

RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE

Paris, le 18 juillet 2011

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

La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ont enquêté auprès de 24 départements et du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) sur l'accompagnement des bénéficiaires du RMI, désormais remplacé par le RSA. Cet accompagnement est destiné à faciliter leur insertion. Dans ce domaine, sur la période ouverte à compter du 1er janvier 2004 jusqu'au 1er juin 2009, le rapport observe 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. Il apprécie ainsi les bases à partir desquelles **le RSA s'est substitué au RMI**.

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

- au 31 décembre 2010, le RSA a été versé à près de **1,8 million d'allocataires et concerne 3,79 millions de personnes (les familles des bénéficiaires)** ;

- 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. Un rapport établi au nom des commissions des finances et des affaires sociales du **Sénat estime ce coût à 7 milliards en 2009 et 8 milliards en 2010**.

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

En 2001, la Cour constatait dans son rapport public que la **contractualisation avec le bénéficiaire 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 n'était pas systématiquement établi**, et sa généralisation s'est avérée difficile. Quant au rôle des **référénts**, 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.

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 le service public 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 l'insertion** des personnes les moins immédiatement proches de l'emploi.

Contacts presse :

Dorine BREGMAN - Directrice de la communication - Tél : 01 42 98 98 09 - dbregman@ccomptes.fr

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - dgettliffe@ccomptes.fr

L'absence de mesure des résultats de l'insertion

La mesure des résultats est d'abord l'expression opérationnelle de la volonté de conduire une politique. Or, vingt ans après la mise en œuvre du RMI, il est toujours aussi difficile de porter un jugement sur l'échec ou la réussite des dispositifs d'insertion (le nombre de bénéficiaires dépendant de beaucoup d'autres facteurs) faute de disposer d'instruments de mesure adaptés.

L'information reste en effet lacunaire sur les sorties du bénéfice du RSA, faute de suivi des bénéficiaires et d'identification des motifs d'évolution sur une durée suffisante. Elle **ne permet pas d'apprécier l'efficacité du dispositif** dans son ensemble.

La mise en place du RSA n'a pas davantage incité les départements à évaluer leurs dispositifs ni réussi à provoquer la nécessaire homogénéisation des observations départementales qui, en permettant la comparaison, favoriserait la diffusion des bonnes pratiques.

Une offre d'insertion pas toujours adaptée aux besoins

Les actions d'insertion dépendent encore trop souvent de l'offre proposée par les organismes d'insertion plutôt que de l'analyse des besoins des bénéficiaires.

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**.

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.

Favoriser le développement des politiques d'insertion

Les Plan Départementaux d'Insertion (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.

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 la matière. Dans la majorité des cas, les **principales actions sont reconduites d'une année sur l'autre**.

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 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.

La mise en place, dans le cadre du RSA des Plans territoriaux d'insertion (PTI) doit être l'occasion d'organiser une véritable convergence de l'intervention des différents acteurs au côté des départements.

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**.

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.

Les mesures prises à compter de 2010 corrigent certains de ces défauts.

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.

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.

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 termes 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 positives peuvent aussi être constatées.

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 chargés de l'insertion sociale à limiter leur engagement en estimant que ces bénéficiaires ne relèvent plus de leur responsabilité.

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.

Au vu de ces constats, la Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

- 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 pactes territoriaux pour l'insertion (PTI) :**
 - faire des **PDI** des documents **retracant 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 œuvre d'une politique d'insertion territoriale partagée** entre le département, l'État 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 3ème part du FMDI**, 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**.

[Consulter le rapport et les autres éléments](#)

Contacts presse :

Dorine BREGMAN - Directrice de la communication - Tél : 01 42 98 98 09 - dbregman@ccomptes.fr

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - dgettliffe@ccomptes.fr