

# Synthèse

du **Rapport public thématique**

Juillet 2011

## **Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion Constats et bonnes pratiques**

### **■ Avertissement**

**C**ette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations, collectivités et organismes concernés sont insérées dans le rapport.

# Sommaire

<b>Présentation</b> .....	5
<b>1</b> Des politiques d'insertion perfectibles .....	7
<b>2</b> L'inadaptation de l'offre d'insertion .....	9
<b>3</b> L'accompagnement : des marges de manoeuvre à mieux exploiter .....	11
<b>4</b> Le manque de connaissances sur les sorties du dispositif .....	13
<b>5</b> Un mécanisme de financement peu incitatif à l'insertion .....	15
<b>Conclusion</b> .....	16
<b>Recommandations</b> .....	17

# Présentation

*La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ont enquêté dans 24 départements sur l'accompagnement des bénéficiaires du RMI, désormais remplacé par le RSA. Cet accompagnement est destiné à faciliter leur insertion. Dans ce domaine, le rapport apprécie les bases à partir desquelles le RSA s'est substitué au RMI.*

*Dans la continuité des rapports précédents, l'enquête a porté sur la période ouverte à compter du 1er janvier 2004 jusqu'au 1er juin 2009, et a permis d'observer les dernières évolutions du RMI : la création du revenu minimum d'activité (RMA), 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 jusqu'aux conditions de mise en œuvre de la généralisation du RSA par la loi du 1er décembre 2008 réformant également les politiques d'insertion.*

*La capacité à accompagner les bénéficiaires du RSA 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 bien sûr, les services de l'Etat notamment pour les contrats aidés, les caisses d'allocations familiales (CAF) qui versent notamment les allocations et bien d'autres.*

*La mise en place du RSA a donné la priorité au reclassement professionnel le plus rapide de tous ceux susceptibles d'occuper assez vite un emploi, par la consolidation de l'intéressement du RMI avec la mise en place 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.*

*C'est à l'évaluation de la qualité de l'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. ■*

*Les enjeux tant économiques, sociaux que budgétaires sont considérables :*

*- au 31 décembre 2010, le RSA a été versé à près de 1,8 millions d'allocataires et couvre 3,79 millions de personnes ;*

*- 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.*

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

La situation des bénéficiaires au regard de l'insertion est très différente : certains peuvent trouver directement un emploi et ils recevront l'appui de Pôle emploi. Pour d'autres, divers obstacles préalables, plus ou moins sévères, doivent être levés : garde d'enfants, logement ou transport, accompagnement social, soins médicaux.

Dans le premier cas, on parle d'insertion « professionnelle », dans le second d'insertion « sociale ». L'articulation, dans le temps, des appuis et des mesures d'accompagnement, la fluidité de leur organisation sont décisives.

En 2001, la Cour constatait dans son rapport public que la contractualisation demeurait le point faible du dispositif. Ce constat était toujours d'actualité, au cours de la période examinée : les départements et les autres acteurs de l'insertion ne se sont pas saisis de toutes les marges de manœuvre dont ils disposent en matière d'accompagnement.

Le contrat d'insertion, élément central du dispositif, en ce qu'il définit les besoins et les actions d'insertion, n'était pas systématiquement établi, et sa généralisation s'est avérée difficile. Quant au rôle des référents, interlocuteurs des bénéficiaires, il apparaît insuffisant faute de moyens, leur charge de travail étant le plus souvent trop lourde pour assurer un suivi effectif des bénéficiaires.

L'orientation précoce et peu réversible entre accompagnement professionnel et accompagnement social, mise en œuvre dans beaucoup de départements dès 2004, est souvent trop rigide. L'orientation des bénéficiaires détermine la nature professionnelle ou sociale du référent. Dès lors, le risque est réel que les bénéficiaires proches de l'emploi y accèdent effectivement parce qu'ils sont suivis par des organismes de placement, et qu'à l'inverse, l'accompagnement des autres bénéficiaires ne se prolonge avec peu de perspectives d'amélioration.

Lors de l'entrée en vigueur de la loi de 2008, la plupart des départements ont 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. Paradoxalement, en cloisonnant deux dispositifs distincts et en mettant l'accent sur l'accès rapide au marché du travail avec l'intervention de Pôle emploi, le RSA sépare les catégories de bénéficiaires davantage que ne pouvait le faire le RMI et risque ainsi de ne pas faciliter pas l'insertion des personnes les moins immédiatement proches de l'emploi.

## 2 L'absence de mesure des résultats de l'insertion

D'inspiration très comptable, le suivi des sorties reste, comme il avait déjà été constaté lors de l'enquête précédente, sujet à caution compte tenu des différentes méthodes appliquées et des erreurs de comptabilisation relevées.

L'information lacunaire sur les sorties du bénéfice du RSA, faute de suivi des bénéficiaires et d'identification des motifs d'évolution sur une durée suffisante, ne permet ni d'apprécier l'efficacité du dispositif départemental dans son ensemble ni de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces.

Le RSA n'a pas davantage incité les départements à évaluer leurs dispositifs.

Il ne saurait donc suffire à organiser des retours d'expérience de nature à permettre une amélioration continue des dispositifs d'insertion.

## 3 Une offre d'insertion pas toujours adaptée aux besoins

Les actions d'insertion, qu'elles soient inscrites ou non dans le Plan Départemental d'Insertion (PDI), dépendent encore trop souvent de l'offre proposée par les organismes d'insertion plutôt que de l'analyse des besoins des bénéficiaires.

Les départements les plus impliqués dans la construction de l'offre d'insertion sont généralement ceux qui se sont dotés d'outils de pilotage et de contrôle adaptés, sans égard pour le statut juridique des entités auxquels ils s'appliquent, services départementaux, structures parapubliques ou associatives, ou prestataires privés opérant dans le secteur concurrentiel.

En dépit des incontestables progrès réalisés depuis 2001, le suivi et l'évaluation des actions confiées à des prestataires extérieurs restent insuffisamment exploités tant pour permettre d'influer sur le contenu de l'offre d'insertion que pour responsabiliser les organismes à des indicateurs de résultat.

De même, la procédure d'appels à projets reste souvent marginale, alors qu'employée à bon escient, elle contribue à structurer l'offre d'insertion et à améliorer la réponse aux besoins des intéressés.

Le RSA n'a pas modifié la gestion de l'offre d'insertion. Il n'existe pas plus qu'avant, d'incitations juridiques ou financières à engager les départements dans une démarche volontariste visant à structurer l'offre d'insertion en fonction des besoins locaux, par le recours aux appels à projet ou l'amélioration de la capacité de pilotage des acteurs de l'insertion. Ces initiatives, encore trop peu développées, demeurent de simples bonnes pratiques qu'il appartient aux exécutifs locaux de s'approprier.

## 4 Favoriser le développement des politiques d'insertion

En 2001, la Cour recommandait dans son rapport public de s'attacher à faire des programmes départementaux d'insertion des documents opérationnels, articulés sur la nomenclature du budget départemental et évaluables. La présente enquête montre que, si des progrès ont été accomplis par certains départements, ceux-ci sont loin d'être partagés ni homogènes.

Les PDI ne sont pas suffisamment stratégiques : ils consistent trop souvent en un catalogue d'actions sans analyse des besoins et ne comportent pas de chiffrage du coût prévisionnel du plan ni de lien avec les budgets des départements.

Le recensement des besoins, qui a donné lieu à un important travail de concertation, aurait pu être renforcé en privilégiant une élaboration « ascendante » des territoires de solidarité vers le niveau central, les priorités étant alors définies au regard des axes de développement et des actions qui y étaient identifiés :

- la définition d'objectifs assortis d'indicateurs de moyens et de résultat reste globalement limitée, même si certains départements ont développé un bon niveau de compétences en matière d'objectivation des performances des actions et des prestataires qui consti-

tuent autant de bonnes pratiques qu'il conviendrait d'essaimer ;

- dans la majorité des cas, les principales actions sont reconduites d'une année sur l'autre, les axes de travail évoluant peu et les propositions d'actions nouvelles étant relativement marginales.

L'articulation des PDI avec la nomenclature du budget départemental doit être améliorée afin de rendre compte aisément de la totalité du coût des politiques publiques d'insertion ; le cadre budgétaire devrait être adapté pour éviter le double écueil consistant à répartir les crédits dans diverses sous-rubriques budgétaires ou à les globaliser dans un chapitre unique.

Le dispositif de suivi financier est clairement à parfaire. Les difficultés résident en partie dans des erreurs d'imputation ou des lacunes dans l'établissement des annexes des comptes administratifs. Le dispositif d'exploitation des comptes et de suivi financier des départements par les administrations centrales apparaît également insuffisant.

Dans les faits, le passage au RSA ne comporte pas de véritable avancée en ce domaine : seul le caractère opérationnel des PDI s'est traduit par des avancées significatives, l'articulation avec le budget et l'évaluation restant encore du domaine du projet.

# Favoriser le développement des politiques d'insertion

Le caractère opérationnel des PTI, qui viennent s'ajouter aux PDI, doit donc être conforté et amplifié pour qu'ils deviennent un outil de pilotage partagé, à défaut d'être contractualisé,

par l'ensemble des acteurs de l'insertion, et l'évaluation des futurs programmes territoriaux d'insertion devra être facilitée.



## 5 Un mécanisme de financement peu incitatif à l'insertion

La dépense d'allocation évolue plus rapidement que les recettes fiscales affectées en compensation du transfert et le complément apporté par le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) n'a pas vocation à combler systématiquement cette différence.

Les critères de répartition du FMDI font une place trop modeste à la péréquation, qui permettrait pourtant de mieux tenir compte du poids relatif des charges liées à l'insertion et aux dépenses sociales selon les départements.

La troisième part du fonds, censée soutenir l'innovation en matière d'insertion, repose sur un indicateur de moyen centré sur le recours aux contrats aidés qui ne mesure pas la réalité de l'insertion des allocataires.

En outre, le FMDI a renforcé les cas de « surcompensation », certains départements recevant, certaines années, plus

qu'ils n'avaient dépensé au titre des allocations versées aux opérateurs.

Les mesures prises à compter de 2010 corrigent certains de ces défauts. Le mécanisme d'écrêtement de l'assiette des dépenses, s'il ne supprime pas tous les cas de surcompensation, les limite fortement.

En revanche, les critères de répartition des différentes parts mériteraient d'être revus, dans l'objectif d'accorder une place plus importante à la péréquation.

## Conclusion

*Depuis l'instauration du revenu minimum d'insertion et sous l'impulsion des départements dont c'est la compétence, une grande diversité d'acteurs se sont engagés pour accompagner les bénéficiaires du RMI et faciliter leur insertion professionnelle (associations, service public de l'emploi, services de l'Etat, entreprises intermédiaires, collectivités territoriales).*

*Malgré l'engagement réel de tous, le bilan reste souvent décevant et cela notamment parce que le résultat des actions en terme d'insertion professionnelle n'est pas mesuré de façon précise, réaliste et cela au niveau local, départemental et national ; cette absence de mesure ne permet pas d'identifier les pratiques les plus efficaces et donc de les promouvoir, mais surtout elle semble accréditer, de façon plus insidieuse, les craintes de ceux qui redoutent que pour une part importante des bénéficiaires l'insertion soit impossible.*

*En outre, la mise en place des référents reste perfectible, soit parce qu'ils sont souvent encore trop peu nombreux ou trop spécialisés pour constituer l'interlocuteur privilégié qui peut accompagner l'insertion. Le contrat d'insertion n'est pas encore suffisamment flexible ni perçu comme le cahier des charges de cette insertion.*

*On aurait pu espérer, qu'après la décentralisation du versement de l'allocation du RMI, cette situation se modifie, une activation des dépenses d'insertion se traduisant alors directement pour les départements en terme d'économie d'allocations versées. La présente enquête montre que les constats faits lors des précédentes investigations de la Cour sont toujours d'actualité, même si certaines évolutions peuvent aussi être constatées.*

*Pourtant des progrès sont possibles, comme le montrent les bonnes pratiques mises en évidence par cette enquête et qui mériteraient d'être plus largement diffusées et suivies ; cependant, aucun département ne peut être érigé en exemple, même si certains d'entre eux articulent des procédures efficaces, faute de mesurer l'impact global sur l'insertion des procédures que chaque département a développées sur son territoire.*

*En outre, la loi de généralisation du RSA a confié aux organismes chargés du service de l'emploi l'insertion des bénéficiaires les plus proches de l'emploi. Cette disposition pourrait conduire les organismes en charge de l'insertion sociale à limiter leur engagement en estimant que ces bénéficiaires ne relèvent plus de leur responsabilité. Or, les logiques d'action de Pôle emploi et des organismes associés ne leur permettront pas toujours de prendre effectivement en charge les personnes concernées. La notion de proximité de l'emploi étant susceptible d'interprétations diverses, il existe un risque réel qu'apparaisse une catégorie de bénéficiaires à la fois suffisamment proches de l'emploi pour ne plus être pris en charge par la filière sociale et « trop » éloignés de l'emploi pour faire l'objet d'un suivi efficace par les organismes chargés de l'emploi. ■*

# Recommandations

→ 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 ;

→ structurer l'offre de référents et donner aux référents les moyens de réaliser un accompagnement efficace ;

→ mettre en place un dispositif d'évaluation départemental sur la base de critères homogènes au plan national permettant de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces ;

→ généraliser les études de cohortes départementales et organiser un suivi de ces cohortes au niveau national ;

→ faire mieux coïncider l'offre d'insertion avec les besoins réels des intéressés, notamment en utilisant davantage la procédure d'appel à projets ;

→ rendre systématique l'évaluation des résultats et sa prise en compte lors du renouvellement du conventionnement ;

→ préciser les rôles respectifs des PDI et des PTI :

- faire des PDI des documents retraçant les actions de la politique départementale d'insertion, articulés

avec la nomenclature du budget départemental et évaluables ;

- faire des PTI des documents concrétisant la mise en oeuvre d'une politique d'insertion territoriale partagée entre le département, l'Etat et les autres collectivités, et adaptée aux besoins du terrain ;

→ assurer la correcte imputation de l'ensemble des recettes et des dépenses liées maintenant au RSA dans les documents financiers départementaux, afin de disposer d'une source fiable de données à la fois au niveau local et au niveau national ;

→ établir un indicateur de résultat pour l'attribution de la 3<sup>ème</sup> part du Fonds départemental de mobilisation pour l'insertion, de façon à conditionner les dotations du FMDI à ce titre à l'insertion effective des bénéficiaires ;

→ fusionner les deux premières parts du FMDI pour en faire un instrument essentiellement de péréquation.