



**DU RMI AU RSA :
LA DIFFICILE
ORGANISATION DE
L'INSERTION
Constats et bonnes
pratiques**

Rapport public thématique

COUR DES COMPTES

Sommaire

Introduction	9
Chapitre I Une priorité de l'accompagnement : la mise en œuvre assouplie et renforcée du contrat d'insertion	17
I - Une orientation initiale rigide et peu réversible des bénéficiaires	17
II - La généralisation difficile du contrat d'insertion.....	19
A - Un principe encore diversement accepté par les acteurs de l'insertion	19
B - Des politiques de contractualisation aux priorités diverses	20
C - L'absence de contrat, expression d'une politique.....	22
D - L'inapplication des sanctions pour absence de contrat	23
III - Les insuffisances de l'accompagnement par les référents	24
A - La désignation du référent conditionnée par la pré orientation	25
B - Une charge souvent trop lourde pour assurer le suivi du bénéficiaire	26
IV - La segmentation accrue des bénéficiaires par le RSA..	26
Chapitre II L'absence de mesure des résultats de l'insertion	31
I - Le suivi statistique des sorties : une information lacunaire	32
II - L'absence de suivi des bénéficiaires sortis	33
III - Une méthode d'évaluation peu utilisée : l'étude de cohortes	34
IV - Une incitation à évaluer encore insuffisante avec le RSA	35

Chapitre III Une offre d'insertion pas toujours adaptée aux besoins.....	37
I - La construction de l'offre d'insertion : l'importance déterminante des outils de pilotage	38
II - Les modalités de contractualisation : un arbitrage délicat entre conventionnement et appel d'offres.....	39
III - Le suivi et l'évaluation des actions : le manque d'exploitation des données	40
IV - Une gestion de l'offre d'insertion inchangée avec le RSA	41
 Chapitre IV Favoriser le développement des politiques d'insertion.....	43
I - Les faiblesses dans la fixation des objectifs stratégiques	44
A - Des orientations stratégiques insuffisamment ciblées par les besoins	44
B - Une reconduction à l'identique des PDI ne favorise pas l'adaptation de l'offre d'insertion.....	45
II - Les limites de la traduction budgétaire des PDI et de leur évaluation.....	46
A - Le défaut d'articulation avec le cadre budgétaire et comptable départemental	46
B - Une évaluation à parfaire.....	48
III - Les conséquences incertaines du passage au RSA.....	49
 Chapitre V Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion : un instrument financier à réformer	53
I - La création du FMDI.....	54
II - La fonction modeste de compensation du FMDI	55
III - Les limites de la fonction d'incitation du FMDI.....	56
IV - Un effet péréquateur du FMDI insuffisant.....	57
 Conclusion générale.....	61

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Elaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes, et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr . Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Lévy, présidents de chambre, M. Pichon, Mme Cornette, MM. Hernandez, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Devaux, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Théron, Beysson, Briet, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Lefas, Schwerer, Brun-Buisson, Cazala, Frangialli, Andréani, Banquey, Mmes Morell, Fradin, M. Braunstein, Mme Dayries, Ratte, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Mme Lamarque, Gautier (Jean), Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Lefebvre, Davy de Virville, Sabbe, Mme Malébat-Mély, MM. Valdiguié, Hayez, Mme Trupin, MM. Rigaudiat, Ravier, Doyelle, Metzger, de Gaulle, Guibert, Piolé, Uguen, Prat, Salsmann, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Bourlanges, Le Méné, Baccou, Sépulchre, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Bouyard, Vergnet, MM. Hernu, Chouvet, Mmes Démier, Cordier, de Kersauson, MM. Léna, Rousselot, Laboureix, Geoffroy, Delaporte, Mme Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Guillot, Duwoye, Aulin, conseillers maîtres, MM. Cadet, Schott, Carpentier, Blairon, Leclercq, Schmitt, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents :

- M. Bénard, procureur général, qui a présenté ses observations, et M. Feller, avocat général, qui l'assistait ;

- M. Davy de Virville, conseiller maître, faisant fonction de rapporteur général, assisté de M. Prat, président de chambre régionale des comptes, de Mme Pailot-Bonnétat, conseillère référendaire, de M. Roguez, président de chambre régionale des comptes.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 11 juillet 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes présidée par M. Prat, président de chambre régionale des comptes, et composée de M. Bayle, conseiller maître, (jusqu'au 26 mars 2009), MM. Barbé, Davy de Virville, conseillers maîtres, M. Cazenave, conseiller maître en service extraordinaire, M. Meunier, président de chambre régionale des comptes, MM. David et Kovarcik, présidents de section de chambre régionale des comptes.

Les rapporteurs étaient Mme Pailot-Bonnétat, conseiller référendaire, et M. Roguez, président de chambre régionale des comptes.

Le contre-rapporteur était M. Davy de Virville, conseiller maître.

Introduction

Après 20 années d'existence, le revenu minimum d'insertion (RMI) a été absorbé et remplacé par le revenu de solidarité active (RSA) généralisé le 1^{er} juin 2009.

La Cour avait examiné en 1995 la mise en œuvre de la loi du 1^{er} décembre 1988¹, puis présenté en 2001 de nouvelles observations sur le volet insertion de cet important dispositif de cohésion sociale².

Le présent rapport est fondé sur une nouvelle enquête réalisée par 17 chambres régionales des comptes sur 24 départements, dont un en outre-mer, et par la Cour sur le Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI).

Il s'attache à dresser un bilan du RMI, pour ce qui concerne l'insertion, afin d'apprécier la solidité des bases sur lesquelles le RSA s'y est substitué en application de la loi du 1^{er} décembre 2008.

Du RMI au RSA

Initialement financé par l'État (allocation) et par les départements (actions d'insertion), puis à partir de 2004, par les seuls départements, le RMI était versé aux personnes de plus de 25 ans (éventuellement plus jeunes si elles avaient au moins un enfant) ayant des ressources inférieures à un plafond fixé par décret, moyennant une obligation de participer à des actions d'insertion. Le RMI était complété par des mécanismes complexes d'intéressement à la reprise d'activité (aides forfaitaires ou proportionnelles au revenu selon la durée du temps de travail, prime de retour à l'emploi – PRE), qui se sont révélés peu incitatifs à la reprise durable d'un emploi ; il pouvait également donner accès aux contrats aidés refondus par le plan de cohésion sociale de 2005.

¹ Rapport public annuel de 1995, page 49.

² Rapport public annuel de 2001, L'insertion des bénéficiaires du RMI, page 9.

Le RSA s'est substitué à plusieurs dispositifs :

- il remplace à la fois le RMI et l'allocation de parent isolé - API (antérieurement totalement prise en charge par l'Etat, intéressement et action d'insertion compris) ; appelé RSA « socle » ou « de base », il poursuit des objectifs de simplification des minima sociaux et de lutte contre l'exclusion ; ce sont les départements qui financent le nouveau minimum social fusionné et la prise en charge de l'accompagnement et des actions d'insertion correspondants ;

- lorsqu'il est versé à des personnes qui travaillent déjà mais dont les revenus sont limités, il remplace les mécanismes d'intéressement antérieurement financés soit par les conseils généraux pour le RMI, soit par l'Etat pour l'API ; il est alors appelé RSA « chapeau » ou « activité » et est destiné à compléter les revenus du travail des travailleurs dits « pauvres » et à encourager leur activité professionnelle ; il est pris en charge par l'Etat, et son montant dépend à la fois de la situation familiale et des revenus du travail, qui sont conservés aux intéressés à raison de 62 %. Les anciens contrats aidés sont regroupés sous le terme de contrat unique d'insertion (CUI).

La même appellation recouvre donc trois catégories de bénéficiaires, qui reçoivent respectivement le RSA « socle », le RSA « activité », ou les deux.

Les enjeux tant économiques, sociaux que budgétaires sont considérables.

Au 31 décembre 2010, le RSA a été versé à près de 1,8 million d'allocataires ; il concerne 3,79 millions de personnes, dont 0,34 million de conjoints et 1,65 million d'enfants ou autres personnes à charge³. Parmi celles-ci, 1,154 million de personnes relèvent du seul RSA « socle », 446 000 du seul RSA « activité », et 198 000 perçoivent les deux.

Selon les données provisoires de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), le RMI et le RSA ont coûté aux départements 6,5 milliards d'euros en 2009. Le rapport n° 53 de 2010 établi au nom des commissions des finances et sociale du Sénat estime ce coût à 7 milliards en 2009 et 8 milliards en 2010.

³ 7 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté en France.

L'enquête a couvert la période 2004-2009 et a porté sur :

- les dernières évolutions du RMI avec la création du revenu minimum d'activité (RMA) et la décentralisation du versement de l'allocation aux départements organisée par la loi du 18 décembre 2003 ;
- les expérimentations du RSA prévues par la loi de finances pour 2007 et la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite TEPA ;
- les conditions de mise en œuvre de la généralisation du RSA par la loi du 1^{er} décembre 2008 réformant également les politiques d'insertion⁴, et ses principaux textes d'application de 2009.

L'accompagnement de l'insertion, clé du succès du RMI, puis du RSA

Depuis sa création, le RMI est fondé sur une garantie réciproque : un revenu minimum assuré au bénéficiaire en contrepartie duquel celui-ci prend des engagements en vue de réussir son insertion professionnelle. Du succès de cette insertion dépendent non seulement l'efficacité et l'efficience du dispositif, dont le coût se trouve réduit par cette meilleure insertion, mais aussi la justification politique de la mesure qui apparaît comme un échange « gagnant-gagnant ».

Bien sûr le succès de l'insertion dépend d'abord de l'engagement personnel du bénéficiaire et de la situation du marché du travail, mais il suppose aussi que le bénéficiaire reçoive l'appui qui lui est nécessaire, cet appui ayant été dès l'origine confié aux départements.

Les départements ont, à cet égard, une obligation de moyens, celle d'organiser au mieux l'insertion des bénéficiaires en les accompagnant en particulier ceux d'entre eux qui connaissent des difficultés structurelles limitant leur possibilité de prendre ou de reprendre une activité professionnelle.

⁴ Pour les départements d'outre-mer, l'enquête s'arrête toutefois avant l'instauration du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) au début de 2009. Le RSTA est une prestation de l'Etat versée, à compter du mois de juillet 2009, aux salariés des départements et collectivités d'outre-mer percevant moins de 1,4 SMIC afin de soutenir leur pouvoir d'achat ; elle peut atteindre 100 € bruts par mois pour une durée de travail de 35 heures par semaine. Le RSA devant être instauré dans les DOM au 1^{er} janvier 2011, il a fallu prévoir une période d'extinction de la mesure, celle-ci ne s'adressant pas aux mêmes bénéficiaires que le nouveau minimum social.

En fait, la situation des différents bénéficiaires au regard de l'insertion est fort différente. Certains sont susceptibles de rechercher et de trouver directement un emploi ; dans ce cas rien ne doit retarder leur accès au marché du travail où ils recevront l'appui de Pôle emploi.

Mais, pour d'autres, diverses contraintes, plus ou moins sévères, doivent être levées : garde d'enfants pour les parents isolés, questions de logement ou de transport, accompagnement social pour ceux qui ont perdu la discipline exigée par l'exercice d'un travail, soins médicaux, prise en charge de l'alcoolisme ou de la drogue.

Dans le premier cas, on parle d'insertion « professionnelle », dans le second d'insertion « sociale », l'accompagnement tant social que professionnel nécessaire devront être d'une durée, d'une intensité et d'une technicité bien différentes selon les bénéficiaires. L'articulation dans le temps des appuis et des mesures d'accompagnement, la fluidité de leur organisation sont également décisives.

C'est à l'évaluation de la qualité de cet accompagnement professionnel et social de l'insertion que s'attache le présent rapport. Cette qualité est décisive pour le succès du RSA aujourd'hui, comme hier pour celui du RMI.

Malheureusement, l'enquête conduit à constater à nouveau l'absence d'une évaluation du volume des reclassements, du rythme de ceux-ci, comme devrait le fournir une mesure de la fréquence des sorties d'indemnisation et l'identification des motifs de ces sorties : faute de cette mesure et en l'absence d'un suivi du devenir des bénéficiaires du dispositif sur une durée suffisante, il n'est possible ni d'appréhender l'efficacité du dispositif départemental dans son ensemble ni de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces.

Pour autant, malgré cette limite, les constats concernant les dernières années du RMI éclairent de façon très utile les conditions de réussite de la mise en place du RSA ; tout d'abord parce que les pratiques n'évoluent que lentement, mais aussi parce que les expérimentations du RSA, puis les transformations introduites lors de sa généralisation ont porté surtout sur le RSA activité et les contrats aidés. Elles n'ont modifié l'accompagnement de l'insertion que sur des aspects spécifiques et, du reste, pas toujours de façon favorable.

Les expérimentations interrompues et l'évaluation des pratiques de terrain

Prévues pour durer 3 ans mais interrompues avant terme par la loi de généralisation du RSA (certaines n'ont duré que 14 mois), les expérimentations menées dans les 34 départements volontaires ont porté sur le revenu d'activité et les contrats aidés notamment, mais aussi parfois sur un accompagnement renforcé des bénéficiaires. Faute d'avoir pu mener l'expérimentation à son terme, les départements n'ont pas pleinement bénéficié du retour d'expérience des innovations introduites, notamment en matière d'accompagnement, compte tenu des délais de mise en œuvre des politiques d'insertion. Pour l'essentiel, les expérimentations n'ont essentiellement permis de tester que le futur RSA dit « chapeau », successeur de l'intéressement.

En outre, cette disposition législative est venue, dès le 1^{er} juin 2009, soit bien avant le terme prévu, priver d'effet les délibérations des conseils généraux, qui constituaient pourtant l'aboutissement d'un long processus de réflexion et d'adaptation des politiques locales d'insertion. En mettant fin de façon prématurée aux expérimentations, le législateur a introduit une certaine insécurité juridique. Si les départements ont interprété diversement les conséquences de cette interruption, notamment sur la validité des contrats conclus individuellement avec les bénéficiaires⁵, tous s'en sont prévalus pour se déclarer dans l'impossibilité de procéder aux évaluations qui leur étaient demandées.

Dans ces conditions, les évaluations du comité d'évaluation du RSA expérimental n'ont pu être faites sur une durée suffisante, ni sur l'ensemble des sujets nécessaires. Ce comité a publié des travaux intermédiaires en janvier 2011, mais ses travaux définitifs ne seront connus que lors de la conférence nationale d'évaluation prévue en décembre 2011. En outre, ils ne couvriront pas tous les champs ouverts aux investigations des juridictions financières, notamment ceux de la gestion du dispositif et de son financement.

Après les développements consacrés par la Cour, dans ses rapports publics annuels de 1995 et de 2001, aux deux volets du RMI (allocation, puis insertion) et, dans son rapport public annuel de 2011, soulignant l'inefficacité de la coexistence entre la prime pour l'emploi (PPE) et le

⁵ La fin anticipée de l'expérimentation du RSA a ainsi pu conduire à une rupture d'égalité entre les allocataires du RSA expérimental et les allocataires du RSA généralisé, les premiers ayant bénéficié d'un barème plus avantageux financé par l'Etat et d'un accompagnement renforcé dérogatoire.

RSA « activité⁶ », le présent rapport se focalise donc sur ce qui constitue aujourd'hui le cœur du RSA et son enjeu fondamental, l'accompagnement de l'insertion. A partir d'une observation fine des difficultés rencontrées en ce domaine au cours des dernières années du RMI, ainsi que des expérimentations du RSA, il s'attache à tirer des enseignements utiles pour le pilotage du RSA.

Deux observations convergentes y ont invité :

- la capacité du RSA à accompagner les bénéficiaires résulte de la construction progressive d'un savoir faire partagé entre les différentes institutions concernées : au premier rang, les départements dont c'est la compétence, mais aussi Pôle emploi, les services de l'Etat, notamment pour les contrats aidés et les caisses d'allocations familiales (CAF) notamment. La maturation de ce savoir faire collectif s'est opérée lentement, et les difficultés rencontrées sur ce terrain en 2009 sont encore largement représentatives de la situation en 2011 ;
- la mise en place du RSA a donné la priorité au reclassement professionnel le plus rapide de tous les bénéficiaires susceptibles d'occuper assez vite un emploi, par la consolidation de l'intéressement du RMI sous la forme du RSA « activité », la fusion des contrats aidés dans le contrat unique d'insertion et l'implication directe de Pôle emploi, créé dans la même période, dans le reclassement des bénéficiaires du RSA. Ces évolutions devraient progressivement porter leurs fruits, même si elles se sont mises en place dans le contexte défavorable d'une crise économique particulièrement sévère. Cependant, dans l'immédiat, l'apprentissage d'une coopération renforcée entre les départements et Pôle emploi, qui fait lui même l'expérience d'un nouvel équilibre institutionnel, perpétue des difficultés déjà présentes, notamment la difficile articulation entre insertion sociale et insertion professionnelle et le suivi et la mesure des flux d'entrée et de sortie du dispositif. A cet égard aussi, le passé proche du RMI est instructif pour le présent du RSA.

En outre, le rapport fournit un éclairage complémentaire sur une question très spécifique du financement du RMI, dont les principes sont également restés inchangés lors du passage au RSA : la façon dont la compensation financière peut être utilisée pour favoriser le renforcement de l'insertion.

La Cour et les chambres régionales des comptes reviendront ultérieurement sur le nouveau dispositif, notamment lorsque l'analyse du RSA « activité » pourra être faite sur une période suffisamment longue,

⁶ L'absence de ciblage de la PPE qui en majore le coût, ne lui permet pas un effet incitatif suffisant à la reprise d'emploi. L'instauration du RSA ne remet pas en cause ce constat.

afin d'apprécier la façon dont s'articulent plus précisément aujourd'hui insertion sociale et insertion professionnelle effectuées sous l'égide des départements et de Pôle emploi ou de tout autre organisme participant au service public de l'emploi.

Quel est le processus de l'insertion ?

Depuis la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI, le département est le pilote de la politique d'insertion. Pour ce faire, il dispose de deux outils d'analyse et de planification : d'une part, le programme départemental d'insertion (PDI), fondé sur les diagnostics territoriaux réalisés par les commissions locales d'insertion (CLI⁷) et, d'autre part, les programmes locaux d'insertion (PLI).

Ces outils devaient permettre d'évaluer les besoins des bénéficiaires, de définir les objectifs de l'insertion, de recenser l'existant des offres d'insertion recensées parmi les divers organismes d'insertion retenus, et d'assurer le développement de nouvelles mesures.

Dans la plupart des départements, un premier diagnostic est effectué par les services instructeurs de l'allocation du RMI, (services du conseil général⁸, des centres communaux d'action sociale - CCAS, des organismes et associations agréés, des caisses d'allocation familiales - CAF en cas de délégation conventionnelle), lors du dépôt de la demande de cette allocation par la personne concernée.

Une fois le diagnostic établi, le bénéficiaire est orienté, selon les problématiques identifiées, vers un parcours d'insertion sociale ou professionnelle. Ce choix d'orientation, extrêmement important pour l'intéressé, est fait par les agents de la direction départementale chargés du secteur social (pour son élaboration) et des différents territoires d'action sociale départementaux (pour sa mise en œuvre) ou par ceux d'un organisme ayant reçu à cet effet délégation du président du conseil général.

⁷ Commission créée à un niveau infra départemental (arrondissement le plus souvent) réunissant des élus, des agents des services sociaux du département, des autres collectivités locales et de leurs établissements (CCAS, EPCI), ainsi que d'autres acteurs de l'insertion.

⁸ Généralement, l'insertion relève de la direction chargée du secteur social (pour son élaboration) et des différents territoires d'action sociale (pour sa mise en œuvre). Si certains départements ont procédé récemment à des réorganisations, en créant des services « *de l'insertion et de la solidarité* », comme en Seine-Saint-Denis où le service s'appuie sur six autres directions, d'autres, comme les Yvelines ou la Meurthe-et-Moselle, ont choisi de formaliser, dans leur organigramme, le rapprochement entre « *insertion* » et « *économie* ».

Dès qu'il est effectué, le diagnostic doit se concrétiser par un engagement, pris par le bénéficiaire, qui a pour objectif d'améliorer sa situation au regard de son insertion. Le bénéficiaire doit ainsi signer un contrat d'insertion qui prévoit les actions qu'il aura à effectuer, soit dans le domaine social, soit dans le domaine professionnel, soit même dans les deux à la fois, avec son interlocuteur privilégié, le référent, dont la désignation est obligatoire.

Le plus souvent, l'agent qui a instruit la demande de RMI, généralement un travailleur social soit des CCAS, du département ou d'un organisme externe parfois spécialisé dans le suivi de publics spécifiques, devient ipso facto ce référent qui rédige le contrat d'insertion et suit son exécution. C'est donc lui qui aide le bénéficiaire à lever les obstacles non professionnels à son insertion dans le mode du travail (par exemple, problèmes de santé, de logement, d'hygiène, de comportement en équipe ou vis-à-vis de la hiérarchie), ou encore à se rapprocher de l'emploi en préconisant l'utilisation du bilan de compétences, préconise une formation, aide à la recherche d'un emploi ou à la conclusion d'un contrat aidé, en lui faisant suivre les actions choisies par le conseil général dans le PDI.

Chapitre I

Une priorité de l'accompagnement : la mise en œuvre assouplie et renforcée du contrat d'insertion

Les modalités de l'insertion de chaque bénéficiaire sont définies par le contrat d'insertion qui détermine les actions qu'il s'engage à suivre en contrepartie du versement de l'allocation. Ce contrat est signé entre le bénéficiaire et le référent, son interlocuteur privilégié chargé de définir les actions, de suivre les évolutions et d'adapter au besoin le parcours.

En 2001, la Cour constatait, dans son rapport public annuel, « *que la contractualisation demeure le point faible du dispositif* ». Ce constat reste toujours d'actualité et d'autres constats, révélateurs de dysfonctionnements, viennent s'y ajouter : les départements ne se sont pas saisis de toutes les marges de manœuvre dont ils disposent en matière d'accompagnement.

I - Une orientation initiale rigide et peu réversible des bénéficiaires

L'orientation initiale du bénéficiaire en fonction de ses besoins sociaux ou professionnels conditionne dès le départ le choix du référent et le contenu du contrat. Elle constitue donc une étape déterminante dans

ce qui devrait être un parcours d'insertion ; la plupart des départements avaient en conséquence, dès 2004, mis en place des dispositifs d'orientation en distinguant insertion sociale et professionnelle. Certains d'entre eux n'ont pas depuis lors développé de diagnostic pour l'orientation des allocataires, d'autres, comme l'Essonne, ont continué à défendre une politique personnalisée et individualisée de l'accompagnement.

Les pratiques en la matière sont toutefois très diverses et varient parfois au sein même d'un département en fonction de la situation géographique ou des publics (dans la Drôme, les gens du voyage et les sans domicile fixe sont suivis par des associations agréées et non des travailleurs sociaux).

Dans la plupart des départements, le premier diagnostic est effectué par les services instructeurs lors du dépôt de la demande d'allocation sur la base d'un questionnaire ou d'une grille d'évaluation remplie avec le demandeur. Dans la majorité des cas, ce diagnostic est réalisé par une personne seule, généralement un travailleur social. Quelques départements ont mis en place des binômes composés d'un travailleur social et d'un conseiller de Pôle emploi (Côte-d'Or) ou d'un travailleur social et d'un chargé d'insertion professionnelle (Haute-Savoie).

Certains départements se sont dotés d'outils communs avec Pôle emploi. Ainsi, en Haute-Savoie, les services utilisent avec cette institution un outil baptisé « Carré d'Atouts », qui permet de positionner rapidement le bénéficiaire dans un parcours d'insertion professionnelle et/ou sociale dans les meilleurs délais. Le Rhône utilise même directement le logiciel de suivi des demandeurs d'emploi de Pôle emploi.

Une fois le diagnostic établi, le bénéficiaire est orienté, selon les problématiques identifiées, vers un parcours d'insertion sociale ou professionnelle. Cette orientation est faite par le département ou par un organisme ayant reçu délégation du président du conseil général. Sauf dans quelques rares départements, l'orientation professionnelle prime sur l'orientation sociale et cela bien avant que la généralisation du RSA n'accentue cette option.

La première orientation se construisant sur une période assez longue entraîne, malgré certaines souplesses et l'enchaînement possible des contrats, une segmentation des parcours et des risques d'erreur obligeant à une réorientation, source de pertes de temps et d'incompréhension de la part des bénéficiaires. Les départements ne tiennent pourtant pas de statistiques sur les orientations ni sur les

réorientations ; seul le Rhône a réalisé une étude montrant qu'un quart des bénéficiaires devaient être réorientés.

Ainsi, l'orientation précoce et souvent difficilement réversible entre accompagnement vers l'emploi et accompagnement social, mise en œuvre dans la plupart des départements dès 2004, apparaît trop rigide.

II - La généralisation difficile du contrat d'insertion

Depuis l'origine, le dispositif d'insertion est articulé autour du contrat d'insertion, contrepartie du versement de l'allocation. La loi du 18 décembre 2003 transférant le RMI aux départements en a conforté le rôle pivot. Cet engagement, pris entre le référent et le bénéficiaire, a pour objectif d'améliorer la situation de ce dernier au regard de son insertion sociale et/ou professionnelle.

En pratique, toutefois, les départements sont loin de respecter l'ensemble des dispositions légales. La Cour et les chambres régionales des comptes ont constaté des interprétations différentes de l'obligation de conclure un contrat d'insertion.

A - Un principe encore diversement accepté par les acteurs de l'insertion

Le contrat doit être signé, selon la loi, pour chaque bénéficiaire. Si la plupart des départements se sont inscrits dans cette démarche, certains comme la Manche et les Deux-Sèvres, par exemple, ont choisi de conclure un contrat par famille prenant en compte tous les membres du foyer, tandis que le département de l'Aisne a conclu des contrats uniquement avec la personne du foyer la plus proche de l'emploi.

Par ailleurs, le contrat d'insertion n'est pas toujours investi par les parties. Dans l'Essonne, selon une étude réalisée par un cabinet externe, *« le contrat d'insertion est trop souvent considéré comme une obligation légale, une contrainte pour le bénéficiaire comme, du reste, pour le référent. Dans ces conditions, le contrat est renseigné comme un formulaire de type administratif, et non comme un outil au service du parcours d'insertion »*.

De fait, le contrat d'insertion est parfois considéré par les assistants sociaux comme un outil à leur disposition, sans qu'ils lui reconnaissent un caractère obligatoire. La contractualisation est parfois aussi perçue comme un travail supplémentaire inutile. Ainsi, selon le conseil général,

la dégradation du taux de contractualisation en Mayenne est imputable à un niveau d'exigence renforcé à l'égard des bénéficiaires, qui a rendu plus longues et difficiles l'élaboration et la signature des contrats. Certains considèrent enfin que l'utilisation du contrat est contraire à leur déontologie⁹ ou qu'il est utilisé à des fins de contrôle de leur travail.

En définitive, la contractualisation des bénéficiaires se heurte à de nombreux obstacles, parmi lesquels son appropriation par les référents.

B - Des politiques de contractualisation aux priorités diverses

L'absence de définition harmonisée du taux de contractualisation rend délicates les comparaisons entre départements. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des ministères sociaux, elle-même, calcule deux taux sur le nombre d'allocataires¹⁰ et sur le nombre de bénéficiaires¹¹ recouvrant des réalités différentes¹².

Il existe par ailleurs une grande diversité, selon les départements, dans les méthodes de calcul des taux de contractualisation¹³. Certains appliquent des méthodologies particulières qui rendent impossible toute analyse comparée des départements.

Quoi qu'il en soit de la méthode de calcul, la politique contractuelle est plus ou moins répandue selon les territoires d'action

⁹ Rapport final d'un groupe de travail « Contrats » réalisé sous l'autorité de la CLI n° 3 à la suite des réunions des 8 février, 2 mars et 9 mars 2006, Seine Saint Denis.

¹⁰ Personne touchant le RMI.

¹¹ Personne bénéficiant d'actions d'insertion, c'est-à-dire l'allocataire et chacune des personnes soumises à l'obligation légale de signature du contrat d'insertion.

¹² Le taux de contractualisation brut, calculé à partir du nombre de contrats d'insertion en cours de validité au 31 décembre rapporté au nombre d'allocataires payés au titre du RMI au 31 décembre de la même année, et le taux de contractualisation standardisé portant, quant à lui, uniquement sur les nouveaux allocataires du RMI : il se définit comme le pourcentage de foyers ayant signé au moins un contrat d'insertion au cours de l'année parmi les foyers allocataires au 31 décembre, dont les contrats ont été ouverts dans l'année civile et depuis plus de trois mois.

¹³ Certains fondent leur calcul sur les allocataires et d'autres sur les bénéficiaires. Plusieurs départements ne se sont pas positionnés clairement.

De surcroît, certains départements ne comptabilisent que les « contrats en cours de validité » au 31 décembre, tandis que d'autres retiennent tous les « contrats signés au cours de l'année », y compris ceux dont la durée d'exécution est expirée.

sociale au sein même d'un département¹⁴. Néanmoins, en s'en tenant au seul taux départemental moyen (cf. annexe n° 4), il ressort de l'échantillon de départements contrôlés que ces taux, très variables, sont rarement proches de 100% et fluctuent le plus souvent entre 30% et 70% :

- seule La Réunion constate une diminution régulière et significative de son taux de contractualisation (de 68 % en 2004 à 37 % en 2008) ;
- la plupart des départements connaissent une hausse régulière du taux de contractualisation, quoique dans des proportions très variables¹⁵ ;
- quelques départements enregistrent des évolutions plus heurtées avec souvent une rupture nette en début de période soit à la hausse soit à la baisse¹⁶.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces résultats contrastés.

En premier lieu, il existe, à n'en pas douter, une corrélation entre taux de contractualisation et appropriation du contrat par les acteurs de l'insertion, cette dernière conditionnant l'implication des services départementaux dans le processus de contractualisation.

Ainsi, en 2005, le département du Rhône a entrepris de contacter tous les bénéficiaires dépourvus de référent (5 931 étaient « *perdus de vue* »), dans le double objectif de désigner un accompagnant et de signer un contrat d'insertion. Le bilan s'est cependant avéré nuancé : 938 suspensions ont été prononcées, le rétablissement du RMI a été demandé pour 346 bénéficiaires lorsqu'un contrat d'insertion a été établi ou lorsque la situation de la personne était signalée comme très difficile et en attente du contrat d'insertion ; 592 personnes ne s'étant pas manifestées ont été, en conséquence radiées.

Plus souvent, toutefois, les départements définissent un public prioritaire pour lequel l'objectif est d'atteindre un taux de contractualisation proche de 100 %. Le public concerné est généralement constitué des nouveaux entrants dans le dispositif et des jeunes âgés de 25 à 30 ans.

En second lieu, des facteurs techniques, à la fois conjoncturels et structurels, contribuent à accroître l'hétérogénéité des niveaux de contractualisation constatés et de leur évolution. Le nombre de bénéficiaires est l'une des principales causes d'évolution du taux de

¹⁴ Ainsi, en 2008, l'Isère affichait un taux moyen de contractualisation de 50,34 % et expliquait que ledit taux atteignait seulement 30 % pour la CLI n° 12 « Oisans » contre plus de 72 % pour la CLI n° 10 « Trièves » en novembre 2008.

¹⁵ Isère, Haute Savoie, Rhône, Drôme, Manche, Yvelines, Nord, Seine-Saint-Denis.

¹⁶ Mayenne, Aisne à la hausse ; Meuse, Essonne à la baisse.

contractualisation. En cas d'affluence conjoncturelle, les départements ne sont pas toujours en mesure de signer le contrat d'insertion dans le délai légal de trois mois. En outre, lors du renouvellement du contrat, la période blanche durant laquelle le bénéficiaire continue son parcours d'insertion sans pour autant disposer d'un contrat valide, est souvent incompressible – ce qui constitue un obstacle structurel à la progression du taux de contractualisation. Cette difficulté est d'autant plus grande que le nombre de personnes présentant des problématiques lourdes¹⁷ est élevé et/ou que l'offre d'insertion est globalement insatisfaisante¹⁸.

Des dysfonctionnements dans l'organisation des services tendent enfin à limiter la progression du taux de contractualisation. Le nombre des bénéficiaires par référent est généralement trop élevé pour mettre en place une contractualisation systématique. En outre, les procédures de désignation du référent ne sont pas toujours formalisées et tous les départements ne se sont pas dotés d'un système d'information permettant d'optimiser la contractualisation (gestion des convocations, relance automatique en cas de renouvellement des contrats). Ces outils, quand ils sont mis en place, nécessitent de surcroît un temps d'adaptation et d'appropriation par les agents pouvant engendrer une baisse ponctuelle du taux de contractualisation¹⁹.

C - L'absence de contrat, expression d'une politique

La loi prévoit l'obligation de signer un contrat d'insertion dans les trois mois suivant le versement de l'allocation, mais cet objectif est loin d'être atteint. L'absence de contrat peut aussi bien concerner des personnes ayant signé un contrat d'insertion arrivé à échéance, en attente de renouvellement, que celles qui n'en ont jamais eu.

Là encore, les priorités politiques des départements contribuent à expliquer les différences observées. Ainsi, alors que le département du Nord contractualise avec les nouveaux entrants dans le dispositif en laissant les plus anciens hors contrats, celui de la Côte-d'Or a réalisé un effort de contractualisation en direction des personnes présentes dans le dispositif, quitte à retarder la signature des contrats avec les nouveaux entrants. De même, alors que le département des Yvelines contractualise

¹⁷ Le département de La Réunion, par exemple, explique en partie son faible taux de contractualisation par la présence de personnes en grande exclusion sociale du fait de leur état mental qui devrait relever de l'allocation adulte handicapé (AAH), ou de conduites addictives par exemple.

¹⁸ Le département de l'Isère, par exemple, juge l'offre d'insertion globalement insatisfaisante principalement en milieu rural.

¹⁹ La Réunion par exemple.

rarement avec ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi et dont l'insertion dépend de facteurs sociaux, l'absence de contrat dans le département de la Mayenne concerne ceux qui sont le plus proches de l'emploi et n'ont pas besoin d'un soutien des travailleurs sociaux.

Plus grave, nombre de départements rencontrent des difficultés à suivre le taux de non contractualisation, en raison notamment des limites des outils informatiques, qui ne permettent pas toujours d'identifier les allocataires n'ayant pas établi de contrat d'insertion²⁰. D'autres ne procèdent pas au suivi des absences de contrat du fait de l'allocataire, au motif qu'ils privilégient la qualité du parcours d'insertion²¹.

Plusieurs départements ont toutefois mis en place des actions volontaristes pour accroître le taux de contractualisation.

Ainsi, le département de la Seine-Saint-Denis, dont le taux de contractualisation était faible (30 %), a relancé, en 2008, tous les allocataires n'ayant pas de contrat par l'envoi d'un courrier spécifique. Seuls les allocataires dont les résultats ont été considérés comme encourageants ont alors été contactés.

Enfin, la durée des contrats est variable.

Le département du Rhône propose des durées de contractualisation de 3, 6, ou 12 mois, en fonction du parcours d'insertion de chacun : des contrats plutôt courts sont appliqués aux bénéficiaires impliqués dans une démarche active de recherche d'emploi, les contrats d'insertion plus longs sont privilégiés en cas de difficultés importantes d'accès à l'emploi.

D - L'inapplication des sanctions pour absence de contrat

Si, en principe, les actions doivent être inscrites au contrat d'insertion, l'absence de contrat ne prive pas nécessairement le bénéficiaire d'actions d'insertion, comme en Isère ou dans l'Aisne par exemple. Dans le département de la Meuse, où moins de la moitié des dossiers donnent lieu à la signature d'un contrat d'insertion, le suivi des situations médicales, sociales et professionnelles est conduit et fait l'objet d'une évaluation régulière.

En outre, certains allocataires définissent eux-mêmes leur projet d'insertion et s'inscrivent dans des actions financées par le département. Ce phénomène reste cependant très difficile à identifier et donc à

²⁰ Seine-Saint-Denis

²¹ Jura, Loire-Atlantique

quantifier, les lacunes dans l'information transmise par les organismes payeurs sur les sorties du dispositif ne permettant pas d'évaluer l'occurrence de cette situation²².

L'article L. 262-19 du code de l'action sociale et des familles (CASF) – dans sa rédaction du 1^{er} janvier 2004, en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 2009 – dispose que « *si, du fait de l'intéressé et sans motif légitime, le contrat d'insertion n'est pas établi dans le délai de trois mois mentionné au premier alinéa, le versement de l'allocation est suspendu par le président du Conseil général après avis de la commission locale d'insertion prévue à l'article L. 263-10, après que l'intéressé, assisté, le cas échéant, de la personne de son choix, a été mis en mesure de faire connaître ses observations* ». Dès lors, seule l'absence d'implication du bénéficiaire peut entraîner sa suspension, voire sa radiation du dispositif.

Le nombre de suspensions varie fortement selon les départements (cf. annexe 5). La plupart des départements envisagent les suspensions comme des décisions à valeur éducative destinée à rappeler le bénéficiaire au respect des engagements pris. Le versement de l'allocation est alors rétabli dès la reprise des engagements au contrat. Néanmoins, certains départements, qui appliquent strictement la sanction prévue dans le code tout en se défendant d'utiliser cette procédure à des fins d'économie²³, affichent un taux moyen de contractualisation de 80 %²⁴.

Si la majorité des départements prononcent peu de suspensions et encore moins de radiations, plusieurs départements ont déclaré vouloir étendre la procédure.

Ainsi, l'agence départementale d'insertion (ADI) de La Réunion a précisé que la procédure de suspension n'avait été portée jusqu'à présent que par le pôle de gestion des décisions individuelles, mais que cette mission serait étendue, à l'avenir, à l'ensemble des agents chargés de l'élaboration des contrats d'insertion.

III - Les insuffisances de l'accompagnement par les référents

Le référent est l'interlocuteur privilégié du bénéficiaire, c'est lui qui rédige le contrat et suit son exécution. Son rôle primordial et ses

²² Comme dans le département du Nord par exemple.

²³ Nord, Côte-d'Or

²⁴ Côte-d'Or

principales fonctions ont été reconnus par la loi de 2003 qui a rendu sa désignation obligatoire pour tout bénéficiaire. La loi de généralisation du RSA n'a fait que confirmer cette approche.

A - La désignation du référent conditionnée par la pré orientation

La désignation du référent dépend, presque systématiquement, de l'orientation initiale²⁵. Dans la plupart des départements de l'échantillon, le référent qui instruit la demande de RMI est généralement un travailleur social, soit des CCAS, du département ou d'un organisme externe parfois spécialisé dans le suivi de publics spécifiques²⁶.

Dans tous les départements, quoiqu'à des degrés plus ou moins importants, plusieurs organismes interviennent dans le suivi des bénéficiaires, ce qui crée des risques de différences de traitement, voire d'incohérences.

Pour y remédier, plusieurs départements ont mis œuvre des outils de formation et d'harmonisation des pratiques par des mises en réseau ou des échanges réguliers (Drôme, Nord), des guides ou des référentiels (Isère), ou des cahiers des charges (Rhône) élaborés par le département. Ces bonnes pratiques restent malheureusement peu répandues.

Parfois, des référents spécialisés interviennent en appui des référents polyvalents. Dans ce cas, le référent initial est le principal interlocuteur du bénéficiaire et a une fonction de coordination du parcours et de l'intervention des autres intervenants²⁷.

Le « référent professionnel » ou « référent parcours professionnel », peut être choisi uniquement parmi les conseillers de Pôle emploi ou parmi les médiateurs emploi des maisons de l'emploi (MDE), les conseillers des missions locales, les associations suscitées par le département (Aisne Action Emploi), voire de structures d'accueil professionnel privées.

Enfin, contrairement aux dispositions législatives, tous les bénéficiaires ne sont pas suivis par un référent. D'une part, seuls ceux qui ont signé un contrat le sont – ce qui écarte une grande partie des bénéficiaires d'un accompagnement conformément aux choix du département en matière de contractualisation. D'autre part, certains

²⁵ Le département de la Manche constitue, à cet égard, une exception : le bénéficiaire reste dans le dispositif RMI même s'il y a orientation vers Pôle Emploi.

²⁶ Dans le Jura et le Nord par exemple.

²⁷ En Isère et en Corrèze notamment.

départements ont choisi de porter l'effort sur une partie des bénéficiaires²⁸. Plusieurs départements, comme l'Aisne et les Deux-Sèvres, ont désigné, pour chaque allocataire, un référent qui est chargé du suivi de l'ensemble des ayants droit.

B - Une charge souvent trop lourde pour assurer le suivi du bénéficiaire

La charge de travail réelle d'un référent dépend des difficultés rencontrées par le bénéficiaire suivi, mais également de l'organisation de la fonction de référent – spécialisation, référent permanent appuyé par des référents spécialisés, etc. En dépit de ces différences, le nombre moyen de bénéficiaires suivis par référent à l'échelle du département constitue un indicateur utile.

Or, cette donnée n'est pas disponible dans tous les départements. Quand l'information a pu être fournie, elle révèle des situations très hétérogènes. Ainsi, dans l'Aisne, un référent pôle emploi suit 200 à 300 bénéficiaires, ce qui signifie qu'il ne peut consacrer à chacun qu'un jour par an en moyenne dans le meilleur des cas.

A l'inverse, en Isère, les référents coordinateurs suivent en moyenne 140 bénéficiaires contre une centaine pour les référents insertion professionnelle. Dans beaucoup de départements, néanmoins, cet indicateur est compris entre 120 et 150 (Drôme, Rhône), avec toutefois d'importantes différences selon la spécialité – par exemple, 140 bénéficiaires pour un référent insertion professionnelle et 80 pour un référent insertion sociale dans la Drôme. Dans d'autres départements, le nombre de bénéficiaires par référent est encore plus faible : ainsi, dans la Mayenne, il est d'une trentaine.

Ces différences, qui ne s'expliquent qu'en partie par l'organisation des services et la typologie des publics, mettent en évidence une différence de traitement des bénéficiaires en matière d'appui à l'insertion.

IV - La segmentation accrue des bénéficiaires par le RSA

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, prévoit tout d'abord qu'une convention définisse « *les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement* » garanti aux

²⁸ Essonne, pour les allocataires présents depuis plus de trois ans, Seine-Saint-Denis pour les nouveaux entrants par exemple.

bénéficiaires du RSA. Cette convention d'orientation associe le département, en qualité de responsable de l'insertion, à l'Etat, Pôle emploi, les CAF et la mutualité sociale agricole (MSA) ainsi qu'à un représentant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, et, le cas échéant, aux maisons de l'emploi (MDE) ou à défaut aux plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) des territoires concernés.

Les partenaires jouissent d'une grande liberté conventionnelle dans la définition de l'organisation matérielle des opérations, dont est escomptée une plus grande rapidité et pertinence des décisions d'orientation et de réorientation. Il n'existe pas de convention type mais un « aide-mémoire » des principales stipulations à inclure dans la convention. Des réponses multiples sont donc attendues en fonction des problématiques spécifiques à chaque territoire. La circulaire interministérielle du 25 mai 2009, seul texte d'application de la loi en ce domaine, reconnaît qu'il en résultera nécessairement une relative hétérogénéité des solutions retenues dans chaque département, à laquelle rien ne s'opposerait en droit ni en fait, sauf « *le souci d'offrir aux usagers du dispositif un service efficace et, dans la mesure du possible, intégré, c'est-à-dire en réalisant en une seule étape la procédure de recueil de la demande, d'instruction des droits et d'orientation vers un opérateur* ». Cette recommandation semble faible au regard du risque d'inégalité des bénéficiaires en matière d'accompagnement.

La loi de généralisation précise ensuite que l'accompagnement est un droit des bénéficiaires, qui sont, en contrepartie, presque tous tenus d'effectuer des démarches pour « *rechercher un emploi, entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* ». Dès lors, le président du conseil général les oriente prioritairement vers un organisme de placement ou d'aide à la création d'entreprise s'ils sont disponibles pour occuper un emploi de droit commun, vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale à défaut (article L. 262-29 du CASF). Des plates-formes communes d'accueil ont d'ailleurs été mises en place dès la phase d'expérimentation du RSA pour faciliter les démarches des bénéficiaires et mieux les accompagner.

Cette orientation conditionne le type du contrat d'insertion signé. La loi en prévoit trois :

- le projet personnalisé d'accès à l'emploi, en cas d'orientation vers une institution nationale prévue à l'article L. 262-34 ;

- le contrat, passé avec le département dans un délai d'un mois après l'orientation, qui énumère les engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle, dont notamment les actes de recherche d'emploi, que le bénéficiaire s'engage à accomplir, en cas d'orientation vers un organisme participant au service public de l'emploi autre que le précédent (article L. 262-35) ;
- le contrat d'insertion professionnelle et sociale avec le département, dans un délai de deux mois, après l'orientation vers un organisme d'insertion sociale (article L. 232-36).

Or, les situations personnelles – en dehors des franges relativement réduites de bénéficiaires qui travaillent déjà à temps complet ou qui sont a contrario dans l'incapacité durable de le faire – sont rarement aussi tranchées, les problèmes professionnels se doublant généralement de difficultés personnelles de nature très variable – accès au droit, à la santé, surendettement, défaut de socialisation, etc. Paradoxalement, les anciens contrats d'insertion du RMI pouvaient, soit se succéder dans le temps en dessinant progressivement un « parcours » allant du social au professionnel, soit organiser les deux à la fois – sans exclusivité l'un de l'autre.

Lors de l'entrée en vigueur de la loi de 2008, la plupart des départements ont donc été incités à distinguer encore davantage les bénéficiaires proches de l'emploi, orientés vers les services de l'emploi, des autres, orientés vers l'insertion sociale. Ainsi, le département de l'Aisne qui orientait, avant le 1^{er} juin 2009, les bénéficiaires selon leurs besoins, soit vers le service de l'emploi, soit vers un conseiller en insertion professionnelle, soit vers un assistant social, n'a plus distingué que ceux proches de l'emploi et ceux relevant de l'insertion sociale et a orienté la catégorie intermédiaire entre les deux avec beaucoup de difficultés. Les responsables départementaux envisagent aujourd'hui de recréer une catégorie intermédiaire afin de ménager une transition plus progressive aux personnes connaissant des difficultés d'insertion professionnelle et qui ne relèvent pas pour autant de l'accompagnement social.

A cet égard, les modalités de la réorientation des bénéficiaires du RSA du social au professionnel – examen de la situation après 6 ou 12 mois par une équipe pluridisciplinaire, puis décision du président du conseil général qui n'est pas tenu de suivre son avis – sont révélatrices des barrières que le bénéficiaire est tenu de franchir pour progresser administrativement dans son parcours d'insertion.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'orientation très structurée des bénéficiaires conduit trop souvent à déterminer sans nuance la nature professionnelle ou sociale du référent. Dès lors, le risque est réel que seuls les bénéficiaires proches de l'emploi y accèdent effectivement parce qu'ils sont suivis par des organismes de placement, et qu'à l'inverse la situation des autres ne se prolonge avec peu d'espoir d'amélioration tant leur classement dans des catégories peut s'avérer déterminant.

Paradoxalement, en développant deux dispositifs distincts et en mettant l'accent sur l'accès rapide au marché du travail avec l'intervention de Pôle emploi, le RSA risque de séparer les catégories de bénéficiaires plus que ne le faisait le RMI et de ne pas faciliter l'insertion des personnes les moins immédiatement proches de l'emploi.

Recommandation n° 1 : respecter l'obligation légale de contractualisation entre le référent et le bénéficiaire, en permettant une plus grande souplesse d'adaptation en fonction de l'évolution des besoins de ce dernier.

Recommandation n° 2 : structurer l'offre de référents et donner aux référents les moyens de réaliser un accompagnement efficace.

Chapitre II

L'absence de mesure des résultats de l'insertion

La mesure des résultats constitue non seulement un préalable indispensable à toute évaluation d'une politique publique, mais elle est d'abord l'expression opérationnelle de la volonté de conduire cette politique. Or, vingt ans après la mise en œuvre du RMI, il est toujours aussi difficile d'apprécier les résultats des dispositifs d'insertion (le nombre de bénéficiaires dépendant de beaucoup d'autres facteurs) faute de disposer d'instruments de mesure adaptés.

Dans son rapport public de 2001, la Cour relevait que « *seuls deux départements de l'échantillon se sont dotés du dispositif d'évaluation²⁹* » prévu par la législation du moment. Dix ans plus tard, l'évaluation des politiques d'insertion n'a pas connu de progrès notable, ce qui constitue un indice plus inquiétant de l'intérêt porté par les départements à l'accompagnement de l'insertion.

Face à la diversité des situations individuelles et des objectifs d'insertion, il est vrai que la méthodologie de l'évaluation se révèle particulièrement délicate. L'approche par les flux, via notamment la qualification et le suivi des sorties, demeure à ce stade la moins contestable. Elle est prévue par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA, qui dispose, en son article 50, qu'un « *rapport est transmis au Parlement, chaque année (...) présentant, pour chaque département, (...) les données agrégées portant*

²⁹ L'insertion des bénéficiaires du RMI, Rapport public 2001, p. 26.

sur (...) le nombre des personnes entrées dans ces dispositifs ou sorties de ceux-ci ». La DREES, chargée de cette synthèse, s'appuie sur les fichiers administratifs des CAF. Or, la présente enquête met en évidence une grande hétérogénéité dans la qualification et le suivi des sorties, qui jette un sérieux doute sur la fiabilité des données agrégées à l'échelle nationale.

I - Le suivi statistique des sorties : une information lacunaire

La notion de sortie recouvre une grande diversité de situations qui peuvent être réparties en trois grandes catégories.

Les sorties suivies de nouvelles entrées

Elles résultent d'un enchaînement technique d'actions complémentaires d'insertion ou du retour à un dispositif d'aide d'un allocataire qui en était préalablement sorti³⁰. La plupart des départements de l'échantillon ne sont pas dotés de moyens automatisés permettant de recenser les sorties suivies de nouvelles entrées. Ces moyens, quand ils existent et qu'ils sont utilisés, permettent rarement de détecter tous les cas de nouvelles entrées.

Les sorties « infructueuses » ou liées à un changement de situation

Les sorties « infructueuses » font suite à la radiation d'un allocataire consécutive au non renouvellement d'un contrat ou à une interruption, à son initiative, d'une action d'insertion. Peu de départements sont capables de différencier les sorties « infructueuses » des sorties liées à un changement personnel de l'allocataire : un tiers des départements de l'échantillon peut toutefois classer ces sorties par motifs (Isère, Allier, Mayenne, Rhône, Drôme, Jura, Loire-Atlantique, Seine-Saint-Denis et Corrèze). Il semble que les radiations sanctions soient relativement marginales dans le nombre total des sorties, même si ces données sont sous-évaluées par certains départements qui comptabilisent les radiations en « *sorties définitives* ».

³⁰ Les données statistiques produites par les départements sont construites à partir des dispositifs et non des personnes. Par conséquent, en cas d'échec dans le parcours d'insertion, un allocataire peut être simultanément comptabilisé comme une sortie positive et une nouvelle entrée. De même, le parcours d'insertion, quand il fait intervenir différents outils d'insertion – a fortiori quand ils sont gérés par des partenaires distincts – peut conduire les départements à perdre de vue un allocataire de sorte que la même personne peut être comptabilisée en entrée et en sortie.

