

CAHIER DE ReCHERCHE

AVRIL 92

■ N° 32

CREDOC
"Bibliothèque"

142, rue du Chevaleret

75013 PARIS

Tél. : (1) 49 77 85 06

LE REVENU MINIMUM D'INSERTION ET L'ACCES A L'EMPLOI :

Quelques éléments de réflexion
sur la situation française

(et version anglaise)

Michel Legros
Bernard Simonin

Crédoc - Cahier de recherche. N° 32. Avril 1992. dans la Revue "Travail et Société" N° 16/2 - 1991

CREDOC

CREDOC•Bibliothèque



R⁷ 032

CREDOC

CAHIER DE RECHERCHE

**LE REVENU MINIMUM D'INSERTION
ET L'ACCES A L'EMPLOI :
QUELQUES ELEMENTS DE REFLEXION
SUR LA SITUATION FRANCAISE
(et version anglaise)**

Michel LEGROS

Bernard SIMONIN

Ce document reprend l'article paru dans la revue
"Travail et Société" n°16/2 - 1991

Avril 1992

142, rue du Chevaleret
7 5 0 1 3 - P A R I S

Le revenu minimum d'insertion et l'accès à l'emploi: quelques éléments de réflexion sur la situation française

Michel Legros et Bernard Simonin¹

I. Le dispositif

1.1 La création du revenu minimum d'insertion (RMI) en France

Le débat politique

La création d'un revenu minimum garanti commence à être sérieusement envisagée en France au milieu des années quatre-vingt avec la montée manifeste de la grande pauvreté, qui se traduit, dans ses symptômes les plus spectaculaires aux yeux du public, par la multiplication des situations où des personnes, souvent jeunes, se retrouvent sans domicile fixe et sans aucune ressource. L'expression «nouvelle pauvreté», même si elle ne peut guère asseoir sa légitimité sur des analyses très rigoureuses des évolutions récentes dans la composition de la population pauvre, est largement reprise dans les médias pour signifier que la paupérisation menace des couches nouvelles de personnes et l'on relie, bien sûr, ce phénomène à la montée rapide d'un chômage de longue durée involontaire qui laisse une partie des demandeurs d'emploi sans aucune possibilité de percevoir des allocations compensant l'absence de revenus du travail. Aussi le discours gouvernemental sur la qualité de la protection sociale en France, caractérisée par de nombreuses prestations spécialisées qui rendraient inutile la création d'un revenu minimum, est de plus en plus contesté. Un rapport du Conseil économique et social, rédigé par J. Wresinski (fin 1986) et faisant la liste de toutes les insuffisances du système de protection sociale français, a un grand

¹ Michel Legros est directeur du département «Evaluation des politiques sociales» au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), Paris; Bernard Simonin est maître de recherches au Centre d'études de l'emploi, Noisy-le-grand, France.

retentissement dans l'opinion et permet d'élargir le débat sur l'opportunité de créer un revenu minimum.

Cette création fait partie des engagements de François Mitterrand lors de la campagne présidentielle de 1988, marquant ainsi la différence des socialistes par rapport au Gouvernement de Jacques Chirac, qui avait été souvent accusé entre 1986 et 1988 de vouloir démanteler la protection sociale française. Et c'est l'une des premières mesures prises par le Gouvernement Rocard au second semestre 1988 qui recueille un large assentiment dans le pays.

Une volonté d'aide à l'intégration économique et sociale

Par rapport aux dispositifs existant dans beaucoup d'Etats du Nord de l'Europe, le revenu minimum d'insertion français se veut à la fois voisin et original. Le calcul du montant de l'allocation ressemble à ce qui se fait ailleurs. Il s'agit d'une allocation différentielle dont le montant varie en fonction de la taille et de la composition du ménage, et du niveau des autres ressources dont dispose ce ménage. Son versement n'est pas limité dans le temps (pourvu que l'allocataire justifie périodiquement du faible niveau de ses autres ressources). Le RMI peut être attribué à toute personne sans ressources, y compris aux étrangers sous certaines conditions. Par contre, en sont exclus les jeunes de moins de vingt-cinq ans s'ils n'ont pas d'enfants à charge.

Comme dans bien d'autres pays, le RMI a été conçu comme un «dernier filet de sécurité» qui serait perçu lorsque le ménage ne pourrait pas prétendre à d'autres catégories de prestations plus avantageuses et dont le montant ne devrait pas dépasser celui des principales allocations spécialisées versées aux adultes en retraite ou ne pouvant accéder à l'emploi (chômeurs, handicapés, malades, etc.). Par ailleurs, le Gouvernement a voulu éviter que le RMI puisse être un facteur de désincitation au travail. Le niveau de l'allocation a donc été fixé de telle façon que, quelle que soit la composition du ménage, celui-ci ait un avantage financier sensible à ce qu'au moins un de ses membres travaille à temps plein, même en ne percevant que le SMIC (le salaire minimum interprofessionnel de croissance), plutôt que de se contenter de toucher l'allocation.

L'originalité du RMI, par rapport aux modèles étrangers, est supposée provenir du volet insertion. Le dispositif ne se contente pas de fournir une aide financière à ceux qui en ont le plus besoin, il est censé aussi leur proposer les soutiens nécessaires pour qu'ils puissent réussir leur intégration économique et sociale. Au moment du vote de la loi, il est certain que ce volet insertion du RMI était loin d'être maîtrisé et recelait beaucoup d'ambiguïtés qui n'ont d'ailleurs pas toutes disparu aujourd'hui.

Les ambiguïtés de la loi

Plus qu'une conception claire de ce que doit être l'aide à l'intégration économique et sociale des populations défavorisées, la référence à l'insertion nous semble refléter d'abord la volonté du Gouvernement d'obtenir un vote

Le revenu minimum d'insertion en France

consensuel au Parlement sur la loi instaurant le RMI. C'est en effet une satisfaction donnée, pour des raisons différentes, à l'ensemble des tendances politiques représentées au Parlement.

Vis-à-vis de la Gauche, on souligne qu'il ne s'agit pas, en instaurant le RMI, de verser simplement une allocation et de se «débarrasser» du problème de la pauvreté à peu de frais en se donnant bonne conscience. La référence à l'insertion «prouve» qu'on veut mettre en oeuvre une politique de lutte contre l'exclusion.

Pour rassurer la Droite, on insiste sur la signature du contrat d'insertion par l'allocataire. Celui-ci ne peut pas se contenter de recevoir son allocation sans contreparties. Il doit s'engager à faire les efforts nécessaires pour entamer et réussir son parcours d'insertion. Le RMI ne risque donc nullement d'être une «prime à la paresse» et à la marginalité sociale.

Dans le domaine de l'insertion, les textes conservent d'ailleurs une ambiguïté maintes fois soulignée par les juristes qui empêche de parler d'un véritable contrat liant conjointement le bénéficiaire et la collectivité. L'usager du RMI ne bénéficie que d'un droit très limité à l'insertion: il n'est nullement assuré de se voir proposer par la collectivité une solution adéquate à ses projets d'intégration. Mais son devoir d'insertion apparaît, de fait, dans bien des cas, tout aussi limité: l'allocation n'est pas nécessairement supprimée s'il n'y a pas une volonté personnelle claire d'intégration.

1.2 Les règles de fonctionnement du RMI

Sans entrer dans une description détaillée du fonctionnement complexe du dispositif, il est possible de résumer ses traits principaux.

L'appel au partenariat

Au début des années quatre-vingt, le pouvoir normal de décision en matière d'action sociale avait été transféré de l'Etat à une collectivité territoriale, le département (dont l'organe politique est le Conseil général). La création du RMI a entraîné, de fait, une recentralisation partielle de l'action sociale: l'Etat supporte le coût de l'allocation, fixe son montant et définit les règles de son versement. Par ailleurs, le département a légalement l'obligation de consacrer au moins 20 pour cent du montant des allocations versées par l'Etat à des actions d'aide à l'insertion.

Toutefois, cette affirmation du rôle de l'Etat ne signifie pas pour autant qu'il a cherché à assurer seul la conduite de la politique d'aide à l'intégration. Avec le transfert de la plupart des travailleurs sociaux de ses anciens services vers les services du département au moment de la décentralisation, il ne disposait plus, de toute façon, des personnels nécessaires.

Le maître mot de la politique d'insertion a donc été le partenariat. Partenariat, d'abord, avec le département: le président du Conseil général est coresponsable, avec le préfet du département représentant de l'Etat, de la définition du plan départemental d'insertion qui fournit le cadre général de la politique d'aide à l'intégration des usagers du RMI dans chaque

département. Mais aussi un appel beaucoup plus large à la participation de tous les services et organismes, publics et privés, qui peuvent concourir à la réussite d'une politique qui se veut multidimensionnelle et cohérente, dans un contexte où les moyens humains et financiers consacrés à l'insertion restent limités. Il s'agit de sortir le dispositif RMI de la seule dimension «action sociale» (par là on est en cohérence avec la volonté d'insertion), d'où:

- la création d'une délégation interministérielle au RMI responsable du dispositif au niveau national, alors que continue à exister parallèlement la Direction de l'action sociale;
- la mise en place, aux niveaux local et départemental, d'instances de décision réunissant de nombreux partenaires et placées sous la double autorité des représentants du département et de l'Etat: conseil départemental d'insertion (CDI) et commissions locales d'insertion (CLI).

Une nette séparation entre le versement de l'allocation et la signature du contrat d'insertion

L'allocation est versée par les organismes gestionnaires le plus rapidement possible et ceux-ci sont également chargés de contrôler le bien-fondé de la demande d'allocation et l'exactitude des ressources déclarées. La signature du contrat d'insertion suit une tout autre procédure. Il y a d'abord une coordination globale des actions d'insertion proposées grâce au programme d'insertion défini par le CDI. Quant au contrat, il est signé entre l'usager et le président de la CLI après avoir été instruit par un travailleur social chargé du suivi de la personne. C'est un contrat au contenu individualisé qui, suivant les besoins, peut comprendre des actions d'aide à l'autonomie sociale et des actions devant favoriser plus directement la reprise d'emploi. Ces contrats sont d'assez courte durée (quelques mois en général) et il doit donc, si nécessaire, y avoir une succession de contrats dont le contenu se modifie en fonction de l'évolution de la situation et des besoins de l'allocataire et des autres membres du ménage.

Un accès plus facile à divers types de droits et de services

On a cherché à remédier aux diverses insuffisances de la politique sociale mises en évidence par le rapport du Conseil économique et social en 1986. Si, globalement, les familles pauvres bénéficiaient d'un minimum de couverture sociale, les personnes seules n'ayant plus accès à un emploi stable depuis longtemps se retrouvaient parfois dans des situations dramatiques. On a donc pris les mesures nécessaires pour améliorer cette couverture, notamment en matière de santé (droit à la prise en charge des frais médicaux et aux programmes de prévention) et de logement (droit aux allocations logement, facilités pour rembourser des dettes de loyers, aides pour améliorer les conditions de logement, etc.).

Le revenu minimum d'insertion en France

1.3 La mobilisation des mesures pour l'emploi

On ne savait pas, a priori, quelle serait la composition exacte de la population bénéficiant du RMI, mais on était sûr que presque personne n'aurait un emploi stable à temps plein et que la proportion de ceux qui exerceraient une activité, même précaire et à temps partiel, serait assez faible. La part des inactifs ne serait pas négligeable, mais il était probable que le public du RMI serait en majorité composé de chômeurs de longue durée. La politique d'aide à l'insertion devait comporter, comme on l'a dit, un volet «aide à l'autonomie sociale» mais il était évident qu'elle serait d'abord jugée par l'opinion, et par les usagers du RMI eux-mêmes, sur sa capacité à proposer des solutions crédibles pour favoriser le retour progressif à l'emploi d'une population rejetée depuis longtemps hors des entreprises.

Les orientations de la politique française depuis dix ans

Un tel objectif paraît, de prime abord, difficile à atteindre. On sait que la France n'a pas obtenu, dans les années quatre-vingt, de résultats très encourageants dans sa politique de lutte contre le chômage et que la reprise économique constatée depuis quelques années n'a qu'un faible impact sur l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) qui s'est stabilisé autour de 2,5 millions. Par ailleurs, les mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée n'ont pas empêché la lente augmentation des chômeurs déclarant être à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an; 49 pour cent du total des répondants en 1988 dans l'enquête coordonnée par Eurostat, soit un taux légèrement inférieur à la moyenne observée dans les pays de la Communauté européenne (55 pour cent), mais beaucoup plus élevé que celui relevé dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Ce résultat médiocre semble s'expliquer par une conjonction de facteurs négatifs pour la création nette d'emplois en France depuis dix ans; rythme d'augmentation de la production assez faible et croissance plutôt élevée de la productivité du travail, notamment dans le tertiaire². Il ne peut pas, nous semble-t-il, être totalement imputé à un désintérêt des gouvernements successifs pour le problème du chômage de longue durée. Depuis le début des années quatre-vingt, les pouvoirs publics ont en effet consacré des moyens assez importants pour lancer une bonne partie des mesures adoptées dans les autres pays développés³. Celles-ci s'articulent traditionnellement autour de trois axes:

- orientation, formation et recyclage des chômeurs de longue durée;
- création d'emplois ou d'activités réservés dans le secteur non marchand;

² Voir à ce sujet l'article de Michel Husson à paraître dans la revue de l'IRES, 1991.

³ Pour une présentation complète des politiques de traitement social du chômage depuis dix ans en France, on pourra lire le livre récent de Simon Wuhl: *Du chômage à l'exclusion* (Paris, Editions Syros Alternatives, 1991).

- création directe d'emplois dans le secteur privé (ou au moins un avantage donné aux chômeurs de longue durée par rapport aux autres actifs), grâce à des incitations financières, des primes à l'embauche, des exonérations de charges pour les entreprises.

Toutefois, on peut noter que l'équilibre entre ces divers types de programmes s'est modifié au cours du temps en France. Les orientations prises pour les mesures en faveur des chômeurs de longue durée ont suivi en général avec un peu de retard celles qui avaient été définies pour les jeunes demandeurs d'emplois, public prioritaire au cours de la précédente décennie compte tenu du taux élevé de chômage parmi les moins de vingt-cinq ans.

L'échec partiel du «tout formation»

A partir de 1981, l'effort a surtout porté sur la formation. L'analyse qui dominait alors était celle du manque de qualification des demandeurs d'emplois à qui il fallait en priorité redonner une «seconde chance», en leur proposant des stages qualifiants ou préqualifiants d'assez longue durée (de quelques mois à plus d'une année) qui se déroulaient en général à temps plein dans des centres de formation. Les évaluations de ces types de stages ont fourni des résultats passablement négatifs. Très peu de stagiaires réussissaient à obtenir un diplôme à l'issue de leur formation et, globalement, les chances de retrouver un emploi n'étaient pas significativement améliorées à la sortie des stages. On a alors parlé de «stages parkings» et on a de plus en plus évoqué le manque de motivation de beaucoup de stagiaires, d'abord intéressés par les avantages financiers que procurait l'entrée en formation et non par l'espoir de trouver ainsi l'emploi qu'ils souhaitaient occuper. Il n'est pas nécessaire de remettre en cause l'intérêt même des stages de formation pour des chômeurs non qualifiés, si l'on veut expliquer cet échec relatif. Il suffit d'analyser les conditions de fonctionnement des dispositifs pour conclure qu'il n'y avait en effet guère de chances pour qu'on aboutisse à des résultats très positifs:

- les services du travail et de l'emploi ont dû multiplier le nombre des stages pour atteindre les objectifs quantitatifs fixés par le Gouvernement alors que, dans beaucoup de zones, on manquait cruellement d'organismes de formation publics ou privés capables d'assurer dans de bonnes conditions la formation de publics de bas niveau de qualification;
- les modifications incessantes des formules et du volume des stages que l'Etat prévoyait de financer ont empêché les centres de formation qui s'étaient progressivement spécialisés sur ce créneau de développer une stratégie à moyen terme et, en particulier, de stabiliser et de former leur corps enseignant;
- le faible niveau des financements accordés par l'Etat pour chaque stage n'a pas non plus permis aux organismes d'utiliser largement des méthodes pédagogiques innovantes, d'assurer un suivi individuel des

Le revenu minimum d'insertion en France

stagiaires, de proposer des formations à certains métiers nécessitant des équipements coûteux ou des enseignants très spécialisés.

Le rééquilibrage progressif des dispositifs

Ces constats n'ont pas pour autant incité les pouvoirs publics à abandonner la formation des chômeurs peu qualifiés. Mais ils ont amené au moins deux réorientations majeures.

D'une part, ils ont entraîné une refonte globale des dispositifs, avec la préoccupation renforcée d'assurer une meilleure qualité des stages et de fournir aux non-qualifiés la possibilité de définir des parcours de formation aussi adaptés que possible à leurs besoins, avec la création d'un nouveau dispositif, le crédit formation individualisé, entré en vigueur en 1989 pour les jeunes et en 1991 pour les adultes.

D'autre part, ils ont conduit l'Etat à utiliser beaucoup plus les deux autres catégories de programmes d'aide à l'intégration dans l'emploi (abaissment des coûts pour les entreprises privées embauchant un demandeur d'emploi ou l'accueillant en stage, création d'activités publiques). Avec le maintien sur moyenne période d'un niveau de chômage élevé et la montée du chômage de longue durée, un nouveau risque a en effet été de plus en plus fréquemment souligné: celui de la marginalisation sociale d'une partie importante de la population n'ayant plus aucune habitude d'un travail régulier. Puisqu'il devenait clair qu'il était illusoire d'attendre des stages de formation qu'ils produisent des résultats spectaculaires en termes d'entrée dans des emplois stables et qualifiés, il fallait au moins tenter d'éviter cette marginalisation en offrant des possibilités nouvelles d'accès à des activités, mêmes précaires, dans un milieu de travail ordinaire. On espérait que ce retour graduel à des conditions normales de travail augmenterait l'employabilité des personnes, même s'il ne s'accompagnait pas, en général, de la reconnaissance d'une nouvelle qualification professionnelle. Cette réorientation progressive a connu quelques échecs et de nombreuses critiques ponctuelles. Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui le système français d'aide à l'intégration dans l'emploi propose une gamme de mesures plus diversifiée et plus réaliste que par le passé.

Présentation des principales mesures actuelles

Nous avons pris soin de décrire les mesures en faveur de l'ensemble des chômeurs de longue durée car la politique mise en place pour les usagers du RMI s'appuie massivement sur elles. Il n'a pas en effet été prévu la création de formules spécifiques qui leur seraient réservées, si l'on excepte quelques stages de formation uniquement financés par les collectivités territoriales. L'heure étant plutôt à la simplification d'un dispositif d'aides aux chômeurs particulièrement complexe auparavant, on a jugé qu'il était préférable de faire des usagers du RMI des bénéficiaires prioritaires des mesures existantes, quitte à améliorer légèrement les avantages perçus par les employeurs acceptant de les accueillir. Dans ce cadre, les usagers du RMI peuvent s'appuyer, pour leur intégration professionnelle, sur quatre mesures

principales présentées par ordre croissant de proximité à l'emploi (rien n'empêchant par ailleurs, qu'ils trouvent directement un emploi de droit commun):

- Les aides diverses à la définition d'un projet professionnel et l'apprentissage des techniques de recherche d'emploi. L'Agence nationale pour l'emploi dispose de toute une série de modules d'orientation et de formation de courte durée dans ces domaines - bilan professionnel, stage d'orientation approfondie, appui spécifique personnalisé, etc. - par lesquels passent une proportion de plus en plus forte des demandeurs d'emploi en préalable à des propositions d'accès aux autres mesures.
- Les actions d'insertion et de formation (AIF). Menées principalement, mais pas uniquement, sous forme de stages en centre de formation et d'une durée moyenne de cinq cents heures, elles sont caractérisées par leur caractère modulaire et diversifié. Elles remplacent plusieurs formules de stages pour chômeurs de longue durée existant auparavant et ont pour objectif de répondre beaucoup mieux, grâce à leur souplesse, aux besoins personnels et aux objectifs professionnels de chaque stagiaire. Deux cent douze mille chômeurs de longue durée (pour la plupart non usagers du RMI) sont passés par ce dispositif en 1990.
- Le contrat emploi-solidarité (CES) a remplacé, en 1990, les travaux d'utilité collective (TUC). Il s'agit d'un contrat de travail à durée déterminée (2 ans au plus pour les usagers du RMI) et à temps partiel ne pouvant dépasser un mi-temps. Le bénéficiaire est rémunéré sur la base du salaire minimum (environ 2.000 francs par mois pour un mi-temps). Ces contrats ne peuvent être signés que par des organismes du secteur non marchand: collectivités locales, associations, établissements publics, etc. L'Etat prend à sa charge la majeure partie des charges salariales. Deux cent vingt-cinq mille contrats ont été signés en 1990, l'objectif est de 400.000 pour 1991. Ils s'adressent surtout à des jeunes, mais les adultes représentent toutefois le tiers environ des bénéficiaires.
- Le contrat de retour à l'emploi (CRE) dans les entreprises. C'est un contrat de travail d'une durée au moins égale à six mois (sans limite maximale de durée), passé en général pour des emplois à temps plein et pouvant être rémunéré à un taux supérieur au SMIC. L'Etat abaisse le coût du travail pour l'entreprise prenant en charge, sur une durée plus ou moins longue suivant le type de bénéficiaire, la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale. Cent mille contrats ont été conclus au total en 1990⁴.

⁴ D'autres mesures pour les chômeurs de longue durée n'ont pu être présentées dans cet article. Elles concernent moins de personnes, mais elles représentent souvent des voies nouvelles d'aide à l'intégration qu'on cherche à développer fortement: associations intermédiaires, entreprises d'insertion, etc.

Le revenu minimum d'insertion en France

Les enjeux institutionnels

Le fait que les usagers du RMI soient nombreux à pouvoir effectivement démarrer un parcours d'intégration dans l'emploi en utilisant au mieux ces diverses mesures est l'un des enjeux principaux de l'aide à l'insertion dans le dispositif RMI. Pour qu'un tel objectif soit envisageable, il faut au préalable que s'instaure une coopération étroite entre le Service public de l'emploi (SPE) qui gère ces mesures et les travailleurs sociaux chargés de définir avec l'usager le contenu de son contrat d'insertion, de le présenter à la Commission locale d'insertion (qui, bien souvent, ne fait qu'entériner la proposition de l'instructeur du dossier) et de suivre son bon déroulement. Or les agents du SPE et les travailleurs sociaux n'avaient, avant la création du RMI, qu'une habitude très limitée du travail en commun. Le pari du RMI est donc aussi largement institutionnel: il faut rendre cohérente l'action de services qui avaient tendance à s'ignorer. Pour ce faire, on a fixé au niveau national des objectifs quantitatifs d'entrée des usagers du RMI dans chacune des mesures qui viennent d'être présentées, on a détaché des spécialistes de l'Agence nationale pour l'emploi dans les instances RMI, on a accordé une large place aux agents du SPE dans les commissions locales d'insertion.

II. Premiers éléments de bilan

La loi sur le RMI a prévu la création d'une commission nationale d'évaluation. Cette dernière a, depuis 1989, impulsé et coordonné divers programmes d'études et elle remettra ses conclusions à la fin de l'année 1991. Avec son rapport, mais aussi grâce à l'implications de nombreux organismes de recherches et à la multiplicité des études engagées à l'échelon local, on disposera dans un an d'un matériel d'analyse très riche. Jamais en France une mesure de politique sociale n'avait fait auparavant l'objet d'une évaluation aussi approfondie. Les éléments dont nous disposons aujourd'hui sont encore fragmentaires et, bien entendu, nous ne prétendons pas nous substituer à la commission en dressant un bilan complet des deux premières années du RMI. Toutefois, des résultats partiels ont déjà été publiés, qui permettent une première analyse du fonctionnement du volet insertion et des aides apportées aux usagers du RMI dans la recherche d'un emploi. Nous utiliserons, en particulier, les résultats d'une première vague d'enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de 1 965 allocataires constitué par le CREDOC⁵. Ils devront être confirmés et, probablement, infléchis en fonction des informations recueillies auprès de ces mêmes allocataires lors des seconde et troisième vagues d'enquêtes.

Nous présenterons en premier lieu quelques résultats d'ensemble sur les entrées et les sorties du RMI. Nous chercherons à les expliquer en étudiant d'abord les caractéristiques des usagers et la manière dont ils utilisent les

⁵ Cette série d'enquêtes est faite par le CREDOC à la demande de la Commission nationale d'évaluation du RMI.

dispositifs associés à la prestation. Nous examinerons ensuite le fonctionnement du volet insertion et, plus particulièrement, l'entrée dans les mesures pour l'emploi et les chances d'accès à un emploi stable qui en résultent. Enfin, nous dresserons un premier bilan des jugements portés par les usagers sur le RMI en fonction de leurs attentes.

2.1 De faibles taux de sortie hors du dispositif

Les simulations effectuées avant la création du RMI amenaient à prévoir qu'environ cinq cent mille allocations seraient versées chaque mois en France métropolitaine (hors départements d'outre-mer où le taux des allocataires se révèle particulièrement élevé), si tous les ménages y ayant droit demandaient effectivement le bénéfice du RMI. Le bilan 1989 se situait nettement en dessous de ces prévisions, avec près de trois cent mille ménages allocataires au 30 juin 1989 et une montée assez lente de ce nombre au cours des mois suivants. On a donc craint dans un premier temps que le dispositif ne trouve pas son public, beaucoup de bénéficiaires potentiels restant mal informés ou ne réclamant pas leurs droits par crainte, peut-être, du contrôle social que représentait à leurs yeux le contrat d'insertion.

Mais, depuis quelques mois, et sans qu'on puisse l'expliquer par les effets directs du ralentissement économique actuel, le nombre mensuel des allocataires a recommencé à croître sensiblement (plus de quatre cent cinquante mille selon les derniers résultats connus) et le Gouvernement s'inquiète aujourd'hui de cette évolution et des dérapages financiers qu'elle provoque pour le budget de l'Etat. Est donc de plus en plus mise en cause la relative faiblesse des taux de sortie hors du RMI, qui serait le signe, selon certains, de l'échec de la politique d'aide à l'insertion.

Les premières données rendues publiques par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), organisme gestionnaire de l'allocation, sur les sorties du RMI pour les cent soixant-dix mille allocataires les plus anciens, ceux dont les droits avaient été ouverts dès janvier ou février 1989, font état d'un taux de sortie durable⁶ de 27,3 pour cent en juillet 1990. Et les résultats provisoires disponibles pour des cohortes d'entrants un peu plus récentes ne sont pas sensiblement différents. Ces résultats signifient que, dix-huit mois après leur entrée dans le dispositif, au moins les deux tiers des usagers perçoivent encore le RMI et ne disposent donc toujours d'aucune autre source de revenus un tant soit peu importante. C'est dire qu'ils n'ont

⁶ Outre ces 27 pour cent, 9 pour cent des allocataires ne touchent plus l'allocation depuis plusieurs mois, sans qu'on puisse dire s'ils sont sortis durablement du RMI. Il peut s'agir de difficultés administratives (retard dans la fourniture des documents justificatifs par exemple) et le versement de l'allocation sera régularisé par la suite. En fait, le taux de sortie réel du dispositif, dix-huit mois après, se situe entre 27 et 36 pour cent.

Le revenu minimum d'insertion en France

toujours pas eu accès à un emploi⁷ leur assurant un minimum de ressources stables. D'autre part, tous les sortants n'ont pas obtenu non plus un travail, loin de là. Ils ont pu connaître une modification de leur situation familiale augmentant les ressources globales du ménage (mise en couple pour les personnes isolées par exemple), obtenir une prestation spécialisée (retraite, handicap, etc.) ou suivre une formation leur permettant de toucher des prestations d'un montant supérieur au niveau du RMI. Les informations actuellement disponibles sur les motifs de sortie hors du RMI sont partielles, contradictoires, et ne permettent pas de préciser la proportion des sortants ayant aujourd'hui des revenus du travail et, encore moins, ceux qui parmi eux peuvent maintenant compter sur un emploi stable. Mais, en tout état de cause, le pourcentage des premiers usagers du RMI aujourd'hui «tirés d'affaire» parce qu'ils connaissent une réintégration durable dans un emploi non précaire, même peu rémunéré, est faible.

2.2 Les usagers du RMI: diversité et ressemblance

Le fait que les allocataires du revenu minimum d'insertion forment une population hétérogène n'étonnera ni le législateur, qui a prévu une allocation différentielle et un mécanisme attributif privilégiant la diversité du local, ni les professionnels du social, qui se trouvent chaque jour confrontés à la diversité des demandes émanant de personnes à faibles ressources. Allocation de ressources destinée à assurer un revenu minimum, le RMI est une prestation à vocation généraliste, à la différence de l'allocation de parent isolé (API) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), et ce caractère, à lui seul, devrait expliquer l'hétérogénéité des allocataires.

L'hétérogénéité des allocataires

L'hétérogénéité des allocataires réside d'abord dans la diversité de leurs caractéristiques socio-démographiques. Les allocataires du RMI sont plutôt jeunes, si la moitié d'entre eux (53,9 pour cent) a entre vingt-cinq et quarante ans, près de 12 pour cent ont plus de cinquante-cinq ans. En ce qui concerne la structure familiale, on peut noter qu'un allocataire sur deux vit seul et sans enfant (un tiers d'hommes seuls et 20 pour cent de femmes seules). Cependant, cela ne doit pas occulter la forte présence de familles monoparentales (20 pour cent) et de familles nombreuses (près de 10 pour cent).

Cette hétérogénéité s'applique aussi à des secteurs comme la santé des allocataires ou leur logement. Ainsi, dans ce dernier domaine, on rencontre des personnes logées gratuitement, hébergées dans la famille ou chez des

⁷ En fait, un allocataire qui obtient du travail peut cumuler en partie ses revenus du travail et le bénéfice du RMI si les premiers restent faibles. Cette décision a été prise pour favoriser au maximum la volonté des usagers à trouver un emploi, même précaire. Mais la période de cumul possible est très limitée et elle est d'autant plus courte que les revenus du travail sont élevés.

amis (30 pour cent), des propriétaires ou accédants à la propriété (6,5 pour cent), des locataires de logement HLM (31 pour cent), des locataires du secteur privé, sous-locataires, locataires d'un meublé ou d'une chambre d'hôtel (26 pour cent). Les personnes sans-abri, hébergées en accueil d'urgence, logées en habitation de fortune représentent 7 pour cent des allocataires.

En matière de formation, même si le bas niveau de formation des allocataires est indéniable, des différences significatives apparaissent entre ceux qui sont issus de l'enseignement supérieur et ceux qui affirment n'avoir jamais fréquenté l'école. L'allongement de la durée légale des études fait que les allocataires plus jeunes présentent un niveau de formation supérieur. Ainsi, le taux de non-scolarisation est beaucoup plus faible chez les jeunes que chez leurs aînés (il peut atteindre 40 ou 50 pour cent chez les plus de soixante ans). Par ailleurs, le niveau de formation est étroitement corrélé avec la nationalité de l'allocataire; la différence la plus importante se situe pour les personnes n'ayant jamais fréquenté l'école: le taux est de 3,3 pour cent parmi les Français et de 30,6 pour cent parmi les allocataires étrangers. Si quelque 10 pour cent des allocataires affirment avoir achevé un cycle long (niveau baccalauréat), un tiers semble avoir terminé des études professionnelles courtes (la plupart n'ayant pas obtenu de diplôme), les autres ont interrompu précocement leur scolarité.

Il serait possible d'accumuler les exemples confirmant cette hétérogénéité dans les manières de vivre, de penser et de se comporter. Il n'existe pas un modèle d'allocataire mais une multiplicité de groupes différents.

*Isolement et éloignement du monde du travail:
des facteurs communs aux allocataires*

Si les allocataires du revenu minimum d'insertion ne peuvent se ranger dans un groupe homogène, il ne faudrait pas oublier, au-delà des différences, l'existence de quelques facteurs unificateurs.

Sur le plan socio-démographique, par exemple, près de 70 pour cent des allocataires sont célibataires, divorcés, veufs ou séparés. Le revenu minimum d'insertion s'adresse surtout à des personnes isolées, élevant parfois un ou deux enfants, mais à l'écart de toute conjugalité. Le taux d'allocataires provenant de villes de plus de 100 000 habitants est de l'ordre de 60 pour cent de l'échantillon du CREDOC.

La ressemblance des allocataires ne peut se réduire à leurs caractéristiques socio-démographiques. D'autres aspects confortent l'hypothèse d'une similitude relativement forte entre les allocataires dont le critère essentiel résiderait dans l'éloignement du monde du travail. Comme il était prévu, très peu d'allocataires ont un emploi, même précaire ou à temps partiel. Conscients de la précarité de leur situation, les allocataires s'inscrivent à l'ANPE (75 pour cent des personnes sans emploi). Dans la très grande majorité des cas, cette inscription est antérieure à leur arrivée dans le RMI.

Le revenu minimum d'insertion en France

Près des deux tiers des non-inscrits se situent d'eux-mêmes en dehors de la sphère professionnelle; soit ils ne désirent pas travailler (40 pour cent en moyenne, ce taux est plus élevé parmi les femmes), soit leur condition physique ne le leur permet pas (28 pour cent d'invalides, malades ou retraités). Les autres allocataires non inscrits ne croient pas en un appui efficace du Service public de l'emploi dans leur recherche d'un travail.

Les personnes sans emploi sont dans cette situation de non-travail depuis longtemps. Seules 17 pour cent de ces personnes ont travaillé depuis moins d'un an. Les autres se répartissent ainsi:

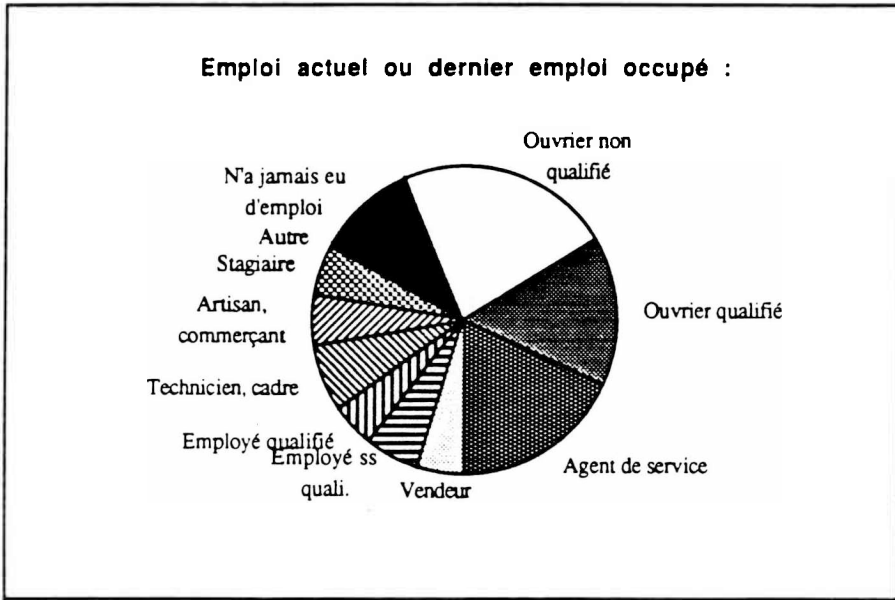
<p>Durée de non-emploi: ♦ 30 pour cent de un à trois ans, ♦ 18 pour cent de trois à cinq ans, ♦ 35 pour cent de plus de cinq ans.</p>

Les emplois les plus récents occupés par les RMIstes sont plutôt des emplois non qualifiés. Un allocataire sur dix n'a jamais travaillé. Les autres ont été le plus souvent ouvriers non qualifiés, agents de service ou employés sans qualification. La proportion de ceux qui déclarent avoir eu un emploi qualifié n'est toutefois pas négligeable, surtout parmi les ouvriers. L'éloignement du monde du travail ou la rupture prolongée avec celui-ci constitue, nous semble-t-il, au terme de cette première vague d'enquêtes, la caractéristique dominante et majoritaire des allocataires du RMI. Cette similitude entraîne d'autres, exprimables en termes d'absence d'autonomie financière et, par conséquent, de difficultés d'accès à un logement. Enfin, il faudrait se garder de voir le RMI comme la réparation d'une rupture brutale et récente. Si le terme de «galère» est plutôt utilisé par les sociologues de la jeunesse, il pourrait s'appliquer à la majorité de ces allocataires qui rappellent, à plus de 80 pour cent, l'existence d'une situation difficile dans les deux ans qui précèdent leur demande de revenu minimum d'insertion et 60 pour cent des allocataires étaient au chômage avant de bénéficier du RMI.

2.3 Les usagers du RMI: faiblesse et cohérence

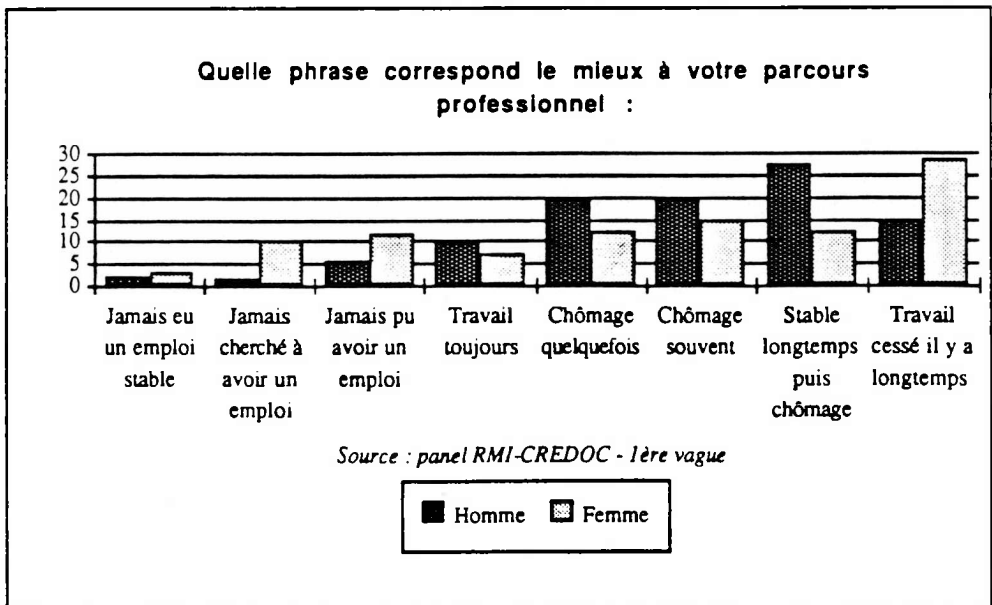
Outre la prestation monétaire, l'utilisateur peut avoir accès à de nombreux dispositifs sociaux en fonction de ses besoins, de ses attentes et des services effectivement disponibles localement. Les premiers résultats du panel du CREDOC montrent que les allocataires n'utilisent que faiblement ces opportunités et, surtout, qu'ils en usent de manière fort sélective. A partir des réponses à 29 questions portant sur le logement, la santé, l'insertion professionnelle, les aides sociales, il a été possible de construire une typologie des personnes interrogées, rendant compte des différents types d'usages de ces dispositifs.

Figure 1. RMI-CREDOC-1ère vague



Si l'on s'intéresse maintenant au parcours professionnel antérieurement à l'arrivée dans le RMI, on obtient les résultats suivants:

Figure 2



Le revenu minimum d'insertion en France

Cinq classes d'utilisateurs, de taille inégale, se dégagent. La plupart des catégories sont fortes utilisatrices d'un seul domaine de pratiques. L'analyse approfondie des cinq groupes met en évidence le fait que les décalages de pratiques reflètent souvent des différences au niveau des réalités socio-démographiques, des histoires et des attentes des allocataires.

- a) *Les utilisateurs marginaux du dispositif* (29 pour cent). Ils ne font aucun usage des dispositifs associés. Ayant très peu de contacts avec les travailleurs sociaux, ces allocataires vivent d'abord le RMI comme un dispositif qui leur permet d'obtenir de l'argent pendant quelque temps. Ils n'en attendent pas une amélioration de leurs chances de trouver un travail stable.
- b) *Les utilisateurs du médical* (16 pour cent). Cette catégorie se décompose en deux sous-populations de taille égale. Ceux qui ont de gros ennuis de santé: population âgée au très faible niveau de formation et déjà inactive avant le RMI. Ceux qui sont dans un bon état de santé: en grande partie des mères de famille relativement jeunes qui ne sont pas forcément inactives mais font des démarches de recherche d'emploi en dehors du dispositif RMI.
- c) *Les utilisateurs des prestations logement* (12 pour cent). Ils sont presque les seuls à bénéficier des différentes prestations logement. Très peu qualifiés, ayant parfois un état de santé déficient, n'utilisant pas les dispositifs associés à l'insertion professionnelle, ils ne se déclarent pas pour autant inactifs dans la recherche d'un emploi, même si, plus que les autres, ils souhaitent un travail à temps partiel.
- d) *Les assistés lourds* (11 pour cent). Ils bénéficient des aides sociales accompagnant le RMI et font assez fréquemment usage des dispositifs de santé. Leur problème principal, qui est d'avoir «un peu plus d'argent pour se débrouiller», est loin d'être résolu. Ils voient mal comment ils pourraient sortir rapidement du dispositif et sont assez critiques sur l'efficacité de la mesure.
- e) *Les allocataires utilisant les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle* (33 pour cent). Ils sont loin d'être tous au même stade d'insertion. La moitié d'entre eux n'a pas dépassé le suivi d'un stage très court de techniques de recherches d'emploi, un quart est engagé dans une démarche de formation plus longue, alors que le dernier quart déclare exercer une activité professionnelle, souvent précaire, dans le cadre du dispositif RMI (d'autres allocataires ont pu trouver une activité par leurs propres moyens). Plus souvent qu'en moyenne, il s'agit d'hommes jeunes sans conjoint ni enfants, généralement en bonne santé et se distinguant par une sociabilité plus affirmée et par une plus grande ouverture sur le monde extérieur. Surtout, ils ont des rapports étroits avec tout l'environnement du RMI; contacts fréquents avec les travailleurs sociaux, expérience antérieure des stages de formation, signature précoce d'un

contrat d'insertion. Ces dernières caractéristiques sont particulièrement marquées parmi les allocataires qui ont bénéficié d'une activité professionnelle d'insertion grâce au RMI.

Par ailleurs, les usages des dispositifs associés sont, en partie, le reflet d'habitudes anciennes. La perception du RMI n'a pas bouleversé les comportements individuels face à l'offre de services sociaux, sanitaires ou éducatifs. Le RMI a surtout modifié l'importance de la consommation de ces services, mais n'a eu que peu ou pas d'influence sur les axes prioritaires de cette consommation.

Il est clair, notamment, que les allocataires ayant entrepris une formation ou une activité d'insertion professionnelle depuis le RMI avaient, plus souvent que les autres, déjà suivi des stages entre leur sortie de formation initiale et leur entrée au RMI. On peut voir, dans ce résultat, un fort effet d'âge. Les allocataires entrés dans ces dispositifs RMI d'aide à l'insertion professionnelle sont plutôt jeunes et ils avaient pu accéder auparavant aux très nombreux stages de formation pour les jeunes chômeurs mis en place par les pouvoirs publics depuis une dizaine d'années. Leur présence au RMI témoigne, à la fois, d'un échec de cette insertion par les stages, mais aussi de l'acquisition par ces jeunes, devenus maintenant des adultes, d'un modèle de fonctionnement social dans lequel le stage trouve sa place parmi les différentes formes d'occupations sociales. Ainsi, les moins de quarante ans sont les seuls à être majoritairement favorables à la reprise d'une formation.

2.4 Les difficultés de mise en oeuvre du contrat d'insertion

On peut voir dans la sous-utilisation des dispositifs associés au versement de l'allocation les effets d'une volonté délibérée des usagers de ne pas s'en servir, soit parce qu'ils se satisfont du seul versement de l'allocation, soit parce qu'ils développent des stratégies d'intégration économique et sociale qui leur paraissent plus efficaces en dehors du dispositif d'accompagnement RMI (voir sur ces points la suite du texte sur les jugements et les attentes des usagers). Mais on peut l'expliquer tout autant par les difficultés qu'a connues le démarrage du contrat d'insertion.

Un faible accès au contrat d'insertion

Il était prévu dès l'origine que la définition avec l'utilisateur, puis la signature du contrat d'insertion seraient indépendantes du premier versement de l'allocation pour éviter que des difficultés administratives pour la signature ne pénalisent l'utilisateur en retardant la date de ce versement. Mais il était clair que ce contrat devait être signé avec chaque usager et ce, dans un délai assez bref après le début des versements. Il était prévu également qu'à la fin du premier contrat (d'une durée moyenne de quelques mois) soit renégocié rapidement, si l'utilisateur était toujours au RMI, un second contrat qui tienne compte de l'évolution de sa situation et de ses attentes. Et c'est dans ces contrats que devaient être formalisés les modes d'usages des différents dispositifs d'accompagnement.

Le revenu minimum d'insertion en France

Or, pendant les deux premières années du RMI, un tiers seulement des usagers⁸ a signé au moins un contrat d'insertion. La fréquence de signature du contrat ne semble pas liée au passé professionnel de l'allocataire, à son niveau de formation ou à son environnement familial, mais plutôt à la régularité de ses contacts avec les travailleurs sociaux, à une inscription à l'ANPE, à des expériences antérieures en matière de stage de formation, à une participation à des mouvements associatifs et, aussi, à sa nationalité (les contrats sont beaucoup moins fréquents pour les étrangers). Elle dépend aussi beaucoup des différences énormes qu'on a pu constater d'un département à l'autre dans le fonctionnement des commissions locales d'insertion et dans leur capacité à définir rapidement avec les usagers le contenu d'un premier contrat.

Un contenu peu négocié et mal connu de l'allocataire

Au total, la majorité des allocataires n'a donc pas signé rapidement de contrat d'insertion, alors que sa création avait pourtant été présentée comme un élément essentiel du revenu minimum français, ce qui le distinguait positivement des systèmes existant dans les autres pays. De plus, lorsqu'un contrat est signé, la participation de l'utilisateur à son élaboration est en général faible. Cinquante-cinq pour cent des enquêtés déclarent ne pas avoir eu leur mot à dire sur le contenu du contrat et, pour les autres, l'intervention de l'allocataire va très rarement au-delà de quelques discussions avec l'instructeur. Seules 7 pour cent des personnes ayant signé un contrat affirment en avoir proposé le contenu. Par ailleurs, la signature d'un premier contrat ne signifie pas que s'est enclenché un processus de suivi régulier. Beaucoup, à la fin de ce premier contrat, n'en ont pas immédiatement un second, ce qui risque de casser la dynamique qu'on a voulu instaurer.

Les contenus des contrats signés se répartissent entre des actions d'autonomie sociale (santé, logement, résorption des dettes, etc.), de formation, d'aide directe à la recherche d'emploi. Le premier type de contrat, qui ne comporte aucune action à finalité professionnelle, est relativement fréquent, puisqu'il touche, d'après les données administratives disponibles⁹, près de 40 pour cent des signataires. Beaucoup de contrats ayant un volet professionnel restent par ailleurs très imprécis sur la manière d'accéder à la formation et, surtout, à l'emploi. On constate d'autre part une assez forte corrélation entre l'employabilité de l'allocataire telle qu'elle peut être présumée à partir de critères très simples - âge, durée du chômage, niveau de formation - et le type de contrat qui lui est proposé. Plus l'allocataire est jeune, formé, plus il possède une expérience professionnelle

⁸ Cette proportion est indicative. De fait, les chiffres qui sont fournis sont assez contradictoires, car les données sont imprécises et les modes de calcul du taux ne sont pas unifiés. La proportion d'un tiers nous paraît la plus fiable.

⁹ Source: Service des études, des statistiques et de l'informatique du ministère de la Santé et de la Solidarité.

récente et plus le contenu du contrat est tourné vers la recherche directe d'emploi.

Les réponses à l'enquête du CREDOC semblent prouver enfin que les usagers mémorisent assez mal le contenu de leur contrat (effet du manque de discussion avec le travailleur social lors de sa définition?). Cinq pour cent des allocataires avouent ignorer s'ils ont signé un contrat d'insertion. Quant à ceux qui déclarent en avoir signé au moins un, ils focalisent leur attention sur les aspects «emploi et formation» du contrat et ne mentionnent que très rarement les démarches d'autonomie sociale qui leur sont proposées.

Des éléments positifs pour ceux qui l'ont signé

Néanmoins, la signature du contrat est plutôt considérée comme une bonne chose par plus de 80 pour cent de ceux qui en ont un et plus de 75 pour cent s'estiment liés par cette signature. Elle s'accompagne aussi d'une vision beaucoup plus optimiste de l'avenir: le RMI signifie alors plus souvent pour l'allocataire une vraie chance d'insertion professionnelle, il pense aussi que sa situation devrait s'améliorer dans un avenir pas trop lointain.

Avoir un contrat d'insertion n'est pas, en fait, une garantie de réussite et de sortie rapide du RMI, mais est fortement corrélé avec l'accès à toute une série d'activités devant favoriser à terme l'obtention d'un emploi stable: formes atypiques d'emploi, stages de formation, bilan professionnel, techniques de recherche d'emploi, groupes de dynamisation.

2.5 Utilisation des mesures pour l'emploi et accès à l'emploi

Un taux d'accès aux mesures pour l'emploi d'environ 15 pour cent

Les résultats du panel du CREDOC sur les usages du RMI (voir la section 2.3) mettent en évidence qu'un tiers environ des allocataires se servent des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle qui leur sont proposés dans le cadre du RMI. Pour la moitié d'entre eux, cette utilisation est encore légère et ne dépasse pas, pour l'instant, une première étape de technique de recherche d'emploi ou de bilan d'orientation professionnelle. L'autre moitié, soit environ 15 pour cent du total des personnes enquêtées, en s'engageant dans un stage long de formation ou dans une forme atypique d'emploi (contrat emploi-solidarité, contrat de retour à l'emploi, etc.), profite des mesures d'aide à l'emploi que nous avons présentées (voir la section 1.3) comme les moyens privilégiés prévus par le Gouvernement pour aider les usagers du RMI à retrouver progressivement un emploi stable.

Cette proportion de 15 pour cent d'allocataires estimée par l'enquête du CREDOC est cohérente avec les données exhaustives disponibles au niveau national (France métropolitaine). Sur l'ensemble de l'année 1990, plus de quatre-vingt mille allocataires¹⁰ sont entrés dans l'une des trois mesures

¹⁰ Source: données provisoires du Service des études et de la statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et de l'Agence nationale pour l'emploi.

Le revenu minimum d'insertion en France

(AIF, CES, CRE) présentées auparavant, sur un total d'environ cinq cent mille ménages ayant, pendant au moins quelques mois, perçu le RMI au cours de l'an dernier. Plus précisément, les actions d'insertion et de formation (AIF) ont accueilli un peu moins de quarante mille allocataires, de même que les contrats emploi-solidarité (CES) alors que les contrats de retour à l'emploi (CRE) ont concerné environ douze mille allocataires. Globalement, on peut dire que 15 pour cent des demandeurs d'emploi qui ont bénéficié de l'une de ces mesures étaient des allocataires du RMI, les autres étant des demandeurs d'emploi ayant des ressources en général supérieures au montant du RMI. Ce taux est proche des objectifs que s'était fixés le Gouvernement. Rappelons par ailleurs que des allocataires du RMI ont pu accéder directement à l'emploi sans avoir recours à ces mesures. Leur proportion est mal connue jusqu'à présent; elle n'est certainement pas négligeable pour ce qui est de l'accès à un emploi précaire (intérim, contrat de travail de très courte durée). Au vu des premiers résultats du CREDOC, les entrées directes dans un emploi stable semblent par contre très rares.

Des disparités départementales importantes qui ne sont pas liées au dynamisme économique de la zone

Ce bilan peut être interprété de diverses manières. Il est utile de souligner d'abord les disparités importantes des chances d'accès aux mesures pour l'emploi suivant les départements. Les résultats départementaux fournis par la Délégation interministérielle au RMI¹¹, vont ainsi de 45 pour cent (45 pour cent des allocataires du RMI sont entrés dans l'une des mesures d'aide à l'emploi) à 3,5 pour cent. Toutefois, plus de la moitié des 96 départements de France métropolitaine se situe dans un intervalle beaucoup plus réduit (entre 25 et 15 pour cent).

Les départements qui offrent le plus de possibilités d'accès aux mesures sont souvent des départements ruraux ou, au moins, sans grande agglomération, ayant, pour certains, expérimenté depuis longtemps des dispositifs d'aide à l'insertion des plus défavorisés. Il ne s'agit pas, en général, de zones où la croissance économique est particulièrement forte, bien au contraire. La mesure qu'ils privilégient ne fait d'ailleurs pas appel aux entreprises. C'est le contrat emploi-solidarité qui suppose seulement une forte mobilisation des communes et des associations pour accueillir des allocataires en CES. Les départements ayant les performances les plus basses sont un peu plus diversifiés. On retrouve néanmoins tous les départements de la région parisienne, ainsi que des départements du sud de la France qui, traditionnellement, développent peu les mesures individualisées en faveur des chômeurs de longue durée. Ces départements connaissent pour la plupart un grand dynamisme économique. Un environnement économique porteur ne semble donc pas être un réel atout pour les allocataires, facilitant la définition d'un processus de retour à l'emploi. Peut-être leur permet-il quand même

¹¹ Conférence de presse du délégué, tenue à la fin de l'année 1990.

d'accéder plus souvent à un emploi normal, sans utiliser les aides proposées, mais on manque actuellement de données statistiques pour vérifier cette hypothèse.

Ce constat amène à s'interroger sur la qualité du fonctionnement du dispositif d'intégration économique. Puisque certains départements arrivent à assurer à une forte proportion des usagers l'entrée dans une mesure d'aide à l'emploi, pourquoi d'autres ont-ils des résultats aussi médiocres ou franchement mauvais? On peut penser qu'il est plus facile à un petit département de mobiliser un partenariat large et diversifié autour des problèmes de pauvreté, que les réseaux de solidarité sont mieux constitués, que le suivi individuel des usagers du RMI est plus aisé. A l'inverse, les gros départements seraient victimes du nombre trop élevé des dossiers à traiter, de la difficulté de créer des réseaux d'acteurs économiques et sociaux capables de se motiver autour des problèmes de pauvreté dans les grandes agglomérations. Ces explications sont partiellement vraies. Les départements de la région Nord, très durement touchés par les restructurations industrielles, et regroupant le plus grand nombre d'allocataires, ont néanmoins un taux d'accès aux mesures pour l'emploi un peu supérieur à la moyenne parce qu'ils ont traditionnellement un tissu partenarial extrêmement actif.

L'entrée dans les mesures ne garantit pas l'accès ultérieur à l'emploi

On doit également souligner que l'entrée dans l'un des dispositifs d'aide à l'emploi ne signifie pas, loin de là, que l'allocataire a de bonnes chances de retrouver à court terme un emploi stable. La seule mesure qui procure directement un emploi proche du statut commun est le contrat de retour à l'emploi (voir sa présentation à la section 1.3). Or c'est celle qui a accueilli le moins d'allocataires (douze mille, soit moins de 3 pour cent du total). Même si ce chiffre est conforme à l'objectif prudent que s'était fixé le Gouvernement pour la première année de fonctionnement de la mesure, on voit bien qu'on ne touche ainsi qu'une partie minime des allocataires désireux de reprendre un emploi. Et les résultats pour les premiers mois de 1991 ne sont pas très encourageants: le nombre total de CRE n'augmente pas, de même que la proportion des usagers du RMI parmi l'ensemble des bénéficiaires. Il ne se dessine donc pas de mouvement sensible de la part des entreprises pour accueillir plus largement ce type de public¹². La reprise économique de la fin des années quatre-vingt avait provoqué des pénuries de main-d'oeuvre locales pour des emplois peu qualifiés d'ouvrier du bâtiment ou de certaines branches de l'industrie. Beaucoup avaient alors pensé que ces

¹² Le Centre d'études de l'emploi mène actuellement une recherche sur un échantillon représentatif de trois cents entreprises qui ont eu recours au CRE pour analyser leurs motivations et les modes d'intégration du salarié en CRE dans l'entreprise. Une première enquête portant sur un échantillon plus restreint d'entreprises avait eu lieu auparavant. Ses résultats ont été publiés par Bureau, M.-C.; Nivolle, P. et Tuchsirer, C. dans la *Lettre du Centre d'études de l'emploi*, n° 15.

Le revenu minimum d'insertion en France

pénuries ouvraient de nouvelles voies d'accès à l'emploi pour les chômeurs non qualifiés, d'autant que les enquêtes faites auprès des employeurs ayant embauché un allocataire en CRE montraient un taux de satisfaction très élevé¹³ et que les discours des grandes entreprises semblaient moins hostiles que par le passé au recrutement de bas niveaux de qualification, y compris parmi les chômeurs de longue durée. Le ralentissement économique actuel risque fort de fermer ces portes à peine entrouvertes.

Les autres mesures, quant à elles, n'ont pas encore démontré leur capacité à améliorer sensiblement les chances d'entrée dans un emploi stable. Le CES est un contrat de travail, mais à temps partiel, pour une durée limitée et une rémunération très faible. Il remplace les travaux d'utilité collective qui avaient été critiqués en leur temps, parce qu'on leur reprochait de ne pas améliorer sensiblement les chances ultérieures d'accès à l'emploi pour les jeunes qui les suivaient. On peut donc douter de ses effets très bénéfiques sur l'employabilité des allocataires du RMI. Par ailleurs, l'évocation d'un allongement possible de la durée des CES pour ce public est peut-être la préfiguration de CES permanents qui seraient proposés, faute de mieux, aux allocataires ne parvenant pas à trouver autre chose.

On peut analyser les actions d'insertion et de formation de la même manière. Elles remplacent, en cherchant à les perfectionner, des formules de stages de formation qui n'avaient pas donné de bons résultats en termes d'insertion. S'il est probable qu'on améliorera un peu ces résultats grâce à l'augmentation de la qualité des stages, il serait surprenant qu'on obtienne rapidement des taux d'insertion excellents.

2.6 Le RMI à l'épreuve des jugements

L'absence de stigmatisation

Les allocataires peuvent être satisfaits de l'aide matérielle ou la trouver insuffisante, ils peuvent penser retrouver un travail grâce au RMI ou, au contraire, déplorent l'impossibilité de s'insérer professionnellement. Argent et travail sont les deux thèmes qui cristallisent le plus les jugements, positifs ou négatifs, des allocataires. En cela les bénéficiaires du RMI sont en parfaite cohérence avec leurs attentes. S'il est possible d'affirmer, en fonction des résultats de la première vague, que la stigmatisation n'est pas associée au RMI dans les représentations des allocataires, en revanche, la dimension travail pèse d'un poids très fort dans ces mêmes représentations. A la question «le dispositif du RMI a-t-il augmenté vos chances de trouver un travail stable?», les allocataires répondent «oui» à 19,6 pour cent, «non» à 69, 7 pour cent et affirment leur ignorance à 10,6 pour cent.

¹³ Les résultats de cette enquête ont été publiés par le Service des études et de la statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle dans la revue *Première synthèse* (Paris, 1990).

Une analyse typologique réalisée à partir de ces cinq questions permet de dégager, dans un premier temps, deux groupes d'allocataires. Mille cent deux personnes (56,1 pour cent de l'échantillon) expriment un jugement favorable au dispositif. Pour elles, le RMI est donc plutôt une bonne chose (47,8 pour cent contre 35,7 pour cent), une mesure utile et efficace (35 pour cent contre 25,1 pour cent) et la critique qui lui est faite est de ne pas durer assez longtemps (19,3 pour cent contre 12 pour cent).

Les allocataires du second groupe, qui comprend huit cent soixante-trois personnes (43,9 pour cent de l'échantillon), expriment un jugement négatif. Pour cette fraction de la population, le RMI est une mesure très insuffisante (31,9 pour cent contre 18,2 pour cent), trop compliquée à obtenir (16,8 pour cent contre 8,2 pour cent) et, surtout, qui présente l'inconvénient de renforcer un comportement d'étiquetage et d'assistance (25,6 pour cent contre 14 pour cent).

Ces deux grands groupes d'allocataires se distinguent au niveau du taux de contractants. En effet, les personnes satisfaites du dispositif ont, plus que les autres, signé un contrat d'insertion (27,6 pour cent contre 19,5 pour cent parmi les mécontents du RMI).

Les jugements négatifs sont plutôt émis par des personnes ayant un niveau de formation élevé (28,6 pour cent des mécontents ont eu au moins le CAP contre 21,7 pour cent des satisfaits, et 24,7 pour cent dans l'ensemble du panel). Ces mêmes personnes, négatives dans leurs jugements à l'égard du RMI, ont fait acte de recherche individuelle d'emploi: 67,3 pour cent ont effectué par elles-mêmes des démarches de recherche d'emploi (contre 61,5 pour cent parmi les satisfaits et 64,1 pour cent pour l'ensemble du panel).

L'argent et le travail: des attentes pour l'avenir

Pour la majorité des allocataires (62,6 pour cent), l'argent constitue la demande prioritaire. Toutefois, dans l'ordre de priorité des allocataires, la demande de travail vient juste après et ils sont même 52 pour cent à la situer au premier rang de leurs urgences. Ces allocataires sont relativement jeunes (20,2 pour cent seulement ont plus de quarante-cinq ans contre 29,6 pour cent) et ont un niveau de formation égal à la moyenne (avec un peu plus de CAP, BEP). Leur situation familiale est tout à fait à la moyenne (avec cependant un peu plus de célibataires).

Leur seule préoccupation est le travail, qu'ils croient au RMI («aura un travail à la fin du RMI»: 41,5 pour cent contre 33 pour cent) ou non («RMI ou pas il n'y a pas de travail»: 39,1 pour cent contre 30,6 pour cent). Et ce travail peut passer par la formation («intéressé par la reprise d'une formation»: 38,1 pour cent contre 33,4 pour cent) ou non («veut un travail et non une nouvelle formation»: 35,9 pour cent contre 26,2 pour cent). Ils ont envoyé des curriculum vitae, passé des annonces, appris des techniques de recherche d'emploi, ont fait des stages.

Si un tiers des allocataires envisage trouver une réponse dans un avenir proche, ils sont autour de 20 pour cent à estimer que le RMI ne changera rien à leur vie, les autres restant dans une prudente expectative.

*Le revenu minimum d'insertion en France***Figure 3. Situation professionnelle envisagée dans six mois**

Comment voyez-vous votre situation professionnelle dans six mois, en novembre 1990?

	en %
Meilleure	34,5
Il n'y aura pas de changement	26,1
Moins bonne	3,1
Vous n'en avez aucune idée	36,4

Source: Panel RMI-CREDOC - 1^{ère} vague.

L'estimation par les allocataires de leur situation à la fin de la période d'attribution du RMI fournit les résultats suivants:

Figure 4. Situation envisagée à la fin du RMI

A la fin de la période d'attribution du RMI, dans quelle situation pensez-vous vous trouver?

	en %
Ce sera comme avant le RMI, il faudra trouver un autre moyen pour se débrouiller	21,1
Vous poursuivrez votre formation	3,7
Vous aurez un travail	33,0
Vous n'en avez aucune idée	41,0
Vous serez retraité	1,1

Source: Panel RMI-CREDOC - 1^{ère} vague.

2.7 Les allocataires: sociabilité et dynamisme

Un examen des différentes formes de sociabilité des allocataires montre que, pour 37 pour cent d'entre eux, les échanges avec la famille, les contacts amicaux ou la participation à des activités collectives restent très faibles, voire quasiment inexistantes. En revanche, pour les autres allocataires, des formes de sociabilité très diverses apparaissent. Elles sont parfois centrées sur la multiplicité des relations familiales, parfois elles prennent appui sur un réseau amical très développé. Associant, dans certains, cas vie familiale et échanges amicaux, la majorité des allocataires du RMI ne présente pas les symptômes d'une quelconque forme de désocialisation.

Peu dé-socialisés, les allocataires manifestent également un réel dynamisme. Ainsi, interrogés sur les pratiques qu'ils utilisent en dehors du

RMI pour se sortir d'une situation difficile, les allocataires déclarent une activité relativement intense et se portent massivement sur certaines démarches à caractère professionnel.

Figure 5: Démarches personnelles en matière d'emploi

Démarches effectuées en dehors du RMI	% d'allocataires
Démarches de recherche d'emploi	64,1
Démarches à l'ANPE	47,3
Démarches directes auprès d'employeurs	46,7
Réponses aux offres d'emploi	44,1
Appel aux relations personnelles	33,9
Inscription en agences d'intérim	24,9
Demandes aux travailleurs sociaux	12,4
Passages d'annonces	11,5

Source: Panel RMI-CREDOC - 1^{ère} vague.

Cette absence de stigmatisation et ce comportement des allocataires semblent avoir un effet sur la perception par l'opinion publique française. Ainsi, dans le cadre d'une enquête réalisée par le CREDOC auprès d'un échantillon représentatif, deux mille personnes interrogées à propos du RMI répondent de la manière suivante¹⁴: cela risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail: 30,2 pour cent; cela leur donnera le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir: 67,3 pour cent; ne sait pas: 2,5 pour cent.

Des RMistes sans pression

L'opinion publique ne voit pas dans le RMI un risque de désincitation au travail et semble accepter facilement cette mesure. La faiblesse du montant de l'allocation, la présence d'un mécanisme contractuel expliquent probablement cette attitude. Il faut sans doute aussi expliquer cette réceptivité par le comportement même des allocataires. Si l'on parle des RMistes pour désigner dans les médias l'ensemble des allocataires, ceux-ci sont probablement trop diversifiés dans leurs caractéristiques sociales pour constituer un groupe possédant une visibilité sociale immédiate. Entre les familles connues de longue date des travailleurs sociaux et certains jeunes adultes, entrés dans le RMI pour cause de rupture professionnelle, il n'y a pas de continuité dans les représentations. Par ailleurs, les allocataires n'ont pas constitué d'associations de groupes de pairs ou de syndicats, chacun dans

¹⁴ Payet-Thouvenot, V.: *Le RMI à l'épreuve de l'opinion*, n° 88, Paris, CREDOC, octobre, 1990, 56 pp.

Le revenu minimum d'insertion en France

son lieu essaie d'améliorer ses ressources sans engager une quelconque action collective. Cela ne signifie pas une absence de dynamisme, bien au contraire, mais ce dynamisme ne s'inscrit pas dans une démarche collective. Cela n'est pas spécifique aux allocataires du RMI et l'on peut faire le même constat pour les chômeurs ou les malades ou les pensionnés de la sécurité sociale. En France, le consumérisme ne se développe pas, dans le secteur social ou ailleurs, l'instauration du RMI le confirme, une fois de plus, s'il en était besoin.

III. Conclusion

Le dispositif d'aide à l'intégration économique et sociale qui accompagne le versement de l'allocation au titre du revenu minimum d'insertion, n'a pas empêché que, deux ans après les débuts du RMI en France, une nette majorité des usagers désireux de retravailler soit toujours sans perspective d'emploi durable. Ce résultat, dans sa sécheresse, peut faire conclure à l'échec sans appel du volet «insertion» du RMI. Notre conclusion sera plus nuancée.

Mesure décrite comme peu stigmatisante, le RMI semble plutôt bien supporté par les allocataires, si l'on en croit la dominante positive des jugements exprimés. Décrit et décrié néanmoins comme un secours, par près d'un allocataire sur quatre, le RMI ne semble pas être interprété par la majorité des allocataires comme une prestation relevant de l'assistance sociale et plus précisément de l'aide sociale. Même si l'on prend en compte l'existence d'un possible effet déclaratif, il n'en demeure pas moins que les allocataires valorisent surtout l'aide que le RMI peut leur apporter en matière de retour à l'emploi. Le fait que l'allocataire ayant signé un contrat n'identifie de celui-ci que la dimension travail conforte cette orientation. Le champ des interventions traditionnelles du secteur social se retrouve ainsi relégué par les allocataires du RMI dans les derniers rangs de leurs préoccupations.

Cette priorité accordée à l'insertion par le travail se retrouve fortement marquée dans la typologie des images du dispositif. Qu'il s'agisse de recherche d'emploi ou de recherche des moyens pour accéder à l'emploi, un tiers des allocataires se retrouvent directement dans cette logique d'accès au marché du travail. Un autre groupe compris entre le tiers et le quart des allocataires, bien que faible utilisateur des dispositifs RMI, fait de l'accès à l'emploi son problème essentiel et, en dehors du RMI, semble développer une activité de recherche de travail. Un seul groupe, légèrement supérieur au tiers de l'échantillon CREDOC, se situe plus directement dans une logique d'aide sociale.

La réussite du volet insertion suppose d'abord des modifications très profondes des méthodes de travail des services sociaux et de l'emploi, sans qu'ils disposent pour ce faire de beaucoup de moyens supplémentaires. Dans les départements où la volonté politique de combattre l'exclusion est forte, où des expériences locales de revenu minimum avaient été déjà menées

avant la création du RMI, où le nombre des dossiers à traiter reste modéré, des résultats honorables ont souvent été enregistrés. Non pas qu'on ait trouvé un emploi à une majorité d'allocataires, mais, du moins, a-t-on pu proposer à une fraction non négligeable d'entre eux des stages de formation ou des formes d'emploi atypiques qui doivent constituer une étape importante dans un processus de retour progressif à l'emploi. Dans cette perspective, certains pensent qu'il suffit de laisser du temps au dispositif actuel pour qu'il devienne plus performant.

Toutefois, il n'existe aucune obligation, ni pour les entreprises, ni même pour le secteur public, de proposer un emploi à un usager du RMI, quel que soit son degré d'avancement dans son processus de requalification professionnelle et sociale. Le risque est donc grand de voir des allocataires accumuler les stages de formation et les emplois atypiques et mal rémunérés, sans pour autant arriver à stabiliser leur situation professionnelle et leurs ressources, phénomène que l'on constate en France depuis dix ans pour bon nombre de jeunes non qualifiés. Les mesures d'aide à l'emploi qui sont destinées aux allocataires n'ont rien de spécifique. Elles sont aussi proposées à un public plus large de chômeurs de longue durée qui ont eux-mêmes bien du mal à trouver un emploi face aux autres catégories d'actifs à la recherche de travail. Dans la concurrence qui existe, de fait, entre ces divers publics pour l'accès à l'emploi, les allocataires du RMI ne sont certainement pas ceux qui disposent des meilleurs atouts, surtout si l'aide intensive qui devait leur être assurée par la signature du contrat d'insertion se révèle beaucoup plus légère et aléatoire que prévu.

Les résultats d'une première vague d'enquêtes¹⁵ ne sont pas suffisants pour indiquer sans précaution le sens de certains effets et encore moins pour décrire leur intensité. La fiabilité des informations relatives aux allocataires qui ne percevaient plus le RMI au moment de l'enquête était trop limitée pour qu'on puisse analyser les effets de la mesure sur cette population. En revanche, et sans présumer du devenir de ces allocataires, on peut voir se construire de la part de certains allocataires ce qu'il serait possible d'assimiler à des comportements stratégiques. Ainsi certains des allocataires juxtapositionnent contrat, recours aux travailleurs sociaux, appel à des démarches personnelles auprès des entreprises, stages et s'inscrivent, peut-être à plein temps, dans une logique d'insertion professionnelle. Ces mêmes allocataires ont une sociabilité plus importante, envisagent l'avenir de manière plus positive et portent, souvent, sur le RMI un regard plus satisfait. Ces allocataires paraissent réaliser une combinaison de leurs atouts personnels et des opportunités offertes par le dispositif lui-même. D'autres allocataires utilisent davantage le RMI pour résoudre des problèmes de santé ou d'insertion sociale, plus repliés sur eux-mêmes, moins anticipateurs, faisant

¹⁵ L'ensemble des résultats de cette étude est disponible au CREDOC, 142, rue du Chevaleret, F-75013 Paris. Croutte, P.; Illakopoulos, A.; Legros M.: *Panel RMI-CREDOC: points de départ*, n° 98, avril 1991, 155 pp. et annexes.

Le revenu minimum d'insertion en France

souvent preuve d'une sociabilité moins grande, ces personnes utilisent le dispositif de façon moins importante, et il leur arrive d'en être moins satisfaits.

De ces combinaisons, à des niveaux différents, d'atouts personnels et d'usages des dispositifs du RMI, devraient surgir des formes d'insertion sociale et professionnelle.

Dans un tel contexte, faut-il supprimer le RMI? Il nous semble qu'il y a peu de chances que cette décision soit prise rapidement: ni l'opinion, ni les usagers actuels ne paraissent la souhaiter. Mais il est certain que la diversité des allocataires et de leurs rapports à l'emploi est porteuse d'effets centrifuges. Il pourrait être tentant, pour rationaliser le système, de renvoyer sur des dispositifs de type «retraite» les allocataires les plus âgés et d'accroître l'aide sociale médicale pour les nombreux allocataires faisant état d'une santé défaillante. Même si l'on ne remet pas en cause l'unicité de l'allocation, on pourrait imaginer un RMI «à plusieurs vitesses», avec un suivi social différencié suivant le type d'allocataires. Puisqu'il n'est pas possible, compte tenu des moyens disponibles, de proposer des solutions d'insertion réellement adaptées aux aspirations très variées et plus ou moins affirmées des allocataires, il pourrait être préférable de réserver le contrat d'insertion aux catégories d'usagers qui en sont réellement demandeurs, notamment pour la recherche d'un emploi. Ayant moins de dossiers à traiter, les pouvoirs publics pourraient alors mieux assurer le suivi durable et personnalisé des allocataires qui, dans bien des cas, semble indispensable.

**Minimum income for economic
and social integration and access
to employment: Some reflections
on the French experience**

Michel Legros and Bernard Simonin

Minimum income for economic and social integration and access to employment: Some reflections on the French experience

Michel Legros and Bernard Simonin¹

I. The mechanism

1.1 The creation of the minimum income for social and economic integration (revenu minimum d'insertion - RMI) in France

The political debate

Serious thought began to be given to the establishment of a minimum guaranteed income in France in the mid-1980s in view of the possible increase in widespread poverty, reflected, in its most spectacular form as far as the public was concerned, in the growing number of cases in which people, often young, found themselves homeless or without any resources. The term "new poverty", even if its legitimacy is not confirmed by very rigorous analyses of recent developments in the composition of the poor population, is widely used by the mass media to mean that impoverishment is threatening new groups of people; and this phenomenon is, of course, linked to the rapid rise in involuntary long-term unemployment, which leaves some job seekers without any possibility of receiving benefit to compensate for the absence of income from work.

Thus, the government view on the quality of social protection in France, characterised by a number of specialised benefits which would make it unnecessary to establish a minimum income, came under increasing fire. A report from the Social and Economic Council, prepared by J. Wresinski (end 1986) which listed all the inadequacies of the French social protection system, was widely commented upon and offered an opportunity to broaden

¹ Michel Legros is Director of the Département «Evaluation des politiques sociales», Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), Paris, and Bernard Simonin is Director of Research at the «Centre d'études de l'emploi», Noisy-le-Grand, France.

the debate on the timeliness of establishing a minimum income.

The establishment of such an income was one of the commitments undertaken by François Mitterrand during the presidential campaign in 1988, thus marking out a difference between the socialists and the Government of Jacques Chirac which had often been accused between 1986 and 1988 of wanting to dismantle the French social protection system. It was one of the first measures taken by the Rocard Government in the second half of 1988 and one which responded to a widely felt need in the country.

A desire to promote social and economic integration

Compared with the existing machinery in many States in Northern Europe, the French minimum income for economic and social integration (RMI) is an attempt to be both comparable and original. The calculation of the amount of the allowance is similar to the practice followed elsewhere. It is a differentiated allowance which depends on the size and composition of the household and the level of other resources available to its members. Its payment is not limited in time (provided that the beneficiary periodically shows evidence of the low level of his other resources). The RMI may be granted to any person without resources, including foreign nationals in certain conditions. On the other hand, it is not payable to young persons under the age of 25 if they have no dependent children.

As in many other countries, the RMI has been designed as a "final safety net" which operates when the household is unable to apply for other more advantageous kinds of benefits, the amount of which must not exceed that of the main specialised benefits paid to retired adults or adults without access to employment (unemployed, disabled or sick persons, etc.). Furthermore, the Government wanted to prevent the RMI from being a disincentive to work. The level of the allowance was, therefore, fixed in such a way that, whatever the composition of the household, the latter would reap a significant benefit if at least one of its members worked full time, even if he were paid only the SMIC (the French minimum wage), rather than simply being satisfied with the allowance.

The originality of the RMI as compared with foreign models is said to lie in its "integration" component. The mechanism is not simply limited to providing the financial assistance to the most needy, but is also supposed to provide them with the support they need to achieve their social and economic integration. At the time the Act was voted, there was no doubt that this integration component of the RMI was far from well defined and there remained many ambiguities, not all of which have yet been ironed out.

The ambiguities of the Act

Rather than embodying a clear concept of how to promote the social and economic integration of underprivileged populations, the reference to "integration" seems to reflect, above all, the desire of the Government to obtain a consensus vote in Parliament on the Act to set up the RMI. It was, in fact, an attempt to satisfy, for different reasons, the entire spectrum of

Minimum income for economic and social integration in France

political tendencies represented in Parliament.

Thus the Left was told that the introduction of the RMI would not simply entail the payment of an allowance to "get rid of" the problem of poverty at low cost and thus salve everyone's consciences. The reference to "integration" was a "proof" of the Government's determination to implement a genuine policy to combat exclusion.

On the other hand, to reassure the Right, the emphasis was placed on the signing of an integration contract by the beneficiary. The latter would not receive the allowance without himself undertaking certain commitments. He would have to agree to make certain efforts to initiate and consolidate his own integration. The RMI thus posed no risk of being a bonus paid for idleness or of encouraging social marginalisation.

With respect to integration, the texts retain, moreover, an ambiguity which has been pointed out on many occasions by jurists and which makes it impossible to speak of any real contract binding both beneficiary and society. The RMI user benefits from only a very limited right to integration: he is in no way assured that he will be offered a suitable solution to his plans for integration. But his obligation to seek integration in fact appears to be equally limited in many cases: the allowance is not necessarily suppressed if he fails to show a clear personal desire to integrate.

1.2 The rules for the operation of the RMI

Without giving a detailed description of the complex way in which the system operates, the following paragraphs summarise its main features.

The appeal to partnership

At the beginning of the 1980s the normal decision-making power concerning social action had been transferred from the State to a territorial body, the *département* (the political organ of which is the General Council). The creation of the RMI has, in fact, led to a partial recentralisation of social action: the State pays the bill for the allowance, fixes its amount and defines the rules governing its payment. Furthermore, the *département* has the legal obligation to devote at least 20 per cent of the amount of the allowances paid by the State to measures providing integration assistance.

However, this affirmation of the State's role does not mean that it has sought to be solely responsible for the policy of providing integration assistance. Following the transfer of most of the social workers from its former services to those of the *département* at the time of decentralisation, the State in any case no longer has the necessary staff at its disposal.

The key word of the integration policy was thus partnership. Partnership, first of all, with the *département*: the President of the General Council is responsible, along with the Prefect of the *département*, on behalf of the State, for defining the Departmental Integration Plan for RMI users in each *département*. But there is also a much wider call for the participation of all services and bodies, both public and private, which may help achieve the

success of a policy which seeks to be multidimensional and coherent, in a context in which the human and financial resources for integration remain limited. The objective is to make the RMI mechanism more than just "social action" (which is logical if the objective is integration), hence:

- the creation of a RMI Inter-ministerial Delegation responsible for the system at the national level, even though the Directorate of Social Action continues to exist side by side;
- the setting up, at the local and departmental levels, of decision-making bodies grouping together a number of partners under the joint authority of the representatives of the *département* and of the State: the Departmental Integration Council (conseil départemental d'insertion - CDI) and the Local Integration Committees (commissions locales d'insertion - CLI).

Clear separation between the payment of the allowance and the signature of the integration contract

The allowance is paid by the managing bodies as quickly as possible, and they are also responsible for examining the justification of the application for the allowance and the exactness of the information concerning declared resources. The signature of the integration contract follows a quite different procedure. There is, first of all, an overall co-ordination of proposed integration measures through the integration programme established by the CDI. As for the contract, it is signed between the user and the president of the CLI after preparation by a social worker responsible for following the person concerned. It is a contract with an individually defined content which, if necessary, may include measures to promote social autonomy and the resumption, as quickly as possible, of employment. These contracts have a relatively short duration (usually a few months) and so a series of contracts may be needed, the contents of which will change in the light of the development of the situation and the needs of the beneficiary and the other members of the household.

Easier access to various types of rights and services

Attempts have been made to remedy the various inadequacies in social policy pointed out in the report of the Social and Economic Council in 1986. Although, overall, poor families were provided with a minimum social coverage, single persons who had long ceased to have access to stable employment sometimes found themselves in dramatic situations. Measures were, therefore, taken to improve coverage, in particular as regards health (entitlement to the payment of medical expense and prevention programmes) and housing (entitlement to housing allowances, facilities to repay rents in arrears, grants to improve housing conditions, etc.).

Minimum income for economic and social integration in France

1.3 The mobilisation of employment measures

It was not known, *a priori*, what the exact composition of the population to benefit from the RMI would be, although it was certain that almost no-one would have a full time, stable job and that the proportion of those who did exercise an activity, even precarious and part time, would be fairly small. The number of persons not exercising an activity would not be negligible, although it was likely that the RMI population would be, for the most part, composed of the long-term unemployed. The integration assistance policy was to include, as noted above, a component aimed at "assisting social autonomy", although it was clear that it would first and foremost be judged by public opinion, as well as by the RMI users themselves, in terms of its capacity to propose credible solutions to promote the gradual return to work of a population which had, for a long time, been excluded from enterprises.

The guidelines of French policy over the past ten years

Such an objective appears, at first, to be difficult to achieve. It is a fact that, in the 1980s, France has not achieved very encouraging results in its battle against unemployment and that the economic recovery which began a few years ago has had only a very small effect on the number of job seekers registered with the National Employment Agency (Agence national pour l'emploi - ANPE), which has stabilised at around 2.5 million. Furthermore, the specific measures on behalf of the long-term unemployed have not prevented the slow rise in the number of unemployed persons who report that they have been looking for a job for more than one year; 49 per cent of the total respondents in 1988 in the survey co-ordinated by EUROSTAT, i.e. a rate slightly below the average in the countries of the European Community (55 per cent), but much higher than that of most other OECD countries.

This mediocre result would seem to be due to a conjunction of negative factors regarding the net creation of jobs in France over the past ten years: a relatively weak general rate of production and a rather high increase in labour productivity, particularly in the tertiary sector.² It cannot, we believe, be completely ascribed to disinterest by successive governments in the problem of long-term employment. From the beginning of the 1980s the public authorities have in fact devoted quite substantial resources to launching a good number of the measures adopted in other developed countries.³ Traditionally these are centered on three objectives:

² See in this connection the forthcoming article by Michel Husson in the IRES journal, 1991.

³ For a complete review of policies dealing with the social treatment of unemployment over the past ten years, see the recent book by Simon Wuhl: *Du chômage à l'exclusion* (Paris, Syros Alternatives, 1991).

Labour and Society

- the guidance, training and retraining of the long-term unemployed;
- the creation of jobs or activities reserved for the non-commercial sector;
- the direct creation of jobs in the private sector (or at least an advantage given to the long-term unemployed over other economically active persons), by means of financial incentives, recruitment bonuses, exemptions in social charges paid by enterprises.

However, it can be seen that the balance between these various kinds of programmes has changed over the course of time in France. The guidelines set for measures on behalf of the long-term unemployed have generally come a little after those which have been introduced for young job seekers, who were given priority during the previous decade because of the high unemployment rate amongst persons under the age of 25.

The partial failure of the emphasis on training

From 1981 efforts were concentrated above all on training. The predominant view at the time was that there was a lack of skills on the part of job seekers to whom a "second chance" should be given on a priority basis by making available skill acquisition courses or preliminary courses of fairly long duration (from a few months to more than one year), generally on a full-time basis in training centres. The evaluations of these kinds of training courses have provided somewhat negative results. Very few trainees managed to obtain a diploma at the end of their training and, in general, the chances of finding a job were not significantly improved by completing the courses. Some applicants were accused of signing up for the courses as a makeshift measure and mention was increasingly made of the lack of motivation of many trainees, who were said to be above all interested in the financial benefits resulting from enrolment in the courses rather than by the hope that the course would enable them to find the job they wanted. It is not necessary to cast doubt on the intrinsic interest of training courses for unskilled, unemployed persons to explain this relative failure. It is sufficient to analyse the conditions in which the system operated to see that there was little likelihood that it would produce any positive results:

- the employment services had to increase the number of courses to meet the quantitative objectives set by the Government, whereas, in many areas, there was a real shortage of public or private training institutions able to provide good training to persons with a low level of skill;
- the constant changes made to the kind and number of courses which the State intended to finance prevented the training centres, which had become increasingly specialised, to develop a medium-term strategy and, in particular, to stabilise and train their teaching staff;
- the low level of financing provided by the State for each course did not allow the institutions to make wide use of innovative pedagogical methods, follow up the progress of each trainee on an individual basis

Minimum income for economic and social integration in France

or propose training in certain occupations which required costly equipment or very specialised teaching staff.

The gradual restoration of balance

This state of affairs did not, however, lead the public authorities to abandon the training of the unskilled unemployed. But, it did result in at least two major re-orientations.

First, there was an overall recasting of the system, with greater attention now being given to providing a better quality of course and allowing the unskilled to tailor their training to their individual needs, with the creation of a new mechanism, the individualised training credit, which came into force in 1989 for young persons and in 1991 for adults.

Secondly, the State began to make much greater use of the other two categories of programmes of assistance for employment integration (lowering the cost for private enterprises of recruiting a job seeker or of providing training, and the establishment of activities in the public sector). With the maintenance over the medium term of a high level of unemployment and an increase in long-term unemployment, attention had, in fact, been called more and more frequently to a new risk: that of the social marginalisation of a large sector of the population which is no longer accustomed to regular work. Since it was becoming clear that it is an illusion to expect training courses to produce spectacular results as regards entry into stable and skilled employment, it was thought that attempts should at least be made to avoid such marginalisation by providing new opportunities for access to activities, even of a precarious nature, in an ordinary working environment. It was hoped that this gradual return to normal working conditions would increase the employability of people, even if this was not generally accompanied by the recognition of any new occupational skills. This gradual re-orientation met with some failures and many specific criticisms. Even so, it cannot be denied that the French employment integration assistance system today offers a more diversified and realistic range of measures than in the past.

The main features of the present measures

We have described in detail the measures taken on behalf of all the long-term unemployed because the policy introduced for the users of the RMI is heavily based on these measures. Indeed, no provision was made for the creation of specific formulas which would apply exclusively to such persons, with the exception of a few training courses solely financed by the territorial bodies.

Since the time had come rather for simplifying the hitherto particularly complex arrangements for providing assistance to the unemployed, it was considered preferable to make RMI users the priority beneficiaries of the existing measures, even if that meant increasing slightly the benefits received by employers who agreed to take them on. In this context, RMI users have at their disposal for their occupational integration four main measures presented, in decreasing order of their proximity to employment (and in

addition, of course, nothing prevents users from finding a job directly themselves):

- Assistance in the definition of an occupational project and the learning of job search techniques. The National Employment Agency has available a full series of short-term guidance and training modules in these areas - occupational reviews, in-depth training courses, specific individualised back-up, etc. which are made use of by an increasing proportion of job seekers prior to many other measures.
- Integration and Training Actions (actions d'insertion et de formation - AIF). Applied mainly but not exclusively in the form of training courses in training centres and with an average duration of 500 hours, these measures are characterised by their modular and diversified nature. They replace several other previous kinds of training course for the long-term unemployed and their objective is to provide a much better response, through their flexibility, to the individual needs and occupational goals of each trainee. Two hundred and twelve thousand long-term unemployed persons (mostly non-users of the RMI) made use of the AIFs in 1990.
- The Employment-Solidarity Contract (contrat emploi-solidarité - CES) replaced the Community Works (travaux d'utilité collective - TUC) in 1990. The CES is a fixed-term contract of employment (a maximum of two years for RMI users) for part-time work (which may not exceed half-time). The recipient is paid on the basis of the minimum wage (approximately 2,000 French francs a month for half-time work). The contracts may be signed only by bodies in the non-commercial sector: local authorities, associations, public establishments, etc. The State covers most of the wage bill. Two hundred and twenty-five thousand contracts were concluded in 1990 and the target for 1991 is 400,000. These contracts are mainly intended for young persons, although adults account for around one third of the number of beneficiaries.
- The Return to Employment Contract (contrat de retour à l'emploi - CRE). This is a contract of employment of at least six months' duration (without any maximum limit), which is generally concluded for full-time jobs which may be paid at rates higher than the SMIC. The State reduces the labour cost for the enterprise by covering, for a relatively long period, depending on the type of recipient, the full cost of the employer's social security contributions. One hundred thousand such contracts were concluded in 1990.⁴

⁴ Other measures for the long-term unemployed are not discussed in this article. They concern a smaller number of persons, although they often provide new avenues of integration assistance which are being vigorously developed: intermediary associations, integration enterprises, etc.

*Minimum income for economic and social integration in France**The institutional stakes*

The idea that a large number of RMI users would actually be able to initiate their integration into employment by making optimal use of these various measures is one of the main elements at stake in the scheme. For such an objective to be feasible, there must firstly be close co-operation between the public employment service (Service public de l'emploi - SPE) which administers these measures and the social workers responsible for defining, along with the user, the content of the respective integration contract, submitting it to the Local Integration Committee (which very often merely ratifies the proposal of the official who has prepared the file) and following up its correct application. Now, before the creation of the RMI, the SPE officials and the social workers had very little experience of working together. The RMI gamble is thus as much an institutional one: the work of services which had tended to ignore one another must now be made coherent. To achieve this, quantitative goals concerning the admission of RMI users have been set at the national level for each of the measures which have just been described, specialists from the National Employment Agency have been seconded to RMI bodies and a wide role assigned to SPE agents in the Local Integration Committees.

II. An initial balance sheet

The RMI Act made provision for the establishment of a National Evaluation Committee. Since 1989, this Committee has promoted and coordinated various study programmes and it will submit its conclusions at the end of 1991. With its report, but also as a result of the participation of many research bodies and the large number of studies undertaken at the local level, a very comprehensive set of material will be available within a year. Never has such a social policy measure in France been the subject of such a profound evaluation. The information available at present is still very fragmented and, of course, we are not trying to anticipate the Committee's conclusions by drawing up a complete balance sheet of the first two years of the RMI. However, partial results have already been published which make it possible to propose a preliminary analysis of the "integration" component and the assistance given to RMI users in their search for a job. We shall use, in particular, the results of a first series of surveys based on a representative sample of 1986 recipients established by CREDOC.⁵ These data have yet to be confirmed and will probably be adjusted in the light of information gathered from these same recipients during a second and third series of surveys.

⁵ This series of surveys is being carried out by CREDOC at the request of the RMI National Evaluation Committee.

We shall first examine some overall results on entries into, and exits from the RMI. We shall attempt to explain them by studying first the characteristics of the users and the way in which they use the measures associated with the benefit. We shall then look at the way the "integration" component works and, in particular, the use of employment measures and the resulting chances of access to a stable job. Finally, we shall draw up a preliminary balance sheet of comments made on the RMI by users in the light of their expectations.

2.1 The low RMI exit rate

The simulations carried out before the RMI was introduced made it possible to estimate that around 500,000 allowances would be paid each month in metropolitan France (excluding overseas *départements* where the number of beneficiaries was particularly high), if all households and persons entitled actually applied for RMI benefits. The situation as of 1989 proved to be well below these initial estimates, with around 300,000 households receiving the allowance as of 30 June 1989 and with a relatively slow rise in applications during the following months. It was thus initially feared that the target population had not been reached, that many potential beneficiaries were poorly informed or did not assert their rights, perhaps because they were wary of the social control which they believed such an integration contract represented. However, a few months ago, although it cannot be explained by the direct effects of the current economic slow down, the monthly number of beneficiaries began to increase significantly (more than 450,000 according to the most recent results) and the Government is now concerned at this development and the financial over-runs which it is causing for the state budget. The relatively low RMI exit rate, which some would see as a sign of the failure of the integration policy, is thus increasingly being called into question.

The initial data published by the National Family Allowance Fund (Caisse nationale d'allocations familiales - CNAF), the body responsible for administering the allowance, on RMI exits for the 170,000 initial recipients, i.e. those who began to receive the allowance from January or February 1989, show that 27.3 per cent of the exits were permanent.⁶ The preliminary results available for cohorts of slightly more recent entrants are not significantly different. These results thus show that 18 months after entry into the scheme, at least two thirds of users still receive the RMI and are thus still without any other source of income, however small. In other words,

⁶ In addition to these 27 per cent, 9 per cent of the beneficiaries stopped receiving the allowance several months earlier, although it cannot be said that they have left the RMI on a permanent basis. There may be administrative difficulties (delay in submitting the supporting documents, for example) and the payment of the allowance will become regular at a later date. In fact, the real RMI exit rate after 18 months is between 27 and 36 per cent.

Minimum income for economic and social integration in France

they still have no access to a job⁷ providing them with a minimum level of stable resources. Furthermore, it is by no means the case that all those who have left the system have obtained a job. Their family situation may have undergone a change resulting in an increase in the overall income of the household (marriage, etc.), they may have obtained some specialised benefit (retirement, disability, etc.) or be following a training course which provides a higher amount of benefit than that of the RMI. The information currently available on the reasons why people leave the RMI is incomplete and contradictory and does not make it possible to determine the number of leavers who now have incomes from work and to an even lesser extent how many of these can now rely on a stable job. However, at all events, the percentage of the initial users of the RMI whose situation has been resolved because they have obtained lasting integration through a non-precarious job is small.

2.2 RMI users: diversity and similarity

The fact that the beneficiaries of the minimum integration income (RMI) form a heterogeneous group should not come as any surprise either to the authorities, which have made provision for a differential allowance and established a mechanism which gives special attention to local variation, or to social workers who are each day confronted with the diversity of requests from persons with a low level of resources. As an allowance of resources designed to provide a minimum income, the RMI is a benefit of a general nature, unlike the single parent allowance (allocation de parent isolé - API) or the disabled adult allowance (allocation aux adultes handicapés - AAH), and it is this generalised nature which in itself should explain the varied nature of the recipients.

The heterogeneity of recipients

The heterogeneity of the recipients lies first in the diversity of their socio-demographic characteristics. RMI beneficiaries are generally young, with half of them (53.9 per cent) between 25 and 40 years of age while almost 12 per cent are over the age of 55. As regards family structure, one recipient out of two lives alone and without any children (a third of single men and 20 per cent of single women). However, the presence of single parent families (20 per cent) and large families (almost 10 per cent) is significant.

This heterogeneity also appears in such sectors as the health of the beneficiaries or their housing. As regards the latter, some persons are lodged free of charge, with their families or friends (30 per cent), others own their

⁷ In fact, a beneficiary who finds work may partly cumulate his earned income with the RMI allocation, if the former is small. This decision was taken to encourage RMI users to try as much as possible to find employment, even if precarious. But, the duration of time over which this is allowed is limited, and is reduced still further as employment income increases.

homes or are buying them (6.5 per cent), pay rent in subsidised state housing (31 per cent), pay rent in the private sector, or are sub-tenants or pay rent for furnished rooms or a hotel room (26 per cent). Persons without shelter who are housed in emergency facilities and in charitable institutions account for 7 per cent of beneficiaries.

As regards training, even if the low level of training of the recipients is undeniable, significant differences appear between those who have received higher education and those who say that they have never been to school. The lengthening of compulsory schooling means that the younger recipients have a higher level of education. Thus the proportion of persons who have received no schooling is much lower amongst younger than older recipients (it may reach 40 or 50 per cent in the case of persons over 60). Furthermore, the level of training is closely correlated to the nationality of the recipient: the biggest difference occurs with persons who have never gone to school: the rate is 3.3 per cent amongst French nationals and 30.6 per cent amongst foreign recipients. Although approximately 10 per cent of recipients state that they have completed a long cycle of education (school leaving certificate level), one third appear to have completed short vocational studies (most without obtaining a diploma) and the rest have dropped out.

Other examples could be given of this variety in the ways of life, thought and behaviour of RMI recipients. There is no standard kind of recipient but rather a variety of different groups.

*Isolation and distance from the world of work:
common denominators of recipients*

Although RMI recipients do not constitute an homogenous group, there are some common denominators.

At the socio-demographic level, for example, almost 70 per cent of recipients are single, divorced, widowed or separated. The RMI is designed above all for persons on their own, who are sometimes bringing up one or two children. The rate of recipients living in towns of more than 100,000 inhabitants constitute around 60 per cent of the CREDOC sample.

The similarity of recipients cannot be reduced to their socio-demographic characteristics. Other aspects support the hypothesis of a relatively marked similarity between recipients, the essential criterion being their distance from the world of work. As expected, very few recipients have a job, even a precarious or part-time one. Aware of the precarious nature of their situation, recipients register with the National Employment Agency (ANPE) (75 per cent of persons without a job). In the large majority of cases, they register before they enter the RMI.

Almost two thirds of those who are not registered remain unemployed by their own choosing: either they do not want to work (40 per cent on average, with a higher rate amongst women) or their physical condition does not allow them to work (28 per cent are disabled, sick or retired). The other non-registered recipients do not believe that the Public Employment Service can provide effective support in their search for a job.

Minimum income for economic and social integration in France

Those who are unemployed have been in this situation for a long time. Only 17 per cent have worked in the last year. The others can be divided as follows:

Duration of non-employment:	◆ 30 per cent 1-3 years;
	◆ 18 per cent 3-5 years;
	◆ 35 per cent more than 5 years.

The jobs most recently held by RMI recipients tend to be non-skilled jobs. One recipient out of ten has never worked. The others are mainly unskilled labourers, service agents or employees without any skills. There was, however, a significant proportion of recipients who said they had previously had a skilled job, particularly amongst wage earners.

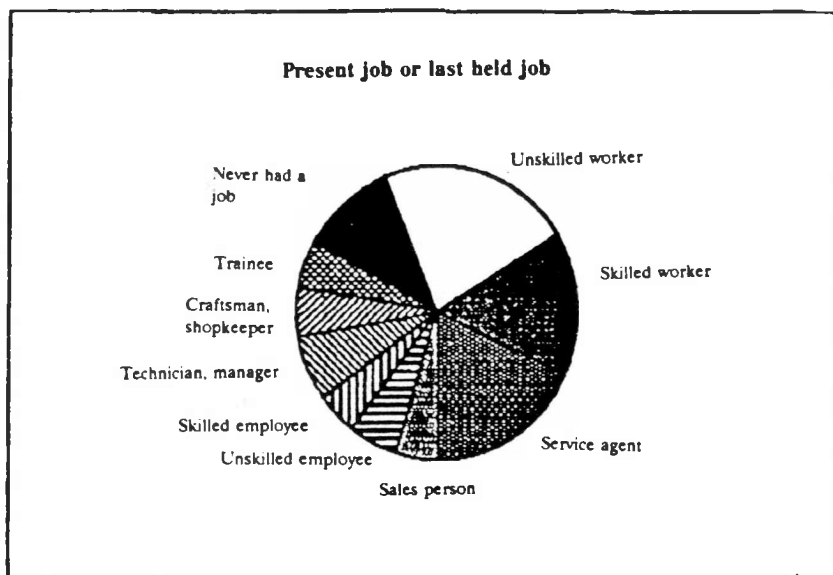
At the end of this first series of surveys, the distance from the world of work or a prolonged break for work is, we believe, the predominant and major characteristic of RMI users. This similarity gives rise to others, which can be expressed in terms of an absence of financial independence and thus difficulties of access to housing. Finally, the RMI should not be seen as a solution to the problem of a sudden recent rupture. More than 80 per cent of RMI recipients say that they were in a difficult situation in the two years preceding their application for RMI benefit, with 60 per cent being unemployed before receiving the RMI.

2.3 RMI users: weakness and coherence

In addition to the cash benefit, RMI users enjoy access to a number of social benefits depending on their needs, expectations and the services which are actually available at the local level. The initial results of the CREDOC survey show that the recipients make very little use of these opportunities and, above all, that they use them in a very selective way. On the basis, of replies to 29 questions covering housing, health, labour market integration and social assistance, it has been possible to compile a typology of the persons surveyed which reveals the different kinds of use made of the system.

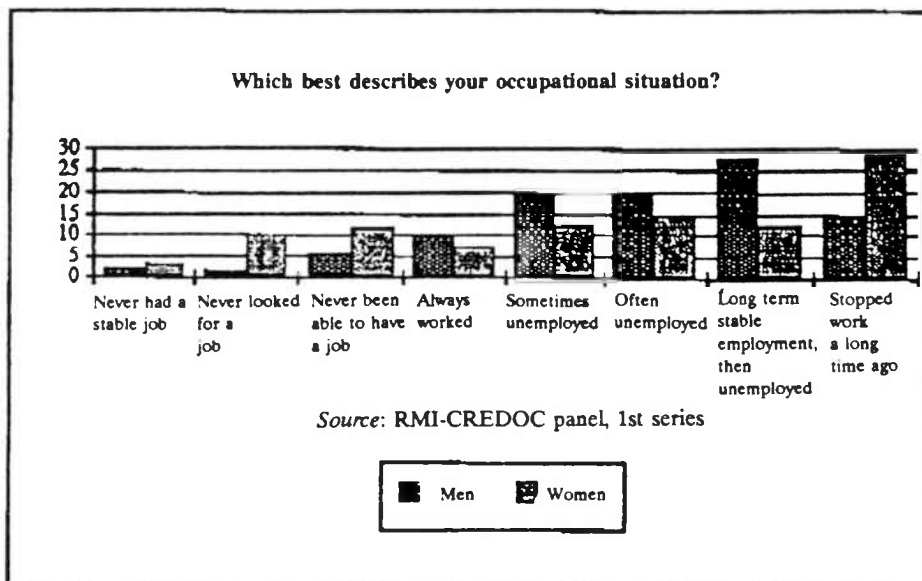
Five classes of users, of varying size, can be identified. Most of these categories are heavy users of only one kind of benefit. An in-depth analysis of the five groups highlights the fact that discrepancies in use often reflect differences in socio-demographic characteristics, case histories and expectations of beneficiaries.

Figure 1: (RMI-CREDOC 1st Series)



If we now turn to the occupational history of recipients prior to their entry into the RMI, the situation is as follows:

Figure 2



Minimum income for economic and social integration in France

- (a) *Marginal users* (29 per cent). They make no use of associated benefits. Having very little contact with social workers, these beneficiaries see the RMI first and foremost as a means of obtaining money for a certain time. They do not expect any improvement in their chances of finding a stable job.
- (b) *Users of medical benefits* (16 per cent). This category comprises two sub-groups of equal size: those who have major health problems: older persons with a very low level of education and already inactive before access to RMI; and those who are in good health: most are relatively young mothers of families who are not necessarily inactive but who look for work outside the RMI system.
- (c) *The users of housing benefit* (12 per cent). They are almost the only group using the different housing benefits. With a very low level of skills, sometimes in poor health, and making no use of the associated occupational integration benefits, they nevertheless do not say they are not actively looking for a job, even if, more than the other groups, they prefer part-time work.
- (d) *The heavy users* (11 per cent). They use all the social assistance benefits which accompany the RMI and use health benefits quite frequently. Their main problem, which is to have "a bit of extra money to make ends meet", is far from being resolved. They do not see how they can leave the system very soon and are quite critical of its effectiveness.
- (e) *Recipients who use the occupational integration assistance* (33 per cent). They are by no means all at the same level of integration. Half of them have not gone beyond the very short course on job search techniques, one quarter have embarked on a longer form of training, whereas the other quarter exercises an occupational activity, often of a precarious nature, within the framework of the RMI (other recipients have been able to find a job by their own means). More often than on average, they are young, unmarried men without children, generally in good health and with a higher degree of sociability and openness to the outside world. Above all, they have very close links with the whole RMI environment: frequent contacts with social workers, previous experience in training courses, early signature of an integration contract. These last mentioned characteristics are particularly evident amongst recipients who have gained access to an occupational integration activity thanks to the RMI.

Furthermore, the uses made of the associated benefits are in part a reflection of old habits. Receipt of the RMI has not radically changed individual behaviour towards the supply of social, health or educational services. The RMI has, above all, modified the consumption of these

services, but has had little or no influence on the priority axes of this consumption.

It is clear, in particular, that those recipients who have followed training or an occupational integration activity since the RMI had, more often than in the case of the others, already followed courses between their exit from initial training and their entry into the RMI. This result shows a clear age effect. Recipients who enter the RMI occupational integration assistance system tend to be young persons with previous access to a large number of training courses for unemployed youths set up by the public authorities some ten years ago. Their presence in the RMI is evidence of the failure of both this integration through training courses and of the acquisition by these young, now adults, of a model of social functioning in which training courses have their place alongside the various forms of social occupations. Thus, the under 40s are the only group in which the majority are in favour of resuming training.

2.4 The difficulties of implementing the integration contract

The underutilisation of the associated benefits might be seen as evidence of the deliberate decision of users not to use them, either because they are satisfied with just the payment of the allowance or because they are developing strategies for their economic and social integration which seem to them to be more effective outside the RMI support measures (see in this respect the paragraphs below on the opinions and expectations of users). But the underutilisation can also be explained by the difficulties which plagued the launching of the integration contract.

Low access to the integration contract

It was originally intended that the definition, along with the user, and the subsequent signature of the integration contract would be independent of the first instalment of the allowance so as to avoid administrative difficulties penalising the user by delaying the date of this payment. But it was clear that the contract would have to be signed with each user and within a relatively short period of time after the first payment. It was also intended that, at the end of the first contract (average duration of a few months), a second contract would be negotiated rapidly, provided that the recipient was still using the RMI, which would take account of changes in his situation and expectations. It was in these contracts that the methods of use of the various support measures were to be formalised.

During the first two years of the RMI, only one third of users⁸ signed at least one integration contract. The frequency with which contracts were signed does not seem to be related to the occupational history of the

⁸ This statement is approximate. In fact, the actual figures are rather contradictory, since data are not precise and there is no standard method for calculating the rate. The figure of a third would appear to be the most reliable.

Minimum income for economic and social integration in France

recipient or to his level of training or family background, but rather to the regularity of his contacts with social workers, his registration with the National Employment Agency (ANPE), previous experience in training courses, participation in similar mechanisms as well as his nationality (contracts are much less frequent amongst foreign nationals). It also depends to a large extent on the enormous differences between *départements* in the functioning of the local integration committees and their capacity to establish rapidly the contents of a first contract with the users.

Low level of user negotiation and knowledge of content

Most recipients did not, therefore, sign an integration contract rapidly, whereas its creation had been presented as an essential component of the French minimum income which distinguished it from the systems in place in other countries. Moreover, when a contract was signed, the user's participation in its preparation was generally low. Fifty-five per cent of those surveyed said that they did not participate in determining its contents and the others said that their participation rarely went beyond a few discussions with the person drawing up the contract. Only 7 per cent of those who had signed a contract reported that they had proposed its contents themselves. Furthermore, the signature of an initial contract did not mean that a process of regular follow-up had been initiated. Many recipients, at the end of their first contract, did not immediately sign another one, a situation which jeopardises the proposed dynamism of the scheme.

The contents of the contracts signed are divided between social autonomy measures (health, housing, offsetting of debts, etc.), training and direct assistance in the search for a job. The first type of contract, which comprises no occupationally-oriented measures, is relatively frequent, since it is signed by almost 40 per cent of participants, according to available administrative data.⁹ Furthermore, many contracts with an occupational component remain imprecise as regards the manner of access to training and, above all, employment. Furthermore, there is a quite marked correlation between the employability of the recipient as suggested by very simple criteria - age, length of unemployment, level of training - and the type of contract proposed. The younger and better trained the recipient, and the more recent occupational experience he has, the more the content of the contract is geared towards the direct search for employment.

Finally, the replies to the CREDOC questionnaire seem to prove that users have difficulty in remembering the content of their contract (perhaps due to a lack of discussion with the social worker when the contract is drawn up?). Five per cent of recipients say they do not know if they signed an integration contract. Those who said that they had signed at least one contract concentrated their attention on the "employment and training"

⁹ Source: Studies, Statistics and Data Processing Service of the Ministry of Health and Solidarity.

aspects of the contract and only rarely mentioned the measures concerning social autonomy which were proposed to them.

Positive elements for those who have signed

However, the signature of the contract is seen as something positive by more than 80 per cent of the beneficiaries, and more than 75 per cent feel bound by this signature. It is also accompanied by a much more optimistic view of the future: in these cases, the RMI is seen more often by the recipient as providing a reasonable opportunity for occupational integration and he also believes that his situation should improve in the not too distant future.

Although the conclusion of an integration contract does not, in fact, guarantee success and a rapid departure from the RMI, it is closely related to access to a series of activities likely to encourage over time access to a stable job: atypical forms of employment, training courses, occupational reviews, job search techniques, dynamisation groups.

2.5 Use of measures for employment and access to employment

Rate of access to employment measures of around 15 per cent

The results of the CREDOC survey on RMI users (cf. 2.3) show that around one third of recipients make use of the occupational integration assistance measures available under the RMI. Half of these make only slight use of the measures, which, for the moment, does not go beyond the initial stage of job search techniques or vocational guidance. The other half, i.e. approximately 15 per cent of the total number of persons surveyed, take up a long training course or some form of atypical employment (solidarity-employment contract, return to employment contract) which enables them to benefit from the employment assistance measures presented above (cf. 1.3) as the preferential means established by the Government to help RMI users gradually find a stable job.

This proportion of 15 per cent of recipients estimated by the CREDOC survey is consistent with the data available at the national level. Over the year 1990, over 80,000 recipients¹⁰ made use of one of the three measures (AIF, CES, CRE) presented above, out of a total of around 500,000 households which had received, at least for a few months, the RMI during the preceding year. More specifically, almost 40,000 recipients benefitted from the training and integration measures (AIF) and a similar number from the solidarity employment contracts (CES), whereas approximately 12,000 recipients concluded return to employment contracts (CRE). Overall, it can be said that 15 per cent of job seekers who had benefitted from one of these measures were RMI recipients, the others being job seekers whose resources

¹⁰ Source: preliminary data from the Studies and Statistics Service of the Ministry of Labour, Employment and Vocational Training and the National Employment Agency.

Minimum income for economic and social integration in France

were generally higher than the RMI allowance. This rate comes close to the objectives which had been set by the Government. It should also be recalled that some RMI recipients have been able to gain direct access to employment without using these measures. Little is known at the moment as regards their numbers: it is undoubtedly not insignificant as regards access to precarious employment (temporary work, employment contracts of a very short duration). On the other hand, in the light of the initial CREDOC results, direct entry into stable employment seems to be very rare.

Major differences between départements which are not related to the economic dynamism of the area

The pattern can be interpreted in different ways. It is useful to emphasise first of all the major differences in opportunities for access to employment measures according to the *département* concerned. The departmental results provided by the RMI Interministerial Delegation¹¹ range from 45 per cent (45 per cent of RMI recipients benefitting from one of the employment assistance measures) to 3.5 per cent. However, more than half of the 96 *départements* of metropolitan France fall in a much narrower range (between 25 per cent and 15 per cent).

The *départements* which offer the greatest opportunities of access to the measures are often rural *départements* or, at least, those without any major urban centres, and which have, in some cases, experimented for a long time with integration assistance measures on behalf of the least privileged groups. In general, these *départements* are not situated in areas with particularly strong economic growth; indeed, the contrary is often the case. Furthermore, the measure which they most often use does not rely on enterprises. This is the solidarity-employment contract which presupposes only vigorous action by the communes and associations to conclude such contracts. The *départements* with the lowest performance rates are somewhat more diversified. However, they include all the *départements* of the Paris region, as well as *départements* from the south of the country which traditionally provide few individualised measures of behalf of the long-term unemployed. Most of these *départements* are experiencing considerable economic growth. A healthy economic environment does not, therefore, seem to be a real advantage for recipients or facilitate the specification of a process of return to employment. What it does perhaps provide is easier access to a normal job, without recourse to the measures proposed, although statistical data are not yet available to corroborate this hypothesis.

This raises the question of the quality of the economic insertion mechanism. Since some *départements* manage to achieve a high proportion of users with access to an employment assistance measure, why is it that others have such mediocre or frankly bad results? It may be thought easier for a small *département* to create a broader-based partnership around the

¹¹ Press conference held at the end of 1990.

problems of poverty with stronger solidarity networks and easier individual follow up of RMI users. On the other hand, the large *départements* could be said to be the victims of the very high number of cases to be dealt with, and the difficulty of creating networks of social and economic participants capable of taking a real interest in the problems of poverty in the large urban areas. These explanations are partially valid. The *départements* of the northern region, which have been severely hit by industrial restructuring and which have the highest number of RMI beneficiaries, nevertheless have a rate of access to employment measures which is slightly above average because the sense of partnership has always been a marked feature of these *départements*.

Entry into the measures does not guarantee subsequent access to employment

It should also be emphasised that entry into one of the employment assistance measures in no way means that the recipient has a good chance of finding stable employment in the short term. The only measure which directly provides a job comparable to standard employment is the return to employment contract (cf. 1.3). But, it is this measure which has covered the smallest number of RMI recipients (12,000, i.e. less than 3 per cent of the total). Even if this figure meets the prudent goal set by the Government for the first year of its operation, it is clear that it benefits only a very small number of those recipients wishing to resume employment. And the results for the initial months of 1991 are not very encouraging: the total number of such contracts is not increasing and neither is the proportion of RMI users amongst all beneficiaries. There is thus no significant evidence that enterprises are seeking to help more persons from this group.¹² The economic recovery at the end of the 1980s had resulted in labour shortages at the local level for low skilled labouring jobs in construction or some sector of industry. Many believed at that time that these shortages would open up access to employment for unskilled, unemployed persons, particularly since the surveys carried out amongst employers who had recruited recipients on return to employment contracts indicate a high degree of satisfaction¹³ and the large enterprises seemed to be less hostile than in the past to recruiting workers with low levels of skills, including from amongst the long-term unemployed. The current economic slow down is a serious threat to these

¹² The Centre d'études de l'emploi is currently carrying out research on a representative sample of 300 enterprises which have recruited workers on CREs to analyse their reasons for doing so and the methods used to integrate wage earners on such contracts into the enterprise. It was preceded by an initial survey based on a more restricted sample of enterprises. The results were published by M.C. Bureau, P. Nivolle and C. Tochszirer in the *Lettre du Centre d'études de l'emploi*, No. 15.

¹³ The results of this survey were published by the Studies and Statistics Service of the Ministry of Labour, Employment and Vocational Training in the journal *Première Synthèse* (Paris, 1990).

Minimum income for economic and social integration in France

barely emerging opportunities.

For their part, the other measures have not yet shown whether they are capable of significantly improving the chances of entry into stable employment. The CES is a contract of employment, but part time, for a limited duration and with a very low remuneration. It replaces the Community Works which had been criticised in their day and accused of not significantly improving the subsequent chances of access to employment for the young persons who were taken on. Doubts may, therefore, be cast on whether it will have any very beneficial effects on the employability of RMI recipients. Furthermore, the possible lengthening of the duration of the employment-solidarity contracts for this group suggests perhaps that permanent employment-solidarity contracts might be proposed, for lack of anything better, to recipients unable to find an alternative.

The Training and Integration Actions can be looked at in the same way. They replace and attempt to improve upon training courses which had not produced good results in terms of integration. While it is likely that these results will be slightly improved because of the increased quality of the courses, it would be surprising if excellent integration rates are achieved very quickly.

2.6 Opinions on the RMI

The absence of stigma

Some recipients say they are satisfied with the material assistance provided, others find it insufficient or, on the other hand, deplore the impossibility of their integration in the labour market. Money and a job are the two topics which reappear in most of the opinions expressed, both positive and negative, by recipients. In that, RMI users are consistent with their expectations.

While it is possible to say, in the light of the preliminary results, that a sense of stigma is not something which is associated with the RMI in the minds of recipients, the work dimension is extremely important. To the question: "Has the RMI increased your chances of finding a stable job?", 19.6 per cent of recipients replied "yes", 69.7 per cent replied "no" and 10.6 per cent said they did not know.

A typological analysis carried out on the basis of five questions makes it possible initially to identify two groups of recipients. One thousand one hundred and two persons (56.1 per cent of the sample) expressed a favourable opinion of the scheme. For them, the RMI was an essentially good thing (47.8 per cent vs. 35.7 per cent), a useful and effective measure (35 per cent vs. 25.1 per cent), and the criticism made was that it did not last long enough (19.3 per cent vs. 12 per cent).

The recipients of the second group, comprising 863 persons (43.9 per cent) expressed a negative opinion. For this fraction, the RMI is a very inadequate measure (31.9 per cent vs. 18.2 per cent), too complicated to obtain (16.8 per cent vs. 8.2 per cent) and, above all, had the drawback of

reinforcing an attitude of social prejudice and assistance (25.6 per cent vs. 14.0 per cent).

The proportion of those who go on to sign a contract also varies between these two major groups of recipients. Those who are satisfied with the RMI more often sign an integration contract (27.6 per cent vs. 19.5 per cent amongst those who are not satisfied with the RMI).

Negative opinions are more often expressed by persons with a high level of training (28.6 per cent of those who are not satisfied have at least a CAP - *certificat d'aptitude professionnelle* - as compared with 21.7 per cent of persons satisfied, and 24.7 per cent out of the total sample). These same persons who had expressed a negative opinion on the RMI had endeavoured to find a job: 67.3 per cent had looked themselves (compared with 61.5 per cent of those who said they were satisfied and 64.1 per cent for the sample as a whole).

Money and a job: future expectations

For most of the recipients (62.6 per cent) money is the overriding priority. However, in the order of priorities of recipients, the need for a job comes next, and 52 per cent put a job at the top of their needs. These recipients are relatively young (only 20.2 per cent are over 45 years old vs. 29.6 per cent) and have an average level of training (just above the CAP, BEP). Their family situation is also quite average (although there are slightly more single persons).

Their sole concern is a job, whether they believe in the RMI ("will have a job at the end of the RMI": 41.5 per cent vs. 33 per cent) or not ("with or without the RMI there are no jobs": 39.1 per cent vs. 30.6 per cent). This job may be obtained through training ("interested in resuming training": 38.1 per cent vs. 33.4 per cent) or without training ("what I want is a job and not more training": 35.9 per cent vs. 26.2 per cent). All had sent curriculum vitae, placed advertisements, learnt job search techniques and followed training courses.

Although a third of the recipients expect to find a solution in the near future, around 20 per cent think that the RMI will not change anything in their lives; the others prefer to wait and see (see figure 3).

An assessment made by recipients at the end of their RMI period shows the following results (see figure 4).

2.7 Beneficiaries: sociability and dynamism

An examination of the different forms of sociability of beneficiaries shows that 37 per cent have very little or practically no contact with their families or friends or participate rarely in social activities. On the other hand, the other recipients show various forms of sociability. These are sometimes centered on a wide range of family relationships, or an extensive network of friends. In some cases, both of these characteristics may be combined, with most RMI users showing no symptoms of any form of desocialisation.

*Minimum income for economic and social integration in France***Figure 3: Expected job situation in six months' time**

How do you see your job situation in 6 months time, in November 1991?

	%
Better	34.5
No change	26.1
Less good	3.1
No idea	36.4

Source: RMI-CREDOC survey, first round.**Figure 4: Expected situation at the end of the RMI**

At the end of your period of RMI participation, in what situation do you expect to find yourself?

	%
As before the RMI, I will have to find some other way of getting by	21.1
I shall continue my training	3.7
I shall have a job	33.0
I have not idea	41.0
I shall have retired	1.1

Source: RMI-CREDOC survey, first round.

They also show evidence of real dynamism. Thus, when they were asked about the methods they use outside the RMI to resolve difficult situations, the recipients said that their activities were relatively intense and directed, above all, to certain job-related initiatives (see figure 5).

This absence of any sense of stigma and the behaviour of RMI users seem to have had an effect on French public opinion. Thus, in a survey carried out by CREDOC on a representative sample of the population, 2,000 persons who were asked about the RMI replied as follows:¹⁴ it risks encouraging people to be complacent and not look for a job: 30.2; it will give them the help they need to resolve their situation: 67.3; no opinion: 2.5.

¹⁴ Payet-Thouvenot V.: *Le RMI à l'épreuve de l'opinion*, No. 88 (Paris, CREDOC, October 1990), 56 pp.

Figure 5: Personal job-seeking initiatives

Initiatives undertaken outside the RMI	% of beneficiaries
Job seeking initiatives	64.1
National Employment Agency applications	47.3
Direct applications to employers	46.7
Replies to job vacancy advertisements	44.1
Use of personal contacts	33.9
Registration with temporary employment agencies	24.9
Requests made to social workers	12.4
Insertion to advertisements	11.5

Source: RMI-CREDOC survey, first round.

RMI-ists: the absence of collective action

Public opinion does not see the RMI as a disincentive to work and appears to accept the measure quite easily. The low level of the allowance and the presence of the contract mechanism probably explain this attitude. But this receptivity to the system is also to be explained by the behaviour of the recipients themselves. Although the media speak of recipients as a whole as RMI-ists, they are probably too varied in their social characteristics to constitute a group which has any immediate social visibility. Between families long known to social workers and young adults who have entered the RMI following the termination of their previous job, there is no real continuity.

Furthermore, recipients have not set up any associations, peer groups or unions; each in his or her own way tries to improve their resources without recourse to any collective action. This does not mean any lack of dynamism, far from it; but the result is not one of collective action. This is not just true of RMI users: the same behaviour can be seen in the case of the unemployed, the sick or social security pensioners. In France, consumerism is not developing either in the social sector or elsewhere: the introduction of the RMI confirms this once again, if indeed such proof were needed.

III. Conclusion

Two years after the initial introduction of the RMI in France and the measures for assistance in social and economic integration which accompany the payment of an allowance under the RMI, a clear majority of users who want to find a job are still without any prospect of lasting employment. Expressed in such a cut and dried way, this result seems to indicate the undeniable failure of the "integration" component of the RMI. We prefer, however, a more qualified conclusion.

Minimum income for economic and social integration in France

The RMI, which has been described as practically devoid of stigma, appears to be well accepted by the recipients, if one is to go by the mainly positive views which they have expressed. Described and denounced nevertheless as a form of assistance by almost one beneficiary out of four, the RMI does not appear to be viewed by the majority of users as a benefit which could be regarded as social assistance or aid. Even if account is taken of the fact that respondents' statements might not always fully reflect their attitudes, it is nevertheless true that beneficiaries appreciate, above all, the assistance which the RMI can provide them in finding a job. The fact that a beneficiary who has signed a contract sees the latter only as a means of obtaining a job supports this view. RMI users are not all interested by the sphere of traditional social service measures.

This priority given to integration through work is heavily emphasised in the typology of the ways in which the system is viewed. Whether as regards the search for a job or ways to gain access to employment, a third of the beneficiaries are directly interested in access to the labour market. Another group of between a third and a quarter of beneficiaries, although making little use of the RMI measures, sees access to employment as its main problem and seems to be actively looking for a job outside the RMI. Only one group, just over a third of the CREDOC sample, is directly interested in the social assistance benefits of the system.

The success of the integration component presupposes firstly very substantial modifications in the working methods of the social and employment services, without their obtaining many additional means. In the *départements* where the political determination to combat exclusion is strong, where local experiments with a minimum income had already been tried out before the RMI, and where the number of cases to be processed is not too large, praiseworthy results have often been achieved. Of course, jobs have not been found for a majority of the beneficiaries, but at least it has been possible to offer a not insignificant proportion of them training courses or atypical forms of employment which are an important step in the gradual process of returning to work. In this context, many people believe that the present system will become more effective if given more time.

However, there is no obligation, either for enterprises or even the public sector to offer a job to an RMI user, irrespective of how far he has progressed in the occupational and social reintegration process. There is thus a big risk that beneficiaries will go from one training course to another and work in a number of poorly paid atypical jobs and still be unable to stabilise their occupational situation and resources, a situation which has affected a good number of young unskilled persons in France over the past ten years. There is nothing specific about the employment assistance measures which are intended for beneficiaries. They are also available to the wider population of the long-term unemployed who themselves have great difficulties in finding a job, given the other categories of persons looking for work. In the present competitive circumstances, RMI users are indeed by no means the best placed amongst those seeking access to work, especially if the

intensive assistance which they will supposedly receive through the signing of an integration contract proves to be much less substantial and certain than expected.

The results of a first round of surveys¹⁵ are not sufficient to indicate clearly the direction of certain effects and even less their intensity. The reliability of information concerning beneficiaries who were no longer receiving the RMI at the time of the survey is much too limited to permit any analysis of the effects of the measure on this group. On the other hand, and without prejudging what will happen to these beneficiaries, some appear to adopt what might be called strategic forms of behaviour. Thus, some of the beneficiaries juxtapose the contract, recourse to social workers, individual applications to enterprises, training courses, and denote themselves, perhaps on a full time basis, to achieving occupational integration. These same beneficiaries are more sociable, look at the future in a more optimistic way and are often satisfied with the RMI. They seem to combine all their personal strong points with the opportunities provided by the scheme itself. Other beneficiaries use the RMI more as a way of solving their health or social integration problems, they are more introspective, have less initiative and often show less sociability: they make less use of the RMI and are sometimes less satisfied with it.

These patterns, at different levels, both of personal advantages and capacities and of uses made of the RMI scheme, should give rise to forms of social and occupational integration.

Given these conclusions, should the RMI be abandoned? It seems unlikely that such a decision will be taken rapidly: neither public opinion, nor the existing users, seem to desire this. But it is certain that the diversity of the beneficiaries and of their relationship with the labour market has a centrifugal effect. It would be tempting, in order to rationalise the system, to reassign older beneficiaries to "retirement" types of benefits, and increase socio-medical assistance for the large number of beneficiaries in poor health. Even if one does not question the unity of the benefit, one could imagine a stratified form of RMI with different forms of social follow-up depending on the characteristics of the beneficiaries. Since it is not possible, in view of the resources available, to propose types of integration which are well adapted to the expectations of beneficiaries, which are diversified and impressed more or less strongly, it might be preferable to restrict the integration contract to categories of users who really want it, in particular to help in the job search. With less cases to manage, the public authorities might then be better placed to promote the sustained and individualised follow-up of beneficiaries which, in many cases, seems to be indispensable.

¹⁵ The full results of this study can be obtained from CREDOC, 142 rue du Chevaleret, F-75013 Paris. Croutte, P.; Illakopoulos, A.; Legros M.: *Panel RMI-CREDOC, points de départ*, No. 98, April 1991, 155 pp. plus appendices.

-4 MAI 1992

CAHIER DE RECHERCHE

Récemment parus :

N° 28, Février 1992 :

- . Besoins, ensembles de choix et utilité des consommateurs
Le problème de l'utilité marginale croissante, par François Gardes, Pierre Combris.
- . The increasing marginal utility of income : Empirical findings on french individual data, par François Gardes, Pierre Combris.
- . Estimation of income elasticities by a Hodrick-Prescott smoothing of Engel curves, par François Gardes, Dominique Levy.

La prise en compte du long terme dans la conception et l'évaluation des politiques publiques - II. La prospective face aux défis du futur, par Guy Poquet, N° 29, Mars 1992.

Hétérogénéité des entreprises et sélection : objectifs, critères de rationalité et fonctionnement des marchés, par Philippe Moati, N° 30, Avril 1992.

L'analyse des relations par opposition, par Michel Messu, N° 31, Avril 1992.

Président : Bernard SCHAEFER Directeur : Robert ROCHEFORT
142, rue du Chevaleret, 75013 PARIS - Tél. : (1) 40.77.85.00

CREDOC

Centre de recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie