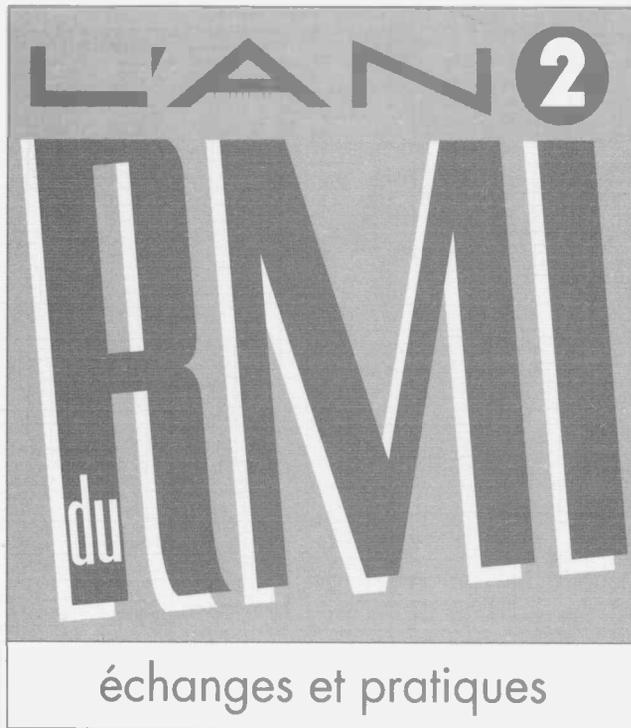


CREDOC  
"Bibliothèque"  
142, rue du Chevaleret  
75013 PARIS  
Tél. : (1) 40 77 85 06

# LES ACTES DU COLLOQUE



Sou1990-2245

15 février 1990  
organisé par

L'an 2 du Rmi - Échanges et  
pratiques - Les actes du colloque  
du 15 février 1990 / François  
Gardes et Philippe Louvet.  
Février 1990.

CREDOC•Bibliothèque



n Des  
les De  
tionale

alternatives  
ECONOMIQUES

# LES ACTES DU COLLOQUE



15 février 1990  
organisé par

**CRÉDOC**

Commission Des  
Affaires Sociales De  
L'Assemblée Nationale

*alternatives*  
**ECONOMIQUES**

Coordination : Christophe FOUREL

Secrétariat : Béatrice GOURE

Mise en page : Médiabiles

# **Actes du colloque "L'An 2 du RMI"**

## **Sommaire**

Avertissement	3
<b>Introduction</b> par Robert Rochefort	7
<b>Le RMI, des principes aux réalités</b>	
- Jean-Michel Belorgey	13
- Christian Proust	19
- Jacques Barrot	27
- Pierre Vanlerenberghe	31
<b>Le RMI au quotidien : Travaux en Ateliers</b>	37
Atelier n°1	
<b>Les RMistes, des allocataires sous contrat</b>	39
- Interventions	41
- Témoignages, questionnements et réflexions des participants à l'atelier n°1	55
Atelier n°2	
<b>La prestation financière et ses prolongements</b>	61
- Interventions	63
- Témoignages, questionnements et réflexions des participants à l'atelier n°2	75

Atelier n°3	
<b>Quelle insertion professionnelle ?</b>	79
- Interventions	81
- Témoignages, questionnements et réflexions des participants à l'atelier n° 3	97
Atelier N°4	
<b>L'insertion, une affaire de vie quotidienne</b>	107
- Interventions	109
- Témoignages, questionnements et réflexions des participants à l'atelier n°4	127
<b>L'An 2 du RMI</b>	137
- Georges Hatchuel	139
- Michel Legros	143
- Hugues Sibille	147
- Daniel Lenoir	151
- Michel Raymond	155
- Jean-Michel Belorgey	161
<b>Clôture du colloque par M. Lionel Stoléru</b>	169

## ***AVERTISSEMENT***

Les actes du colloque l'AN 2 DU RMI reprennent l'ensemble des interventions faites en séances plénières et au cours des travaux en ateliers de la journée du 15 Février 1990. Le caractère "oral" des textes présentés tient au fait qu'il s'agit pour la plupart de la retranscription des enregistrements sur cassette réalisés tout au long de cette journée.

# INTRODUCTION

**Robert ROCHEFORT**

**Directeur du Crédoc**

Le colloque consacré au Revenu Minimum d'Insertion dont vous découvrez aujourd'hui les actes a constitué un rassemblement national dont l'ampleur était inédite, un an après son entrée en vigueur. Il a été organisé par trois structures occupant des places bien différentes mais tout à fait complémentaires : **la commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale** qui a eu pour mission d'établir, à partir du projet de loi du gouvernement, les principales dispositions du texte final sur lequel les parlementaires se sont prononcés, le mensuel **"Alternatives Economiques"** qui a été l'un des premiers media à sensibiliser ses lecteurs sur l'importance et les enjeux d'une politique fondée sur les principes d'un Revenu Minimum et enfin le **Crédoc** qui, lui aussi, dans le domaine des études et des recherches qui est le sien, a analysé les principales expériences locales et étrangères qui ont précédé et préparé la mise en place d'un dispositif national.

Rappelons-nous ! Que d'événements, que de temps pour en arriver à la mise en place du RMI. Cette loi votée par les parlementaires à la quasi-unanimité, le 1er décembre 1988, doit être comprise comme un aboutissement, certes provisoire, d'un siècle entier de construction sociale moderne.

Il y a en effet presque 100 ans que la IIIème République entamait sur le plan des lois le lent processus qui devait aboutir à l'édification de notre système d'aide sociale et de protection sociale. Celui-ci est aujourd'hui l'un des plus complets - c'est l'une de ses qualités - mais l'un des plus complexes des pays modernes - et c'est peut-être là un de ses défauts.

Rappelons-nous ! Bien avant 1945, c'est du 18 juillet 1893 que date la loi sur l'assistance médicale gratuite, des 27-30 juin 1904 celle sur l'assistance à l'enfance, du 14 juillet 1905 celle sur l'assistance aux vieillards, infirmes et misérables. La laïcité de la IIIème République, ce n'est pas

d'abord un combat entre des intérêts philosophiques ou religieux opposés à des pouvoirs politiques d'une autre sensibilité pour la gestion des "œuvres". C'est d'abord une ambition; celle de promouvoir, d'assurer, de garantir certains principes fondamentaux : l'égalité de tous, l'universalité des droits et ceci notamment sur le terrain social. Il est bon de s'en souvenir alors que nous cherchons en cette fin de XXème siècle à élaborer simultanément les bases d'un nouveau pacte laïque et celles d'un pacte social adapté à une économie qui sort du marasme des années passées.

Pierre LAROQUE n'écrivait-il pas, dès 1948, que le but des politiques de Sécurité Sociale est de "garantir à chaque homme qu'en toute circonstance il sera à même d'assurer, dans des conditions convenables, sa subsistance et celle des personnes à sa charge" ? Ainsi dès ses débuts, le dispositif de la protection sociale participait de cette même ambition.

Mais il y a parfois de longs chemins à parcourir pour passer des principes à la réalité ! La conception très redistributive, voire "distributive" tendant à garantir à chacun un "minimum social" se heurtera très vite à ce que Jean-Jacques DUPEYROUX appelle une conception "commutative" c'est-à-dire un principe organisateur fondé sur l'idée d'assurance. Dans ce cadre, le droit aux principales prestations dépend du versement d'une cotisation, laquelle est liée le plus souvent à l'exercice d'une activité professionnelle. Bien entendu, des cotisations proportionnelles aux revenus, l'existence de prestations sous garanties de ressources permettent le maintien de très puissants leviers de solidarité même si la redistribution est moins forte que dans le cas de l'impôt sur le revenu calculé à partir de taux progressifs.

Mais que se passe-t-il, lorsque sans emploi, on est amené à ne plus cotiser depuis longtemps, ou même à n'avoir jamais cotisé ?

En 1974, à l'orée de la longue crise, Lionel STOLERU propose, dans un ouvrage remarqué, un dispositif qui s'inspire de l' "impôt négatif", -forme particulière d'allocation minimale de subsistance- comme solution pour "vaincre la pauvreté dans les pays riches". Depuis deux ans Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé du Plan, Lionel STOLERU a bien voulu venir tirer les conclusions de cette journée en resituant les "attitudes" face à la pauvreté dans le plus profond des systèmes de valeurs sur lesquels sont bâties nos sociétés et en replaçant les réponses qu'il est possible d'y apporter dans le cadre des logiques économiques qui sont aujourd'hui à l'œuvre.

Revenons quelques instants à la chronologie : c'est au cours de la dernière décennie que la conjoncture s'accélère. La seule amélioration de la batterie de prestations minimales s'adressant à telle ou telle catégorie de la population n'est plus suffisante pour faire face à l'ampleur des situations de précarité et de pauvreté que la crise aggrave. Les associations démultiplient leur

activité de secours et d'assistance, interrogent la classe politique et les pouvoirs publics. En 1981, le rapport OHEIX propose la création d'un "minimum de soutien social". Quelques années plus tard, en 1987, le "Père Joseph", Joseph WREZINSKI, fondateur d'ATD Quart-Monde, souhaite lui aussi, dans son rapport établi au titre du Conseil Economique et Social, que ce revenu minimum soit institué et que par ailleurs, son versement ne soit pas subordonné à une condition préalable d'insertion.

Les termes du débat sont posés, mais la mise en pratique s'est également enclenchée. Un petit nombre d'expériences de revenu minimum se mettent en place dans le Territoire de Belfort, en Ille-et-Vilaine et dans plusieurs communes françaises.

Fin 1986, le gouvernement lancera le programme des "compléments locaux de ressources" qui s'appuie en priorité sur les collectivités territoriales. Les résultats de ce programme seront jugés décevants, car seules quelques dizaines de milliers de personnes en bénéficieront.

Aujourd'hui, le RMI existe bel et bien et c'est en soi considérable. La journée du 15 février a été consacrée à discuter, à confronter les expériences qui se sont déjà accumulées.

Nous avons intitulé "Des principes aux réalités" la première table-ronde qui s'est tenue en ouverture de cette journée et dont les interventions sont reprises dans la première partie de ces actes. Aux côtés des trois responsables politiques, des trois élus que sont Messieurs Jacques BARROT, Jean-Michel BELORGEY et Christian PROUST, nous avons eu également le plaisir d'y accueillir Pierre VANLERENBERGHE qui préside la récente commission nationale d'évaluation du RMI. Notons en effet que ce n'est pas l'une des moindres dispositions de la loi de 1988 que d'avoir explicitement prévu qu'au cours des trois premières années de mise en place et de fonctionnement du RMI, une véritable évaluation "concomitante" de ses effets permette d'en adapter rapidement le dispositif. C'est à la demande du Premier Ministre que Patrick VIVERET a formulé des propositions précises pour mettre en œuvre cette évaluation, préconisant notamment la constitution d'une telle instance administrative indépendante.

La partie centrale de notre journée a été consacrée à des travaux en ateliers thématiques sur la prestation (le R du RMI), sur l'insertion (le I du RMI) et sur la logique du Contrat passé entre l'allocataire et la collectivité publique. Dans ces ateliers, à partir des pratiques de l'ensemble des participants, nous avons voulu comprendre la façon dont s'enrichissent les principes sur lesquels le dispositif s'est fondé, savoir aussi s'ils s'affaiblissent, voire s'ils se pervertissent afin de commencer à préparer, par ces débats, les améliorations possibles qu'il conviendra d'envisager après 1992, lorsque la représentation nationale s'attachera de nouveau à légiférer sur le RMI.

## Introduction

Le colloque a réuni plus de 850 participants qui étaient pour l'essentiel des responsables de niveaux intermédiaire et supérieur engagés sur le terrain dans les procédures d'administration de tout ou partie des différentes facettes du RMI.

Plus de la moitié représentaient une institution ou une association et se répartissaient de la façon suivante :

Représentants d'association :	31 %
Responsables de DDASS départementales et, plus largement, personnels des administrations départementales et des conseils généraux :	28 %
Responsables des DDASS Etat :	17 %
Responsables des CAF :	10 %
Représentants des administrations centrales :	9 %
Parlementaires inscrits au colloque :	5 %

L'autre moitié des personnes inscrites à ce colloque à titre individuel était vraisemblablement composée en majorité de travailleurs sociaux.

Les quatre ateliers qui se sont déroulés au cours de cette journée ont tenu leurs engagements comme en témoignent les comptes-rendus qui en ont été réalisés. On trouvera dans ce document à la fois les contributions des quatre rapporteurs qui ont fait la synthèse de ces travaux, permettant par-là même de relancer le débat dans le cadre de la seconde table-ronde de ce colloque, ainsi que les principales interventions faites par les participants de ces ateliers qui ont bien voulu nous faire parvenir le texte de leur intervention.

Il est aujourd'hui courant de déclarer que l'époque des militants est révolue. Mais si cela est numériquement incontestable par rapport à certaines formes organisationnelles classiques, le "social" n'a pu se développer que parce que la plupart de ceux qui y ont exercé leur activité, professionnellement ou bénévolement, s'y sont donnés sans compter, en y croyant. La vaste mobilisation à laquelle nous assistons autour du RMI redonne du souffle à cette noble tradition, et montre que celle-ci demeure bien vivace.

**LE RMI,  
DES PRINCIPES AUX RÉALITÉS**

**Jean-Michel BELORGEY**

**Président de la Commission des Affaires  
Sociales de l'Assemblée Nationale**

*En qualité de rapporteur de la loi sur le RMI, et aussi de responsable avec quelques autres de l'examen sur le terrain des retombées pratiques de la loi que nous avons votée, je voudrais vous proposer quelques réflexions préliminaires.*

Quelle est l'originalité du système mis en place en 1988 ? Premièrement c'est une nouvelle catégorie de prestations subordonnée à une seule condition : que les demandeurs n'atteignent pas le niveau de ressources qui est garanti.

Deuxième originalité : ce n'est pas une prestation sèche. C'est une prestation assortie de ce que certains ont appelé un "droit-obligation" d'insertion. C'est-à-dire qu'à l'occasion du versement de la prestation et de la saisie qui est faite d'une personne en situation de pauvreté, le législateur impose aux opérateurs sociaux de s'employer à faire en sorte que les liens sociaux, qui auraient pu être distendus entre le bénéficiaire de la prestation et le monde dans lequel il vit, soient rétablis ; de faire en sorte qu'il accède autant que possible à un travail, du moins à une formation, en tout cas que l'ensemble des problèmes qui se posent à lui fassent l'objet d'un examen et soient, si possible, traités.

Troisième caractéristique : la prestation s'assortit d'un certain nombre d'avantages complémentaires de type financier, qui sont le droit à l'allocation-logement et à une couverture de base de l'assurance maladie.

Quatrième caractéristique : (la loi est assez diserte à ce sujet), le dispositif implique une concertation très étendue entre les différents partenaires. Il y a un partage de responsabilités entre

l'Etat qui paie la prestation et les collectivités locales qui se voient assigner (avec un plancher) la tâche de faire les fonds en matière d'insertion. Mais ce partage de responsabilités n'est pas un "Yalta". Il est clair que le besoin des plus pauvres en matière de santé, besoin d'une couverture complémentaire pour se soigner par exemple, peut appeler des prestations complémentaires. Il est clair que si l'Etat se considère comme quitte de l'insertion, un certain nombre de dispositifs qu'il contrôle à travers différentes institutions, des possibilités de financement... seront comptés pour rien. Il faut que l'Etat soit aussi mobilisé sur ce front de l'insertion.

Du point de vue de ces quatre aspects, que se passe-t-il sur le terrain ? Les remontées d'information dont nous disposons à l'Assemblée Nationale et les très nombreux déplacements dans les provinces nous ont confirmé que, grosso modo, la prestation se paie ! On peut même dire qu'un dispositif relativement complexe modifiant profondément les habitudes des caisses des différentes catégories, de "soi-disant petits chefs", s'est mis en place assez vite. On peut penser ne pas avoir fait le plein des bénéficiaires potentiels du RMI, d'avoir perdu en route un certain nombre de personnes au moins dans la catégorie des familles, de ceux qui étaient dans les fichiers des caisses d'allocations familiales et aussi du côté des clochards, des isolés lourds (encore que ceux-ci soient plus nombreux dans les personnes admises qu'on ne le pensait à l'origine). Ceci devrait pouvoir, progressivement, faire l'objet d'un rattrapage.

Ce qui reste un problème, c'est que la prestation se paie dans un certain nombre d'endroits assez lentement. La thématique des avances, l'idée que c'est une prestation qui est faite pour payer vite à des gens qui ont des besoins urgents, n'est pas toujours illustrée autant qu'il le faudrait. De même, un certain nombre d'autres règles qui ont été énoncées en droit positif par le législateur ou qui ont été abondamment évoquées pendant la discussion, qui ont fait l'objet ensuite, éventuellement, de dispositions réglementaires, manquent d'être appliquées sur un certain nombre de sites. Je pense à la règle de la neutralisation qui veut que l'on ne tienne pas compte, contrairement à ce qui est le principe de base, des ressources des trois mois antérieurs à la demande de prestations mais directement de la situation au jour de la demande pour ceux qui n'auraient pas eu, au cours des trois mois antérieurs, des ressources très abondantes. Ceci ne s'applique pas partout. Il y a la part de responsabilité du pouvoir réglementaire qui a peut-être couché sur le papier des dispositions insuffisantes. Il y a aussi la part de responsabilité des opérateurs qui ne sont pas sensibles à cet aspect, ou bien qui, tout en y étant sensibles, ont des difficultés pour le concrétiser. Il me semble, en revanche, que la plupart des difficultés qu'on avait constatées du côté des modalités de calcul du différentiel et du côté des problèmes soulevés par les dettes alimentaires, ont tendance à s'estomper. Je ne dirai pas que c'est parfait partout, mais ça marche !

Une des dernières difficultés repérées est l'articulation un peu imprudente entre la liquidation de la prestation et l'insertion. C'est-à-dire qu'il est clair qu'on paie la prestation vite, en principe, et qu'on identifie ensuite un itinéraire d'insertion. Il faut éviter que cela ne traîne. Mais il ne faut pas non plus faire dépendre la prestation de l'insertion. Il semble que dans certains endroits, lorsqu'on a repéré que les demandeurs de prestations suivaient déjà une formation, il y ait un retard dans le versement de leur prestation. Ce sont des choses qu'il faudra regarder avec les services compétents.

En résumé, voilà le panorama : les prestations sont payées ; pour l'insertion c'est manifestement plus dur. C'est ce que dit d'ailleurs le Ministre. Lors du débat qui s'est déroulé à l'Assemblée, on a vu un peu sur tous les bancs politiques un certain nombre de personnes obsédées par l'idée d'insertion au point d'hésiter à renoncer à exiger l'insertion comme contrepartie de la prestation. J'ai toujours tenu que l'insertion était une exigence collective, qu'il fallait ne pas verser une prestation sèche, qu'il fallait permettre aux gens de remettre le pied à l'étrier et qu'il fallait un peu les brusquer s'ils n'y étaient pas spécialement enclins. Mais il ne faut pas dire que, en règle générale, la grande majorité des cohortes de RMistes soient des gens qui ne réclament pas cette insertion en complément de la prestation. C'est tout le contraire. En fait, on s'aperçoit que c'est difficile, l'insertion, et on pourrait même dire qu'il y a une schizophrénie collective. Dans notre société, comme le disait JAURES, comme l'a dit autrement Nicole QUESTIAUX, comme le disent beaucoup de gens, le Père WRESINSKI et les RMistes eux-mêmes, c'est par le travail qu'on trouve sa place. Donc on pense insertion par le travail. C'est vrai aussi pour un motif moraliste sans doute moins noble, que l'on pourrait résumer ainsi : "si tu bosses pas, tu bouffes pas". Des articles de type divers, les uns scientifiques, les autres plus polémiques, ont aussi été écrits à ce sujet. Or, on pense essentiellement insertion par le travail mais c'est là-dessus qu'on éprouve le plus de difficultés, parce que, ce n'est pas un mystère, on n'aurait pas créé le RMI s'il n'y avait pas un chômage important. Ainsi, les postes d'insertion en matière de travail ne sont pas toujours à la mesure de dossiers de prestations payées. Ce ne sont pas des postes qui modifient fondamentalement les conditions d'équilibre du marché de l'emploi. C'est vrai que les entreprises intermédiaires, en offrant un certain nombre de postes d'insertion utilisant la filière des besoins sociaux non satisfaits, permettent de contribuer à améliorer les occasions d'emplois et même à dilater le marché de l'emploi. Mais on risque de jouer à cache-cache sur les franges du marché de l'emploi avec des RMistes qu'on y fera rentrer pendant que d'autres en sortiront.

Reste que les différentes formules administratives ou pragmatiques qui existent pour faire entrer les gens à l'emploi ne sont pas toujours parfaitement adaptées aux situations auxquelles on est confronté. Les itinéraires de formation que l'on peut proposer aux RMistes pour les acheminer

vers l'emploi sont des itinéraires qui sont parfois longs à mettre en place parce que la capacité d'accueil du dispositif de formation est insuffisante ou inadaptée. Il faut qu'un dialogue permanent soit instauré entre les commissions locales d'insertion et les commissions départementales d'insertion, mais aussi de nombreuses autres instances au niveau régional, à la Délégation à la formation professionnelle afin que l'on enrichisse l'appareil de formation pour le mettre à la disposition des gens qui en ont besoin. Sachant aussi qu'on propose souvent à certains bénéficiaires du RMI des itinéraires courts, et que ceux-ci ne suffisent pas à les mettre durablement à l'abri d'une rechute dans la précarité.

Je constate aussi que pour beaucoup de RMistes le problème du logement est un problème tout à fait clef et que l'insertion devrait commencer par là, autant que par le travail. Il est nombre de départements où 30 à 50 %, parfois plus, des RMistes ont des problèmes avec le logement, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas logés dans des conditions qu'on pourrait qualifier de normales, encore que je me méfie un peu de ce mot. Enfin je veux dire qu'ils sont dans des centres d'hébergement, qu'ils sont dans leur famille, qu'ils sont dans des logements totalement pourris. Ils ne peuvent pas obtenir l'allocation-logement et on ne voit pas non plus comment, d'ici tôt, on leur permettra d'accéder à cette allocation parce qu'il faut d'abord qu'ils accèdent à un logement et accéder à un logement, même en mobilisant les fonds de garantie-loyer des départements, ce n'est pas toujours possible compte tenu des contraintes auxquelles se heurtent les HLM et de la non-pénétrabilité du parc privé. Peut-être que la loi BESSON permettra de surmonter cela. Peut-être qu'elle n'y pourra que très partiellement. Bertrand FRAGONARD (Délégué Interministériel au RMI) a, sur ce terrain, parce qu'il en est familier, fait un travail assez considérable de persuasion auprès des institutions pour élargir, autant que possible, le champ des allocations-logements. C'est bien, mais il faut qu'un jour, si on allège les normes d'hygiène ou d'habitabilité, ceci débouche quand même sur l'offre d'un vrai logement aux bénéficiaires du RMI. A condition que la loi BESSON permette de faire des stratégies de bassin d'habitat pour le logement des plus pauvres. Il y a déjà eu dans le passé des systèmes qui auraient dû y conduire. Si les élus locaux s'y collent (la plupart le feront) et si, là où ils ne s'y collent pas, les préfets lancent des opérations très volontaristes, alors, beaucoup le feront. Ça peut marcher ! J'ai peur que si on ne fait pas, de façon extraordinairement fervente, de cet enjeu-là, une obligation collective de résultats, on ait du mal à déboucher.

Pour la santé on progresse aussi assez lentement, car je vois que les sites sur lesquels la couverture complémentaire a été accordée de façon automatique aux RMistes ne sont pas innombrables. Il y en a trois ou quatre qui ont tenté des opérations de couverture complémentaire par la voie de l'assurance ou de la mutuelle, et qui sont en train de cheminer. Mais ils n'ont pas beaucoup fait école. Quant aux endroits où l'aide médicale gratuite a considéré que, s'agissant de

RMistes, il fallait très rapidement les faire entrer dans un système automatique, et pas à chaque fois leur demander de faire toutes les formalités pour accéder à l'aide médicale gratuite, ils ne sont pas innombrables non plus. Je comprends, depuis mon dernier déplacement en province, que certains responsables trouvent que les textes en vigueur à ce sujet, malgré la dernière déclaration de Claude EVIN, ne font pas des obligations suffisamment claires aux collectivités locales, que c'est trop de circulaires, pas assez de lois ou pas assez de décrets solennels. Ce qui est sûr, c'est qu'on devrait pouvoir, sur un terrain assez pragmatique, considérer que la couverture santé est un élément essentiel.

Nous nous acheminons, et j'en terminerai avec ça, vers d'autres formes d'insertion : activités péri-scolaires, tout ce qui est la restauration des liens sociaux. Mais peu d'idées nouvelles sont apparues. Il y a des départements où on a inventé des systèmes de développement, de circuit d'auto-consommation, d'auto-production de logement, des éléments de communautarisme intelligent n'enfermant pas les gens dans un ghetto mais leur offrant provisoirement une solution.

Quant au fonctionnement du dispositif, il est, à certains endroits, exemplaire. Il est à d'autres endroits, moins exemplaire ou franchement défaillant. Je dirais que les principales difficultés sont traditionnelles dans la société française, et que le RMI n'est qu'un révélateur comme il est révélateur d'autres choses : c'est que les travailleurs sociaux sentent peser sur eux un poids très lourd. Ils ont du mal à être entendus par les décideurs administratifs. Les décideurs administratifs se sentent la responsabilité de ne pas payer à guichets ouverts et c'est vrai même pour le crédit du RMI, il faut lutter. Mais les travailleurs sociaux ne le comprennent pas toujours très bien. Le système est aussi propice à un certain nombre d'affrontements sur le terrain des prérogatives, et parfois le service s'efface devant le souci de ces prérogatives. Il y a des gens qui n'ont pas digéré que la loi soit faite comme elle a été écrite. Je crois qu'il faut qu'ils s'en consolent et ne passent pas leur temps, quant à l'application du RMI, à regretter que ce soit cette loi-là, et pas une autre. Que ce soient les gens qui pensaient "allocations à tout citoyen". Que ce soient les gens qui voulaient que ce soient les collectivités locales qui payent la prestation et l'Etat l'insertion. Ou que ce soient les gens qui trouvent qu'en fin de compte c'est mauvais de prévoir que les CAF soient le pivot du système. C'est écrit comme cela ! Ne passons pas notre temps à regretter que les choses soient ce qu'elles sont ! Faisons plutôt qu'elles vivent telles qu'elles ont été écrites !

Le RMI, des principes aux réalités

**Christian PROUST**

**Président du Conseil Général  
du Territoire de Belfort**

Je voudrais juste faire deux avertissements méthodologiques : le titre l'an II du RMI est un peu décalé parce que chez nous cela fait trois à quatre ans que l'on s'est engagé dans une procédure très proche de celle du RMI : les contrats ressources.

Deuxième décalage : 97 % des contrats sont instruits par la Direction de la Solidarité, c'est-à-dire réalisés par les travailleurs sociaux, en quasi totalité. Les services administratifs des C.C.A.S. ne l'ont pas du tout pris en charge, mais c'est une décision volontaire du Conseil Général en accord avec la Préfecture et les maires. Les services administratifs n'ont pas pris en charge l'instruction des dossiers RMI. Je considérais, à l'expérience des CRPA (Contrat Ressource Personnalisé d'Autonomie) que, dès le premier contact, il y a du travail social à faire et qu'on ne peut pas enclencher une procédure d'insertion avec un traitement derrière un guichet. "Parlez dans l'hygiaphone et on fait le dossier !" Il y a nécessité, à ce niveau-là, d'une démarche de travail social dès le départ.

J'ai organisé mon intervention sur quatre points. Deux points très brefs : la population concernée et la répartition des bénéficiaires. Un point un peu plus long sur l'insertion, et un dernier point sur le fonctionnement des dispositifs.

**Sur la population concernée.** Nous avons un peu plus de 1 000 ménages actuellement pris en charge sur le Territoire de Belfort. Ce qui représente 77 ménages par tranche de 10 000 habitants. Le Territoire se place dans le peloton de tête, alors qu'au niveau du chômage, on est dans la moyenne. Je pense qu'il y a l'effet de l'expérience, du passé. Mais je tiens à souligner que nous étions à 600 ménages au niveau de notre procédure CRPA qui avait été quand même très médiatisée dans la mesure où c'était une procédure, je dirais, innovante. Et je considère que le fait

d'être passé de 600 à 1 000 montre bien que le choix de faire le RMI au niveau national, était le bon choix en termes de pénétration, d'information de tous les publics, des corps intermédiaires, de tous ceux qui participent à l'information et qui portent le message du RMI vers les gens. Cela nous a permis de faire un bond. Il est vrai que pour les CRPA existait la règle de domiciliation : il fallait habiter depuis deux ans dans le Territoire pour bénéficier du CRPA.

Le RMI, et je partage tout à fait le point de vue de Jean-Michel BELORGEY sur cette question, se paie bien. Il se paie avec une pénétration bien plus forte que toutes les expériences locales. Je crois que c'est un point important. C'est même assez décisif pour les gens qui bénéficient du RMI.

Deuxième point : **la répartition des bénéficiaires**. Je serai aussi très rapide là-dessus puisque vous avez tous les chiffres nationaux et que les chiffres départementaux n'ont pas un grand intérêt. 5 % de moins de 25 ans, 44 % entre 25 et 34 ans. On remarque le poids important des moins de 35 ans qui a été un peu la surprise du RMI. Mais il ne faut pas oublier les 34 % entre 45 et 49 ans et les 15 % entre 50 et 60 ans. Il y a quand même des "plus de 35 ans" dans le dispositif. Bien entendu il faut souligner le poids très important des isolés, le peu de parents isolés avec enfants dans le RMI, mais d'une manière générale très peu de couples dans le dispositif. A ce sujet, je voudrais faire une observation : à partir du moment où on met une réglementation qui exclut les familles nombreuses, on ne peut que constater ensuite l'absence de familles nombreuses bénéficiaires du RMI... Or, il y a quand même un problème. Je pense qu'il est souhaitable que remonte là où les choses se décident, c'est-à-dire au Gouvernement, mais aussi à l'Assemblée qui peut interroger le Gouvernement, peut-être à la Commission d'Evaluation, l'idée qu'il y a des familles pauvres, très pauvres, nombreuses, qui sont actuellement exclues du RMI à cause de la prise en compte des allocations familiales et de l'aide personnalisée au logement. Mais pour des grands logements décents, c'est-à-dire construits récemment, les loyers demandés représentent des sommes très supérieures au forfait-logement pris en compte. Il y a un mécanisme d'évacuation des familles de plus de trois enfants actuellement dans le règlement de l'attribution du RMI. C'est tout à fait clair, et il me semble tout à fait important d'y mettre des corrections. J'ai cru entendre des bruits selon lesquels on était en train d'y réfléchir. Je m'en réjouirai. Je pense qu'il faut procéder de deux façons : d'abord augmenter l'allocation de revenu par enfant, et peut-être aussi corriger la prise en charge de l'APL (aide personnalisée au logement) dans le calcul du revenu. Ce serait peut-être même la méthode la plus efficace pour les grandes familles, surtout si l'on veut donner au logement une importance centrale. Je voudrais juste faire une parenthèse à ce niveau-là. Il serait important que les sections départementales APL arrêtent de supprimer l'APL de façon systématique et massive à tous les gens qu'on accepte de loger dans le parc HLM. Dans mon

département, il y a eu 250 suppressions d'APL à la première réunion de la commission de section départementale APL pour dette de loyer et, bien entendu, l'Office HLM s'interroge sur la poursuite d'une action qu'on a engagée depuis des années pour le logement des plus défavorisés. Si l'Etat, au niveau de la SD-APL, remet en cause son financement et sa participation dans cette affaire, cela pose un très gros problème.

Je reviens au problème des familles nombreuses, sur des contrats qui prennent en compte le problème des enfants (centres aérés, études surveillées, fréquentations de maisons de l'enfance, colonies de vacances, scolarisation). Il y a donc toute une thématique de l'insertion des enfants pour les gens qui sont au RMI qui suppose sûrement un champ de réflexion à la fois sur l'éthique et la déontologie. Ça me paraît même être une nécessité.

J'en viens maintenant à **l'insertion**. Je dirais que, compte tenu du travail administratif important et du nombre de bénéficiaires, on a obtenu des résultats assez probants puisque, en gros, 75 % des bénéficiaires du RMI ont pu faire l'objet de contrats d'insertion. C'est-à-dire qu'on a signé, l'année dernière, 1 140 contrats d'insertion soit 75 % des bénéficiaires du RMI. A mon sens, ces résultats sont directement liés à l'instruction des dossiers RMI par les travailleurs sociaux, c'est-à-dire à l'absence de rupture entre l'instruction dans son côté dit "administratif" et l'aspect dit "social". De toute façon, le travailleur social qui va négocier le contrat d'insertion est bien obligé de faire un bilan de la situation sociale. Et je dirais qu'actuellement, il semble qu'on perd un peu son temps à faire d'un côté une analyse administrative et ensuite on passe le bébé aux travailleurs sociaux. Un travailleur social est obligé de toute façon de refaire ce travail. Quand une même personne travaille sur l'enchaînement entre l'instruction et le contrat cela va beaucoup plus vite.

50 % des contrats d'insertion sont des contrats qui relèvent de l'insertion sociale, du logement, de la gestion du budget, de la santé, de l'éducation et donc d'un accompagnement social individualisé. Il n'y a ni formation, ni mise au travail sous quelque forme que ce soit pour ces 50 %, ceux que nous appelons dans notre jargon les cas de primo-insertion. Pour l'autre moitié, il s'agit de contrats de retour en activité : un tiers sont des remises à niveau financées par le conseil général et deux tiers sont des mises au travail (Contrat de Retour à l'Emploi notamment) financées par l'Etat.

Nous considérons trois catégories de gens dans le RMI par rapport à la question de l'insertion.

- Il y a un premier tiers de gens qui ne sont pas gravement atteints. Je dirais qu'ils ont quelques problèmes. Ils sont effectivement sans revenus mais depuis peu de temps. En ce qui les concerne le problème est de ne pas trop les entraver dans leur dynamique individuelle de réinsertion.

Ce n'est pas la peine de leur mettre un boulet en les envoyant dans des stages. Je pense que pour ces cas, il est bon que pendant trois mois, on les laisse engager une dynamique : trois mois, six mois ou plus, et si ça ne débouche pas, il faut reprendre les choses en mains.

- Il y a un deuxième tiers qui a connu des situations de grande pauvreté mais qui a une formation professionnelle. Je pense aux anciens ouvriers, aux gens qui ont travaillé dix ou quinze ans, qui ont connu un chômage économique ensuite, ou aux jeunes qui ont galéré pendant deux ou trois ans. Mais ils ne sont quand même pas dans une situation de pauvreté extrême. Il faut, dans ce cas, adopter une politique de formation professionnelle : d'abord remise à niveau, formation qualifiante, mise au travail éventuellement dans une association intermédiaire, ou dans une entreprise intermédiaire, ensuite CRE (Contrat de Retour à l'Emploi) et ensuite emploi. Il y a tout cet enchaînement à réaliser.

- Un troisième tiers qui a connu la marginalité depuis de très longues années et qui est dans une situation physique, psychologique complètement désastreuse et dont il est pratiquement exclu que, avant trois, quatre ou cinq ans, on puisse véritablement les insérer dans le travail.

- Les problèmes de l'insertion doivent être vus, non pas par l'insertion par le travail, mais par l'insertion sociale en général. C'est-à-dire que si le travail est une voie privilégiée, ce n'est pas la seule. Il est tout à fait important qu'on clarifie progressivement cette situation. Il faut qu'on se dise que, dans une certaine mesure, le plan départemental d'insertion - pour ce qui concerne l'insertion professionnelle - doit travailler sur le tiers central. C'est, à mon sens, la cible qui est visée. Tout ça suppose une profonde transformation du travail social. Cela suppose même d'autres intervenants que le travailleur social : des échanges entre médecins, entre travailleurs sociaux et entre professionnels de l'éducation ou de l'économie. Ce n'est pas évident. L'évaluation suppose la modélisation, suppose la normalisation, la capacité de pouvoir ensuite faire de l'évaluation de résultats. Cela suppose une équipe pluri-disciplinaire, une hiérarchie, un encadrement, des moyens administratifs et techniques. Nous les avons mis en place progressivement dans nos quatre circonscriptions. Nous avons créé quatre services territoriaux d'action sociale ayant chacun un responsable (niveau attaché ou inspecteur de l'action sociale) à sa tête avec, à ses côtés, un conseiller technique (assistante sociale chef ou de niveau similaire) et enfin un rédacteur pour la partie administrative. Chacune de ces circonscriptions couvre 30 000 habitants, pas plus. Pour 30 000 habitants, une quinzaine de travailleurs sociaux, trois à quatre secrétaires, deux cadres avec le responsable. Quand je dis trois ou quatre secrétaires (j'ai vu quelques interrogations), ce n'est pas uniquement pour le RMI. C'est pour l'ensemble du dispositif d'action sociale du département. Donc, chacune de

ces circonscriptions ou de ces services territoriaux d'action sociale, pour à peu près 30 000 habitants, est le support d'une commission locale d'insertion (CLI).

Je passe au **fonctionnement du dispositif**. Je serai très rapide sur la CDI (Commission Départementale d'Insertion). Elle s'est mise en place sans problème avec le Préfet, avec une bonne dynamique de concertation.

Je veux souligner deux problèmes :

- D'une part, entre les deux co-présidents qui ont des administrations puissantes et qui financent et, d'autre part, les autres parties prenantes de la CDI. Il n'y a pas vraiment d'équilibre. C'est-à-dire que le contrôle de la CDI et le débat démocratique autour du RMI sont un peu virtuels. Quand le Préfet et le Président du Conseil Général sont d'accord entre eux, il n'y a pas grand monde qui peut vraiment venir remettre en cause cet accord. Cela pose quand même problème. Cela mériterait réflexion.

- Le deuxième problème posé est, dans une certaine mesure, le risque de spécialisation entre les deux co-présidents. Je pense à des mécanismes où l'Etat se spécialiserait dans l'insertion professionnelle et le département dans l'insertion sociale. A mon avis, il y a un risque d'écartèlement progressif des gens au RMI en deux paniers : le panier du haut où les gens arriveront à s'en sortir et le panier du bas où définitivement ils seront dans l'insertion sociale. Je pense qu'il est très important qu'il y ait des liaisons, des articulations. Il faut éviter une spécialisation de l'Etat et des départements de cette façon-là.

Pour les CLI (Commissions Locales d'Insertion), il y a deux aspects à développer :

- D'une part tous les travailleurs sociaux, en tout cas ceux du département, sont d'accord pour considérer que la CLI favorise très fortement le dialogue inter-institutionnel et le partenariat.

- Par contre il y a un deuxième constat : le passage des contrats en CLI est complètement symbolique. C'est-à-dire qu'on ne peut pas consacrer plus de cinq minutes par contrat, même nous qui avons des CLI très réduites : de 350 à 400 dossiers à traiter. Je pense aux CLI d'autres départements qui en ont 4 000 ! Il y a un vrai problème. Je propose qu'on puisse mettre en place (peut-être de façon expérimentale) des CLI à composition restreinte. Il y a un certain nombre de cas où il n'y a pas besoin d'avoir une réflexion collective. La règle devant être à ce moment-là celle de l'unanimité. Toutes les décisions qui ne feraient pas l'objet d'un accord unanime seraient renvoyées en commission élargie. Ainsi, la CLI pourrait se dégager de son côté formel et devenir vraiment un lieu de dialogue, d'approfondissement de la réflexion inter-partenariale sur les questions

de l'insertion. Car les CLI doivent être des lieux d'interrogation et de remise en cause des dérives bureaucratiques possibles du RMI.

Sur les relations entre les CLI et la Préfecture, je pense qu'il faut dire que ce qui est prévu par le texte de loi, c'est-à-dire l'accord du Préfet sur le contrat, est en réalité quelque chose de complètement formel. Les préfets ne lisent pas tous les contrats, ça les intéresserait bien, mais ils n'en ont pas le temps ces pauvres hommes ! Donc, c'est un rédacteur de la DASS qui en a la charge. Il s'agit d'un enregistrement purement formel puisque le rédacteur de la DASS ne va pas aller à l'encontre de la décision de la CLI. On pourrait, sous des formes à discuter, remettre en cause cette procédure, soit par une délégation du préfet au président de la CLI (il n'y a pas besoin de modifier la loi pour ça) au lieu de donner une délégation de signature au directeur de la DASS, qui lui-même donne une délégation à l'attaché, qui lui-même donne délégation au rédacteur... Pourquoi ne pas donner délégation au travailleur social qui négocie le contrat ? C'est ce que nous faisons lorsque nous avons mis en place les contrats-ressources. Les travailleurs sociaux signaient les contrats pour le compte du département.

**J. M. Bélorgey :**

Je pense que tu me permets de dire à quel point je suis d'accord avec toi. Nous avons au moment du vote de la loi, longuement examiné ton expérience et celle d'un certain nombre d'autres départements. Et votre démarche recoupait tout à fait ce qui, dans mon esprit, est depuis longtemps un des problèmes de l'avenir du fonctionnement du travail social. A savoir, le travailleur social peut-il, à l'analogie de l'inspecteur du travail, être réputé une autorité peu ou prou indépendante. On peut effectivement imaginer tous les mécanismes de délégation à l'intérieur de la hiérarchie administrative. On en choisit une, on en choisit une autre, on saisit le Préfet comme autorité administrative responsable. Et c'est lui qu'on attaque le cas échéant si ça ne marche pas. Mais on pourrait imaginer, comme c'est le cas pour l'Inspecteur du travail, que l'exercice d'un pouvoir propre de médiation conduise à faire que le travailleur social soit le responsable. Avec les inconvénients que ça présente. Mais aussi l'extraordinaire pouvoir de négociation que ça donne à l'égard des usagers et à l'égard des autorités. Ce que ceux d'entre vous qui sont des travailleurs sociaux appellent la hiérarchie administrative par opposition à la hiérarchie sociale. C'est une vision prospective de l'avenir du travail social !

**Ch. Proust :**

Personnellement, en tant que Président de Conseil Général et donc patron des travailleurs sociaux de mon département, cela ne me dérange absolument pas de déléguer la responsabilité aux

travailleurs sociaux, à condition qu'il y ait acceptation du contrôle de résultat, de vérification, du respect de règles, qu'il y ait maintien d'une direction générale si on ne veut pas transformer les travailleurs sociaux en profession libérale. Mais, à mon avis, leur place est tout à fait décisive dans la négociation avec l'allocataire. Je crois que c'est, en fait, la question de la citoyenneté, la reconquête de la citoyenneté par les RMistes qui est posée. S'il négocie avec une bureaucratie ou une administration, c'est complètement opaque et il se perd comme citoyen ou comme individu. S'il négocie avec quelqu'un qui est en face de lui, il se reconstitue en tant que personne. Je crois qu'il voit à travers l'image de son partenaire sa propre image, donc, soit une image éclatée, soit une personne.

Je termine avec les relations CLI-CAF pour dire que, même si la CAF a fait un très bon travail car tout est payé, bravo, il reste qu'il y a une déformation de la logique du texte puisqu'on en arrive presque à demander des certificats de non ressources. C'est-à-dire des preuves comme quoi on ne touche pas d'argent, ce qui, intellectuellement, est très difficile à concevoir ! On peut prouver que quelque chose existe, il est extrêmement difficile de prouver que quelque chose n'existe pas. Il y a là un vrai problème et nos travailleurs sociaux sont ensevelis sous des demandes de paperasseries administratives avec, par exemple, la révision trimestrielle des allocations, qui posent d'énormes problèmes et qui font que, sur le terrain, les gens ont peu de temps à consacrer à l'insertion. Il faut choisir : ou bien on met tous nos efforts dans le fait de ne pas verser un franc de trop à un RMiste qui va toucher 1 830 F et pour lequel ce serait scandaleux qu'il touche 1 831 F, ou alors on met nos efforts dans les politiques d'insertion.

Je termine sur un dernier point : comment avancer ? Personnellement je considère que c'est un des problèmes actuellement. Il faut s'en féliciter, il y a une Commission d'Evaluation. C'est tout à fait remarquable. Mais on peut peut-être regretter l'absence de crédit de recherche au niveau du Ministère. On met sept milliards dans les dépenses et il n'y a pas dix, quinze millions de francs au niveau du budget de l'Etat pour mener des "recherches action" sur le RMI. Je pense qu'il y a là un vrai problème méthodologique. C'est bien d'évaluer mais c'est encore mieux d'évaluer quelque chose qui marche et, pour faire avancer la réflexion, des recherches sont utiles.

Je dirai trois mots sur les recherches :

1) Je pense que dans le domaine social, ce qui est utile, ce sont des "recherches actions", c'est-à-dire articulant action sur le terrain avec recherche méthodologique.

2) Cela doit donner l'occasion à des équipes de terrain de travailler avec des organismes nationaux, pourquoi pas le Crédoc ? Il faut articuler des compétences de terrain avec des vraies

compétences de réflexion, de modélisation, de conceptualisation, donner les garanties, en fait, à l'Etat que ces études actions seraient quelque chose de véritablement utile.

3) Pour que l'Etat garde la maîtrise de la réflexion sur cette question, il faut qu'il fasse un effort. Parce que sur le terrain se développent des capacités de réflexion. Ce qui est à craindre, c'est que l'appareil d'Etat n'en ait pas. Il faut donc que l'Etat finance assez largement ses "recherches actions". Je pense que, méthodologiquement ça donnerait des garanties de qualité à ces recherches. L'apport des collectivités pourrait être l'apport des équipes de terrain qui ne seraient pas rémunérées. Il y aurait une dynamique. Je crois qu'il faut rapidement l'engager car si on n'a pas cette dynamique de recherche, je crois que l'insertion pourra avancer, mais que cette dynamique que nous souhaitons tous, sera freinée.

**Jacques BARROT**

**Ancien Ministre, Député,  
Président du Conseil Général de Haute-Loire**

La Haute-Loire pratiquait déjà une politique de lutte contre la grande pauvreté avec les Compléments Locaux de Ressources. Néanmoins, nous avons dû entrer dans cette nouvelle politique du Revenu Minimum.

La Haute-Loire, c'est 205 000 habitants, 1185 bénéficiaires du RMI et, curieusement - et c'est une caractéristique propre à ce département - 305 relèvent de la Mutualité Sociale Agricole, parce que nous sommes dans un pays de moyenne montagne et d'élevage, et que, vous le savez, la politique des quotas laitiers pose de très gros problèmes aux petits éleveurs. Aussi, nous avons eu de nombreux ruraux relevant du RMI. Je regardais brièvement les statistiques de Christian PROUST. Elles correspondent à l'échantillonnage. Nous avons affaire à des personnes très majoritairement isolées, relativement jeunes (l'âge moyen est d'environ 38 ans), d'un niveau de formation souvent très faible (certificat de fin d'études primaires) et bien sûr, le plus grand nombre d'entre elles cumulent plusieurs types d'exclusions : exclusion sociale, exclusion professionnelle, culturelle, exclusion aussi liée à l'habitat et à la santé.

Sur ces 1 185 bénéficiaires du RMI plus du tiers bénéficiait à la fin de l'année dernière d'un contrat d'insertion.

Après ces données générales, je voudrais vous donner mon sentiment. Je dois reconnaître que le RMI est un outil qui a redonné à nos travailleurs sociaux des moyens et une confiance dans leur mission accrues. Bien sûr, il y a une surcharge pour la polyvalence de secteur. C'est sûrement un surcroît de travail. Mais le travailleur social a la possibilité d'agir et d'assurer un suivi social. Nous, Présidents de Conseil Généraux, nous avons la mission d'animer ce service social. C'est probablement une des tâches les plus délicates d'un Président de Conseil Général, parce qu'il faut

un dialogue auquel nous ne consacrons pas toujours le temps voulu. Pour les travailleurs sociaux, le RMI est un outil (encore faut-il essayer d'en faire un bon usage) précieux.

Il est vrai que pour des cas de grande détresse, le RMI a déjà fait ses preuves, notamment pour améliorer la situation de petits agriculteurs qui, avec des références laitières tellement étroites, étaient pratiquement désespérés, ne serait-ce qu'avec le problème des dettes immédiates. Nous retrouvons le RMI dans d'autres situations d'urgence. Par exemple, une femme, qui vient de subir un divorce, a encore le dernier de ses enfants à sa charge. Vous savez qu'en moyenne montagne il faut envoyer le jeune étudiant en faculté et vous savez combien il y a une inadéquation entre les bourses qui sont attribuées et le coût réel du jeune étudiant. Et bien, là, le RMI joue comme mécanisme d'urgence et je crois qu'il fait ses preuves à cet égard.

Ensuite, il y a les contrats d'insertion qui sont évidemment à très grande majorité des contrats d'insertion sociale qui permettent une revalorisation de la vie personnelle, de la vie familiale, qui permettent de retrouver une certaine confiance en soi.

Ce premier éclairage permet de dire que cet outil est bien adapté aux politiques de prévention. J'ai été un peu inquiet de la mise en place du RMI, mais je reconnais qu'il a manifestement apporté, dans notre panoplie d'outils sociaux, quelque chose d'intéressant.

Ceci dit, je vais essayer de poser quelques questions qui me paraissent déjà aujourd'hui émerger.

Tout d'abord, il y a une faiblesse de l'insertion professionnelle. Je ne comprends pas bien pourquoi on pénalise autant celui qui commence à retrouver une activité. En fait, les quelques réinsertions professionnelles sont des réinsertions dans des travaux saisonniers. Et vous savez que le titulaire du RMI, à ce moment-là, perd très vite ses ressources et va ensuite devoir recommencer une procédure quand il aura fini sa tâche. On retrouve, ici, des difficultés que l'on connaît déjà au niveau du traitement du chômage en France. On ne sait pas faire preuve d'assez de souplesse. S'il y a une réinsertion professionnelle, il faut être ouvert et ne pas suspendre brutalement le bénéfice du RMI.

Les activités d'intérêt général ne sont pas de l'insertion professionnelle en tant que telle, mais sont à mi-chemin entre le professionnel et le social. Nous avons créé 80 postes d'Activité d'Intérêt Général et nous en avons pourvus seulement 40. Il faut reconnaître que 500 F pour 120 heures de travail par mois, ça n'est pas très stimulant !

Pour mener cette politique d'insertion professionnelle, il faut que nous intensifions nos rapports avec les associations ou les entreprises intermédiaires. C'est sur ce point que je vais faire porter tous nos efforts en 1990 : essayer de voir comment on peut mettre sur pied un plus grand nombre d'associations ou d'entreprises intermédiaires. C'est difficile parce que le monde professionnel, notamment dans le bâtiment, est très suspicieux, mais c'est probablement l'une des voies les plus sûres. Si j'avais à faire l'évaluation entre deux approches, d'une part les missions pour l'emploi, certes, utiles parce qu'elles permettent de recevoir les jeunes, de les orienter, d'essayer de les guider, et d'autre part la création d'associations intermédiaires, je privilégierais sans doute les secondes.

Autre remarque. Nous sommes tout de même très préoccupés de voir que le département est appelé à suppléer l'Etat dans certaines missions. Quand un département comme la Haute-Loire, 600 millions de budget, supplée l'Etat pour des politiques qui appartiennent actuellement à l'Etat (protection contre l'alcoolisme, stage de qualification, de pré-qualification, paiement des soins médicaux), l'argent engagé dans cette voie ne peut pas être utilisé dans d'autres missions imparties légalement au département. Ainsi je ne peux faire autant que je le voudrais pour la petite enfance alors que c'est vraiment fondamental. Je regrette qu'à travers cette politique du RMI, il y ait un glissement des tâches qui incombent à l'Etat vers le département. Le bilan financier en Haute-Loire est ainsi le suivant : nous avons économisé sur les allocations mensuelles 2 millions, mais nous avons dépensé 3,6 millions pour les tâches d'insertion proprement dites auxquelles il faut rajouter 1,5 million pour le paiement des assurances complémentaires en matière de santé. Vous savez que notre fiscalité est extrêmement inégalitaire, que les départements à taille modeste ont un potentiel fiscal beaucoup plus faible que les autres et que, de ce fait, nous avons des budgets beaucoup plus serrés à gérer. Si nous devons relayer l'Etat pour des tâches qui lui incombent, nous ne pourrions pas faire autre chose.

Autre problème : celui de la responsabilité qui n'est pas assez clairement définie dans la conduite de cette politique. Je ne suis pas très satisfait de ce co-pilotage Préfet - Président du Conseil Général. Je me demande si, dans ce domaine, il ne faut pas clairement attribuer la direction soit à l'Etat, soit au département. Je n'aime pas beaucoup ces co-responsabilités parce qu'elles ont des effets pervers. Le Préfet peut avoir pour tentation d'invoquer une sorte d'attentisme de la collectivité départementale. Le Président du Conseil Général et les conseillers généraux peuvent se sentir moins concernés par cette politique. Dans la mesure où il s'agit d'une politique sociale de proximité, je trouve qu'il vaut mieux jouer l'autorité décentralisée quitte, d'ailleurs, à ce qu'il y ait des évaluations a posteriori et de vérifier que les acteurs décentralisés assument leur rôle. Autre faiblesse, mais là on touche à tout le problème de la décentralisation en France, ce sont les

Centres Communaux d'Action Sociale. Nous avons plus de 36 000 communes ce qui pose, évidemment, beaucoup de problèmes. J'ai créé depuis longtemps un Centre Cantonal d'Action Sociale, qui permet de mener une politique beaucoup plus active de recherche des bénéficiaires éventuels du RMI. Nous butons là sur le cloisonnement des acteurs sociaux municipaux. J'ajoute enfin que le partenariat avec le mouvement associatif et caritatif n'a pas été encore suffisamment utilisé.

Voilà donc quelques remarques. Maintenant, il faut que nous ayons de la patience et que nous évaluions le RMI. C'est très bien qu'il y ait une commission qui soit chargée de cela et surtout il ne faut pas changer trop souvent de mécanisme en matière sociale. Je suis personnellement toujours un peu inquiet de voir les politiques sociales trop changeantes parce que ces changements rendent plus difficiles, plus problématiques, l'accès aux nouveaux droits et la mise en œuvre de nouvelles règles. Elles impliquent un nouveau travail d'assimilation par tous les acteurs sociaux sur le terrain qui entraîne une certaine inertie dans l'application.

Le RMI est là, il commence à fonctionner, il faut maintenant lui laisser un peu le temps de prendre sa place dans notre paysage social.

En terminant, je voudrais vous livrer ma conviction profonde. Je dis oui au RMI, je dis oui, un an après, avec peut-être plus encore de confiance que lorsque nous l'avons voté. Mais je voudrais surtout, et c'est le grand souhait que je fais, que ce pays ne s'écarte pas des politiques de prévention. Parce que le grand danger du RMI, c'est de ne faire plus ou moins que de la réparation. Or le social dans les années qui viennent va se jouer dans toutes les politiques beaucoup plus fines de prévention. Et c'est pour ça qu'il faut que chacun, l'Etat, la région, le département, joue son rôle et que ce social de proximité ait ses politiques de prévention. Attention à ce que le recours systématique au RMI ne devienne un constat d'échec. On n'a pas le droit, parce qu'on a mis en place un RMI, de renoncer à une politique active de prévention. M. OHEIX, dans son rapport sur la pauvreté, avait posé les vraies questions qu'il ne faut pas perdre de vue : où commence, où se situe l'origine du processus de marginalisation et d'exclusion ?

**Pierre VANLERENBERGHE**

**Président de la Commission Nationale  
d'Evaluation du RMI**

N'attendez pas de moi des révélations. La Commission n'est pas en mesure, aujourd'hui, d'en faire. Elle travaille, elle auditionne, elle a élaboré un programme de travail que je vais rapidement vous commenter. Attendez de moi, simplement, de définir la posture qui est la nôtre, car la question de l'évaluation des politiques publiques est nouvelle dans notre pays. Ce n'est pas facile de la définir même si Patrick VIVERET, dans deux de ses rapports, a contribué à avancer dans la clarification de l'évaluation. Mais notre approche sera une approche beaucoup plus pragmatique car il nous a semblé que le délai qui nous a été donné (rendre un rapport au gouvernement pour le parlement en janvier 92) supposait de commencer nos investigations très rapidement et sans attendre une clarification conceptuelle au départ.

Notre conception est fondée sur l'écoute d'abord, sur la recherche ensuite mais surtout sur le dialogue avec les acteurs. Un dialogue profond. Ecoute, recherche commune, interrogation commune, car notre idée est d'avancer avec l'ensemble des acteurs quels qu'ils soient : politiques, administrations, travailleurs sociaux, associations, en faisant apparaître les enjeux. Un certain nombre sont apparus au moment de l'élaboration de la loi. Ils ont été réglés par le Parlement, mais d'autres commencent à se révéler. Donc, montrer les enjeux, mais aussi dessiner progressivement les solutions pour que la loi puisse être remise à l'ouvrage en 1992, avec un point de vue qui est le suivant : nous sommes dégagés des contraintes de la gestion et nous serons prudents. Nous n'interviendrons pas dans la gestion, tout au moins pas officiellement. On peut le faire et on l'a déjà fait, à tel ou tel moment, en indiquant quelques préoccupations de la Commission fondées sur une exigence d'observation rigoureuse et donc avec de la distance. C'est pour ça que je ne ferai pas de déclaration fracassante aujourd'hui. Notre souci est d'abord de faire avancer la lutte contre la pauvreté dans notre pays et, plus généralement, de faire avancer la question de l'insertion et des modifications possibles de notre système de protection sociale.

Voilà, si vous voulez, la posture qui est la nôtre et que je reprendrai dans un petit moment.

Le rapport VIVERET avait proposé une démarche d'évaluation, dans laquelle nous nous inscrivons et qui tourne autour de quatre points :

- Observer et apprécier les conditions de mise en œuvre du RMI.
- En reconnaître les effets directs ou indirects, quantitatifs ou qualitatifs.
- Interpréter ses effets.
- Et préparer des propositions dans la perspective de la loi.

Si bien que notre évaluation est à la fois ciblée et extensive. Ciblée parce que nous suivons, de façon précise, l'application de la loi, sa mise en œuvre. Nous commençons à faire du terrain. Nous en ferons beaucoup plus, donc invitez-nous ! Et une conception extensive car, compte tenu des enjeux de la loi vis-à-vis des personnes, vis-à-vis de l'ensemble des politiques publiques et des comportements, nous avons à étendre notre champ de vision sur l'ensemble de la question des politiques de lutte contre la pauvreté et de la protection sociale. Notre évaluation, ciblée et extensive, est également tout à la fois rigoureuse, pour ne pas dire scientifique, et démocratique au sens où nous voulons en faire un outil d'évaluation des acteurs de terrain, mais aussi de l'acteur législatif, gouvernemental, administratif. Et notre souci sera d'introduire, suffisamment tôt dans le débat public, des thèmes de réflexions et de propositions. Ceci avant 92, mais avec cette distance nécessaire que nous nous sommes donnée.

Le programme de travail a été arrêté par la Commission au mois de janvier. Il va se compléter. Je voudrais vous en donner quelques aperçus en éclairant sur tel ou tel point le débat d'aujourd'hui.

Tout d'abord, un **suivi de la mise en œuvre du RMI**. Ce sont des textes, c'est un travail de terrain, un travail sur la prise en charge financière, sur le volet institutionnel, complété par un deuxième mode d'approche qui alimentera les travaux de la Commission : un suivi de l'opinion publique. C'est très important. Vous savez que l'évaluation sur la pauvreté a été menée aux U.S.A. à la fin des années 60, début des années 70 et qu'un des gros problèmes, dans la non généralisation de la lutte contre la pauvreté, a été que les évaluateurs n'ont pas suffisamment tenu compte de l'évolution de l'opinion publique par rapport à ce problème. Il me semble que dans le contexte français, ceci est bien présent à notre esprit. Parmi les différents problèmes qu'examinera la commission, figure notamment celui des "exclus du RMI" : les exclus de droit, les jeunes, les

familles (du fait des allocations familiales), les exclus de fait, non seulement les exclus pour des raisons de niveaux de revenus, mais aussi ceux qui ne rentrent pas dans le dispositif, ou ceux qu'on refuse pour des raisons diverses ou encore ceux qui abandonnent parce que le processus est par trop long. Quand un individu arrive pour avoir de quoi manger et qu'on n'apporte pas une réponse immédiate, il peut peut-être fuir.

Bien sûr nous aborderons d'autres questions. Je ne vais pas toutes les parcourir. Mais puisque Bertrand FRAGONARD est aujourd'hui à l'île de la Réunion, il y a là tout un dossier sur les DOM dont se saisira la Commission. Nous regarderons aussi les expériences étrangères. Il y a un programme de lutte contre la pauvreté à l'échelon de l'Europe. Nous commençons à travailler à ce niveau-là et nous essaierons d'en tirer des enseignements. Comme nous regarderons attentivement toutes les innovations, car il y a des interstices de la loi, dans lesquels des innovations sont possibles. Nous examinerons ces innovations, nous mettrons peut-être l'accent sur certaines d'entre elles, mais notre interrogation sera surtout celle de leurs conditions de transférabilité pour améliorer l'ensemble du dispositif.

Ces deux approches, l'une relative à la mise en œuvre, l'autre abordant un certain nombre de problèmes de fond, ne peuvent prendre corps, pour que la Commission puisse apporter des éléments pour le débat public, que si ceci est ordonné, articulé dans une démarche globale d'évaluation. Déjà nous avons retenu quatre axes de travail qui nous permettront d'écouter, d'analyser, de rechercher, de construire progressivement nos hypothèses de réponse et de proposer. Ces quatre axes de travail sont classiques : je vais très rapidement les commenter. Rappelons-nous les trois objectifs de la loi :

- Fournir à chacun un minimum de ressources pour vivre.
- Assurer à ceux qui en étaient écartés, l'accès des droits sociaux essentiels, la couverture sociale ou du logement par exemple.
- Et favoriser l'insertion ou la réinsertion des personnes.

Mais il y a un autre objectif explicité partiellement dans l'article 1 de la loi. C'est la rétroaction du RMI sur l'ensemble des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, de la protection sociale, de l'emploi et de l'insertion. L'examen de l'efficacité du RMI au regard des trois objectifs précédents ne porte pas uniquement sur la situation des personnes, mais aussi sur la capacité d'amélioration de notre dispositif de droit commun. A partir de ces objectifs, nous avons défini quatre axes de travail, que nous rendons publics progressivement et qui vont s'enrichir à travers les auditions de notre travail de terrain dans les mois qui viennent. Il fera apparaître

progressivement les questions essentielles que regardera la Commission et qui permettront de finaliser le travail des administrations et le travail de tous les acteurs ici représentés. Ces quatre axes, ces grilles de questionnement sont : le RMI et la lutte contre la pauvreté, le RMI et la protection sociale, le RMI et l'insertion sociale, spatiale et professionnelle et, enfin, un quatrième axe qui nous semble important étant donné la nature de la loi et le partenariat exigé par la loi : le RMI et la logique institutionnelle mise en œuvre par la loi, auxquels on a rattaché toute l'observation concernant les dynamiques locales de mobilisation sociale et notamment de mobilisation des RMIstes eux-mêmes.

Pour être un tout petit peu plus clair sur ces quatre axes qui sont "bateaux" en apparence, mais qui ont supposé tout un travail de notre part, je dirai les points suivants en parcourant rapidement le programme de travail de la Commission.

### **RMI et pauvreté**

Il s'agit pour nous de mieux connaître les allocataires (déjà beaucoup de choses sont présentes) mais aussi d'expliquer la carte des bénéficiaires du RMI en France. C'est connaître les exclus du RMI. C'est travailler sur le mode de calcul et de paiement de l'allocation du RMIste. C'est aussi évaluer l'impact de la loi sur les bénéficiaires, sur leur comportement de consommation par exemple, etc. Et c'est, bien entendu, raisonner sur un certain nombre de questions générales. J'en prends une, par exemple. Il nous faudra obligatoirement aborder la question du mode d'évaluation du seuil de pauvreté. Cela fait partie, à notre avis, de la commande.

### **Deuxième axe : RMI et protection sociale**

Il s'agit de regarder comment les bénéficiaires du RMI ont accédé aux systèmes sociaux. Pourquoi n'étaient-ils pas présents dans notre système de protection sociale ? N'y avaient-ils pas accès ? Et plus généralement, il nous faudra aborder la question de l'ensemble du système de protection sociale. Il nous faudra poursuivre notre raisonnement aussi bien sur la question des planchers de notre système de protection sociale qu'à l'extrême sur la question de l'allocation universelle.

### **Sur le troisième axe : RMI et insertion**

Il nous faut essayer de réfléchir aux logiques à l'œuvre dans l'insertion. La démarginalisation d'abord, la socialisation ensuite (c'est-à-dire se resituer dans un cadre familial ou un cadre de quartier), l'autonomisation enfin (c'est-à-dire sortir de la logique d'assistance). Je souhaite approfondir la question de l'insertion professionnelle : est-ce vraiment une gageure pour les

bénéficiaires du RMI ? Il nous faut regarder quels sont les parcours types, examiner la notion de contrat. Qu'est-ce qu'un contrat ? Quelle est la relation établie ? Cela modifie le travail social, mais ça modifie aussi le comportement du bénéficiaire.

**Enfin quatrième axe : Les logiques institutionnelles et de solidarité**

Je me contenterai de deux éléments :

- Le premier : il me semble, à moi, Président de la Commission, que se joue, dans notre société, la question de l'accompagnement. Il n'y a pas que la question de la pauvreté. En tant que cadre dirigeant d'une entreprise et ancien syndicaliste, j'ai aussi senti ces problèmes-là en d'autres domaines. L'accompagnement devient une question majeure. Il faut du temps, de l'argent. Alors quel type d'accompagnement, quel mode d'articulation avec les administrations, etc. ? Ce sont des questions importantes.

- Deuxième point : le problème lié au débat sur la décentralisation. Qui gère ? Comment ? Quel type de partenariat ? Quel rôle pour les communes ? Quel impact sur les travailleurs sociaux, etc. ? Autant de questions que vous devez aborder dans les CLI, au CDI.

Voilà quatre axes qui indiquent notre questionnement et qui préparent notre rapport. Mais ceci nous conduira à intervenir à différents moments si les événements y conduisent, pour introduire dans le débat public les éléments d'évaluation dont nous disposerons et les questions qui en découleront. Par ailleurs, il y a nécessité d'évaluation décentralisée. Sans avoir les moyens nous-mêmes d'animer et de soutenir ces évaluations locales, nous souhaitons que celles-ci se multiplient : elles constitueront pour nous un matériau précieux, en même temps que le gage d'une évaluation plurielle et démocratique.

TRAVAUX EN ATELIER

## **LE RMI AU QUOTIDIEN**

ATELIER 1

**LES RMISTES,  
DES ALLOCATAIRES SOUS CONTRATS**

PRÉSIDENT : ELIE ALFANDARI (UNIVERSITÉ PARIS IX)

RAPPORTEUR : GEORGES HATCHUEL (CRÉDOC)

**Etie ALFANDARI**

**Professeur PARIS IX**

Le contrat, dans notre économie, doit être un instrument de production de richesse, de circulation de richesse, d'échange. *"Si tu veux quelque chose, qu'est-ce que tu me donnes en échange ?"*. Rien n'est gratuit dans ce monde. On pourrait avoir une conception plus philosophique. Pas du tout. Les juristes le savent. Les philosophes le savent. La théorie contractuelle s'est développée dans le prolongement de la philosophie kantienne sur l'autonomie de la volonté où il s'agissait de faire du contrat un instrument de promotion humaine, de dire à l'homme *"mais par ta volonté tu te libères, tu es capable de dire ce que tu veux, c'est toi qui vas le dire"*. Ça aussi, c'est tout de même dans l'analyse contractuelle. *"On ne te l'impose pas"*. Ça peut être tout simplement une vision bureaucratique. Le contrat c'est un papier signé par deux personnes. On ne s'occupe pas de savoir ce qu'il contient. Vous voyez que, une fois qu'on a admis ce qu'est le contrat, on peut encore avoir des variantes qui vous orientent vers des pistes totalement différentes suivant que vous privilégiez l'analyse économique, l'analyse philosophique ou l'analyse bureaucratique. Ce sera à vous, tout à l'heure, de nous dire justement, sur le terrain, quelle est l'analyse qui prédomine dans tel ou tel endroit. J'ai des préférences, je ne vous le cache pas, mais la réalité quelquefois ne correspond pas toujours aux ambitions que l'on peut avoir.

Ce contrat, le voilà donc au cœur de la loi du 1er décembre 1988. La personne est dans le besoin, elle demande une allocation, et tout de suite on lui dit *"oui, mais, en même temps qu'une loi d'allocation, tu t'engages à passer un contrat"*. C'est le premier point sur lequel je voudrais que l'on réfléchisse et que l'on discute. Ce premier engagement, qu'est-ce exactement ? Ce n'est pas encore le contrat, puisque le contrat ne sera passé théoriquement qu'au bout de trois mois. C'est un engagement de passer le contrat, mais comment est-il conçu ? Est-il vraiment signé, rédigé ? Est-il obligatoire ? L'allocation en dépend-elle ? Est-ce que c'est un engagement de passer le contrat ?

Est-ce que déjà on lui indique la piste à suivre ? Est-ce que déjà dans cet engagement il y a des obligations qu'on lui soumet, qu'on lui propose ?

Et puis s'achève le délai de trois mois. A ce moment-là, première hypothèse : le contrat est passé. Entre qui et qui ? Est-ce vraiment la personne la plus qualifiée qui passe le contrat d'un allocataire ? Comment fait-elle ? Qui engage-t-elle, sachant que le Président de la CLI qui signe le contrat représente un organisme qui n'est pas une personnalité morale. Mais, de l'autre côté, l'allocataire ? Nous avons bien compris quand même que le RMI n'est pas totalement individualisé. On donne une certaine somme pour une personne, plus un supplément pour la famille, plus un supplément pour les enfants. Est-ce que l'on demande une seule signature ? Plusieurs signatures ? Qui s'engage, la famille globalement ? L'individu tout seul ? En cas de sanction, si l'individu refuse de remplir ses obligations, est-ce toute la famille qui va être sanctionnée ? Ou est-ce qu'il n'y a pas moyen de savoir si quelqu'un d'autre peut être considéré comme le co-contractant, comme le signataire qui à ce moment-là peut faire un transfert ? Alors, à partir de là, d'autres questions, bien sûr, se poseront. Non pas tellement la question quoi ? Parce que il y a d'autres ateliers : insertion sociale, insertion professionnelle. Que mettre dans le contrat ? Je pense qu'on abordera cela par des biais, mais il ne faut pas en faire l'essentiel. Il est tout de même important de savoir si véritablement, dans le contrat, il y a des obligations précises. Important de savoir si dans le contrat on a prévu un suivi. Et puis, bien sûr, important aussi de savoir ce qui se passe, si les obligations n'ont pas été remplies. Sanctions ou non ? Tout cela n'est plus tellement affaire de texte. Car les textes, il faut dire la vérité, ont préféré laisser beaucoup de portes ouvertes. Le législateur en a eu pleinement conscience et M. BELORGEY en tout premier lieu. Il a très bien vu qu'on ne pouvait pas se montrer extrêmement rigide. Donc, il y a, disons, une certaine souplesse dans l'aménagement des pouvoirs qui sont accordés aux préfets. Mais, justement, moi, je suis là comme interrogateur. Qu'est-ce qui se passe réellement ? Que fait-on ? Voilà les questions qui sont posées et qui se posent aux intervenants.

Deuxième hypothèse : pas de contrat. C'est le cas de 70 % des personnes.

Beaucoup de questions se posent. D'abord pourquoi ? Où est la carence ? Est-ce parce qu'on ne lui a rien proposé ? Est-ce que c'est parce que l'individu ne veut pas ? Est-ce que c'est parce que le système a du mal à se mettre en place ? Si la phase de l'allocation a respecté les délais, la phase de l'insertion a pris trois mois de retard au départ. Ça fait plus d'un an. Et on a toujours autant de difficultés ! On a peut-être été ambitieux. On a peut-être été optimiste. Et si ça ne marche pas, quelles sont les conséquences ? Est-ce que l'allocation continue à être servie ?

## Atelier 1 - Les RMistes, des allocataires sous contrats

Vous réfléchissez tous à ces questions et apportez tous le fruit de vos expériences personnelles. Les intervenants qui vont prendre la parole ont comme vous une expérience personnelle et peuvent lancer le débat les uns au sein d'une CLI, les autres au sein d'un CCAS ou avec des travailleurs sociaux. Je pense qu'il faudrait peut-être leur demander sur quels points ils entendent répondre aux questions posées.

## Atelier 1 - Les RMistes, des allocataires sous contrats

-

*Lucienne MAZEAU*

*Assistante sociale*

Mon propos est d'exposer brièvement la conception que certains travailleurs sociaux de terrain, dont je suis, se font du contrat d'insertion.

Le contrat d'insertion est la dernière phase de la procédure conférant au bénéficiaire le statut de RMiste. Il confirme l'engagement pris initialement lors du dépôt de Chambre, article 11 de la loi. Il trace l'itinéraire d'insertion élaboré en commun avec l'accord du service social, des CCAS ou associations agréées, itinéraire approuvé par la CLI et par le Préfet. Pour la collectivité, il est l'engagement de poursuivre le versement de l'allocation et d'offrir une action d'insertion correspondant aux besoins et aspirations du RMiste. Il est, par conséquent, dans l'esprit du législateur, un élément essentiel dans le processus d'insertion. La loi qualifie cette démarche des parties "contrat" mais la terminologie du législateur est-elle bien exacte ? C'est la première question à laquelle il convient de répondre. Le contrat, dans la doctrine classique, suppose l'accord de volonté libre du contractant.

Peut-on parler sérieusement de volonté libre de la part de l'individu dans une très grande détresse, et pour qui l'allocation promise est la seule issue ?

Peut-on parler de volonté libre alors que les deux parties sont inégales en raison de leur situation et de leurs connaissances ?

Existe-t-il une volonté libre chez l'une ou l'autre des parties alors que les conditions du marché résultent de la loi ?

On ne peut donc parler de contrat, tout au plus de contrat d'adhésion, et même, puisque nous sommes dans un domaine voisin du droit administratif, d'un acte sous condition. Le RMIste présente-t-il les conditions légales ?

On discutera aussi de la validité d'un contrat dont l'objet est impossible. Le RMIste a été sans doute écarté par les organismes chargés de procurer des emplois. Cette situation est connue des deux contractants. Trouver un emploi ou accepter certains traitements médicaux, même avec un accompagnement, sera souvent impossible ou représentera une difficulté presque insurmontable.

Cette critique serait valable si l'obligation née du contrat est une obligation de résultat. Résultat impossible, par conséquent, nullité du contrat. Mais il paraît certain, comme le montre la circulaire du 14 décembre 1988, que les législateurs chargent le RMIste d'une simple obligation de diligence. Par conséquent, il lui suffit de faire toutes les démarches possibles, quel que soit le résultat. Dans l'esprit du législateur, le contrat d'insertion a pour but de conférer des droits au RMIste. Mais le préambule de la constitution de 1946, repris par celui de 1958, n'a-t-il pas déjà accordé aux défavorisés le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ? Si une personne a, par l'effet de la loi, un droit pré-existant à toute procédure, on se demande quelle est l'utilité d'un contrat dont le résultat ne serait que d'entériner et non de créer un droit déjà existant. Si l'appel à la notion contractuelle ne semble pas indispensable, puisqu'elle vient se surajouter aux effets de la loi, au moins doit-on reconnaître son impact psychologique. Le législateur a voulu faire du contrat qu'il propose un acte solennel pour lequel la forme est un élément de validité. Sans écrit ou signature, le contrat RMI serait nul au point de vue du bénéficiaire, me semble-t-il. On retrouve par conséquent le souci du rédacteur de la loi d'agir au plan psychologique sur le candidat RMIste. En effet, l'exclu à qui personne n'accordait confiance se voit projeter tout à coup dans le monde contractuel. On croit en lui, il promet, et ce qui pour lui paraît capital, il signe. On le reconnaît comme personne responsable dans la société. Sans doute il est à craindre, en période de fort chômage, que la conception d'un contrat ne comporte, à la charge du RMIste, que l'obligation de faire quelques efforts. Mais le but de la loi n'est-il pas de réduire le nombre des exclus en n'écartant que ceux qui, à l'évidence, se refusent manifestement et sans raisons sérieuses, à toute coopération et se placent en dehors du jeu de la solidarité.

*Jean SCALCHT*

*Directeur des Services Sociaux  
de la Ville de Lille*

Tout dispositif qu'il soit, la mise en œuvre du RMI mérite des développements particuliers liés à ses procédures originales : instruction et insertion. Cette démarche portée par la municipalité, lancée officiellement en juillet 89, se fonde sur le souci de considérer le RMI comme une allocation supplémentaire parmi les diverses prestations sociales existantes. C'est un moyen de générer une véritable possibilité d'insertion sociale et professionnelle. Le RMI devient alors le tremplin pour remettre sur la route ceux qui, pour toutes les raisons que l'on connaît, en ont été écartés, pratiquement, sans tutelle ou presque, à l'esprit de la loi.

Donc, au moment de la démarche, sur les deux volets du dispositif, trois paramètres sont constants : la notion de quartier. Lille est au centre d'une agglomération urbaine importante d'un million d'habitants mais sur un tout petit territoire. C'est une commune de 170 000 habitants dont 4 000 RMistes. La notion de quartier, les structures administratives et sociales de la ville sont depuis quelques années déjà agencées autour de dix mairies de quartier. Elles ont toutes été dotées d'un guichet social depuis déjà 1985. Donc, avec un partenariat étendu à tous les acteurs de la vie sociale. Toutes les mairies de quartier sont dotées d'un conseil de quartier. L'instruction s'appuie sur cette décentralisation effective. Le réseau permet alors, par ces guichets sociaux, de travailler dans la proximité et d'apporter aux demandeurs, bien souvent déjà connus, au titre de l'action sociale, toutes l'écoute nécessaire.

Le partenariat. A tout instant, c'est en termes de rassemblement des ressources existantes, c'est au rapprochement des différents acteurs sociaux que la problématique du RMI est appliquée.

La juxtaposition constante de ces trois données permet alors d'envisager un contrat d'insertion reposant sur cinq principes garants de la dignité de l'ayant droit : globalité dans le diagnostic de la situation, proximité dans les démarches, pluralité dans les voies d'insertion, personnalisation des moyens et des méthodes, confidentialité, discrétion dans les informations échangées tout au long de la procédure. L'ensemble de ces principes généraux, véritables fils directeurs du dispositif, ont abouti au schéma général suivant :

**La méthode de travail** : L'élaboration de ce projet est antérieure à la loi du 1er décembre 1988, qui a permis la sensibilisation et la mobilisation nécessaires pour tous les partenaires sociaux. Signalons à cet égard la richesse du tissu social, un patchwork d'environ 250 partenaires sociaux, dans une gamme très étendue de secteurs d'intervention. Il existe une commission locale d'insertion recouvrant le seul territoire de la ville de Lille. Celle-ci a été officiellement installée en juillet 1989.

**L'instruction** : 10 commissions d'orientation de quartier ont été installées sur les 10 quartiers, chacune présidée par le président délégué de conseil de quartier. Leur rôle n'est pas celui d'une structure formelle de décision. Elles existent comme outil opérationnel, relais entre la CLI et les services instructeurs. A noter à cet égard la place importante des services sociaux des mairies de quartier en tant qu'organismes instructeurs. 90 % des dossiers passent par notre intermédiaire.

**Les propositions de ces commissions** : Chaque commission d'orientation de quartier cherche à associer autour d'une même table des partenaires sociaux, associatifs ou institutionnels, complémentaires tant sur le plan des fonctions assurées que sur celui des domaines d'intervention. A côté de partenaires naturels, mairies de quartier, secrétariat de la CLI, missions locales, chaque commission d'orientation de quartier s'entoure de ces partenaires privilégiés de quartier. Ainsi se trouveraient unis au sein de chaque COQ (commission d'orientation de quartier) aussi bien les structures susceptibles de connaître ou d'apporter des informations complémentaires sur le bénéficiaire, que les structures de ressources en termes d'insertion. Généralement sont membres de commissions des organismes de logement (service logement ville, HLM), des organismes associatifs (missions locales, maisons de quartier, associations de quartier), organismes de formation; des organisations de médecins, de PMI, d'associations, des organismes sociaux, etc.

**La condition** : Le rôle de la COQ est de préparer les contrats d'insertion qui seront ensuite validés par la CLI. Dans le souci d'affiner encore les méthodes de travail, de proscrire toute forme d'attribution arbitraire de contrat, chaque commission s'appuie sur des groupes d'appui opérationnels de composition plus restreinte et regroupant quelques partenaires de base. Ces groupes d'appui procèdent à l'analyse minutieuse de chaque dossier pour aboutir à des propositions de contrats d'insertion à soumettre à la commission. Cette phase du dispositif est essentielle pour

amorcer, dans les meilleures conditions possible, un parcours de qualité, c'est-à-dire adapté aux potentialités de chacun. C'est au sein de ce groupe d'appui que s'apprécie de manière qualitative le dossier d'instruction, que la tâche administrative initiale se transforme progressivement en travail social et que prend forme la dynamique d'insertion.

En conclusion les commissions d'orientation sont confrontées au manque crucial de référents et au peu d'actions d'insertion, à la difficulté de renouveler des contrats et d'en commencer de nouveaux sachant qu'elles ont traité, au début du dispositif, les dossiers les moins complets. Cependant à travers dix groupes d'appui et la mobilisation de tous les partenaires sociaux concernés à divers niveaux, la ville s'est dotée dans le même temps d'un moyen institutionnel permettant d'appréhender au plus près des besoins, chaque situation, de repérer les bons choix en matière d'insertion. L'enjeu étant bien de construire, pour chacune de ces personnes, de véritables plans individuels d'insertion. Toutes les conditions sont alors réunies pour procéder à un rapprochement entre les besoins constatés et les offres potentielles d'insertion.

**Jean-Pierre LAZARUS**

**Chargé de Mission RMI  
Hauts-de-Seine  
Direction de la Vie Sociale**

J'ai préparé quelque chose sur les questions que je me pose moi-même concernant le contrat d'insertion.

La question première c'est que le droit au RMI conditionne l'allocation. C'est-à-dire que c'est un droit conditionnel puisque l'article 11 de la loi stipule que lors du dépôt, il faut déjà envisager un contrat d'insertion, c'est un engagement. Qu'est-ce que cet engagement dans la situation de précarité extrême ? N'oublions pas que sur la région parisienne, 76,3 % des bénéficiaires ont des ressources égales à zéro et 73,8 % sur le département des Hauts-de-Seine à la fin décembre. Donc, la question est : ont-ils le choix au moment de contractualiser, au moment de faire leur demande ?

Le deuxième élément que je souhaiterais évoquer, c'est le droit au moyen de l'insertion. Le contrat oblige les deux parties. L'insertion constitue-t-elle une contrepartie au droit au revenu minimum ? Le législateur a dit que l'effort d'insertion ne relève pas du seul bénéficiaire, mais que le contrat implique l'engagement réciproque de la société et de la famille concernée. Alors si la loi prévoit que le bénéficiaire peut invoquer un droit à l'insertion, on voit mal comment il pourrait faire valoir l'insuffisance des propositions qui lui sont faites, même si le texte n'envisage la suspension ou la contractualisation que dans l'hypothèse du non respect du contrat qui lui incombe. L'élément important à noter est que l'établissement d'un contrat évite que les obligations n'incombent qu'au seul allocataire. Peut-il réclamer son droit à l'insertion ?

Autre problème important : la distinction primordiale entre l'allocation et l'insertion. L'allocation au RMI est un droit non subjectif (c'est son originalité) et conditionnel au fait de

souscrire à un contrat d'insertion. A ceci près que l'allocation commence à être versée avant que le contrat ne soit établi, ce qui permet de libérer le bénéficiaire du souci matériel immédiat. L'originalité du dispositif repose sur la distinction : allocation- insertion. L'attribution de l'allocation dépend du Préfet, aussi bien pour le premier paiement, que pour la prorogation de son renouvellement. Le contrat, lui, est conclu avec la CLI composée dans notre département de dix membres, de représentants de l'Etat, de conseillers généraux, d'un maire, de quatre représentants d'institutions à caractère social ou économique. Donc l'élaboration du contrat n'est pas directement liée à la décision du paiement, et l'engagement d'insertion n'apparaît pas comme la contrepartie du droit au RMI, comme cela pouvait être le cas dans les compléments locaux de ressources. A noter toutefois que le législateur, s'il a prévu de distinguer les deux phases que constituent l'instruction administrative et l'instruction sociale, a souhaité que la continuité de l'instruction soit assurée, dans la mesure du possible, par le même et unique service tout au long du dispositif. Donc, la distinction existe, mais elle n'est pas complète. Ce qui avait pu se passer pour les travailleurs sociaux dans les années soixante dix au Québec, par exemple, où les travailleurs sociaux s'étaient déchargés, détournés des tâches administratives de l'assistance financière, pour se concentrer uniquement sur les objectifs psycho-sociaux et communautaires. La coupure n'est que partielle. Si on voulait aller au bout de cette distinction, cela passe donc par une coupure qu'envisageait, dès 1982, Jean-Michel BELORGEY dans son article : "Qu'est-ce que le social ?". Sans doute les travailleurs sociaux seraient-ils en meilleure position pour accompagner des tentatives d'insertion ou de réinsertion sociale s'ils ne devaient pas simultanément, du fait des faiblesses des systèmes d'attribution de revenus de remplacement, consacrer une large partie de leur temps à vérifier la validité des demandes d'aide. Et quand ils s'estiment convaincus de celles-ci, les accepter d'emblée est une des sources des perversions de leur rapport avec les usagers. Inévitable, hélas, tant qu'un minimum d'automatisme n'aura pas été introduit dans l'allocation d'un minimum de ressources, ou pour le moins, mais on voit mal comment, tant qu'une séparation des rôles n'aura pas été instaurée. Cependant, si on peut la souhaiter, il faut dire aussi qu'elle est difficile à tenir sur le terrain. Par exemple, se pose pour de nombreux bénéficiaires, une interrogation sur leurs ressources antérieures. Ont-ils travaillé au noir ? Ont-ils bénéficié de la solidarité familiale ou de l'entourage ? La CLI peut s'interroger sur le fait que telle ou telle personne de 40 ans sans ressources n'ait jamais travaillé et n'ait jamais été connue d'aucun des services sociaux. De même, vis-à-vis des étrangers ne bénéficiant pas du fonds national de solidarité, se pose la question de savoir s'il s'agit d'un revenu minimum d'insertion ou d'un revenu minimum de solidarité ? De même y a-t-il une jurisprudence ? Ou au contraire chaque CLI, compte tenu de sa composition, sa réflexion, a-t-elle l'attitude d'œuvrer selon sa propre exigence d'insertion, même si c'est le Préfet qui proroge le droit au vu de la proposition de la CAF, au regard de l'allocation, et de la CLI pour l'insertion ? Dans le fonctionnement des CLI, il y a de grandes différences. Cela peut jouer vis-à-vis du bénéficiaire

quant aux informations qui vont être données. Par exemple, la présentation des contrats va-t-elle se faire par le secrétariat de la commission locale d'insertion ou par un représentant des services instructeurs, dans la CLI ? Certains y voient un avantage, au sein des travailleurs sociaux, et d'autres disent : "mais si je présente la situation, je ne peux plus participer au vote si je suis en désaccord avec la commission".

Un autre problème qui paraît tout à fait déontologique : les dossiers sont-ils étudiés nominativement ou non ? Et là, encore, les procédures sont tout à fait différentes d'une commission locale d'insertion à une autre. De plus, tout le monde n'a pas les mêmes moyens de retrouver les bénéficiaires dont on parle.

Autre élément qui me paraît important et qui ne semble pas offert, d'après la loi, au Préfet. C'est la proposition d'entendre le bénéficiaire avant décision du rejet. Est-elle utilisée par les présidents de CLI ? Jusqu'à présent sur le département, cela n'a pas été le cas, semble-t-il, en ce qui concerne les CLI départementales et je ne pense pas non plus en ce qui concerne les CLI. Mais cette possibilité existe.

En ce qui concerne donc le contrat lui-même, qui repose, comme on l'a dit, sur la capacité de contracter la liberté de consentement, je voudrais quand même souligner la nécessité de trouver un certain équilibre des forces entre l'allocataire, le service instructeur et la commission locale d'insertion. Cet équilibre des forces n'est possible que si les besoins sont satisfaits. Un travail préalable avec l'intéressé, mais qui ne donne pas encore lieu forcément à signature, me semble préférable à un engagement imposé, qui serait un leurre et matérialiserait la non reconnaissance du bénéficiaire. La première figure de l'insertion, c'est elle. Et ça explique alors, dans les CLI, pourquoi les travailleurs sociaux ont des difficultés à arriver à trouver la bonne cadence.

En ce qui concerne un autre élément qui me paraît important, c'est le droit à l'échec. Il ne peut pas y avoir d'obligation de résultat. Le contrat, de mon point de vue, doit être souple et adaptable, et il doit toujours avoir une possibilité de révision et de réévaluation des potentiels du RMI, tout au long du processus. Mais la question qui se pose, c'est jusqu'à quel point les CLI vont-elles accepter d'entériner une insertion minimum et des réajustements successifs pour des intéressés pour lesquels la première évaluation n'aurait pas été satisfaisante ?

**ATELIER 1**

**LES RMISTES,  
DES ALLOCATAIRES SOUS CONTRATS**

**TÉMOIGNAGES, QUESTIONNEMENTS ET RÉFLEXIONS  
DES PARTICIPANTS À L'ATELIER**



*Quelles explications au décalage entre le nombre de contrats passés et le nombre d'allocataires ?*

Une explication : celle d'avoir confié la préparation du contrat à tous les C.C.A.S., sans tenir compte du manque de moyens des petits C.C.A.S. en zones rurales : je suis responsable de circonscription, rapporteur auprès de la CLI de cette circonscription, je comprends la commune de 70 habitants qui renvoie l'imprimé de contrat d'un allocataire en disant "comment voulez-vous que je fasse ce travail ?" L'assistante sociale a 37 communes sur son secteur.

NB : La circulaire du 9 mars 1989 - 1.4.3. - prévoit bien que les (petits) C.C.A.S. "doivent s'assurer du concours d'autres services publics" - mais encore faudrait-il qu'ils en aient envie - c'est au niveau du changement des mentalités en milieu rural qu'il faut agir, et ce sera long... Donc ne vous étonnez pas du retard des contrats en milieu rural.



Deux remarques, éléments de réponse à la question : quelles raisons dans le retard des signatures de contrats ?

1. Le contenu du contrat est un projet qui veut apporter un plus dans la vie du bénéficiaire : il se veut donc ambitieux. Mais il doit aussi être réalisable, donc pas trop ambitieux : logique contradictoire ? D'où la difficulté et la longueur de l'étude de faisabilité du projet, avant sa décision et la signature du contrat.

2. Nombre de bénéficiaires du RMI sont dans la situation de demander un apprentissage, une formation professionnelle. Or, ils ont déjà fait tout le parcours du combattant de l'insertion en passant par les TUC, et autres dispositifs... Ils se situent plus en victimes des mesures d'insertion qu'en bénéficiaires. D'où une autre difficulté à la signature du contrat.



La loi du 1.12.88 stipule en son article 12 :

La demande d'allocation peut être déposée :

- auprès des Centres Communaux d'Action Sociale,
- auprès du service départemental d'action sociale,

- auprès des associations agréées.

Les C.C.A.S. en tant qu'établissements publics communaux représentent les communes.

Les C.C.A.S. structurés (communes d'une certaine importance) ont, dès le 15 décembre 1989, reçu de nombreuses demandes en tant que services publics, de ce fait ils se trouvent pénalisés, surchargés de travail et s'ils recrutent du personnel supplémentaire c'est en principe à la seule charge de la commune, alors que le Département (service départemental d'action sociale), peut recruter et prélever des fonds sur les crédits relatifs à l'insertion.



Concernant le déphasage entre le nombre des bénéficiaires et le nombre des contrats, il me semble que trois éléments jouent.

Un premier élément paraît lié à la période de mise en place des structures et de montée en puissance du système. Dans ces conditions, il n'y a pas une raison valable pour tout ce retard, mais de multiples raisons tenant aux divers contextes locaux : position politique, logique des institutions, défense de ses territoires d'intervention. Le problème de la prise en charge des 25 000 bénéficiaires du Nord ne peut pas se résoudre de la même façon que le millier cité pour la Haute Vienne.

Un deuxième élément explicatif du retard me semble venir de la recherche difficile d'une bonne réponse à l'attente des RMistes. Notre logique et notre pratique du travail social ne sont pas forcément adaptées aux enjeux et aux processus contractuels mis en œuvre par la loi et voulus par le législateur. On constate d'ailleurs que bien souvent les meilleurs taux sont atteints dans des secteurs ou des régions où des dispositifs préfigurant les processus d'insertion existaient.

Un troisième élément me paraît devoir être recherché dans la structure de la population des bénéficiaires. Les trois groupes évoqués par Christian PROUST ce matin, me semblent réels.

Pour le *premier groupe*, ceux que je baptiserais les intérimaires du R.M.I. ne restent pas longtemps dans le système. Il est nécessaire de les accompagner dans leur dynamique personnelle d'insertion, mais le travail ne sera ni lourd ni long.

Pour le *second groupe*, dont le processus d'insertion professionnelle devra s'accompagner d'un processus d'insertion sociale, ils resteront plus longtemps dans le système. Et ici, le contrat ou les contrats successifs seront des instruments privilégiés d'association et d'implication personnelle et familiale.

Le *troisième* constituera, hélas, le fond quasi permanent des bénéficiaires et pour ceux-là, le travail sera long, difficile et devra être novateur pour qu'ils se réapproprient leur existence. Il ne faudra pas oublier que pour eux, le principal travail sera peut-être de briser l'hérédité de la situation de précarité, en faisant en sorte que ceux qui, mineurs, n'ont pas la capacité de contracter, soient les *principaux* bénéficiaires des contrats et du processus de réinsertion.



Je suis responsable d'un organisme liquidateur et payeur (CAF) et je participe aux travaux d'une C.L.I.

- 8 000 demandeurs de R.M.I.,
- 6 000 dossiers acceptés par le Préfet,
- 5 000 paiements mensuels en moyenne pour la C.A.F.

J'ai le sentiment que le contrat est important. Il établit le lien entre la prestation financière et les services divers dont le bénéficiaire du R.M.I. doit être destinataire.

Quelle différence entre le R.M.I. et une allocation quelconque, si pendant un an, pour 60 % des RMIstes, rien ne semble se passer ?

Le contrat est important, il faut faire vite un premier contrat dans les trois mois. Un simple bilan logement, santé, éducatif, etc. peut constituer ce premier contrat comme manifestation du lien entre les droits et obligations du RMIste.

Ma deuxième remarque concerne le signataire du contrat. Oui, c'est le bénéficiaire qui signe, mais je pense que dans de nombreux cas, sa compagne devrait s'engager conjointement, surtout lorsque le processus d'insertion sociale ou professionnelle la touche elle-même ou les enfants. Là aussi, les premiers contrats vus en C.L.I. me semblent timides par rapport au processus d'insertion familiale. Ne restons pas centrés sur le titulaire de la prestation financière.

Ma troisième remarque concerne les objectifs du contrat. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'une obligation de résultat, mais d'une obligation de diligence. Il s'agit d'engager un processus de comportement, d'attitude, d'acquisition de moyens dont bien souvent, compte tenu des populations, les résultats sont aléatoires.



On oublie qu'à côté des usagers et des travailleurs sociaux les collectivités locales ont un rôle important à jouer pour mettre à disposition des RMistes les moyens qui leur permettront de s'insérer.

Si ces moyens ne sont pas mis en place, les contrats sont des leurres et au moment du renouvellement, les usagers ne seront plus partie prenante et ne croiront plus au rôle du contrat.



En tant qu'assistante sociale de secteur, je pense qu'il est toujours possible de constituer un contrat avec le bénéficiaire (encore faut-il être souple sur le contenu de ce contrat). Même avec la population SDF (sans domicile fixe : "clochards") il est possible de fixer de toutes petites étapes (constitution d'une carte d'identité, ouverture de droits, engagement de rencontres régulières avec le service social... etc.).

En ce qui concerne la population présentant des "troubles mentaux" il me paraît nécessaire de trouver de "nouvelles formules d'insertion". J'ai monté un atelier de travail sur le mouvement par exemple. Il faudra trouver des idées innovantes qui puissent convenir aux besoins de cette population.



Le contrat entre qui et qui ?

On parle surtout de l'allocataire, très peu de l'autre partie contractante. En théorie c'est le président de la CLI. En pratique c'est le travailleur social. Ce qu'apporte de nouveau le RMI, en termes de contrat, c'est l'obligation qui est faite au service instructeur en tant que représentant de la collectivité nationale, de proposer un contrat et de suivre la personne : obligation de droit, obligation de moyens.



La méthode utilisée par les travailleurs sociaux pour aboutir à un contrat d'insertion est fondamentale et peut changer complètement la nature du contrat et donc être un outil de contrôle

social ou une chance réelle pour le bénéficiaire qui doit pouvoir être acteur de son insertion et donc de son contrat.

Attention, si des bénéficiaires du RMI déjà connus des services sociaux, rencontrent les mêmes travailleurs sociaux, qui utilisent les mêmes méthodes, l'insertion ne sera pas réalisable.



Avant la conclusion d'un contrat et sa signature, il y a la phase de négociation de ce contrat. Cette étape est très importante puisqu'elle est censée se faire sur un pied d'égalité entre deux personnes : le bénéficiaire de l'allocation et le représentant soit du service public, soit de l'association qui mène cette négociation pour le compte de la collectivité.

Lorsqu'on se reporte aux travaux préparatoires de la loi sur le dispositif RMI, on voit que cette négociation est très importante car c'est au cours de cette phase que le bénéficiaire se voit reconnaître son droit à l'insertion, reconnaître comme interlocuteur, comme personne, et est amené à prendre conscience de son utilité sociale.

Si le législateur a introduit un contrat dans le dispositif, c'est pour éviter que le bénéficiaire ne soit isolé, rejeté, coupé de toute relation sociale après avoir reçu une allocation de subsistance, mais pour qu'au contraire il retrouve une place dans un réseau de relations.

Aussi faut-il souligner le très grand respect dû à cette phase de négociation. N'est-il pas anormal - voire malhonnête ou scandaleux - que des CLI se permettent de modifier unilatéralement des contrats (en diminuant la durée ou en ajoutant des éléments à ceux initialement prévus entre les deux parties) sans concertation ni avec le bénéficiaire, ni avec l'organisme instructeur ? Cette attitude n'apparente-t-elle pas alors la CLI davantage à une commission d'attribution (d'aide, ou de logement... comme on en connaît tant dans l'administration française) plutôt qu'à la commission locale d'insertion prévue dans l'esprit du dispositif RMI ?



Un bénéficiaire du RMI, sous contrat, qui retrouve un emploi et donc des ressources sort-il du dispositif RMI avec perte des avantages annexes du RMI (ALS - suivi social spécifique, actions du programme...) alors même que son contrat portait sur d'autres points d'intégration (relogement nécessaire, retour des enfants placés ...) ?

## Atelier 1 - Les RMistes, des allocataires sous contrats



La CLI n'a pas seulement pour vocation d'accepter et de refuser les contrats, mais essentiellement de se saisir des demandes qu'ils contiennent et rechercher, en s'appuyant sur sa composition partenariale, les ressources locales existantes où à faire émerger.

**ATELIER 2**

**LA PRESTATION FINANCIERE  
ET SES PROLONGEMENTS**

**PRÉSIDENT : BERNARD GUIBERT (MINISTERE DE LA RECHERCHE)  
RAPPORTEUR : MICHEL LEGROS (CRÉDOC)**

**Annick WAMBST**

***Responsable dans un service social  
de secteur***

Je me situe en tant que responsable dans un service social de secteur. J'ai travaillé, il y a quatre ans, sur les aides financières qualitatives en mairie. Elles concernaient, à l'époque, un dépannage dans l'urgence pour les personnes en difficulté momentanée, mais aucun critère précis n'était mis en place. J'ai recherché les différentes valeurs qui présidaient à l'octroi de cette aide. Il s'agissait, à l'époque, de personnes ayant bénéficié d'une aide financière lorsqu'elles se trouvaient en difficulté passagère, lorsqu'elles étaient victimes, j'insiste sur ce mot, de difficultés dont elles n'étaient pas responsables. Les personnes devaient fournir un effort pour s'en sortir. La notion de mérite était très importante. Elle concernait des familles avec enfants. Les jeunes et les isolés étaient particulièrement exclus, ainsi que les situations chroniques. Ce type d'aide dans les mairies a diminué avec le RMI. Je me pose la question des valeurs. Les valeurs ne demeurent-elles pas quelque part dans les esprits malgré tout ? Les changements introduits par le RMI, on en a déjà longuement parlé ce matin. Je vais donc être brève là-dessus. La notion de droit a priori, critères de ressources définis, d'un droit qui peut se prolonger, du droit à l'insertion. Le droit à l'insertion me paraît malgré tout très flou et je pense, dans la mairie où je travaille, qu'il est à la merci de nombreuses interprétations et d'idéologies très diverses. Ce droit est reconnu ou ne l'est pas. Le partenariat est une association, je pense qu'il faut se réjouir de la nouvelle responsabilité pour l'ensemble des partenaires, ce n'est plus l'affaire des seuls services sociaux. Et je trouve que cela est une chose tout à fait excellente. Elle introduit des modifications dans les pratiques du travail social et en particulier, ce qui nous a semblé très nouveau dans l'équipe de travail, c'est la notion de contrat écrit que nous avons envie d'ailleurs, d'étendre à l'ensemble des usagers des services sociaux. Elle appelle à l'innovation, à l'invention, ce qui nous paraît très porteur.

Je continue en étant un peu plus pessimiste. Dans la ville où je travaille, le travail s'organise ainsi : le CCAS fait l'instruction de l'ensemble des dossiers. Nous en avons à peu près 150, pour une

ville de 25 000 habitants. Le service social, donc les assistants sociaux, assurent les contrats d'insertion, le suivi.

J'ai noté les problèmes liés à l'allocation elle-même, et les problèmes liés aux autres prestations.

L'allocation elle-même, il y a une exclusion, à mon avis, par la complexité. De nombreuses personnes viennent une fois et ne reviennent pas. On leur demande tout une liste de papiers à fournir. On a vu des personnes qui attendaient plus de six mois car la CAF faisait une enquête pointilleuse. Nous avons également constaté sur le secteur des arrêts fréquents, car les gens n'avaient pas remplis leur attestation trimestrielle. Ils revenaient nous voir, là aussi, trois ou quatre mois plus tard, pour des difficultés.

Des troubles liés à l'allocation différentielle.

Des personnes ayant l'habitude de travailler un peu au noir, de bricoler de-ci de-là, bénéficiaient de l'allocation un mois puis elles trouvaient des petits boulots et leur grande question était : "Combien je vais avoir le trimestre prochain ?" C'est quelque chose qui a causé beaucoup de troubles chez les gens. Et l'association intermédiaire avec laquelle nous travaillons beaucoup nous a dit que les RMIstes n'étaient pas très motivés actuellement pour se lancer dans quelques heures par ci, par là. J'avais envie de dire : "Il faut peut-être moins sanctionner le travail". Les petits boulots trouvés par les bénéficiaires sont souvent des petits boulots à temps très partiel. Il faut savoir le montant lui-même. Je ne vais pas apporter grand chose en disant que le montant seul ne permet pas de se loger, de vivre, de payer tout ce qui semble important pour vivre indépendamment.

Les autres prestations.

Je ne vais pas dire grand chose sur ce qui concerne l'allocation-logement ou l'accès à la sécurité sociale qui paraît une mesure excellente, peu utilisée malgré tout.

J'ai noté l'importance du premier contact entre le bénéficiaire et l'institution officielle. C'est une forme de prestation. Et je pense que le droit à l'allocation est aussi le droit à être reçu par quelqu'un de compétent et de disponible. Or, compétence et disponibilité, les deux conditions ne sont pas toujours requises dans les différents services. Pourtant l'importance du premier contact me paraît primordiale. Il y a une reconnaissance de part et d'autre. Si la personne n'est pas disponible suffisamment, et par ailleurs n'est pas suffisamment compétente, il risque d'y avoir une exclusion, les gens ne revenant pas signer leur contrat, ne revenant plus. Il me semble qu'il y a un temps

d'apprentissage, puisque, comme je le disais tout à l'heure, ce ne sont plus exclusivement les services sociaux qui s'en occupent mais nous avons des élus qui ont souhaité recevoir les usagers. Nous avons de nouvelles personnes administratives dans les CCAS qui ont reçu des usagers. Il me semble qu'il y a un temps d'apprentissage important. Et ce que nous avons pu constater, c'est que lorsque ça s'avérait trop difficile, il y a eu désintérêt de ces personnes, en disant : "c'est trop compliqué, c'est difficile", et le risque également de rejeter les bénéficiaires en disant : "ça ne marche pas, il faut qu'il fasse un effort ou alors je ne le prends pas". Il y a eu cette attitude. C'est un risque.

Concernant les cellules d'appui et le partenariat, deux mots également. Un grand investissement est nécessaire. L'ensemble des partenaires ne sont pas prêts à être mobilisés, mais ils sont à mobiliser. Il est très important que ce ne soit pas une affaire de spécialiste, mais qu'il y ait confrontation d'idées. Les travailleurs sociaux avec lesquels je travaille ressentent un essoufflement très grand à les voir dans cette confrontation, dans cet apprentissage qu'ils ont à faire du travail avec d'autres ayant des valeurs extrêmement différentes.

Dans le département des Hauts-de-Seine, on nous a proposé des stages : bilan personnel, atelier spécifique personnalisé qui, malheureusement n'étaient pas dans la même commune. Nous avons eu beaucoup de mal à mobiliser les bénéficiaires pour "utiliser ces stages à l'extérieur", prendre le bus, se servir d'un plan, trouver la rue, des choses extrêmement difficiles. Et les stages malheureusement, sont presque vides. Donc il n'y a pas adéquation entre ce qui est proposé dans les stages et là où en sont les gens. Il nous semble qu'il aurait fallu situer, dans un premier temps, la rencontre sur le lieu même où les instructeurs recevaient les bénéficiaires.

Une dernière remarque concernant les actions en vue du logement. C'est celle qui me semble être la plus floue. Elle concerne quand même, dans les Hauts-de-Seine, plus de 50 % des bénéficiaires. C'est un problème auquel je n'ai pas de solution satisfaisante. Arriver à éviter le grand nombre d'exclusions en cours actuellement serait déjà une bonne chose.

L'insertion me paraît facilitée, oui, certes, mais la mobilisation locale est déterminante, de mon point de vue.

L'accompagnement et la mise en place de l'insertion me semblent être une deuxième prestation qui doit répondre à des conditions de disponibilité et de compétences, de volonté de la part de l'ensemble des partenaires.

## Atelier 2 - La prestation financière et ses prolongements

*Gilberte MARIN-MOSKOVITZ*

*Député de Belfort*

En tant que parlementaire, j'ai été absolument ravie de pouvoir prendre part aux débats sur le RMI, après deux ans de mise en place des Contrats de Ressources Personnalisés dans le Territoire de Belfort. Avec cette loi on reconnaît que la pauvreté, ce n'était pas une tare mais un état. Mais désormais on a peut-être un peu trop tendance à vouloir absolument insérer tout le monde tout de suite et de manière rapide alors qu'on sait très bien que les problèmes de pauvreté ont toujours existé dans notre société, même lorsque l'on connaissait une forte croissance. Il y a toujours eu une grande pauvreté mais elle était seulement traitée par la charité. Il y a un problème de fond qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est que cette allocation est une autre manière de vendre l'action sociale, c'est un autre outil pour les travailleurs sociaux, mais c'est aussi une question de dignité pour la population qui est concernée. Parce que enfin, ils ont un droit qui leur est reconnu. Et il ne faut pas l'oublier dans l'évaluation du RMI. On ne peut pas demander à des gens qui sont complètement déstructurés, qui sont dans des centres d'hébergement, qui ont été livrés à eux-mêmes, méprisés, écœurés, sauf par les associations charitables, de subitement reprendre un travail, d'être performants, d'être la personne la plus qualifiée. On sait très bien qu'il y a un énorme problème pour les personnes en situation de grande pauvreté, c'est qu'ils n'ont aucune qualification professionnelle, ou que cette qualification, ils l'ont perdue pour des raisons de santé, d'alcoolisme ou d'autres problèmes familiaux, etc., des problèmes psychiques importants et je pense qu'il faut bien qu'on le prenne en compte. On ne peut pas faire demain, avec des gens qui étaient déstructurés, des citoyens complètement autonomes. On y arrivera, mais il faut du temps. L'expérience du Territoire de Belfort nous le montre. Je pense qu'il faut trouver, en fonction de chaque personne, une réponse adaptée à son problème personnel.

Je voudrais aussi dire que l'élu est là pour déterminer les politiques et qu'il a des travailleurs sociaux qui doivent être en lien direct, qui doivent avoir ce rapport de contrat avec la personne

## Atelier 2 - La prestation financière et ses prolongements

pour éviter tous les dérapages de tous ordres. Je pense que pour permettre aux populations d'avoir un rôle aussi, il faut qu'ils puissent à un moment donné, faire appel au président de la CLI, ou à un élu en leur disant, qu'ils ne sont pas forcément d'accord avec la manière dont a été négocié leur contrat d'insertion. Il faut se rappeler que ces gens qu'on veut autonomiser pour qu'ils redeviennent des citoyens doivent devenir des acteurs de leur réinsertion.

Enfin, il faut faire attention à ce que la CAF ne traite le RMI comme une prestation sociale habituelle. J'ai vu, dans mon département, que la CAF dans son bilan d'activité, mettait le RMI au même titre que les allocations familiales ou que ses actions sociales. Or, une action sociale de la CAF, c'est une prestation, ou des services que la CAF rend à l'Etat pour assurer une prestation.

**Madame LABROSSE**

**Chargée de Mission RMI  
Conseil Général des Yvelines**

Pour les bénéficiaires du RMI, même si la prestation paraît peu, c'est quelque chose de très important. C'est la possibilité de vivre un peu mieux. C'est la possibilité de pouvoir acheter quelque chose, de payer quelque chose, d'avoir une reconnaissance sociale, une identité sociale, et quelquefois aussi, de retrouver une certaine dignité dans la vie. L'allocation c'est aussi, malheureusement, pour un certain nombre de personnes, un élément de dévaluation. C'est vraiment aller à l'encontre de ce que veut la loi, mais c'est vrai que les personnes en très grande difficulté survivaient avant le RMI, on le sait bien, avec le système de débrouille, avec des petits boulots, travail au noir, etc. et avaient surtout un réseau de solidarité qui faisait qu'ils s'en sortaient. Certains bénéficiaires vont jusqu'à dire : "depuis le RMI, j'ai moins d'argent qu'avant, ça fait plaisir d'avoir le RMI, mais avant je me débrouillais." C'est un réel problème, car le bénéficiaire doit s'engager dans une action qui peut le couper quelquefois complètement du réseau de solidarité auquel il appartenait.

L'allocation me paraît très faible dans la mesure où on peut la comparer au SMIC auquel viennent s'ajouter les allocations familiales, ce qui n'est pas le cas pour le RMI. Ce qui exclut énormément les familles et, en particulier, les familles plus nombreuses. On a 75 % en moyenne de personnes seules ; il est donc difficile d'avoir des actions d'insertion pour les groupes familiaux.

Avec cette allocation, est-il quand même possible de s'insérer ? Un certain nombre de prestations et de services viennent compléter cette allocation. L'Etat verse l'allocation, le département doit verser, dans des actions d'insertion, un minimum de 20 % du montant de l'allocation versée. Dans le département des Yvelines, le Conseil Général a voulu faire un effort très important pour imaginer et mettre en place un dispositif pour réussir l'insertion. Un effort d'abord en logistique, avec création de 20 postes de travailleurs sociaux administratifs, travaillant

uniquement sur le RMI, soit en circonscription, soit sur le département. Et un effort financier plus important que ce que ne le demandait la loi puisque le programme départemental de 89 a un financement de 13 millions de francs.

Je vais vous présenter des actions qui peuvent venir en complément de la prestation suivant quatre domaines qui ont été retenus lors du plan départemental d'insertion.

L'insertion sociale c'est des actions assez variées qui, généralement, ne viennent pas directement en complément financier. Sauf quelquefois des petites prestations légères, au coup par coup. C'est beaucoup plus des actions de prise en compte de la personne, mais c'est aussi je crois, quelque chose d'important dans l'évolution des pratiques sociales. La prestation et ses prolongements peuvent faire évoluer les pratiques sociales. Il y a eu prise de conscience par les travailleurs sociaux des circonscriptions de la possibilité nouvelle qui leur a été offerte de mettre en place des projets d'insertion et de les financer rapidement .

Le deuxième volet du programme départemental d'insertion : le logement. C'est le point clef de l'insertion. Sans logement il est très difficile de s'insérer : on a eu l'expérience avec un SDF (sans domicile fixe) qui voulait entrer dans un module de formation. Les chiffres nous montrent que, dans le département des Yvelines, seulement 3 % des bénéficiaires du RMI peuvent bénéficier de l'allocation-logement . 20 % l'avaient déjà avant. Actuellement le nombre de demandes de logement concerne à peu près 50 % des bénéficiaires, et un quart d'entre eux sont en situation d'urgence de logement. Dans le premier plan départemental du logement qui est venu s'ajouter au programme départemental d'insertion, le département des Yvelines est venu offrir quatre actions assez importantes avec le co-financement.

D'abord des actions d'hébergement avec possibilités de mettre en place des mobile-home, des pré-fabriqués pour accueillir les SDF dans certaines communes. Ensuite, le maintien dans les lieux. Le FAIL (le fonds d'aide aux impayés de loyer) existait déjà avant. Avec le PDI (plan départemental d'insertion) on a un FAIL élargi qui peut se mettre en place s'il y a reprise du loyer courant et il peut couvrir des dettes jusqu'à 15 000 F. Viendra s'ajouter à cela une aide complémentaire à la personne, pour qu'elle puisse payer un peu mieux son loyer courant. Cette aide personnelle peut aller jusqu'à 500 F par mois. C'est une aide qui est versée par l'association départementale "Le Lien Yvelinois", qui prend en charge des actions sur le logement, dans le département.

Le troisième point : c'est l'accès au logement. Il y a sur le département, comme partout, le fonds d'aide au logement garanti qui peut permettre de donner des secours pour pouvoir accéder au

logement, mais l'association départementale "Le Lien Yvelinois" a une action très spécifique. Cela fait deux ans qu'elle est sur le département. Elle est locataire des appartements que les bailleurs peuvent lui céder. Elle devient locataire et les RMistes deviennent sous-locataires, avec une aide complémentaire, là encore, à la personne, qui peut aller jusqu'à 500 F.

Le quatrième point : c'est le logement adapté avec réhabilitation de vieux logements dans les petits villages, car le département des Yvelines a une grande partie rurale. Ca peut être la réhabilitation d'une vieille ferme, d'un presbytère ou la réhabilitation, en accord avec les bailleurs, des appartements HLM. A ce moment-là, ces travaux de réhabilitation sont pris en charge par le PAP et quelquefois sont effectués dans le cadre de contrat d'insertion par les bénéficiaires du RMI.

Le troisième volet du plan départemental d'insertion, c'est la santé avec surtout un accès économique aux soins, qui a posé pas mal de problèmes. Les bénéficiaires du RMI ont une protection sociale, sont inscrits automatiquement à la sécurité sociale. Tout le monde connaît les problèmes que pose la sécurité sociale avec une prise en charge incomplète. Il reste toujours le ticket modérateur et l'avance de frais. Dans le département des Yvelines, la caisse primaire d'assurances maladie a, fin mai, mis en place un dispositif d'avance des frais et de prise en charge à 100 %, suite à une convention qu'elle a passée avec des médecins, des spécialistes, des auxiliaires médicaux, chirurgiens-dentistes,.... Cette action était expérimentale pour six mois, le temps qu'il y ait un dispositif qui puisse être mis en place, entre autres avec un complément de l'aide médicale. Actuellement une convention est à l'étude entre le Président du Conseil Général, l'Etat et la Caisse Primaire d'Assurance Maladie pour qu'il y ait cette prise en charge à 100 %, sans autre frais pour tous les bénéficiaires du RMI. Automatiquement la sécurité sociale ferait l'avance des frais et ensuite se ferait rembourser par le Conseil Général. J'espère que cette convention sera mise en place très rapidement.

Une autre convention est à l'étude : une mutuelle prendrait en charge les personnes en très grande difficulté mais non bénéficiaires du RMI. La volonté du département est aussi de ne pas se limiter aux actions pour les bénéficiaires du RMI.

Une autre convention encore doit être signée prochainement avec le syndicat des chirurgiens-dentistes qui offrent donc, à des tarifs préférentiels pour tous les soins onéreux, une partie prise en charge par la caisse primaire d'assurance maladie, et qui serait complétée par l'aide médicale.

En ce qui concerne l'emploi-formation, je crois qu'on est resté beaucoup plus dans le cadre institutionnel. Il y a quelques actions d'intérêt général qui ont été signées avec des CCAS, avec des

## Atelier 2 - La prestation financière et ses prolongements

associations. Ca présente quand même l'avantage d'apporter un petit supplément financier aux personnes qui profitent d'une action d'intérêt général, allant de 200 à 600 F par mois.

Un problème par contre, lui, n'est pas pris en compte, c'est le problème des transports, le problème des repas pour tous les bénéficiaires qui entrent dans les actions spécifiques emploi-formation, ou dans des modules de préparation à l'insertion professionnelle qui ont été mis en place. On est en train d'essayer de mettre en place un accord avec les CCAS du département et le Conseil Général pour que ces frais de transports et de repas soient pris en charge.

Voilà l'essentiel des actions menées selon une orientation financière qui peut venir en complément de la prestation.

**ATELIER 2**

**LA PRESTATION FINANCIERE  
ET SES PROLONGEMENTS**

**TÉMOIGNAGES, QUESTIONNEMENTS ET RÉFLEXIONS  
DES PARTICIPANTS À L'ATELIER**



Il y a beaucoup de blocages par rapport à la complexité. Je suis directeur d'établissement d'un centre d'hébergement dans le nord de l'Essonne. Je m'occupe beaucoup du quart monde. On savait déjà que le RMI ne toucherait pas tout le monde, qu'il y aurait des gens qui passeraient au travers et qu'il y aurait des gens qui en abuseraient. C'est les deux extrêmes du dispositif et c'est quelque chose que je côtoie très souvent. Mais il y a deux autres choses que je voulais quand même rapidement évoquer ; j'y suis confronté dramatiquement tous les jours.

Le premier problème est lié à la difficulté qu'on rencontre pour se loger dans la région parisienne. La situation est particulièrement délicate pour un centre d'hébergement qui est sensé proposer un logement. Le problème étant que, dans les centres d'hébergement, les gens qui restent trop longtemps empêchent d'autres personnes d'y entrer.

Le deuxième problème est que, dans les populations du RMI, on s'aperçoit très vite qu'on ne peut globaliser la situation des RMIstes. Il y a effectivement des gens qui touchent le RMI "conjuncturellement", pour qui une certaine souplesse est de rigueur. Il y en a d'autres qui sont entre les deux, ou qui ont des difficultés et qui demandent un certain soutien. Mais il y a une troisième population que j'appellerai le quart monde, des populations très déstructurées socialement. Je ne connais quasiment pas d'employeurs qui soient capables de les embaucher réellement. Je ne connais quasiment pas de lieux de stages qui soient capables de les supporter plus d'un certain temps. Dans la pratique (je sais que ça vous gêne quelquefois, décideurs de la DASS ou de la Caisse d'Allocations Familiales, d'évoquer ça), face à ce chômage structurel, je crains que l'on soit obligé par rapport aux personnes les plus touchées (une minorité mais qui est tout de même incontournable), d'amener un RMI à long terme et de prévoir des lignes budgétaires pour ces gens-là, car dans les faits, ils ne s'en sortent pas.



L'incitation à la reprise de travail a été prévue dans la législation RMI (article 9, explicité par l'article 10 du décret 88, 1111). Elle me semble pédagogiquement importante car c'est :

- Reprendre un rythme sans que ce soit aussitôt les 39 heures.
- Reprendre un rythme au travail car on ne devient pas performant du jour au lendemain (cela incite à l'échec de la reprise plein temps que l'on ne peut, dans un premier temps, soutenir).
- Reprendre confiance en soi par un salaire, une fiche de paie, comme les autres.

Or, dans le secteur où je travaille, la CAF déduit la totalité des sommes gagnées et déclarées... donc pourquoi prendre le risque de perdre son RMI ?



- Il me semble important de ne pas exclure le bénévolat. Les associations réalisent un travail de sensibilisation auprès des habitants : informer, susciter et faire vivre des réseaux de solidarité : ce travail est réalisé en partie par les associations : c'est un enjeu pour ne pas exclure davantage les RMIstes en leur donnant comme seuls interlocuteurs les travailleurs sociaux et les institutions.

- Il est urgent de réfléchir à une stabilité de la prestation : on ne peut insérer valablement des personnes que si elles sont rassurées (au-delà de trois mois) sur la somme qu'elles vont percevoir.

- Il y a lieu de distinguer les associations intermédiaires qui font du court terme (moins de 200 heures par trimestre) et celles qui ont choisi les contrats de plus longue durée (7 mois). Pour notre part, nous avons choisi la durée et l'accompagnement. Il s'agit pour les donneurs d'heures (familles et entreprises) de partager le travail qu'elles font déjà, avec des personnes sans emploi. Dans ce type de contrat, il est souhaitable de maintenir un cumul "incitateur" avec le RMI (Associations TRAVAIL et PARTAGE créé par le Secours Catholique).



Il semble plutôt facile, voire démagogique de dire que le RMI dépend de trop de formalités administratives, d'une réglementation complexe, que les CAF gèrent les dossiers lentement, qu'elles sont "tatillonnes" dans leurs contrôles.

En fait tout le monde, CAF incluses, souhaite une réduction des formalités. Ces formalités sont aussi la garantie de l'équité et d'un traitement cohérent qu'un pays démocratique se doit de fournir à ses citoyens.

Les Caisses ne peuvent assumer la responsabilité d'une législation rendue complexe par le parlement et par les pouvoirs publics.

Les CAF garantissent la bonne utilisation des deniers publics et en sont responsables. Elles peuvent assouplir la rigueur de la loi si la loi les y autorise... ce qui n'est pas le cas.



1. Quand a été posée la question "à qui profite le RMI ?", je m'attendais à un autre contenu : je vais le préciser.

Les flux financiers créés par le RMI peuvent être évalués à 8 à 10 milliards de Francs par an. Où va cet argent : à quel type d'activité économique, quel secteur de l'économie voit ses profits augmenter ? (commerce de l'alimentation, de l'habillement...).

2. Etant posé que le RMI est financé par l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (quoique disproportionné : 4 milliards de F. pour l'ISF, contre 8 milliards pour le RMI en 1989),

a) Quels sont les secteurs de l'économie nationale qui n'ont pas été alimentés par le fait de ce prélèvement fiscal supplémentaire ?

b) Quelle dimension donner à l'épargne et à l'investissement ?

ATELIER 3

**QUELLE INSERTION  
PROFESSIONNELLE ?**

PRÉSIDENT : ALAIN LÉBAUBE (LE MONDE)

RAPPORTEUR : HUGUES SIBILLE (ALTERNATIVES ÉCONOMIQUES)

**Alain LEBAUBE**

**Journaliste  
"Le Monde"**

J'ai l'impression que l'atelier n° 3 est de tous le plus délicat. Parce que les autres éléments sont très largement engagés, alors que la grande question qui demeure à propos du RMI est bien le débouché qui peut exister en termes d'insertion professionnelle.

Il faudrait d'abord dégager le problème de l'aspect insertion sociale. Il me semble bien que c'est aujourd'hui la priorité mais que la finalité, à terme, est bien celle d'une insertion professionnelle. On pourrait voir les deux éléments : insertion professionnelle et en même temps tous les éléments de formation professionnelle et d'action en termes de qualification, de préparation à la possibilité d'occuper un emploi. C'est donc autour de formation et d'insertion, que nous aurons à discuter aujourd'hui. Toute la question étant de savoir comment, avec quel type d'accompagnement, peut-on suivre les personnes qui sont aujourd'hui bénéficiaires du RMI, de façon à produire une insertion professionnelle. J'ai été très sensible à ce que disait M. BARROT tout à l'heure sur les difficultés, y compris de jointure, entre deux dispositifs, entre des gens qui, aujourd'hui, perçoivent un certain type d'allocations et qui, demain, peuvent prendre un début d'activité. Ce type d'activité peut rentrer en contradiction avec le versement d'une allocation et entraîner, pourquoi pas, la suppression de l'allocation. Le lien entre insertion professionnelle et le bénéfice du RMI apparaît donc comme un problème important.

Le deuxième point qui me semble intéressant est le rôle des travailleurs sociaux. Comment peuvent-ils se situer par rapport à l'insertion professionnelle ? Sont-ils les mieux outillés ? Peuvent-ils parfaitement avoir la connaissance du marché du travail et de ses dispositions ? Quel type d'appui doivent-ils recevoir pour y parvenir ?

### Atelier 3 - Quelle insertion professionnelle ?

Autre élément, le rôle des associations intermédiaires ou des entreprises intermédiaires. Ma préférence va plus pour les entreprises intermédiaires que pour les associations intermédiaires dont je redoute toujours que, après l'aspect RMI et ses aspects négatifs, on entraîne des gens vers des situations marginales dans lesquelles ils s'installeraient. On pourrait très bien avoir une forme de sous-emploi qui se constitue-là, sans esprit de progressivité et de retour à l'intégration dans le monde du travail réel. Et cette critique, me semble-t-il, s'exerce moins à l'égard des entreprises intermédiaires qui proposent un parcours, un processus, qui vise beaucoup plus l'intégration.

**Christian CHASSERIAUD**

***Président de l'Union Régionale  
des entreprises d'Insertion d'Aquitaine  
Directeur de l'APARE***

Je suis président de l'Union Régionale des entreprises d'insertion d'Aquitaine. Ce ne sont plus des entreprises intermédiaires, ce sont des entreprises d'insertion et je suis directeur de l'APARE (Association Périgourdine d'Action et de Recherche sur l'Exclusion) qui accueille depuis huit ans des publics adultes en grande difficulté : exclusion du logement, exclusion de l'emploi, exclusion également de la formation et de la santé. Nous avons mis en place un dispositif qui repose sur l'accueil de ces personnes, le traitement de leurs problèmes de logement et sur l'insertion économique. Nous avons trois entreprises d'insertion. Une s'appelle Périgord Tout Service et emploie 15 personnes (c'est une entreprise de second œuvre au bâtiment). L'autre s'appelle La Repasserie et emploie 10 femmes pour faire de la blanchisserie et l'entretien du linge. La troisième s'appelle le Créapierre Périgord (fabrication de pierres reconstituées à partir d'un procédé qu'on a mis au point). C'est une entreprise semi-industrielle qui emploie 10 salariés. Voilà le dispositif qu'on a essayé de mettre en place depuis huit ans et qui tente de prendre en compte la globalité des problèmes des personnes. L'insertion par l'économie comme l'insertion dans le logement, comme les problèmes liés à la formation sont inter-dépendants et il faut les traiter de manière globale. C'est de cette façon que l'on peut réfléchir sur les parcours d'insertion sur un plan local, sur les politiques d'insertion sur un plan départemental et en même temps, bien sûr, réfléchir sur la gestion de ces parcours d'insertion. Je dirais aussi que l'insertion sociale, ce n'est pas qu'une affaire de travailleurs sociaux, c'est aussi l'affaire des acteurs économiques. Ainsi, localement, il est très difficile de vouloir développer économiquement un territoire sans se poser le problème de l'insertion des plus démunis à l'intérieur de ce territoire. Je crois qu'il ne peut pas y avoir de développement local si on ne pose pas le problème de l'insertion des plus démunis et la manière dont ces personnes peuvent participer à la création de richesses. C'est un petit peu le sens des entreprises d'insertion qui, au

fond, font la preuve que des personnes exclues du marché du travail, jeunes ou moins jeunes, peuvent travailler. On a affaire à une population qui est éconduite du système de production depuis longtemps. Il y a une rupture durable du lien du travail. Comment essayer de restaurer ce lien du travail ? En même temps, restaurer ce lien au travail signifie aussi restaurer le lien social. Comment restaurer le lien au travail à travers une activité économique qui soit une entreprise ? Le fait même que ces personnes travaillent dans une entreprise d'insertion représente déjà une situation de sortie du RMI, puisqu'elles sont salariées, elles sont avec un contrat de travail. Très souvent un contrat de travail à durée déterminée. Mais dès que ces personnes entrent dans un processus de création de valeur elles entrent dans les processus d'insertion, d'intégration. C'est tout à fait important, je crois, de lier le développement économique et le développement social. Le RMI doit être une grande mesure de gestion des pauvres de la fin du vingtième siècle. Une grande mesure qui risque cependant de pérenniser l'assistance, la dépendance, la pauvreté. La pauvreté se définit aussi comme le lien de dépendance qu'on a avec une société ou avec des éléments de cette société. Et je crois que les entreprises d'insertion comme l'insertion par l'économique en général (je pense par exemple actuellement aux Contrats de Retour à l'Emploi), doivent être utilisées pour des personnes en situation de difficulté. Ce n'est peut-être pas les premières étapes, mais je crois que des étapes d'accueil, des étapes de requalification sociale doivent déboucher le plus possible sur des aspects d'insertion professionnelle. Il faut que l'on fasse très attention au discours ambiant qui est de dire "les personnes qui sont au RMI ne sont pas capables d'entrer dans l'emploi". C'est vrai qu'elles ne sont pas préparées. Il y a un problème de formation, il y a un problème de préparation sur un plan social, sur le plan de leur savoir-faire social peut-être plus que de leur savoir-faire professionnel. Le savoir-faire social est nécessaire pour pouvoir accéder à l'emploi. L'entreprise d'insertion va justement avoir ce rôle intermédiaire, ce rôle de "sas" qui va permettre à une personne de renouer avec un secteur traditionnel d'entreprises, de petits artisans ou de PME. Il semble que là, il y a une articulation puisque l'entreprise d'insertion peut se permettre d'avoir un coût de personnel plus important qu'une autre entreprise. Elle doit savoir gérer le contrat salarial avec les personnes qui doivent s'insérer dans ce contrat salarial.

Il se pose des problèmes en termes d'articulation avec le monde économique dans un premier temps, puisqu'on est vécu comme d'abord des concurrents sur un même marché, et puis d'autre part, on est également vécu comme des gens qui sont sous perfusions, c'est-à-dire sous subventions. Souvent on entend dire : "c'est de la concurrence déloyale". Il s'avère que non. Les entreprises d'insertion ont le rôle d'accueillir des personnes. Elles ont une rotation de leur personnel. Quand quelqu'un va relativement bien par rapport au travail, elles doivent s'en séparer, en principe, ce qui fait qu'elles ont une astreinte qui est à chaque fois de recommencer avec un personnel qui

tourne, qu'il va falloir reformer, et qu'il va falloir requalifier, ce qui, bien évidemment, pose des problèmes en termes de gestion même de l'entreprise. Et c'est pour cela que la circulaire d'avril 89 a prévu le paiement de la prestation d'insertion autour de 30 ou de 60 000 F qui varie en fonction du co-financement DASS et DDTE (Direction Départementale du Travail et de l'Emploi). L'entreprise d'insertion va donc vendre des prestations d'insertion particulières, spécifiques. Et en même temps, elle va vendre sur un marché local ou dans le cadre d'un marché local. Cela semble significatif du fait que les populations qui sont au RMI, très souvent, sont demandeurs de retravailler ou de travailler tout court. Parce qu'elles ont besoin, très souvent de faire l'expérience d'un travail salarié. Parmi les personnes qu'on accueille à l'APARE, on s'aperçoit que 7 personnes sur 10 de moins de 35 ans n'ont jamais connu une situation de travail salarié.

Par ailleurs on s'aperçoit, dans les chiffres de l'année dernière, que sur la totalité des personnes qui ont eu le RMI, la nature des contrats d'insertion signés en 89, environ 3 %, ont rejoint l'emploi à travers des contrats de retour à l'emploi. Bien évidemment c'est très peu, il y a donc le risque de fabriquer un système de gestion des plus pauvres et de leur maintien dans la pauvreté. Donc, refuser l'exclusion sociale, refuser l'exclusion de l'emploi, c'est permettre aux bénéficiaires du RMI de renouer avec le travail salarié. Et c'est dans ce sens-là qu'on doit utiliser et développer des moyens qui vont articuler développement économique et développement social sur un territoire, pour des populations en difficulté qui ne se résument d'ailleurs pas aux seuls RMistes. Les entreprises d'insertion peuvent jouer ce rôle à l'intérieur d'un plan départemental d'insertion.

### Atelier 3 - Quelle insertion professionnelle ?

**Denis JACQUAT**

**Député  
Commission des Affaires Sociales à l'Assemblée  
Rapporteur à l'UDF du projet RMI**

Deux points sont très importants.

- D'une part, le développement social est parallèle au développement économique,

- d'autre part les RMistes, pour la plupart, ne sont pas préparés au monde professionnel. Il faut bien se rappeler que ces gens sont jeunes, que ce sont des gens qui ont un niveau certificat d'études ou un niveau de 3ème, et surtout très souvent, qui n'ont pas travaillé depuis un certain nombre d'années. Donc ces gens qui viennent vous voir en vous disant : "on est prêt à travailler 8 heures par jour pour n'importe quel travail" ils ont de la bonne volonté, mais malheureusement ils ne savent plus travailler.

Je compléterai simplement en vous donnant quelques chiffres. Ce que l'on peut dire, c'est que le chômage se résorbe mal malgré les créations d'emplois. Il y en a eu 200 000 il y a deux ans et 400 000 l'année dernière. On peut constater aussi, et ce qui est dommage alors que l'on vient de voter au Parlement le RMI, qu'il y a, parallèlement et actuellement, une sélectivité accrue du marché du travail.

D'autres points importants sont à noter concernant l'insertion professionnelle.

- D'une part les emplois dans le tertiaire ont considérablement augmenté ces dernières années : 30 % des emplois étaient dans le tertiaire en 1954 contre 63 % en 1988. Il y a là, peut-être, un terrain à explorer.

- D'autre part le travail précaire, d'une façon générale, a considérablement augmenté. Les salariés à contrats à durée déterminée, entre avril 82 et mars 88, ont augmenté de 76 %. Ainsi si notre but est d'arriver à donner aux RMIstes des contrats définitifs, la situation actuelle nous oblige à passer par des structures temporaires.

De plus, toujours dans ce travail précaire, le travail par intérim a pris une part très importante dans notre pays. En 1988, 5 millions de contrats ont été signés, et ces 5 millions de contrats représentent 235 000 emplois à temps plein. Enfin, et toujours concernant le travail précaire, il faut savoir qu'aujourd'hui, dans notre pays, le travail à temps partiel occupe 12 % des actifs. Ce sont des chiffres extrêmement importants, car ne l'oublions pas, les personnes qui viennent nous voir ne rêvent que d'une chose, c'est d'avoir un travail à temps plein et définitif or le travail temporaire, les contrats à durée déterminée augmentent de plus en plus avec un caractère sélectif.

Etant donné la crise industrielle technique, c'est dans les PMI-PME qu'il y a des possibilités de création d'emplois. Si on veut essayer d'arriver à une intégration des personnes dans le monde professionnelle et définitive, c'est vers le monde des PMI- PME qu'il faut se tourner. On vient de parler à l'instant des expériences des entreprises intermédiaires, qui ne sont en fait que des PMI-PME. Mais élément très important, lorsque vous créez une entreprise intermédiaire, il faut expliquer son but aux gens qui craignent la concurrence de ce type d'organisation. Dans le cas de l'association intermédiaire que j'ai créée à Metz, qui s'appelle "Travailler en Moselle", j'ai expliqué à tout le monde, dès le départ (agriculteurs, chambre d'industrie, chambre de commerce, chambre syndicale) ce qu'on voulait faire. On ferait ce que les autres ne veulent pas faire. Et en fait, ce sont de petits travaux, parfois difficiles mais tout doucement le résultat est arrivé et pour 1989, on a obtenu une moyenne d'un peu plus de 4 000 heures par mois, ce que j'estime satisfaisant. Car l'association intermédiaire est quelque chose de temporaire. Elle permet d'aider des personnes en difficulté d'emploi, qu'elles soient au RMI ou simplement au chômage. Nous avons voté l'année dernière au Parlement les contrats emploi-solidarité et j'ai espoir que là aussi nous arriverons à créer des emplois.

**A. LEBAUBE**, Président de l'atelier :

Les chiffres que vous citez sur l'évolution du travail précaire, sur l'importance qu'il prend sur le marché du travail, sont significatifs. Ce qui me semble aussi préoccupant, ce n'est pas tant l'augmentation du travail précaire, que le travail précaire qui s'adresse toujours aux mêmes. S'il y avait passage régulier vers un contrat de travail à durée indéterminée, il y aurait moins de problèmes. Le travail précaire constitue lui aussi une poche qui a son tour vient alimenter le chômage, et on sait que le chômage récurrent à son tour provoque du chômage de longue durée, qui d'ailleurs est lui-même à l'origine du problème posé par le RMI.

*Danièle BOMBRUN*

*Assistante Sociale à St Germain en Laye*

Je suis assistante sociale de la circonscription d'Action Sociale de Saint-Germain en Laye-Le Pecq qui regroupe 14 communes au total c'est-à-dire 100 000 habitants, dans l'ouest parisien aisé.

300 demandes de RMI instruites pour ce territoire. 65 % de la population inconnue des services sociaux, et 80 personnes environ sorties aujourd'hui du dispositif. Le profil type du bénéficiaire est tout à fait le même que celui connu à l'échelon national. C'est un homme célibataire, de nationalité française, âgé de 25 à 39 ans, d'un niveau de formation 4ème et CAP, et qui est hébergé. Je reviens un petit peu sur le niveau de formation en ce qui concerne ce territoire, car si, effectivement, 57 % des personnes ont ce niveau CAP, 4ème, il y a quand même 43 % des personnes qui ont un niveau bac, qui ont également un bac + 2, bac + 4 et bac + 5. Voilà le décor planté pour vous raconter l'histoire du partenariat que nous avons monté entre un organisme de formation et la circonscription d'action sociale.

Nous nous connaissions avant d'entreprendre ce travail et je dirais que le RMI a permis un rapprochement afin de définir notre objectif : se donner en commun les moyens de travailler à l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté.

Pour nous, travailleurs sociaux, nous avons dû prendre en compte d'emblée et le plus rapidement possible, les directives du texte de loi, à savoir que l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Et que, le dispositif national global de lutte contre la pauvreté doit tendre à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans le domaine de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement. Donc à partir de là, nos objectifs se sont déterminés.

### Atelier 3 - Quelle insertion professionnelle ?

- Premier point : instruire les demandes. En ce qui nous concerne, travailleurs sociaux de cette circonscription, l'instruction des demandes a été un véritable choix de notre part car l'instruction est véritablement le point de départ du travail de préparation du contrat d'insertion. Donc, ceci a été négocié avec les C.C.A.S. des 14 communes et avec les associations qui, éventuellement, auraient souhaité leur agrément pour l'instruction des dossiers.

- Deuxième point : l'élaboration des contrats. Cela a été une forme de travail tout à fait nouvelle. C'est vrai que l'action contractualisée existe dans nos méthodes de travail mais la contractualisation telle qu'elle est proposée par le RMI, c'est tout à fait autre chose. Donc, il a fallu se doter d'outils comme le contrat : véritable outil pédagogique qui réintroduit la logique de droit et de devoir, d'échange et de réciprocité avec les personnes. C'est un acte de responsabilité et de responsabilisation. La personne est reconnue comme capable de prendre des décisions la concernant, elle devient donc acteur des changements désirés dans sa propre situation.

- Troisième point : nous nous sommes organisés pour donner la parole aux gens. C'est un travail qui s'est élaboré dans le cadre d'une action individuelle et de la relation d'aide. Nous avons renforcé notre accompagnement social vers ces populations, en sachant qu'une des règles fondamentales de l'accompagnement social est celle qui dicte le besoin de réassurance de la personne dans sa démarche. C'est la ligne conductrice de tout le travail de réflexion que nous avons mené autour de l'analyse de cette parole. D'emblée nous avons réuni les bénéficiaires du RMI avec l'objectif de susciter chez eux le désir de s'insérer. Pour cela nous nous sommes appuyés sur le concept de Moréno qui précise qu'il y a en chaque individu une créativité qui, pour pouvoir se réaliser, doit être libérée par la spontanéité. Nous avons également utilisé quelques points de vue de RODGERS et de M. MERLAUD qui est formateur à l'Institut National Oecuménique pour le Développement des Peuples, et cela nous a permis de mettre en œuvre des pratiques relationnelles beaucoup plus chaleureuses, et beaucoup plus près des gens dans le but d'aller vers un discours authentique, de façon à ce que les contrats soient passés d'une façon authentique. C'est vrai que ce que les personnes verbalisent c'est "*je souhaite travailler*" ou plutôt "*je souhaite travailler, mais de toute façon, je ne trouverai pas de travail*". On s'est donc demandé pourquoi un certain nombre de ces personnes ayant des formations allant jusqu'à un bac + 4 et bac + 5, n'étaient pas dans le monde du travail ? Il y a, certes, des facteurs économiques, mais nous avons pu poser des diagnostics avec bien d'autres problématiques. Nous avons également travaillé avec les personnes sur les problèmes de santé, les problèmes d'équilibre personnel, et nous avons avec elles essayé de chercher où était leur potentiel et leur savoir-faire.

### Atelier 3 - Quelle insertion professionnelle ?

- Quatrième point : inventer, proposer, organiser et accompagner l'insertion dans le cadre de deux objectifs fondamentaux : travailler sur une pédagogie de la réussite et bâtir des parcours individualisés. C'est là où le partenariat se concrétise puisqu'au niveau des savoir-faire nous avons besoin de formateurs et d'autres compétences que celles des travailleurs sociaux.

### Atelier 3 - Quelle insertion professionnelle ?

**Pascal NOEL**

**Directeur de l'Atelier d'ACSE  
(Animation Culturelle Sociale et Educative)**

L'individualisation des parcours nous est apparue d'emblée comme quelque chose de très difficile. Nous avons appris, en tant qu'organisme de formation, qui travaillons depuis longtemps avec des demandeurs d'emplois de longue durée, à organiser des formations modulaires ou des enchaînements de modules, de parcours dits individualisés. Mais l'expérience montre qu'il faut surtout maintenant apprendre à moduler nos réponses. A savoir que les publics qu'on a pu rencontrer, n'ont pas tous les mêmes problématiques. Il y avait des personnes qui étaient dépassées par une grande pauvreté, qui avaient vécu la galère, qui ne pouvaient vraiment pas s'en sortir seuls. Il y avait aussi ceux qui étaient marginaux depuis très longtemps. On trouve également les personnes qui sont primo-demandeurs d'emplois, qui ont 35 ans et qui ont le niveau bac, jusqu'à bac + 5. C'est un public très difficile à gérer car la plupart du temps ils n'ont aucune représentation du monde du travail. Ils se reconnaissent une valeur potentielle qu'ils n'ont jamais exploitée, et ils fonctionnent sur des schémas qui remontent à un certain nombre d'années. Je veux dire que j'ai l'impression qu'ils sont passés à côté de la mutation qui s'est opérée depuis le début de la crise. Ils sont d'un autre monde, on pourrait dire. Et puis, évidemment il y a beaucoup d'artistes qui ont la même problématique. Sur Saint-Germain-en-Laye, nous avons aussi beaucoup d'artistes.

Pour parler du discours vrai, du contrat véritable, nous avons été amenés, dans un premier temps de la réflexion, à mettre sur pieds une évaluation sociale et professionnelle. Avant d'engager les gens dans un itinéraire d'insertion, il est nécessaire de faire le point pour qu'ils connaissent bien leur situation afin de mettre en œuvre le parcours le plus adapté, et qu'en plus ils puissent avoir des points de repère dans ce parcours. Puis nous essayons de mesurer les progrès accomplis. C'est un travail collectif d'ordre psycho-sociologique, visant à prendre en compte la vie de la personne en sa globalité par rapport à son travail, le logement, la santé, l'histoire de vie et surtout on a essayé de retracer dans quelle dynamique cette personne était placée, dans quelle trajectoire elle fonctionnait depuis une durée certaine. Et c'est là qu'on s'aperçoit qu'il y a des gens qui sont en panne. Il suffit

depuis une durée certaine. Et c'est là qu'on s'aperçoit qu'il y a des gens qui sont en panne. Il suffit juste de pousser un tout petit peu et ça redémarre. Il y a des gens qui ont fonctionné dans des trajectoires d'échec permanentes. Il y a des gens qui ont le souffle, ou le pouls très bas, qui ne peuvent même pas redémarrer.

A l'issue de ce point que nous avons réalisé avec les bénéficiaires du RMI, il y a tout un travail préparatoire qui est réalisé par les travailleurs sociaux de la circonscription. C'est bien une étape dans un processus, mais c'est une étape figée. C'est un arrêt sur image, la situation au moment donné. A l'issue de cette session, nous sommes amenés à rediscuter dans une instance dont on n'a pas encore eu le temps de parler, qu'on appelle le groupe de travail et qui réunit au minimum trois partenaires : les travailleurs sociaux, les personnes de l'atelier ACSE, et les représentants de l'ANPE. Il est prévu de recevoir d'autres partenaires quand ce sera possible. Je pense en particulier à des élus. Je crois qu'il serait temps, qu'à un moment donné, il y ait des réflexions qui se passent avec les élus locaux et avec des chefs d'entreprise. Ce serait très intéressant d'être très proche du terrain. Ce groupe de travail est permanent, il se réunit une fois par semaine, il a pour mission de rassembler toutes les évaluations qui ont été faites avec les bénéficiaires. Les travailleurs sociaux faisant leur première évaluation, nous nous complétons, nous échangeons nos discussions en groupe. Ce n'est pas une reproduction de la CLI, mais nous avons les éléments pour élaborer le meilleur contrat possible.

Les actions complémentaires à l'issue de ce travail sont assez vastes, le PDI (Plan Départemental d'Insertion) s'est doté d'outils qu'on a appelés modules de préparation à l'insertion professionnelle, qui sont une étape transitoire. Beaucoup de bénéficiaires du RMI réclament essentiellement du travail, par contre ils ne sont pas forcément prêts et il s'agit de les préparer longtemps. Nous avons fait des cycles de 15 semaines pendant lesquelles nous les avons accompagnés. Un certain nombre de personnes ont pu démarrer déjà, d'autres nécessitent encore un accompagnement beaucoup plus long, et pour ceux qui restent encore un peu chez nous avant que nous démarrions le prochain cycle, j'en discutais avec eux hier matin, il semble qu'ils pourraient redémarrer mais ils ont peur. Ils ont peur de l'entreprise. Ils ont besoin de sécurité. Ils sont incapables encore de faire les démarches, ils pensent que, peut-être un mois, peut-être deux mois, peut-être trois mois, ils trouveraient suffisamment d'énergie pour "redécoller" tout seuls. C'est vrai qu'ils attendent un peu cette chance-là.

Les outils que nous utilisons sont les mêmes que tout le monde. Nous avons la présence sur Saint Germain en Laye, d'une association intermédiaire qui nous rend quelques services, et quelquefois, nous empêche d'avancer comme on voudrait. Mais c'est un partenaire comme un autre. Nous n'avons pas d'entreprise d'insertion et nous essayons d'utiliser les contrats de retour à l'emploi et les contrats emploi-solidarité quand c'est possible.

ATELIER 3

QUELLE INSERTION  
PROFESSIONNELLE ?

TÉMOIGNAGES, QUESTIONNEMENTS ET RÉFLEXIONS  
DES PARTICIPANTS À L'ATELIER



François LANDAIS

Délégation Interministérielle RMI

Il est tout à fait important, en particulier quand on parle de l'insertion professionnelle, de redire avec force que le public du RMI n'est pas homogène. La réalité, c'est la diversité, l'hétérogénéité. Le problème posé par H. Sibille (rapporteur de l'atelier) de savoir si il n'y a pas un danger à créer des catégories, à segmenter le public, doit être immédiatement lié au fait que la problématique de l'insertion est une problématique de sur-mesure pour répondre aux situations et aux besoins individuels des gens. Ceci étant, il faut qu'on soit capable de mesurer un peu plus précisément les besoins des différentes personnes et comment s'organise cette hétérogénéité afin de les repérer et de pouvoir y apporter une réponse.

L'étude des fiches d'analyse liées au bulletin d'insertion montre que, dans le cadre de l'élaboration même des contrats d'insertion, 50 % d'entre eux s'inscrivent dans une dynamique d'insertion qui repose sur une perspective professionnelle. Il en résulte des chiffres tout à fait considérables sachant que, par ailleurs, les travailleurs sociaux ou les organismes instructeurs ont, en principe, veillé à ce que, quand il y avait des problèmes sociaux préalables, de santé, de logement, de vie familiale, ces questions aient été prises en charge. 50 %, représentent de l'ordre de 150 000 personnes qui souhaitent retourner à l'emploi, à relativement brève échéance. C'est la mesure de l'enjeu. Quels sont les moyens en face de cet enjeu ? Le niveau de qualification moyen des bénéficiaires du RMI (même s'il y a quelques exceptions, en particulier en région parisienne pour des jeunes avec un niveau bac ou bac +, mais ils sont tout à fait minoritaires) est inférieur au niveau 5. C'est la même chose pour les chômeurs de longue durée inscrits à l'ANPE. Il y a une grande proximité des profils entre ces deux publics. Les éléments globaux qui nous apprennent aussi que 53 % des bénéficiaires du RMI qui ont un contrat d'insertion aujourd'hui, soit n'ont jamais travaillé, soit ne travaillent plus depuis au moins trois ans. Il va donc falloir trouver, pour cette population non qualifiée et coupée depuis longtemps du marché du travail mais qui souhaite y retourner, des actions adaptées qui débouchent sur l'emploi. Quelles sont les chances possibles ? C'est un des points souvent sous-estimé. Il existe tous les ans actuellement dans notre pays et contrairement aux idées les plus répandues, près d'un million d'embauches d'emplois non qualifiés qui sont faites. Nous sommes très fortement marqués par la crise et nous considérons que les emplois non qualifiés ont systématiquement disparu parce que nous avons les yeux "braqués" sur l'industrie et non pas sur le tertiaire. Ce n'est pas exact : un million d'embauches sont réalisées chaque année. Le problème est que ces embauches d'emplois non qualifiés, le plus souvent provisoires, sont la voie pour retourner dans des emplois définitifs. Or il y a une concurrence sévère

sur le marché du travail, ils sont souvent occupés par des gens qui, eux, sont qualifiés. Un des grands paris sur lequel il faut travailler en matière d'insertion professionnelle pour le RMI, est d'apprendre d'abord à connaître, entreprise par entreprise, celle qui embauche chaque année pour des emplois non qualifiés. Ensuite il faut aller les voir pour les convaincre qu'il n'est pas toujours de leur intérêt d'embaucher, pour un poste non qualifié, quelqu'un qui l'est. Il y a des gens qui ne sont pas des parias. Ils ne sont pas qualifiés peuvent tout à fait tenir le poste moyennant une petite formation ou une remise à niveau, dans la plupart des cas. Un de nos grands paris sera de créer une adéquation entre ce million de postes non qualifiés et disponibles chaque année et ces 150 à 200 000 RMIstes en situation de demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Quels sont les intervenants qui se mobilisent, quelle est la part des services publics, des élus, de la mobilisation de la société civile dans les associations, les partis politiques, pour jouer cette carte de la réinsertion professionnelle ?



Guy COCQUILE  
Directeur du CIRESE

Je voulais faire état de quelques échos d'une étude sur les entreprises d'insertion, que nous menons actuellement pour le compte du Ministère de la Recherche et particulièrement du Centre de Prospective et d'Evaluation sur les dispositifs d'insertion économique en Europe et aux USA. En écoutant les débats, il me venait deux types de réflexions.

- Une première réflexion concernant le modèle de travail et le modèle d'emploi sur lequel nous réfléchissons habituellement lorsque nous parlons d'insertion.

- Le deuxième axe de mes réflexions porterait sur le rapport entre insertion et développement économique local.

Sur le premier point j'ai l'impression que ce n'est pas propre à la France, un certain nombre de pays limitent la question de l'accès à l'emploi. D'une part, en entendant par emploi seulement l'emploi salarié, d'autre part en posant le problème en termes de qualification. Alors qu'il s'avère, dans d'autres espaces culturels ou économiques, que la question peut se poser de façon plus diversifiée.

Donc premier type de réflexion : est-ce qu'on ne peut pas avancer sur d'autres modèles que le seul modèle "emploi salarié" si possible à durée déterminée, qui semble être la seule référence d'inscription sociale par l'économie ?

Deux ou trois pistes repérées à l'étranger : Il y a d'abord toutes les pistes concernant la création d'activité économique. Aux USA par exemple, les minorités qui regroupent habituellement les populations les plus pauvres sont en train d'explorer tout ce mouvement à la fois culturel et économique qui prend nom de self-employment (l'emploi créé par soi-même) et qui sont, non seulement les emplois de services de proximité, mais aussi les emplois de production, de micro-production qui se rapprochent du modèle des entreprises à caractère individuel. Cette piste est également explorée par des groupes, par les femmes qui cherchent à remettre en cause le modèle de l'emploi salarié suivant l'argument, d'une part, que la maîtrise du travail, du temps de travail est difficile lorsqu'on est salarié et que, d'autre part, les emplois salariés qui s'offrent à la population marginalisée sont toujours des emplois disqualifiés et mal payés, et qu'il y a beaucoup à gagner en termes de dépendance sociale à explorer d'autres modes d'inscription économique que celui de l'emploi salarié. Il y a donc un enjeu à la fois économique et idéologique derrière ces expérimentations-là.

Un deuxième modèle vient d'Espagne : les "ateliers écoles" essayent de combiner de façon assez originale à la fois une exploitation systématique du patrimoine d'une revalorisation culturelle, qu'il soit bâti, ou de "savoir-faire" artisanaux traditionnels. Ils jouent la carte culture plus formation, plus processus d'industrialisation. Dans le sud de l'Andalousie, dans des zones extrêmement pauvres, rurales, des villes ont mis en place un plan de développement local qui combine à la fois la création d'activités économiques et des systèmes de formation assez élaborés qui vont jusqu'au processus de production industrielle.

Troisième type de modèle : tout ce qui tourne autour de l'habitat, par exemple d'ouvriers agricoles en Californie. Ils construisent eux-mêmes leur maison avec, non seulement un gain en termes de coût, mais aussi une nouvelle qualification à l'occasion de cette reconstruction. En même temps ils accèdent à un logement dans des normes de confort qui seraient inaccessibles suivant d'autres modèles d'accès au logement financés autrement.

Il y a d'autres modèles que l'emploi salarié traditionnel basé uniquement sur la logique de la qualification. Par ailleurs ce qui me semble être souvent en œuvre en France est que derrière la question des bilans, se pose celle de ce qui manque à un individu, beaucoup plus que de ce qu'il peut offrir. J'étais sensible à ce que disait ce matin Mme BOMBRUN lorsqu'elle évoquait la notion "d'offreur de service". Il est évident qu'il y a à explorer au maximum ce que les bénéficiaires du RMI, peuvent offrir comme ressources, que ce soit comme savoir faire, que ce soit comme disponibilités, ou que ce soit comme métier acquis qu'il faudrait à ce moment-là revaloriser. C'est une première piste.

### Atelier 3 - Quelle insertion professionnelle ?

Deuxième axe de réflexion : l'articulation entre insertion et développement local. Dans de nombreux pays, les seuils de pauvreté, de chômage sont très élevés (certaines banlieues de Dublin comptent 80 % de chômeurs). L'ensemble de la population est sans activité économique et on a affaire, comme dans les quartiers noirs aux Etats-Unis, à des hommes complètement déshérités. Dans ces pays la question de l'insertion ne se pose même plus, c'est un concept qui n'a plus lieu d'être. La question se pose en termes de développement économique local dans lequel il y aura certes, des effets d'insertion, mais où il s'agit de lancer une création de richesse et d'activité économique et, à ce moment-là, les questions qui se poseront seront : quels sont les leviers mobilisateurs de ces nouvelles expérimentations de micro-économie locale qui ont une fonction d'insertion mais aussi une fonction de revitalisation de l'économie ? Actuellement, nous en repérons un certain nombre. Il y a très souvent un ancrage culturel. Nous sommes frappés par le nombre de projets à caractère économique qui sont ancrés, soit dans un patrimoine public culturel, soit dans le savoir faire traditionnel, soit dans des valeurs de la culture. Je pense par exemple à tout le mouvement coopératif, à l'Espagne et à l'Italie, ou en Sarre par exemple, à la manière dont le mouvement, la valeur écologique est exploitée comme support à des programmes de remobilisation économique à la fois d'une zone de formation de chômeurs de longue durée et de création de nouvelles activités, notamment de recyclage des sites industriels pollués.

Un deuxième facteur porteur est une nouvelle destination donnée à des infra-structures économiques tombées en désuétude. Je pense par exemple au grand canal de Dublin ou bien à tous les sites industriels des aciéries en Sarre, par exemple, qui font l'objet d'une revitalisation économique qui donne matière à la fois à la qualification de l'emploi et à la création de nouvelles activités.

Troisième axe : les solidarités communautaires. Les solidarités ethniques se voient par exemple avec l'immigration asiatique sur la côte ouest des Etats-Unis. Les solidarités religieuses sont très fortes dans certaines zones. L'Irlande, par exemple, a de nombreux projets basés sur l'ensemble du réseau militant lié à des communautés religieuses, ou l'ensemble des solidarités associatives. Et on voit apparaître une forme de partenariat à trois composantes : le secteur public (collectivités territoriales et d'Etat), le secteur privé productif (les entreprises impliquées dans du financement ou de la mise à disposition logistique dans des projets de création économique) et d'autre part, le secteur privé associatif.

Il arrive aussi fréquemment que des projets de revitalisation économique locale à fonction d'insertion s'appuient sur un rêve mobilisateur. Je prendrais pour exemple, toujours à Dublin, la construction d'une caravelle de Christophe Colomb pour fêter le cinquième centenaire de la découverte des Amériques. Cela donne lieu à un immense chantier dans lequel on pourra donner une

qualification aux jeunes par rapport à des métiers traditionnels de charpentes et de construction de bois. En même temps le développement d'une zone d'activité à caractère touristique et donc une affectation nouvelle donnée à cette infrastructure portuaire qui était complètement abandonnée, et la mobilisation financière, parce qu'il n'a pas été difficile, à partir de là, de mobiliser les capitaux américains de fondation qui sont prêts à financer la construction de la caravelle.



Je voudrais réagir un peu aux sollicitations d'Hugues SIBILLE sur le rôle des élus dans le dispositif. J'ai quelques remarques.

La première c'est le rôle de la commission locale d'insertion. Pour les élus qui y participent, elle remplit une fonction extrêmement importante puisqu'on passe d'une appréciation générale et statistique de la réalité, à une appréciation concrète d'un certain nombre de situations, et de tous les dysfonctionnements de dispositifs administratifs. La diversité des situations personnelles est réelle mais je crois qu'elle ne doit pas nous faire oublier qu'il y a un objectif unique à la démarche d'insertion c'est qu'on a bien la volonté de ne pas pérenniser des situations hors du monde du travail. Et que nous voulons éviter que le RMI nous donne une bonne conscience collective.

Concernant les attentes des entreprises, j'ai la chance d'être élu dans une ville où il y a des créations d'emplois. Nous créons essentiellement des emplois à haut niveau de qualification. C'est du moins l'image qu'on donne. Or, dans la réalité, quand on crée des emplois à haut niveau de qualification, on crée aussi des emplois à beaucoup plus bas niveau de qualification. Simplement, on ne met pas ces derniers en valeur parce que l'image porteuse de la ville, c'est le haut niveau de qualification. Mais un technicien supérieur ou un ingénieur, ça mange, ça salit les locaux dans lequel ça travaille, ça crée un certain nombre de besoins de main-d'œuvre de plus bas niveaux de qualification. Et, aujourd'hui, dans notre ville, les entreprises manquent aussi de main-d'œuvre de bas niveau de qualification. La crainte principale que nous avons à surmonter est au niveau de l'instabilité des personnes qu'on peut proposer. Et nous avons, sur ce point, nombre d'expériences où des patrons ont joué le jeu, peut-être parce qu'on les a convaincus un peu mais qui ont de sérieuses difficultés notamment d'instabilité face à une situation d'emploi.



Je viens de quitter la Direction des Services Economiques de la ville de Brest pour m'intégrer à la communauté urbaine et travailler sur l'insertion par l'économique. Je voulais parler de choses très concrètes.

### Atelier 3 - Quelle insertion professionnelle ?

Je crois qu'actuellement les entreprises sont tout à fait prêtes à travailler dans ce domaine. Actuellement nous cherchons à mobiliser au maximum le patronat local pour démarrer des actions d'insertion, en s'appuyant sur les premières associations intermédiaires

Avec un élu qui se mobilise sur ces problèmes, on démarché toutes les entreprises pour passer avec eux des contrats. Et nous avons passé la semaine dernière deux contrats, un avec la jeune Chambre Economique où ils se sont engagés. Ils ont signé une convention avec le Président de la Commission Locale d'Insertion de 35 emplois. Et nous avons signé hier, avec la Ligue contre le Cancer qui vient de démarrer des activités dans l'aluminium, l'électrolyse de l'argent et le PVC, 45 emplois de RMI, c'est-à-dire 45 postes de RMI avec l'objectif de créer 10 emplois véritablement à terme.



Quand on a du monde pour aller les voir, quand on a du temps pour aller sur le terrain, les entreprises sont prêtes à accepter des personnes marginalisées. J'ai signé cette semaine deux contrats de retour à l'emploi : un homme qui a 56 ans, qui était au chômage depuis plus de six ans (il était cadre), et qui a accepté un poste non qualifié. C'était la seule façon d'avoir ses droits ouverts à la retraite. Et j'ai trouvé aussi un contrat de retour à l'emploi pour une handicapée dont les entreprises ne voulaient pas. Il faut arrêter de dire que les entreprises ne veulent pas de RMistes. Il suffit d'avoir du temps et des moyens pour faire du démarchage.



Je ne suis pas surpris de voir qu'il y ait peu de chefs d'entreprise dans cet atelier, parce que si j'étais chef d'entreprise en particulier d'une PMI, PME, en entendant le langage social, je serais reparti en disant : "je n'y comprends rien, ils ne savent rien du tout du domaine du travail". Par contre, c'est à nous de décoder tout ce qu'on a dit en langage de chef d'entreprise et d'aller sur place pour leur parler clairement en leur disant "avec tant d'argent, si vous payez tant, et bien vous pouvez avoir telle personne pendant tant de temps". C'est comme ça qu'il faut parler à un chef d'entreprise. Nous, on a notre langage. Avec les chefs d'entreprise, c'est un autre langage.

Certains auraient voulu que des RMistes soient là. Moi, je dis qu'ils n'ont pas à être là. On est dans le milieu social, on est là pour confronter nos expériences. Il y aurait eu des RMistes, on aurait entendu ce qu'on a entendu nous-même chacun dans notre département, dans notre lieu de travail.



Sur le rapport à la décentralisation des jeux d'acteurs, je crois qu'il faut clairement qu'on se mette d'accord sur le fait que, en réalité, le RMI est la première très grande loi de la post-décentralisation, et qu'il y a très peu d'acteurs qui ont intégré cette dimension. On joue encore les blocs de compétence de chacun des acteurs de la décentralisation quel que soit le niveau : niveau régional, niveau départemental, niveau des mairies et bien sûr l'Etat. Or, à l'évidence, il faut ne pas figer les choses et les assouplir au contraire et aller dans le sens d'un décoisolement. Sur l'aspect insertion professionnelle, il vaut mieux un emploi précaire que pas d'emploi du tout. En toute hypothèse, pas question que ce soient toujours les mêmes qui soient marginalisés. Aujourd'hui, on le voit, malgré une reprise de l'activité sur le marché du travail, il y a une catégorie à qui cela ne profite pas : c'est une partie des chômeurs de longue durée adultes et des bénéficiaires du RMI. C'est bien ça notre pari. C'est un pari qui concerne l'ensemble des acteurs. Cela implique, du point de vue de nos capacités, que l'Etat joue son rôle. On a mis sur la table un certain nombre de nouveaux dispositifs qu'il va falloir intégrer dans notre travail, notamment les contrats emploi-solidarité qui concernent les communes et les associations. Les contrats de retour à l'emploi sont très importants comme aide pour les entreprises. Il faut quand même se rendre compte que ça représente un abaissement du coût du travail pour une entreprise qui est de plus du tiers du coût total du salaire plus les charges sociales. Sur des emplois non qualifiés, quelqu'un qui n'arrive pas à produire les deux tiers de la productivité moyenne d'un travail non qualifié, c'est inconcevable quand il s'agit de quelqu'un qui a été remis à flot en termes de motivation. Ou alors, c'est qu'on a pas fait "le boulot" en amont, mais après il ne faut pas que les chefs d'entreprise considèrent que l'aide qu'on leur apporte pour embaucher des gens non qualifiés est insignifiante.



Je veux réagir aux questions d'H. SIBILLE. Tout d'abord, sur le cloisonnement des acteurs. A notre avis, le RMI est réellement une chance de décoisolement et il n'est pas forcément saisi dans toute sa dimension. A Rennes, on a poussé cette logique jusqu'à l'embauche de personnels spécifiques pour le RMI. On a embauché sur la ville de Rennes douze animateurs d'insertion, pensant justement que si on prenait cette dimension au sérieux, de lier l'économique et le social, il fallait un

profil de travail, à la fois formation sociale et prospecteur placier de l'ANPE, pour caricaturer, mais un profil à la fois économique et social.

Il faut viser un contact avec le secteur professionnel pour la plupart des bénéficiaires RMI. Nous pensons être capables de placer au moins les trois quarts des bénéficiaires RMI, sur un lieu de travail.

C'est quand on combine l'insertion professionnelle et l'insertion sociale qu'on obtient les meilleurs résultats. De même pour la formation, on ne s'est pas précipité dans des formations, avec des organismes de formation qui nous donnaient des produits clés en mains, les meilleures formations c'est quand on a pu tester les gens sur des lieux d'accueil et ainsi mieux déceler la formation qui va leur correspondre.

Nous cherchons à tout prix à trouver au bénéficiaire quelque chose, même si ce n'est pas un contrat plein et complet. Certes, il faut essayer d'aller au-delà, mais d'abord ne passons pas trop vite en disant : "ça ne va pas être de bons emplois, ne prenons pas". Nous, on est preneur ! Aux syndicalistes dans les entreprises, nous disons "on sait bien que cela vous pose des problèmes, mais quand même, l'exclusion, cela vous regarde aussi. Nous préférons que les gens soient dans vos pattes, plutôt que chez eux. Quand ils vont être dans vos pattes, ils vont quand même être moins exclus. Et on va régler le problème ensemble mais le risque, c'est bien l'exclusion du travail". C'est ça qu'on veut combattre en particulier.



Je crois que le problème de l'insertion consiste, non seulement, à s'attaquer à l'exclusion mais surtout à s'attaquer au mécanisme de l'exclusion. Et parmi ceux-là il y en a deux. L'un évoqué par le représentant du CIRESE, est que nous nous limitons, très souvent, à regarder en priorité l'emploi salarié, l'autre qui est l'organisation du système bancaire qui fait que les personnes, n'ayant pas de ressource, n'ayant pas d'apport personnel, n'ayant pas de garantie, n'ont pas droit au crédit et donc pas d'accès au capital. A partir de ce constat, nous sommes en train de monter une action recherche qui vise à tester en France les possibilités de "self employment" basées essentiellement sur l'accès au crédit. C'est une action recherche qui s'inspire précisément d'un grand nombre d'expériences qui sont menées dans le tiers monde et notamment au Bangladesh où il existe une banque rurale, la Gramen Bank, qui prête aux paysans sans terre avec des taux de remboursements de 98 % et un effet macro-économique puisqu'ils en sont déjà à 600 000 membres. Le principe de ce type de crédit est relativement simple. On prête uniquement pour des activités productives et ce qu'on demande aux gens, c'est de constituer spontanément des groupes de

### Atelier 3 - Quelle insertion professionnelle ?

solidarité qui ont pour fonction, d'une part de se substituer à la garantie bancaire, d'autre part de servir de soutien dans le processus de création d'entreprise. Pour le moment nous démarrons. C'est une expérimentation qui va prendre cinq ans, d'autant plus qu'elle a été inscrite sur un programme de la Communauté Européenne, mais je crois qu'il y a là un problème important de liaison avec le RMI. Je pense que parmi les contrats d'insertion, la création d'activité économique devrait pouvoir être reconnue comme une véritable insertion économique. Ça a l'air très simple en le disant comme cela, en fait c'est très compliqué parce que cela suppose d'une part que l'on puisse cumuler pendant une certaine période le RMI qui donne la base de subsistance et les revenus, qui sont au début très petits, d'une activité économique en création. D'autre part il faut qu'on trouve également un système pour exonérer ces micro-entreprises des charges sociales qui sont très importantes et qui, en fait, le refoulent très naturellement vers le travail au noir.

ATELIER 4

**L'INSERTION,  
UNE AFFAIRE DE VIE  
QUOTIDIENNE**

**PRÉSIDENT : ALAIN VIDALIES  
(DÉPUTÉ, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES LANDES)  
RAPPORTEUR : DANIEL LENOIR (ALTERNATIVES ECONOMIQUES)**

**Bernadette HUGER**

***Société Immobilière de la  
Caisse des Dépôts et Consignations***

Les logements HLM représentent en France environ 150 000 logements, dont deux tiers sont en région parisienne.

Un des points essentiels de l'insertion des personnes à bas revenus est le logement. Vu du côté du logeur, il y a évidemment une contrainte d'équilibre de gestion. Il est par conséquent très focalisé sur les impayés de loyer. Cependant on peut noter que les impayés de loyer viennent, pour une large part, plutôt de populations endettées a priori que forcément de populations à bas revenus. C'est une remarque importante.

Deuxième point. Il y a une distinction très forte à faire entre Paris et la province. Le marché est tellement tendu en région parisienne que, quand on parle des personnes exclues du logement, et entre autres du logement social, on n'est pas devant des RMIstes. On est bien au-dessus, ou bien en-dessous. Cela dépend comment on se place, puisque la plupart du temps et pas seulement à la SIC (Société Immobilière de la Caisse des dépôts et consignations), les conditions mises pour l'entrée dans des logements sont un plancher de revenus de une fois et demie le SMIC.

Notre manière d'aborder l'accueil de populations à bas revenus se distingue suivant que l'on parle des populations déjà logées ou des populations à accueillir. Par rapport au maintien des populations logées, le repérage des situations est un point important. Il n'est pas toujours fait systématiquement, mais il vient souvent de difficultés dans le paiement des loyers qui permettent de découvrir des situations difficiles, souvent récentes. Dans ce cas-là, il est évident que ce n'est pas seulement le logeur, pour les raisons d'équilibre de loyer, qui est susceptible de répondre. Un des points importants sur lequel nous travaillons actuellement est d'être en "bonne articulation" avec tous les relais pour l'insertion. Je travaille actuellement sur un programme sur 5 ans qui vient d'être

lancé et qui sera mis en place avec l'aide de la Caisse des Dépôts. C'est un programme sur le développement social et urbain qui comprend la question de l'insertion et la question de la diversité des populations qu'on loge ou qu'on est susceptible d'accueillir. Si ce programme se met en place, c'est bien parce que nous avons pris conscience que les réponses sont loin d'être trouvées. La fonction du logeur n'est pas de faire de l'insertion dans tout les sens du terme, mais il doit être sensibilisé à celle-ci pour qu'elle soit davantage effective sur les sites d'habitat social, car on peut tout à fait avoir des grands ensembles de plusieurs milliers de logements sans qu'aucune structure liée à l'insertion ne soit présente directement sur le quartier. Nous pensons avoir là un rôle d'interpellation à jouer.

Par rapport à ces populations déjà logées, se pose effectivement la question du montant du loyer. Il n'y a pas actuellement de mesures prises pour avoir un loyer adapté à ses revenus, sauf dans les cas de réhabilitation. Mais les réhabilitations conduisent toujours à des augmentations de loyer. Dans pratiquement toutes celles qui ont été menées, des mesures ont été prises pour que le passage d'un loyer relativement faible à un loyer sensiblement augmenté puisse se faire en douceur. Cela ne résout pas le problème à terme, mais permet de trouver des solutions transitoires. Là encore, cela nous renvoie à une réflexion sur des structures diverses par rapport au problème de l'insertion. Voilà en ce qui concerne le maintien des populations logées.

Par rapport à l'accueil des nouvelles populations en difficulté dans le cadre du programme de développement social et urbain, la perspective est, sur les quatre ans qui restent pour ce programme, d'arriver à dégager environ 2 % du parc pour une offre nouvelle. Dans ces populations en difficulté, on distingue : d'une part les populations qui sont déjà dans le parc comme les enfants devenus adultes et qui n'arrivent pas à "décohabiter", qui peuvent être sans revenu. On pense qu'on a une réponse primordiale à apporter à ces populations. D'autre part l'accueil de populations qui ne sont pas du tout, ni directement, ni par leur famille, présentes sur le quartier. On réfléchit actuellement, dans le cadre du projet de loi BESSON (évidemment il faut attendre que cette loi sorte, sans doute dans quelques mois) pour essayer de trouver des solutions avec les dispositifs qui sont étudiés avec le 1 % logement. Vous savez sans doute qu'il est question (tout comme on avait dégagé une part dans ce 1 % pour l'accueil des populations immigrées) de dégager une part, d'ailleurs à peu près égale, pour des populations en difficulté. Le tout est de savoir comment on va faire ces montages. Le travail qui se fait actuellement passe par le biais d'associations. Ici, je voudrais faire une parenthèse pour dire que quand on passe par une association ça peut se moduler de façon très diverse. Ce peut être une association qui est locataire du logement ou une famille, ou un isolé qui se trouve être un locataire direct mais avec un soutien de la part de cette association, ce peut être des baux glissants. Là, rien n'est fermé, mais on pense qu'il est très important d'avoir

ce relais associatif. Actuellement, on réfléchit sur les dispositifs nécessaires, l'objectif étant de trouver des moyens pour que le loyer ne dépasse jamais 25 % des revenus, et qu'il reste un minimum de 50 F par jour et par unité de consommation, donc par personne, pour vivre.

Dans le cadre de cette loi, il est probable qu'on sera amené à imaginer des solutions nouvelles. Des réponses peuvent ne pas être seulement trouvées dans le parc HLM existant actuellement. On cherche des possibilités d'acquisition ou de réhabilitation qui puissent permettre de rester dans le parc privé avec des loyers plus accessibles. Une des raisons de la difficulté accrue par rapport au logement, est en effet, qu'un certain nombre de populations, demandeurs de logements HLM, n'arrivent pas à y accéder. Ce sont des personnes qui auraient pu rester dans le parc privé, mais qui ne le peuvent plus du fait des rénovations et réhabilitations de toute sorte. Ce parc privé, souvent très ancien, est en partie insalubre et diminue sensiblement.

Toujours dans ce cadre, un travail relativement important se fait actuellement avec les communes, ce qui nous a permis de constater d'ailleurs, que les RMistes présents sur notre parc ne représentent jamais plus de 1 % de la population des RMistes. Ce sont plus souvent des familles que des isolés. Cependant, et tout en continuant ce travail avec les villes, il nous semble que le bon niveau d'intervention est le niveau départemental. Je pense que je ne vous apprendrai rien en vous disant, qu'en travaillant à l'échelle des villes, non seulement les solutions sont plus restreintes, mais que d'une façon générale, les élus sont d'accord pour loger en priorité les pauvres qui sont déjà sur leur commune, mais très rarement, pour ne pas dire jamais, pour en accueillir d'autres. Avec la loi Besson, les dispositifs avec lesquels on travaillerait seraient institués à l'échelle départementale, aussi bien du côté du Conseil Général que de la Préfecture, et aussi au niveau des associations. On préfère avoir une base d'action assez large.

J'ai bien conscience que dans le cadre de l'intervention qu'on m'avait demandée, je ne réponds pas à toutes les questions qui peuvent tourner autour du logement des RMistes. Je vous situe seulement les solutions actuellement imaginées dans le cadre d'un parc HLM.

Permettez-moi de signaler un dernier point qui rend un peu difficiles les négociations avec les partenaires. On se rend compte que les interlocuteurs ont souvent morcelé les populations en difficulté. D'un côté, on nous parle des jeunes, d'autre part des femmes, des femmes avec enfants, des femmes avec enfants sans travail. Je pense que dans les politiques qui pourront s'élaborer, à partir des moyens fournis par la loi BESSON, il y aura un travail inter-associations (il se fait déjà), qui sera plutôt à renforcer afin d'éviter de pallier ce morcellement et d'éviter qu'à chaque fois le choix se porte sur le "dessus du panier" en laissant toujours sans solution la situation des pauvres parmi les pauvres.

#### Atelier 4 - L'insertion, une affaire de vie quotidienne

*Monsieur PIERSON*

*Centre d'Accueil et d'Orientation, Nancy*

Je travaille dans un centre d'hébergement et un service d'insertion sociale, qui, dans deux services, accueillent deux types de populations.

Le premier type de populations comprend toutes les personnes qu'on appelle clochards, c'est-à-dire des gens qui vivent en permanence, pour la plupart d'entre eux depuis une bonne vingtaine d'années, dans la rue. Sur une ville comme Nancy qui a 100 000 habitants intra muros et une agglomération d'environ 250 à 300 000 habitants, l'ensemble de ces personnes représentent une population de 150 personnes à peu près.

Le deuxième service qui accueille également des populations sans logement, à la rue, est un service qu'on appelle centre d'accueil et d'orientation, c'est-à-dire où il y a des fluctuations et des flux beaucoup plus importants. Pour mémoire, en 1988, on accueillait entre 1 600 et 1 700 personnes par an, pour des durées assez courtes, d'environ une semaine. Contrairement aux autres années, on a accueilli l'année dernière, par exemple, 1 000 personnes environ. Ce qui représente tout même une diminution assez considérable.

Ce public étant défini, les instructions RMI que nous avons eu à faire ont touché à peu près 200 personnes. Parmi elles, il y en avait une centaine pour lesquelles nous avons simplement instruit le dossier et pour lesquelles nous avons ensuite fait passer l'élaboration du contrat au service social ou à l'établissement du lieu de résidence où l'allocataire allait se retrouver. Pour les cent autres, on se retrouve aujourd'hui avec 70 dossiers qui vont donner naissance à un contrat.

Les actions menées avaient été plus ou moins préparées de sorte que lorsque la loi du RMI a commencé à s'appliquer, on avait déjà essayé de mettre en place, non seulement un type de rapport contractualisé, mais aussi un certain type d'activité dans les trois directions qui nous

paraissent essentielles vis-à-vis d'eux : la santé, la sécurité du logement et une occupation qui puisse être alternative à l'oisiveté.

Les trois directions dans lesquelles nous sommes allés pour contractualiser les rapports liés au RMI, ont donc touché à l'accès aux soins, étant entendu que, pour accéder aux soins, les conditions minimales à remplir sont de l'ordre de pouvoir satisfaire à ses besoins primaires. C'est-à-dire la nécessité pour les personnes de savoir quand elles vont manger régulièrement, où elles vont dormir et ensuite de se réapproprier des conditions d'hygiène minimales. Cela paraît pourtant évident pour des gens qui ne savent pas forcément ce qui va se passer dans les six heures qui suivent, de se consacrer ou de penser sérieusement à se soigner. C'est impossible pour eux.

Le deuxième domaine est l'accès au logement. Il signifie qu'un certain nombre d'autres échelons sont déjà gravis. Après un peu plus d'un an de fonctionnement, sur les 70 contrats, 17 personnes ont retrouvé un logement indépendant, soit grâce à des logeurs privés (ce sont des logements à très faible coûts) ou même des HLM puisque sur Nancy, on a pu établir des conventions avec l'office d'HLM. Ce dernier semblait prendre un certain risque en acceptant de reloger des gens dont il savait très bien qu'ils avaient été clochards. Concrètement l'office ne prend pas un très gros risque dans la mesure où le suivi, l'accompagnement social est assuré et où, de fait, une certaine gestion des ressources des allocataires est assurée, puisque, pour la quasi-totalité d'entre eux, leurs ressources sont virées sur le compte de l'établissement, lequel sert, là, de crédit agricole ou de banque locale mais de banque aménagée avec des horaires qui conviennent aux populations. Pour être concrets ce sont des horaires du matin y compris le samedi et le cas échéant le dimanche, puisqu'en général, quand l'après-midi arrive, il y a de "l'intempérance", ils ont des difficultés, ne serait-ce que pour compter. En bloquant les horaires le matin, on résout pas mal de difficultés.

Enfin, je voudrais parler des parties d'activité, toujours en précisant bien que le public initial est un public extrêmement déstructuré et désocialisé, c'est-à-dire ayant fait, pour la plupart d'entre eux, le deuil de ce qui nous paraît à nous l'essentiel, comme les éléments même de confort, de protection contre le froid ou contre ce qui nous paraît être des agressions minimales. Les activités proposées exigent en général une capacité ou une dextérité manuelle assez faible, mais qui en même temps, sont des activités qui ne sont pas des activités de nettoyage, de toilettes ou des activités complètement désobligeantes. En particulier, on s'est associé avec une association qui s'appelle "Pain contre la faim". On récupère un peu partout, dans les boulangeries et dans les collectivités, tout le pain perdu, celui qui n'est pas consommé. On le trie, on le broie le cas échéant, et on le revend à des minoteries ou à des élevages. Le produit de cette vente est destiné à l'aide au

tiers monde, essentiellement à un petit village du Mali. Cette activité-là exige assez peu d'activité de la part des personnes qui y sont employées. Sa qualité principale est de leur permettre de se dire : *"un, je vais au travail, deux, en plus je fais quelque chose qui est humanitaire, alors qu'habituellement c'est plutôt vis-à-vis de moi que les actions humanitaires, les actions sociales sont engagées"*. Cela permet une action d'entraînement et de promotion, qui touche non seulement ceux qui y participent (pour traiter une centaine de tonnes par an, il faut que, chaque jour, en moyenne, cinq à sept personnes y soient occupées) mais aussi les autres, qui même s'ils n'en sont pas forcément capables physiquement ou au niveau des ressources, sont eux aussi touchés indirectement par ce type d'action promotionnelle.

#### Atelier 4 - L'insertion, une affaire de vie quotidienne

*Anne-Marie MESSIN*

*CCAS de Besançon*

Je travaille sur un secteur où j'assure la coordination de l'équipe sociale de treize travailleurs sociaux.

Je voudrais rappeler brièvement que c'est la ville qui a instauré, en 1968, le minimum garanti et qui l'a étendu progressivement à toute la population bisontine jusqu'à la mise en place du RMI. Lorsque le RMI s'est mis en place en décembre 88, nous nous sommes sentis un petit peu dépossédés de notre cheval de bataille. Puis nous avons essayé d'instaurer un plus vis-à-vis de ce RMI qu'on trouvait vraiment trop bas puisqu'au moment d'en fixer le montant nous avons fait un calcul avec des partenaires économiques, avec les charges incompressibles et nous trouvions que, pour une personne seule, se loger en ville à Besançon coûtait 2 800 F par mois. Nous étions donc bien en-dessous du seuil qu'on avait essayé de mettre en place depuis des années. Nous avons une ligne budgétaire qui était destinée au minimum social garanti et nous n'avons pas pu garder ce système. Nous avons créé une allocation municipale d'insertion par le logement (AMIL). C'est une allocation qui s'adresse aux plus de 25 ans. L'objectif est de donner un plus financier aux bénéficiaires RMI, mais on l'a également étendu aux personnes dont les ressources sont égales au RMI, mais qui ne bénéficient pas de ce dernier, c'est-à-dire les personnes qui ont, par exemple, une pension alimentaire de 2 080 F. Le but est de favoriser le maintien dans les lieux pour les personnes qui sont déjà logées et de permettre l'accès au logement à ceux qui sont encore dans la rue. C'était un projet très ambitieux. Il fallait également trouver une aide qui ne pénalise pas le bénéficiaire du RMI, dans la mesure où elle aurait pu être déduite du montant du RMI. C'est pour cela qu'on a pris le créneau du logement puisque le domaine du logement n'était pas déductible du montant RMI.

**Les conditions.** On prend le loyer plus les charges, auxquels on enlève 10 % qui sont laissés à la charge de la personne afin qu'elle fasse quand même l'effort financier nécessaire pour

conserver son logement. Puis on déduit de ce total l'allocation-logement ou l'aide personnalisée au logement et on a l'AMIL. On la verse sur trois mois, tout le temps que la personne touche le RMI et on la renouvelle tous les trois mois avec des justificatifs. Enfin on a mis un plancher, c'est-à-dire pas d'AMIL en-dessous de 100 F et on n'a pas mis de plafond. La moyenne actuelle des AMIL depuis le mois d'octobre, est à peu près de 600 F par mois. Cette politique municipale suppose le consensus des travailleurs sociaux de la ville, puisque le CCAS de Besançon n'a pas la prise en charge de toute la population. Il a la prise en charge des 50 ans et de toute la population retraitée, mais comme on avait déjà l'habitude, avec le minimum social garanti, de travailler au niveau de la ville avec nos partenaires DASS, CPAM, CAF, ça n'a pas posé trop de problèmes. Nous fonctionnons chaque semaine en commission locale de coordination d'aide financière. C'est-à-dire que tous les partenaires financeurs sur la ville se réunissent une fois par semaine, et la demande AMIL est présentée devant cette commission.

Voilà la prestation proprement dite. On m'avait demandé de témoigner des difficultés que nous rencontrons pour le logement. Nous avons également la prise en charge locale des personnes sans domicile stable. C'est-à-dire des gens qui habitent à Besançon depuis des années et qui sont à l'abri de nuit, dans la rue ou qui sont hospitalisés très longtemps. En général ce sont des hommes seuls. Ce sont des personnes qu'on ne connaissait pas avant la mise en place du RMI. On les suivait de façon épisodique, avec les associations caritatives. La mise en place du RMI nous a conduits à suivre cette population pour laquelle le logement est le support-cléf de toute action. On ne peut pas demander à quelqu'un d'engager une action quelconque s'il n'est pas logé. Alors nous réfléchissons à ce problème depuis des années. Nous n'avons évidemment pas de solution unique. Chaque situation est particulière et demande une évaluation personnalisée, c'est-à-dire que certains seront très à l'aise dans un logement HLM, que d'autres préféreront aller dans le privé, d'autres encore dans un logement moins équipé, etc. On a beaucoup d'outils sur la ville. Il existe l'ADAL. C'est l'association départementale d'accès au logement. On a un parc d'appartements conventionnés avec les trois offices logeurs. On a deux cités de transit. On a des foyers payants qui sont saturés. On a des hôtels qui acceptent aussi nos clients mais qui, l'hiver, sont saturés aussi et des centres d'hébergement qui sont également complètement saturés. Donc cette législation RMI a vraiment fait naître un grand espoir pour toutes ces populations à la rue. Actuellement le problème du logement n'est absolument pas pris en compte. A Besançon il reste le problème numéro un des travailleurs sociaux, alors qu'il devrait être résolu par un partenariat efficace. Les offices traitent des dossiers, mais nous, nous avons les problèmes tous les jours et nous ne savons absolument pas quoi faire. Le programme départemental d'insertion a une commission-logement, mais elle est évidemment très longue à se mettre en place. Nous avons l'impression d'être seuls en face de ce

problème du logement très difficile à résoudre. Il nous manque actuellement 72 appartements de type F1 et F2. Nous avons essayé de faire une liste des personnes. Ce sont des gens qui habitent dans des greniers, dans des caves, qui sont à la rue, qui sont à la gare, etc., malgré notre abri de nuit de 24 places. C'est un problème qui est très présent et pour lequel nous sommes absolument seuls actuellement. Je pense qu'il y a des mesures qui vont se mettre en place, mais actuellement ce n'est pas du tout pris en compte.

Je voulais parler également de la carte santé puisqu'elle existe dans le Doubs depuis décembre 88. Cette carte santé a été mise en place à la suite de ces commissions locales de coordination d'aide financière puisque chaque année il y a un bilan qui est fait. Le comité de pilotage a décidé d'instaurer dans le Doubs, et pas seulement à Besançon, une carte santé. C'est une carte qui permet aux personnes qui ont un seuil de ressources de 2 800 F pour une personne, d'être soignées gratuitement. Elle donne l'accès aux soins courants, aux laboratoires, aux soins dentaires. Mais ne sont pas pris en compte les hospitalisations, les prothèses dentaires, les lunettes, etc. On continue toujours le circuit des prestations supplémentaires CPAM et donc la CPAM donne la couverture sociale et le ticket modérateur est financé par l'action sociale de la CPAM, de la MSA (Mutualité Sociale Agricole) et de la DASS du département. C'est une carte qui nous a rendu bien des services, parce qu'elle a permis aux personnes de se faire soigner, dans des conditions vraiment meilleures, sans faire l'avance de fonds, même chez le médecin. Néanmoins nous avons gardé les mutuelles parce qu'on s'est aperçu que c'était indispensable, notamment en cas d'hospitalisation.

#### Atelier 4 - L'insertion, une affaire de vie quotidienne

**Mme HESKIA**

***Accueil des Sans Domicile Fixe  
Responsable de circonscription***

Le hasard a fait que je me suis un petit peu tournée vers les "sans domicile fixe". Ils sont venus sur Poissy, ville des Yvelines fortement industrialisée, qui a subi de plein fouet la récession dans l'automobile. C'est devenu une ville en grande difficulté. Poissy semble avoir toujours eu vocation de s'occuper des plus défavorisés. Ainsi Saint Louis y avait créé la Maladrerie. Depuis les associations caritatives y ont toujours fleuri ce qui a entraîné l'arrivée de sans domicile fixe. Il y a huit ans environ, la responsable du Secours Catholique m'avait alertée sur l'état de santé des sans domicile fixe : une quinzaine environ, qui étaient vraiment dans un état lamentable et faisaient la manche sur les marches de la Collégiale, ils créaient donc du désordre. Elle m'a donc sollicitée (alors que seules, les associations caritatives s'occupaient d'eux), pour travailler avec elle et les autres associations caritatives. Nous avons mis en place un hébergement d'hiver il y a six ans.

Je voudrais maintenant vous parler un petit peu de la population et d'une expérience de travail en concertation entre les associations et les travailleurs sociaux. Ce public que nous connaissons bien maintenant, se compose donc d'une cinquantaine de personnes. Nous en suivons 34 parce qu'il y en a 15 environ qui viennent prendre leur quartier d'été sous les ponts de Poissy et qui s'en vont l'hiver, plutôt sur Versailles. Il faut savoir qu'ils font un va-et-vient. Ils embêtent tout le monde, surtout évidemment les bonnes gens, les élus. Ils sont là, ils discutent, ils boivent. Il y en a 34 qui restent absolument fidèles à Poissy, que nous suivons régulièrement, 25 ont le RMI. Le RMI a beaucoup changé les choses parce que nous avons commencé à travailler comme tout le monde. On a travaillé sur contrat, on a commencé à faire tout un travail d'accompagnement. J'insiste sur le fait que nous avons travaillé ensemble en collectif depuis six ans. Nous étions donc prêts pour le plan départemental d'insertion. Nous avons pu monter, avec les gens du collectif, un plan départemental d'insertion qui, je pense, se tenait à peu près, parce que nous avons l'expérience de

tout ce passé. Nous avons donc demandé au plan départemental d'insertion un financement, et je dois dire que nous avons été bien écoutés au niveau du département. Nous avons eu le financement pour un hébergement d'hiver, ce que nous faisons depuis six ans déjà, et que nous voulons renouveler. L'hébergement d'hiver sur le département des Yvelines sert surtout d'hébergement aux déportations des populations, ce qui veut dire qu'ils sont pris pour quinze jours dans un endroit, très loin du lieu où ils sont, et qu'ensuite, il n'y a pas de suivi social. Ils retournent à la rue et on recommence. Ils vont de l'un à l'autre, parce qu'il faut bien reconnaître que cette population n'est pas très désirable. Les gens se trouvent donc ballottés d'un endroit vers l'autre, cherchant vainement une réponse. Ils deviennent de plus en plus agressifs, de plus en plus angoissés. Je pense donc que le collectif répondait un petit peu à ce problème, mais je pense également que le RMI fixe maintenant davantage les populations. Le RMI est une "attache". Je crois qu'il faut le prendre comme tel. En tout cas nous le voulons ainsi. Lorsque les gens viennent nous voir pour des hébergements, nous cherchons toujours quel est le travailleur social qui a monté le RMI et sur quelle commune, car il faut que chaque commune s'occupe des siens. Nous avons donc obtenu un financement pour le paiement d'un animateur social. Cet animateur social, nous l'avons tout de suite trouvé, car c'est une personne qui, depuis quatre ans déjà, faisait l'hébergement d'hiver que nous avons monté. Elle les connaissait tous. Donc elle avait déjà une très bonne relation avec les personnes sans domicile fixe. Nous avons obtenu également un financement pour monter un lieu d'accueil où il y aurait une laverie, une douche. En effet, on parle toujours d'insertion, mais cherchez les communes où il y a des douches municipales. Je crois qu'il y en a une ou deux sur le département, ce qui est très peu pour les personnes en difficulté. Dans ce lieu d'accueil il y a de quoi laver son linge, de quoi le repasser, de quoi s'asseoir, on peut y parler, discuter et y rencontrer un travailleur social qui aide à faire un véritable bilan. Nous avons également obtenu un financement (ce qui est assez intéressant) pour avoir des permanences, des consultations de psychiatres à la circonscription sociale. Je crois que cela a apporté un plus, notamment les psychiatres spécialisés sur les problèmes d'alcoolisme. Mais là n'est pas mon propos. Je voudrais vous dire encore que malgré ce financement les travailleurs sociaux n'auraient rien pu faire sans les associations car pour l'hébergement d'hiver, nous n'avons pas de locaux pour accueillir les gens cette année-là. Il y avait bien un discours politique qui disait "oui, on est d'accord pour le financement" mais nous avons dû nous débrouiller complètement seuls pour trouver l'hébergement. Et vous savez que quand vous vous tournez vers les élus, ils ne souhaitent pas tellement avoir des hébergements de sans domicile fixe sur la ville. Nous avons donc eu une fin de non recevoir assez forte, et c'est grâce aux personnes des associations que nous avons pu faire pression sur les élus, sur le Conseil Général, sur le département, pour que soit pris en compte l'hébergement d'une quinzaine de personnes sans domicile fixe, à la rue, sur Poissy. Les partenaires qui ont travaillé avec nous sont le Secours Catholique, le Secours Populaire, deux foyers d'hébergement qui sont déjà sur la ville : le foyer

Benoît Labre et les Erables ; le Pasteur, la Cure, La Croix Bleue, etc. Tous ces gens avaient à cœur de défendre ces populations. Vous savez bien que les travailleurs sociaux sont soumis à un droit de réserve, et qu'on n'aime pas trop qu'on fasse "des vagues". Je peux vous dire que sans ces associations, il n'y aurait pas eu d'hébergement d'hiver sur la ville. Sachez également que si nous avons obtenu le financement pour payer tout le monde, nous n'avons toujours pas reçu l'argent. Nous avons pu payer l'animateur social grâce, à la fois au secours protestant et à une association de chômeurs qui fait justement partie de ce collectif. Il embauchait lui-même l'animateur et le Secours Catholique faisait l'avance. C'était vraiment un accord entre toutes les associations puisque le département nous avait bien promis les fonds, mais que nous ne les avons pas jusqu'alors. Nous avons donc pu travailler. Pour l'hébergement, c'était la même chose. On nous a dit : "allez-y". Maintenant nous avons mis des bungalows. Nous avons choisi la solution de bungalows sur un terrain communal mais nous n'avons toujours pas d'argent pour les payer. C'est toujours le Secours Catholique qui a fait l'avance. Pour la douche, cela a été pareil. Nous avons une douche à la circonscription sociale, mais cela fait deux ans qu'elle n'est pas réparée. A ce jour elle est en travaux et va être réparée. Mais en attendant, où allaient se doucher les sans domicile fixe ? Eh bien, à l'association des chômeurs, les plus en difficulté. Finalement, tous ces gens-là on trouvé un réseau sur la ville. Ils savent où aller, ils savent où frapper.

Nous avons beaucoup réfléchi au problème du travail. Le travail c'est quelque chose qui est extrêmement difficile pour eux parce qu'ils ne sont pas en bonne santé. Il a fallu commencer par résoudre ce problème-là. Nous sommes arrivés aujourd'hui à ce que deux personnes aient tout de même un travail régulier. Elles sont relogées correctement grâce aux liens de l'association départementale qui, justement, loue des logements pour les plus défavorisés. Nous en avons trois qui sont dans des foyers d'hommes célibataires. Nous assurons toujours leur suivi. Donc tous ensemble, et surtout grâce aux associations, nous essayons de travailler en faveur de ces populations.

ATELIER 4

L'INSERTION,  
UNE AFFAIRE DE VIE  
QUOTIDIENNE

TÉMOIGNAGES, QUESTIONNEMENTS ET RÉFLEXIONS  
DES PARTICIPANTS À L'ATELIER



Dans ma circonscription, un dispositif de travail avec des groupes et d'informations collectives s'est mis en place grâce à un travail et à une réflexion menés avant l'arrivée du R.M.I. pour préparer sa mise en œuvre.

- Pour l'instruction administrative du dossier de prestation :

Le travail est fait en co-animation avec les C.C.A.S. (6 communes sur la Circonscription) et en groupe de bénéficiaires dont les inscriptions ont été prises préalablement soit par le C.C.A.S., soit par la Circonscription (222 dossiers instruits à ce jour). Actuellement, une réunion mensuelle en fin de mois permet de répondre aux nouvelles demandes.

C'est avec l'objectif de permettre aux bénéficiaires potentiels d'accomplir une démarche, de faire leur premier pas dans l'insertion, que cette procédure a été adoptée ; la plupart des bénéficiaires peuvent ainsi constituer eux-mêmes leur dossier.

- Pour l'insertion :

Une réunion d'information est organisée suivie, pour ceux qui en ont besoin, de 20 heures de travail de groupe pour élaborer leur projet de parcours qui sera consigné dans le contrat.

Nous essayons par là de rendre effectif le rôle d'acteur et de partenaire que les bénéficiaires doivent prendre.

Le suivi du contrat est assuré de façon diversifiée individuelle, avec l'appui de quelques travaux de groupe selon les opportunités et nos moyens qui n'ont pas été augmentés.



- On parle aujourd'hui d'insertion sociale.

- On résume l'insertion sociale à des préoccupations de santé, de logements, de droit, de difficultés financières qui sont incontestables et justifiées

- On parle aussi de la nécessité d'impliquer les bénéficiaires du R.M.I. dans la démarche d'insertion, afin qu'ils en soient les acteurs.

- Or que fait-on de la notion de désir, de la notion de plaisir - moteur de nos vies ? Comment revaloriser des individus, si on les maintient dans leur problématique, si la grisaille de leur quotidien ne s'entrouve jamais sur le "rêve" ?

L'insertion sociale passe aussi, pour moi, par le goût du plaisir, le sens du ludique, la sortie de son environnement, l'ouverture sur un monde où tout ne se mesure pas en termes de pauvreté.

- Le problème des "sans domicile fixe" et de l'accroissement de la pauvreté des populations que nous côtoyons est réel, mais je crois que nous devons avoir le souci, lorsqu'on parle d'insertion sociale, de soulever la chape de misérabilisme dans lequel nous nous enfermons trop souvent.



Le terme de partenariat est employé dans un sens trop restrictif. Le partenariat, ce n'est pas seulement entre associations, administrations, collectivités locales ... mais aussi avec les plus pauvres. Il serait bon de se référer pour cela au Rapport WRESINSKI qui avait largement développé ce thème d'un partenariat indispensable.

Les activités occupationnelles peuvent être plus que cela à travers les AIG (activités d'intérêt général) qui sont à la limite de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle.

300 postes AIG ouverts par la Ville de Bordeaux dont 200 postes de "sécurité-école" ont permis à des gens de se réinsérer socialement. Ils disent eux-mêmes : "ça me structure mon temps"... "je me lève le matin, j'ai un but"... "je me maquille, je suis même retournée chez le coiffeur"...

Les collectivités locales peuvent inventer une multitude d'AIG ; il serait bon qu'une information se fasse à l'échelon nationale sur toutes les initiatives intéressantes et susceptibles d'être reprises par d'autres.

Enfin, la Ville de Bordeaux a mis en place des groupes de suivi de ces bénéficiaires RMI en AIG. Ces groupes accompagnés par des élus, des bénévoles et (ou) des travailleurs sociaux veulent être un "espace de liberté" où les personnes pourront préciser leur projet d'insertion (après AIG ?), exprimer leurs difficultés, leurs craintes, leurs attentes... s'initier à la vie associative en lien avec les associations de quartier...etc.



Je voudrais faire une mise au point et poser une interrogation.

Au long de la journée, il me semble que l'on a donné aux CAF une place réductrice et simpliste.

Il est simpliste de parler de "tracasserie perverse et paperassière" - car je défie quiconque de faire simple avec une législation complexe et tatillonne.

Il serait donc infiniment souhaitable que le législateur simplifie car ceci représente le premier outil de l'insertion.

Je voudrais souligner que les CAF, outre leur rôle d'organismes payeurs, appréhendent de manière importante l'accompagnement à l'insertion des RMistes et des familles au travers de la diversité de leur action sociale familiale, que ce soit en termes :

- de logement
- de l'aide à l'enfance
- des travailleurs sociaux sur le terrain
- des aides financières d'accompagnement
- de l'insertion, etc.

Je voudrais, à la suite de tout ce qui s'est dit aujourd'hui, interpellier vigoureusement les bailleurs sociaux, à partir de l'action mise en place par la CAFSN depuis deux ans pour l'accès au logement social des familles démunies (- 50 F/jour et par unité de consommation).

Avec la réservation d'une centaine de logements dans le patrimoine HLM ou de Sociétés anonymes avec une garantie de 18 mois de loyers apportée par la CAF et un accompagnement social contractualisé.

Il a fallu beaucoup d'efforts et de persuasion pour qu'une trentaine de relogements soient effectifs.

Aussi comment faire pour que les bailleurs sociaux qui adoptent des démarches très frileuses pour l'accueil dans leur patrimoine des familles à hauts risques, aient une attitude beaucoup plus ouverte et qu'ils jouent réellement leur rôle de bailleur "social" ?



A propos du RMI, on parle de modifications des pratiques sociales :

Non, en ce qui concerne l'accompagnement social : on a parlé de contrat ; cela fait 15 ans que j'exerce cette profession ; 15 ans que je passe des "contrats" de tous ordres avec les familles en difficulté, aide financière ou pas à la clef.

Ou, en ce qui concerne le partenariat qui a obligé le travailleur social à sortir de son isolement et à travailler avec les administrations locales, les élus. Ce partenariat a nécessité de débloquer sur notre temps de travail des plages horaires de plus en plus importantes pour des réunions qui se multiplient à l'infini sur des motifs plus ou moins justifiés.

Je me situe encore comme une généraliste du social qui diagnostique une situation de détérioration, traite éventuellement avec la participation de l'individu ; mais je fais appel le plus

souvent possible aux spécialistes, puéricultrices, sages-femmes, éducateurs, tutrices, travailleuses familiales, etc.

Je ne suis pas un prospecteur placier car je n'en ai pas la compétence.

Je ne suis pas une économiste.

Je ne suis pas animatrice socio-culturelle et cependant ces nouvelles pratiques exigent de plus en plus cette qualification tous azimuts.

Le R.M.I. est un outil, certes, mais comme un autre, comme la visite de P.M.I., comme l'allocation mensuelle qui est diminuée, comme l'enquête de CCPE.

Il ne faut pas aller trop vite ; il faut privilégier toujours l'individu ; sans lui, on peut tout imaginer mais on ne fera rien. Ce n'est pas non plus du bétail qui transite dans un certain nombre de bureaux, avec en bout de chaîne, contrôle sanitaire, relogement là où il y a des logements, etc. (fiches, dossiers).

Apparemment, il n'y a pas un département qui fonctionne de la même façon, je dirais même pas une commune.

Alors, comment créer des actions globales sans la participation réelle du bénéficiaire qui est un individu à part entière. Parler R.M.I. ne doit pas laisser dans l'ombre des budgets d'allocation mensuelle réduits, les Jeunes. Pour moi, très franchement, l'avenir du RMI, c'est sa disparition.



1) Est-ce que, dans la démarche d'insertion, on n'adopte pas un point de vue trop simpliste en abordant les RMistes comme des personnes isolées, individus exclus de tout réseau, sans relation de solidarité, etc. ?

2) Est-ce que le problème de l'adresse de l'habitat peut se poser de la même façon pour tous, en particulier pour les personnes à forte mobilité, errants, etc. ?

Peut-on espérer (doit-on espérer) qu'on réussira, groupe de pauvres par groupe de pauvres, à chaque commune les siens, et pas ceux des autres ?

A l'époque actuelle, qui est celle d'une mobilité généralisée, peut-on envisager l'insertion exactement dans une stabilité qui est plutôt celle d'il y a 50 ans ?

➔ Avec l'apparition du RMI, les médecins des centres de santé des Hauts-de-Seine ont commencé à constater que parmi leurs patients, ceux qui bénéficient du RMI sont souvent en mauvais état de santé. Les témoignages des services sociaux nous ont confortés dans cette impression.

Nous avons donc décidé de proposer des bilans de santé aux bénéficiaires du RMI dans le cadre du programme départemental d'insertion. Ces bilans ont débuté sous forme de test au centre de santé de Clichy dès novembre 1989.

Notre philosophie, lors de l'élaboration du contenu du bilan a été de réapprendre aux RMistes à consulter un médecin, à se soigner, à prendre soin de leur corps, sur la base du volontariat de leur part.

A la différence des bilans de santé traditionnels peu adaptés à cette population, nous avons privilégié la qualité de la relation entre le médecin généraliste et le bénéficiaire du bilan. C'est ainsi qu'après un accueil personnalisé le RMiste effectuant un bilan de santé chez nous est reçu pendant 40 minutes par le médecin généraliste. Ce dernier procède à un entretien approfondi, un examen clinique soigneux et détermine les examens complémentaires qu'il propose. Le bénéficiaire se voit proposer systématiquement une consultation auprès d'un chirurgien dentiste qui établit un devis de prothèse si nécessaire, et d'un ophtalmologiste qui prescrit des lunettes en cas de besoin. Des fonds ont été réservés au niveau départemental pour la prise en charge des frais de prothèse.

Le médecin généraliste prescrit en outre les examens de laboratoire, de radiologie et les consultations de spécialistes qu'il juge utiles.

Lorsque tous les examens demandés sont réalisés, le bénéficiaire revoit le même médecin généraliste pour une synthèse du bilan. Le médecin remet à l'intéressé les conclusions personnalisées assorties de conseils médicaux en vue d'une insertion. Il adresse au médecin traitant du bénéficiaire un exemplaire du bilan effectué.

Ajoutons encore que tout cela donne lieu à une étude à laquelle participe le réseau des centres de santé des Hauts-de-Seine. Elle a pour objectif d'évaluer les maladies et handicaps dont souffrent les bénéficiaires du RMI examinés. Les médecins sont invités à donner leur opinion sur les capacités de réinsertion dans le respect de l'anonymat.

Les partenaires sociaux, les services instructeurs sont associés à tous les niveaux du bilan lors de la prise de décision d'effectuer un bilan de santé qui peut être l'objet du contrat santé, lors des conclusions par l'intermédiaire du cahier de suivi.

Le retour de l'information sera en outre assuré à travers l'étude qui rendra compte des maladies observées dans le respect du secret médical.

Ce travail a reçu un avis favorable du Département des Hauts-de-Seine et de la Préfecture. La Caisse Primaire d'Assurance Maladie hésite encore à ce jour à apporter sa participation financière.



Problèmes liés à la toxicomanie et à la séropositivité .

Dans les Yvelines, un dispositif permet d'avoir accès aux soins gratuits (médecins, pharmacien). Certains toxicomanes ont modifié leur toxicomanie en poly-toxicomanie c'est-à-dire mélange de médicaments et d'alcool. Le dispositif de soins gratuits leur permet de se faire délivrer les médicaments qu'ils revendent.

D'autre part quelle insertion sociale dans le cadre du RMI pour les jeunes adultes séropositifs ?

Les psychiatres ou psychologues refusent toute obligation de soin (par rapport aux alcooliques ou toxicomanes) dans le cadre du contrat d'insertion du RMI. Leur problème principal de désinsertion ne peut donc pas apparaître dans leur contrat d'insertion ?



Les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion, sans protection sociale lors de l'instruction du dossier, ont, conformément à la loi, les droits ouverts à la Sécurité Sociale, les cotisations étant payées par l'Aide Sociale.

Les demandes sont traitées sur le principe du droit commun et la Caisse Primaire d'Assurance Maladie exige le paiement effectif des cotisations avant d'ouvrir les droits pour ces bénéficiaires.

Ces versements, effectués selon les règles de la comptabilité publique demandent quatre à six semaines, ce qui amène le Centre Communal d'Action Sociale à accorder l'aide médicale gratuite sans sécurité sociale en attendant l'affiliation.

Malgré plusieurs interventions la Caisse Primaire d'Assurance Maladie n'entend pas modifier son attitude.

Il serait cependant souhaitable que les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion puissent obtenir l'ouverture de leurs droits à l'assurance maladie-maternité sur présentation de leur notification d'attribution du Revenu Minimum d'Insertion étant donné que les cotisations sont obligatoirement payées par le Département selon le principe d'une base forfaitaire.



La prise en charge des problèmes de santé semble s'inscrire comme l'étape préalable et obligatoire pour un certain nombre de bénéficiaires du RMI, en difficulté de comportements à cause notamment de l'alcoolisme.

Une réflexion s'impose pour tendre à coordonner les instances médicales associatives simples et susceptibles d'accompagner ces populations par ailleurs mal connues sur le plan épidémiologique.

Les exposés illustrant "le RMI au Quotidien" ont fait une référence rapide mais répétitive.

Ne conviendrait-il pas que les opérateurs du terrain soient informés sur les différentes structures de soins d'accompagnement des sujets en difficulté avec l'alcool, ou les réseaux susceptibles de les aider dans ce parcours difficile ?



Expérience de Créteil-Solidarité.

En 1987 a été ouvert à Créteil un Centre de Consultations Médicales et Sociales avec pour partenaires : la ville de Créteil (C.C.A.S.), la DDASS et les associations. 50 médecins généralistes bénévoles assurent avec des assistants sociaux (CRAMIF) les consultations.

Les consultants viennent pour un problème de santé, le milieu social met en évidence une "situation" sociale difficile ; notre objectif est de proposer une orientation sociale leur permettant de recouvrer leurs droits.

Une évaluation de notre activité et des besoins des populations consultantes a été mise en route dès le début.

Aujourd'hui, 12 mois après la mise en place du RMI, un nombre important (15 à 20 %) de nos consultants sont "RMIstes", mais n'ont souvent pas les moyens de faire l'avance d'une consultation dont le coût n'est pas que de 85 F (C conventionnel) mais 85 F + 250 F coût moyen de l'ordonnance du médecin généraliste) + coût des examens. En cas de besoin, médicaments et examens sont pris en charge par la carte santé.

Le modèle de la carte santé peut être intéressant. La possibilité d'un bilan sanitaire dans le cadre du RMI est aussi une question que nous nous posons ; nous souhaitons que dans ce cadre les bénéficiaires aient accès au médecin de leur choix.



- En avril 86, Médecin du Monde (M.D.M.) préoccupé par les problèmes de santé des populations les plus défavorisées dans notre pays, crée la Mission France et ouvre son premier centre d'accueil médical et social à Paris, qui sera suivi d'une vingtaine dans toute la France. Le but de cette mission : accueillir, écouter, soigner puis témoigner, interpellier.

- Fin 86, une étude informatisée portant sur plus de 1 000 dossiers fait apparaître un "profil-type" inattendu du patient ayant recours à nos soins : un homme jeune, français, isolé, sans emploi depuis plus d'un an, sans ressources, dans des conditions de logement précaires (70 % des cas dont 30 % de sans abri).

- Fin 88, après le vote du RMI (et à Paris l'annonce de la carte Paris-Santé) nous avons fait un rêve : disparaître dans l'année qui suivrait, faute de consultants. D'autant que quelques mois plus tard, lors des premières évaluations, apparaissait le "profil-type" du "RMIste" parfaitement superposable à notre "patient-type".

- Février 90 : plus d'un an après la mise en place du RMI, force est cependant de constater que le nombre de nos patients va plutôt croissant et que - mis à part une légère modification du pourcentage des Etrangers par rapport aux Français - les caractéristiques de notre population sont restées stables en tous points. Comment interpréter ce phénomène ? C'est un de nos soucis actuels. Mais certaines évidences apparaissent dès à présent :

- \* Pour certains la méconnaissance persistante du RMI et des possibilités d'y accéder.

- \* Des difficultés administratives de constitution des dossiers (spécialement pour un "sans domicile fixe").

- \* Pour ceux qui ont pu obtenir le RMI : une mauvaise information concernant le volet Assurance-maladie, une impossibilité pour le plus grand nombre d'assumer l'avance des frais de santé et le ticket modérateur. Des difficultés accrues pour un RMIste d'obtenir une AMD etc...

De nombreux points restent donc très problématiques avant de pouvoir espérer une réinsertion de ces populations dans le circuit normal d'accès aux soins et ce faisant .... la réalisation de notre rêve !



#### La question de l'illettrisme

Parmi les allocataires ou bénéficiaires, une proportion importante, entre 40 % et 50 %, sont en situation d'illettrisme, c'est-à-dire qu'ils ont peu ou prou des difficultés face aux savoirs de base :

lecture, écriture, calcul, raisonnement logique, notion d'espace, de temps. Il semble au GPLI (Groupe Permanent de Lutte contre l'Illettrisme) que les difficultés de ce public, leurs capacités, sont à prendre en compte de manière qu'il puisse leur être proposé des activités d'insertion adaptées à leur profil divers, hétérogènes, liées à leur histoire.

Les actions à proposer devraient prendre en compte, à partir d'un "diagnostic" pertinent (!) la restructuration de la personne, la création ou recréation d'une motivation, la culture, la formation, l'emploi, sans pour autant qu'une de ces étapes soit obligatoire.

En effet, il serait trop facile de croire que la seule solution pour des publics en situation d'illettrisme serait de les envoyer dans des formations, lire, écrire, compter.

En effet si pour certains cela peut être d'emblée la bonne solution, pour d'autres une période de "sas" restructurante, remobilisante peut être nécessaire. Le passage par des activités "attractives" menées avec des professionnels telles que théâtre, musique, vidéo, informatique, etc. est parfois indispensable.

Enfin l'emploi n'est pas, sous prétexte d'illettrisme, à écarter d'emblée. Il existe dans le tissu économique des interstices occupables, si toutefois on en fait l'analyse, la recherche, et si un suivi de l'emploi est effectué tant auprès de l'illettré que de l'employeur.



Je ferai cinq remarques :

1) Il sort, par an, des prisons de la région parisienne, 30 000 personnes - en chiffre ronds. On peut estimer, au moins, pour ne pas soulever de polémique, à 3 000 personnes, le nombre d'adultes sans revenus et en difficulté majeure d'insertion. Concrètement, c'est en moyenne 60 personnes pour Fresnes et 70 pour Fleury qui sortent chaque jour.

2) A l'évidence, ce n'est plus l'homme mais le nombre de ces hommes qui pose problème, d'autant plus que leurs difficultés sont massives, multiples, agglutinées en grappe. Il faut penser à un marché, qui se crée, de la resocialisation.

3) Ce qui impose, parce qu'on ne voit pas comment faire autrement, à une industrialisation, à déterminer des protocoles de resocialisation (ou de socialisation). Il faut penser des profils bas : avant le logement, l'abri, etc. ?

4) Du coup, il faudrait savoir, sur Paris, où sont, vivent, circulent les "sans domicile fixe", comment ils résolvent des difficultés "bêtes" mais redoutables : avant le soin des dents celui des pieds, avant la douche l'épouillage, le coiffeur, les parasites... Il faudrait une cartographie,

impossible à monter d'abord parce que les garants démocratiques (loi informatique et liberté) seraient facilement débordés.

5) Il est évident que le service des sortants de prison (SRIOSP, 4/14, rue Fenas, PARIS) embouteille les services sociaux ou médico- sociaux ou administratifs (RAS de Paris, Préfecture, carte d'identité, médecine, hôpitaux, hébergement, stages... etc.).

Il faut penser à l'aménagement du droit, pour que les droits de chacun, s'il est très démuné, soient respectés concrètement.

**L'AN 2  
DU RMI**

**Georges HATCHUEL**

**Directeur Adjoint du Crédoc**

**Rapporteur de l'Atelier 1 :  
LES RMISTES, DES ALLOCATAIRES SOUS CONTRATS**

Dans cet atelier consacré au contrat, à chacune des questions que le Président ou le rapporteur ont tenté de poser aux différents intervenants, les réponses pratiques du terrain ont aussi été des interrogations. Autrement dit nous n'en sommes, pour l'heure, qu'à la mise en évidence des principes généraux de la prestation, et manifestement, le contrat en tant que tel est une pratique nouvelle, une pratique qui en a parfois désarçonné plus d'un, une pratique qui mérite aussi beaucoup d'échanges et beaucoup d'actions coordonnées.

Première question : de quel type de contrat s'agit-il ? S'agit-il d'un véritable contrat au sens que le droit attache à ce terme ? Non, parce que le contrat d'insertion dans les textes de loi a un caractère trop imprécis : imprécision du contenu du contrat, imprécision sur les obligations des parties. Non, également, en raison de la difficulté à qualifier les parties elles-mêmes du contrat. Cela semble simple au moins pour l'un : le signataire, le bénéficiaire du RMI lui-même. Or même là, l'identification de la partie n'est pas aisée puisqu'on sait que, dans un certain nombre de cas, ce contrat vaut engagement, non seulement pour le RMiste, mais aussi parfois pour son conjoint, parfois pour ses enfants, donc pour l'ensemble de la famille. Qui donc est le véritable signataire du contrat du côté du bénéficiaire ?

Mais de l'autre côté aussi, pour les institutions, qui est le signataire ? S'agit-il du Président de la Commission Locale d'Insertion? Mais la CLI n'est pas une personne morale. De qui s'agit-il donc ? S'agit-il de l'Etat ou du Département ?

Il y a cependant une raison qui ne nous fait pas douter qu'en réalité, il y a bien un contrat. Ne faut-il pas voir dans la contractualisation du mécanisme, la possibilité enfin affirmée de l'individu de se trouver dans une situation d'indépendance ? Dans ce cas, il ne subit plus un mécanisme qui a mis en place, de façon autoritaire, quelque chose d'imposé provenant des administrations. Mais à l'inverse, il doit être en mesure d'exprimer ses choix, en principe, librement. Autrement dit, la contractualisation du mécanisme d'insertion pose le problème de la liberté du signataire. Il s'agit de savoir s'il y a entre le bénéficiaire et l'autre partie signataire du contrat échange ou obligation ? Echange de volonté, voilà le sens de la contractualisation de la loi du 1er décembre 1988.

Mais tout ceci pose une question de fond : Dans quelle mesure le bénéficiaire participe-t-il effectivement à la définition du contrat ? Le rapport n'est-il pas déséquilibré entre un travailleur social qui concède ou une administration au sens large qui attribue une allocation vitale pour le demandeur, et de l'autre côté un demandeur mis dans une situation de dépendance qui l'amène à solliciter la prestation et qui n'a, en l'occurrence, pas la possibilité de refuser. Comment peut-il même agir sur les modalités du contrat ? La contractualisation n'est réussie que si le bénéficiaire participe à la définition du projet d'insertion, si ce projet tient compte de ses aspirations et préoccupations. Mais on admettra que cet objectif est particulièrement complexe compte tenu des populations concernées et du décalage assez important entre l'offre d'insertion et la demande.

D'autres questions liées au contrat se sont posées dans l'atelier. J'en citerai au moins trois.

Premièrement, s'il y a une insuffisance dans les propositions d'insertion, s'il y a inadaptation pour le RMIste lui-même, y a-t-il des sanctions vis-à-vis des institutions qui ne proposent rien au bénéficiaire ?

Deuxième question. Peut-il vraiment y avoir liberté de l'allocataire face à un contrat qu'il ne comprend pas toujours ? Les cas de ce type, semble-t-il, sont nombreux.

Enfin, troisième question : quand peut-on dire qu'on est sorti du dispositif ? Quand le contrat prend-il fin ? Est-ce lorsqu'on travaille et qu'on ne peut plus bénéficier de la prestation, quand on retrouve un travail pendant deux mois ? Y a-t-il vraiment un parcours réel d'insertion si, précisément, on recommence chaque fois un nouveau parcours d'insertion avec la signature d'un nouveau contrat ?

Je reviens à la question du décalage relativement important qu'on constate aujourd'hui entre le nombre de bénéficiaires du RMI et le nombre de contrats qui ont été signés. Les chiffres ? Selon que l'on fasse le calcul en proportion de ceux qui touchent le RMI depuis plus de trois mois ou en proportion de tous les bénéficiaires, le taux de signature des contrats est compris entre 25 et 33 %. Entre un quart et un tiers des bénéficiaires du RMI auraient signé un contrat d'insertion. A quoi est dû ce décalage important ? Ceci peut tenir à plusieurs causes. Aussi bien à l'absence de proposition d'insertion qu'au désir de l'individu de ne pas accepter telle ou telle proposition qui lui est faite. Les procédures elles-mêmes peuvent être en cause : difficultés éventuelles de mise en place, absences éventuelles de coordination entre les différents partenaires, problèmes qui peuvent exister entre les CLI et les travailleurs sociaux instructeurs du dossier, mauvaise compréhension de la notion du contrat, absence de dynamique, problèmes politiques dans quelques municipalités qui ne souhaiteraient pas s'engager dans ces procédures contractuelles. Si toutes ces questions se posent, s'il y a un tel décalage, c'est que les causes ne sont pas uniques. En l'occurrence, selon les lieux, selon les CLI, selon les départements, telle ou telle cause a plus ou moins d'importance. La principale est liée à l'absence de moyens. Je citerai plusieurs exemples : absence de moyens souvent dans les grandes villes, absence de moyens dans les CCAS quant au nombre de travailleurs sociaux, absence de moyens techniques humains, absence de soutien pour essayer de déceler des offres d'insertion. On pourrait dire aussi que dans la loi, il est prévu que l'instruction sociale, c'est-à-dire la préparation du contrat, soit effectuée par l'organisme qui a reçu la demande d'allocation. Alors fallait-il lier la réception de la demande, l'instruction administrative et la préparation des projets d'insertion ? En tout état de cause, cela pose de gros problèmes aux petits CCAS qui ne disposent pas des moyens permettant de suivre cela.

Je citerai plusieurs autres problèmes qui ont été abordés et qui me paraissent importants pour la discussion.

Premier problème. Celui de la distinction entre l'instruction du dossier de prestation et la définition du contrat. La distinction existe, mais elle n'est pas complète puisque l'attribution de la prestation monétaire dépend du Préfet et le contrat dépend de la CLI. Mais le travailleur social, lui-même instructeur du contrat, n'est pas pour autant allégé d'un certain nombre de tâches de vérification, de validité, des caractéristiques donnant lieu à prestation. On peut se demander s'il faut aller jusqu'au bout de cette distinction en séparant mieux l'insertion proprement dite de la prestation.

Deuxième problème. C'est celui de la relation existant entre le processus d'élaboration du contrat et le bilan à effectuer sur le bénéficiaire. Y a-t-il une approche qu'on pourrait qualifier de

linéaire qui consiste à commencer par un bilan et qui débouche sur un contrat ? Contrat qui définit un plan d'insertion, dont la mise en œuvre sera évaluée en fin de période ? Ou bien est-ce que l'on met en avant l'interaction qui existe entre les divers aspects : la nécessité d'établir un bilan global, le besoin pour certains intéressés d'un processus de repositionnement personnel qui entraîne une participation active et pose le problème de l'insertion en tant qu'itinéraire ? A quel moment, dans ces conditions, le contrat doit-il être mis en œuvre ? Est-ce qu'il doit se signer pour qu'il y ait un véritable itinéraire d'insertion ? Est-ce qu'il doit se signer dès le début, comme c'est prévu dans les textes ? Ou est-ce que, finalement, le contrat ne doit-il pas être une étape dans l'itinéraire d'insertion ? Autrement dit, il apparaît que, pour une partie d'entre elles, les raisons du décalage entre les prestataires et les contrats signés tiennent aussi à la démarche adoptée par certains. Le décalage serait lié à la nécessité de s'engager dans un bilan préalable qui peut prendre un certain temps avant la signature du contrat.

Enfin, et j'en terminerai par là, c'est une interrogation sur le décalage entre l'offre de l'insertion et la demande éventuelle. Le désaccord du bénéficiaire sur l'action d'insertion qui peut lui être proposée implique-t-il une autre proposition, ou implique-t-il son exclusion du système ? L'insuffisance de l'offre aujourd'hui peut opérer un tri dont les victimes sont ceux qui ne disposent pas des atouts nécessaires sous forme de capital économique, culturel, social, etc. Ne risque-t-on pas, dans ces conditions, de voir une nouvelle exclusion sur le marché de l'insertion du RMI, sur le marché des contrats, dès l'instant où il va apparaître un double marché entre ceux à qui on proposera des contrats d'insertion professionnelle et ceux à qui on ne proposera rien, ou à ceux à qui on ne proposera que des insertions sociales, "répétitives" ? Autrement dit, il ne faudrait pas que le droit à l'insertion des exclus ouvre un nouvel espace de ségrégation, ou de discrimination pour ceux qui sont en dehors des possibilités d'insertion dans le monde professionnel. Pour éviter cela, un gros travail a déjà été accompli. Il en reste un énorme à poursuivre. Ceci dit, je reprendrai le mot du professeur ALFANDARI qui présidait l'atelier : *"On peut faire des contrats la pire des choses, si on les prend au pied de la lettre, c'est-à-dire comme une stricte contrepartie obligatoire"*. Or la loi, précisément, est floue. Est-ce que la notion même de contrat ne peut donc pas être utilisée pour que l'individu puisse s'en servir pour recouvrer son autonomie, s'engager dans un vrai processus actif d'insertion ? C'est cette conception qu'il faudrait que la pratique privilégie mais pour cela le manque de moyens est aujourd'hui patent. C'est sur ce point qu'il faut aujourd'hui agir.

**Michel LEGROS**

**Directeur de Recherches, Responsable du Département  
"Evaluation des Politiques Sociales" au Crédoc**

**Rapporteur de l'Atelier 2 :  
LA PRESTATION FINANCIERE ET SES PROLONGEMENTS**

Du point de vue de la prestation, le RMI représente une force, un ensemble de risques, des lacunes mais aussi l'occasion d'une créativité.

#### **Une force**

C'est d'abord une force parce qu'il s'agit d'un changement de système de valeurs. La pauvreté dans le contexte du RMI, ce n'est plus une tare, mais l'occasion de passer d'une aide aux familles méritantes à un droit ouvert. Et en ce sens-là, c'est la question de l'identité de l'allocataire qui est posée. On pourrait dire que le RMI, dans ce contexte-là, n'est pas une prestation comme les autres mais devient, en quelque sorte, un outil de citoyenneté.

Le deuxième aspect de la force du RMI, c'est de réaliser, au niveau macro-économique, un transfert social. Il y a environ 8 milliards qui sont en jeu. A qui cet argent profite-t-il ? Au logement ? Aux commerçants ? Quels sont les équilibres qui sont modifiés par le RMI, par cette masse financière en jeu ?

Troisième force. C'est un élan. Et d'abord un élan pour des travailleurs sociaux qui affirmaient dans l'atelier : "mais finalement, même si la somme n'est pas très importante, lorsque

l'on a apporté cette somme-là, on peut enfin passer à autre chose. Alors on peut aller un peu plus loin. On peut faire un autre type de travail social."

Le RMI est donc une force. Mais toute force engendre aussi un ensemble **de risques**.

Ces risques sont multiples. Ce sont d'abord les risques de la complexité. Notre système de prestations sociales est un système qui est complexe. Il y a plus de 26 prestations familiales. On a rajouté une prestation qui, en apparence, est simple. Mais quand sur du complexe vous greffez du simple, finalement, vous vous retrouvez avec quelque chose de compliqué. Ce qui veut dire que, y compris dans les modes de gestion, y compris dans les distorsions que l'on constate d'un département à l'autre, d'une CAF à l'autre, y compris et peut-être surtout dans des points particuliers comme le recouvrement des indus, on a affaire à un dispositif qui finit par acquérir un réel degré de complexité. De ce degré de complexité naît le risque de l'exclusion. Pourquoi ? Parce que, parfois la mécanique est lente, en dépit de l'effort des gestionnaires. Il y a une brochure sur le RMI au journal officiel, elle doit faire 231 pages..., c'est relativement compliqué à suivre. D'où le risque de l'exclusion.

Mais il y a aussi un autre risque qui est celui de la désinsertion. En donnant le RMI, en le proposant à un certain nombre de gens, on conduit des personnes à passer du stade de la débrouille à celui de la gestion d'une prestation. Ce qui veut dire que l'on risque, dans certains cas, minoritaires, peut-être, mais non moins réels, de casser les réseaux dans lesquels des gens se trouvaient insérés et sans que se mettent en place de nouveaux réseaux.

Enfin le risque de l'assistance. Finalement, va-t-on, à terme, avoir un RMI qui joue le rôle de filet de sécurité en cas de difficultés conjoncturelles ? Ou va-t-on vers un RMG, un Revenu Minimum Garanti, qui permettrait à des populations d'avoir de réels espoirs de réinsertion ? A partir de là, que doit-on faire ? Renouveler systématiquement la prestation tous les trois mois ? Ou inventer une autre formule à plus long terme ? Mais là, on sort du dispositif actuel.

### **Les lacunes**

Certains trouveront que la première des lacunes réside dans la faiblesse du montant du RMI. Et certains dans l'atelier y voyaient finalement, dans ce droit à la survie, le souvenir de l'ancienne charité : "en donner un peu mais ne pas en donner trop". En ce sens-là, on n'a peut-être pas rompu complètement avec les anciens pré-supposés qui géraient nos rapports à la pauvreté.

Autre lacune : l'instabilité d'une allocation qui est une allocation différentielle révisée parfois semestriellement mais souvent trimestriellement. A combien vais-je avoir droit ? Et si je travaille

un peu et si je fais quelques boulots au noir, qu'aurai-je le mois prochain ? Pour un certain nombre de gens, ce mécanisme est générateur d'instabilité. Il faudrait ajouter aussi, parmi les lacunes, l'exclusion finalement de fait d'une partie des familles nombreuses. Le RMI est quand même le seul type de prestation à tenir compte, globalement, des prestations familiales légales. Cela ne relève pas seulement du RMI mais de l'ensemble de la politique sociale : il faudrait être prudent quand on parle d'insertion avec 2 000 F. Beaucoup de participants ont soulevé le problème : il faut tenir compte des blocages du marché du logement, par exemple sur la région Ile-de-France. Sans parler des blocages sur le marché du travail ! On rencontre, non plus les lacunes, mais les véritables limites de la prestation.

Enfin, à côté de la force, à côté des risques, à côté des lacunes, il y a une **créativité**. En faisant le tour des participants de l'atelier, nous découvrons que, à côté de la prestation légale, il existait des quantités de compléments que les uns et les autres avaient mis en place. Dans tel département, on inventait des allocations-logement complémentaires, dans tel autre, on donnait des forfaits-soins complémentaires. Tout une panoplie d'innovations est née en termes de compléments mais aussi, en termes d'accompagnement, en termes d'information, en termes de multi-partenariat. En ce sens-là, autour de la prestation, autour de ce transfert financier, il y a là l'occasion d'une réelle créativité. Evidemment, on peut se demander si cette créativité n'entraîne pas de nouveau une certaine complexité. C'est toute l'opacité de ce dispositif du RMI. Tout ce dont on parle autour de partenariat ou de multi-partenariat ne va-t-il pas nous entraîner vers un dispositif de politiques sociales qui soit à son tour très complexe et très difficile à gérer ? C'est la voie pessimiste. Il y avait dans notre atelier une autre voie plus optimiste qui disait *"mais après tout, face à la complexité de notre système de prestations sociales, peut-être faut-il faire du RMI un révélateur des insuffisances de notre législation sociale et, à partir de là, avancer plus loin dans une direction qui soit une voie réaliste et une voie de simplification, en un mot. une voie de service"*.

L'An 2 du RMI

**Hugues SIBILLE**

**Directeur Général du Groupe TEN  
Rédacteur au Mensuel Alternatives Economiques**

**Rapporteur de l'Atelier 3 :  
QUELLE INSERTION PROFESSIONNELLE ?**

Le titre de l'atelier n° 3 était "quelle insertion professionnelle ?". Je cherchais des sous-titres à cet atelier. J'avais trouvé : "mais où sont donc passées les entreprises ?" et "l'insertion professionnelle : faire tomber les murs et construire des ponts".

Dans cet atelier, il y a d'abord eu un très fort consensus sur le fait que le RMI ne pouvait pas être un système qui pérenniserait, hors travail, la population RMiste. Dans la société dans laquelle nous vivons, l'objectif est bien une forme de retour au travail. Ensuite, le problème est de savoir comment on va faire cette insertion professionnelle .

J'ai organisé les choses qui se sont dites dans l'atelier autour de cinq idées propositionnelles ou constructives pour l'avenir. Ce sont les suivantes : personnaliser le public, mobiliser les entreprises, décloisonner les acteurs, avoir une vision locale cohérente de l'insertion, et enfin, dépasser la culture du chiffre.

#### **Personnaliser le public**

Il y a eu un débat très clair qui conduit à penser qu'il faut éviter de segmenter les publics (dire qu'à l'intérieur du RMI il y a trois ou quatre populations de RMistes et que l'on va agir de telle manière avec telle sous-population du RMI) et qu'il faut en même temps prendre en compte la

spécificité de chaque personne qui est potentiellement à réinsérer sur le plan professionnel. On nous a rappelé qu'à l'heure actuelle environ 150 000 des allocataires se trouvent en situation de réinsertion professionnelle potentielle. Ce qui est considérable. L'enjeu se situe bien là. La preuve, 53 % de ceux qui ont signé un contrat soit n'ont jamais travaillé, soit n'ont pas travaillé depuis trois ans. On voit bien, derrière ces chiffres, que le problème de l'emploi et de l'insertion professionnelle est déterminant. Face à cela, deux idées ont été émises.

La première est d'essayer de repérer, dans les entreprises, des créations d'emplois non qualifiés. Nous avons tous une vision trop marquée par l'emploi de techniciens et d'ingénieurs très qualifiés. Il nous a été rappelé qu'en France, au cours de la dernière année, il s'est créé un million d'emplois non qualifiés. Il y a donc possibilité de proposer aux entreprises de recruter pour ces emplois non qualifiés des gens peu ou pas qualifiés, plutôt que de recruter des gens sur-qualifiés. Cela constitue un gisement potentiel pour l'insertion professionnelle des RMistes.

La deuxième idée pour travailler sur ce public de façon personnalisée c'est bien sûr celle du parcours d'insertion, celle de la personnalisation du travail. Pour y parvenir : avoir des gens qui, comme par exemple à Rennes, soient des professionnels de l'animation de l'insertion, qui maîtrisent à la fois la dimension du travail social et la dimension de la gestion de l'emploi. Un mélange de prospecteur de l'ANPE et de travailleur social.

### **Mobiliser les entreprises**

Nous nous sommes amusés à faire un petit referendum dans cet atelier où nous étions très nombreux. Et il y avait, en tout et pour tout, deux personnes issues de près ou de loin du monde de l'entreprise. Cela a quand même suscité un certain nombre d'interrogations sur la manière dont l'ensemble des acteurs du RMI travaillaient avec les entreprises. En particulier, il a été dit qu'aujourd'hui un nombre important d'entreprises sont prêtes à agir pour faire de l'insertion professionnelle mais que l'on ne sait pas suffisamment travailler avec elles, communiquer et trouver les bons moyens d'entrer en contact avec elles. Il y a sûrement là un certain nombre de choses à creuser. En particulier, ces entreprises, prêtes à faire des choses, ne sont pas représentées au plan collectif. On n'a donc pas d'interlocuteur global. On pourrait envisager de faire émerger cette représentation en créant des clubs locaux d'entreprises qui sont des acteurs potentiels de l'insertion professionnelle. Ces initiatives peuvent émaner des élus, des collectivités ou des associations. L'important est de faire émerger ce tissu d'entreprises prêtes à prendre des responsabilités. C'est cette notion de pont, dont je parlais tout à l'heure. Il faut construire des ponts, construire des passerelles avec les entreprises classiques vers les associations intermédiaires ou les entreprises d'insertion. Il faut que ces passerelles existent. Pourquoi, par exemple, ne pas attirer

les entreprises elles-mêmes vers les entreprises d'insertion ou les associations intermédiaires en leur proposant d'être membres des associations, de présider éventuellement ces associations ?

### **Déclouonner les acteurs**

Je crois que c'est l'idée la plus importante dans la mesure où le cloisonnement reste fort aujourd'hui à l'intérieur des services qui gèrent le dispositif. On assiste quelquefois à de véritables guerres de tranchées plus qu'à un véritable travail collectif. C'est vrai aussi dans l'application de la décentralisation. Il a été dit : "La mise en œuvre de ce RMI (première grande loi post-décentralisation) ne doit pas être un cheval de bataille de la décentralisation dans lequel s'affrontent, au niveau local, des blocs de compétences ou de stratégies politiques".

Quatrième idée : avoir une **vision cohérente de l'insertion** qui permette de faire deux choses.

Premièrement, d'établir un meilleur lien entre ce qui se fait en matière d'insertion et de développement local au sens global. Ce qui est peu le cas aujourd'hui.

Deuxièmement, de mobiliser les acteurs autour de cette vision cohérente. Et là, il semble qu'il y ait encore beaucoup à faire. Il existe aujourd'hui des contrats de ville qui sont passés dans une dizaine de communes françaises. Au fond pourquoi ne pas essayer de généraliser la démarche, même là où il n'y a pas de contrat de ville avec l'Etat au sens strict. Cette démarche consiste à avoir une vision cohérente, une vision d'ensemble de l'articulation entre l'insertion et le développement local.

Cinquième et dernière idée : **dépasser la culture du chiffre**. Nous sommes, je crois, tous marqués par le type d'évaluation utilisé le plus souvent par le service public de l'emploi. Mais en ce qui concerne l'insertion professionnelle du public du RMI, l'approche du chiffre (donc le comptage des individus) doit être dépassée. Pourquoi ? Premièrement parce que cela prend du temps. Les systèmes de comptage sont toujours trop courts dans le temps et quand on prend la mesure, on peut se tromper au moment où on la prend. Et deuxièmement, il faut privilégier la qualité parce que nous sommes dans une situation où ce sont des itinéraires individuels qu'il faut trouver et que toute globalisation quantitative trop rapide peut être dangereuse.

L'An 2 du RMI

**Daniel LENOIR**

**Inspection Générale  
des Affaires Sociales  
Président de l'Association  
Alternatives Economiques**

**Rapporteur de l'Atelier 4 :  
L'INSERTION, UNE AFFAIRE DE VIE QUOTIDIENNE**

La difficulté, avec l'insertion sociale, c'est celle de la définition négative : l'insertion sociale, c'est tout ce qui n'est pas de l'insertion professionnelle. Une telle définition présente deux dangers : le danger de la globalité d'une part, celui de l'extrême diversité des situations d'autre part. On peut aussi rythmer l'insertion sociale autour de trois temps qui sont connus et qui ont été abordés dans l'atelier : le temps du logement, le temps de la santé et puis, là encore, tout le reste. Quelqu'un a même parlé, à ce propos, d'activités alternatives à l'oisiveté. Quelqu'un d'autre a parlé de primo-insertion. On pourrait encore parler d'insertion socio-économique ou de tout ce qui est en-deçà de l'insertion professionnelle.

J'ai essayé plutôt de reprendre la question de l'insertion sociale, telle qu'elle a été abordée par l'atelier, autour de trois questions :

**Comment se pose la question au niveau du public ?**

Dès que l'on parle de public, on est confronté au constat classique de sa diversité. Quelqu'un me faisait remarquer qu'on parlait souvent des RMistes globalement. Il est important, au contraire, de se rendre compte de cette diversité. Diversité par rapport au logement avec une distinction

essentielle entre les "sans domicile fixe" et les autres, pour qui se pose davantage la question du maintien. Diversité illustrée également par une enquête du CERC sur les diversités socio-économiques qui montrait que les RMistes restent porteurs de cultures différentes. Cette étude distinguait par exemple les déclassés industriels, les déclassés du milieu rural, les femmes seules, les immigrés, et ceux qu'on pourrait appeler les routards, qu'en d'autres temps on aurait appelés bohèmes. Diversité aussi par rapport aux questions de santé. Il y a eu plusieurs témoignages sur les problèmes spécifiques que pose l'alcoolisme. Quelqu'un plus spécialisé dans l'accueil des sortants de prison, eux aussi sans domicile fixe, parlait des problèmes spécifiques de podologie que rencontre ce public.

Le RMI a en effet levé le voile sur un public nouveau pour les institutions sociales ; ce qui a deux conséquences. Une première conséquence, c'est la nécessité d'un effort de coordination et de concertation avec notamment l'entrée plus importante des associations dans le jeu de l'action sociale. Ce qui a permis, dans un certain nombre d'endroits, de mettre en place un jeu à trois entre les travailleurs sociaux, les associations et les élus. Un jeu plus ouvert qui, parfois, permet de débloquer des situations qui, dans un jeu à deux, ne pouvaient pas déboucher. Mais ce public nouveau crée aussi un problème de moyens, à la fois parce que ces moyens sont, bien sûr, insuffisants au regard des besoins, mais aussi parce que cela suppose, pour les travailleurs sociaux, de redéfinir un certain nombre de tâches ou de leurs compétences, et donc de leurs qualifications.

**"Est-ce que le RMI a permis de lever tout ce qu'on pourrait appeler les effets de seuil par rapport à l'exclusion ?"**

Je prendrai deux exemples : l'un concerne le logement et l'autre, la santé.

Sur le logement, on a bien vu que le choix qui a été fait, d'une allocation nationale, ne permet pas de tenir compte des caractéristiques locales du marché du logement. C'est ce qui a amené une ville comme Besançon à compléter le RMI par une allocation municipale d'accession au logement. Mais il y a d'autres effets de seuil qui subsistent. Des effets de seuil qui sont liés notamment à la saturation du parc de logements. De ce point de vue-là, les organismes sociaux bailleurs de logements comme les HLM ont été interpellés, mais également les organismes privés qui ont un rôle à jouer dans des opérations de réhabilitation par exemple. Ces opérations de réhabilitation conduisent en effet à des phénomènes d'exclusion du fait du surcoût du logement qui en résulte. Peut-être, dans d'autres cas, faut-il aussi accepter de ne pas être trop ambitieux par rapport au logement, mais formuler un droit minimum à un abri. C'est ce qui a été dit notamment pour les "sans domicile fixe".

Par rapport à la santé, le problème du seuil d'exclusion n'est, là aussi, pas toujours résolu. Beaucoup ont cité le problème de l'avance pour la consultation, et de la prise en charge par le système social. C'est vrai que reste à résoudre, dans beaucoup d'endroits, le problème de la prise en charge du ticket modérateur et du tiers payant. Diverses solutions ont été évoquées dans l'atelier. La solution la plus citée est celle de la carte de santé avec prise en charge soit par mutualisation, soit par généralisation de l'aide médicale gratuite.

Enfin, le risque général en ce qui concerne ces effets de seuil est : "est-ce que le seuil de pauvreté ne risque pas d'être transféré juste au-delà du RMI ?" C'est là la question principale.

**Est-ce que le RMI permet aux populations qui en bénéficient d'accéder à une certaine autonomie sociale ?**

Le terme "autonomie sociale" conjugue "autonomie individuelle" et "socialisation".

Par rapport au logement, par exemple, plusieurs ont noté que les "sans domicile fixe" étaient dans des situations souvent très désocialisées et que le RMI constituait un point d'attache. D'autres ont insisté au contraire sur le fait qu'on arrivait ainsi à recréer des mécanismes de contrôle social analogues à ceux qui ont pu être critiqués au XIXème siècle. Et qu'en outre, cette solution n'était pas toujours adaptée au caractère mobile des populations qui peuvent bénéficier du RMI.

Autre expérience : un médecin d'un centre de Noisy faisait état de l'expérience des bilans de santé qui permettent un dialogue et, par ce biais, une réappropriation par les personnes elles-mêmes de leurs problèmes de santé. Mais plusieurs insistent sur le fait que dans notre société urbaine, des problèmes d'hygiène quotidienne ne peuvent être résolus, pour des populations du type de celles qui bénéficient du RMI, que si on leur permet d'accéder à une douche ou encore à une laverie.

Plus globalement, se pose la question de l'insertion socio-économique, question qui conjugue également la dimension individuelle et la dimension collective. Beaucoup ont insisté sur la nécessité d'un itinéraire individuel. L'exemple le plus frappant est celui de l'illettrisme. Il est nécessaire de motiver l'acquisition des compétences de base et la meilleure façon de motiver n'est pas forcément d'apprendre immédiatement à lire, à écrire, à compter. Cet itinéraire personnel passe par la reconnaissance sociale de la personne, et le contrat présente, à cet égard, un aspect positif comme forme de reconnaissance sociale. Plusieurs ont insisté sur la possibilité, à travers une activité, de retrouver un rythme, de reprendre un certain nombre de choses en main dans sa vie, de retrouver une utilité. Un exemple, dans ce domaine : la participation d'exclus à des actions humanitaires, où des gens qui sont dans des situations d'assistance se retrouvent, d'une certaine façon, en situation

de donner quelque chose. Quelqu'un, pour terminer, insistait aussi sur la nécessité de retrouver un certain plaisir de vivre.

Mais ce souci de respecter les itinéraires individuels a été un peu corrigé par d'autres qui posaient la question de la dimension collective de l'insertion en disant que les populations concernées participent parfois à des contre-cultures. C'est le cas notamment d'un certain nombre de "sans domicile fixe" qui ont leurs propres normes, leur propre culture et leurs propres réseaux de socialisation. Il y a le risque, en voulant absolument assister les gens, de casser ces insertions-là, sans pouvoir les remplacer par d'autres. Dimension collective qui peut aussi passer par un travail de groupe dans l'insertion. On peut citer l'exemple de cette initiative qui visait à faire une instruction en groupe du dossier RMI, ou encore des sessions de formation en groupe pour la rédaction du contrat.

Pour terminer cet inventaire nécessairement rapide, ce qui était frappant dans l'atelier, c'est que, pour plusieurs des expériences qui ont été citées, comme pour les personnes qui sont sur le terrain, s'exprimait le souci d'associer à l'action une démarche de recherche. Une démarche en termes de "recherche-action", c'est-à-dire un souci de réflexion à partir de l'expérience de terrain en association souvent avec des recherches de type universitaire. Une façon d'accumuler un savoir, en même temps qu'un savoir-faire, qui justifierait la prolongation de nos échanges d'aujourd'hui.

**Michel RAYMOND**

**Délégué Interministériel Adjoint  
au RMI**

Je vais essayer, à la lumière de ce qui vient d'être dit et de cette première année d'expérience du Revenu Minimum d'Insertion, de vous livrer quelques réflexions et quelques enseignements possibles aujourd'hui à travers ce qu'ont vécu environ 500 000 bénéficiaires du RMI depuis un an. Ils représentent globalement environ un million de personnes et je précise que ce chiffre avancé il y a un an était le nombre global de personnes et non pas le nombre de bénéficiaires. Il y a donc un léger décalage entre les estimations qui ont été faites au cours de l'été 1988 et les chiffres que l'on peut constater aujourd'hui. Ceci suppose de poursuivre les efforts de prospection afin que tous les bénéficiaires potentiels aient accès au RMI.

Une question un peu brutale qui n'a pas été abordée dans les ateliers : ces bénéficiaires du RMI, d'où viennent-ils ? Pourquoi aujourd'hui sont-ils au Revenu Minimum d'Insertion, dans cette situation de pauvreté et d'exclusion ? Il y a là une certaine évidence, mais si elle n'allait pas tout à fait de soi il y a un peu plus d'un an, c'est que les bénéficiaires sont, pour une très large part, les sous-produits de la crise et des mutations économiques des dix ou quinze dernières années.

Quelques éléments pour étayer cette affirmation :

- Tout d'abord, le parallélisme entre la proportion de bénéficiaires du RMI et le taux de chômage dans les départements. Il y a là une corrélation très forte.

- Deuxième élément, les bénéficiaires du RMI sont, pour une très grande majorité, des personnes sans travail depuis très longtemps : un an à trois ans pour beaucoup d'entre eux.

- Un autre élément est assez fondamental : près d'un bénéficiaire du RMI sur deux est un jeune de 25 à 35 ans. Il s'agit donc de jeunes qui n'ont pas réussi à s'insérer au cours des dix, quinze

dernières années ou qui ont vécu des parcours de "galère" à travers tous les dispositifs d'insertion, TUC, etc., mais qui, au bout du compte, n'ont pas pu s'insérer durablement dans la société, dans un dispositif professionnel. Ce sont des personnes seules, jeunes et sans formation pour une très grande part. Il y a là un enjeu de société fondamental car, si ces personnes sont durablement bénéficiaires du RMI sans réinsertion, on aura alors un dispositif d'assistance pour un grand nombre pendant des années, voire des décennies. Il y a là une interrogation. Ou alors on aura un dispositif qui ne sera pas de l'assistance mais qui ne les intégrera pas et on risque d'avoir une population marginalisée durablement et sans possibilité de réinsertion. Il y a un enjeu majeur pour que le dispositif du Revenu Minimum d'Insertion fonctionne au cours des mois et des années qui viennent, pour que ces jeunes bénéficiaires du RMI puissent être réinsérés. Ces constatations nous montrent bien qu'il y a un objectif préventif à assurer. Il y a bien sûr le volet "croissance économique" d'ensemble. Il est clair que c'est la création d'emplois qui permettra, pour une part, de faciliter les choses. Mais il faut arriver à ce que ces créations d'emplois profitent aux RMIstes ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas, et même rarement le cas actuellement.

- Il y a encore une prévention à mener au niveau des moins de 25 ans afin d'éviter que ces flux de jeunes qui ont alimenté le RMI ne se renouvellent. Je crois que des dispositifs du type crédit-formation ainsi que ceux de la loi du mois de décembre dernier sur la lutte contre l'exclusion professionnelle pour aider les jeunes les plus en difficulté doivent être utilisés au maximum pour éviter ces flux de jeunes inscrits au RMI.

Deuxième origine des bénéficiaires du RMI. On en parle beaucoup moins ; ce sont des femmes après une séparation. Il y a deux catégories : des femmes seules avec enfant qui sont plutôt dans les tranches d'âge jeunes, et puis la catégorie de celles qui ont dans les 40-50 ans ou 55 ans, qui ont élevé un certain nombre d'enfants, n'ont pas travaillé et se retrouvent, après une séparation, dans une situation tout à fait critique. C'est une autre sous-catégorie de bénéficiaires du RMI qu'il est important d'aider pour faciliter leur réinsertion.

Face à ces questions et à cet enjeu de société qu'est la réinsertion, que devient le dispositif du RMI ? On entend beaucoup de choses et, dans les rapports qui ont été faits, on a évoqué le risque de l'assistance. C'est effectivement un risque. On a évoqué aussi le problème de la contrepartie. Est-ce que le RMI va devenir une allocation contrepartie d'une activité d'insertion ?

**L'assistance.** Je crois que c'est important d'en parler parce que, dans notre activité au niveau de la Délégation Interministérielle, nous nous promenons beaucoup sur le terrain. Nous constatons qu'à tous les niveaux, dans les administrations, parmi les élus, on se contenterait souvent d'une prestation d'assistance. C'est la solution de facilité. On verse une prestation et puis

on n'a plus à s'en occuper. Cette idée est assez fréquemment répandue. C'est un petit peu : "on met 8 milliards et tais-toi". C'est une façon de se donner bonne conscience. Il s'agirait alors de gérer cette armée de pauvres sans bruit et sans gêne pour la société. Il y a là un écueil et un risque fondamental. Ce n'est pas l'option qui est retenue par la loi ni celle du gouvernement. Le Premier Ministre l'a rappelé de façon expresse à tous les Préfets dans une lettre au mois de novembre dernier, en répétant que, après la mise en route du dispositif du versement de l'allocation, la priorité absolue de leur action était l'insertion.

L'autre écueil que j'évoquais est l'**idée de contrepartie** à l'allocation. On la rencontre beaucoup dans les esprits sur le terrain. C'est l'idée suivante : on ne versera le RMI que s'il y a une contrepartie en termes d'insertion, voire en termes d'**activité professionnelle**. On assiste d'ailleurs à un certain nombre de dérives au niveau local. Certaines commissions locales demandent beaucoup plus que d'autres des suspensions de RMI. Il faut être vigilant sur cet aspect. Ce n'est pas le sens de la loi ! Il est vrai que la limite n'est pas toujours facile à trouver. Le contrat d'insertion n'est pas un contrat ordinaire. D'ailleurs, le Parlement a beaucoup débattu du terme "contrat". L'idée qui est derrière est celle d'un engagement réciproque entre un individu, bénéficiaire du Revenu Minimum d'Insertion et la collectivité. Il ne s'agit ni de l'Etat, ni du département, ni du président de la CLI. En l'occurrence le Président de la CLI représente la collectivité tout entière parce que l'insertion ne peut réussir que si toute la collectivité se mobilise. La solution réside en cette démarche tout à fait originale du contrat d'insertion qui est un engagement réciproque et non pas une obligation d'activité en contrepartie d'une allocation.

En définitive le RMI n'est pas simplement un droit à une allocation, c'est un droit global à l'insertion dans lequel l'allocation n'est que l'élément de base. Il va de soi qu'il n'y a pas d'insertion sans un minimum de revenus. Dans les rapports d'ateliers le problème de l'offre d'insertion a été évoqué. Il faut que la personne ait des capacités suffisantes en matière d'insertion pour que la collectivité puisse remplir son devoir en matière d'insertion, c'est-à-dire qu'elle puisse proposer des solutions et pas une seule mais plusieurs car le contrat doit être négocié et adapté au bénéficiaire. Il faut trouver la bonne solution. Le contrat peut être modifié par la suite. On peut ajuster sa durée et faire des contrats successifs afin de permettre une démarche constructive. Effectivement l'insertion prend du temps, surtout pour des populations très marginalisées. Mais il n'y a pas que des gens complètement marginalisés, il y a aussi une petite fraction de personnes aptes à reprendre un emploi très rapidement, qui ont pour seul problème l'exclusion par le revenu, sans autres difficultés. Il y a, à l'autre bout de l'échelle, des personnes qui sont très marginalisées depuis de nombreuses années. Plus le processus d'exclusion a été long, plus la démarche de réinsertion est difficile.

Une autre réflexion que je voudrais faire, c'est le scepticisme ambiant au niveau de l'insertion. On entend très fréquemment dire : "l'insertion, ça ne marche pas", ou même "ça ne peut pas marcher". On l'entend au niveau de l'administration et des media. Un certain nombre d'articles de presse l'ont dit également. L'insertion a démarré lentement. Il est évident que le dispositif d'insertion a été très difficile et très long à se mettre en place. L'insertion n'a réellement débuté qu'à l'automne dernier. Il y a un certain nombre de raisons objectives à ce retard. Il y a d'abord le choc (je parle pour la métropole) des 400 000 dossiers que les services instructeurs, les services sociaux, ont dû affronter au cours des premiers mois de 1989 pour absorber la montée en charge de l'allocation. C'est un choc considérable sur tous les services qui ont à s'en occuper. Ensuite les renouvellements trimestriels dont j'ai, bien entendu, évoqué la complexité tout à l'heure. La prestation est complexe parce qu'elle vient après d'autres systèmes complexes. A partir du moment où c'est une allocation différentielle et qu'on veut essayer de "coller" au plus près aux ressources des intéressés, c'est difficile ! Peut-être faudra-t-il y apporter un certain nombre d'ajustements et de simplifications. Ce n'est pas simple. Aujourd'hui les caisses d'allocations familiales en ont entendu "des vertes et des pas mûres". Il est vrai qu'il y a des erreurs. Il ne faut pas se voiler la face. Nous en rencontrons. Il y a quelquefois des délais trop longs, même anormalement longs. Mais un travail considérable a été fait au niveau des caisses d'allocations familiales comme des services instructeurs. Il ne faut pas retenir seulement les 5 ou 10 % de cas qui posent problème mais penser aux 90 % qui fonctionnent à peu près bien.

Certes, il y a eu ce choc de démarrage et tous les délais de la mise en œuvre du RMI. La mise en place des commissions locales d'insertion et du conseil départemental a pris du temps dans beaucoup de départements. Il y a eu les élections municipales et des discussions parfois longues et compliquées au sein des commissions et du conseil départemental qui ont fait prendre du retard, plus qu'on ne le souhaitait. C'est une réalité un peu incontournable.

Il y a un an, qui savait élaborer un programme départemental d'insertion ? Il y a un apprentissage à faire par tous les acteurs. Tout le monde s'est formé très vite. Le RMI a été mis en place. Jamais une loi n'a été mise en place aussi rapidement que celle-ci : même pas 15 jours après sa parution au journal officiel.

La méconnaissance des besoins a pesé sur les délais de mise en œuvre des programmes départementaux d'insertion lorsqu'ils étaient élaborés. Tout cela a pris un temps considérable. L'automne qui a marqué le démarrage de l'insertion. Nous nous en rendons compte dans nos déplacements dans les départements, les choses bougent. Il y a un véritable démarrage de l'insertion. On a évoqué le nombre des contrats. Il ne faut pas faire la culture des chiffres, mais

c'est aussi un élément à prendre en considération. Quand les bénéficiaires sont durablement sans contrat, il n'y a pas de démarche d'insertion et ils s'habituent à un versement d'allocations sans insertion et donc à l'assistance. C'est un risque. A l'heure actuelle on est aux alentours de 125 à 130 000 contrats. Il y a une montée en charge très rapide. Elle est de l'ordre de 20 000 par mois depuis deux à trois mois. Les départements qui ont un petit ou un moyen nombre de bénéficiaires (de l'ordre de 1 000 à 2 000) ont à peu près réussi à démarrer, un peu plus tôt que les autres, l'échelle étant plus humaine. Pour les départements qui ont 10, 15 000 bénéficiaires, le problème est considérable. Cela suppose une organisation préalable. Nous avons le sentiment que depuis trois mois environ, les choses avancent très concrètement, le nombre de bénéficiaires ayant un contrat augmente. Cela ne veut pas dire que tout va bien, mais la machine s'est mise en route.

Bien sûr, au-delà du nombre des contrats, il y a leur contenu et leur qualité. Il y a leurs renouvellements. Je ne dis pas que la simple signature d'un contrat est un achèvement, loin de là, le chemin est encore très long.

Dans nos déplacements on voit aussi bien des expériences, des innovations et des programmes qui deviennent, petit à petit des réalités.

Je parlais d'apprentissage tout à l'heure. On voit, effectivement, tout ce qui se fait au niveau des programmes ou des contrats. Le colloque d'aujourd'hui est l'occasion de confronter ces expériences. On voit qu'il y a des diversités d'approches et un certain nombre de difficultés. L'adaptation des actions aux besoins se fait aussi progressivement.

Je crois aussi que le RMI, à travers sa mise en place, a joué un rôle de révélateur et à ce titre il est un outil de transformation sociale. Il est révélateur des situations de pauvreté et d'exclusion. Souvent on se voile la face, on préférerait ne pas voir l'ampleur du phénomène. Là, il éclate en pleine figure aux yeux de tous. C'est un révélateur de problèmes spécifiques comme celui de l'alcoolisme. C'est un révélateur aussi des dysfonctionnements des administrations, des manques de protection sociale. Cela pose déjà, et cela posera un certain nombre de réflexions sur la complexité qu'on invoquait tout à l'heure. Elle vient d'un certain nombre d'autres dispositifs. Il est clair qu'il faudra les harmoniser et simplifier l'ensemble.

Le RMI est un outil de transformation sociale parce qu'il oblige à appréhender les personnes dans leur globalité. On ne peut pas découper un individu en tranches. Les problèmes de santé, de logement sont indissociables du problème de réinsertion professionnelle. Il y a donc là un phénomène nouveau par rapport au cloisonnement un peu traditionnel des intervenants. Globalité aussi au niveau de la prise en compte du foyer, et non pas simplement de la personne. J'insiste sur ce point

parce que c'est encore quelque chose qui est insuffisamment pris en compte. C'est souvent par les enfants qu'il peut y avoir une démarche d'insertion et surtout un enjeu qui peut faire éviter la reproduction de l'exclusion à la génération suivante.

Juste quelques éléments encore pour dire que le RMI, s'il est un révélateur, est aussi un acteur, un élément puissant pour faire bouger les choses. Et je voudrais aborder juste trois aspects de l'insertion qui recourent les travaux des ateliers, très brièvement.

Il y a eu trois lois dont deux sont définitivement votées, qui ont apporté des compléments à la loi du RMI. Sur le volet emploi-formation, vous connaissez les dispositifs de contrat de retour à l'emploi et de contrat emploi-solidarité. Vous savez aussi que s'ils concernent l'ensemble des chômeurs de longue durée, ils ont des volets spécifiques pour les bénéficiaires du RMI et qu'ils doivent constituer des outils majeurs pour l'insertion professionnelle. Il y a en même temps un nouveau dispositif d'incitation à la reprise d'activité qui est mis en place. Le décret est en cours de signature. Il simplifie et améliore l'ancien dispositif.

Il y a quelques interrogations sur ces dispositifs d'insertion professionnelle. Est-ce que les bénéficiaires du RMI prendront toute la place dans le dispositif des CRE (Contrats de Retour à l'Emploi) par rapport aux clients traditionnels de l'agence pour l'emploi ? Est-ce que les jeunes prendront la priorité sur les bénéficiaires du RMI dans les dispositifs du contrat emploi-solidarité ? Ce sont des questions que nous nous posons. Et il faudra une forte mobilisation sur le terrain pour que les bénéficiaires du RMI aient leur part dans ces dispositifs.

Je voulais évoquer l'aspect santé. Vous savez qu'il y a une loi qui a permis de légaliser les conventions entre les caisses primaires d'assurance maladie et les départements pour les cartes santé. C'est un point important. Et puis, je voudrais dire juste un mot sur le logement qui est un problème des plus difficiles à résoudre. La loi sur le logement des plus démunis est en cours de vote au parlement et suscite un certain nombre d'espoirs, mais elle reste à voter définitivement. Et là, je me tourne vers les parlementaires et en particulier vers le Président de la Commission des Affaires Sociales. Il faudrait que cette loi apporte réellement un plus aux bénéficiaires du RMI. Malheureusement un amendement qui a été voté en première lecture fait qu'il n'y aurait, à travers cette loi, pas un franc de plus apporté à l'insertion des bénéficiaires du RMI. C'est une inquiétude et j'espère que la loi définitive apportera des compléments.

**Jean-Michel BELORGEY**

**Président de la Commission des Affaires Sociales  
de l'Assemblée Nationale**

Je vais essayer, l'exercice n'est pas facile, de me situer à la fois à un niveau stratégique et philosophique. Je voudrais aussi parler de quelques chantiers précis où il y aurait peut-être matière, au prix de quelques coups de pouce soit dans un texte soit, en pratique, à désenclaver certains comportements pour résoudre les problèmes contre lesquels on bute.

Ma philosophie n'est pas fondamentalement éloignée de la vôtre. Pas plus que celle de la Délégation au RMI. Une loi a été votée, qui n'est pas un absolu, mais qui constitue un butoir par rapport à certains réflexes conditionnés du passé. Le mot contrepartie devrait disparaître du vocabulaire. Le mot assistance devrait, si possible, en être écarté le plus possible, étant entendu qu'il ne faut pas réduire les RMIstes à la prestation qu'on leur donne sans autres espérances en matière d'insertion sociale. Moins on prononcera, à leur endroit, le mot d'assistance (parce que la plupart du temps ce n'est pas de leur faute si finalement ils s'y attardent), mieux on se portera. La loi a marqué une étape dans une réflexion collective. C'est d'ailleurs le rôle de la loi. D'autre part elle a mis en place des mécanismes qui valent ce qu'ils valent, mais qu'il vaudrait mieux ne pas remettre en permanence en cause. Ne pas remettre en cause les textes législatifs et les faire vivre, ne pas remettre en cause non plus les mécanismes de répartition du pouvoir qu'ils ont organisés.

Le plus important c'est que le RMIste trouve son compte dans la loi qu'on a votée pour lui. C'est également que les opérateurs principaux, les travailleurs sociaux, les élus, les entreprises intermédiaires, ne soient pas découragés par l'intensité des efforts qu'on sollicite d'eux et qu'il y ait un produit entre leurs mains. Non seulement donc un produit entre les mains des RMIstes mais un produit entre les mains des opérateurs.

A partir de là, je distingue dans les différentes étapes de la procédure, deux niveaux de l'action collective, le vieux et le neuf: ce qu'il faut s'employer à faire rapidement, quitte à développer des exercices de musculation (cela implique à la fois l'intervention du législateur, mais au-delà du législateur, une stratégie exécutive musclée) et puis ensuite, ce qui est de l'ordre de l'imagination et de l'avenir.

Pour ce qui est du vieux, c'est vrai, il ne faut pas dépenser une énergie surhumaine à éviter de payer un franc de trop et du coup ne plus avoir d'énergie à dépenser sur l'insertion. J'ai dit, moi-même, et ce n'est pas contradictoire, qu'il ne faut pas totalement payer à guichet ouvert car sinon certains demanderont des comptes dans trois ans, et nous pouvons nous tromper pour le renouvellement de la loi. En revanche, quand quelqu'un ne se sort pas des formalités qui sont exigées de lui pour encaisser, dans les temps voulus, la prestation dont il a besoin pour survivre, "il y a quelque chose de pourri dans le royaume de Danemark", et il faut y remédier. Je crois à cet égard que l'ouverture de la neutralisation est clarifiée dans tous les esprits. Il faudrait que dans les circulaires il soit clair que c'est un texte de référence, mais que 2 000F n'est pas un chiffre sacramentel sur lequel on campe comme dans des tranchées. Cela doit pouvoir se moduler sur le nombre de bouches à nourrir. Il faut payer sans être obsédé de ne pas payer à guichet ouvert.

**Le contrat** ne doit pas être un filet qui lie le RMIste. Il faut qu'il soit clair que le devoir d'insertion pèse autant si ce n'est plus sur la collectivité que sur les RMIstes. Et par conséquent, s'il paraît inadapté à la capacité d'adaptation du RMIste, il faut le modifier. Il ne faut pas guetter le RMIste pour le faire sortir du RMI. A la limite, si on a affaire à un mauvais sujet, mais ils ne devraient pas être légion, il faut accompagner, pendant un certain temps, son comportement un peu hésitant, un peu convulsif. Il faut peut-être lui mettre un peu l'épée dans les reins, mais l'idée, c'est bien de l'entraîner progressivement à se prêter à une forme d'engagement avec la collectivité qui atteste d'une autonomie en voie de reconquête. Il faut être souple dans les contrats. Il ne faut pas que ce soit un bâillon pour le RMIste. Il faut que, dans certains cas, ce contrat soit ouvert au possible. Il y a des RMIstes qui en savent plus sur la façon dont ils pourraient trouver leur point de chute dans la collectivité, pour peu qu'on leur donne les moyens d'y parvenir.

Je suis très inquiet quand je vois que le processus de paiement de la prestation est dans plusieurs départements différé parce que quelqu'un est entré en formation. Même s'il n'est pas payé dans le cadre de cette formation, il ne me paraît pas souhaitable - parce qu'il a eu la malencontreuse idée de se mettre dans un stage avant qu'un conseiller lui ait dit où aller - de lui dire : *"on va attendre, avant de vous payer la prestation, qu'on ait vérifié que l'insertion est bien celle qu'il vous faut"*.

Il faut faire aussi ce qu'il faut en matière de santé. La loi que Claude EVIN a entrepris de faire voter, c'est bien, mais j'entends dans les provinces des gens qui continuent à préférer les querelles entre les différents échelons de décision et de gestion de la vie collective à l'intérêt des usagers : "De toute façon, pour l'instant, ce sont des circulaires qui régissent. Nous, les circulaires, elles ne nous contraignent pas. Nous, conseils généraux, nous n'avons pas à entrer dans les raisons du rapport sur l'aide médicale gratuite et sur ses insuffisances". Il faudrait réaliser un cadre très vite. Il ne s'agit pas de s'attarder, quand c'est la santé des RMIstes ou d'autres catégories sociales qui est en cause, sur des querelles de compétences de ce type.

**Le logement.** On a les instruments, on connaît les carences. Il faudra donc, dans la loi que M. BESSON veut nous faire voter, que l'on introduise des dispositions qui permettent, non seulement une solvabilisation correcte, mais aussi une forme d'acte d'autorité de la part du représentant de l'Etat si c'est le seul, en dernier ressort, qui peut trancher pour assurer un abri correct. Je n'aime pas beaucoup le mot abri, mettons un logement fruste, correct, aux RMIstes. Sinon, avec la loi BESSON, on aura pris pour trois ans de non législation parce que, quand on a fait une loi, on attend deux ou trois ans pour la refaire. Et on aura toujours des présidents de conseils généraux, des préfets extraordinairement attristés par le sort du RMIste et le gouvernement avec eux. Mais ils seront toujours là où ils sont, dans des meublés pourris, à moitié à la rue, dans des centres d'hébergement. Il faut, à un moment donné, que les actes d'autorité puissent assurer l'entrée dans un logement des RMIstes. Ce n'est pas infaisable.

**Maintenant l'imagination.** Il faut chercher des idées neuves. Je crois que la première idée neuve c'est que le RMI doit être appliqué comme il a été voté et pas autrement. Que des gens, après une vie de travail mais qui n'ont pas eu des bons revenus de référence, ou qui ont eu une carrière un peu courte, n'arrivent pas à avoir une retraite au niveau du minimum vieillesse à 60 ans, et doivent attendre 65 ans pour avoir le minimum vieillesse, en soient réduits au RMI à 60 ans, ce n'est pas sain. Que des veuves, jeunes ou âgées, pour des raisons différentes, soient réduites au RMI, c'est tout aussi scandaleux !

De même, la couverture chômage des non salariés. Tous ne sont pas des gros possédants. Dans certains cas, ce sont d'anciens salariés qui sont tombés, au terme d'itinéraires difficiles, dans le panier. Ou alors on fait en sorte que le RMI devienne bien un instrument adapté aux populations auxquelles il s'adresse, diversifiées certes, mais pas à l'infini. Il faut combler certains trous de la législation sociale auxquels le RMI sert pour l'instant de roue de secours.

Nous allons sans doute vers un revenu minimum social, instrument de choix entre travail et non travail. Mais pour cela le mécanisme de collecte et de rétributions des ressources est un peu

compliqué. C'est vrai qu'il serait à combiner avec une politique de partage du travail et de partage du temps, autrement dynamique que toutes celles que les gouvernements qui se sont succédés ont cherché à promouvoir. Ce sont des politiques qui n'ont pas dans la population, sauf dans certaines de ses franges, une réputation excellente. Mais là aussi, il faudra user un peu des forceps. C'est l'un ou l'autre. Soit le RMI, tout en restant la prestation sans autre condition que la ressource, n'est plus la prestation pour beaucoup de gens qui vraiment n'ont rien à y faire. Ce n'est pas déshonorant d'être au RMI mais il y a quand même des catégories de situations qui sont justiciables d'une autre protection sociale. Soit on passe à un système qui est ouvert à une dynamique beaucoup plus forte de transformation de la société. C'est très lié au niveau du RMI. Pierre VANLERENBERGHE nous a dit : "on va s'interroger sur le niveau". Un des rapporteurs d'atelier a dit : "attention, le niveau ce n'est tout de même pas brillant". C'est vrai. Les études qui nous faisaient défaut sur le panier de la ménagère pauvre, la commission d'évaluation va les commander. On saura alors mieux. Est-ce que l'affaire du délai de respect par rapport au SMIC continuera à se poser dans les mêmes termes à ce moment-là ? On ne sait pas très bien, mais c'est sûr qu'il faut s'y pencher. Reste que ce n'est pas forcément sur le niveau du RMI, à propos duquel il faudrait vraisemblablement faire un effort, que les efforts maximum doivent être faits. C'est plutôt sur un certain nombre de prestations adjacentes, notamment la solvabilisation au logement ou la solvabilisation des dépenses de santé. C'est vrai aussi que, dans ces domaines, le même effort est à faire en faveur des gens du bas de l'échelle des revenus du travail, et notamment au profit des SMICards qui ont des problèmes de solvabilisation non moins importants. On le voit à travers les expulsions locatives, ou à travers les problèmes que se posent certains médecins pour prescrire des analyses à des SMICards. La solution, ce n'est pas seulement la carte santé. C'est peut-être faire entrer le mécanisme d'accouchement d'une rénovation de la législation sociale, faire entrer l'idée qu'il n'est pas fondamentalement iconoclaste par rapport à la philosophie des pères fondateurs de 1945, que des gens qui ont vraiment des ressources très modestes (le SMIC ou autres) aient un 100 % dans le cadre du régime de base à raison du niveau de leurs ressources et pas seulement suivant la gravité de leur maladie. J'ai cru comprendre que sur plusieurs rangs de l'Assemblée Nationale, sur tout l'éventail politique, on pouvait trouver un soutien à cette idée.

Dernière considération. J'ai été très touché, puisque nous sommes théoriquement politiquement adversaires, par la convergence des propos de J. BARROT avec ceux qui étaient tenus par d'autres intervenants ce matin. J'ai juste été un peu énervé par la façon dont il maniait le concept de prévention qui, sur un public de travailleurs sociaux et de familiers du social, provoque toujours des applaudissements un peu conditionnés. Je crois que le problème est plus compliqué que ça. Le RMI, accoucheur de solutions sur des populations précarisées fait de la prévention dite

"secondaire". Mais la vraie prévention, en amont, est très compliquée. Alors, appliquons le rapport WRESINSKI sur les stratégies de lutte contre la précarité à l'école. Appliquons une politique urbaine du logement adaptée, et faisons vivre les mesures SOISSON (car nous sommes quand même quelques-uns à être fiers d'avoir convaincu SOISSON) qui prévoyaient qu'à l'occasion des mutations technologiques, les salariés dans des situations les plus critiques fassent l'objet d'un examen singulier afin qu'ils ne portent pas complètement le poids des licenciements collectifs. Ces explications sont absolument essentielles. Si on ne s'explique pas sur ces sujets-là, il est clair que ce sont toujours les mêmes qui sont mis dehors.

La décentralisation ? Quand on parle du RMI, on parle tout le temps du "bon usage de la décentralisation". C'est un mécanisme, une démarche où le local joue pleinement son rôle c'est-à-dire où il est créatif, inventif. Il remembre toutes les initiatives possibles. Il met en présence tous les partenaires qui peuvent être créatifs. Je crois que le local inventif et créatif, c'est aussi quelqu'un qui dialogue avec les autres partenaires. On est un petit pays en surface, y compris le partenaire étatique. De toute façon, une décentralisation qui se pense bien, c'est l'Etat qui laisse faire tout ce qui est initiative locale d'origine électorale ou associative en la soutenant éventuellement mais qui joue, lui aussi, pleinement son rôle. Pour un texte comme le RMI, c'est essentiel. L'Etat doit se donner non seulement des objectifs philosophiques, moraux, des objectifs de moyens, mais aussi des objectifs de résultats. Le RMI est exactement le genre d'exercice, comme la politique des personnes âgées notamment dépendantes et des handicapés adultes, qui devrait permettre de réhabiliter sous une forme intelligente, de négocier, de façon ultra volontaire, une philosophie de la programmation et une pratique de la programmation collective. C'est ce que vous faites, quand vous articulez les CLI et les CDI. C'est ce que vous ne faites pas quand ce qui se passe dans les CLI ne remonte pas au CDI.

# **CLOTURE DU COLLOQUE**

**par**

**Monsieur Lionel STOLERU**

**Secrétaire d'Etat auprès du  
Premier Ministre chargé du Plan**

## **CLOTURE DU COLLOQUE**

**PAR**

**Monsieur Lionel STOLERU**

**Secrétaire d'Etat auprès du  
Premier Ministre chargé du Plan**

Présentation :

*M. Lionel Stoléru, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé du Plan, a écrit au début des années 70 un des premiers livres qui se soit intéressé au problème de la pauvreté dans les pays riches. Il était intéressant de lui demander de venir clôturer ce colloque en essayant de voir, 15 ou 16 ans après la parution de son livre, ce qui à ses yeux, a changé dans les comportements collectifs et dans les prises de consciences concernant ce problème.*

La pauvreté nous interpelle au plus profond de nous-même depuis la nuit des temps. La Bible a une sentence qui, par rapport à un style en général assez nuancé, équivoque et ambigu, est d'une clarté limpide puisqu'on y trouve cette phrase : "le pauvre est comme un mort". Là, au moins, il n'y a pas d'ambiguïté sur la définition. La pauvreté est considérée comme pratiquement la fin de l'existence humaine, la fin de la dignité humaine et l'arrêt de toute l'activité humaine tant que l'on n'a pas réussi à en émerger. La lecture de l'évangile est différente. On y parle des pauvres pour l'accès au Royaume des Cieux en disant que les riches auront autant de difficultés pour y accéder qu'un chameau pour passer à travers le chas d'une aiguille. Ce qui est un autre langage et qui

correspond à une vision de la pauvreté très différente puisque c'est une vision de résignation dont on a vu les effets sociaux tout au long des siècles.

Deux anecdotes à ce sujet :

- Au Moyen-Age on présente Saint-Macaire, un des grands saints de l'Europe de l'Est, en visite à Mayence et contemplant un pauvre mourant de faim au pied d'une maison où des riches festoient. Auprès du pauvre il y a des anges qui dansent un ballet tandis que dans la maison du riche il y a des diables qui font une ronde infernale.

- En 1561, Pie IV propose une formule qui aura beaucoup de succès : l'enfermement des pauvres. Et cet enfermement des pauvres connaîtra sans doute les réalisations les plus spectaculaires au Pays Bas, dans un système protestant, notamment à Amsterdam en 1600. On raconte l'histoire d'un atelier qui emploie les pauvres pour qu'ils puissent gagner un petit peu d'argent. Ceux qui ne travaillent pas assez vite, sont emmenés dans une cave où l'eau monte et ils ont une pompe à bras pour pomper l'eau afin que le niveau ne les atteigne, au point de les noyer.

Ces deux anecdotes, je ne les invente pas. Je les trouve dans un livre dont je vous recommande la lecture qui s'appelle "la potence ou la pitié" et dont l'auteur n'est pas sans intérêt. C'est Bronislaw GEREMEK. Il l'a écrit il y a trois ans, à une époque où il avait du temps libre. Il est aujourd'hui le président de l'Assemblée Nationale à Varsovie, puisqu'il représente le groupe Solidarnosc de Lech WALESA à la diète polonaise.

Et puis, le temps passe. Les idées évoluent un petit peu, mais pas tellement. Il faut attendre les années récentes, pour que dans la période entre deux guerres, en Angleterre, Lady RHYS-WILLIAMS et d'autres émettent l'idée d'un revenu minimum garanti. Le mot est lancé. Il fera l'objet de débats animés mais non conclusifs. Le débat aura lieu dans tous les pays : aux Etats-Unis, en Angleterre, en France et ailleurs ; toujours au niveau du débat politique, économique et social, jamais au niveau des réalisations malgré de nombreuses expériences. Une phrase d'un article de l'Expansion en 1974 dit ceci : *"maintes fois promises au cours de la campagne présidentielle, la garantie annuelle de ressources pour tous les Français figure maintenant parmi les principaux dossiers du nouveau Président de la République"*.

Après quoi, il y eut le débat. L'alternance arrivant, le changement politique intervenant, le même problème revint sur la scène politique, et ce fut le débat dit "des nouveaux pauvres". Il est vrai qu'entre temps la pauvreté qui avait continué, malgré tous les efforts, à frapper beaucoup d'hommes et de femmes, voire d'enfants, frappait une nouvelle couche que l'on n'avait pas encore connue : les chômeurs. Au fur et à mesure que la crise frappait et prolongeait le chômage, les

nouveaux pauvres, notamment les chômeurs en fin de droit, donnèrent lieu à un nouveau débat . Ce problème de la pauvreté fut résolu, je dirais, à moitié par l'Abbé PIERRE pour ce qui concerne le logement, et à moitié par COLUCHE pour ce qui concerne l'alimentation. Je m'étais violemment élevé, (j'étais à l'époque dans l'opposition) contre ces solutions-là. Non pas que j'eusse le moindre grief à faire à COLUCHE ou à l'Abbé PIERRE dont j'admirais beaucoup les actions bien au contraire, mais parce que je considérais que, surtout pour un gouvernement socialiste, c'était presque un constat de faillite que de devoir laisser à l'Abbé PIERRE et à COLUCHE le soin de résoudre un problème qui, de toute évidence, me paraissait un problème de la nation et non pas un problème de charité.

Et c'est là qu'on en arrive, petit à petit, à ce débat sur le RMI. Il y a d'abord une conception idéologique, une conception même philosophique de ce qu'est la pauvreté. Est-ce que la pauvreté est un problème de charité ou est-ce que c'est un problème de solidarité ? Cela n'a rien à voir. La charité, c'est très bien. Ce sont les bonnes œuvres de Pierre, Paul ou Jacques. Ce sont les restos du cœur. Ce sont les foyers d'Emmaüs. On applaudit. Tout le monde verse éventuellement son obole. La solidarité, c'est tout à fait autre chose. C'est l'Etat qui, en tant que tel, doit intervenir et doit faire en sorte que tous ceux qui sont frappés de ce mal aient un droit et non pas simplement aient à attendre que quelqu'un veuille bien s'occuper d'eux par charité chrétienne ou laïque. Cette différence de conception a été déterminante dans le débat qui s'est ouvert au moment de l'apparition de la nouvelle pauvreté. De sorte que, quand La Lettre aux Français du candidat François MITTERAND a été rédigée et adressée à tous les Français à l'occasion de l'élection présidentielle, nous avons vu revenir ce thème. Il prit, cette fois, la formulation du revenu minimum. Et j'étais d'ailleurs, étant toujours dans l'opposition à cette époque, assez surpris de voir mon nom dans La Lettre aux Français à côté de celui de René LENOIR à propos, justement, de ces recherches sur la solution que l'on peut apporter au problème de la pauvreté.

Tout cela est important. Parce que ce ne sont pas uniquement des rappels historiques, religieux ou bibliques. Ce sont vraiment des questions de conception. Et je crois que, vous qui travaillez dans le domaine social, que vous soyez laïques ou religieux, peu importe, que vous soyez à droite ou à gauche, peu importe, il y a une certaine motivation sociale par rapport au problème de la pauvreté. Et il faut que cette motivation soit clairement définie. Il est vrai que, sur ce sujet essentiel de la pauvreté, il y a une vision plutôt libérale et une vision plutôt socialiste. Quelqu'un disait que quand on a affaire à quelqu'un qui est dans une situation de détresse, il y a deux attitudes possibles. Il y a l'attitude qui consiste à se précipiter, à lui proposer une chaise et mettre un coussin dessus pour qu'il soit bien assis. Et puis il y a l'autre attitude qui consiste à lui proposer une chaise et à mettre des tisons enflammés dessous pour qu'il ait le ressort de se lever et de

repartir et de marcher. Il y a donc une attitude active et une attitude passive par rapport à un problème comme celui de la pauvreté. Bien entendu, vous voyez la différence de conception, la conception libérale est celle qui consiste plutôt à mettre un ressort ou des tisons sur la chaise pour favoriser le redémarrage. La conception socialiste est plutôt celle qui consiste à mettre un coussin pour soulager la détresse immédiate en disant : le reste, on verra plus tard.

Et c'est vrai qu'il y a un éternel choix entre ces deux formules. La première formule est celle que j'appellerais l'impôt négatif qui est la version libérale. La deuxième formule est celle qui a été mise en œuvre à la suite de l'élection du Président de la République conformément à sa promesse, qui est le Revenu Minimum d'Insertion. L'impôt négatif est un système presque purement financier qui fait en sorte que, quand vous n'avez rien, on vous donne tant, et au fur et à mesure que vous gagnez quelque chose par vous-même, ce qu'on vous donne diminue, mais un peu moins vite que ce que vous gagnez de façon à ce qu'il soit toujours rentable de gagner quelque chose. L'impôt négatif est un système mécanique, arithmétique, qui a un taux, en général 50 %, et qui fait que, quand vous gagnez 100 F par vous-même, votre allocation n'est diminuée que de 50 F de façon à ce qu'il soit toujours rentable de faire un effort personnel. C'est la version libérale des choses, c'est la version "ressort" ou "tison". La version RMI est une version plus "coussin" qui consiste à vous donner en disant *"ce qu'on vous donne, c'est pour soulager votre détresse, mais comme vous êtes un être humain, donc quelqu'un qui a les motivations humaines d'initiative et de responsabilité, on n'a pas besoin de faire des mécanismes de gros sous pour que vous ayez envie de vous lever de votre chaise, et pour que vous ayez un ressort personnel"*. Des deux méthodes quelle est la bonne ? Personne ne sait. Il y a sans doute, dans chacun d'entre nous, un peu des deux. On a fait des expériences. La plus connue est l'expérience de New-Jersey aux Etats-Unis où l'on avait, vraiment, dans une collectivité de plusieurs milliers de personnes, distribué de l'argent et mesuré les incitations au travail ou les désincitations au travail liées à l'attribution de ce revenu. Et globalement, l'enquête de New-Jersey avait conclu que, apparemment, cette aide ne rend pas les gens paresseux.

Ici, en France, le dispositif est nouveau. Donc nous n'avons pas encore d'élément pour répondre à cette question. La seule chose qu'on peut faire, ce sont des sondages. Le CRÉDOC en a fait. Et, je vous rappelle le sondage du CRÉDOC qui avait été fait avant le vote de la loi, comme élément de discussion de la loi sur le RMI. Pensez-vous que le RMI risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail ? Ou pensez-vous qu'il leur donnera le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir ? Je vous donne le résultat : *"Pensez-vous qu'il risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail ?"* : 29 %. *"Pensez-vous qu'il leur donnera le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir ?"* : 69 %. Au départ, l'intuition générale est que le fait de garantir

un revenu ne devrait pas créer d'incitation à la paresse puisque telle est la conséquence la plus redoutée dans le débat sur le revenu minimum.

Après un an d'expérience, peut-on répondre à cette question mieux que par un sondage ? C'est-à-dire, peut-on la mesurer dans la réalité des dossiers traités, dans la réalité des 870 000 personnes qui ont bénéficié du RMI l'an dernier ? Peut-on mesurer si, parmi ces 870 000 personnes, on a ou non favorisé une certaine paresse, une certaine absence de réaction, un certain esprit d'assistance passive ? Je ne le sais pas. Je n'ai pas vu d'étude sur la question. Je souhaiterais qu'il y en ait, et si le CRÉDOC peut aller au-delà du sondage qu'il avait fait pour essayer de mesurer ce problème délicat, je pense qu'il ferait une œuvre utile dans ce débat.

Toujours est-il que le RMI existe aujourd'hui depuis un an et je voudrais vous dire simplement, parce que je le pense simplement, que je suis fier d'appartenir au gouvernement de la France qui a créé le Revenu Minimum d'Insertion.

C'est un combat que je menais depuis de nombreuses années, dont il m'intéressait peu qu'il fût de gauche ou de droite, pourvu qu'un jour il débouchât. Après avoir tant expliqué que c'était très bien mais qu'il y a des tas de problèmes, un gouvernement s'est jeté à l'eau et l'a fait. Je suis fier d'en être l'un des membres. En ce sens, une fois de plus, la France est le pays pionnier dans ce domaine. Le premier pays au monde qui ait mis en place un système de revenu minimum généralisé. Il y a là, à la fois un motif de satisfaction et en même temps, un motif d'attention, de préoccupation. Quand on est pionnier et qu'on s'aventure, il faut toujours prendre un peu plus de précautions, d'une part par rapport à soi-même, et puis d'autre part, par rapport à l'exemple que l'on veut donner. Si le RMI réussit, ce sera pour la France et pour les Français un très grand succès de la collectivité nationale. Mais ce sera aussi pour les autres pays, et notamment pour l'Europe des douze, dont je dirai un mot tout à l'heure, un exemple déterminant dans le débat que nous avons sur l'Europe sociale.

Alors ce RMI que nous avons créé, en nous jetant à l'eau dans l'inconnu, il faut donc maintenant le gérer. Et, là-dessus, je voudrais vous faire quatre réflexions sur la gestion du RMI pour sa deuxième année d'existence. Ces quatre réflexions, je les ferai en énonçant ce qui me paraît être quatre besoins. Un besoin d'évaluation, un besoin de partenariat, un besoin d'insertion, un besoin d'europanisation.

#### **Besoin d'évaluation :**

D'une manière générale, la France est quelque peu en retard pour sa capacité à s'auto-évaluer, c'est-à-dire à savoir ce que valent les décisions qu'elle a prises. Dans beaucoup de pays à

travers le monde, ces habitudes sont prises. Depuis très longtemps elles sont prises dans les entreprises sous la forme d'audits, et au niveau national, il existe des groupes d'évaluation qui permettent au gouvernement de savoir le résultat de ses décisions. En France, nous étions très en retard puisque nous n'avions que la Cour des Comptes, dont les mérites sont connus, mais qui limite ses analyses à l'aspect budgétaire des choses. Et sur le RMI, par exemple, l'aspect budgétaire, ce n'est qu'un petit élément d'un dossier qui va bien au-delà du budget de l'Etat. Il fallait un organisme qui puisse recouvrir l'ensemble des financements et qui, en même temps, ait une vision économique et sociale, et pas seulement financière, des sujets.

Nous avons fait un groupe au Commissariat Général du Plan autour de Patrick VIVERET qui avait été chargé par le Premier Ministre de réfléchir à cela, et nous avons débouché sur un système d'évaluation des politiques publiques dont le premier exemple est celui du RMI. Ce n'est pas un hasard. Compte tenu du risque pris en se lançant dans cette aventure du revenu minimum, il serait miraculeux que nous ayons visé juste et que, par le génie de Jean-Michel BELORGEY et de quelques autres responsables parlementaires et gouvernementaux, nous ayons immédiatement trouvé la solution parfaite à ce problème du revenu minimum. Nous avons toute chance de nous être trompés sur pas mal d'aspects du dispositif, ce qui fait, d'une part l'importance de ce colloque puisqu'il permet d'analyser ce qui ne marche pas au bout d'un an de fonctionnement, et d'autre part l'intérêt du dispositif que nous avons intégré dans la loi.

C'est la première fois qu'une loi, en France, crée un dispositif en prévoyant qu'il sera révisé au bout de trois ans. Et la Commission d'Evaluation du RMI, qui a été mise en place sous la présidence de M. VANLERENBERGHE, a donc pour mission de remettre un rapport dans deux ans et demi. Au vu de ce rapport, nous proposerons au Parlement l'adaptation du dispositif et il y aura un débat parlementaire sur l'adaptation du dispositif du RMI. Le RMI est créé de manière permanente. Le dispositif du RMI est révisable au bout de trois ans à l'issue de ce processus d'évaluation.

Le deuxième besoin qui apparaît pour poursuivre l'expérience du RMI, c'est le **besoin de partenariat**.

Nous avons beaucoup hésité pour savoir qui gérerait le RMI. Qui gérerait le RM ? Qui gérerait le I ? Qui ferait la jonction entre le RM et le I ? Et nous savons très bien que le risque était qu'avec la meilleure volonté, en créant ce système national, le premier résultat fût d'éliminer tout ce qui existait déjà au niveau local. Et Dieu sait que beaucoup de villes, sans attendre le RMI, avaient créé des dispositifs de compléments de ressources tout à fait intéressants. Donc il fallait, non pas tuer ces dispositifs, mais au contraire les enrichir, et donc savoir comment travailler en

partenariat. Je ne suis pas sûr que nous ayons trouvé la bonne structure du partenariat entre l'Etat, les collectivités locales, régionales, départementales et municipales, et je dirais, l'ensemble des associations non gouvernementales qui n'ont pas attendu l'Etat (elles l'ont même précédé) pour contribuer efficacement aux situations socialement douloureuses. Je crois encore plus que nous n'avons pas trouvé le bon partenariat des entreprises. Naturellement, 870 000 personnes aidées l'an dernier par le RMI, c'est sans doute très bien. 100 000 contrats de réinsertion, ce n'est certainement pas assez bien. Chacun sait que tous les bénéficiaires du RMI ne peuvent pas se réinsérer dans les entreprises. Et par bonheur l'insertion a été prévue sur un champ beaucoup plus vaste que le simple champ de l'emploi d'entreprises. Mais quand même, il faut arriver avec l'Etat, les collectivités locales, les associations caritatives non gouvernementales, les responsables sociaux et les responsables d'entreprise à un partenariat beaucoup plus systématique, efficace et continu, que celui que nous avons créé.

Est-ce la faute au système ? C'est possible. Il faudra certainement le revoir. Est-ce la faute aux acteurs du système ? C'est à vous de nous le dire. En nous parlant du vécu de votre expérience pour savoir ce qui ne va pas, à quel moment le dispositif grippe et à quel moment il y a déconnexion entre le monde de l'aide sociale et le monde de l'insertion économique. Ce qu'il y a de sûr, c'est que nous devons absolument réussir l'insertion en même temps que le revenu minimum sans quoi nous allons tomber dans le piège que j'évoquais tout à l'heure en parlant de la conception socialiste et de la conception libérale. Nous allons tomber dans le piège, si ce n'est de l'incitation à la paresse, du moins de la désincitation au travail, pour dire les choses un peu autrement, d'où un certain risque de parasitisme. C'est-à-dire que les gens se mettent dans le RMI et y restent.

Ce serait mauvais en termes de gros sous parce que cela coûte beaucoup d'argent de manière permanente, et puis ce serait surtout mauvais humainement. A la limite les gros sous on les trouve. Vous avez constaté que le budget de la nation consacré au RMI, n'est pas colossal, et qu'on se demande pourquoi on ne l'a pas fait plus tôt. Mais ce qui est plus grave, c'est que ce serait mauvais humainement. Chacun sait que les problèmes du quart monde forment un cercle vicieux, sont synonymes d'enfermement, d'exclusion. Vous êtes dans un système dont vous savez que vous ne sortirez jamais et qui crée une désespérance totale. Si le RMI vous y enfonce encore un peu plus, eh bien, malgré de bonnes intentions, on aura fait l'inverse de ce qu'il aurait fallu faire. Le RMI n'est pas un moyen de rester éternellement dans l'assistance. C'est un moyen qui doit vous permettre, ayant récupéré vos fonctions essentielles qui consistent à manger, à ne pas avoir froid et à avoir un toit pour se loger, de pouvoir à nouveau songer à vous insérer dans la société.

Et c'est surtout en pensant à ce second aspect que le RMI nécessite **le besoin d'insertion**, grâce au partenariat. Ce besoin d'insertion permet d'aller au-delà de l'assistance. Permettez-moi de faire un petit peu de philosophie sociale, mais le sujet s'y prête. On ne peut pas parler de la pauvreté en termes bureaucratiques. Le besoin d'insertion, c'est la philosophie même. Je citerai non plus la bible mais cette fois Confucius car ces problèmes de pauvreté sont éternels dans le temps et dans l'espace. Confucius disait *"donnez un poisson à un pauvre, il mangera un jour. Apprenez-lui à pêcher, il mangera toujours"*. Et c'est bien là la différence entre le RM et le RMI. L'assistance, cela permet chaque jour de survivre, d'être la tête en dehors de l'eau. L'insertion cela permet de se prendre en charge. Je dirais simplement que si on voulait vraiment aller au bout de cette métaphore intéressante, il faudrait dire : *"donnez un poisson à un pauvre, il mangera un jour, apprenez-lui à pêcher, il mangera toujours... du poisson"*. Il y a peut-être un stade plus élaboré de l'insertion qui est, non pas l'insertion au travail, mais dans une vision ambitieuse et humaniste des choses : l'insertion dans la société. C'est-à-dire la capacité recouvrée non seulement de trouver une place, une case dans la société, mais de refaire votre chemin, de reprendre la maîtrise de votre vie, de recommencer à vivre. Et c'est pour cela que l'insertion est un élément absolument décisif, sans quoi le revenu minimum perd une bonne partie de sa signification.

Donc, ce décalage entre 100 000 contrats d'insertion et 400 000 familles bénéficiaires ou 870 000 personnes bénéficiaires est un problème qu'il faut que nous résolvions pendant les années qui viennent. A la fois dans le cadre existant, et surtout en réfléchissant aux modifications qu'il faudra apporter à la loi pour que, dans le nouveau dispositif qui sera voté au bout de trois ans, le besoin de partenariat et le besoin d'insertion soient mieux satisfaits.

Enfin, la dernière dimension est **le besoin d'eupéanisation**. Nous construisons l'Europe des douze, et dans cette Europe des douze nous trouvons le même problème partout. On ne peut pas, dans une communauté de 300 millions de citoyens, avoir des dispositifs sociaux totalement différents d'un pays à l'autre. L'économique et le social sont très liés et il y a inévitablement, non pas dans les trois jours qui suivent, mais à plus ou moins long terme, des distorsions qui se produisent et qui sont fâcheuses. Il est tout à fait souhaitable que l'Europe sociale se crée, non pas comme un réseau de contraintes qui consistent à ce qu'on vive de la même façon du Danemark à l'Italie, mais avec un minimum de conceptions communes sur les problèmes de société. Nous l'avons mis dans le dixième Plan, le Premier Ministre le répète dans tous ses discours, le Président en parle régulièrement, nous disons que notre conception de l'Europe, c'est bien sûr d'accepter des pertes de souveraineté nationale. On ne peut pas faire l'Europe et tout décider à Paris. Nous nous différencions de Mme THATCHER, par exemple, parce que nous aimerions une Europe organisée. C'est-à-dire que chaque fois que nous abandonnons une règle nationale, nous voulons retrouver à

Bruxelles une règle européenne. Alors que Mme THATCHER tient le discours rigoureusement inverse, en disant qu'elle n'a pas mis à la porte la bureaucratie à Londres pour qu'elle rentre par la fenêtre à Bruxelles.

C'est ça le vrai débat sur l'Europe. Est-ce que, oui ou non, nous construisons une Europe organisée avec ses règles du jeu propres, entre le Japon et les Etats-Unis ? Si nous ne le faisons pas, cela veut dire qu'un jour ou l'autre, nous nous retrouverons avec un mode de vie qui sera quelque chose d'intermédiaire entre le mode de vie américain et le mode de vie japonais. Par conséquent, pour ce qui est de la protection sociale, nous nous retrouverons avec un niveau de protection sociale qui sera quelque chose d'intermédiaire entre le niveau japonais et le niveau américain. Je ne crois vraiment pas que les Européens soient prêts à vivre dans une société de ce type-là. Elle ne me paraît d'ailleurs pas souhaitable. Je ne vois pas pourquoi nous abandonnerions notre avance en matière sociale pour reculer au sein d'un mécanisme de marché mondial unifié. En plus, il n'y a pas de nécessité économique : on peut très bien être concurrentiel avec un niveau de solidarité sociale élevé. L'exemple de la Suède est là pour le prouver, entre autres.

Je pense que nous avons à nous battre pour faire une Europe qui soit un marché unifié, qui bénéficie des possibilités qu'offre une économie globale de 300 millions de consommateurs, citoyens, travailleurs, producteurs, mais qui garde son unité de civilisation, et dont un trait de l'unité de civilisation soit le besoin, le souhait, le désir d'avoir un niveau de protection sociale global plus élevé que la moyenne mondiale. Au sein de ce système de protection sociale, qui pourrait nier que la priorité doit aller aux pauvres, à la lutte contre la pauvreté, contre le chômage ? Le revenu minimum est un instrument dont nous sommes en train de prouver qu'il peut fonctionner.

Le Comité Economique et Social Européen, en juillet 89, a évalué à 44 millions la population en situation de pauvreté en Europe, c'est-à-dire 14 % ; et de six à dix millions la population en état de grande pauvreté qui pourrait être justiciable du Revenu Minimum d'Insertion. Le Comité Economique et Social de Bruxelles propose d'attribuer un minimum social d'insertion pour garantir aux familles et aux personnes un montant de ressources qui leur permettraient de subvenir à leurs besoins essentiels tout en gardant la réinsertion comme objectif. Vous voyez qu'en l'espace d'un an, la France a commencé à faire école. Et vous voyez en même temps la responsabilité extraordinaire qui est la vôtre. C'est non seulement de réussir parce qu'il y a des familles qui comptent sur vous pour vivre, et je dirais plutôt pour revivre, pour retrouver la vie. Mais aussi parce que c'est un enjeu qui n'est pas seulement l'enjeu de la France, c'est aussi l'enjeu du type de société européenne que nous sommes en train de définir en montrant, en France, que l'on peut avoir un système efficace et juste de lutte contre la pauvreté. Alors pour reprendre le titre de ce colloque, si vous êtes les

#### Clôture du colloque

soldats de l'AN II du RMI, eh bien, attendez-vous à livrer des batailles difficiles comme les soldats de l'an II. Mais ces batailles, je suis persuadé que vous les gagnerez parce que, comme les soldats de l'an II, vous serez animés par la même foi. Une foi qui soulève les montagnes parce que c'est la foi dans la dignité de l'homme.

Après avoir suscité un débat important, la loi relative à l'instauration du RMI a été adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 1988 par l'Assemblée Nationale, à la quasi-unanimité.

La France a ainsi rejoint les quelques pays européens qui, depuis longtemps pour certains, plus récemment pour d'autres, avaient mis en place un tel dispositif de lutte contre la pauvreté.

Le RMI est donc peu à peu entré dans les faits grâce à l'implication forte de nombreux partenaires : Etat, collectivités locales, organismes de protection sociale, associations...

Cependant, la mise en place du RMI soulève encore de nombreuses questions.

Les actes du colloque "l'An 2 du RMI" organisé par le mensuel Alternatives Economiques, le CRÉDOC, et la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale le 15 février 1990, reprennent l'intégralité :

- des interventions en tables rondes : Lionel Stoléro (Secrétaire d'Etat chargé du Plan), Jean-Michel Belorgey (Président de la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale), Jacques Barrot (Député, Président du Conseil Général de Haute-Loire), Michel Raymond (Délégué interministériel adjoint au RMI), Pierre Vanlerenberghe (Président de la Commission nationale d'évaluation du RMI), Christian Proust (Président du Conseil Général du Territoire de Belfort),
- et des travaux en ateliers : la prestation, le contrat, l'insertion professionnelle, l'insertion sociale.

Ce document est diffusé par le CRÉDOC, 142 rue du Chevaleret, 75013 Paris. Tél. : 40 77 85 01

Prix : 140,00 F T.T.C.