^{er} décembre 1988 énonçait dans son article 11 que l'intéressé devait **souscrire l'engagement** de participer aux actions d'insertion dont il sera convenu avec lui dans le contrat d'insertion, ce qui est moins explicite que dans la nouvelle disposition.

Dans leur presque totalité les départements partagent des **thématiques communes concernant les actions d'insertion** qui se regroupent autour de l'**emploi** (de droit commun ou dérogatoire à travers les contrats aidés, l'assistance à la réalisation de projet), les mesures pour accéder à l'**autonomie sociale**, le **logement**, la **santé**.

La dénomination de ces actions d'insertion est différente selon les départements qui s'approprient de façon diverse ces actions engagées par l'intermédiaire du contrat. Aussi, plusieurs départements nous ont dit respecter strictement les actions énoncées à l'article L.262-38 du Code de l'action sociale et familiale⁵¹ (article 24 de la loi du 18 décembre 2003) et les proposer sous cette

⁵¹ Le contrat d'insertion prévu à l'article L. 262-38 est établi au vu des éléments utiles à l'appréciation de la situation professionnelle, sociale, financière et de santé de l'allocataire et des personnes mentionnées au premier alinéa de cet article, et de leurs conditions d'habitat. Il comporte, selon la nature du parcours d'insertion qu'ils sont susceptibles d'envisager ou qui peut leur être proposé, une ou plusieurs des actions concrètes suivantes :

1 : Des prestations d'accompagnement social ou permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale

2 : Une orientation, précédée le cas échéant d'un bilan d'évaluation des capacités de l'intéressé, vers le service public de l'emploi ;

3 : Des activités ou stages destinés à acquérir ou à améliorer leurs compétences professionnelles ou à favoriser leur insertion en milieu de travail ;

4 : Un emploi aidé, notamment un contrat insertion-revenu minimum d'activité, un contrat d'avenir ou une mesure d'insertion par l'activité économique ;

5 : Une assistance à la réalisation d'un projet de création ou de reprise d'une activité non salariée.

Le contrat d'insertion comporte également, en fonction des besoins des bénéficiaires, des dispositions concernant :

forme aux usagers. D'autres nous ont mentionné ne pas vouloir mettre en place un regard réglementaire sur le contenu des contrats qui devait être adapté aux possibilités du territoire et aux volontés de la personne. Les données dont nous disposons ne permettent cependant pas de dire que les départements qui mentionnent exclusivement les actions d'insertion formulées par la loi dans les contrats d'insertion n'offrent pas un accompagnement adapté de la personne. La rigidité des typologies employées pour qualifier le domaine de l'insertion dans lequel le bénéficiaire va être amené à se mouvoir, ne semble pas en contradiction avec la possibilité d'engager avec celui-ci des solutions adaptées à sa situation. En effet, c'est le principe même de la typologie et de la catégorisation, elles servent d'idéaux types pour appréhender le réel, mais ne prétendent pas recouvrir toute sa diversité. Ainsi, un département qui dénonce la rigidité des domaines d'insertion proposés dans la loi, pour en formuler à son tour qui lui semblent plus adaptés tombe dans les mêmes biais constitutifs de l'outil utilisé.

Néanmoins le souci de l'adaptation des actions proposées aux besoins des bénéficiaires est présent et témoigne d'une amplification de l'attention portée aux usagers.

En effet, **l'individualisation de l'accompagnement** et la participation des usagers à leur parcours d'insertion deviennent des constantes récentes des politiques départementales d'insertion. Cette logique avait été institutionnalisée avec la loi 2002-2 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale fondant le principe de participation des usagers et dont la volonté est de mettre les usagers au centre du dispositif.

Aussi, la tendance semble être au développement des contrats d'insertion comme véritable support de travail partagé entre les services accompagnateurs et les individus. Parmi les départements qui nous ont fourni des contrats d'insertion, la pratique semble répandue que le bénéficiaire écrive lui même son projet d'insertion avec ses mots ; parfois les formules des contrats d'insertion s'adressent directement au bénéficiaire. Dans un des départements qui a mené une réflexion importante sur le contrat d'insertion, le contenu de celui-ci est très développé et se compose en plusieurs parties. L'une d'entre elle est intitulée « expression de l'allocataire », dans laquelle l'allocataire est invité à répondre à des questions qui lui sont directement posées : « Quels sont vos projets ? », « Quels sont les atouts ou les compétences sur lesquels vous pouvez vous appuyer ? »... Traditionnellement les contrats sont plus impersonnels et les questions correspondent à des titres « Projet d'insertion » qui n'invitent pas directement le bénéficiaire à s'inscrire dans le dispositif, mais les réflexions engagées dans les départements semblent bien aller vers une implication plus réelle des bénéficiaires dans leurs relations avec l'institution.

Et on ne peut que se réjouir de cette évolution. Ainsi, les nouveaux contrats d'insertion mis en place comportent des éléments de diagnostic social et professionnel afin d'apprécier la situation du bénéficiaire mais aussi de permettre une connaissance complète et instantanée de sa situation lorsqu'il est amené à rencontrer d'autres référents durant son parcours. De même l'informatisation des données du contrat d'insertion semble être une bonne chose en terme de connaissance des publics et de leur évolution. Cela semble pouvoir être un bon outil de pilotage afin d'adapter l'offre d'insertion aux besoins des usagers dès lors que l'informatisation est menée en concertation, respecte les droits des usagers et ne détériore pas les conditions de travail des professionnels.

Par ailleurs, on peut souligner le souci de nombreux départements d'instaurer des durées de contrat relativement courtes (inférieures à six mois dans le souci d'un suivi régulier de l'allocataire).

a) Des actions permettant l'accès à un logement, au relogement ou l'amélioration de l'habitat

b) Des actions visant à faciliter l'accès aux soins, les soins de santé envisagés ne pouvant pas, en tant que tels, être l'objet du contrat d'insertion.

Il fait l'objet d'une évaluation régulière donnant lieu éventuellement à un réajustement des actions précédemment définies.

Il reste maintenant à souligner **l'orientation majoritairement professionnelle des actions inscrites dans les contrats d'insertion**. Ceux-ci peuvent selon les départements être composés d'une ou plusieurs actions à mener, mais la constante est qu'ils mentionnent à plus de 50 % des activités d'insertion en lien avec l'emploi. Quelques départements nous ont fourni des statistiques sur le contenu des contrats d'insertion qui illustrent clairement cette prédominance⁵².

Par ailleurs, l'attention portée sur l'emploi n'est pas seulement visible dans le contenu des contrats d'insertion mais aussi dans la part des budgets d'insertion consacrés à l'insertion professionnelle. En effet, des départements annoncent avoir mis des moyens supplémentaires sur l'emploi en gardant constants les crédits consacrés aux autres mesures d'insertion. Néanmoins si la volonté des départements est d'orienter les bénéficiaires vers des mesures d'insertion professionnelle qui donnent -il est vrai- de plus grandes chances de sorties du dispositif, il n'en reste pas moins qu'une part importante des bénéficiaires n'est systématiquement pas orientée vers l'emploi car elle souffre de difficultés en matière d'insertion dite sociale.

L'accent mis sur l'accès à l'emploi par les acteurs de l'insertion émane d'une demande forte des allocataires, pour qui le travail se présente comme le moyen de regagner une place normale dans la société. D'autre part, cette priorité répond au souci de légitimer la vocation transitionnelle du dispositif et de rendre son évaluation possible. De plus, l'horizon du travail répond à la difficulté de désigner définitivement hors de l'emploi une fraction des bénéficiaires que la non contractualisation permet de cacher des données statistiques.

Au total le contrat pose la question de l'articulation entre une action centrée sur le traitement des situations individuelles en vue de la réinsertion des allocataires et une action qui serait d'avantage orientée vers les dynamiques socio-économiques locales pour accroître leurs possibilités de retour à l'emploi.

Ainsi, c'est le suivi mis en place par les services départementaux qui détermine localement le type d'approche privilégié.

- Accompagnement et suivi des allocataires

L'article 262-14 du code de l'action sociale et de la famille⁵³ détermine les conditions **d'instruction administrative des dossiers RMI**. L'instruction du dossier constitue le premier rapport entre le futur bénéficiaire et le dispositif RMI, la loi ouvre la possibilité de déposer la demande d'allocation auprès de plusieurs organismes. Les départements s'appuient majoritairement sur leurs circonscriptions d'action médico-sociale et leurs assistants sociaux de polyvalence pour mener à bien cette tâche. Aussi l'IGAS dans son rapport sur l'évaluation de la décentralisation du RMI, voit d'une façon positive le fait que l'instruction s'apparente à la première étape du suivi de l'allocataire dès lors que la tâche d'instruction et l'accompagnement sont réalisés par le même travailleur social.

Il est à noter qu'un département a mis en place des espaces consacrés à l'accompagnement des bénéficiaires du RMI. Les « espaces insertion » (au nombre de neuf) se chargent de l'accueil et de l'évaluation des bénéficiaires, ainsi que du suivi de certains (les plus proches de l'emploi).

⁵² Dans l'un des départements, au 31 décembre 2005, les actions d'insertion concernaient à :

- 56 %, l'emploi
- 26.8 %, l'accompagnement social
- 12.2 %, le logement
- 7.2 %, la santé

Sur la même période l'emploi concerne 57 % des contrats dans un département de l'Ouest de la France, et 60 % dans un département du sud.

⁵³ La demande d'allocation peut être, au choix du demandeur, déposée :

- auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence du demandeur
- auprès du service départemental d'action sociale défini à l'article L. 123-2
- auprès des associations ou organismes à but non lucratif agréés à cet effet par décision du président du conseil général
- auprès des organismes payeurs mentionnés à l'article L. 262-30 et ayant reçu l'agrément du président du conseil général

Néanmoins les départements n'hésitent pas à confier l'instruction à d'autres organismes (CCAS, les organismes payeurs comme la CAF ou MSA) notamment des associations ou organismes à but non lucratif agréés qui de par leurs particularités et leur proximité du terrain peuvent s'adresser à des publics spécifiques et difficilement pris en charge par la polyvalence de secteur.

Ainsi les réponses aux questionnaires concernant la question de la **prise en charge des « publics en marges » et notamment des SDF**, mentionnent le fait que celle-ci est facilitée par la spécialisation des instructeurs et référents qui suivent ces publics (CHRS ou association très spécialisée.) Par ailleurs, on retrouve dans une moindre mesure ce souci de spécialisation et de renforcement des moyens du dispositif pour les gens du voyage.

Si l'attention vers ces publics s'inscrit comme une volonté des départements, certains questionnaires laissent apparaître la difficulté qui existe néanmoins tant au niveau de la continuité des droits, que de l'insertion dès lors que la priorité du département est le retour à l'emploi.

L'organisation de **l'attribution des référents** est différente selon les territoires mais la loi exige que soit attribué à tout allocataire du RMI un référent à son entrée dans le dispositif, celui-ci étant le garant du parcours de l'allocataire.

Aussi plusieurs départements utilisent la dénomination « référent de parcours » pour désigner celui qui sera amené à suivre le bénéficiaire tout au long de son passage dans le dispositif. Certains départements caractérisent leur référent de « social » ou « professionnel. » Si cette différenciation entre les référents n'existe pas dans tous les départements -et que ce sont essentiellement des travailleurs sociaux qui sont chargés du suivi-, elle existe implicitement dès l'entrée dans le dispositif à travers « le classement » de l'allocataire dans l'une ou l'autre des catégories, insertion sociale ou professionnelle.

Cette catégorisation souvent fondée sur le degré « d'employabilité » du bénéficiaire engendre un traitement différencié des allocataires.

La **rotation dans le dispositif des allocataires** est plutôt rapide. En effet les chiffres nationaux montrent que la moitié sortent avant d'y avoir passé dix-huit mois et un tiers avant six mois. Ces statistiques montrent que ce sont les derniers à être entrés dans le dispositif qui en sortent le plus vite et qui plus est généralement par l'emploi.⁵⁴ Les allocataires inscrits depuis moins d'un an se voient proposer une recherche d'emploi sans accompagnement particulier. Lorsque le temps dans le dispositif s'allonge l'orientation vers la recherche d'emploi aidé devient proportionnellement plus importante. Pour les allocataires les plus anciens, sans disparaître, la référence à l'emploi s'estompe pour être relayée par des actions qui relèvent du champ social.

C'est la proximité du marché du travail, l'acquisition des savoir-faire et savoir être (qui découlent ou fondent souvent une scolarité prolongée) et l'intégration familiale qui semblent être au fondement du temps passé dans le dispositif. Plus les allocataires s'éloignent des caractéristiques précitées, que ce soit du fait de l'âge, de problèmes de santé, d'un manque de qualification ou bien de l'accumulation de handicaps, moins ils ont de chance de sortir du dispositif rapidement. D'autant plus que plus on reste dans le dispositif, plus il est difficile d'en sortir dans le sens où le temps d'inactivité s'accroît et que l'éloignement des réalités du marché du travail se fait lourdement sentir. Or les travailleurs sociaux intériorisent ces classifications, aussi, la désignation d'un type d'accompagnement social est lourde de conséquence.

*En considérant l'insertion sociale comme un préalable à l'emploi, on renforce une **classification implicite des bénéficiaires**. Ce qui semble être au fondement de cette dichotomie, c'est souvent le fait que les activités d'insertion que proposent les associations (comme le Plan Local d'Insertion par l'Économie) ou les entreprises d'insertion (comme les régies de quartier) sont soumises à des objectifs de réussite sur lesquels leurs subventions et leur clientèle sont conditionnées.⁵⁵*

⁵⁴ 30 % des allocataires restent dans le dispositif plus de 3 ans, et 10 % y sont depuis plus de 10 ans

⁵⁵ En effet, un PLIE, par exemple, a pour objet d'accompagner des personnes éloignées de l'emploi qui ne pourraient pas y accéder par le droit commun, c'est à dire l'ANPE et il procure ainsi des accès aménagés à l'emploi. Le PLIE peut recevoir des

*Tout ce passe comme si l'insertion telle qu'elle est pensée dans la loi (c'est à dire par l'emploi) s'adressait à une population qui présentait les caractéristiques d'une insertion déjà acquise, comme si l'effort d'insertion s'adressait en priorité à ceux qui sont le plus en mesure d'y répondre positivement.*⁵⁶

Par ailleurs, il a été montré que faute de pouvoir agir sur le contexte, les travailleurs sociaux souvent peu- même si de plus en plus - accoutumés au monde professionnel et à ses méandres, se replient sur ce qu'ils connaissent, l'accompagnement social et le travail sur les défaillances individuelles⁵⁷.

C'est pourquoi, il semble important de mettre en place des prises en charge personnalisées certes, mais aussi homogènes qui privilégient un accompagnement socioprofessionnel sans séparer le social du professionnel et éviter de laisser du côté du chemin des individus condamnés dans le dispositif. A ce titre, on peut souligner le fait que quelques départements disent avoir créé des postes de techniciens spécialisés dans l'insertion professionnelle et socioprofessionnelle qui ont une connaissance accrue des mesures d'accompagnement vers l'emploi. Le mieux étant que tous les bénéficiaires aient les mêmes chances d'accompagnement, et donc il est préférable que ceux qui font cet accompagnement connaissent ce qui est envisageable. À l'opposé un des départements affirme avoir réorganisé ses services départementaux dans le sens d'une séparation entre insertion à caractère sociale et insertion à caractère professionnelle. En effet, une scission a été opérée entre l'insertion sociale qui relève du pôle de la Solidarité et l'emploi/ les contrats aidés/ l'insertion par l'activité économique qui relève de l'économie sociale au sein du pôle Économie. Il va sans dire que cette différenciation presque étanche des problématiques des bénéficiaires ne permet pas une adaptation à la diversité des situations rencontrées, en plus d'être, nous a-t-on dit complexe et cause de lenteur au sein du dispositif.

Par ailleurs, la question de **ceux qui sont depuis des années dans le dispositif** reste posée. Quelques collectifs Alerte ont mis la question en avant lors des remarques sur les questionnaires, de même l'IGAS dans son rapport sur la décentralisation du RMI aborde ce sujet. L'idée d'un revenu minimum sans le I a été évoquée, de même que le transfert de ces bénéficiaires vers une sorte d'AAH sociale. L'IGAS énonce sa préférence pour une prise en charge de ces individus dans le dispositif RMI avec une insertion sociale riche et une contractualisation pour tous, puisqu'il s'agit de montrer la solidarité nationale à l'égard de ces personnes et le refus d'abandonner tout accompagnement. À ce titre cette vision est très proche de la volonté des parlementaires lors du vote de la loi du 1^{er} décembre 1988, c'est également celle qui est défendue par l'Uniopss.

Les questionnaires montrent que pour les problématiques des SDF, les travailleurs sociaux manquent de soutien sur le terrain de la santé mentale, mais plus globalement l'accompagnement psychologique est délaissé. Aussi, il semble important de donner à ceux qui sont plus loin de l'emploi, les moyens de se réinsérer socialement et de trouver leur autonomie dans le temps sans forcément perdre de vue la perspective de l'emploi ou du moins de l'activité.

Ce questionnement permet d'aborder plus largement, après avoir observé la distinction faite au sein du dispositif entre les bénéficiaires, la question de la différenciation des bénéficiaires du RMI et des autres publics en difficulté. C'est ce que nous observerons après avoir porté notre attention sur les instances décisionnelles de l'insertion dans les départements (CLI, CDI).

aides financières émanant des Fonds Sociaux Européens sur une mission d'insertion professionnelle. Il est donc fréquemment évalué au regard de cette mission, plus ses bénéficiaires trouvent du travail, plus il est considéré comme un « bon PLIE » et peut en conséquence garder ses subventions et même les voir augmenter.

⁵⁶ Yolande Benarrosh, « tri des chômeurs, le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi. », *Travail et emploi*, n°81, janvier 2000. Page 9-25.

⁵⁷ Denis Castra dans *L'insertion professionnelle des publics précaires* (PUF, Paris, 2003, 243 pages) défend la thèse selon laquelle les professionnels de l'insertion pensent que les demandeurs d'emploi auxquels ils ont affaire souffrent d'un déficit de motivation et de mobilisation. Leur difficultés relèveraient de l'ordre de leur personnalité et c'est là qu'il faut agir afin de les préparer à l'emploi. Or ce type d'action quasiment thérapeutique et soucieuse de motiver et remobiliser les individus est, non seulement inefficace mais pervers car il enferme les individus dans des défaillances personnelles, « le problème de l'emploi devient le problème de l'individu et de sa personnalité »⁵⁷.

- Instances locales d'insertion

Suite à la loi du 18 décembre 2003, l'article L263-10 du Code de l'action sociale et de la famille définissant **le rôle des Commissions Locales d'Insertion a été repensé**⁵⁸ et notamment recentré sur des missions d'évaluation des besoins d'insertion au niveau local et d'adaptation de l'offre à cette demande. Or, la CLI avant la réforme était surtout conçue comme une instance collégiale de validation au cas par cas des Contrats d'Insertion (souvent perçue comme une chambre de validation des dossiers peu stimulante.) La réforme lui ôte cette tâche, prescrivant la réunion de comités plus restreints pour les cas problématiques.

Il est à noter que les départements semblent avoir dans leur majorité réorganisé petit à petit cette instance depuis 2005. Ce qui montre encore la difficulté qui a existé pour les départements à s'approprier les textes et les mettre en place.

Ainsi pour la grande majorité des départements, l'application de ces nouveaux principes a été l'occasion d'une réorganisation territoriale des instances d'insertion, en fonction des bassins d'emploi. Seuls deux ou trois départements sur les 23 interrogés disent avoir conservé le fonctionnement antérieur des CLI. Les autres bon gré, mal gré et avec plus ou moins de volontarisme ont mis en place ces changements (non sans regretter la perte de la validation systématique de tous les contrats par l'équipe de la CLI, notamment dans le milieu rural où ces instances permettaient aux élus de jouer un rôle d'organisateur social important).

Les départements qui se sont conformés à la règle semblent se diviser en groupes distincts :

- Ceux qui ont mis en place les nouvelles règles établies sans plus de réflexion sur cette nouvelle organisation et qui mentionnent avoir une « *composition et un fonctionnement conforme à la loi* » sans plus.
- Ceux qui ont profité de ces nouvelles orientations pour insuffler la mise en place de différentes instances volontaristes et ainsi redynamiser l'insertion sur leur territoire et se l'approprier. Un des départements dit avoir en projet d'associer des usagers aux réunions de la CLI. Cette initiative nous semble particulièrement intéressante. La loi 2002-2 impose aux établissements sociaux et médico-sociaux la participation des usagers aux instances de l'établissement (Conseil de la Vie Sociale), en revanche cette avancée n'a pas été réitérée par le texte du 18 décembre 2003 et ne s'applique pas au fonctionnement des instances d'insertion locales.

Ainsi on constate un foisonnement d'instances éparses, aux noms (CLILE, CVIC, CLAV, CALI, CTI...) et fonctions hétérogènes qui donnent aux départements concernés un paysage institutionnel autour de l'insertion très particulier sans correspondance entre eux.

Globalement le recentrage des CLI sur des activités plus réflexives est bien accueilli d'autant plus qu'il permet une signature plus rapide des contrats et donc plus de réactivité face aux bénéficiaires.

⁵⁸ La commission locale d'insertion a pour mission :

1° D'évaluer les besoins d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans son ressort ;

2° De recenser l'offre disponible d'insertion et d'évaluer les possibilités d'évolution et de diversification ;

3° D'adresser des propositions au président du conseil général en vue de l'élaboration du programme départemental d'insertion ;

4° De proposer au conseil général un programme local d'insertion ;

5° D'animer la politique locale d'insertion ;

6° De proposer les mesures propres à favoriser ou à conforter l'insertion ;

7° De donner un avis sur les suspensions du versement de l'allocation envisagées au titre des articles L. 262-19, L. 262-21 et L. 262-23 ;

8° De donner un avis sur les amendes administratives envisagées au titre de l'article L. 262-47-1.

La commission locale d'insertion peut formuler des propositions relatives à l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et de l'action en faveur de l'insertion dans son ressort.

Le nombre et le ressort des commissions locales d'insertion sont fixés par le président du conseil général, après consultation des maires des communes chefs-lieux de canton, et après avis du conseil départemental d'insertion. Le ressort tient compte des limites d'agglomérations, le cas échéant des modalités de regroupement intercommunal existantes, ainsi que des bassins d'emploi et des données relatives à l'habitat.

Par ailleurs, les départements qui se sont investis dans une personnalisation de leurs instances de décisions locales, sont aussi ceux qui ont mis en place des **Plans d'Insertion Locaux** pluriannuels (bien que la loi et l'article L263-3 du CASF mentionne leur caractère annuel) et ainsi une vision stratégique sur long terme. Cette initiative permet de donner au Conseil départemental d'Insertion un rôle plus dynamique et de prospective. En effet, un des départements nous a mentionnés que jusqu'à présent près de 80% des actions d'insertion recensées dans le PDI étaient renouvelées chaque année, ce qui semble être le cas dans la plupart des départements. La vision à long terme d'un programme pluriannuel permet de mesurer la valeur des actions menées et de les renouveler en conscience.

L'autre côté positif de cette initiative est de sécuriser les associations subventionnées sur une période plus longue et de leur permettre de mettre en place des actions de plus longue haleine. C'est particulièrement important dès lors qu'on sait combien le temps est un facteur important dans les parcours d'insertion.

Néanmoins la grande diversité des maillages départementaux ne doit pas ajouter à l'opacité qui entoure souvent les instances dès lors qu'elles sont trop nombreuses. Par ailleurs, ces organisations éparses posent le problème de la cohérence des actions territoriales menées. (lorsque le maillage infra départemental est particulièrement poussé).

Il est aussi à souligner, l'absence de présentation au public du rôle de ces instances ; la plupart des sites Internet ne font que donner des descriptions du dispositif RMI sans exposer la mise en place de ce dispositif sur leur territoire. Ainsi, seulement 3 départements sur les 21 donnent un accès public au PDI, ce qui renforce l'impression d'opacité qui entoure les politiques d'insertion au niveau local.

Il est intéressant d'observer les **aides départementales facultatives** accordées aux bénéficiaires du RMI puisqu'elles constituent une part de la gestion du RMI librement administrée par les départements. Elles sont toutes accordées individuellement après accord d'une instance spécifique. Elles prennent majoritairement la forme d'aides à la mobilité (chèques transport, aides pour passer le permis, garde d'enfant) ou d'aides financières en vue de l'insertion. Néanmoins certains départements mettent en place des aides d'accès à la formation, d'autres des « chèques d'accompagnement personnalisés » qui permettent un accès à des loisirs. Le développement de ces aides souligne le caractère non satisfaisant ou exhaustif de l'aide légale. Aussi, chaque département met en place des aides spécifiques en correspondance avec les besoins du territoire et du caractère volontariste de l'action départementale. Ces aides facultatives s'inscrivent dans une perspective particulière pour chaque département, elles sont formulées par le PDI et participent de la mise en place de « cultures département d'insertion. » Dans les questionnaires, les détails fournis par les départements ne permettent pas de dégager des différences fondamentales. par ailleurs les budgets consacrés à ces aides extralégales n'ont jamais été mentionnés.

Ainsi, ces éléments détaillés montrent la diversité des cultures départementales d'insertion qui peuvent être à l'œuvre sur le territoire, avec néanmoins deux modalités qui se dégagent et qui ont été révélées par une étude de la DREES⁵⁹ :

- l'une traduit la volonté du Conseil général de maîtriser le dispositif (formalisation importante des procédures, référence systématique à la loi, nombre d'instances décisionnelles restreint, privilège à l'insertion professionnelle) ;
- l'autre privilégie la territorialisation et le partenariat (réorganisation des instances territoriales, appropriation de la politique d'insertion, réflexion sur le contenu des contrats d'insertion), elle semble concerner la majorité des départements.

⁵⁹ Blanche Le Bihan, Claude Martin et Thierry Rivard, « L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation », Études et Résultats, DREES, n°535, novembre 2006

Toujours est-il que pour tous les départements l'ambition est de disposer d'une offre d'insertion adaptée aux besoins et demandes de ses bénéficiaires. Mais les solutions proposées ne sont pas sans poser problème dès lors qu'elles sont spécifiques aux bénéficiaires du RMI.

2. Une problématique constante : le traitement différencié des publics

- Remise en cause de la segmentation des dispositifs d'insertion

Comme le souligne le rapport sur l'impact de la décentralisation sur l'administration centrale⁶⁰, le **maintien de modalités différentes d'accompagnement social et professionnel selon le statut des bénéficiaires des minima sociaux** (RMI, API, AAH, ASS) risque d'apparaître de moins en moins justifiable à mesure que les Conseils généraux développeront leurs politiques à destination des bénéficiaires du RMI. C'est particulièrement flagrant concernant l'API, dont les publics sont très proches des bénéficiaires du RMI et passent souvent d'une prestation à l'autre. C'est le cas pour plus de 50 % des bénéficiaires de l'API qui, arrivés en fin de droit, basculent au RMI⁶¹.

L'article L.263-18⁶² du Code de l'Action Sociale et des Familles crée déjà la faculté pour les départements de donner accès aux bénéficiaires de l'API aux mêmes actions d'insertion que les bénéficiaires du RMI. Il semblerait opportun que cette faculté soit effectivement utilisée par les départements, voire ouverte aux bénéficiaires de l'ASS. Cette forme de délégation de compétence de l'État vers les départements présenterait l'avantage de permettre la conduite d'actions cohérentes pour l'ensemble des publics concernés et permettrait par ailleurs l'affirmation véritable de la compétence du département en matière d'insertion.⁶³

Il est envisageable que les départements puissent en effet avoir tout intérêt à prévenir le passage au RMI de publics souvent peu qualifiés et restés en dehors du marché du travail. Cette démarche permettrait d'autonomiser la politique d'insertion départementale de la gestion de l'allocation RMI, et ainsi de lui donner peut être plus d'élan puisqu'elle sera destinée à toute sorte de publics. De plus, elle éviterait peut-être les risques de stigmatisation et la concurrence entre les dispositifs.

Parmi les quatre contrats aidés⁶⁴ destinés aux publics rencontrant des difficultés sur le marché du travail deux sont réservés aux bénéficiaires des minima sociaux⁶⁵ : le CIRMA et le Contrat d'Avenir.

⁶⁰ Ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, Ministère de la santé et des solidarités ; *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat*, janvier 2007, Annexe VII sur l'Insertion, page 13

⁶¹ Source CNAF 2004

⁶² « les personnes bénéficiant du droit à l'allocation parent isolé dans les conditions prévues par l'article L.524-1 du code de la sécurité sociale peuvent souscrire l'engagement de participer aux activités professionnelles mentionnées à l'article L.262.1 (premier article concernant le RMI) et tenant compte de leur situation particulière »

⁶³ En considérant évidemment que les actions d'insertion effectuées pour les autres publics bénéficiaires donnent lieu à une rémunération/compensation de l'État, cette disposition n'est d'ailleurs pas abordée par le rapport *sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat*.

⁶⁴ Les principaux types de contrats aidés et leurs bénéficiaires :

	Secteur Marchand	Secteur Non Marchand
Bénéficiaires des minima sociaux	Contrat d'insertion – Revenu Minimum d'activité (CI-RMA)	Contrat d'Avenir (CA)
Personnes sans emploi en difficultés	Contrat initiative-emploi (CIE)	Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CIE)

⁶⁵ Sans condition d'ancienneté dans le droit à un minimum social ; puisque la clause d'ancienneté a été supprimée par la loi 2006-339 du 23 mars 2006 pour « le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux »

Dans le dispositif antérieur à la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, le statut de la personne bénéficiaire ou non d'un minimum social n'avait pas d'influence sur l'accès aux contrats aidés (en l'espèce les CES.) Ainsi, aujourd'hui un employeur qui se voit proposer un CI-RMA ou un contrat d'avenir sait que cela correspondra automatiquement à un bénéficiaire de minima sociaux. Et inversement, une personne ayant dans son passé bénéficié de ce genre de contrat sera automatiquement étiquetée comme ancien bénéficiaire de l'aide sociale.

Le **risque que ces publics soient victimes d'une stigmatisation** et d'un accès moindre à l'emploi aidé lié à leur image générale parmi les employeurs n'est donc pas négligeable et est nettement souligné par les départements. Certains disent même rencontrer plus de difficultés à trouver des contrats aidés pour les bénéficiaires du RMI qu'auparavant. Les chiffres donnés par le rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État tendent à confirmer ce sentiment. Dans l'ancienne génération de contrats aidés du secteur non marchand, 43 % des personnes embauchées étaient des bénéficiaires du RMI (34%) ou de l'ASS (9%) alors qu'avec les nouveaux contrats, ce total tombe à 30 %.

Par ailleurs cette séparation s'est récemment accentuée puisque la circulaire de la DGEFP du 3 juillet 2006 relative au redéploiement des contrats aidés supprime l'accès des bénéficiaires du RMI aux autres contrats aidés financés par l'État (CAE et CIE.) L'objectif affiché était de s'approcher de catégories homogènes de destinataires de type de contrats aidés. Or il apparaît qu'en 2005, 15.5 % des personnes embauchées en CAE étaient bénéficiaires du RMI (21 000 personnes), c'est plus que le nombre de bénéficiaires du RMI en Contrat d'avenir à la même période (14 000).

On peut imaginer que les professionnels de l'insertion mais aussi les entreprises préféreraient utiliser un contrat moins stigmatisant.

Les caractéristiques potentiellement défavorables pour les bénéficiaires de minima sociaux et la concurrence entre les publics engendrée par une segmentation excessive entre les contrats aidés met en exergue un questionnement sur la simplification de ces dispositifs.

- Vers une simplification : de l'unification des contrats aidés à leur fusion dans le droit commun

À chaque alternance, la question des contrats aidés est revisitée de façon marginale. Il s'agit souvent de changer leurs noms et quelques-unes de leurs caractéristiques sans jamais remettre à plat les interrogations sur leur place dans notre système social.

La diversité des contrats aidés et de leurs modalités d'accès sont fort complexes et demandent une connaissance spécifique des professionnels qui y ont recours. Par ailleurs comme on l'a vu, la segmentation des publics engendrée par la création de contrats spécifiques pour les bénéficiaires de minima sociaux est plus que problématique quant aux phénomènes d'éviction qu'elle engendre. Aussi, **l'idée d'un contrat aidé aux modalités uniques mais souples fait son chemin**. Cela semble, en effet, être la meilleure manière de décroiser et de banaliser l'accès des allocataires du RMI à des contrats à champ plus large (avec des possibilités d'embauche accrue par la suite).

Cette idée est relevée par le rapport de l'IGAS sur l'évaluation de la décentralisation du RMI⁶⁶.

Le 12 mai 2006 le Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions a décidé de confier à l'Agence nouvelle des solidarités actives, présidée par Martin Hirsch, l'expérimentation d'un contrat unique d'insertion dans les départements volontaires. Cette proposition est entendue par le comité comme :

⁶⁶ IGAS, *Évaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, novembre 2006, fiche n° 6 : L'accès des bénéficiaires du RMI aux contrats aidés pages 38 à 49

« une première étape vers la création d'un contrat d'insertion unique, destiné à tous les employeurs, et permettant de recruter les personnes qui ont des difficultés particulières d'accès à l'emploi, qu'elles soient ou non allocataires des minima sociaux » » .

Néanmoins ces bonnes intentions semblent avoir été infirmées par la circulaire du 3 juillet 2006 qui préconise d'orienter les bénéficiaires de minima sociaux vers les CA et CIRMA, considérant qu'ils « *n'ont plus vocation à rentrer en CAE ou CIE* » .

Pourtant plusieurs départements étaient intéressés par le fait d'expérimenter la mise en œuvre d'un contrat unique, cette idée fait d'ailleurs son chemin actuellement en Côte d'Or.

Par ailleurs, on peut aussi considérer qu'il serait temps de mettre fin à la différenciation de ces contrats par rapport au droit commun en les assimilant aux contrats que sont les CDD ou CDI avec un soutien financier de l'État. En effet la France semble être un des seuls pays dans l'Union européenne à avoir extrait ses contrats à destination des personnes en difficultés du droit commun. Cette méthode a pour conséquence d'en faire en quelque sorte des citoyens de seconde zone, dont le travail n'ouvre pas à autant de droits sociaux que le travail du salarié ordinaire. Il faut rappeler que seulement 34.4 % des allocataires sont inscrits à l'ANPE. Aussi ouvrir des contrats de droit commun aux bénéficiaires de minima sociaux serait le début d'un réel changement de regard sur ces publics et d'un développement des modalités d'intégration dans la société.

Mais avant d'aller trop en avant dans l'extrapolation, recentrons-nous sur l'existant, et en l'espèce les contrats aidés à destination des bénéficiaires du RMI dont la caractéristique est qu'ils engendrent un surcoût pour les départements.

- Contrats aidés : une injonction paradoxale pour les départements

Les Conseils généraux se heurtent à la réticence des employeurs potentiels, publics et privés, à la fois déstabilisés par l'instabilité des dispositifs et enclins à privilégier aux bénéficiaires du RMI d'autres publics et contrats. (CAE ou CIE plutôt que CA ou CIRMA). L'IGAS, dans son rapport sur la décentralisation du RMI, note que dans plusieurs départements des phénomènes de saturation pour les employeurs publics et associatifs sollicités depuis plusieurs années ont été constatés.

Ainsi le volume total des contrats destinés aux bénéficiaires du RMI a diminué de près de 19 % entre 2004 et 2005 (soit – 26000 entrées)⁶⁷.

Plusieurs difficultés expliquent cette diminution et la montée en charge tardive et progressive des contrats aidés. En effet, l'adhésion à des contrats CA ou CIRMA a été lente alors que la décade de la part des bénéficiaires du RMI dans les CIE et dans les CAE a été rapide sous l'effet des instructions données par le DGEFP selon lesquelles les bénéficiaires du RMI n'ont plus vocation à entrer dans ces dispositifs.

Une autre explication est celle du **surcoût lié à l'activation de l'allocation**. Les Conseils généraux versent aux allocataires en contrat aidé un RMI correspondant pour une personne seule à un taux plein (433 euros) alors que le montant moyen en métropole est inférieur (377 euros). L'Association des Départements de France a estimé le surcoût à hauteur de 797 € par personne et par an pour le CA et 521 € pour le CIRMA. Le surcoût moyen d'après la DGAS représente environ un sixième de la dépense d'allocation.

Certains des départements interrogés ont souligné l'importance de ces coûts dans les budgets des départements. Dans ce sens, certains départements limitent leur recours aux contrats aidés pour

⁶⁷ IGAS, *Évaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, novembre 2006, page 28

ne pas avoir de dépenses supplémentaires. Par ailleurs, c'est aussi un gain de temps pour les référents qui peuvent se consacrer à d'autres activités que la recherche d'organismes volontaires pour accueillir des bénéficiaires du RMI. Pour d'autres départements, ne pas recourir au CIRMA par exemple, c'est aussi un positionnement éthique.

Des réflexions sont en cours pour limiter ce coût ; l'attribution du fond de mobilisation départementale pour l'insertion en fonction du nombre de mesures de retour à l'emploi va dans ce sens. Les Conseils généraux se trouvent donc dans une situation paradoxale : les instruments mis à leur disposition pour réduire le nombre de titulaires du RMI par une insertion dans l'emploi leur coûtent plus cher que le simple maintien dans le RMI. Par ailleurs, le nouveau dispositif d'intéressement institué par l'article 4 de la loi du 23 mars 2006 devrait rester neutre sur les finances départementales en raison d'une forte implication de l'État.

Néanmoins, la primauté des contrats aidés pour les bénéficiaires du RMI et l'appréciation de la qualité des mesures d'insertion des départements à partir de ce critère semble critiquable, d'autant plus que, comme le souligne l'IGAS⁶⁸, il n'existe pas de données attestant de l'efficacité des contrats aidés en terme de retour à l'emploi. Ce qui nous renvoie à une remise à plat du rôle des contrats aidés.

Ces considérations mettent en exergue la difficulté qui existe pour le département à s'inscrire au cœur de la politique de l'emploi alors qu'il ne fait pas partie du cœur du service public de l'emploi. Au total, il peut apparaître que les freins à l'insertion professionnelle rencontrés par les départements sont générés par les nouvelles répartitions des compétences issues des lois de décentralisation. Aussi, il s'agit pour les Conseils généraux de trouver un positionnement comme acteur de la politique de l'emploi et de mettre en place des partenariats avec l'État et les autres collectivités territoriales, sans pour autant que le département soit désigné comme le seul responsable des politiques d'inclusion sur le territoire.

3. Un questionnement sur la place du département comme acteur de la politique de l'emploi et l'importance de la création de partenariats actifs

Dans les questionnaires, les départements avaient la possibilité de s'exprimer sur les difficultés rencontrées dans la mise en place de la réforme instaurée par la loi du 18 décembre 2003. Ceux qui ont saisi cette occasion ont souvent mis en avant au même titre que la problématique de la compensation financière, l'éclatement des compétences et des responsabilités issues de la décentralisation. En effet, si la décentralisation de l'action sociale institue clairement que le département devient le « chef de file » en la matière, le bloc de compétence qui lui a été attribué est partagé avec les autres collectivités territoriales et l'État au titre de la « compétence conjointe. » Aussi, certains départements pointent « *le manque de clarté du dispositif* » et le « *chevauchement des compétences* ». L'un d'entre eux précise qu'à son sens la décentralisation du RMI engendre un positionnement du département « *entre deux gués* », il faut entendre par-là, entre compétence traditionnelle du département en matière sociale et de nouvelles prérogatives en matière professionnelle.

Il s'agit donc de faire le point sur ces difficultés rencontrées par les départements.

⁶⁸ IGAS, *Évaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, novembre 2006, page 28

- Positionnement du département en matière d'insertion professionnelle

Les Conseils généraux ont dû reprendre à leur compte **les partenariats** antérieurs mis en place par l'État en matière professionnelle. Ainsi la plupart des départements ont conclu une convention avec l'ANPE, concernant la mise à disposition d'agents spécialisés dans l'accompagnement des bénéficiaires du RMI, de services spécifiques d'accompagnement renforcé ou de diagnostic emploi.⁶⁹

Par ailleurs la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale donne la possibilité d'ouvrir le marché du placement et de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi à la concurrence. Mais il semble difficile pour les départements de s'inscrire dans cette nouvelle démarche. En effet, le département n'est pas la collectivité la mieux armée pour produire de l'insertion professionnelle compte tenu du fait que son action en matière d'action économique et d'emploi est faible et ne s'appuie en outre, hors aménagement du territoire, sur aucun moyen institutionnel d'action. À cette difficulté s'ajoute selon Robert Lafore⁷⁰, le fait que l'insertion se joue dans des espaces soit très larges qui sont ceux de la répartition des activités sur le territoire soit très étroits, les bassins de vie et d'emploi qui délimitent l'espace concret du travail, des échanges et de la solidarité. Or pour l'auteur le département ne correspond à aucune de ces deux échelles.

Néanmoins les départements conscients de ces lacunes ont mis en place de nouvelles modalités d'organisation territoriale notamment à travers les CLI, afin que l'échelon où se développe l'action territoriale soit le plus pertinent.

De même la majorité des départements ont créé des partenariats avec le tissu économique local et renforcent leurs liens avec les associations et entreprises qui valorisent l'insertion professionnelle comme les PLIE ou les entreprises d'insertion.

Cependant il est vrai que ce volontarisme n'est pas toujours récompensé dès lors que les autres institutions qui sont chargées d'aider les bénéficiaires ne jouent pas leur rôle et laissent porter aux départements le poids de la politique d'inclusion locale, ce qui peut être notamment le cas du Conseil régional en matière de formation professionnelle.

Les Conseils généraux se sont trouvés confrontés à **une carence en matière de formation professionnelle continue**. L'offre des conseils régionaux à destination des bénéficiaires du RMI est généralement jugée insuffisante par les Conseils généraux et les autres acteurs de l'insertion. Cette situation tient à la disparition des stages d'insertion et formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'entreprise (SAE) financés par l'État ainsi qu'à l'appropriation assez lente des Conseils régionaux de leur nouvelle compétence de formation professionnelle des adultes demandeurs d'emploi.

La compétence des conseils régionaux en matière de formation concerne l'ensemble des adultes en recherche d'emploi, dont les bénéficiaires du RMI font assurément partis, néanmoins les Conseils généraux ne semblent pas leur accorder une attention spécifique au sein des plans régionaux de formation professionnelle. Les Conseils généraux doivent pourtant être consultés lors de leur élaboration selon l'article L. 214-13 alinéa 3 et 4 du Code de l'éducation relatif au plan régional de développement des formations professionnelles.

Aussi, pour l'IGAS, « *il existe un risque que la mise en place de cette compétence générale se traduise par une exclusion de fait des bénéficiaires du RMI* »⁷¹.

⁶⁹ Il est tout de même à noter que la mise en place de ces conventions ne se traduit pas par une augmentation des bénéficiaires du RMI inscrit à l'ANPE (stagnation autour de 34.3 %), la logique majoritaire étant de laisser les allocataires en marge du droit commun.

⁷⁰ Robert Lafore, « *La décentralisation du RMI* », RDSS, n°1, page 14

⁷¹ IGAS, *Évaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, novembre 2006, page 29

Ce risque existe pour deux raisons :

- La compréhension restrictive des compétences de chacun aboutit à l'idée selon laquelle tout ce qui concerne le RMI est du ressort du conseil général ;
- Comme nous l'avons constaté seulement 34.4 % des bénéficiaires du RMI sont inscrits à l'ANPE, or les formations sont essentiellement prescrites par cet organisme, ce qui a pour conséquence d'éloigner les bénéficiaires du RMI des activités liées à la formation.

Certains départements ont, dans ce contexte, pris l'initiative de dédier des fonds spécifiques aux actions de formation, ce qui renforce les inégalités entre les territoires. Ainsi, l'absence de partage des rôles clair entre formation et insertion crée le risque d'une lacune dans les interventions publiques.

Aussi il semble essentiel de favoriser l'émergence de négociations entre la région et les départements qui la composent permettant de définir le partage des rôles et des financements pour les actions de formation à destination des bénéficiaires de minima sociaux.

Il s'agit d'instaurer une négociation entre les différentes institutions concernées par la transversalité des politiques de lutte contre l'exclusion et d'insertion. En effet, si cette coopération n'est pas prise à bras le corps, les départements sans l'appui d'institutions valorisant l'insertion professionnelle sur leur territoire risquent d'être cantonnés aux modalités d'accompagnement social des personnes en difficulté, ce qui aurait pour conséquence d'entériner « *un nouvel équilibre des attributions concernant le travail sur le social* »⁷². Le risque étant que faute de moyen de pression sur les entreprises, le département soit mis en demeure de prendre en charge ceux qui sont justement déconnectés des protections attachées au travail et que le traitement social des personnes en difficulté s'accroisse, entérinant ainsi les vieilles dissociations sectorielles entre ceux qui sont rattachés à l'emploi et pris en charge par les organismes de sécurité sociale et l'État, et ceux qui faute de ne pouvoir être attachés à une activité⁷³ se retrouvent les cibles traditionnelles de l'assistance.

Ce risque est également relevé dans son rapport sur la décentralisation du RMI par l'IGAS pour qui :

« La clarification des responsabilités apportée par la décentralisation-la notion de chef de file- ne doit pas aboutir à mettre à la charge des départements toute action concourant à l'insertion, quel que soit son champ, à se défaire sur les Conseils généraux, de toutes les politiques publiques d'inclusion touchant les bénéficiaires du RMI, faute de quoi le RMI pourrait progressivement être happé par une logique d'aide sociale ».

- Nécessité d'affirmer le rôle de coordination du département

Aussi, il s'agit pour le département d'assumer son **rôle de coordination de tous les acteurs**, et le département n'est pas totalement démunie de moyens juridiques pour assumer ce rôle. En effet, les Schémas départementaux sont des instruments de planification dont l'opposabilité juridique a été reconnue par la loi du 2 janvier 2002 (Article L.313-4, 1°). Le texte de loi n° 200-809 du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales confie désormais l'élaboration et l'adoption des Schémas Départementaux au Conseil général. De façon générale, c'est donc bien le Président

⁷² Chauvière Michel, *Le travail social dans l'action publique, sociologie d'une qualification controversée*, Dunod, 2004

⁷³ Personnes en grande difficulté, exclus, personnes âgées, personnes handicapées, enfance en danger. Il s'agit de rappeler que le modèle prôné par les institutions internationales dit à 3 piliers découpe la protection en 3 parties :

- le socle assistanciel composé de prestations minimales
- la protection liée à l'emploi (et les montages facultatifs du type institutions de prévoyance collective)
- le marché de l'épargne et de l'assurance

du Conseil général qui détient le pouvoir d'initiative et de pilotage⁷⁴ pour élaborer cet instrument de planification décisif pour construire une politique départementale cohérente pour l'ensemble des populations relevant de l'action sociale.

De même à travers le Programme Départemental d'Insertion, le département doit affirmer son rôle de pilotage et de coordination des politiques de lutte contre les exclusions et d'insertion. Cet outil devenant *de facto* un support organisationnel et fonctionnel important.

Néanmoins comme le souligne Robert Lafore :

« On s'aperçoit que les moyens du leadership départemental sont bornés dans leur portée ; ils se situent dans une zone intermédiaire où le département détient certes les instruments procéduraux de nature prospective, mais ne peut les faire jouer que dans le cadre d'un partenariat qui exclut que l'on puisse les interpréter comme des moyens d'actions unilatérales »⁷⁵.

Dans ce contexte, la notion de chef de file renvoie plus à des « attributions qu'à des compétences, à une régulation, davantage qu'à une réglementation. » Cette vision est partagée par la Mission d'Évaluation et de Contrôle des lois de la Sécurité Sociale (MECSS)⁷⁶ qui énonce que des avancées en matière de pilotage ou de maîtrise d'œuvre ont bien été accomplies mais les principes de la décentralisation que sont la libre administration des collectivités et la non subordination entre les régions, départements et communes empêchent en réalité tout pilotage clair de l'action sociale. Edward Jossa, Directeur Général des Collectivités Locales au Ministère de l'Intérieur et à l'Aménagement du Territoire compare le département à « un chef de file passablement virtuel, dont le rôle, en l'état de la réglementation, ne peut aller au-delà de l'animation et de la coordination locale »⁷⁷.

Il s'agit plus dès lors pour le département de mettre en œuvre sa gouvernance sur la politique de lutte contre l'exclusion comme une sorte de pouvoir décisionnel diffus où le partenariat et la négociation s'imposent comme des moyens d'action généralisés.

Aussi, dans le prolongement de la réflexion de Robert Lafore, pour que le département ne devienne pas « un géant aux pieds d'argile »⁷⁸, il est de son ressort d'affirmer sa place au sein du service public de l'insertion et de l'emploi et de promouvoir des partenariats novateurs sur le territoire afin d'instituer un maillage de proximité qui lie en même temps et de manière constitutive insertion sociale et professionnelle. De telle sorte que ses actions traditionnelles en matière d'accompagnement social mais aussi son activisme en matière professionnel revêtent toute leur légitimité. Il s'agit de considérer les personnes à accompagner dans leur globalité, c'est à dire dans leur problématique sociale et professionnelle, mais il s'agit également de donner au département la possibilité d'agir sur le contexte.

C'est pourquoi il s'agit de **privilégier la transversalité et le décloisonnement des actions** à mener. Selon Jean-Jacques Trégoat, Directeur Général de l'Action Sociale, « le système atteint aujourd'hui ses limites car il est parcellisé, segmenté et verticalisé avec des financeurs divers »⁷⁹.

⁷⁴ Même si la loi a dû atténuer les capacités décisionnelles du département compte tenu de la présence des autres acteurs dans le champ et de la nécessité de les y associer. Aussi l'article L. 312-5 du CASF indique que les schémas sont adoptés « après concertation avec le représentant de l'État dans le département », ce dernier faisant « connaître au Président du CG les orientations que le schéma doit prendre en compte ».

⁷⁵ Lafore Robert, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *RFAS* : acteurs Locaux et Décentralisation, n°4 octobre/décembre 2004, pages 24-25

⁷⁶ Rapport d'information de la MECSS sur l'action sociale du régime général de sécurité sociale et l'action sociale des collectivités territoriales, 20 février 2007, page 35/36

⁷⁷ *Ibid* page 36

⁷⁸ Lafore Robert, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *RFAS* : acteurs Locaux et Décentralisation, n°4 octobre/décembre 2004, page 27

⁷⁹ Rapport d'information de la MECSS sur l'action sociale du régime général de Sécurité sociale et l'action sociale des collectivités territoriales, 20 février 2007, page 56

La complexité de l'organisation actuelle peut être assumée à condition de clarifier les compétences, de coordonner les actions et de développer le partage d'information, mais le risque est que les habitudes du passé du « chacun chez soi » renforcées par certaines positions divergentes des acteurs sur l'avenir et la conduite de l'action sociale l'emporte et que la complexité soit finalement assumée.

Pour éviter cet écueil c'est un véritable **développement social territorial** qu'il faut mettre en place en décroissant le social pour le placer au cœur des politiques locales et assurer le continuum des accompagnements en luttant contre la fragmentation des dispositifs.

Dans un contexte difficile (augmentation du nombre des bénéficiaires, déficit de compensation de l'État, mise en application rapide des lois), **les Conseils généraux semblent s'être bien appropriés leurs nouvelles responsabilités.**

La plupart des départements ont procédé à une restructuration territoriale de leurs instances d'insertion afin qu'elles correspondent aux bassins de vie économique et s'inscrivent en cohérence dans le territoire. Cette tendance lourde traduit la volonté des exécutifs départementaux d'aborder la territorialisation de façon plus stratégique.

En effet, la rapidité de la mise en place de la décentralisation⁸⁰ a absorbé pendant une période assez longue les départements en les cantonnant à la gestion du dispositif. Néanmoins les départements se sont peu à peu inscrits dans une réflexion stratégique autour de l'insertion.

Il est cependant **difficile d'isoler les effets propres de la décentralisation dans cette mobilisation des départements**, car nombre d'entre eux avaient entamé des réflexions sur le dispositif avant la loi, et celle-ci n'a fait qu'accompagner ce changement.

La loi de décentralisation du RMI du 18 décembre 2003 définit des procédures formelles à suivre en terme d'insertion et non des contenus – c'est dans ce sens que le RMI est souvent qualifié de *dispositif* –, aussi les départements sont libres de développer les actions qu'ils estiment les plus nécessaires sur leur territoire.

Nous avons souligné l'intérêt que constitue la caution étatique en matière de détermination de l'allocation comme une protection à conserver dès lors que le principe d'égalité de traitement des citoyens est un fondement de notre pays ; ainsi l'État est en charge de la péréquation. Cependant à travers la mise en place du Fond de Mobilisation Départemental d'Insertion, c'est bien la liberté d'appréciation des dispositifs à mettre en œuvre sur un territoire – l'autonomie locale- qui est questionnée. En effet, comme on l'a vu, les ressources de ce fond sont allouées aux départements en fonction de leurs résultats en matière de contrats aidés et de sorties du dispositif.

Ainsi **la décentralisation pose avec une acuité renouvelée des questions relatives à la conception de ce qu'est l'insertion** et au pilotage du RMI.

Si c'est bien l'insertion professionnelle qui est privilégiée par les départements, néanmoins les problématiques des contrats aidés, des mesures d'intéressement et du ciblage des bénéficiaires ne sont pas résolues et appellent à une réflexion nationale.

Par ailleurs, les réponses formulées pour savoir quelle doit être la **prise en charge de ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi** restent décevantes.

Comme on l'a vu, c'est à travers le partenariat local qu'il s'agit de mettre en place un maillage de proximité qui permette **l'insertion des bénéficiaires dans le tissu social et économique.** Aussi le rôle des départements et leur investissement dans des projets qui s'inscrivent dans le temps sont à affirmer si on veut faire en sorte que la collectivité puisse assumer ses prérogatives.

Dans ce sens, il est fondamental que **la mise en place d'un suivi avec les bénéficiaires du RMI ne devienne pas synonyme de contrôle.** En effet, il s'agit d'abolir toutes les considérations qui amènent à regarder le social comme une charge et de promouvoir une solidarité active entre les membres de la collectivité.

Ainsi, les activités d'insertion engagées par les bénéficiaires ne doivent **pas entrer dans la thématique de la contrepartie** mais bien celle de la collaboration entre la société et les plus démunis de ses citoyens.

⁸⁰ La loi du 18 décembre 2003 était applicable au 1^{er} janvier 2004.

Pour engager ces problématiques dans l'espace public, il est nécessaire que l'action des autorités publiques en matière de lutte contre la pauvreté devienne plus transparente. Dans ce sens la publication régulière et exhaustive d'**indicateurs basés sur des référentiels communs** pourrait permettre de porter un jugement éclairé sur la politique menée. De même ces outils partagés pourraient permettre d'engager un débat au sein de la société sur notre système social.

Par ailleurs, la place des usagers au sein des dispositifs d'aide sociale est à considérer. Singulièrement les études menées jusqu'à présent sur la décentralisation du RMI recueillent peu la parole des bénéficiaires.

L'IGAS dans son rapport sur la décentralisation du RMI note que « *les effets de la décentralisation sont encore peu mesurables sur les bénéficiaires eux-mêmes* »⁸¹. La décentralisation est souvent présentée comme le moyen d'améliorer par la proximité de gestion l'accompagnement des bénéficiaires. Or la réalité du constat fait par l'IGAS est autre, et révèle bien les orientations premièrement gestionnaires de la décentralisation. En effet celle-ci a tout d'abord touché les modalités d'organisation des départements. Si on ne doute pas que ces changements puissent avoir à terme un effet sur le suivi des bénéficiaires, force est de constater que plus de trois ans après le vote de la loi, la décentralisation du RMI n'a pas eu pour vocation première d'améliorer les conditions immédiates de vie et de suivi des bénéficiaires.

En revanche, il est vrai que la décentralisation par les changements organisationnels qu'elle a engendré a pu dérouter parfois les bénéficiaires.

C'est pourquoi en complément de cette étude, l'Uniopss en collaboration avec les Uriopss a décidé dans l'avenir **d'engager un questionnaire auprès de bénéficiaires du RMI afin d'évaluer leur perception de cette prestation et des actions de réinsertion les concernant**. Le recueil de la parole des personnes en difficulté s'inscrit dans la volonté de l'Uniopss de faire participer les bénéficiaires du RMI à une analyse du dispositif dont ils sont les destinataires, et de recueillir leur expertise. Il s'agit par ailleurs de mesurer l'évolution de leur situation et de recenser leurs besoins et attentes.

⁸¹ IGAS, *Rapport d'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant un RMA*, novembre 2006, page 30

- Rapports/ lettres d'observatoires/travail universitaire

IGAS, *Évaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, novembre 2006

ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale, ministère de la Santé et des Solidarités ; *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État*, janvier 2007

Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale, *Rapport d'information sur l'Action sociale du Régime général de Sécurité Sociale et d'Action sociale des Collectivités Territoriales*, février 2007

ODAS, *La lettre de l'ODAS : Action sociale 2005, la décentralisation à l'épreuve des faits*, juin 2006

Renon Maud, « RMI, pauvreté et société française : de l'énoncé d'un impératif d'égalité à la gestion libérale de la cohésion sociale », mémoire de fin d'études de l'IEP de Lyon, 2006

Sénat ; *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le suivi du transfert du revenu minimum d'insertion aux départements*, par Michel Mercier, février 2007

- Articles

Avenel Cyprien ; « Évaluer la décentralisation du RMI : les enjeux et les principes », *Recherches et Prévision*, n° 79, mars 2005, pages 65-80

Avenel Cyprien, Donné Stéphane ; « La gestion du RMI décentralisé : trois ans après », *L'E-ssentiel*, publication CNAF, Direction des statistiques, des études et de la recherche, n°58, février 2007

Benarrosch Yolande, « tri des chômeurs, le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi. », *Travail et emploi*, n°81, janvier 2000. Page 9-25.

Bihan (Le) Blanche, Martin Claude et Rivard Thierry, « L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation », *Études et Résultats*, DREES, n°535, novembre 2006

Bouchoux Jacques, Houzel Yvette, Outin Jean-Luc, « *Combinaisons institutionnelles : la diversité des états et la diversité des parcours des bénéficiaires du RMI* » Communication faite aux 10èmes journées d'études du Céreq (Caen 21, 22 et 23 mai 2003) sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail.

Cazin Sophie, Donné Stéphane, Hennion Marie, Nauze-Fichet Emmanuelle, « *Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2006* », *Études et Résultats*, DREES, n°561, mars 2007

Clément Mathilde ; « *les bénéficiaires du RMI non inscrits à l'ANPE : des problèmes de santé, des contraintes familiales* », *Premières : informations/synthèses*, DARES, n°40.3 septembre 2004.

Lafore Robert, « *La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence"* », *RFAS : acteurs Locaux et Décentralisation*, n°4 octobre/décembre 2004, pages 19-34

Maugin Jocelyne, « *Les dépenses d'aide sociale départementales en 2005* », *Études et Résultats*, DREES, n°543, décembre 2006

