



Approches intégrées des politiques sociales actives et des politiques de l'emploi: résumé

France

Les minima sociaux en France: un système complexe

Les interactions sur le marché du travail

Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI)

RMI et coordination: les niveaux institutionnels

La coordination en pratique

La coordination comme signe d'une décentralisation inachevée

Les limites de la coordination

L'impact sur les bénéficiaires des minima sociaux

Ce rapport est disponible sous format électronique et n'a pas été soumis aux procédures éditoriales normales de la Fondation.

Les minima sociaux en France : un système complexe

Le système social français compte huit minima sociaux: Minimum vieillesse, minimum invalidité, allocation adulte handicapé - AAH, allocation de solidarité spécifique - ASS, allocation d'insertion, revenu minimum d'insertion - RMI, allocation de parent isolé - API et assurance veuvage. Ces minima couvrent 3,3 millions d'allocataires, ou 6 millions de personnes, si l'on ajoute les conjoints, les enfants et les autres personnes à charge.

Les minima sociaux s'intègrent dans un système qui articule deux logiques: (1) une logique d'assurance, pour les personnes ayant cotisé dans le passé, mais qui n'atteignent pas un niveau de ressources suffisant pour vivre; (2) une logique de solidarité pour toute personne n'ayant pas ou peu cotisé. Le système, dans son ensemble, répond donc à deux objectifs. Le premier vise à garantir des ressources suffisantes aux catégories ne pouvant pas bénéficier des prestations de la sécurité sociale. Le second cherche à lutter contre la pauvreté par l'octroi d'une aide monétaire, tout en développant des actions d'insertion.

Face à la multiplicité de situations différentes et aux différences entre les dispositifs, qui concerne les conditions d'accès, les droits annexés, les mécanismes de garantie des ressources, etc., la gestion administrative des minima n'est pas simple, surtout à deux niveaux: (1) la couverture de l'ensemble des populations concernées; (2) le suivi de celles-ci lors du passage d'un dispositif à l'autre.

La complexité du système dépend fondamentalement de la volonté de faire face à un ensemble de situations très variées selon un souci d'équité. Cependant, à cause des modifications successives de l'un ou de l'autre des minima au cours des années, des situations identiques sont traitées de manière différente, selon le minimum attribué. Les frontières entre les populations allocataires des minima ne sont pas toujours aussi claires que l'on pouvait l'espérer. Il existe par exemple une grande proximité entre certains bénéficiaires du RMI, de l'API, de l'ASS et de l'AAH qui pourtant sont soumis à des traitements différents. A titre d'exemple, il y a plus de femmes seules avec enfants dans le dispositif RMI que dans l'API.

Les minima se partagent en deux catégories selon que la prestation est différentielle ou soumise à une condition de plafond. Dans le premier cas, le montant maximal de l'allocation est égal au plafond de ressources (à situation familiale donnée) et n'est versé qu'en l'absence totale d'autres ressources. Toute ressource du bénéficiaire (ou de son foyer) est prise en compte dans le calcul du plafond et vient le diminuer. Dans le deuxième cas, le montant maximal de l'allocation est inférieur au plafond des ressources. Avant le plafond, toute ressource supplémentaire peut s'ajouter à l'allocation sans l'amputer.

Les revenus attribués varient, donc, pour chaque minimum selon une logique d'attribution de revenu qui est liée à une évaluation faite en amont, on peut la schématiser ainsi: (1) un premier niveau qui correspond au choix du législateur de ne pas attribuer de revenu tout en garantissant un dispositif spécifique d'emploi: c'est le cas des mesures emploi (programmes "emplois-jeunes", Trace...) destinés aux jeunes qui n'ont jamais travaillé; (2) un deuxième niveau qui prévoit l'attribution d'un revenu qui reste relativement bas, mais qui s'accompagne, en revanche, d'un dispositif d'insertion professionnelle et sociale et d'une série de droits annexés, c'est le cas du RMI; (3) enfin un troisième niveau d'attribution de revenus plus ou moins élevés, mais sans aucun dispositif d'insertion annexe, c'est le cas des autres minima. Ces derniers peuvent être à leur tour partagés en deux tranches: les minima avec des montants d'allocation plus élevés, pour les personnes peu susceptibles de se procurer des revenus par le travail (vieillesse, handicap, invalidité) et moins élevés, pour les personnes en âge et en capacité de travailler (API, Assurance veuvage, ASS).

Le système français ne prévoit aucune obligation à remplir par le bénéficiaire en contrepartie des allocations octroyées, sous forme de travail ou de recherche d'emploi. Seul le RMI implique la signature d'un contrat d'insertion entre le bénéficiaire et

les institutions qui normalement induit un engagement réciproque du bénéficiaire et de la collectivité autour d'un projet d'insertion. Cependant, il ne s'agit pas d'une véritable contrepartie car l'allocation du RMI dans son principe "n'est pas contractuelle; elle n'est pas négociable ni susceptible de transaction; elle est de droit".¹

Les interactions sur le marché du travail

Mis en place comme comble des "trous" du système des assurances sociales, les minima sociaux n'ont su faire face aux mutations du marché du travail et contrecarrer le développement de la précarité de l'emploi et de la flexibilité sur le marché du travail. L'acquisition de droits est encore reliée à des situations salariales stables, tandis que les allers/retours entre de brèves périodes d'emploi et de chômage sont de plus en plus fréquents dans les parcours individuels. Au lieu de mettre en place une adaptation efficace des prestations sociales pour faire face à ces changements, les conditions d'accès aux indemnités chômage ont été durcies au cours des années 80/90. Ce fait a des effets multiples sur les minima: le RMI a de plus en plus un rôle d'indemnité chômage, qu'il n'avait pas au moment de sa mise en place, en accueillant un nombre élevé de chômeurs de longue durée qui ne remplissent plus les conditions d'accès aux autres dispositifs.

Il est clair que si une réforme généralisée des minima était envisageable, en même temps le problème, situé en amont, amène à envisager, comme le fait actuellement le Rapport Belorgey, une révision du code du travail. Il s'agit, en définitive, de mieux adapter le système de prestations sociales et de l'emploi, aux trajectoires individuelles en prenant en compte d'une part, les transitions entre les périodes d'emploi et de non-emploi, et de l'autre les nouvelles formes de travail qui s'accompagnent à la forme dominante du travail salarié. Cela passe par une meilleure articulation entre prestations chômage, aides à l'emploi et droits à la formation, mais aussi par une amélioration de l'indemnité chômage. Le but étant de garantir aux individus, des parcours de vie plus sécurisés en neutralisant les effets négatifs des mutations du travail en cours qui, à l'heure actuelle, sont supportés par les travailleurs. Ceci suppose une prise de conscience et un traitement par les partenaires sociaux des interactions entre l'évolution du système d'assurance chômage dont ils sont les gestionnaires et celle du dispositif RMI.

Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI)

Le RMI est le plus jeune parmi les minima. Il a été institué en 1988 par la loi n. 88-1088 du 1^{er} décembre 1988. De par le nombre de ses bénéficiaires (près 1,2 million en 1999), l'effort consenti par l'Etat au titre du financement des mesures d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI et surtout le mode gestion qui induit des instances et des mécanismes de coordinations spécifiques, le RMI est de loin le minimum social le plus important en France.

Attribué lorsque aucun des autres minima ne peuvent intervenir, le RMI est le dernier filet de la protection sociale. Il s'agit d'un droit objectif à un revenu minimum Le droit au RMI est un droit quasi universel, à l'exception des moins de 25 ans n'ayant pas d'enfants à charge. Il vise à lutter contre la très grande pauvreté en essayant de traiter de manière équivalente, en matière de revenu, les personnes ou les foyers. le montant "varie selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge".

Le RMI intègre un objectif d'insertion à travers une procédure personnalisée d'accompagnement du bénéficiaire du RMI par le biais du contrat d'insertion. Inséré dans les politiques de lutte contre la pauvreté et les processus d'exclusion: le RMI est porteur d'une démarche globale qui a pour objectif d'intervenir directement sur l'ensemble des difficultés que peuvent rencontrer les personnes: logement, santé, emploi à la formation et l'insertion, etc... En ce sens, le défi des politiques d'insertion est leur capacité à articuler les dimensions économique et sociale, là où le fonctionnement administratif a tendance à séparer les champs de l'initiative économique, de la recherche d'emploi et de l'aide sociale.

¹ Jean-Michel Belorgey "Le droit à l'insertion et ses paradoxes", Informations sociales n.81, mars 2000

On distingue généralement deux volets de la loi: administration et insertion. Chacun donne lieu à des mécanismes de coordination spécifique. Le volet administratif recouvre le dépôt du dossier et la perception de l'allocation. La coordination institutionnelle se fait, à ce niveau, entre des organismes locaux (organismes instructeurs) et des organismes nationaux (organismes payeurs), sous la supervision du Préfet qui représente l'Etat. Le volet insertion intègre une démarche adaptée à chaque cas, de suivi personnalisé du bénéficiaire, pour son insertion professionnelle et sociale. Au moment de la demande du RMI chaque personne s'engage à élaborer un projet d'insertion dont la définition relève d'une négociation entre l'allocataire et le travailleur sociaux et se matérialise à l'intérieur d'un contrat d'insertion. Le contrat n'est pas une contrepartie de l'allocation mais une condition de maintien de l'allocation car il engage également la collectivité à offrir une offre d'insertion en cohérence avec le projet d'insertion. Le contrat doit être signé, dans le délai de trois mois, à partir de la perception de l'allocation, entre le bénéficiaire et la CLI (Commission locale d'insertion). Cependant le taux de signature du contrat d'insertion n'est pas très élevé et varie fortement d'un département à l'autre, le contrat n'étant pas dans une logique de contrepartie, son application varie selon les départements et les centres sociaux.

RMI et coordination: les niveaux institutionnels

Le cadre général de la coordination institutionnelle a été largement défini par la loi puisque des institutions spécifiques ont été créées au niveau national, départemental et local. Toutes impliquent la mobilisation et coordination de nombreux acteurs institutionnels à tous les niveaux: national, départemental et local, de proximité (de relation à l'usager). 4 niveaux de coordination ont été identifiés:

- **Au niveau national**, la coordination horizontale entre la délégation à l'emploi, l'ANPE et l'administration en charge du RMI (jusqu'à récemment la DIRMI, désormais la DAS). C'est à ce niveau que se négocie la place des bénéficiaires du RMI dans les politiques de l'emploi. C'est là encore que se décident les formes d'implication des agents de l'ANPE dans l'accueil et l'accompagnement des allocataires des minima sociaux. La maîtrise politique et le pilotage des politiques publiques de l'emploi, malgré la volonté de territorialisation et de globalisation, demeurent très centralisés. Conséquence, les politiques locales d'insertion faveur des allocataires de minima sociaux sont soumises aux aléas de la politique nationale et doivent périodiquement s'adapter aux changements des mesures emploi (ciblage des publics différent, variation du financement des emplois aidés, reconversion d'un programme dans un autre, etc.). La Délégation Interministérielle au RMI (DIRMI), instituée auprès du Premier Ministre, a eu un rôle essentiel de coordination et de mise en place d'outils d'insertion: intégration des RMistes comme public prioritaire de mesures emploi, interpellation de l'ANPE dans l'accueil et l'accompagnement des RMistes, construction d'un suivi statistique, financements et suivi d'étude, etc. Suite à la loi sur l'exclusion de 1999, cette Mission Interministérielle est en train de modifier ses tâches et ses fonctions pour être intégrée au service de la DAS (Direction des Affaires Sociales). La mise en pratique de coordination interministérielle qu'impose une conception large de l'insertion est toujours fragile face aux inerties et aux logiques verticales des administrations de l'emploi et de l'action sociale. Quant à l'articulation entre le niveau national et départemental, elle passe essentiellement par le Préfet et ses chargés de mission RMI, mais aussi par les directives des administrations centrales de l'emploi (DDTE, ANPE) à leurs services départementaux.
- **Le niveau départemental** est le cadre principal d'organisation et de développement des politiques d'insertion. A ce niveau, un copilotage du dispositif par l'Etat et le Conseil général est prévu: le Préfet et le Président du Conseil général conduisent ensemble et contractuellement l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI. Ils coprésident le Conseil Départemental d'Insertion (CDI) a pour responsabilité d'élaborer le Programme Départemental d'Insertion (PDI) qui fixe chaque année les politiques locales d'insertion et leur financement. Le CDI qui est co-présidé par le Préfet et le président du Conseil général est en outre composé de la région et des communes, des institutions et associations intervenantes dans le domaine social, des entreprises et organismes intervenants dans le domaine économique,

l'emploi et la formation professionnelle. Ce co-pilotage imposé est le fruit d'un compromis entre une logique de décentralisation de l'action sociale confiée aux départements depuis 1982 et une logique de solidarité nationale dont l'Etat doit garantir l'équité sur l'ensemble du territoire. De la qualité de cette coopération "politique" dépendront la lisibilité et la cohérence d'une politique locale d'insertion. D'une certaine manière, il s'agit d'une coopération obligée au moins d'un point de vue des moyens, compte tenu des compétences respectives du Conseil général en matière d'action sociale et d'affectation des crédits d'insertion et celles du Préfet en matière d'application des mesures emplois. Le risque du co-pilotage est bien sûr une neutralisation et une dilution des responsabilités. La coordination opérationnelle passe généralement par l'intermédiaire des chargés de mission RMI de la Préfecture et du département qui préparent et élaborent le PDI et suivent le travail des CLI. Ce sont bien souvent ces responsables administratifs qui assurent la continuité de la coopération face aux changements liés à la nomination de nouveaux Préfets ou aux élections des conseils généraux. La coordination verticale entre le niveau départemental et les acteurs de terrain passe par plusieurs canaux: participation, voire présidence, des représentants du Préfet ou/et des élus locaux du Conseil général aux CLI; contractualisation et financement d'organisations d'insertion et d'initiatives locales; invitation annuelle des acteurs institutionnels et associatifs au Conseil départemental d'insertion (CDI).

- **Au niveau local**, les 650 commissions locales d'insertion (CLI) doivent, en plus de la validation des contrats d'insertion, développer l'offre local d'insertion en recensant les besoins des allocataires et mobilisant les acteurs locaux. C'est à ce niveau que se confrontent les points de vue d'une grande diversité des acteurs locaux: représentants de l'Etat, de l'ANPE, de la CAF, de la DDTE, des services départementaux d'action sociale et des CCAS, des chambres de commerce, des associations, etc.). C'est un lieu central de coordination où en même temps les besoins des allocataires sont évoqués, où les contrats d'insertion sont validés, où les préoccupations des travailleurs sociaux peuvent remonter, où le recoupement entre le dossier administratif et dossier d'insertion peut être effectué, où le représentant de l'Etat rappelle les règles de la loi et des circulaires, où des règles d'aides financières ponctuelles sont édictées, où les programmes locaux d'insertion sont élaborés... Un des enjeux du fonctionnement des CLI tient au partage du temps de travail entre, d'une part, une gestion individuelle des dossiers, à travers l'examen des contrats d'insertion et la recherche de solutions personnalisées et, d'autre part, le soutien à la mise en place d'actions et outils d'insertion sur l'ensemble d'un territoire. Faute de moyens face à la montée du nombre d'allocataires dans les années 90, les CLI ont trop souvent eu tendance à se concentrer sur l'examen des contrats d'insertion et sur le traitement des situations les plus problématiques au détriment d'un rôle d'animation des acteurs de l'insertion. La coordination verticale avec les travailleurs sociaux et les autres acteurs en contact avec les usagers est souvent indirecte puisque travailleurs sociaux et ALI participent rarement aux CLI, mais sont représentés par les responsables des centres d'action sociale. On soulignera aussi que les Présidents de CLI n'ont pas d'autorité pour animer le travail des instructeurs locaux et que les travailleurs sociaux jouissent d'une forte autonomie dans leur relation à l'usager.
- **Au niveau des usagers**, l'ouverture des droits et l'élaboration du contrat d'insertion s'effectuent auprès des services instructeurs (CCAS, service départemental d'action sociale, associations agréées). Au niveau de la procédure d'entrée et de suivi des bénéficiaires, la division du travail entre instruction des dossiers RMI, élaboration du contrat d'insertion et suivi de l'allocataire a été progressivement rationalisée entre les travailleurs sociaux et autres agents détachés (ALI, agents des cellules d'appui) sur le RMI. Pour autant, cela n'a pas suffi à assurer un soutien satisfaisant des allocataires dans leur démarche d'insertion puisqu'en moyenne seulement la moitié d'entre eux disposent d'un contrat d'insertion en cours de validité, notamment dans les gros centres urbains. Au niveau du soutien à l'insertion professionnelle des allocataires, la coordination quotidienne des actions entre les travailleurs sociaux, animateurs locaux d'insertion, agents ANPE et autres acteurs locaux d'insertion reste largement informelle. Elle dépend plus souvent des contacts et de l'implication de chaque agent que d'une coopération organisée entre directions des services sociaux et de l'emploi. Le risque est bien évidemment que la multiplication des interlocuteurs aboutisse à renforcer l'inéquité dans le traitement et l'incohérence des propositions faites aux bénéficiaires du RMI en matière d'aide à l'insertion professionnelle.

Au total, la multiplication des niveaux de coordination et des acteurs impliqués fait du RMI un dispositif complexe dont le fonctionnement manque de lisibilité pour les usagers comme pour les citoyens. Bien que définie par la loi et la réglementation,

la chaîne des décisions et des responsabilités tant politique qu'opérationnelle n'est pas toujours lisibles et les actions menées difficiles à évaluer y compris pour les institutions et acteurs impliqués.

La coordination en pratique

Même s'il laisse des marges de manœuvre aux acteurs, la coordination du volet insertion du dispositif RMI est fortement structurée:

- A chaque niveau, les instances de coordination (DIRMI, CDI, CLI, services instructeurs), les responsabilités des acteurs (Préfet, Conseil général, CAF...) et les procédures (PDI, PLI, contrat d'insertion) ont été établies par la loi puis précisées par des décrets et des circulaires.
- Des conventions nationales et territoriales entre ministères et administrations (DIRMI, ANPE, CAF) qui sont ensuite adaptées et déclinées au niveau local par des conventions départementales entre le Préfet, le Conseil général et les services déconcentrés de l'Etat (ANPE, CAF, DDASS). Le passage par des conventions souvent imposées d'en haut force les responsables administratifs à engager leur institution dans des partenariats d'objectifs et de moyens. L'inconvénient d'un tel processus est qu'il n'est pas volontaire et que l'investissement n'est pas forcément la manifestation d'un projet partagé.
- Dans le cadre du RMI, la pratique des conventions nationales adaptées au niveau territoriales a été à plusieurs reprises utilisée pour la mise à disposition de personnel ANPE et DDASS auprès du Préfet pour la gestion du RMI, le cofinancement de postes ANPE ou ALI par le Conseil général détachés sur le dispositif RMI, la délimitation des circonscriptions des CLI. L'établissement de conventions a été réaffirmé et étendu par l'article 156 de la loi de prévention et de lutte contre les exclusions de 1998.

Cette forte structuration fait que sur l'ensemble du territoire français, le dispositif RMI a une certaine uniformité et cohérence quant à son organisation et ses procédures. Pour autant, les études de cas (Ille-et-Vilaine, Isère, Oise) ont montré de fortes disparités dans l'organisation comme dans les pratiques en matière d'insertion professionnelle entre les départements. Au niveau local, il est possibles de distinguer plusieurs facteurs spécifiques de coordination:

- L'affirmation d'une volonté politique et d'objectifs prioritaires qui ne transparaît pas toujours à la lecture des PDI et dans le discours des acteurs;
- Le "plus" d'une culture de la négociation entre élus locaux et l'Etat. La tradition de partenariat entre élus locaux et administration, comme en témoignent les exemples des départements de l'Ille-et-Vilaine et de l'Isère, facilite la prise de décision et l'affichage d'une politique d'insertion;
- Le degré d'institutionnalisation de la collaboration entre État et département: existence d'un comité de pilotage, dispositif de gestion conjointe;
- Le pilotage et la concentration des moyens par une même institution du volet insertion du RMI et du PLIE permettant de mutualiser les financements et d'étendre la logique d'insertion du RMI à d'autres publics en difficulté: jeunes, chômeurs longue durée, allocataires d'autres minima sociaux;
- La décentraliation d'une partie des crédits d'insertion aux CLI qui, comme en Isère ou en Ille-et-Vilaine, offre une réponse rapide au plus près des besoins des usagers et une mobilisation plus forte des élus locaux dans l'élaboration des projets d'insertion;
- La définition de jurisprudences et réglementations locales par les CLI en réponse à des demandes d'aides individuelles récurrentes (garde d'enfants, transport, permis de conduire, etc.);

- Le financement de poste d'agents spécialisés dans l'insertion professionnelle (ALI, équipe de placement en entreprise) qui suppose une compétence particulière par rapport à l'action sociale classique et au travail des agences pour l'emploi;
- Une division du travail entre instruction/ouverture des droits, contrat et insertion professionnelle et insertion sociale. Si, dans certains départements, l'instruction du dossiers et l'élaboration du contrat d'insertion sont effectuées par un même travailleur social, en Isère et Ile-et-Vilaine, ces fonctions sont assurées par des agents différents;
- Le partage d'un même lieu de travail qui favorise les collaborations entre des chargés de mission RMI Etat et Conseil général. De même, l'expérimentation d'espaces sociaux communs regroupant divers intervenant préfigure une forme de guichet unique qui facilite le suivi et le règlement des problèmes en temps réel;
- Les formes de rédaction et de signature du contrat d'insertion. Dans la CLI de Grenoble, c'est l'allocataire du RMI qui rédige son contrat d'insertion et l'envoie à la CLI sans médiation du travailleur social. Sur la ville de Rennes, les ALI utilisent des contrats d'insertion présignés par le président de la CLI.

Au-delà des différences, un certain nombre de dysfonctionnements propres au RMI et communs à l'ensemble des départements demeure:

- Le fonctionnement très formel des Conseil départementaux d'insertion (CDI) qui ne joue pas son rôle d'élaboration et de mise en débat des politiques locales d'insertion;
- Une coopération insuffisante entre services sociaux et les services publics de l'emploi qui, malgré des collaborations informelles, ne permet pas la création d'une culture commune;
- La faiblesse des taux de contrat d'insertion surtout en milieu urbain qui révèle la difficulté de combiner accompagnement personnalisé de qualité et gestion d'un dispositif de masse;
- La lenteur dans la mise en place d'outils informatiques communs d'échange et de suivi d'informations sur la situation des bénéficiaires du RMI entre le service de paiement (CAF) et le service d'insertion (ALI/CLI).
- La stigmatisation des allocataires en milieu rural par les élus locaux en milieu rural conduit parfois à des condamnations morales qui bloquent les solutions d'insertion.
- La faiblesse de l'évaluation des actions d'insertion financées, mis à part le nombre de Rmistes engagés dans chaque action. En outre, les études sont trop rarement suivies d'effets et de changements.
- Une insuffisante prise en compte de la parole et de l'avis des allocataires qui passent essentiellement par les travailleurs sociaux. Il n'y a pas eu jusqu'à présent de forme de représentation des usagers.

La coordination comme signe d'une décentralisation inachevée

Si le volet revenu minimum relève de la solidarité nationale donc d'un versement assuré par l'État, il n'en va pas de même pour le volet insertion. Agir sur l'ensemble des causes de la pauvreté nécessite une mobilisation de l'ensemble de la société, ce qui suppose forcément des mécanismes de coordination entre intervenants. Le RMI peut être vu comme la reconnaissance par l'Etat providence que la gestion centralisée et administrative de droits et services sociaux ne suffit plus à combattre les nouvelles formes de pauvreté. L'Etat en appelle donc à coordonner sa politique et ses administrations de tutelle avec d'autres institutions et acteurs locaux pour mettre en œuvre les politiques et actions d'insertion. Ainsi, une politique sociale comme le RMI a été délibérément conçue pour être relayée au niveau local, de façon non réductible à l'application des règles préétablies. Par la décentralisation des décisions et des financements, il y a bien la recherche d'un mode d'action publique plus efficient à travers l'idée que c'est au plus près des besoins des usagers et des initiatives socio-économiques locales que se trouveront les solutions à l'exclusion sociale. Pour autant, cette décentralisation reste inachevée et le modèle d'action publique est

toujours à la recherche d'un nouvel équilibre. Tout en laissant des marges de manœuvre importantes aux acteurs locaux dans la mise en place du dispositif RMI, l'Etat continue à maîtriser les principaux outils d'insertion (définition et financement des mesures emploi) et à fixer les cadres de la coordination (CDI, CLI, contrat d'insertion). L'exigence de coordination vient d'abord du haut. Il s'agit souvent d'un partenariat "obligé" auquel les services déconcentrés de l'Etat et les acteurs locaux participent parce que les circulaires l'exigent et que les élus les président.

Le RMI repose avant tout sur une coordination inter-administrative et sur une coordination opérationnelle plus ou moins formalisée entre agents des services publics, travailleurs sociaux et acteurs de l'insertion. Ces coordinations permettent de mieux définir les compétences et de répartir les responsabilités entre administrations nationales et territoriales. Mais elles ne permettent pas véritablement une coordination politique de la lutte contre l'exclusion au sens d'un engagement réciproque entre acteurs publics et acteurs socio-économiques locaux autour d'un projet commun. Face à la montée des disparités départementales en matière d'insertion (différence de taux de contrats d'insertion, de niveaux de consommation des crédits insertion...), les possibilités d'amélioration des formes de coordinations liées à la lutte contre l'exclusion sociale font débat. Il y a une tension entre une option où l'Etat fixe des normes, des règles et laisse les différents acteurs et niveaux s'organiser pour respecter les normes et une option plus décentralisatrice qui va plus loin dans la co-construction et co-gestion des politiques sociales avec les élus et acteurs locaux de l'insertion. Dans la première option, l'acteur public cherche à retrouver la maîtrise, sinon le résultat de la coordination, et revient au centre du dispositif et du processus. Cela passe par un renforcement du rôle du Préfet désigné, non seulement comme garant de l'équité sur tout le territoire, mais comme coordinateur principal des acteurs et des dispositifs de lutte contre les exclusions. La seconde option serait d'aller vers plus de démocratie locale en reconnaissant aux instances de coordination un rôle politique, ce qui implique une co-responsabilité des membres vis-à-vis des citoyens. Faut-il donner plus de compétences aux municipalités face à l'Etat dans la gestion du RMI ou renforcer le rôle du Préfet comme coordinateur principal ? Faut-il instaurer une gestion plus paritaire du dispositif ouverte aux acteurs de la société civile ou recentrer la prise de décisions autour des deux ou trois administrations compétentes ? L'amélioration de l'accueil et des services aux usagers passe-t-elle par leur représentation dans les instances de coordination et les administrations (CLI, CDI, ANPE, CAF) ?

Les limites de la coordination

Le volet insertion du RMI comme des récentes politiques publiques de l'emploi (emplois-jeunes, réduction du temps de travail) et sociales (loi de prévention et de lutte contre les exclusions) s'inscrivent dans une évolution des politiques publiques qui prévoient désormais, au stade de leur conception, l'existence de partenariats et d'espaces de coordination dans leur mise en œuvre. Les politiques d'insertion se sont en particulier construites sur l'idée que leur réussite dépend de la qualité des partenariats locaux entre acteurs institutionnels et sociaux. Cependant, l'importance de la coordination dans les politiques d'insertion par rapport à d'autres facteurs continue à faire débat. Plusieurs décideurs publics et responsables administratifs interviewés ont, tout en soulignant l'importance de la coordination institutionnelle, insisté sur les changements socio-économiques intervenus dans les années 90. Quelles que soient la qualité de la coordination locale entre services de l'emploi et services sociaux, la mobilisation et la capacité d'innovation de la société civile dans des projets innovants, des paramètres comme le développement du chômage de masse, la précarisation des emplois, la prolongation de la scolarité des jeunes et leur entrée tardive dans la vie active ont eu des effets déterminants sur le nombre, le profil et la réinsertion économique des RMIstes. Tout l'enjeu de la coordination institutionnelle en matière d'insertion des allocataires du RMI est de savoir si elle améliore les perspectives de retour sur le marché du travail ou si au contraire elle accentue l'exclusion et la stigmatisation.

L'impact sur les bénéficiaires des minima sociaux

L'impact des mécanismes de coordination sur les bénéficiaires des minima sociaux est difficile à mesurer tant il est compliqué de faire la part, dans la montée de la précarité et de la pauvreté, entre les facteurs socio-économiques (montée du chômage, évolution des solidarités familiales, etc.) et les facteurs institutionnels.

En ce qui concerne l'effet des politiques publiques de l'emploi (CES, CEC, CIE...) sur l'insertion professionnelle des allocataires, ils sont ambivalents. S'ils permettent de garder le contact avec le monde du travail, ils alimentent également la précarité des emplois, notamment dans le secteur public. Pour beaucoup de RMIstes, les CEC et CES constituent un "temps partiel massivement contraint" qui est souvent perçu comme un "petit boulot" (bad job) puisqu'il débouche trop rarement sur un emploi durable. Pour ce qui est de la place du contrat d'insertion dans le retour à l'emploi des allocataires du RMI, le taux de contrat d'insertion qui est d'environ 50% au niveau national est très délicat à interpréter. En effet, le nombre de signataires ne reflète qu'imparfaitement l'aide à l'insertion effectivement réalisée par les services sociaux et l'ANPE puisque de nombreux allocataires bénéficient d'un suivi social et de l'aide de l'ANPE sans que cela donne toujours lieu à contractualisation. Au total, le profil sociologique des allocataires joue un rôle déterminant dans les chances de sortie vers l'emploi et le contrat d'insertion est plus garant d'un suivi social que d'un véritable outil de réinsertion professionnelle. Le dernier aspect relatif à l'impact de la coordination sur le retour à l'emploi concerne la question de la trappe à pauvreté. Le retour à l'emploi entraîne un certain nombre de coûts qui le rend peu attractif pour les allocataires du RMI surtout lorsqu'il s'agit d'un emploi à temps partiel, de courte durée ou à horaires atypiques. La couverture médicale universelle (CMU) devrait permettre de lever les freins liés à la perte de l'aide médicale gratuite. Mais plus encore que les coûts, c'est la complexité et le manque de lisibilité des procédures de cumul entre RMI et salaire qui sont des freins à la reprise d'activité. Les règles actuelles sont incompréhensibles pour les allocataires et difficiles à appliquer pour les agents. Le système de déclaration trimestrielle des revenus à la CAF et l'existence de seuils dans les modes de calcul des allocations rendent quasiment impossible l'anticipation de ses revenus futurs pour un allocataire et renforcent le sentiment d'insécurité face à l'avenir. Les allocataires préfèrent rester dans un système qui leur procure une régularité de revenu même très faible sachant que leur budget ne peut absorber le moindre imprévu. Le cumul avec le travail au noir apparaît à d'autres moins contraignant. C'est un frein au retour à l'emploi.

J. Gautrat, L. Fraisse et E. Bucolo, CRIDA, Paris

Pour plus de renseignements sur les travaux de la Fondation dans ce domaine, veuillez contacter:

Teresa Renehan
Chargée de liaison de l'information
Téléphone: (353 1) 204 31 26
Fax: (353 1) 282 64 56
E-mail: ter@eurofound.eu.int

EF/02/54/FR

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail est un organe tripartite de l'EU, dont le rôle est de fournir aux décideurs en matière de politique sociale des conclusions, des connaissances et des conseils à partir de recherches comparatives. La Fondation a été fondée en 1975 par le Règlement (CEE) n° 1365/75 du 26 mai 1975.