

N° 582 • juillet 2007

Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI

À la suite de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA), les départements ont été conduits à redéfinir leurs politiques d'insertion en direction des bénéficiaires du RMI. Cette étude analyse les différentes modalités de cette réorganisation, à partir d'une enquête lancée en octobre 2006 auprès des conseils généraux en collaboration avec l'Assemblée des départements de France (ADF).

Trois ans après cette loi, neuf départements sur dix ont élaboré un programme départemental d'insertion (PDI), affichant de nouvelles priorités en termes d'insertion professionnelle et sociale. Les conseils généraux ont renforcé leurs effectifs affectés au volet insertion du RMI et organisé l'orientation des bénéficiaires vers des «référénts», chargés de les accompagner dans leur parcours d'insertion. Depuis la décentralisation, ils contrôlent davantage la démarche d'insertion de ces bénéficiaires. Par ailleurs, les conseils généraux s'impliquent dans la mise en œuvre du contrat insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) et du contrat d'avenir (CA), apparu en 2005, et créent des aménagements pour les rendre plus attractifs. Les partenariats relatifs à l'insertion professionnelle se sont aussi développés, notamment avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Enfin, les conseils généraux mettent en œuvre une diversité de pratiques innovantes pour améliorer l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Olivia SAUTORY, en collaboration avec **Marie AVENEL**

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité

Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

Avec le concours de l'Assemblée des départements de France (ADF)

LA LOI DU 18 DÉCEMBRE 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA) a transféré la compétence de l'attribution de l'allocation aux conseils généraux et a mis fin au copilotage par l'État et les départements de la politique d'insertion. Le premier temps de la décentralisation a été consacré à la réorganisation du volet «attribution des allocations», compétence entièrement nouvelle pour les conseils généraux et dont l'appropriation était prioritaire compte tenu des conséquences financières pour les personnes (Avenel, 2005). Le volet insertion a été réorganisé dans un second temps, avec une étape de redéfinition du cadre institutionnel, des politiques et des partenariats. L'enquête menée par la DREES au quatrième trimestre 2006 avec le concours de l'Assemblée des départements de France (ADF) auprès des conseils généraux permet de mieux appréhender les nouvelles modalités de mise en œuvre des politiques d'insertion en direction des bénéficiaires du RMI (encadré 1).

Plus de neuf départements sur dix ont élaboré un programme départemental d'insertion (PDI)

Les nouvelles orientations des politiques d'insertion sont définies dans le cadre du programme départemental d'insertion (PDI). Ce plan stratégique est élaboré par le conseil général après avis du conseil départemental d'insertion (CDI) en métropole et par l'agence départementale d'insertion (ADI) dans les départements d'outre-mer (encadré 2). Il recense les besoins de la population et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes. À la fin de 2006, 92 % des départements ont un PDI en vigueur, alors qu'ils étaient moins de huit sur dix au début de 2005 (Avenel, 2005). Les autres départements ont quasiment tous un PDI en projet. Parmi les départements ayant un PDI, neuf sur dix l'ont élaboré après la loi de décentralisation et un sur dix avant¹. Deux tiers des départements ayant modifié leur PDI après la décentrali-

sation qualifient son contenu de «nouveau» et quasiment un tiers, de «transitoire».

Au niveau infra-départemental, les commissions locales d'insertion (CLI) élaborent des programmes locaux d'insertion (PLI), afin de prévoir au plus près du terrain les actions d'insertion en direction des bénéficiaires du RMI. Pour leur dernier PDI, une grande partie des départements se sont appuyés sur ces dispositifs locaux d'insertion pour dresser un état des lieux de leur politique d'insertion. Beaucoup ont consulté leurs partenaires dans le domaine de l'insertion (Agence nationale pour l'emploi, ANPE; direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, DDTEFP; associations; caisses d'allocations familiales, CAF), notamment en organisant des réunions, des enquêtes ou en s'appuyant sur leurs statistiques. Quelques départements ont produit leurs propres statistiques sur les publics, d'autres ont eu recours à des cabinets extérieurs.

Dans la plupart des départements, une multiplicité d'acteurs ont contribué à la préparation du PDI. Le service public de l'emploi (SPE) a participé à l'élaboration de près de neuf PDI sur dix, l'ANPE et la DDTEFP étant les deux organismes les plus sollicités. Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) a collaboré à trois PDI sur quatre. Après le SPE et le secteur de l'IAE, les associations et les collectivités territoriales sont les deux acteurs les plus souvent associés: elles ont participé à l'élaboration du PDI dans environ sept départements sur dix (notamment dans six départements sur dix pour les centres communaux d'action sociale). La moitié des départements ont réalisé leur PDI avec les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et quatre départements sur dix avec les branches professionnelles. Les syndicats ont parfois été associés à l'élaboration du PDI (17%), ainsi que les bénéficiaires du RMI (11 %).

De nouvelles priorités en matière d'insertion sociale et professionnelle

L'insertion professionnelle des bénéficiaires est le principal enjeu affiché par la majorité des PDI. Depuis la

loi de décentralisation et notamment la création du contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA), la mise en place des contrats aidés (encadré 3) constitue l'un des deux domaines prioritaires en matière d'insertion professionnelle dans six départements sur dix, contre deux sur dix avant la décentralisation (graphique 1). Parallèlement, les départements sont deux fois plus nombreux qu'avant la décentralisation à identifier le parcours d'insertion comme l'une de leurs priorités. Un quart des départements évoquent l'accompagnement des bénéficiaires, une proportion en légère progression par rapport à la période précédant la décentralisation. Si l'IAE reste l'un des deux domaines phares dans un peu plus de deux départements sur dix, elle l'était en revanche dans la moitié des départements avant la décentralisation. Cette diminution ne signifie pas nécessairement que les départements accordent moins d'attention à l'IAE, mais s'explique sans doute par l'apparition en 2004 du CI-RMA et en 2005 du contrat d'avenir (CA), contrats aidés réservés aux bénéficiaires de quatre minima sociaux (encadré 3): en effet, pour les bénéficiaires du RMI, le département est l'autorité publique compétente pour signer les conventions avec les employeurs³.

Outre l'insertion professionnelle, la majorité des conseils généraux placent l'insertion sociale au cœur des enjeux de leur PDI. Parmi les deux domaines prioritaires en matière d'insertion sociale, celui de la santé est le plus souvent évoqué (graphique 2), surtout depuis la décentralisation. La socialisation des bénéficiaires et le logement sont également toujours très fréquemment cités. L'accompagnement social des bénéficiaires est beaucoup plus souvent évoqué après la loi de décentralisation. En revanche, les départements sont deux fois moins nombreux à placer l'alphabétisation des bénéficiaires comme l'une de leurs priorités depuis la décentralisation.

Les départements formalisent la fonction de référent

Depuis la décentralisation, le personnel des conseils généraux affecté au volet insertion du dispositif RMI a été renforcé. Un peu plus de la

1. Ces derniers ont pu anticiper cette loi.

2. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a fortement remodelé les contrats bénéficiant d'une aide de l'État, en vue d'améliorer l'insertion professionnelle et sociale des personnes éloignées de l'emploi. Dans le secteur non marchand, elle instaure notamment le CA, ouvert prioritairement aux bénéficiaires de minima sociaux. Le CI-RMA, créé par la loi de décentralisation de 2003, est quant à lui recentré sur le secteur marchand.

3. Autres autorités compétentes pour le CA, le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

moitié de cet effectif a été recrutée, 29 % correspond à un transfert de personnel de l'État et 18 % à un redéploiement au sein du conseil général. Plus des trois quarts des transferts ont été effectués avant la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005². En revanche, les deux tiers des redéploiements internes ont eu lieu après cette loi. Quant aux recrutements, ils ont été étalés sur l'ensemble de la période.

La majorité des personnes recrutées ont des missions relatives aux contrats aidés (prospection des employeurs, accompagnement, suivi des dispositifs, gestion, rédaction des conventions). Certaines ont également des objectifs plus généraux d'accompagnement des bénéficiaires dans leur parcours d'insertion (référénts). Enfin, d'autres ont en charge l'animation d'actions territoriales, notamment en liaison avec les CLI.

La désignation d'un référent obéit à une nouvelle logique dans deux tiers des départements

La loi de décentralisation du 18 décembre 2003 précise que « le président du conseil général désigne, dès la mise en paiement de l'allocation, une personne chargée d'élaborer le contrat d'insertion avec l'allocataire [...] et de coordonner la mise en œuvre de ses différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires ». Cette personne a communément été appelée « référent ». Si cette fonction de « référent » pouvait exister auparavant, elle a véritablement été instaurée par la loi du 18 décembre 2003, qui précise que la désignation du référent intervient dès la mise en paiement de l'allocation, ce qui a pu conduire les départements à des réorganisations.

Deux tiers des départements déclarent que l'orientation des bénéficiaires du RMI vers un référent obéit à une nouvelle logique depuis la loi de décentralisation. Dans 11 % des cas, le référent est systématiquement celui qui a instruit la demande d'allocation. Un cinquième des conseils généraux déclarent que la situation familiale des bénéficiaires détermine le choix du référent : dans ce cas, les bénéficiaires avec enfant(s) sont souvent orientés vers les services du

conseil général et les personnes isolées vers d'autres structures comme les centres communaux d'action sociale (CCAS). Les populations « spécifiques » (personnes sans domicile fixe, « gens du voyage »)

sont parfois orientées vers des associations spécialisées.

Un quart des conseils généraux indiquent que le référent vers lequel les bénéficiaires sont orientés varie selon leur proximité à l'emploi : ils sont diri-

ENCADRÉ 1

L'enquête sur les politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI

Dans le cadre du suivi de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant le contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA), la DREES, en collaboration avec l'Assemblée des départements de France (ADF), a lancé en octobre 2006 une enquête exhaustive auprès des conseils généraux, qui porte sur les politiques d'insertion mises en œuvre en direction des bénéficiaires du RMI. Elle succède à une enquête plus générale menée au printemps 2005 sur les modes d'organisation adoptés pour la gestion du RMI suite à la décentralisation (Avenel, 2005).

Le questionnaire de l'enquête a été élaboré en concertation avec de nombreux partenaires : l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), les administrations centrales de l'État (Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, DARES ; Direction générale de l'action sociale, DGAS ; Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle, DGEFP), l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux (ANDASS), le laboratoire de recherche Matisse (université Paris-I), les départements de Paris et du Val-d'Oise.

Sur 100 questionnaires envoyés début octobre 2006 à l'ensemble des départements, 72 ont été retournés dans les cinq mois suivants. En métropole, les départements où le taux de population couverte par le RMI est élevé ont un peu plus souvent répondu à l'enquête que les autres. En revanche, dans les départements d'outre-mer, où ce taux est très supérieur à celui observé en métropole (19,3 % contre 3,6 %), seuls deux départements sur quatre ont répondu.

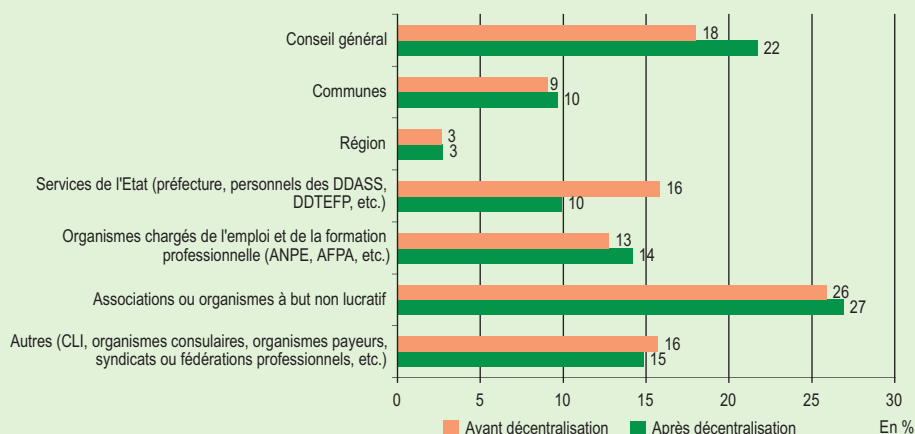
ENCADRÉ 2

Le conseil départemental d'insertion

En métropole, la loi relative au RMI du 1^{er} décembre 1988 avait créé un conseil départemental d'insertion (CDI), copiloté par le préfet et le président du conseil général. Le CDI était chargé d'élaborer le programme départemental d'insertion (PDI), plan stratégique de la politique d'insertion dans le département. Après la loi de décentralisation, le CDI est placé auprès du seul président du conseil général et est chargé uniquement d'émettre un avis sur le PDI, adopté par le conseil général avant le 31 mars de l'année en cours. Dans les départements d'outre-mer (DOM), l'agence départementale d'insertion (ADI) se substitue au CDI : elle conserve les mêmes missions qu'avant la décentralisation et le PDI est arrêté par le conseil d'administration de l'ADI.

Le CDI (le conseil d'administration de l'ADI dans les DOM) rassemble des représentants de différents organismes, associations, administrations et collectivités. Fin 2006, 87 % des départements ont renouvelé les membres de leur CDI (ou du conseil d'administration de l'ADI), alors qu'ils n'étaient que 67 % à l'avoir fait au début de 2005 (Avenel, 2005). Par rapport aux CDI avant décentralisation, la part des représentants du conseil général s'est logiquement renforcée, au détriment de celle des services de l'État (graphique).

Composition des CDI avant et après la décentralisation



Champ • 50 départements qui ont renseigné la composition de leur CDI avant et après la décentralisation.

Sources • Enquête sur les politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI, DREES avec le concours de l'ADF, octobre 2006.

gés vers un référent « professionnel » (agent ANPE, conseiller en insertion professionnelle...) s'ils sont proches de l'emploi ou vers un référent « social » (travailleur social) lorsque des difficultés sociales freinent leur insertion professionnelle.

Plusieurs critères peuvent intervenir simultanément dans le choix du référent. Si le bénéficiaire est orienté vers un référent social plutôt que vers un référent professionnel, le choix de ce référent peut ensuite être différent selon la situation familiale du bénéficiaire.

Un cinquième des départements déclarent établir un « diagnostic » avant d'orienter le bénéficiaire vers un référent, notamment lors de réunions, journées d'accueil, entretiens individuels ou encore à l'aide de questionnaires – les critères permettant de désigner le référent ne sont pas pour autant précisés. Dans d'autres départements, c'est avant tout le lieu de résidence qui détermine le référent. Dans quelques départements, enfin, la fonction de référent n'est pas encore formalisée et le référent est choisi parmi les travailleurs sociaux en fonction de la charge de travail de chacun.

Les référents relèvent principalement du service départemental d'action sociale, des CCAS ou d'associations

Dans tous les départements de métropole, un certain nombre de référents relèvent du service départemental d'action sociale. Des référents « travailleurs sociaux » sont présents dans quasiment tous ces services. Près de six services départementaux d'action sociale sur dix comptent même exclusivement des référents de ce profil. Dans un cinquième des services départementaux, on compte à la fois des référents conseillers en insertion professionnelle et des référents travailleurs sociaux, ces derniers restant toutefois largement majoritaires. Dans les autres services départementaux, on trouve également des référents agents administratifs.

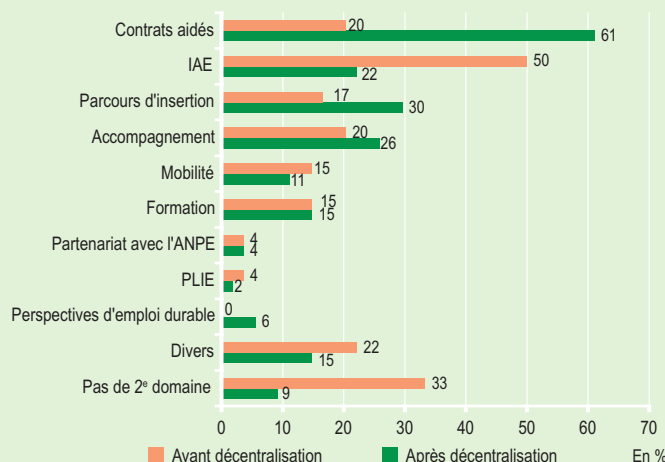
Par convention, le président du conseil général peut confier la responsabilité du référent à une autre collectivité territoriale ou à l'un des organismes chargés de recevoir la demande de RMI. La grande majorité des dépar-

tements comptent en effet des référents en dehors des services départementaux (qui représentent environ un quart des référents en moyenne), le plus souvent dans les CCAS ou centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) et dans les associations ou organismes à but non lucratif. Dans les deux DOM interrogés, des référents sont aussi rattachés à l'ADI.

Si la majorité des référents extérieurs aux services départementaux sont également plutôt des travailleurs sociaux, ces derniers côtoient parfois des agents administratifs (un département sur cinq) ou des conseillers en insertion professionnelle (un sur huit). Dans un département sur dix, ces référents sont tous des conseillers en insertion professionnelle.

GRAPHIQUE 1

Priorités en matière d'insertion professionnelle avant et après la décentralisation



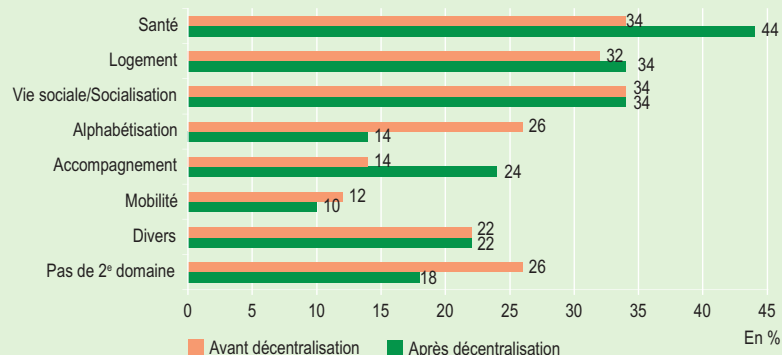
Lecture • Les départements étaient invités à donner leurs deux domaines prioritaires en matière d'insertion professionnelle, en comparaison avec la période précédant la décentralisation. Certains départements ont indiqué trois domaines prioritaires ou plus. Dans ce cas, seuls les deux premiers domaines indiqués ont été pris en compte. D'autres ont indiqué seulement un domaine prioritaire, d'où la modalité « Pas de 2^e domaine ».

Champ • 54 départements qui ont renseigné les domaines prioritaires en matière d'insertion professionnelle avant et après décentralisation.

Sources • Enquête sur les politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI, DREES avec le concours de l'ADF, octobre 2006.

GRAPHIQUE 2

Priorités en matière d'insertion sociale avant et après la décentralisation



Lecture • Les départements étaient invités à donner leurs deux domaines prioritaires en matière d'insertion sociale, en comparaison avec la période précédant la décentralisation. Certains départements ont indiqué trois domaines prioritaires ou plus. Dans ce cas, seuls les deux premiers domaines indiqués ont été pris en compte. D'autres ont indiqué seulement un domaine prioritaire, d'où la modalité « Pas de 2^e domaine ».

Champ • 50 départements qui ont renseigné les domaines prioritaires en matière d'insertion sociale avant et après la décentralisation.

Sources • Enquête sur les politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI, DREES avec le concours de l'ADF, octobre 2006.

La coordination entre les actions des référents est le plus souvent effectuée au niveau local, notamment par l'intermédiaire des CLI ou des unités territoriales d'action sociale. Mais elle peut également prendre la forme de réunions au niveau départemental. Parfois, des conventions sont signées entre les différentes structures auxquelles les référents sont rattachés.

Dans un département sur cinq, les référents doivent suivre une formation spécifique pour l'exercice de leur fonction, afin d'harmoniser les pratiques de prise en charge des bénéficiaires du RMI. Quatre départements sur dix ont établi une charte du référent.

Trois quarts des départements contrôlent davantage la démarche d'insertion des bénéficiaires

Fin 2006, trois quarts des départements déclarent avoir renforcé la politique de contrôle concernant l'engagement des bénéficiaires du RMI dans la démarche d'insertion, alors qu'ils n'étaient qu'un cinquième à le déclarer au début de 2005 (Avenel, 2005). Parmi eux, un tiers indiquent suspendre des allocations en raison notamment du non-respect du contrat d'insertion ou des non-réponses à des convocations par le référent. Ceci rejoint les constats de l'enquête réalisée auprès des CAF à la même période, selon lesquels un tiers des CAF observent une augmentation des suspensions d'allocation (Avenel et Donné, 2007). Les autres types de contrôles sont très variés : veiller à ce que chaque bénéficiaire signe un contrat d'insertion, convoquer les bénéficiaires sans action d'insertion, mobiliser fréquemment les CLI, exercer un suivi régulier par le référent, travailler avec les CAF et d'autres prestataires, etc.

Les départements organisent l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires en contrats aidés

Beaucoup d'accords passés avec l'ANPE ou l'AFPA concernent exclusivement les CI-RMA et CA

Fin 2006, les CI-RMA et les CA (encadré 3) étaient encore peu développés : on comptait alors 10 200

allocataires du RMI titulaires d'un CI-RMA et 54 900 titulaires d'un CA⁴ (Hennion *et al.*, 2007). Leur nombre a toutefois fortement augmenté par rapport à la fin de 2005, date à laquelle ils étaient respectivement 4 200 et 11 100.

Parmi les départements qui ont passé un ou plusieurs accords avec l'ANPE ou l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), plus des deux tiers ont passé au moins un accord qui concerne exclusivement les bénéficiaires du RMI en CI-RMA ou en CA. Les accords concernant le CI-RMA portent sur le suivi et l'accompagnement dans l'emploi dans la moitié des départements et ceux concernant le CA dans un peu plus de la moitié des départements.

L'ANPE est le premier prospecteur d'emploi en CI-RMA et CA

L'ANPE prospecte les offres d'emploi en CA dans 84 % des départements et celles en CI-RMA dans 74 % d'entre eux. Si l'ANPE exerce parfois seule cette mission, elle travaille également souvent avec le conseil général et éventuellement d'autres opérateurs, notamment des associations et des organismes consulaires (tableau 1). Toutefois, 18 % des conseils généraux prospectent seuls ou avec d'autres opérateurs que l'ANPE les offres d'emploi en CI-RMA et 10 % celles en CA. Dans les deux DOM interrogés, l'ADI a en charge la prospection des offres d'emploi en CI-RMA et CA.

L'orientation des bénéficiaires en CI-RMA et en CA

La décision d'orienter les bénéficiaires du RMI vers un CI-RMA ou un CA tient compte de plusieurs critères (tableau 2). La demande des bénéficiaires à être orientés vers de tels contrats est le premier critère avancé par les départements : il est cité par environ six départements sur dix. Le niveau de qualification des allocataires et leur ancienneté dans le minimum social sont également mis en avant. Cependant, l'enquête ne permet pas de définir si ces deux critères augmentent ou diminuent la probabilité d'être orienté vers un CI-RMA ou CA. Une étude de la DREES a toutefois

montré que les bénéficiaires du RMI ayant une ancienneté moyenne dans le dispositif (comprise entre un et trois ans) sont surreprésentés parmi les bénéficiaires en CI-RMA et CA (Hennion *et al.*, 2006). D'autres critères déterminent la décision d'orienter les bénéficiaires en contrats aidés, comme la cohérence avec le parcours d'insertion, la proposition des référents, la demande des employeurs et l'adéquation entre le profil du poste et le profil de l'allocataire.

L'accompagnement des bénéficiaires en CI-RMA et en CA

L'accompagnement des bénéficiaires du RMI en contrats aidés n'est pas réalisé de la même manière selon les départements (tableau 3).

Dans la majorité des cas, les personnes qui en sont chargées s'assurent du bon déroulement du parcours du bénéficiaire en contrat aidé au sein de l'entreprise en vérifiant notamment ses capacités à s'adapter à l'emploi et son intégration dans l'entreprise, en effectuant des bilans de progression, en ayant des contacts réguliers avec le bénéficiaire et/ou l'employeur et en assurant une médiation entre l'employeur et le bénéficiaire en cas de conflit. Plus d'un tiers des départements portent une attention plus particulière à la formation du bénéficiaire. L'objectif de pérennisation du poste ou plus généralement de sortie positive et d'insertion dans l'emploi durable est également affiché dans plus d'un quart des départements. Enfin, quelques départements évoquent un accompagnement « social » ou encore une aide à la mobilité (transports, garde d'enfants).

Les conseils généraux aménagent les CI-RMA et CA pour en renforcer l'attractivité

Dans l'enquête, les conseils généraux ont été invités à s'exprimer sur ce qui, selon eux, freinait le développement de ces contrats. Un quart des départements considèrent que c'est le manque de lisibilité et la complexité de ces contrats. Un autre quart évoquent le coût de ces contrats, notamment le coût restant à la charge de l'employeur mais aussi le système de compensation financière (encadré 3). Un peu moins d'un quart pen-

4. Champ CNAF (hors MSA).

sent que les employeurs ont une image négative des bénéficiaires du RMI. Par ailleurs, un cinquième soulignent le manque d'attractivité financière pour les bénéficiaires, notamment du fait de l'impossibilité d'appliquer les mesures d'intéressement aux bénéficiaires en CI-RMA et en CA (encadré 3) ou encore du niveau de rémunération trop faible des CA, limités à 26 heures par semaine. Quelques départements soulèvent les difficultés liées à l'exigence de formation pour les CA, le manque de souplesse relatif à la durée hebdomadaire et/ou totale d'un CA, ou encore une inadéquation entre le profil des postes et le niveau de qualification des bénéficiaires. En lien avec la rigidité du CA, certains départements évoquent la concurrence de ce contrat avec le contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE)⁵ dans le secteur non marchand.

Six départements sur dix ont aménagé ces contrats aidés

Six départements sur dix ont introduit des aménagements dans les CI-RMA et CA pour les rendre plus attractifs. Parmi eux, quatre sur dix ont amélioré l'accès des bénéficiaires à une formation, notamment en finançant tout ou partie. Trois sur dix ont renforcé l'accompagnement des bénéficiaires. Certains ont accordé une aide supplémentaire à l'employeur. Quelques-uns sont intervenus sur la durée de travail, en instaurant par exemple un seuil minimal pour la durée de travail des CI-RMA, ou sur le type de ces contrats. Des départements ont aussi tenté d'améliorer les perspectives d'emploi durable avec notamment des primes de pérennisation à l'issue du contrat aidé. Enfin, une minorité ont établi des chartes de qualité.

Huit départements sur dix tentent de valoriser l'image des bénéficiaires auprès des entreprises

Près de huit départements sur dix ont mené des actions de sensibilisation auprès des entreprises du secteur marchand pour valoriser l'image des bénéficiaires du RMI. Parmi eux, un peu moins de la moitié contactent directement les entreprises et un peu moins de la moitié contactent les groupements d'entreprises (branches pro-

fessionnelles, fédérations professionnelles, organisations patronales). Un cinquième s'appuient sur les chambres consulaires et une minorité s'adressent aux experts comptables. Les contacts se font le plus souvent sous la forme de rencontres ou de réunions, voire de forums. Certains éditent des brochures d'information, notamment sur le CI-RMA, ou effectuent des mailings d'information. Enfin, quelques départements sollicitent les médias.

Nouveaux accords avec les partenaires de l'insertion

Dans le cadre du volet insertion du RMI, la mise en œuvre des actions d'insertion sociale, que ce soit dans le domaine du logement, de la santé ou encore de la vie sociale, font l'objet d'accords avec des partenaires, notamment dans le secteur associatif. Fin 2006, les accords relatifs à l'insertion sociale prennent plus souvent la forme de subventions ; c'est même

ENCADRÉ 3

Le contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) et le contrat d'avenir (CA)

Le contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) et le contrat d'avenir (CA) sont réservés aux bénéficiaires de quatre minima sociaux : revenu minimum d'insertion (RMI), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation aux adultes handicapés (AAH), allocation de parent isolé (API). Chaque bénéficiaire perçoit un salaire dont le montant est égal au SMIC horaire, multiplié par le nombre d'heures travaillées.

Aide forfaitaire accordée à l'employeur

Le département verse à l'employeur embauchant un bénéficiaire du RMI en CI-RMA ou en CA une aide forfaitaire égale au montant mensuel du RMI pour une personne seule. Toutefois, pour les contrats conclus à compter du 15 octobre 2006, 12 % de ce montant est pris en charge par l'État et versé à l'employeur par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles - CNASEA (décret du 19 février 2007 n° 2007-208).

Prime de retour à l'emploi pour les bénéficiaires

La loi du 23 mars 2006, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2006, prévoit que les bénéficiaires du RMI en CI-RMA et CA puissent bénéficier de la prime de 1 000 euros lorsque leur activité est d'une durée supérieure ou égale à 4 mois. En revanche, ils ne bénéficient ni du cumul de leur allocation avec le revenu tiré du CI-RMA ou du CA pendant les trois premiers mois de la reprise d'activité, ni du versement d'une prime forfaitaire mensuelle pendant les neuf mois suivants. Auparavant, les bénéficiaires du RMI en CI-RMA ou en CA n'étaient pas concernés par le précédent mécanisme d'intéressement.

Spécificités du CI-RMA

Créé par la loi portant décentralisation du RMI du 18 décembre 2003, le CI-RMA a été ensuite recentré sur le secteur marchand par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. La personne embauchée bénéficie d'un contrat à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat de travail temporaire, à temps partiel (20 heures minimum par semaine) ou à temps plein, d'une durée de 6 mois minimum, renouvelable 2 fois dans la limite de 18 mois. Le CI-RMA peut également revêtir la forme d'un contrat à durée indéterminée (CDI). Les actions d'accompagnement, de formation professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience ne sont pas obligatoires mais recommandées.

Spécificités du CA

Créé par la loi du 18 janvier 2005, le CA est un contrat ouvert aux employeurs du secteur non marchand. Le CA est d'une durée déterminée de 2 ans (avec possibilités de dérogation) et peut être renouvelé dans la limite de 12 mois. La durée hebdomadaire est fixée à 26 heures (éventuellement 20 à 26 heures pour un atelier, un chantier d'insertion ou une association de services à la personne). Le salarié doit bénéficier obligatoirement d'actions de formation et le CA ouvre droit à une attestation de compétences délivrée par l'employeur. L'embauche d'un salarié en CA ouvre droit, pour l'employeur, à une exonération de certaines cotisations patronales, dans la limite du SMIC. De plus, l'État verse une prime de cohésion sociale dégressive calculée sur la base de la différence entre la rémunération mensuelle brute du salariée dans la limite du SMIC et le montant de l'aide forfaitaire versée par le département. Enfin, la transformation d'un CA en CDI ouvre droit à une aide de 1 500 euros versée à l'employeur, en une seule fois.

5. Le CAE, ouvert à un public plus large (personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles), ne rend pas obligatoires les actions d'accompagnement, de formation professionnelle et l'attestation de compétences et est plus souple que le CA par rapport à la durée du travail. Le CAE a cependant été recentré en direction des publics non bénéficiaires de minima sociaux à compter du 1^{er} juillet 2006 (circulaire DGEFP n° 2006/20 du 3 juillet 2006).

■ TABLEAU 1

Responsables de la prospection des offres d'emploi en CI-RMA et CA auprès des employeurs

En %

	CI-RMA	CA
Unique prospecteur		
ANPE	15	37
Conseil général	13	7
Autres	8	6
Plusieurs prospecteurs		
Conseil général et ANPE	21	29
Conseil général et autres	5	3
ANPE et autres	18	10
Conseil général, ANPE et autres	21	9

Champ • 62 départements qui ont mis en place une prospection des offres d'emplois en CI-RMA pour la colonne « CI-RMA » et 70 départements qui ont mis en place une prospection des offres d'emplois en CA pour la colonne « CA ».

Sources • Enquête sur les politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI, DREES avec le concours de l'ADF, octobre 2006.

■ TABLEAU 2

Critères pour l'orientation des bénéficiaires du RMI en CI-RMA et en CA

En %

	CI-RMA	CA
Demande des bénéficiaires	60	63
Qualification des bénéficiaires	46	40
Ancienneté des bénéficiaires	17	21
Autres critères	76	67
- cohérence avec le parcours d'insertion	16	17
- proposition des référents, travailleurs sociaux	17	14
- demande des employeurs	13	11
- adéquation entre le profil du poste et celui de l'allocataire	11	10
- la capacité à intégrer l'emploi	6	6
- motivations du bénéficiaire	5	1
- préconisation de la CLI	3	3

Champ • 63 départements ayant renseigné les critères d'orientation en CI-RMA pour la colonne « CI-RMA » et 70 départements ayant renseigné les critères d'orientation en CA pour la colonne « CA ».

Sources • Enquête sur les politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI, DREES, avec le concours de l'ADF, octobre 2006.

■ TABLEAU 3

Personnes assurant les missions d'accompagnement des bénéficiaires en CI-RMA et en CA

En %

	CI-RMA	CA
Unique accompagnateur		
Le référent RMI	19	21
Une personne appartenant à l'entreprise ou à l'organisme dans lequel la personne en contrat aidé travaille	2	3
Une personne extérieure (autre que référent RMI) à l'entreprise ou à l'organisme dans lequel la personne en contrat aidé travaille	21	19
Plusieurs accompagnateurs		
Le référent RMI et une personne appartenant à l'entreprise	13	19
Le référent RMI et une personne extérieure à l'entreprise	13	11
Une personne appartenant à l'entreprise et une personne extérieure à l'entreprise (autre que le référent RMI)	14	9
Le référent RMI, une personne appartenant à l'entreprise et une personne extérieure à l'entreprise	19	19

Champ • 63 départements ayant désigné le ou les accompagnateurs des bénéficiaires en CI-RMA pour la colonne « CI-RMA » et 70 départements ayant désigné le ou les accompagnateurs des bénéficiaires en CA pour la colonne « CA ».

Sources • Enquête sur les politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI, DREES avec le concours de l'ADF, octobre 2006.

la modalité exclusive dans six départements sur dix. Toutefois, près de trois départements sur dix déclarent recourir de plus en plus à des appels d'offres.

85 % des conseils généraux ont passé des accords avec l'ANPE

Dans le cadre de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI, 85 % des conseils généraux ont passé au moins un accord avec l'ANPE et 6 % en ont un en projet. Ce partenariat s'est nettement renforcé depuis le début de 2005, date à laquelle seulement 40 % des départements avaient conclu un accord avec l'ANPE (Avenel, 2005). Cela s'explique en partie par la signature d'un accord-cadre national par l'ANPE et l'ADF le 6 décembre 2005, formalisant le partenariat entre l'ANPE et les conseils généraux pour le suivi professionnel des bénéficiaires du RMI.

À la fin de 2006, 39 % des conseils généraux ont également passé au moins un accord avec l'AFPA (contre 21 % début 2005) et 8 % en ont un en projet. Quelques-uns ont également conclu des accords avec des maisons de l'emploi et la DDTEFP.

Dans huit départements sur dix, l'un des accords signés avec l'ANPE porte sur le financement de postes. En moyenne, 8 postes ANPE en équivalent temps plein (ETP) sont financés par le département. Un peu plus de la moitié des postes se situent dans des structures ANPE (agences locales, direction départementale, etc.), un peu moins de la moitié dans le service insertion du département et très rarement, dans des structures partenariales telles que les plates-formes et les maisons de l'emploi.

Au sein des départements ayant passé un accord avec l'ANPE, la moitié déclarent que l'un de ces accords porte sur le financement de prestations spécifiques consacrées aux bénéficiaires du RMI. Dans ce cas, il s'agit principalement de prestations d'accompagnement et de diagnostic, mais il existe également très souvent des prestations en matière d'information des bénéficiaires et de participation à la CLI.

85 % ont passé des accords pour l'insertion professionnelle avec d'autres organismes que l'ANPE ou l'AFPA

Le développement d'accords avec de nouveaux partenaires constitue l'une des pratiques innovantes pour l'insertion des allocataires les plus fréquemment citées par les conseils généraux (encadré 4). 85 % des départements ont passé des accords avec des organismes spécialisés dans le placement et l'accompagnement autres que l'ANPE ou l'AFPA. En particulier, une très grande majorité des conseils généraux ont conclu au moins un accord avec une association à but non lucratif et 18 % avec une entreprise d'intérim. Un certain nombre de départements ont également passé des accords avec des chambres consulaires, des PLIE, différents types d'entreprises, des missions locales, ou encore des structures d'IAE. Enfin, plus de sept départements sur dix ont passé une convention de partenariat avec un ou des PLIE.

Plus de neuf départements sur dix cofinancent le fonctionnement des structures d'IAE

93 % des départements cofinancent le fonctionnement des structures d'insertion par l'activité économique⁶. Parmi eux, la quasi-totalité participent au financement des ateliers ou chantiers d'insertion, trois quarts à celui des entreprises d'insertion, deux tiers à celui des associations intermédiaires et quatre sur dix à celui des entreprises de travail temporaire d'insertion. Depuis 2004, la participation financière des départements dans le secteur de l'IAE est en augmentation dans six départements sur dix. Trois départements sur dix ont prévu d'augmenter ce financement en 2007. ■

6. Le secteur de l'insertion par l'activité économique regroupe quatre types de structures différentes. Leur spécificité est de mêler des considérations sociales et économiques en offrant aux personnes rencontrant d'importantes difficultés sociales et professionnelles la possibilité d'accéder, pour une durée limitée, à un emploi assorti de modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. En tant qu'outil de lutte contre l'exclusion, ce secteur bénéficie d'aides financières de l'État, qui peuvent être complétées par d'autres aides.

■ ENCADRÉ 4

Des pratiques innovantes pour améliorer l'insertion des allocataires

Les départements développent parfois des pratiques innovantes pour améliorer l'insertion des allocataires. La grande majorité estime avoir développé de telles pratiques dans le domaine de l'insertion professionnelle : nouveaux partenariats, recrutements de personnels spécialisés, aides à la création d'entreprise, soutien renforcé aux structures d'IAE, recours plus importants aux clauses d'insertion sur les marchés publics¹, organisation de forums, utilisation de la méthode d'intervention sur l'offre et la demande (IOD)², etc.

Un quart des départements ont mis en place des pratiques innovantes en matière de contrats aidés : développement de partenariats (notamment avec des associations), créations de services spécialisés.

Plus de la moitié des départements ont également innové en ce qui concerne l'accompagnement des bénéficiaires : individualisation ou renforcement des parcours, développement de partenariats et recrutements, etc.

Quelques départements ont mis l'accent sur la formation des bénéficiaires (fonds formation, aide à la formation, contrôle de la formation dans le cadre des CA). Certains ont porté attention à l'accueil des bénéficiaires, en créant par exemple des journées et plates-formes d'accueil pour les nouveaux entrants, des réunions collectives d'information sur les droits et devoirs des bénéficiaires, ou encore des centres permanents pour l'accueil et l'insertion (CPAI). En particulier, des structures jouent le rôle de guichet unique pour les bénéficiaires du RMI dans 18 % des départements. Un renforcement dans la logique de territorialisation du suivi et de l'accompagnement des bénéficiaires est à l'œuvre dans quelques départements, conformément à ce qui a été observé par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS, 2006) et dans les monographies de la DREES (Le Bihan et al., 2006). Enfin, quelques départements s'efforcent d'améliorer la mobilité des bénéficiaires, notamment par des aides aux transports.

L'article 142 de la loi de Finances pour 2007 et l'article 52 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale prévoient, pour les départements, la possibilité d'expérimenter diverses mesures afin de favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI. Plusieurs départements se sont portés candidats, dont la Marne, l'Eure, le Loir-et-Cher, la Charente, le Val-d'Oise et la Côte-d'Or. Ces expérimentations portent notamment sur l'amélioration des conditions d'incitation financière au retour à l'emploi et sur la simplification de l'accès aux CA et CI-RMA.

1. L'article 14 du code des marchés publics autorise l'intégration dans les marchés publics de clauses contractuelles visant à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Cette clause impose aux entreprises candidates un certain nombre d'heures de travail en employant des personnes en parcours d'insertion professionnelle.

2. La méthode IOD a été créée par l'association TRANSFER, qui propose de placer des personnes en situation d'exclusion en contrats longs et classiques dans le secteur marchand. Pour ce faire, les équipes IOD contactent en permanence les employeurs locaux en sollicitant des CDI, et une fois le contrat capté, amènent les employeurs à supprimer des procédures de recrutement sélectives et à investir plus sur l'accueil et l'intégration du nouveau salarié. L'employeur doit ainsi préciser les tâches, les conditions de travail et les perspectives du poste plutôt que le profil du candidat en fonction duquel il envisagerait la sélection.

■ Pour en savoir plus

- Avenel C. et Donné S., 2007, La gestion du RMI décentralisé : trois ans après, *L'essentiel*, n° 58, février.
- Avenel M., 2005, Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation, *Études et Résultats*, n° 432, octobre.
- Hennion M., Nauze-Fichet E., Cazain S. et Donné S., 2007, Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2006, *Études et Résultats*, n° 561, mars.
- Hennion M., Nauze-Fichet E., Cazain S. et Donné S., 2006, Le nombre d'allocataires du RMI au 30 septembre 2006, *Études et Résultats*, n° 541, décembre.
- Inspection générale des affaires sociales (IGAS), 2006, *Évaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA : rapport de synthèse*, novembre.
- Lamarche P. et Pujol J., 2006, Les contrats d'aide à l'emploi du plan de cohésion sociale en 2005 : premier bilan, *Premières synthèses*, n° 37-3, septembre.
- Le Bihan B., Martin C., Rivard T. et Loncle P., 2006, L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation, *Études et Résultats*, n° 535, novembre.