Le revenu minimum d'insertion (RMI) dans les Alpes de Haute-Provence : une chance pour le département

Agnès Pitrou, Marie-Hélène Bitboul, Sylvie Robineau, Madeleine Lemaire, Martine Tassy

▶ **To cite this version:**

Agnès Pitrou, Marie-Hélène Bitboul, Sylvie Robineau, Madeleine Lemaire, Martine Tassy. Le revenu minimum d'insertion (RMI) dans les Alpes de Haute-Provence : une chance pour le département : Rapport final pour le compte de la MIRE. [Rapport de recherche] Laboratoire d'Economie et Sociologie du Travail (LEST). 1991, pp.245. halshs-03729271

HAL Id: halshs-03729271
https://shs.hal.science/halshs-03729271

Submitted on 10 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

4-1033 Bis 1

LEST
Bibliothèque
AIX

Le revenu minimum d'insertion RMI dans les Alpes de Haute-Provence une chance pour le département

Agnès PITROU
Marie-Hélène BITBOUL
Sylvie ROBINEAU

LEST

LABORATOIRE d'ECONOMIE et de SOCIOLOGIE du TRAVAIL
35, avenue Jules Ferry
13626 AIX-EN-PROVENCE CEDEX

Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail
LEST-CNRS
35 avenue Jules Ferry
13626 AIX EN PROVENCE CEDEX
Tél. 42.37.85.00

LE REVENU MINIMUM D'INSERTION (RMI) DANS LES ALPES DE HAUTE PROVENCE UNE CHANCE POUR LE DEPARTEMENT

Mars 1991

Agnès PITROU
Marie Hélène BITBOUL
Sylvie ROBINEAU
Avec la collaboration de : Madeleine LEMAIRE
Martine TASSY

L'exploitation informatique a été assurée par : Bernard DUQUENNOY
et le traitement du texte par : Eliane CADEAU.

Le présent rapport est le résultat d'une convention de recherche n° 407/90 avec la Mission Interministérielle Recherche Expérimentale (MIRE).

Son contenu n'engage que la responsabilité des auteurs.

RESUME

Cette étude s'inscrit dans le cadre des évaluations du RMI après deux ans de fonctionnement, dont la MIRE a pris l'initiative dans 12 départements. Les Alpes de Haute Provence ont été retenues du fait de leur spécificité géographique et socio-économique, qui se répercutent sur les processus d'émergence de la pauvreté, ses caractéristiques et les moyens pour y faire face. Le RMI agit en effet comme un révélateur, tant des problèmes de certains groupes de population que du fonctionnement des institutions politiques, économiques et sociales.

L'étude comporte donc une approche institutionnelle, une analyse statistique et qualitative (entretiens semi-directifs) des allocataires du RMI et un bilan de l'élaboration et de la mise en œuvre des contrats d'insertion. Elle débouche sur un certain nombre de suggestions concernant la révision des dispositions règlementaires, les moyens à développer et le fonctionnement des instances départementales et locales, en montrant que ce nouveau dispositif de protection sociale est un atout pour créer une dynamique de développement, dont dépend par ailleurs son efficacité.

MOTS CLES

Revenu Minimum d'Insertion (RMI), politique sociale, pauvreté, insertion, emploi, travail social, Alpes de Haute Provence.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 2

1. SITUATION SOCIO ECONOMIQUE 7
Evolution démographique 8
Activités économique et emploi 10
Logement et équipement 11
Action sociale 13

2. LA MISE EN PLACE DU RMI 16
Mise en place du CDI 18
Nomination des chargés de mission 19
Mobilisation des instances départementales 20
Les commissions locales d'Insertion (CLI) 22
Les collectifs 28
l'animatrice 30
Les secrétariats des CLI 32
Conclusion 35

3. L'OFFRE EN INSERTION 36
Evolution et fonctionnement du CDI 37
Les groupes de travail 39
Le programme départemental d'insertion 46
Une offre d'insertion conditionnée par la situation 51
Quelques exemples typiques d'actions d'insertion 55

4. QUI SONT LES BENEFICIAIRES DU RMI ? 76
L'allocation 77
Les allocataires 93
Conclusion 119

5. LES CONTRATS D'INSERTION 122
L'élaboration des contrats 126
Le fonctionnement des contrats dans le temps 132
Le contenu des contrats 137
Le suivi des contrats 159
Les bénéficiaires du RMI face à leurs contrats 165
Conclusion 178

CONCLUSION GENERALE 182
1. Les actions d'information et les outils de pilotage 185
2. Une population à réhabiliter 189
3. Le RMI, chemin de retour à l'emploi ? 199
4. Le fonctionnement des CLI 203
5. Le rôle central des communes 205
6. Le social désenclavé 210
7. La co-responsabilité entre Etat et département 212
8 . La prise en compte des spécificités du département 215
ANNEXES 221

INTRODUCTION

Cette étude s'inscrit dans le cadre des évaluations du RMI dont la MIRE a pris l'initiative à l'automne 1989, et qui se sont déroulées dans 12 départements métropolitains choisis en fonction de critères de diversité par rapport à leur situation socio-économique.

Les Alpes de Haute-Provence figuraient dans l'échantillon retenu. Outre ses caractéristiques particulières, ce département avait fait procéder en 1987-1989, par notre équipe, à une précédente étude portant sur les aides financières distribuées aux familles ou personnes se trouvant dans une situation nécessitant un secours urgent. La continuité entre les deux études est évidente [1]. Nous avons bénéficié de ce fait d'excellentes conditions d'information et d'échange avec tous les interlocuteurs que nous avons sollicités dans le département.

Le thème proposé par la MIRE portait plus particulièrement sur la mise en application des dispositifs d'insertion. Il s'est avéré rapidement -et compte tenu des informations nécessaires à recueillir et à mettre en forme dans un département doté de faibles moyens quantitatifs pour gérer le dispositif assez lourd du RMI- qu'il serait indispensable de procéder à une analyse plus complète de ce dispositif. D'une part, parce qu'il est impossible de comprendre l'offre et la demande en mesures d'insertion sans avoir reconstitué le plus finement possible les mécanismes institutionnels tels qu'ils fonctionnent dans le département et les caractéristiques des bénéficiaires du RMI à qui l'insertion ou la réinsertion est proposée. D'autre part, parce que nos interlocuteurs du département manifestaient à juste titre le souhait de bénéficier d'informations le plus détaillées possible sur le fonctionnement du dispositif RMI et ses effets dans le 04. Nous leur devions donc de leur fournir ces indications, espérant qu'elles pourront les aider dans le développement ultérieur de leur effort pour rendre efficace cette mesure, qui peut jouer un rôle important dans l'évolution de la politique sociale du département.

Après une brève présentation du département nous présentons donc, dans ce rapport, les résultats -- les plus significatifs portant sur la mise en place et le fonctionnement des structures concernées par le RMI, sur les

---

1 *Les aides financières exceptionnelles dans les Alpes de Haute Provence. Agnès PITROU, avec la collaboration de C. FOURNIER et S. INTHAVONG. LEST-CNRS, Aix-en Provence, avril 1989. 229 p.*

bénéficiaires, sur la constitution de l'offre en insertion, et enfin sur l'élaboration et le déroulement des contrats. Nous tenterons en conclusion de dégager les points principaux de réflexion ou d'amélioration du RMI, les progrès à envisager quant aux outils d'observation au niveau national ou départemental, ainsi que les investigations particulières qu'il serait intéressant de mener pour préciser certaines directions d'action. Ces conclusions seront largement reprises dans les mois qui viennent au cours de réunions avec les responsables départementaux à tous les niveaux.

Nos interlocuteurs et informateurs -et d'une façon plus générale, les responsables du RMI dans le département, à tous les niveaux, ainsi que les élus et techniciens municipaux ou départementaux- seront parfois déconcertés, voire irrités, à la lecture de certains passages du rapport, aussi bien à propos de la description de certains faits que de l'interprétation qui en est faite.

Il est clair que ces désaccords éventuels ne proviennent pas d'une volonté délibérée des chercheurs de s'ériger en donneurs de leçons, ou de profiter de leur position "extérieure" pour jouer aux esprits forts. Nous nous sommes senties tout au long de notre étude, comme au cours de la précédente sur les aides financières, motivées par le seul désir d'aider ceux qui œuvrent sur le terrain au jour le jour, sans les juger, ni les critiquer, mais en tentant de susciter des questions et de proposer quelques suggestions dont ils puissent tirer parti s'ils le souhaitent ; et de ce fait, de permettre l'amélioration des conditions d'existence des plus démunis dont ils ont la charge. Notre situation d'observateurs, ayant le privilège de rencontrer successivement ou ensemble tous les acteurs du dispositif, et d'avoir le temps ensuite de confronter et comparer leurs points de vue sans être bousculées par des décisions à prendre et des affaires courantes à régler, est de ce fait assez propice pour montrer la diversité des points de vue, et même leurs oppositions ; n'étant impliquées dans aucun des courants ou des enjeux, il nous est plus facile aussi de fournir des interprétations, dussent-elles déplaire çà et là. Nous nous sommes efforcées de rapporter l'éventail des opinions que nous avons recueillies même quand elles sont minoritaires, ce qui peut signifier que certains ne se "reconnaîtront pas" totalement dans les propos que nous avons résumés. Quand nous concluons ou émettons des suggestions -travail qui nous était demandé explicitement dans notre contrat d'évaluation-, nous assumons donc

totalement la responsabilité de notre interprétation, tant vis-à-vis de la conception du dispositif élaboré au niveau de l'Etat que des applications qui en sont faites au niveau local et départemental, et nous souhaitons vivement en débattre avec toutes les instances ou personnes concernées.

Quant aux erreurs concernant les chiffres, faits, actions concrètes que nous nous sommes efforcées de rassembler, il est évident qu'elles sont probablement très nombreuses. Le RMI est un dispositif trop nouveau pour que se soit mis en place, même au niveau national, un dispositif de recueil méthodique d'informations statistiques : a fortiori dans un département qui doit concentrer tous ses moyens, réduits, sur l'action plus que sur l'observation. Comme nos collègues chercheurs travaillant sur d'autres départements du même type, nous avons donc dû quelque peu *"bricoler"*, tout en mettant à rude épreuve la patience de nos interlocuteurs locaux (les chargés de mission, les responsables des CLI, les services de la DASS, de la CAF, de la DISS, de la MSA, les assistantes sociales, les CCAS...) pour obtenir le maximum d'informations fiables, et en prenant en charge nous-mêmes certaines exploitations statistiques. Il s'ensuit que nous avons certainement commis des inexactitudes, laissé des imprécisions, mal compris certaines informations, et nous nous en excusons, en demandant aux intéressés de nous aider à les rectifier : au cours d'une interview souvent rapide, il est difficile de recueillir toutes les précisions nécessaires. Mais aussi sur certains points -spécialement quand il s'agit de chiffres ou de détails concernant les actions mises en place- nos interlocuteurs n'étaient souvent pas d'accord entre eux, n'avaient chacun qu'un élément d'un ensemble, ou même donnaient une information *"évolutive"* d'un moment à l'autre... Les erreurs sont à imputer alors à la *"jeunesse"* du dispositif que nous évoquions, et à la difficulté pour chaque acteur de se muer en technicien des bilans. Notre seule ambition est d'avoir soulevé quelques points de méthode pour l'avenir, susceptibles d'améliorer la conaissance du dispositif, mais aussi, dès maintenant, d'apporter quelques éléments concrets, de faire des rapprochements entre les faits, d'analyser les chiffres... grâce à notre position particulière, afin d'éclairer un peu l'action passée et les évolutions futures à prévoir. Les imprécisions ou erreurs de détail ne modifient pas, en général, le fond des problèmes soulevés.

En terminant, nous voudrions donc remercier chaleureusement tous ceux et celles qui, aux différents postes où ils sont placés, ont accepté de nous recevoir, de nous ouvrir leurs dossiers et de nous fournir les précieuses informations sans lesquelles ce rapport n'aurait pas vu le jour. Nous exprimons particulièrement notre reconnaissance aux responsables des CLI de Manosque et de Saint-André, qui, choisies comme lieu plus particulier d'observation, ont été continuellement sollicitées. Ce processus d'échange peut se poursuivre, nous l'avons dit, à leur demande, dans la mesure où il leur semble qu'il peut contribuer au développement d'un département que nous avons appris à connaître et à apprécier.

Nous n'aurions garde, enfin, d'oublier que des bénéficiaires du RMI ont accepté eux aussi de nous rencontrer et de reconstituer pour nous un passé et un présent qu'ils auraient pu préférer laisser enfouis. Le RMI est peut-être en train de les aider à élaborer un avenir : c'est sans doute la raison essentielle du temps passé par tous -responsables, allocataires et chercheurs- à ce bilan-évaluation.

1. SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE

Quand on considère son classement selon un certain nombre d'indicateurs, le 04 apparaît comme excentrique, à l'écart du développement, en déclin sous bien des rapports. Il s'apparente de ce fait aux autres départements de "piémont" pyrénéens, alpins ou du Massif Central, qui sont dans une situation analogue.

En fait, ces apparences cachent des potentialités qui pourraient sans doute, mieux exploitées, renverser certaines de ces tendances, et offrir des possibilités favorables à l'insertion des bénéficiaires du RMI -peut-être davantage que certains départements en déclin industriel brusque ou certaines zones périphériques des grandes agglomérations.

1. EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE

Les données des derniers recensements et spécialement de celui de 1990 contredisent l'image d'un département en déclin, même si le pourcentage des jeunes de moins de 20 ans tend à diminuer :

- Pour la première fois depuis des décennies, le solde naturel (excédent des naissances sur les décès) de population est positif entre 1982 et 1990. Par ailleurs, le solde migratoire positif reste élevé : les arrivants représentent presque 10 % du chiffre de la population de 1982, et ce fait est d'autant plus remarquable qu'il se maintient malgré l'émigration : derrière une façade ou une réputation d'immobilisme, il y a de forts mouvements de population. Le solde migratoire est positif même pour les communes rurales les moins excentrées, alors que le solde naturel reste légèrement négatif dans ces dernières. Le département exerce donc manifestement un effet d'attraction, comme la plupart des départements du Midi. Mais il est à noter que, parmi les départements de la région PACA, ce sont les Alpes de Haute Provence qui ont le plus progressé : depuis 1982, pratiquement 10 % d'accroissement total. En mars 1990 il y avait donc 130 883 habitants.

- On peut noter que les courants migratoires ne concernent pas une population venue de l'étranger : le pourcentage des étrangers a diminué entre les deux recensements. Il représente aujourd'hui 5,2 % des hommes et 3,7 % des femmes.

- La structure par âges se modifie par l'accroissement du pourcentage des habitants de plus de 40 ans, (49 % en 1990 contre 45,5 % en 1982) et la diminution des moins de 20 ans (23 % en 1990 contre 25,9 % en 1982).

- L'accroissement de la population vient plus des communes périphériques aux villes que des centres-villes [2]. Manosque compte 19107 habitants (croissance depuis 1982 : 1,8 %) tandis que Pierrevert s'est accrue de 13,8 %. Même phénomène pour Digne (16087 habitants, croissance : + 6,2 %) et Champtercier (croissance : 47,4 %). Seules, les campagnes éloignées du Nord-Est ou de l'Est du département régressent.

Cette croissance des "banlieues" tient-elle comme ailleurs au coût moindre des logements, ou à la répartition de certaines opérations immobilières ?

- La population continue à se concentrer prioritairement dans la région du Val de Durance/Bléone, qui comprend les 2/3 des habitants et recueille 75 % de la taxe professionnelle -ne serait-ce que grâce aux 18 centrales hydro-électriques qui se trouvent sur ce parcours. L'exode rural du département, s'il existe encore, semble se produire à l'intérieur du 04, et non vers l'extérieur.

- L'émigration hors du département vers les centres urbains de la région ou du reste de la France concerne sans doute, outre les fonctionnaires mutés (et remplacés), les jeunes formés au-delà du baccalauréat. Une des tâches prioritaires du département est certainement de concentrer son imagination, ses investissements et ses efforts pour les retenir, probablement comme ils le souhaitent, grâce à des emplois plus attractifs. Mais le potentiel "jeunes" du département comprend aussi les moins qualifiés, dont certains sont des arrivants, qui sont concernés au premier chef par les efforts d'insertion développés autour du RMI : jeunes femmes ayant un ou des enfants en bas-âge, saisonniers, jeunes à la recherche d'un premier emploi...

---

2 *Ce phénomène se retrouve dans la plupart des villes de France.*

2. ACTIVITES ECONOMIQUES ET EMPLOI

Le département 04 -selon les statistiques économiques de 1987- conserve ses deux caractéristiques économiques principales :

1) La répartition par branches d'activité indique un poids écrasant du secteur tertiaire (services et administration) qui représente plus de 65 % des emplois. La nécessaire dispersion des équipements de base (écoles, santé...) liée à l'émiettement de la population, le développement du tourisme et de l'hôtellerie (même s'ils ont connu récemment de sérieux avatars), l'extension sans doute hypertrophiée de la distribution expliquent cette tendance persistante. L'agriculture, étalée sur d'importantes surfaces, ne représente plus que 9,9 % des emplois. Le faible développement de l'industrie (13,5 % des emplois) reste évident, malgré quelques récentes implantations d'activités de sous-traitance. Enfin, le bâtiment et les travaux publics occupent 11 % de la population active, tout en restant vulnérable.

2) Les emplois sont dispersés dans un très grand nombre de petites entreprises : 3200 en 1990, contre 2100 en 1980. Chaque année, environ 450 entreprises se créent, et 320 disparaissent -ce qui devrait inciter à la prudence vis-à-vis des projets des titulaires du RMI ou des chômeurs de créer leur entreprise. Les petites entreprises liées au tourisme et aux déplacements sont les plus nombreuses parmi les créations, mais sans doute les plus fragiles.

Le développement du secteur tertiaire explique la forte croissance de la main-d'œuvre féminine (qui représente maintenant 42 % des emplois contre 37 % en 1982), avec un accroissement d'activité particulièrement net chez les jeunes femmes de 25 à 29 ans [3]. Cette évolution corrige le net sous-emploi des femmes que nous soulignions dans un précédent rapport en 1989 [4].

Dans le même temps, (1982-1990), le taux de chômage reste élevé pour les femmes, même s'il a baissé, (de 14,4 % à 13,9 %), surtout chez les jeunes

---

3 *Cette croissance d'activité féminine chez les jeunes entraîne un besoin accru de lieux d'accueil éducatif pour les enfants en bas-âge.*

4 *Les aides financières exceptionnelles dans les Alpes de Haute Provence. Agnès PITROU, avec la collaboration de C. FOURNIER et S. INTHAVONG, LEST-CNRS, Aix-en-Provence, avril 1989.*

de 15 à 24 ans ; quant à la population masculine, son taux de chômage a monté de 5,4 % à 6,6 %. Il faut noter en outre que les embauches se font essentiellement sur des contrats à durée déterminée ou sur des travaux temporaires. L'influence des "saisons" (tourisme), du grand commerce et du bâtiment ou des travaux publics (autoroute) concourt à la vulnérabilité du travail. On note parmi les nouveaux chômeurs un fort taux de sorties d'emploi issues de ce phénomène.

L'économie semble donc atteinte de plusieurs carences : manque de dynamisme endémique, d'un plan d'ensemble, d'une meilleure utilisation de ses ressources et de ses capitaux, d'une "locomotive", selon l'expression de certains responsables économiques. Le plan élaboré en 1989 pour le développement des zones rurales [5], les projets élaborés pour le Verdon [6] sont un premier pas vers des propositions qui pourraient contribuer à changer cet état de fait. Les dispositifs mis en place par secteurs (CLI) à l'occasion du RMI pourraient y aider, à condition que leurs membres s'en sentent responsables et que la coordination soit assurée entre eux.

3. LOGEMENT ET EQUIPEMENT

Comme le soulignait le rapport que nous avons rédigé en 1989 [7], le parc immobilier du département reste vétuste. Il comprend un pourcentage important, et croissant de résidences secondaires (26 % des logements), inoccupées une partie de l'année, mais nécessitant un équipement des communes. Le nombre total élevé des logements par rapport à la population (125 292 logements pour 130883 habitants) ne doit donc pas faire illusion : leur répartition est largement décalée par rapport à celle des concentrations de population ; plus d'un quart est utilisé par des touristes ; enfin, l'état du parc disponible nécessiterait souvent d'importants travaux. Il faut noter toutefois qu'il existe même dans les villes un pourcentage de logements vacants (au moment du recensement de mars 1990) qui représente environ 10 % du parc à Digne, Sisteron et, dans une moindre mesure, Manosque, peut-être lié aux opérations de réhabilitation menées

---

5 *Plan de développement des zones rurales. Pour une stratégie de développement intégré et d'aménagement du territoire des "pays ruraux" du département. Préfecture des AHP, 15 avril 1989.*

6 *Le moyen Verdon. Un programme de développement local. SIVOM Moyen Verdon. Syndicat mixte de développement touristique. 1990.*

7 *Les aides financières exceptionnelles dans les AHP, op. cit.*

dans les centres-villes. Des projets de "pactes de politique urbaine" sont en projet entre l'Etat, la Région et certaines villes (le plus avancé concerne Digne).

Du point de vue du logement des bénéficiaires du RMI, ces vacances de logements et leur état (qui induit des loyers faibles) pourraient être une chance à saisir en vue d'une remise aux normes dont ils profiteraient en priorité ; il n'est pas sûr que ce soit la tendance actuelle de certaines opérations de réhabilitation et, dans l'attente des résultats d'une étude sur le logement des plus démunis et de l'élaboration du plan départemental, le recensement des logements vides utilisables pour la population à ressources faibles dépend de l'intérêt qu'y portent les municipalités [8].

- Le problème-clé de l'équipement du département est issu évidemment de son étendue et de la dispersion de ses habitants ; nous allons le retrouver au long de ce rapport, en particulier en ce qui concerne l'accès aux lieux d'information, aux stages, aux formations diverses. Quatre types d'équipements concernent plus spécialement les titulaires du RMI en vue de leur insertion : l'accès au téléphone, pour briser l'isolement et éviter des déplacements ; la possibilité d'utiliser un moyen de transport souple et rapide pour accéder aux centres de santé (consultations psychologiques ou psychiatriques, centres d'alcoologie, bilans de santé, ou tout simplement soins courants un peu spécialisés) et pour suivre un stage qui demande une assiduité quotidienne, ou mieux encore occuper un emploi qui serait situé dans une autre commune ; la faculté de faire garder un enfant en bas-âge (ou même scolarisé dans le primaire, en dehors des heures de classe) pendant que les parents, et surtout les mères, tentent leur réinsertion professionnelle ; les moyens d'hébergement et de repas à bas prix dans les villes-centres pour éviter des déplacements quotidiens ou bi-quotidiens. Tout semble à faire dans ces domaines (nous y reviendrons plus en détail à propos du PDI et des actions d'insertion). Mais on peut dès l'abord insister sur deux points :

- Les frais supplémentaires importants entraînés par cette situation d'éloignement ou d'isolement pour le budget déjà si serré des bénéficiaires du RMI, qui peuvent les inciter à baisser les bras s'ils ne reçoivent pas un

---

8 *Il semble que la détection de certains mal-logés ou sans domicile grâce au RMI ait incité plusieurs communes à faire un effort particulier pour leur trouver un logement.*

soutien spécifique de "frais d'insertion" : passer le permis de conduire, être aidé pour l'achat ou l'entretien d'un véhicule, pour payer l'abonnement du téléphone ou l'accès à un poste collectif, pouvoir faire garder ses enfants dans de bonnes conditions...

- La multiplication des micro-équipements (exemples : garde des enfants) ou la délocalisation de certaines activités (stages, santé...), ou encore l'amélioration des transports en commun (par exemple par l'accès à tous des transports scolaires)... constituent une des exigences auxquelles le département doit faire face en vue de faciliter la réinsertion. On peut s'interroger à ce sujet -nous y reviendrons- sur la solidarité qui pourrait s'exercer non seulement à l'intérieur du département, mais entre départements riches et urbanisés vis-à-vis des départements ayant à affronter ces "surcoûts" issus de leur isolement, en particulier à l'intérieur de la région. Les Alpes de Haute Provence ne semblent pas à cet égard avoir un traitement de faveur de la région PACA, sauf en ce qui concerne quelques grandes opérations (autoroute...) qui n'ont pas en définitive un impact immédiat sur la vie de l'ensemble de la population, en particulier des plus dépourvus ou isolés, et qui ne constituent pas réellement un facteur de dynamisme local.

4. ACTION SOCIALE

Depuis plusieurs années, le département a bénéficié d'une action dynamique et réfléchie en matière de politique sociale. Certes, comme partout, la décentralisation n'a pas été sans poser des problèmes qui laissent encore des traces, en particulier entre la DISS et la DASS, entre élus et pouvoir central... à cet égard, la mise en place du RMI a été une bonne occasion d'envisager de nouveaux modes de collaboration.

La répartition du dispositif d'action sociale a été revue et adaptée, ces dernières années, à la faveur de la création des circonscriptions, partagées entre DISS, CAF et MSA. La faible dimension des villes fait que les CCAS n'ont pas de service social propre. Quand le RMI a été créé, le découpage des CLI a tenu compte des divisions préexistantes des secteurs d'action sociale, gardant ainsi le bénéfice accumulé des collaborations déjà expérimentées. Au surplus, la dispersion géographique des services avait donné aux travailleurs sociaux l'habitude (soutenue par les responsables

départementaux) d'assumer des initiatives et une certaine prise en charge de l'action locale.

Outre la volonté d'une action coordonnée entre services, entre partenaires élus et techniciens, entre dispositifs publics et associations privées, les responsables techniques de la politique sociale départementale ont affirmé depuis plusieurs années leur souci de mieux connaître les populations au service desquelles ils doivent œuvrer afin d'ajuster les initiatives à prendre et à financer. Pour un département de faible population et de moyens limités, il faut souligner cette rare compréhension de l'intérêt de piloter les actions sociales avec des instruments et non à la petite semaine. Cinq études concernant des problèmes difficiles ont été lancées, exécutées et utilisées dans les années récentes par tel ou tel service, mais parfois par une collaboration, elle aussi peu fréquente, entre différentes institutions et associations :

- questionnaires sur la population "sans domicile fixe" effectués par la DASS au début du RMI avec l'aide d'associations.
- étude sur les familles monoparentales percevant l'API reprise à quelques années d'intervalles (1984 et 1988) par la CAF ;
- étude sur les populations tziganes stationnées dans le département et leurs besoins en aires d'aménagement (AREAT en cours) ;
- étude sur le logement social, lancée par la principale société d'HLM et confiée au CETE d'Aix. Actuellement, une autre étude sur le logement des plus démunis est en cours, financée par la DDE ;
- recherche sur les aides financières exceptionnelles : (système de distribution et bénéficiaires), accordées par tous les organismes et associations du département (LEST-CNRS). Cette recherche, à l'initiative de la DISS, a été co-financée par la plupart de ces partenaires, et par la MIRE (Ministère des Affaires Sociales). Elle sera réactualisée en ce qui concerne les bénéficiaires en 1991.

En outre, une étude sur les personnes âgées a été réalisée en 1987-88.

Ce corpus important d'informations pourrait, s'il était regroupé et régulièrement exploité et mis à jour, permettre d'éviter bien des tâtonnements, y compris au niveau du RMI qui est attribué à une grande partie des populations étudiées. Malheureusement, le projet d'un dispositif

plus permanent d'observation et d'analyse n'a pu jusqu'ici trouver son financement par le Conseil Général.

Il est donc difficile aujourd'hui de savoir ce qu'il en est réellement de l'état et des besoins des populations "assistées" ou soutenues par l'action sociale. La situation du département peut laisser penser qu'il y a une proportion assez importante, dans la population totale, de groupes présentant des spécificités qui nécessitent une action spécialisée : sans domicile fixe, rapatriés d'origine nord-africaine (RONA), gitans, familles monoparentales sans ressources... En ce qui concerne ces dernières, les statistiques indiquent une progression de leur nombre dans les années récentes (5,4 % en 1982, le chiffre exact de 1990 n'est pas encore connu). Les familles de 1 personne (isolés) augmentent régulièrement en nombre depuis 1968, conséquence de la longévité plus forte des femmes, mais aussi de l'existence d'une population surtout masculine attirée par les emplois saisonniers.

Au total, l'action sociale dans le département est donc marquée à la fois par des habitudes de coopération bien ancrées entre certains partenaires (CCAS, DISS, DASS, associations...) et rodées par l'existence de "collectifs" (par exemple pour l'opération Précarité-Pauvreté) fonctionnant bien ; et par la tension entre deux logiques : l'une plus "traditionnelle" tournée vers l'assistance individuelle fondée sur des critères de relations ou de "mérite" (ceci étant facilité par la petite dimension des unités d'habitat où "tout le monde se connait") ; l'autre cherchant à lier développement local global et interventions sociales, impulsée plutôt par les techniciens du "social". On pressent déjà qu'il est difficile de greffer sur ces différences de conceptions et de pratiques une volonté unanime ou consensuelle de mise en place et d'attribution du RMI et d'impulsion des actions d'insertion. Le risque de divergences entre les spécialistes du social (y compris la plupart des CCAS existants) et le reste du corps socio-politique et économique n'est donc pas négligeable.

2. LA MISE EN PLACE DU RMI

Comme dans toute la France, le RMI a été mis en place dans les Alpes de Haute Provence sous le signe d'une certaine précipitation. Certes, les initiatives déjà prises en matière de coordination de politique sociale [9], que nous venons de rappeler, ont facilité, surtout dans certains secteurs, l'ajustement des initiatives à prendre.

Mais dans l'ensemble, à mesure qu'étaient connus le texte de la loi et les décrets d'application, il a fallu improviser des structures et des modes d'action : les différents partenaires ont été quelque peu "parachutés" dans un dispositif dont peu d'entre eux connaissaient exactement le rôle et les contours. A part le Préfet et les responsables de la DISS et de la DASS, personne ne maîtrisait l'ensemble des finalités et le partage des tâches. N'importe, il a fallu accélérer la montée en charge (certains diront "faire du chiffre", encore que cette tendance soit moins prononcée ici qu'ailleurs) : 211 bénéficiaires en janvier 1989, 434 en avril, 533 en octobre... Ces chiffres peuvent sembler faibles en valeur absolue, comparés à d'autres lieux plus peuplés ; mais c'est un gros effort dans un département peu pourvu en moyens : 1 poste 1/2 de travailleur social créé à l'occasion du RMI, 3 chargés de mission (dont l'une à temps partiel), des secrétariats à temps partiel dans les CLI, pas de poste supplémentaire à la CAF...

D'où rapidement, des difficultés qui apparaissent : avec la CAF qui s'organise progressivement pour faire face à ces nouveaux allocataires, mais accumule les retards de versement au début, suscitant des incompréhensions (et un nombre relativement élevé "d'indus" à récupérer) ; à propos des désignations de certains membres du CDI et des CLI dont les destinataires sont les premiers surpris ; en donnant l'impression d'une cascade de responsabilités mal définies alors que tout revient en définitive aux services de la Préfecture. Toutefois, il n'y a pas eu de la part des travailleurs sociaux, sollicités pourtant de plein fouet pour de nouvelles tâches, les réactions de rejet agressif que l'on a pu constater ailleurs, parce qu'ici, les habitudes de coopération étaient mieux assurées et la confiance réciproque bien établie.

---

9 *D'où la demande au cours de l'été 1989, fortement appuyée par la DISS et la DASS, que le 04 soit compris dans l'échantillon des départements-pilotes pour le bilan-évaluation de la MIRE.*

Deux efforts d'information ont été entrepris : une information orale par des réunions soit départementales (à Digne), soit localisées dans les CLI. Mais l'on sait qu'une première réunion sur un sujet nouveau donne un aperçu général, peu opérationnel, tant qu'on n'a pas rencontré concrètement les problèmes et les difficultés. Ensuite, il y a eu les réunions de travailleurs sociaux dans leurs services, et l'action des chargés de mission colportant l'information et la bonne parole auprès des partenaires dans les CLI : besogne de fourmi, qui pare au plus pressé. D'autre part, les chargés de mission ont élaboré dès février 1989 un "guide de l'insertion" contenant toutes les informations utiles alors disponibles sur les organismes instructeurs et les associations, et les différents moyens d'insertion alors existants : document de grande qualité qui est encore considéré comme assez fondamental par les gens de terrain, qui le consultent constamment, pour que sa réactualisation soit inscrite au PDI de 1991.

1. MISE EN PLACE DU CDI (Conseil départemental d'Insertion) (Avril 1989)

Nous reviendrons plus largement à propos de l'offre d'insertion sur le fonctionnement actuel du CDI. Notons qu'aucune logique rigide n'a présidé à sa désignation, mais un souci d'équilibre entre ses membres. La DISS et la DASS ont désigné les représentants du monde social ; les administrations, les chefs de service chargés de les représenter, le tout en concertation avec les co-présidents.

Une erreur de composition apparaît maintenant aux yeux de nombreux responsables : les 7 CLI ne sont représentées au CDI que par 2 délégués. De ce fait, ce qui se passe au CDI est assez largement déconnecté de l'action des CLI : *"Il y a la grand-messe, et ceux qui travaillent sur le terrain"*. Si chaque CLI y envoyait un membre, il pourrait faire circuler dans sa CLI l'information reçue au CDI et vice-versa : ce qui renforcerait la notion d'une prise en charge commune et briserait l'isolement réel de certains CLI.

2. NOMINATION DES CHARGES DE MISSION (Février 1989)

2 chargés de mission ont été d'abord désignés : une "généraliste", travailleur social, venant de la DASS, en principe à temps partiel. Un conseiller professionnel de l'ANPE plus spécialement chargé de l'insertion professionnelle, "prêté" au Préfet. Tous les deux étaient volontaires, très motivés par le RMI.

Quelques temps après, une inspectrice a été déléguée par la DASS pour s'occuper plus spécialement de la liaison avec la CAF, des problèmes administratifs (en particulier la résorption des indus) et de la formation des secrétaires de CLI. Elle est depuis quelques mois en congé de maladie de longue durée et n'a pas été remplacée. La DISS a, de son côté, désigné un chargé de mission dont l'action s'articule bien avec ceux désignés par le Préfet et la DASS. Il s'occupe particulièrement des aspects financiers du PDI mais intervient aussi dans les CLI ou les collectifs. Il assure ainsi la représentation des services techniques du département aux côtés des représentants de l'Etat. Du fait de l'inactivité actuelle d'une chargée de mission, il y a donc l'équivalent d'environ deux temps complets 2/3 pour l'ensemble du département, répartis sur trois personnes.

Les chargés de mission espéraient que leur action serait démultipliée au sein des CLI par un responsable mandaté pour le "professionnel" et un autre pour le "social", binôme qui aurait joué plus spécialement le rôle de correspondants locaux -ce qui n'a pas été le cas, sans doute pour des raisons financières : de ce fait, les chargés de mission ont dû et doivent encore s'impliquer beaucoup sur le terrain, en particulier pour l'élaboration des contrats.

Au début, leur action a été principalement concrète et administrative : indications aux instructeurs pour les dossiers, rapports avec la CAF, rédaction du guide de l'insertion : il fallait parer au plus pressé. Plus le temps passe, plus ils agissent comme "personnes-ressources", chargées d'informer et de former les responsables des CCAS, les secrétaires de mairie, les travailleurs sociaux... Ils jouent en fait le rôle d'une cellule d'appui que l'on n'a pas jugé utile ou possible de mettre en place au niveau du département. Enfin, ils doivent assurer la préparation et le suivi et la comptabilité du CDI et des sous-structures qu'il a générées : groupe

d'animation, cellule restreinte exécutive et commissions de travail. En fait, donc, ils sont partout, doivent s'adapter à des rôles différents... et parcourir des centaines de kilomètres [10], unanimement appréciés (et donc réclamés) par toutes les instances où ils interviennent. Comme dit l'un des trois : *"Quand il y a un CDI qui se prépare, on est "sur le haut" pendant trois semaines ; le reste de l'année, on est "sur le bas", on fait un travail de soutien des A.S., des CLI, des interventions sur les dossiers, à propos des allocations, ou dans le cadre administratif".*

Cette surcharge et cette multi-responsabilité sont typiques du département des Alpes de Haute Provence : pénurie en moyens humains, dispersion des lieux d'intervention, multiplication des instances... En ce qui concerne les chargés de mission, il semble urgent et essentiel que leurs moyens soient accrus grâce à la mise à disposition d'autres responsables compétents. Il apparaît par exemple tout à fait surprenant que le 04, dont l'activité sociale est pourtant reconnue, n'ait bénéficié d'aucun poste dans le récent contingent mis à la disposition du RMI au plan national par l'ANPE (sur 150 postes) alors qu'il serait nécessaire plus qu'ailleurs de susciter une politique volontariste de développement de l'emploi.

3. MOBILISATION DES INSTANCES DEPARTEMENTALES

On retrouve du reste la même multifonctionnalité pour beaucoup d'autres responsables départementaux ou locaux, liée à la pénurie en hommes et femmes qualifiés ; la même personne doit ainsi assurer la représentation de son service, de son organisme, de sa mairie, de son association, à de multiples niveaux ou lieux : plusieurs CLI, plusieurs collectifs, des commissions, le CDI...[11] d'où une surcharge d'activité qui décourage certains, et sans doute un des motifs de l'absentéisme, quand il faut cumuler cette multi-présence avec d'autres responsabilités, techniques, électives ou professionnelles. D'où aussi la difficulté de se "repérer" au milieu de structures où l'on retrouve parfois un peu les mêmes acteurs, et où les "casquettes", multiples, pourraient donc se confondre.

---

10 *Environ 30000 kilomètres par mois sur des routes souvent difficiles.*

11 *Sans parler des autres instances fonctionnant dans le cadre de la politique sociale ; impayés de loyer, pauvreté-précarité, COTOREP, actions pour les jeunes...*

La mobilisation très inégale, et assez irrégulière, des acteurs sollicités au niveau départemental s'explique donc en partie pour ces raisons. Il faut le temps pour chacun de comprendre sa place et son rôle, d'y voir une utilité, voire un enjeu, et d'intégrer la préoccupation du RMI dans ses responsabilités. Les premiers mobilisés ont bien entendu été -outre la Préfecture- les participants actifs de la politique sociale sur le département : les directeurs de la DASS et de la DISS [12], les services de ces deux administrations ; les CCAS les plus structurés et actifs ; les associations : UDAF, Secours Catholique, Croix Rouge, AILE (logement), AIGLE et ALPES (emploi). Pour des raisons plus techniques, la CAF a été bien entendu directement concernée ; la MSA est moins présente au niveau départemental, son siège étant à Gap et le nombre des bénéficiaires du RMI sur le 04 était faible ; c'est sur le plan local, grâce aux assistantes sociales, que sa voix s'exprime le plus. Il est très intéressant de voir progressivement les services d'alcoologie (Centre d'Hygiène Alimentaire et d'Alcoologie, plus connu sous son sigle "neutre" : CHAA), les services de l'Emploi, l'ANPE, la direction de l'Equipement, avoir un souci de plus en plus visible d'intégrer la préoccupation du RMI dans le secteur qui les concerne et de collaborer aux actions d'insertion [13]. Par contre, l'Education Nationale n'intervient pratiquement pas, sauf sporadiquement au niveau local.

La seule représentation et participation active des "professionnels" au niveau départemental est celle de la Chambre des Métiers, avec le souci de guider d'éventuels créateurs de petites entreprises et d'examiner les dossiers des bénéficiaires du RMI artisans ou petits commerçants (parmi les bénéficiaires ayant passé un contrat ou des contrats successifs depuis 1989, ils représentent presque 10 %, taux très supérieur à la moyenne nationale). La Chambre de Commerce et d'Industrie ne voit pas bien son rôle dans le dispositif départemental. Quant aux syndicats, il n'y a guère que la CFDT qui assure une présence régulière -en particulier parce qu'elle est bien représentée dans le secteur sanitaire et social.

---

12 *Les changements intervenus à la direction de la DISS (1990) et de la DASS (début 1991) ne sont, bien entendu pas sans perturber quelque peu les lignes de conduites tracées au moment du lancement du RMI.*

13 *Voir chapitre 3 la mise en place et le fonctionnement des groupes de travail du CDI. Mais il faut mentionner le travail de sensibilisation effectué par la DASS, la DISS et les chargés de mission.*

Quant aux élus, ils paraissent peu au CDI. Seul, le conseiller général délégué aux Affaires Sociales joue un rôle actif et régulier, assurant souvent la co-présidence des réunions avec le Préfet en l'absence du Président du Conseil. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette carence des élus, qui déséquilibre le fonctionnement du RMI au profit des représentants de l'Etat et des techniciens. Elle a vraisemblablement des raisons qui ne sont pas dûes seulement à la conjoncture ou à des calendriers chargés, mais à une absence de motivation dont il est urgent de revoir les causes et les remèdes [14].

4. LES COMMISSIONS LOCALES D'INSERTION (CLI)

D'emblée, une sorte de consensus est apparu entre la DASS, la DISS et les élus pour faire correspondre le découpage des CLI aux réalités du département : fractionnement géographique en zones typées et communiquant difficilement entre elles (il est beaucoup plus difficile d'aller de Barcelonnette à Manosque, ou de Valensole à Castellane, que de Digne ou Sisteron à Aix et Marseille...) ; existence de ce fait de "bassins d'emplois" différenciés, surtout en ce qui concerne les emplois agricoles et artisanaux ou salariés peu qualifiés ; plan de développement rural établi en 1989 et stratégie des "contrats de pays" ; et surtout, secteurs d'action sociale autour des "Centres Médico-Sociaux" mis en place et souvent bien structurés grâce au souci de développement global et à l'action efficace de la DISS. Il a donc été décidé de découper le département en 7 CLI, ce qui peut paraître exorbitant aux yeux d'un habitué des métropoles urbaines, mais qui s'avère en fait "coller" au mieux aux spécificités du terrain. En décembre 1990, la CLI la plus importante (Manosque) comptait 251 allocataires percevant le RMI, la plus petite (Barcelonnette) en comptait 44. Mais les points extrêmes de cette dernière sont distants d'environ 90 km par des routes de montagne... (Seyne les Alpes à Saint-Paul sur Ubaye). (La carte des CLI est donnée dans l'annexe 4)

---

14 *On doit ajouter que la démission de deux conseillers généraux, en mai 1990, de leurs fonctions "sociales" au sein du Conseil, pour des raisons de désaccord politique avec des décisions prises, a amplifié ce processus de "vide", car ils étaient -en dehors du délégué aux Affaires Sociales- parmi les plus actifs dans le dispositif RMI.*

Ce découpage, après 2 ans d'exercice, s'est avéré satisfaisant puisque le CDI vient seulement (janvier 1991) de décider des remaniements mineurs concernant deux sous-secteurs à déplacer d'une CLI à l'autre pour des raisons d'homogénéité. En fait, il y a donc trois CLI "à dominante urbaine" (Digne, Manosque, Sisteron), c'est-à-dire dont la population est relativement groupée, et les quatre autres qui s'étendent sur un vaste territoire de pré-montagne ou de montagne où aucune commune ne dépasse 3000 habitants (sauf Forcalquier : presque 4000) et la plupart ont moins de 1000, voire 500 habitants. Castellane, siège d'une sous-préfecture, a 1350 habitants... La CLI de Saint-André-Les-Alpes couvre 6 cantons et 1/4 de la surface du département !

Le choix de la DASS et de la DISS, en ce qui concerne les 2 CLI à étudier plus particulièrement durant la recherche-évaluation, s'est donc porté sur deux situations contrastées : la CLI de Manosque, la plus "urbanisée" du département, et la CLI de Saint-André que nous venons de situer ; par ailleurs, si la CLI de Manosque fonctionnait, comme plusieurs autres, avec des difficultés que nous préciserons, celle de Saint-André était considérée comme ayant d'emblée pris en charge et géré le RMI de façon collective et dynamique. Avec la connaissance déjà approfondie que nous avions du département, ce choix nous semblait tout à fait judicieux par rapport à l'objet de la recherche : voir comment le dispositif du RMI tient compte en particulier des situations difficiles de départements excentrés et non industrialisés ; bénéficier d'expériences différenciées dans l'action sociale développée autour du RMI.

4.1. Composition et fonctionnement des commissions

Co-présidées théoriquement par le sous-préfet (ou le secrétaire de la préfecture) et un conseiller général, la pratique des CLI semble assez différente. Si à Saint-André, la co-présidence a été effectivement très régulièrement assurée jusqu'à la démission du conseiller général, rappelée ci-dessus, à Manosque, le conseiller général a participé -jusqu'à sa démission- moins d'une fois sur deux ; la situation est pire à Sisteron et à Digne.

DEUX CLI CONTRASTEES

CLI DE MANOSQUE

Comprend essentiellement la ville de Manosque et les communes périphériques (Pierrevert, Volx, Villeneuve...), ainsi que l'ensemble groupé autour de Sainte Tulle. Elle s'étend donc dans la vallée de la Durance, sur la rive droite, et regroupe environ 32000 habitants.

Les activités économiques de la CLI sont tournées vers l'agriculture (vin, pommes et autres fruits...), le commerce et les services développés à Manosque (le plus important centre urbain du département), fortement stimulés vers les années 1960-1970 par la proximité du Centre d'Etudes Nucléaires de Cadarache. Le bâtiment y est aussi actif. Une zone d'activités artisanale s'est développée, accueillant des petites entreprises sous-traitantes et du commerce de gros -l'autoroute venant de Marseille et d'Aix a atteint Manosque en 1987. Il faut mentionner en outre à Sainte-Tulle un important centre de formation d'EDF qui assure à la commune des taxes professionnelles intéressantes.

C'est sur le territoire de cette dernière commune que se situe l'aire de stationnement de tziganes la plus importante du département -en grande partie sédentarisés-. Le secteur de Manosque a connu concurremment après 1962 un apport de "pieds-noirs" et de rapatriés d'origine nord-africaine, dont beaucoup s'y sont fixés.

- 432 contrats ont été signés depuis le début du RMI jusqu'en novembre 1990.
- 345 ouvertures de droits ont été effectuées par la CAF jusqu'en août 1990.
- 222 bénéficiaires ont reçu une allocation en août 1990.

CLI DE SAINT ANDRE LES ALPES

La plus vaste du 04 (6 cantons, 4 circonscriptions du travail social), elle couvre 1/4 de la superficie du département, mais ne regroupe que 8000 à 9000 habitants répartis sur 41 communes.

L'activité de ces vastes étendues qui culminent à 2500 m et sont situées à peu près toutes en montagne ou pré-montagne est à dominante agricole pauvre (élevage, forêts, cultures diverses) ; elle attire en même temps une activité touristique sur laquelle beaucoup d'espoirs sont fondés... mais qui reste saisonnière et très dépendante de la météorologie et des modes (parapente). La proximité des gorges du Verdon et la présence d'un complexe de ski (Allos et Foux d'Allos) constituent les points les plus attractifs.

La population -plutôt en diminution au recensement de 1990, surtout dans les communes isolées- est généralement autochtone ou implantée d'assez longue date, complétée par des "passants" qui tentent de trouver une activité saisonnière dans le tourisme et l'hôtellerie, et par quelques personnes qui ont essayé ou essayent d'implanter une petite exploitation agricole ou artisanale.

- 93 contrats ont été signés depuis le début du RMI jusqu'en novembre 1990.
- 83 ouvertures de droit ont été effectuées jusqu'en août 1990 par la CAF
- 50 bénéficiaires ont reçu une allocation en août 1990.

En ce qui concerne les autres membres désignés, les deux CLI où nous avons travaillé sont là encore assez différentes : assiduité régulière du maire désigné ou de son suppléant à Saint-André, épisodique à Manosque et dans les autres CLI. Les maires (à part à Sisteron) ont une forte tendance à se faire représenter par un technicien de la mairie et non par un élu.

Enfin, si, dans toutes les CLI, les représentants du monde social (issus pour la plupart d'associations) sont d'une régularité exemplaire, les représentants du monde économique se sentent apparemment peu concernés ; certains n'ont même pratiquement jamais fréquenté la CLI. Dans nos deux CLI-pilotes, par contre, les représentants du monde économique ont assuré leur responsabilité avec une grande régularité.

Cet absentéisme [15] fait que certaines CLI fonctionnent ordinairement avec 2 membres (le représentant du Préfet et celui du monde social) ou 3. Outre l'appauvrissement qu'il constitue pour la réflexion et pour l'action, et le signe de désintérêt et d'incompréhension qu'il manifeste, il entraîne une certaine démobilisation de la part de ceux qui, au prix de bien des sacrifices de temps, font l'effort d'être présents : ainsi, le représentant du monde professionnel de la CLI de Manosque vient de donner sa démission à la fois pour des raisons de surcharge (la CLI de Manosque se réunit deux fois par mois durant plusieurs heures) et d'une certaine impression d'inutilité.

L'essentiel sinon la totalité des réunions des CLI se passe en effet à examiner les dossiers individuels et à discuter de l'opportunité du contrat proposé. Les bénéficiaires du RMI en situation irrégulière sont convoqués avant qu'une demande de radiation ne soit soumise au Préfet, mais assez rares sont ceux qui "comparaissent" effectivement devant la CLI [16], souvent plus encline pourtant que l'instructeur (parce qu'elle est plus sensible à l'apparence et aux arguments de l'intéressé) à maintenir l'ouverture des droits.

Cet examen des dossiers individuels en vue de la ratification des contrats, même si elle correspond au rôle de la CLI inscrit dans la loi, pose de réelles questions :

---

15 *Absentéisme dont le Préfet s'est inquiété -voir en annexe le courrier qu'il a adressé en novembre 1990 au Président du Conseil Général.*

16 *A Saint-André, une seule personne a comparu en 18 mois.*

1) D'une part, cet examen minutieux prend du temps, on peut même dire occupe à peu près tout le temps des membres de la CLI. Sauf à Saint-André, la CLI ne discute donc à peu près jamais "au fond" des actions d'insertion à promouvoir autrement que par le biais des contrats, qui entérinent l'existant ; encore moins d'un plan d'ensemble ou de propositions à soumettre au CDI ou à mettre en place sur le secteur de la CLI. De l'avis même de ses membres, la CLI est une *"chambre d'enregistrement"*, se contente de *"passer des dossiers"*.

2) Les membres de la CLI tels qu'ils ont été désignés sont peu adaptés à ce genre de discussion à dominante sociale, qui plonge dans la vie des intéressés. Ils ne voient pas pourquoi et comment ils pourraient intervenir quand il s'agit de cas qu'ils ne connaissent pas personnellement dans leur voisinage ou sur leur commune. Et s'ils les connaissent (malgré tous les soins que les travailleurs sociaux qui présentent les dossiers mettent à tenter de conserver un anonymat souvent bien fictif dans ces communautés restreintes), la discussion risque de "déraper" vers des jugements subjectifs ou basés sur des réputations qui évaluent le "mérite" ou les handicaps "irréversibles". A Saint-André, on a "équilibré" la CLI en y introduisant régulièrement l'animatrice et les travailleurs sociaux ; mais on aboutit alors parfois à un alourdissement, et à une accentuation de la tendance au "social individuel" sans supprimer pour autant les risques signalés, car elles s'expriment assez peu en présence des autres membres de la CLI.

3) Malgré le ralentissement des nouvelles demandes de RMI, la durée et la fréquence des réunions ne diminuent pas, voire augmentent (Manosque) : contrats à renouveler, résorption des contrats en retard, suspensions... c'est difficile d'intégrer ces réunions dans l'emploi du temps des entrepreneurs ou des salariés hors des permanents du service social ou des associations, d'autant plus que certains remplissent en outre un mandat électif (maire ou conseiller municipal). Même les travailleurs sociaux régulièrement convoqués comme à Saint-André finissent parfois par "craquer" et déclarer forfait.

Une espèe de routine semble donc installée dans le déroulement des CLI, qui semblent oublier qu'elles ne se situent pas dans le champ total de leur compétence en ce qui concerne l'offre d'insertion qu'elles sont chargées d'alimenter. De même, les modalités de l'allocation sont rarement abordées ; on n'y discute pas du problème crucial de l'accompagnement ; et la notion du "droit au RMI" n'est pas examinée à fond (peut-être parce qu'elle susciterait des oppositions qu'on souhaite éviter).

On peut donc, à propos des CLI, charnières centrales du dispositif et pratiquement maillons faibles, avancer quelques propositions que nous reprendrons en conclusion, à la fois pour lutter contre l'absentéisme et pour leur donner leur vraie place. Elles pourraient se résumer en trois formules : faire ou refaire une information circonstanciée et systématique sur le rôle central des membres des CLI ; remplacer judicieusement les démissionnaires de droit ou de fait ; recentrer l'activité et la réflexion des CLI sur la prise en charge collective du développement du secteur [17].

Il ne s'agit ni de retirer à la CLI son pouvoir d'examen des contrats, ni de lui ôter cette possibilité de mieux comprendre les situations concrètes de pauvreté auxquelles le RMI est confronté. Mais on pourrait envisager de limiter la discussion à quelques cas de bénéficiaires, qui posent un problème particulier, ou qui sont significatifs, ou surtout qui ont réussi leur insertion (on n'en parle peu ou jamais par définition puisqu'ils ont quitté le dispositif), ce qui corrigerait la vision négative de certains et permettrait une évaluation des actions d'insertion. Les autres contrats pourraient être ratifiés par un des co-présidents sur délégation de la CLI. Cet allègement des cas individuels permettrait de cibler une partie importante des réunions de la CLI sur le développement local, les offres d'insertion propres au secteur, les initiatives à proposer ou l'articulation du social et de l'économique. Les élus s'y sentiraient davantage sollicités et impliqués, et auraient par nécessité davantage de contacts entre eux de commune à commune. Le potentiel de connaissances et de relations de chacun serait mieux mis à profit, et la CLI serait en relation directe avec les chargés de mission, les commissions de travail, le CDI. L'aspect un peu formel de la CLI qui

---

17 *C'est du reste dans ce but que les CLI ont été découpées selon les réalités économiques et les secteurs d'action sociale.*

intimide certains des membres pourrait s'effacer au profit d'un débat moins personnalisé, axé sur des questions d'intérêt général.

On pourrait en quelque sorte aboutir à une sorte de "programme local d'insertion" articulé sur le PDI. Le budget des CLI, prélevé sur le PDI, est actuellement très inégalement dépensé, voire peu entamé. Désormais, le PDI a partir de 1991 n'affectera plus de sommes directement à chaque CLI, mais a voté une somme globale dans laquelle les CLI pourront puiser à la demande : encore faut-il que les CLI soient dans la capacité de formuler des propositions bien argumentées et cohérentes.

5. LES COLLECTIFS (mai 1989).

Dénommés aussi parfois "pré-CLI", les collectifs ont un double rôle : remplacer la cellule d'appui qui n'a pas été mise en place dans le département, en principe pour ne pas alourdir les structures, en centralisant l'information sur les possibilités d'insertion, et rédiger les contrats.

Ils sont composés des instructeurs (CCAS, travailleurs sociaux, associations), des organismes ou personnes chargés du "suivi", de techniciens (Chambre des Métiers, médecins, psychologues...) des représentants d'associations œuvrant en vue de l'insertion : santé, alcoolisme et problèmes psychologiques ; logement ; associations intermédiaires à visée professionnelle ; associations caritatives. Parfois, comme à Saint-André, des "volontaires" extérieurs au dispositif social ont été sollicités pour participer au collectif (tel un représentant du Crédit Agricole).

Les chargés de mission suivent régulièrement les collectifs, ce qui représente une lourde charge pour eux, car leurs réunions sont plus fréquentes que celles des CLI : leur présence est essentielle pour faire circuler l'information indispensable qui nourrit le contenu des contrats d'insertion : ils suppléent ainsi dans la mesure de leurs possibilités à l'absence de cellule d'appui. Des représentants des actions professionnelles d'insertion y viennent aussi de temps en temps.

Les collectifs sont placés de fait sous la responsabilité de la directrice du CCAS à Manosque, de l'animatrice sociale -dont nous allons situer la fonction- à Saint-André.

En fait, les collectifs ont bénéficié de l'expérience des collectifs locaux mis en place (et qui ont souvent très bien fonctionné) avant le RMI à propos des fonds "précarité-pauvreté", des impayés de loyers, et, sous d'autres formes, de l'attribution des aides de l'ASE. Il y avait donc dans le milieu du "social" local, une habitude de collaboration ; mais le collectif RMI a nécessité le renforcement de ces collectifs, et leur extension à d'autres personnes, en particulier touchant au domaine de la santé, du logement et du professionnel. Le nombre limité d'acteurs, propre au département, a fait que les collectifs se sont vite "personnalisés" et que certaines personnes vont de l'un à l'autre.

Parfois, une réunion sur thème est suscitée, par exemple à propos de l'alcoolisme, ou du logement... discussions que, en fait, on verrait aussi bien se dérouler dans le cadre de la CLI : c'est ce qui fait dire à certains membres des CLI : *"c'est au collectif que se passent les choses intéressantes"*. C'est au collectif que certains élus des communes viennent présenter leurs contrats en tant qu'instructeurs. Le collectif ainsi conçu permet de fournir aux assistantes sociales et aux CCAS une vision plus large de leur tâche d'insertion, en débordant du domaine du social. C'est pour eux un lieu d'échange, de soutien pour suivre et mener à bien les projets des bénéficiaires du RMI ; l'obligation de discuter en commun des situations présentées les pousse à approfondir leur analyse et à la rendre plus rigoureuse.

Le fonctionnement des collectifs semble pourtant poser quatre questions :

1) Leur place par rapport à la CLI et le partage des tâches entre les deux instances, en particulier en ce qui concerne les discussions d'ordre général sur le développement local, dont la CLI est privée au bénéfice des collectifs. Cette question renvoie au recrutement des membres dans les deux instances, et à l'articulation entre le contenu des contrats et l'offre en insertion : le collectif cumule les deux aspects, la CLI voit surtout les cas individuels, ce qui semble être contraire à la vocation propre de chacune.

2) La durée et le manque de programmation de ces réunions peu formalisées : pas de périodicité fixe, peu de rigueur dans le déroulement, pas de procès-verbal qui laisserait des traces pour alimenter la mémoire collective. La surcharge est évidente pour une grande partie des participants. Comme il faut bien pourtant se donner les moyens de l'élaboration des contrats, il s'agirait sans doute surtout d'améliorer les méthodes de travail : programmer les réunions en fonction des spécialistes sollicités, de façon à les mobiliser un court moment ; faire éventuellement des réunions restreintes...

3) Au collectif comme à la CLI, il est difficile aux participants de sortir des cas auxquels chacun est directement confronté pour adopter une vision plus large de l'ensemble.

4) Le rôle, attribué aux collectifs, de se substituer à des cellules d'appui semble trop lourd pour les participants locaux comme pour les chargés de mission.

6. L'ANIMATRICE

Le singulier et le féminin du titre se justifient par le fait qu'il n'existe pour le moment qu'une seule CLI où cette fonction ait été mise en place : la CLI de Saint-André : c'est du reste une des raisons qui a motivé le choix de cette CLI comme lieu d'évaluation, à la fois parce que l'expérience est intéressante à analyser, et parce que sa présence a assuré à la CLI, semble-t-il, un dynamisme d'autant plus remarquable qu'il joue sur un terrain géographique et social très particulier.

C'est à la suite d'une réflexion locale menée par les assistantes sociales polyvalentes de la zone de compétence du Centre-médico-social de Saint-André qu'a été créé un poste d'animatrice en septembre 1988 (donc antérieurement au lancement du RMI). C'est de leur propre initiative qu'elles ont été solliciter la MSA, la DISS et l'AEMO, ayant pris progressivement conscience, malgré leurs réticences de départ, du besoin d'une coordination de leur action, peut-être à cause de la dispersion géographique de leurs secteurs.

Au début, l'assistante sociale la plus ancienne de la zone a donc été financée pour 1/4 de temps par la DISS pour assurer cette fonction d'animation.

Dès la mise en place du RMI, c'est tout naturellement qu'elle a continué à occuper ce poste devenu un mi-temps à la fois pour le CMS et pour le RMI (un poste d'assistante sociale à mi-temps a été créé pour la remplacer, cas rare dans le département, qui doit être souligné).

C'est donc elle qui a assuré le démarrage du dispositif : CLI, collectif, qui bénéficie ainsi d'une structure préexistante de collaboration et de coordination : souci de cohérence qui correspond bien à la philosophie du RMI.

La CLI de Saint-André repose sur l'animatrice. Bien soutenue par l'équipe des assistantes sociales, elle s'implique et donne du dynamisme aux initiatives locales. Elle fait le lien entre les instances départementales, les instances locales extérieures au travail social, la CLI et le collectif. Elle a aussi un rôle de coordination et de réflexion, elle soulève des questions de fond, rappelle les principes du RMI au cours des réunions de la CLI, effectue des bilans réguliers de l'état des dossiers.

Le PDI de 1991 -sans avoir explicité, semble-t-il, le bilan du travail effectué par l'animatrice "expérimentale" de Saint-André- a décidé de doter d'autres CLI d'un poste analogue ; il propose le recrutement de 2 1/2 temps complets d'animateurs (environ un animateur pour 2 CLI), payés pour moitié par le PDI et pour moitié sur le budget du Conseil Général : la décision définitive dépend donc du vote du budget du Conseil Général en février. Ces animateurs partageront leur temps entre le dispositif RMI et l'action sociale plus générale sur leur secteur.

Il est clair que ces recrutements, s'ils ont lieu, constitueront une amélioration sensible des moyens locaux pour l'impulsion et l'animation du RMI : au niveau des CLI, ils seront une première réponse à la pénurie en forces disponibles qui caractérise le 04. On a pu voir à Saint-André combien la présence d'une personne qui a le temps de se consacrer à l'animation de l'ensemble du dispositif dynamise les possibilités locales, quoiqu'il en soit

des autres partenaires, et bien entendu grâce aux qualités personnelles de la personne qui occupe le poste.

1) Toutefois, il ne faut pas minimiser le danger que -compte tenu du faible engagement de certaines catégories de partenaires-, la plus grande part de responsabilité lui revienne dans le dispositif. Faire jouer à l'animateur ou animatrice le rôle pivot d'un homme ou femme "orchestre" accentuerait le retrait (avec une certaine bonne conscience, puisque la machine tournerait sans eux) des membres des CLI ou des collectifs les moins investis, et en particulier de certains élus. Le RMI redeviendrait alors une affaire des techniciens du social entre eux, sous le contrôle du sous-préfet, ce que ses instigateurs voulaient précisément changer.

2) Dans cette éventualité, s'il semble très important que les CLI soient effectivement représentés toutes au CDI pour assurer l'information dans les deux sens, il serait dangereux que cette représentation soit assurée par l'animateur ou l'animatrice, à la place d'un élu, d'un professionnel ou d'un membre d'association.

3) Le renforcement des moyens au niveau local ne remplace pas celui du potentiel des chargés de mission ou d'embryons de cellules d'appui pour ce qui concerne la mise en œuvre des actions prévues dans le PDI, les initiatives concernant l'insertion et l'information à tous les niveaux.

4) Enfin, la discussion en cours sur les animateurs ou animatrices met en cause le rôle des secrétariats de CLI qui posent question déjà depuis quelques mois. Nous allons voir qu'il serait sans doute dangereux pour le dispositif de trop compter sur des substitutions de tâches dans cette perspective.

7. LES SECRETARIATS DES CLI (été-novembre 1989).

Bien qu'ayant été mis en place très progressivement, avec un cahier des charges qui s'est peu à peu précisé, le secrétariat existe maintenant dans toutes les CLI, avec un contingent d'heures différent, et qui a varié dans le temps (entre 30 heures et 120 heures par mois) selon la dimension de la CLI. Leur rôle, en principe purement administratif, leur a été expliqué par

l'inspectrice de la DASS chargée de mission qui n'a pu malheureusement continuer cette action puisqu'elle est en congé de longue durée.

Installés dans les locaux des centres médico-sociaux, les secrétariats ont souffert et souffrent encore d'une évidente carence de moyens matériels - depuis le mobilier jusqu'aux éléments de rangement, en passant par des machines à écrire vétustes et l'absence d'une photocopieuse [18]. Tous leurs travaux sont exécutés manuellement (par exemple la tenue des échéanciers). Vu le nombre assez faible des dossiers de chaque CLI -et le "tassement" des effectifs- on peut se demander si l'informatisation, difficile à maîtriser, serait réellement un allègement des tâches ; coûteuse et centralisée, il vaudrait sans doute mieux la remplacer par une amélioration des méthodes de travail, des moyens matériels des secrétariats locaux et par la normalisation de certaines informations recueillies par les secrétaires. Il semble que pendant quelques mois et jusqu'à un passé récent, personne n'a été réellement habilité à résoudre ces problèmes que les fonds de fonctionnement du PDI, même s'ils sont limités en 04, permettraient aisément d'alléger. L'interruption de l'activité de l'inspectrice de la DASS, chargée de mission, qui avait pris la responsabilité des secrétariats se répercute en effet au niveau de l'organisation du travail, largement improvisée (parfois avec beaucoup de compétence) par les secrétaires.

En tout état de cause, leur rôle est pourtant considéré comme central, comme une "pièce maîtresse" du dispositif par les partenaires locaux : elles seules ont une connaissance régulière de l'ensemble des contrats, des personnes bénéficiaires et de leur situation, du montant et de l'état des allocations payées par la CAF, des offres locales d'insertion ou des organismes de formation. Elles sont le "guichet unique" qui centralise les informations et les calendriers, elles rappellent les échéances : elles sont donc les interlocuteurs privilégiés des membres de la CLI qui, en dehors des réunions des commissions, ne se rencontrent pas. "C'est mon port d'attache", dit un des membres de la CLI de Manosque.

Leur travail de secrétariat proprement dit est important : classer les dossiers, tenir les échéanciers, correspondre avec la CAF au sujet des problèmes d'allocations, écrire des lettres (y compris aux bénéficiaires

---

18 *Quand certaine secrétaire a besoin d'une photocopie, elle va la quémander à la sous-préfecture... qui parfois la lui refuse, ou à un CCAS...*

convoqués devant la CLI), faire remonter l'information sur les dates de contrats... Plus récemment, il leur a été demandé de reconstituer pour la DASS -désormais régulièrement- les raisons de "sortie" des bénéficiaires dont l'allocation est suspendue, dans l'hypothèse de les radier du dispositif ou de les maintenir (décision du Préfet) mais aussi pour tenter une estimation des retours à l'emploi ou de la réinsertion.

Selon le temps dont elles disposent et leurs motivations, les secrétaires ont une conception de leur rôle qui se limite à cet aspect administratif (Saint-André), ou s'investissent davantage, par exemple en assistant aux collectifs (Manosque), ce qui rend leur travail plus vivant et plus relationnel.

Dans le débat actuel autour de leur fonction, lié en partie (mais pas uniquement) à l'éventualité du recrutement des animateurs, on peut faire les remarques suivantes :

1) L'urgence de revoir les moyens matériels mis à la disposition des secrétariats s'impose de toutes façons.

2) Les réunions périodiques des secrétaires de CLI à Digne qui ont été réalisées ou sont projetées apparaissent comme très importantes pour les motiver et leur donner des directions précises et homogènes sur le contenu, l'organisation et les méthodes de travail. C'est en outre un des seuls liens institutionnels entre les CLI. Par contre, le projet un moment envisagé de regrouper tout le secrétariat des CLI à Digne semble aller à contre-courant d'une revitalisation des CLI et de leurs responsabilités locales : toute centralisation produit des effets de ce type.

3) Même dans l'hypothèse de la présence d'un animateur à temps partiel, la confusion de ses tâches avec celles du secrétariat ferait perdre une partie de l'utilisation de ses compétences, tout en supprimant "le point fixe" si apprécié par tous du lieu physique où papiers, dossiers, informations sont rassemblés, où la CAF peut téléphoner pour avoir une précision de situation (et l'on sait combien indûs et retard de paiement sont préjudiciables aux intéressés et alourdissent le dispositif)... Les secrétariats seront un des moyens d'action de l'animateur ; ils font économiser du temps aux instructeurs, aux accompagnateurs, aux travailleurs sociaux...

4) Enfin, au moment où l'on se pose avec acuité la question des "bilans" et de l'évaluation du RMI, le secrétariat de CLI est un relais indispensable pour collecter, ordonner et faire remonter les informations, en particulier celles qui concernent l'état des bénéficiaires et les sorties du dispositif.

CONCLUSION

Au total, il est important de souligner, après avoir détaillé certains points faibles du lancement et du fonctionnement actuel du dispositif, qu'il est normal que la période de rodage qui vient de s'écouler ait mieux fait apparaître certains problèmes. Car le RMI nécessite et offre la chance, de jeter des ponts entre des mondes qui coexistaient au plan local, mais qui ne coopéraient pas forcément, faute de raisons explicites de le faire. Une dynamique évidente s'est créée entre les municipalités et leurs CCAS, les travailleurs sociaux, les responsables associatifs, les organismes de formation, les délégués du pouvoir central (sous-préfets, chargés de mission, représentants venant occasionnellement des services départementaux) ; plus timidement avec les élus des cantons et les services ou acteurs du monde professionnel, du travail, de l'emploi. Il est normal que des problèmes nouveaux se fassent jour, tantôt rendus plus faciles, tantôt compliqués par la petite dimension des communautés où l'enchevètrement des responsabilités et le cumul des rôles brouillent parfois le paysage. La nouvelle étape qui s'ouvre avec le PDI 1991 devrait permettre d'exploiter plus à fond ces potentialités, qui peuvent introduire des habitudes de prise en charge collective débordant largement le cadre du RMI. Le RMI aura aussi servi à cela.

3. L'OFFRE EN INSERTION

Les particularités des Alpes de Haute Provence, département à population peu nombreuse et dispersée sur un territoire pauvre et éloigné des grands centres urbains, ont bien entendu des incidences sur les possibilités d'insertion à offrir aux bénéficiaires du R.M.I.

D'un côté, les difficultés d'insertion sociale n'ont sans doute pas la même acuité que dans les banlieues des métropoles ; de l'autre, le faible dynamisme économique, l'absence de grandes et moyennes entreprises, le poids d'un tertiaire souvent précaire et la déperdition des activités traditionnelles donnent aux actions tournées vers la reprise d'un emploi un caractère incertain.

C'est le CDI qui, dans le dispositif, doit élaborer en priorité le programme et les modalités des actions d'insertion et susciter les structures et initiatives adéquates, selon la perception qu'il peut avoir des besoins qu'il détecte (à travers les expériences des acteurs du monde politique, social et économique, et certaines études d'ordre statistique et analytique), et selon les demandes qui remontent des CLI. Mais il a été lent à se mettre en place et surtout à devenir un véritable lieu d'élaboration et d'échange, appuyé sur des habitudes de travail efficaces.

1. EVOLUTION ET FONCTIONNEMENT DU C.D.I.(Conseil Départemental d'Insertion).

Créé en avril 1989, au cours d'une première réunion imposante qui comptait 35 participants, en plus du préfet et du président du Conseil général, le CDI -qui avait pris du retard sur le lancement du RMI- s'est réuni 4 fois en 3 mois (avant l'été 1989) ; ensuite, le rythme s'est singulièrement ralenti, puisqu'il n'y a eu que deux réunions en 1990. L'année 1990 a du reste été fortement perturbée : changement de préfet, départ du DISS, démissions des conseillers généraux... ce qui explique que, comme en 1989, le PDI n'ait été voté qu'en mai, c'est-à-dire après le vote du budget ordinaire du Conseil général, contrairement à la logique. L'année 1991 s'annonce sous de meilleurs auspices (malgré le départ du DASS prévue pour fin janvier), la première réunion, au cours de laquelle le PDI a été voté à l'unanimité, ayant eu lieu dès le début de janvier.

Un certain rythme de croisière semble donc pris. Toutefois, il est à noter que l'importante assemblée de la réunion de création du Conseil s'est réduite au cours du temps. Plus exactement, elle a eu tendance à perdre les représentants élus (du conseil général ou des municipalités), ainsi que les membres issus du monde professionnel et syndical, et à voir les personnes désignées par les organismes ou administrations être remplacées par des "représentants" situés parfois à des niveaux de responsabilité moins élevés. Mais il faut surtout constater autour d'un noyau de "fidèles" une forte rotation des présences, ce qui ne facilite pas la continuité de la réflexion et la participation collective.

La co-présidence est pratiquement assurée par le préfet et le conseiller général délégué aux affaires sociales, le président du conseil général étant très souvent absent.

Enfin, si cinq membres du CDI sont, en principe, représentants des CLI, en fait, ils appartiennent pour trois d'entre eux à la même CLI et, de plus, leurs absences sont fréquentes. On peut dire que 2 CLI sur 7 seulement ont effectivement une représentation régulière. Les possibilités d'expression directe des besoins qui se font jour dans l'ensemble des CLI sont donc limitées, sinon à travers les chargés de mission et certains membres issus des CLI qui assistent au CDI à un autre titre. En sens inverse, ils ne sont pas mandatés pour retransmettre à leur CLI l'information échangée au CDI. Nous avons déjà souligné ce défaut d'articulation, préjudiciable aux deux structures.

Quelques mois après sa création, le Conseil Départemental d'Insertion s'est doté d'une structure plus légère et plus souple : le groupe d'animation (première réunion : février 1990) chargé de préparer les CDI, d'élaborer le PDI, et de réfléchir sur le fonctionnement du dispositif ou les besoins en insertion : placé souvent sous la présidence du préfet, il est composé des responsables des services de l'Etat et du département dans le secteur social (DASS, DISS), des chargés de mission, d'un représentant d'un CCAS (conseillère municipale), des représentants des services du logement, ainsi que des associations instructeurs ; c'est donc un mini CDI plus actif et plus directement concerné. Enfin, un sous-groupe technique restreint (DISS, DASS) veille sur l'exécution et le fonctionnement global du dispositif départemental.

Le groupe d'animation semble un rouage efficace, et être bien équilibré dans sa composition, d'autant plus qu'il peut faire appel, si besoin est, à des personnalités qui n'y participent pas régulièrement. Il est à noter pourtant qu'aucun élu départemental n'y prend part.

2. LES GROUPES DE TRAVAIL

Dés la création du CDI, le constat du besoin d'un travail technique approfondi pour la préparation des PDI -dont l'absence s'était fait sentir à travers le flou du PDI de 1989- avait provoqué la création de trois groupes de travail : santé, logement et emploi-formation-insertion sociale. En fait, à part une réunion du groupe santé en fin 1989, aucune autre réunion des groupes n'a eu lieu jusqu'en juin 1990. Le PDI de 1990 n'a donc pas profité de cet apport. Par contre, durant le deuxième semestre de l'année 1990, plusieurs rencontres en vue du PDI de 1991 ont lancé réellement l'activité des groupes.

La composition de ces groupes (dont les membres varient de 6 à 10) assure un équilibre entre chargés de mission, services DISS-DASS, administrations, techniciens du domaine étudié et associations concernées par ces domaines de l'insertion. Ils permettent, outre le contenu propre des futurs programmes, de cerner progressivement la réalité du RMI et sa mission.

2.2. Groupe santé.

Les premiers contrats d'insertion ont révélé de nombreux problèmes psychologiques ou liés à l'alcoolisme chez les allocataires, ainsi qu'une sous-consommation de soins médicaux.

Le groupe de travail a donc mené une réflexion et mis en place des actions tournées ver l'intégration des bénéficiaires du RMI dans le système général de soins, vers l'accès de tous aux soins effectifs, sans les rejeter vers une sorte d'assistanat.

Dirigé par la DDAS, avec une participation de la DISS qui s'est renforcée, il comprend un représentant de la CPAM, d'une union départementale syndicale (CFDT), des deux principales mutuelles

implantées dans le 04, du Centre d'hygiène Alimentaire et d'Alcoologie (CHAA), du secteur psychiatrique, de l'union des CCAS et des associations caritatives.

Il s'est réuni une fois en 1989, et trois fois en 1990.

1) En 1989, il a été décidé de faire adhérer tous les bénéficiaires à une des deux mutuelles du département (selon leur choix), et pour une durée d'un an. Des accords concernant les tarifs ont été passés avec les mutuelles. Le but était de créer des habitudes de consommation répondant à l'état de santé souvent défectueux des bénéficiaires. En novembre 1990, on relevait 588 adhésions aux mutuelles.

Deux difficultés ont surgi pour la réalisation de ces objectifs :

- Le groupe prévoyait d'engager une action auprès des médecins libéraux afin d'obtenir une dispense d'avance du prix des consultations, dans le cadre de la convention nationale passée par la CNAM. Mais l'Association des Professions de santé (seul interlocuteur dans le 04) a refusé de collaborer à une action commune avec la CPAM, évoquant son désaccord vis-à-vis de la convention nationale. Les bénéficiaires du RMI ont donc dû continuer à faire l'avance des consultations eux-mêmes (les pharmaciens ont souvent appliqué la dispense du tiers-payant), ce qui a évidemment freiné l'action entreprise vers un meilleur recours aux soins médicaux, sauf dans le cadre public et chez quelques médecins de ville convaincus. Malgré une bonne infrastructure hospitalière, il est évident que l'éloignement des centres de soins pour un grand nombre de bénéficiaires subsiste.

Il est prévu dans le PDI de 1991 de relancer la discussion auprès des médecins pour que, comme dans un grand nombre de départements, ils acceptent une "carte santé" évitant l'avance du tiers-payant.

- Contrairement à ce qui se passe ailleurs -en particulier dans les Bouches du Rhône- les frais de mutuelles des bénéficiaires du RMI ne sont pas pris en charge par le budget du conseil général, mais sont imputés au PDI. Ils représentent donc une très lourde dépense pour ce fonds (44 % du budget total du PDI en 1990). En attendant d'obtenir éventuellement un transfert vers le budget du Conseil Général, il a été décidé de limiter en 1991

l'adhésion à la mutuelle à une période de 6 mois, ce qui risque d'entraîner quelques problèmes pour les allocataires de longue durée.

2) L'état de santé souvent précaire des arrivants au RMI (40 % des titulaires d'un contrat ont des problèmes de santé) a fait émerger un besoin important en bilans de santé. Or, il n'y a aucun centre hospitalier qui les assure dans le 04 ; les demandeurs doivent se rendre à AVIGNON ou à MARSEILLE... Il était prévu en 1990 une négociation avec les trois principaux hôpitaux du département pour qu'ils les effectuent : pour le moment, les solutions à ce problème n'ont pas progressé.

3) Dès 1989, une subvention payée par le PDI a été attribuée au CHAA, qui a connu une activité accrue depuis la meilleure détection de l'alcoolisme auprès des bénéficiaires du RMI : sans le RMI, le CHAA considère qu'au moins un tiers des cas lui auraient échappé, en particulier dans la population SDF (sans domicile fixe). Le CHAA effectue un travail important -qui a amené la progression de sa subvention en 1990 et 1991- y compris au plan local, en participant aux collectifs et en effectuant des suivis décentralisés. De plus, une démarche et une attitude nouvelles sont impulsées auprès des travailleurs sociaux et de tous les partenaires vis-à-vis de l'approche spécifique des problèmes de l'alcoolisme.

De même, les interventions du groupe de travail auprès du secteur psychiatrique ou de traitement psychologique ont permis une sensibilisation des services spécialisés aux situations des titulaires du RMI.

Bien entendu, pour ces deux derniers types d'action, les services concernés insistent fortement sur le caractère de volontariat du malade pour un traitement, parfois contradictoire avec le principe d'une obligation contractuelle. Les contrats ne mentionnent donc que de façon voilée le recours à ces interventions.

2.2. Groupe logement

Bien qu'ayant mis en place depuis plusieurs années une structure de coordination qui fonctionnait avec efficacité autour du Fonds d'Aide aux Impayés de loyers (FAIL), le département a tardé à élaborer des actions coordonnées pour l'insertion par le logement. Le FARG n'a jamais vu le

jour, faute de la coopération de certaines municipalités. Et le groupe logement émanant du CDI, dont le principe avait été décidé en mai 1989, ne s'est réuni pour la première fois qu'en septembre 1990. Il est présidé par le Directeur de l'Equipement ou ses représentants, avec une participation active des chargés de mission, de la DASS et de la DISS, de la principale société HLM, des institutions ou associations spécialisées.

Le PDI de 1989, élaboré sans grande concertation, prévoyait en termes flous un renforcement des centres d'hébergement, une facilitation d'accès des bénéficiaires du RMI aux HLM, et une réhabilitation du parc ancien, spécialement dans les villages. Aucune somme n'avait été affectée à ces actions. En 1990, constat était fait que les contrats d'insertion ne comportaient que rarement des clauses concernant le logement. Le PDI 1990 renouvelait donc, en grande partie, les propositions de 1990, en y ajoutant l'établissement d'un diagnostic des besoins et l'amélioration de l'entrée et du suivi des bénéficiaires en HLM. Le deuxième semestre 1990 a donc vu le lancement d'une étude sur le logement des plus démunis, et quelques actions d'aide au relogement ou à la réhabilitation. Des difficultés de coordination entre le CDI et les services du logement ont subsisté cependant, jusqu'à ces derniers mois, d'une part par suite des confusions entre le budget du PDI stricto sensu (réservé aux bénéficiaires du RMI) et les actions plus générales impulsées par l'Etat vis-à-vis du logement des démunis ; et d'autre part, par suite d'un contentieux latent avec les sociétés d'HLM, considérées par les responsables de l'action sociale comme trop "sélectives" dans leur admission de locataires en difficultés, alors qu'elles invoquent les contraintes de l'équilibre budgétaire et leur refus des ghettos.

La loi Besson, et l'évolution progressive du fonctionnement du RMI ont fortement débloqué la situation à partir de l'été 1990. La commission logement s'est réunie trois fois à l'automne 1990 et a effectué un gros travail de redéfinition et de précision des objectifs pour le PDI 1991, accompagnés d'un budget pour la première fois détaillé et ciblé, représentant 11,8 % du budget du PDI.

Les points essentiels portent sur la réhabilitation du parc privé à l'intérieur des bénéficiaires du RMI (études de faisabilité, diagnostic, montage du dossier), sur des aides pour les locataires et propriétaires occupants, titulaires du RMI, désirant effectuer des travaux dans leur

logement, sur une aide à l'entrée dans le logement (caution, garantie), et sur un suivi social pour les familles relogées en HLM.

Ces orientations -dans l'attente des résultats de l'enquête sur les besoins en logement pour les plus démunis, qui devraient permettre l'établissement du programme départemental du logement demandé par le Ministère pour mai 1991- reflètent les diagnostics assez controversés des différents partenaires sur l'état du parc et les possibilités de relogement offertes aux personnes à faible ressources dans le département.

Certains insistent sur l'étendue des besoins, en particulier pour les isolés ; les responsables HLM insistent plutôt sur des difficultés réelles dans quelques lieux précis (Manosque, avec le problème particulier de la population des rapatriés d'origine nord-africaine ; Digne dont la réhabilitation du centre-ville risque d'évincer les plus pauvres qui y sont logés). Certaines municipalités, comme celles de Sisteron ou de Malijai, mènent une politique active de relogement (achat d'immeubles anciens, construction d'HLM).

Par ailleurs, certaines associations œuvrent dans la gestion de foyers d'hébergement ou de maisons maternelles. Manosque a un foyer d'hébergement municipal ; à Digne, une initiative privée d'origine catholique permet le fonctionnement d'un foyer ; à Barcelonnette, les scouts gèrent une petite unité d'accueil.

L'état général du parc dans le département, assez vétuste, est à la fois un indicateur d'un effort certainement important de "mise à niveau" qui s'avère nécessaire, et en même temps offre sans doute des possibilités de trouver encore des logements à bas prix même dans les centres-villes. Pour 22 % des bénéficiaires du RMI, un relogement est souhaité ou indispensable 6 % sont en hébergement d'urgence, ou sans abri. 37 % sont hébergés par quelqu'un, pour la majorité d'entre eux par leur famille, ce qui peut révéler un besoin latent de décohabitation.

De divers côtés, pour donner une impulsion aux clauses portant sur le logement dans les contrats et donc faire connaître les possibilités aux CLI et faire remonter les besoins, le souhait est exprimé d'avoir un chargé de mission technicien du logement au niveau du département, comme il y a

un chargé de mission ANPE. Plus que les "besoins" exprimés dans ce domaine, le petit nombre des contrats portant sur le logement actuellement s'explique peut-être par cette absence d'un spécialiste, mais aussi par certaines habitudes bien ancrées de traiter de personne à personne (de T.S. à CCAS par exemple) les problèmes des relogements à effectuer, sans que le bénéficiaire ait une part très active dans ces démarches qui le dépassent. Les municipalités déploient beaucoup d'efforts dans certaines communes pour régler les cas les plus urgents : nouvel exemple significatif de la tendance forte qui caractérisait les acteurs du département, à tous niveaux, et qui tend à s'atténuer parmi ceux qui sont le plus impliqués dans le dispositif RMI, de résoudre les cas individuels un par un à mesure qu'ils se présentent, grâce à un réseau de relations, plutôt que de s'interroger et de promouvoir des solutions plus globales et plus structurelles. Quand les administrations départementales travaillent davantage au niveau du terrain, et quand les communes s'impliquent davantage dans les dispositifs prévus par la législation ou créés par des initiatives locales, la tendance au bureaucratisme des uns, au clientélisme des autres évolue favorablement.

2.3. Groupe emploi-formation-insertion sociale

Les services de la préfecture, les institutions du Service départemental de l'emploi (ANPE, direction du travail...), la mission alpine (mesures pour les jeunes), les CCAS, les organisations syndicales et la Croix Rouge y sont représentés. Le groupe est présidé par le représentant de l'association intermédiaire AIGLE, particulièrement dynamique dans les domaines du suivi social et de la recherche d'activités pour les personnes en difficulté.

Les trois chargés de mission assurent, par leur présence active, l'information qu'ils sont les seuls à détenir dans le groupe sur les expériences projetées ou en cours de déroulement dans les 7 CLI du département.

Le groupe a plusieurs objectifs :

- dresser un bilan des actions déjà entreprises lors du précédent PDI en vue d'établir le programme et le budget du suivant.

- recenser et examiner les dispositifs relevant de l'autorité de chaque institution : contrats emploi solidarité, contrats de retour à l'emploi, appui spécifique personnalisé (modalités de chaque mesure et effets escomptés).

- faire le point de la situation dans chaque CLI (insertion professionnelle et autonomie sociale).

En fait, le groupe est aussi et surtout un lieu de réflexion et d'échanges : actions innovantes à promouvoir dans le département, en particulier pour s'adapter à la situation d'isolement de certains bénéficiaires qui ne peuvent rejoindre les stages déjà en place (par exemple : hommes seuls entre 40 et 50 ans, éloignés de toute possibilité d'insertion professionnelle, ayant un problème d'alcoolisme plus ou moins reconnu) ; expérience des associations et entreprises intermédiaires et effet d'entraînement qu'elles peuvent avoir sur l'économie locale, en occupant des créneaux jusque là délaissés par le monde économique traditionnel ; complémentarité entre les différentes mesures : crédit formation individualisé, atelier permanent d'orientation, qui sont mises en place par l'Etat via la direction régionale de la formation professionnelle, les mesures intégrées dans le dispositif ANPE (par exemple l'appui spécifique personnalisé), et des mesures plus particulières à la situation du département, telles que le développement des zones de montagne.

Le PDI de 1991 prévoit 21 % de ses crédits pour l'insertion professionnelle, et 14 % pour l'insertion sociale. Nous verrons ci-après le détail des actions les plus originales dans le domaine de l'accès à l'emploi et de l'autonomie sociale.

Le travail de ce groupe a beaucoup servi à alimenter le contenu concret des mesures d'insertion professionnelle ; on peut pourtant s'étonner qu'aucun représentant du patronat ou des employeurs n'y soit présent, car cela contribuerait à lever certains malentendus à la fois sur le profil des bénéficiaires que l'on cherche à reclasser et sur l'aspect parfois concurrentiel que redoutent les responsables d'entreprises (surtout artisanales) par rapport à certaines entreprises intermédiaires ou certains "ateliers". De plus, l'apport des acteurs les mieux insérés dans la vie économique serait très positif pour susciter l'innovation et orienter les chercheurs d'emploi. Il semble qu'il y ait du flou dans l'envoi des convocations qui leur seraient

destinées, ou dans leur réception, car de part et d'autre, on semble souhaiter que cette lacune soit comblée... Il y a là un point qu'il serait indispensable de revoir. L'absence du conseiller général délégué à l'économie et à l'emploi [19] n'a pas été évoquée : sa présence ne serait-elle pourtant pas hautement souhaitable aussi ? La cadence espacée des réunions et la spécificité des sujets traités devraient, mieux encore que pour les activités des CLI, être compatibles avec des calendriers chargés et les préoccupations directes de ces partenaires.

Car c'est probablement dans ce groupe que l'initiative originale du département vis-à-vis de l'insertion professionnelle et sociale a le plus à innover : les dispositifs classiques proposés au niveau national et les pratiques habituelles des sociétés distributrices de stages de formation sont mal adaptées à la fois au profil des "clients", à la faible densité de la population (qui exclut les stages "lourds") et aux chances du retour à l'emploi ou à l'autonomie sociale, compte tenu des particularités de l'économie du département et des CLI.

3. LE PROGRAMME DEPARTEMENTAL D'INSERTION (PDI)

Nous avons souligné pourquoi, pour des raisons différentes, les PDI de 1989 et de 1990 avaient été peu concertés, souvent imprécis ou non ciblés, et votés trop tardivement : en 1989 par suite du lancement récent du RMI (aucune structure n'était en place) ; en 1990, à cause de la carence des groupes de travail et des changements de responsables au niveau du département. Le PDI 1990 a largement reposé sur les chargés de mission déjà surchargés, et démunis de pouvoir hiérarchique pour faire "bouger" les autres partenaires.

Le PDI de 1991 représente donc un gros progrès quant à la réflexion collective, quant à la précision des projets, quant au degré d'élaboration du budget. Pour la première fois, les groupes de travail présentent de façon systématique un programme d'actions à promouvoir en 1991 basé sur une argumentation solide tenant compte des besoins, des expériences passées, des possibilités -en particulier issues des mesures mises en place par l'Etat ces derniers mois : loi BESSON, plans de formation, convention CNAM...

---

19 *Ou peut être de ceux chargés du commerce et de l'artisanat, du tourisme ou de l'agriculture, au moins sur des points spécifiques.*

Même si l'on peut regretter que la liaison entre les besoins et les constats émanant des CLI et le contenu des propositions se fasse plus par les chargés de mission que par les responsables des CLI [20], ces propositions mises en forme par les groupes de travail ont fait par ailleurs l'objet d'une discussion approfondie au groupe d'animation, en s'affinant et se coordonnant progressivement ; au CDI de janvier 1991, le vote à l'unanimité (habituel) ne s'est peut-être pas appuyé sur une discussion très nourrie. On notera pour expliquer ce fait que -outre les problèmes inhérents au fonctionnement du CDI sur lesquels nous reviendrons- une grande partie des personnes présentes les plus concernées avait participé à un moment ou un autre aux groupes de travail ou au groupe d'animation où elles avaient pu s'exprimer ; et que le programme du CDI, très chargé, ne permettait pas de laisser beaucoup de temps pour la discussion, ni pour l'explicitation de dispositifs complexes et parfois nouveaux.

3.1. Priorités et budget

L'examen de l'évolution des budgets de 1989 à 1991 indique comment les "priorités" se sont établies [21].

TABLEAU

BUDGET COMPARES DES PDI 1989, 1990, 1991

(répartition des sommes affectées aux actions d'insertion, non compris le fonctionnement).

	Montant voté 1989	Montant voté 1990	Montant voté 1991
Santé	46,8	62,1	53,7
Logement	-	7,7	11,8
Insertion sociale	13,5	16,3	13,6
Insertion professionnelle	39,7 Réalisation à 43 %	13,9 Réalisation à 62 %	20,9
TOTAL	2004 372	3199 997	5117 458
	(Y compris les sommes non dépensées en 1989 et 1990)		

---

20 *En 1990, par contre, le contenu des propositions devait s'appuyer sur une "remontée", par les sous-préfets, du bilan des CLI qu'ils président : ce mode de consultation par la voie administrative, a semblé ne pas être de nature à accroître la sensibilisation des différents partenaires à l'activité de leur CLI.*

21 *Contrairement à d'autres départements, le 04 ne consigne pas son PDI dans une brochure plus ou moins luxueuse diffusée largement. C'est un instrument de travail pour "initiés" dont la distribution systématique ne dépasse pas apparemment les membres des CDI et sans doute le Conseil Général. Ne faudrait-il pas, sans autres artifices coûteux de présentation, s'inquiéter toutefois d'une distribution organisée dans les CLI, les CCAS, auprès des travailleurs sociaux, des spécialistes intéressés... ? Encore faudrait-il que les destinataires le lisent quand ils le reçoivent...*

Plusieurs remarques s'imposent :

1) La part écrasante du budget consacrée à la santé, à cause de la prise en charge des cotisations à la mutuelle, apparaît clairement, la déflation de 1991 tenant d'une part à la réduction des inscriptions à 6 mois au lieu d'un an ; et d'autre part à l'émergence du poste logement qui prend enfin une certaine consistance. Le PDI 1990 notait du reste : *"La santé est l'étape n° 1 dans le cursus devant conduire en bout de course à l'insertion professionnelle"*. En fait, si tout le monde est d'accord sur le constat, la répartition de cette charge entre le PDI et le conseil général pose encore question.

2) Si en 1990, les actions d'insertion professionnelle occupaient une part modeste du budget (moins que l'insertion sociale,), la tendance s'est renversée en 1991. D'une façon générale, le PDI de 1991 est plus équilibré : les actions liées au logement sont plus substantielles, l'insertion professionnelle représente le deuxième poste en importance. La part qui subsiste pour l'insertion sociale reflète l'idée que "la population du RMI peut difficilement avoir un accès direct à l'emploi" ; mais elle tient aussi à un certain pessimisme sur les possibilités d'emploi dans le département 04.

3) En fait, cette place faite à l'insertion sociale dans le PDI reflète mal le souci qui s'exprime fortement de la prise en compte des populations spécifiques : tziganes, Rona, marginaux, et qui a donné lieu à des études spécifiques. Les actions pour ces populations, quand elles perçoivent le RMI, sont en outre réparties entre le poste logement (accompagnement social des immigrés), accès à l'emploi-formation (bilans) et autonomie sociale proprement dite.

4) On observe comme partout un retard dans la consommation des crédits, mais il est moins accentué dans les Alpes de Haute Provence qu'ailleurs, en partie à cause des cotisations à la mutuelle qui "tombent" régulièrement. On voit que la réalisation des PDI antérieurs a été handicapée soit par des décisions qui traînent (exemple : prise en charge de l'avance du tiers-payant) ; soit par des réalisations prévues dès 1989 qui restent en attente : certains stages, le lancement d'associations intermédiaires pour la redynamisation ou l'accueil... sans que la faute en revienne aux acteurs directs du dispositifs. Nous reviendrons à la fois sur le

détail de ces actions ; et sur les problèmes de pénurie en personnel et de surcharge qui explique qu'on ne puisse tout faire tout de suite.

Quoiqu'il en soit, le budget total de 1991, pourtant calculé en tenant compte d'un certain tassement des allocations versées, est en progression sensible sur celui de 1990, en partie à cause des reports des sommes non utilisées en 1989 et 1990 -ce qui induira aussi une part plus importante attribuable aux 10 % de fonctionnement. C'est une possibilité intéressante offerte au fonctionnement et au contenu du dispositif, tout en sachant que cette prospérité apparente est fragile si -comme on peut le souhaiter- tous les crédits sont consommés comme prévu en 1991. Dès maintenant, la question du relais de la prise en charge à l'avenir de certaines dépenses par d'autres fonds que ceux du budget du PDI doit être posée. Pour 1991, des démarches sont envisagées soit vers l'Etat (dépenses concernant la lutte contre l'alcoolisme), soit vers le Conseil Général (postes d'animateurs, éventuellement, pour un avenir plus lointain, dépenses liées à la santé).

3.2. L'évolution future des structures départementales d'insertion : CDI et PDI

Parmi l'ensemble des interlocuteurs que nous avons rencontré, membres du CDI, cette instance est mal vue : soit dans son principe même, parce qu'il apparaît comme un organisme "planificateur" donc contraignant pour les initiatives, les priorités ou les routines locales et départementales, en particulier de la part de certains élus ; soit parce qu'il apparaît comme trop "technocratique", les besoins de la base n'apparaissant pas suffisamment, et le poids de l'Etat et des techniciens y étant trop fort ; soit surtout dans sa forme et son fonctionnement. Avec une belle unanimité, le même terme est employé par tous pour décrire les réunions du CDI : *"c'est une grand messe"*, dont le formalisme et la fonction de pure ratification de propositions préparées antérieurement (parfois par les mêmes acteurs) sont peu propices aux débats et aux échanges, et ennuient. Le recrutement des participants -et les présences effectives qui ont modifié la composition de départ- ainsi que leur nombre, bloquent les possibilités de discussion où chacun s'implique. Il y a donc une sorte de cercle vicieux : le manque d'intérêt accroît la désaffection, et la désaffection renforce l'absentéisme, qui déséquilibre les participations... ce cercle est difficile à briser, sauf à revoir les désignations, à remobiliser les catégories de participants défaillants, et à

refaire une information précise et dynamique. L'aspect "pédagogique "du fonctionnement du CDI, pourrait être davantage valorisé.

Les nouvelles structures mises en place et qui fonctionnent de façon plus satisfaisante aux yeux des plus concernés -groupe d'animation, groupe de travail- rendent plus malaisée la définition de ce qui reste comme fonction au CDI. En outre, le CDI est le seul lieu formel où la coprésidence s'exerce : la tendance semble être alors que le débat se centre sur les attributions et les charges respectives des deux partenaires, et donc concerne principalement le préfet et le représentant du conseil général, ou leurs services respectifs, au détriment des autres participants.

Les membres du CDI, sauf les représentants du Conseil Général, souhaiteraient utiliser au maximum le "droit commun" en faveur de certaines actions concernant les bénéficiaires du RMI : financement d'Etat ou du budget ordinaire du Conseil Général. Les élus semblent plutôt vouloir gérer le RMI "a minima". D'autres partenaires voient dans les fonds du PDI, dont la spécificité n'est pas toujours bien explicitée, le moyen de financer des actions qui profitent à des populations plus vastes que celles du RMI, alors que d'autres insistent sur la nécessité de les utiliser pour des actions innovantes par rapport à celles du budget ordinaire dont dispose le conseil général... Le "gateau" que représentent les fonds du PDI est donc très convoité, mais son affectation de principe n'est pas clairement explicitée.

Une présence plus diversifiée des élus et des représentants des CLI dans la salle permettrait sans doute d'élargir les échanges à d'autres niveaux d'intervention, et à des questions plus générales portant sur le développement du département susceptible de faciliter l'insertion, au-delà ou en amont des actions propres au RMI.

Une cadence un peu plus intense des réunions -trois ou quatre dans l'année- permettrait par ailleurs des réunions plus courtes et ayant un programme moins chargé et mieux centré, donc plus susceptible d'attirer tel ou tel responsable.

4. UNE OFFRE D'INSERTION CONDITIONNEE PAR LA SITUATION

Par rapport à des départements à forte population, l'offre en actions d'insertion dans le 04 semble à la fois "miniaturisée", réajustée au coup par coup pour s'adapter à des besoins spécifiques, et de ce fait presque individualisée. Elle bénéficie, certes, des facilités accordées par les mesures nationales [22] tant en ce qui concerne la formation ou les contrats de retour à l'emploi sous leurs diverses formes, que le logement ou la santé ; mais elle s'appuie tout autant sur des expériences originales préexistantes au RMI ou qui voient le jour en fonction des besoins qui apparaissent.

Vis-à-vis de l'utilisation des structures d'insertion classiques, souvent répétitives, et assurées d'une certaine continuité, voire de "rentabilité", la situation du département présente quatre caractéristiques :

1) Le faible nombre des personnes concernées et leur diversité. Il faut souvent attendre pour mettre en place une action un peu collective (par exemple un stage), avant d'avoir repéré et décidé un nombre de participants suffisants : d'où le retard de certains contrats, dont la clause principale est de s'inscrire à un stage... dès qu'il y en aura un d'organisé, attente qui peut se prolonger durant plusieurs mois avec les risques de démobilisation que cela entraîne. Par ailleurs, il est difficile d'offrir un éventail de possibilités correspondant réellement aux goûts et capacités : ou les instructeurs profitent de stages existants localement ou à proximité pour y envoyer un ou des allocataires, mais l'objet du stage ne correspond pas toujours aux attentes des intéressés ; ou ils n'attendent pas qu'une offre locale se manifeste, en particulier pour des formations qualifiantes un peu pointues, et envoient le stagiaire parfois loin de son domicile. Le PDI a prévu un faible crédit pour ces stages individuels, dont le coût s'enfle par l'octroi de frais de déplacement ou d'hébergement. Ou encore, un stage spécial est mis sur pied, avec les difficultés et le délai que nous mentionnions pour créer un "prototype" et susciter suffisamment d'intérêt de la part des financeurs, des partenaires (ANPE, formateurs, CCAS...) et des futurs stagiaires. En contre-partie, et à la différence d'autres départements, les stages font davantage le plein et l'assiduité des allocataires semble y être plus forte

---

22 *Ces mesures, toutefois, ont été réactivées ou même en certains cas mises en place dans le département à l'occasion du RMI.*

qu'ailleurs, en particulier pour les stages de "redynamisation" ou de qualification professionnelle. Il est clair aussi que la proximité psychologique entre responsables et bénéficiaires des actions est facilité par le fait que le formalisme est réduit au minimum et que l'on a beaucoup de chances d'être plus rapidement identifiés de part et d'autre.

2) La dispersion géographique des allocataires. Elle produit des obstacles qu'il faut contourner. Si la "masse critique" est trop difficile à atteindre dans des délais raisonnables en un lieu donné pour une action concernant la santé, ou l'insertion sociale et professionnelle, le responsable devra aller lui-même à la rencontre des bénéficiaires. C'est ce qui se produit pour certaines actions concernant le soutien aux alcooliques ou aux personnes en difficulté psychologique ; mais aussi pour les bilans professionnels des GRETA et pour les appuis spécifiques personnalisés (ASP) assurés par l'ANPE et le GRETA : le surcoût entraîné par le faible rendement et le déplacement des instructeurs est, là encore, à la charge du PDI, mais les problèmes d'indemnisation des formateurs et des organismes ne sont pas encore réglés. Cette décentralisation a l'avantage de ne pas exiger de la part de personnes fragiles, ou indéplaçables parce qu'elles ont des enfants ou pas de moyens de transport, l'effort d'une mobilité qu'elle ne peuvent assurer. Dans le domaine du logement, la dispersion des personnes à reloger induit de petites opérations de réhabilitation, d'où le budget prévu dans le PDI pour des "conseils" en matière financière et technique.

Dans le cas inverse, que nous avons vu à propos de certains stages, mais qui existe aussi pour des bilans de santé ou d'autres actions, l'intéressé se déplace. En dehors de son indemnisation, qui requiert une solution au cas par cas, il faudrait envisager à la fois des moyens de garde d'enfants au lieu du domicile, des moyens d'hébergement bon marché au lieu du stage ou du service concerné, et enfin des facilités de transport : le passage du permis de conduire, financé à plusieurs reprises par le PDI, correspond à cette nécessité (la CLI de Manosque a même conclu un accord avec une auto-école). Encore faut-il ensuite que l'intéressé ait une voiture...

3) Le manque de certains équipements locaux pour les actions d'insertion. Le cas le plus flagrant est celui des bilans de santé qui ne sont pas assurés dans le 04. Un autre exemple concerne le logement : il n'y a pas assez de postes de conseillères en économie sociale et familiale susceptibles

d'assurer le suivi des relogements de bénéficiaires du RMI. Les structures pour la lutte contre l'illettrisme sont très faibles. Les services psychiatriques commencent juste un effort de décentralisation. L'hébergement des sans abri ou des passants est laissé dans certaines villes ou communes à la bonne volonté privée... Il est clair que chaque petite agglomération ne peut assumer tous les services, mais il y aurait une réflexion d'ensemble à mener sur certains de ces points, comme elle est en train de se développer à propos de l'étude des aires d'aménagement pour les tziganes (qui sera bien facilitée par la nouvelle loi). Car il est évident aussi que communes et cantons se bousculent moins pour accueillir ou financer ces équipements que pour installer un camping, un tennis ou une salle des fêtes.

Le PDI de 1989 avait amorcé une réflexion et un bilan sur ces différents points, qui gagnerait à être repris pour ne pas risquer de gérer seulement l'existant, et qui devrait s'appuyer sur des réunions inter-CLI et intercommunales.

4) Le manque de dynamisme des activités économiques. Elles jouent bien entendu non seulement vis-à-vis de la possibilité pour les demandeurs d'emploi de trouver une embauche, y compris à travers les contrats de retour à l'emploi ; mais aussi de l'opportunité de trouver un stage en alternance, ou un contrat de remise à niveau... Théoriquement, et selon les statistiques nationales, le tissu des petites et moyennes entreprises se prête en définitive mieux à ces actions que les grandes qui demandent des niveaux de qualification supérieurs. Il semble pourtant que la multiplicité des entreprises artisanales à faible activité n'offre pas, dans le 04, un terrain bien favorable, car elles reculent devant l'embauche d'un salarié, et a fortiori quand, à leurs yeux, il ou elle ne présente pas "toutes les garanties" de qualification, d'expérience et de stabilité. Cette hésitation gagne parfois les collectivités pour les CES, bien que certaines municipalités se révèlent dynamiques à cet égard. Les CES sont occupés à 10 % par des bénéficiaires du RMI, contre 4,9 % en moyenne nationale (chiffres venant des CLI via les chargés de mission). L'objectif 1991 serait que 16 % des CRE concernent ces mêmes bénéficiaires.

La tentation est grande alors de glisser vers "l'utilisation" des bénéficiaires du RMI pour des travaux d'intérêt général sans rapport avec leurs capacités ou leurs projets réels : dans le 04, l'activité-type ainsi visée est

le débroussaillage des forêts, thème, il est vrai, d'une grande actualité dans le Midi, et dont il n'est pas question de contester l'utilité ; mais la nuance entre la proposition de stages pour des volontaires, bien adaptés à la personne, qui s'inscrivent peut-être dans un reclassement ultérieur (il y a eu un projet de ce type dans le département ébauché par la CLI de Forcalquier, mais il n'a pas encore abouti), et l'affectation autoritaire à ces tâches en contre-partie du RMI quelle que soit la personnalité de l'intéressé, n'est pas toujours aisée à saisir au niveau des collectivités locales. Du côté des petites entreprises, la tactique d'accepter successivement plusieurs stagiaires couverts par les mesures de facilitation d'embauche pour les licencier ensuite a été confirmé dans quelques cas précis.

5) Ces difficultés se renforcent bien entendu en zone rurale, surtout montagneuse. La situation de la CLI de Saint-André-Les-Alpes fournit à cet égard un exemple qu'il faut développer.

En zone rurale, on trouve moins de problèmes de pauvreté extrême, mais plus de précarité ; moins de problèmes de logement, mais pas de foyers ou centres d'accueil. Il y a très peu d'emplois permanents liés à l'agriculture -par exemple dans le secteur forestier. L'agriculture s'affaiblit, est en crise ; 90 % des éleveurs ovins ont disparus. Peu de gens habitant les zones rurales perçoivent l'équivalent d'un SMIC. Le travail saisonnier diminue. Sur un secteur comme celui d'Allos, 200 personnes sont allées vivre ailleurs en 3 ans, confirmant la tendance à la centralisation du département vers les secteurs plus urbanisés de Digne, Manosque et Sisteron. Le tissu associatif est presque inexistant, les associations n'ont pas de local et, en beaucoup d'endroits, n'ont pas de permanence, et les habitants ont peu de contact avec des associations même départementales. Cet état de fait implique une mobilité pas toujours désirée, soit momentanée pour la formation (les lycées sont concentrés à Digne, Manosque et Sisteron, à part celui de Barcelonnette qui dessert strictement l'Ubaye) ; soit définitive pour trouver un emploi ; soit sporadique ou régulière pour les démarches à effectuer.

La vie des communes est un facteur non négligeable à prendre en compte dans le fonctionnement du dispositif : rejet de l'étranger, notion de "réputation", mais en même temps rapports plus solidaires qu'en ville. L'image des personnes concernées joue beaucoup sur la possibilité d'insertion sur place, et elle est très forte parce que véhiculée d'un habitant

à l'autre, parfois avec des rivalités ou des inimitiés à l'intérieur des villages. *"Même pour la commercialisation d'un produit dans une zone rurale où vous n'êtes pas né, cet effet se ressent"*, dit un bénéficiaire du RMI.

6) L'utilisation du potentiel des activités économiques existantes de faible dimension pour y "insérer" des allocataires du RMI demande donc sans doute à être approfondie avec les professionnels compétents et leurs organismes représentatifs (ce serait un excellent terrain de dialogue pour les sensibiliser au RMI) ; on pourrait envisager des sortes de "caution" un peu analogues à celles qui facilitent l'entrée dans un logement aux personnes à faibles ressources. C'est du reste ce qui se passe de façon informelle ça et là, entre instructeurs, accompagnateurs ou collectivités locales et petits employeurs, grâce au réseau des relations personnelles ; mais on pourrait agir de façon plus systématique : la CLI de Saint-André-, avait amorcé une réflexion en ce sens à l'initiative des co-présidents, qui se continue grâce au chargé de mission du CFI.

Mais il est bien évident que cet effort de fourmi [23], bien adapté au département par certains côtés, ne remplace pas une réflexion plus générale sur le développement de l'emploi à tous niveaux (puisque, nous le verrons, les bénéficiaires du RMI ont souvent des bagages scolaires solides), et sur les formations adoptées. Le stage de thermalisme proposé à Manosque, s'il est bien ciblé, est un bon exemple des réalisations à envisager.

5. QUELQUES EXEMPLES TYPIQUES D'ACTIONS D'INSERTION

Quoiqu'il en soit des difficultés, ou peut-être à cause d'elles, un travail considérable de lancement d'activités ou d'actions d'insertion nouvelles a été effectué au cours des 18 mois de fonctionnement effectif des structures RMI, en particulier sous l'impulsion des chargés de mission et en y intégrant progressivement un nombre croissant de partenaires. C'est souvent un lent travail de persuasion, dont le déroulement explique que des stages ou des actions prévues dès 1989 (par exemple les actions contre

---

23 *Effort individualisé qui, finalement, entre bien dans la ligne du RMI qui veut contribuer à une succession de réinsertions personnelles. Mais le dispositif du RMI doit aussi avoir un rôle moteur de lutte globale contre la pauvreté en amont et en aval de ses manifestations : il est moins évident que cette dimension soit réellement mise en œuvre au CDI et dans les CLI.*

l'illettrisme, les stages de redynamisation, la création d'associations intermédiaires...) se retrouvent au PDI de 1991 ou n'aient été réalisées qu'en partie en 1990 (par exemple un stage au lieu de deux ou trois). La dispersion des partenaires et la faiblesse quantitative des structures administratives et associatives, ainsi parfois que la faible conviction de certains acteurs locaux, explique aisément ces lenteurs apparentes. La polyvalence obligatoire des chargés de mission -plutôt "surchargés de missions"- ne leur permet pas de faire face à tous ces fronts dans un temps réduit.

Une fois le prototype créé, il est clair que la mise en place d'une deuxième action ou d'autres ultérieures sera grandement facilitée : habitudes de collaboration prises, financements rodés (bien qu'ils puissent toujours être remis en cause : voir le cas de l'ODCE), réputation qui incite les bénéficiaires des RMI, clients potentiels, à s'inscrire plus facilement. On voit encore à ce propos l'importance-soulignée par plusieurs des interlocuteurs- d'effectuer des bilans et de diffuser largement les résultats atteints par telle ou telle action qui a la fois démontre son utilité et change l'image du titulaire du RMI "irrécupérable". Les bilans des PDI gagneraient sur ce point à être plus fouillés et divulgués. Mais sans attendre un document officiel et global, il serait indispensable que dans les CLI, les diverses instances locales (conseils municipaux), au conseil général, mais aussi dans les services sociaux souvent guettés par la lassitude, on ne se contente pas de s'attarder sur les cas "lourds" ou de prévoir des actions futures, mais qu'on analyse les bilans positifs (sans camoufler les difficultés) et les progrès individuels et collectifs qui se sont manifestés, en particulier grâce aux actions d'insertion mises en place.

* *
*

Sans prétendre à un recensement exhaustif, nous allons présenter, sous forme de fiches, les plus typiques de ces activités.

Bien entendu, une partie d'entre elles s'adresse à une population plus large que celle du RMI : chômeurs de longue durée, femmes isolées, populations spécifiques en difficulté... Nous préciserons quelles initiatives ont été prises spécialement dans le cadre du PDI, et -si possible- comment les bénéficiaires du RMI s'y intègrent.

MESURES D'INSERTION VISANT A LA SANTE

CHAA
(Centre d'Hygiène Alimentaire et d'Alcoologie)
(Département)

Reçoit des personnes qui ont des problèmes de régime alimentaire particulier et de consommation abusive de boissons alcooliques. Assure le dépistage précoce et le suivi des personnes qui ont dû être soignées.

Visite à domicile possibles.

Créé en 1970, mais a pris une plus grande ampleur depuis une dizaine d'années (1983). A vu environ 1400 personnes depuis sa fondation. Avec le RMI, cet accroissement d'activité a été accentué par le fait (nouveau) que les travailleurs sociaux font désormais appel à ses services : le RMI a fait entrer le CHAA dans un réseau plus institutionnel, a favorisé sa reconnaissance par certains partenaires.

Incidence financière du RMI sur les coûts : doublement des interventions, auquel s'ajoutent le problème des distances et le doublement des frais de déplacement ---> financement accordé par les PDI successifs.

Financement (1990) :

640 millions du Ministère de la Santé
310 millions du PDI
subventions diverses (CPAM...)

Pas d'animateur "spécialisé" pour le RMI ; une personne supplémentaire a été recrutée pour faire face aux besoins, mais chacun pour sa partie s'occupe du RMI.

Saturation face aux demandes. "On ne peut plus répondre". Sur le 04 : 3 visiteurs sociaux et une secrétaire, et un médecin sur les 3 pôles d'intervention (consultations) : Digne, Manosque, Sisteron.

Spécificité du département : éclatement géographique nécessitant de nombreuses visites à domicile. Fonction d'accueil aux permanences. Activité de formation diététique. Activité à la prison de Digne (consultation, information). Constitution d'un groupe d'anciens buveurs. Liaison avec le centre Porte Accueil à Manosque. Prévention, animation (écoles, usines, foires...). Sur ces activités, se greffe la logistique RMI : participation aux collectifs, réunions, contacts avec les A.S., les CCAS. Les titulaires du RMI sont plus "lourds" que les autres clients, surtout quand ils sont SDF ou squatters, sans réseau d'appartenance. Mais le RMI permet, en cours et à la fin de cure, d'offrir un autre environnement social.

Le CHAA tient à dissocier la signature du contrat de l'engagement à accepter une cure de désintoxication ou se faire suivre par ses services : le volontariat est essentiel.

SERVICE DE SECTEUR D'HYGIENE MENTALE DU CHS DE DIGNE
(Département)

Equipe composée de psychiatres, infirmiers psychiatriques, AS, rayonnant sur le département à partir de Digne. Consultation à Digne et Manosque + visites à domicile. Présents aussi aux CAP + dispensaires DHMA à Digne et Manosque sur rendez-vous. L'A.S. spécialisée et l'infirmier psychiatrique assistent à certains collectifs.

CAP (Centres d'aide spychiatrique) à Digne et Manosque : reçoivent toute personne ayant besoin d'une écoute, d'un accueil ou d'une orientation.

MESURES D'INSERTION VISANT A L'AUTONOMIE SOCIALE

ALPHABETISATION ET REMISE A NIVEAU
(Sainte-Tulle, CLI de Manosque).

Sainte-Tulle connaît une population tzigane relativement importante, plus ou moins sédentarisée.

Il s'agirait de mettre en place un programme liant alphabétisation, connaissance des différentes institutions et administrations, et en direction des générations les plus jeunes, histoire de leurs origines, culture et traditions.

Un crédit a été accordé sur le PDI de 1991 pour mettre en place cette action. Il sera renouvelé normalement en 1992.

Outre ce projet, des actions ponctuelles ont été réalisées sur Manosque :

13 contrats en 1989 pour remise à niveau
17 contrats en 1989 pour alphabétisation
Financés par : - CLI
- DASS (Fonds de lutte contre l'illettrisme)

ATELIERS DE RESOCIALISATION (SISTERON)

Proposition d'implantation d'ateliers sur une zone homogène pour petits travaux visant un public ciblé d'hommes isolés ayant le plus souvent un problème d'alcoolisme, pas toujours reconnu.

Comme sur Manosque (stages de redynamisation), il s'agit de s'intéresser ici à des personnes "sans demande".

Une enveloppe sur le PDI 1991 a été prévue pour aider cette réalisation.

PORTE ACCUEIL (Manosque)

Association loi 1901 créée lors de la mise en place du RMI. C'est le "guichet unique", la première porte où l'on tape.

But : accueil de jour des SDF de Manosque, mais aussi de tous les passants et routards qui s'y arrêtent pour des périodes plus ou moins longues : offre de repas chaud à midi, de douches, d'accueil. Lieu d'écoute, d'information. L'hébergement est offert pour les cas d'urgence, en liaison avec l'associaton AILE (10 à 15 personnes en 8 mois).

Une collaboration avec le CHAA (Centre d'Hygiène Alimentaire et d'Alcoologie) permet de poser, voire de traiter les questions d'alcoolisme particulièrement présentes (présent dans les locaux une fois par semaine).

Il existe un règlement intérieur depuis juillet 1990 imposant certaines règles "pour apprendre à mieux vivre". Règles de vie en commun, horaires, mais chacun garde son rythme.

On peut y trouver aussi des petits boulots, puisque l'objectif second est de socialiser les plus marginalisés des zonards. Ce sont des petits boulots "au noir", quelques heures par jour.

Porte Accueil n'a pas voulu être service instructeur. Sert de charnière entre institutions et bénéficiaires (les SDF s'adressent plus facilement à l'association qu'au CCAS), et assure le suivi.

L'association suit de 20 à 30 personnes régulièrement. Les plus anciens dans le RMI sont passés par tous les stades : bilan de santé, relogement... Environ 20 personnes par jour passent au local de l'association.

Subvention du PDI pour accompagner les bénéficiaires du RMI. L'accueil de jour (en coopération avec le Secours Catholique) n'est pas subventionné en tant que tel.

Projet d'un "lieu de vie" à la campagne (communauté auto-suffisante d'une vingtaine de personnes) faisant des travaux ruraux (élevage, maraîchage), de l'aménagement et de la réhabilitation de logements, des petits travaux pour les communes avoisinantes. Le lieu est trouvé.

RUCHE DIGNOISE (Digne)

Association 1901 qui s'est constituée en 1990, sur le modèle de Porte Accueil. Mais à la différence de cette denière, il s'agit d'un accueil de jour réservé uniquement aux bénéficiaires du RMI de Digne, déjà stabilisés quand il s'agit de SDF.

Après une période assez longue de discussion avec la municipalité, un local a été trouvé et ouvert le 1er octobre 1990.

Un permanent coordonne l'ensemble. 12 bénévoles assurent des activités : couture, relaxation, musique (initiation). Un essai de promenades en montagne n'a pas abouti jusqu'ici.

7 contrats emploi-solidarité (CES) ont été conclus avec les sercices techniques de la mairie de Digne pour ceux qui pouvaient s'y insérer. Il y a donc un projet global d'insertion et une stratégie qui pourrait, à terme, évoluer vers un statut d'association intermédiaire.

STAGE DE REDYNAMISATION (Manosque)

Fruit de la collaboration entre l'ODCE (Offfice Départemental des Communautés Etrangères), le CCAS et les associations du secteur (Porte Accueil, AILE...), ce stage est destiné à un public RMI rencontrant des difficultés d'auto-isolement, des hommes "sans demande et sans projet", souvent alcooliques.

Cette session, ouverte aux hommes seulement, s'étale sur 4 mois, à temps partiel, de courte durée au début, puis plus consistant à la fin, afin de respecter une progression. Alternance d'entretiens et de suivi individuels, de travail en ateliers à des activités artisanales (petite ébénisterie...), de relaxation, de sport (football), de visites... L'objectif est d'aider les stagiaires à prendre conscience de leurs acquis, à élaborer et s'approprier un projet de vie.

Le Centre d'Hygiène Alimentaire (CHAA) intervient.

Ce stage a débuté en décembre 1990 avec 15 hommes de 35 à 50 ans, dont quelques étrangers, tous bénéficiaires du RMI.

Il est entièrement pris en charge par le PDI, et animé par l'ADRAFORM (Association de développement régional pour la formation des migrants).

Une opération analogue pour les femmes est inscrite au PDI de 1991.

MESURES D'INSERTION VISANT AU LOGEMENT

HEBERGEMENTS D'URGENCE (Récapitulation)

1) Urgence, courte durée, pas de suivi social.

- Digne halte de nuit de l'Association St. Benoit Labre à Digne. Pour les SDF, maximum 3 nuits + repas du soir. Sans suivi social institutionnel (voir fiche).

- Barcelonnette Scouts de France, 3 nuits en gite d'étape

- Manosque - CHRS (centre d'hébergement et de réadaptation sociale), 3 nuits maximum

- possibilité de prises en charge (associations caritatives, CCAS) à l'auberge de jeunesse ou au foyer SONACOTRA.

2) Hébergement avec suivi social

AILE: fichier de logements (Manosque) (voir fiche)
10 appartements en sous-location (6 à 24 mois) avec baux glissants.
7 logements en propriété (12 à 24 mois) prêts ou cautions
Pour jeunes et adultes. Suivi socio-éducatif.

APASE : (Digne) Studios éclatés pour femmes en situation monoparentale. Séjours de longue durée.

IRIS (Manosque) Maison maternelle pour personne seule avec enfant de moins de 3 ans.

CCAS (Sisteron) 14 lits pour hébergement à prix réduit.

FOYER D'HEBERGEMENT SAINT-BENOIT LABRE (Digne)

Association 1901, créée en 1987, à l'initiative d'un groupe de catholiques, non rattachés institutionnellement à une structure. Les fondateurs du foyer (environ 7 personnes), qui composent le conseil d'administration sont très attachés à leur indépendance d'orientation, d'action et de financement. Même s'ils bénéficient de subventions de la DASS, de la DISS, du Conseil Général, de la mairie de Digne, et du soutien du Lion's Club et du Rotary Local, ils ne veulent pas avoir de "paperasserie", ni de comptes à rendre, ce qui n'exclut pas une gestion rigoureuse.

L'action des membres de l'association est sous-tendue par une éthique basée sur la foi religieuse. Ils sont tous bénévoles. Cette forme d'action est née des problèmes rencontrés par les sans-abri durant la période de grands froids des hivers 1986 et 1987.

Objectif : accueillir les sans-abri. Permettre à ceux qui le souhaitent de retrouver la possibilité physique et morale de se présenter pour un emploi.

Capacité d'accueil : 12 lits, dans la vieille ville de Digne, dont un studio qui permet de loger un couple. La maison appartient à l'un des fondateurs. maximum de durée de séjour (en principe) : 6 nuits, mais quand un cas le justifie, l'hébergement a pu durer jusqu'à 6 mois.

Permanence tous les soirs de 19h. à 21 H. Un membre du C.A. (la plupart ont des activités professionnelles) dine et passe la nuit avec les pensionnaires. Pendant la journée, ils s'auto-organisent, un des animateurs passe au moment du repas de midi. L'hôpital de Digne leur fournit le surplus de ses stocks alimentaires. L'alcool est interdit, le tabac autorisé.

Le local comprend un atelier où certains peuvent faire de la peinture, des bijoux... qu'ils vendent ensuite sur le marché.

Services rendus : multiples. Aide pour refaire des papiers d'identité, permettre aux titulaires du RMI de faire quelques économies (grâce à la gratuité). Aider à chercher un emploi "Se refaire une santé". Se laver, laver ses vêtements... Parler, se faire-écouter, même si le suivi ne peut être assuré.

Liaison avec les services sociaux, avec l'hôpital (sorties du CHS ou de l'hôpital général) : ces cas sont souvent lourds, en particulier ceux qui relèvent de problèmes psychiatriques ; avec le juge d'aplication des peines (sorties de prison) ; avec les CCAS.

Participation des animateurs au collectif Précarité-Pauvreté, et au collectif RMI de Digne quand il s'agit des cas des hébergés du foyer.

Clientèle : 900 personnes depuis 1987. Environ 6000 repas, dont beaucoup pour des passants. Certains "clients" reviennnent à plusieurs reprises. Surtout des hommes (majorité : 18 à 35 ans), quelques couples, quelques femmes obligées de fuir leur domicile. Des routards qui attendent un travail saisonnier agricole.

Le foyer fonctionne à plein à peu près toute l'année. La proportion des titulaires du RMI varie selon les moments.

O.D.C.E. (Office départemental des communautés étrangères) Département.

- Créé au sein de l'UDAF 04.
- Financé par FAS, Conseil Général, certaines municipalités
- But: accueil des populations étrangères sur le plan administratif (illettrisme et problèmes de langue). Action d'insertion. Relation avec organismes, notamment sociaux. Promotion de la culture d'origine.

Travaille en complémentarité avec CCAS et AS. Le RMI a rendu ces relations plus étroites.

- Au début du RMI, l'ODCE se contentait d'orienter les personnes ; puis il a reçu l'agrément pour devenir instructeur ; assure donc aussi le suivi. C'est le suivi qui donne le plus de travail.

Les cas difficiles sont instruits à l'UDAF ou l'ODCE, ou au collectif RMI. L'offre d'insertion est particulièrement pauvre pour les bénéficiaires dépendant de l'ODCE.

- Public: personnes ne sachant ni lire, ni écrire. Sans formation, cherchant des emplois de manœuvres à un âge avancé (secteur BTP, qui est bouché), au chômage depuis quelques années, souvent sans famille ici ---> personnes démunies psychologiquement et socialement. (Une quinzaine de contrats en mai 1990).

- Projet d'une formation de redynamisation : alphabétisation, qualification, resocialisation. Actuellement, le contenu des contrats : démarches administratives, recherche d'emploi ; pour les femmes : alphabétisation.

Souci essentiel : remotiver les personnes, les sortir de la passivité.

- En 1990, le Conseil Général n'a pas renouvelé sa subvention ---> l'ODCE a cessé d'instruire les dossiers.

Pour 1991, le PDI prévoit d'octroyer une subvention à l'ODCE pour qu'il assure une action au niveau du logement de la population immigrée : recensser les besoins et problèmes, trouver des solutions individuelles, impulser une démarche collective.

ASSOCIATION AILE
(Association intermédiaire pour le logement et l'emploi)
Manosque

Association 1901 créée en 1984.

Objectif : aider des jeunes majeurs à trouver un logement. Construire ou rénover. Actuellement, 7 appartements loués (en partie à des bénéficiaires du RMI)

AILE se porte caution, garant de la personne et sous-loue.

Autres actions : répartition des fonds :
- fonds d'action sociale (FAS)
- fonds d'aide aux impayés de loyer (FAIL)
- fonds d'aide au relogement et de garantie (qui n'existe pas dans le 04).

AILE centralise et répartit ces fonds, sur demande de la commission spécialisée, pour l'ensemble du département.

Une conseillère en économie sociale et familiale intervient sur des fonds "Aide socio-éducative au logement" ; Etat/DASS. 80.000 F en 1989, 7 familles aidées : suivi social des personnes relogées.

Pour les titulaires du RMI, AILE ne se porte que garant puisqu'ils peuvent payer leur loyer : cela leur permet d'aider plus de cas. Les personnes aidées doivent rembourser les fonds avancés.

Collaboration avec CCAS, travailleurs sociaux, commission FAIL. Participe à la CLI.

200 demandes en 1989. Environ 3 à 4 demandes par jour depuis. Ce sont souvent des gens qui ont été hébergés auparavant au centre IRIS. 60 bénéficiaires du RMI ont été relogés en 1990 (surtout entre 35 et 45 ans).

Le suivi des personnes relogées en appartement est hebdomadaire. Si la personne ne vient pas, c'est qu'il y a un problème : on va la voir.

ETUDE-BILAN DIAGNOSTIC DES BESOINS DE LA POPULATION TZIGANE
AREAT (Département)

- Etude sur l'ensemble du département avec participation des T.S.
- Suivi des créations ou des aménagements d'aires de stationnement proposés.
- Financement : 60 % par le CIV
  13 % par la CAF
  27 % par le PDI.
- Environ 246 familles recensées dans l'étude.
- 12 terrains existent seulement dans les communes du 04, dont 7 aménagés.

La durée de stationnement est en principe limitée à 48 heures...

- La population des tziganes est sédentarisée à 25 %. Pour les nomades, outre la création de terrains, dans les communes de plus de 5000 habitants (voir nouvelle loi), il faut envisager d'améliorer les conditions de séjour, de revoir la gestion des terrains et de créer une animation.

Pour les sédentaires (dont certains séjournent depuis 1945), ils sont toujours considérés administrativement comme sans domicile fixe : carnet à faire viser etc... Certains ont acheté un terrain (souvent non équipé, non constructible...). Revoir règlementation et conditions de vie. Beaucoup sont titulaires du RMI (jeunes sans emploi...), les petits métiers traditionnels tendent à disparaître.

Problèmes de cohabitation avec la population avoisinante.

ETUDE SUR LE LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS
CREPAH
Direction Départementale de l'Equipement

Etude demandée par la DDE et financée par elle, pour préparer le plan départemental de logement des plus démunis (loi Besson), prévu pour fin mai 1991.

La société d'études CREPAH (Marseille) en assure la réalisation.

1) Constat de l'état des lieux tant dans le parc social que privé
2) Bilan diagnostic pour besoins et actions.

La première phase (constat) est prise en charge par l'Etat/DDE : les besoins en logement tels qu'ils apparaissent aux différents responsables. Une deuxième phase, non encore décidée, devrait être financée à 50 % par l'Etat/DDE, et à 50 % par le Conseil Général. Elle devrait formuler des propositions concrètes.

MESURES D'INSERTION VISANT LE RETOUR A L'EMPLOI

UTILISATION DES MESURES D'INSERTION DE L'ETAT

L'information sur l'utilisation des mesures existantes pour les bénéficiaires du RMI du département, quoiqu'en amélioration constante, reste encore imprécise, particulièrement pour l'année 1990. Nous résumons ci-après ce que nous avons pu rassembler.

Stages d'orientation approfondie et de techniques de recherche d'emploi.

A l'initiative de l'ANPE, 12 personnes en 1990. 2 stages sont prévus en 1991 : Manosque et Digne.

Modules de bilan

140 ont été établis en 1989, environ 70 en 1990. L'effort important de 1989 explique la déflation de 1990. L'utilisation efficace de ces bilans pour une orientation ultérieure semble poser quelques problèmes, ainsi que le niveau pour certains bénéficiaires du RMI.

Entretiens ANPE

Sur 1411 entretiens effectués en 1990, 183 concernaient des bénéficiaires du RMI, soit 13 %.

Contrats de retour à l'emploi

85 bénéficiaires du RMI sur 763, soit 11 %

Stages femmes

11 femmes bénéficiaires du RMI sur 60, soit 18 %

A.I.F.

52 % femmes bénéficiaires du RMI sur 402, soit 13 %

Un stage pour femmes isolées en zone rurale a démarré à Saint André en septembre 1990 : dynamisation, réinsertion, remise à niveau. Centré sur les techniques de bureau et de vente. Modules/alternance. Durée : 5 mois, dispensé par le GRETA, 15 stagiaires, dont 6 bénéficiaires du RMI. Large zone d'attraction (d'Annot à Allos) : déplacements en voiture ou en train.

Stage de qualification

Formations à divers métiers : paysagiste, graphiste (financés par le Conseil Régional), permis poids lourds, aides-soignantes (4 bénéficiaires du RMI sur 6).

Stage de métiers liés au thermalisme organisé par le Greta.

Au total en 1990, 20 à 30 formations différentes ont été assurées à des bénéficiaires du RMI, plus à des hommes qu'à des femmes.

Des formations individuelles : anglais, cours généraux par correspondance, perfectionnement de la lecture... ont en outre été financées par le C DI, ainsi que 32 persmis de conduire.

Contrat formation individualisé

Stage organisé à La Seyne à temps plein pendant 3 mois, financé par la Fédération des Economies Montagnardes, en liaison avec la Direction à la Formation Professionnelle et avec le SIVOM. Organisé par le GRETA.

But : sensibiliser les participants à un projet professionnel (dont éventuellement une création d'entreprise), dans la perspective de l'alternance des "saisons" été-hiver.

18 personnes, dont 5 bénéficiaires du RMI. A commencé en octobre 1990, pour finir au moment des embauches de la saison d'hiver. Hommes et femmes, davantage de femmes, leur sous-emploi étant très marqué dans cette zone.

Contrat formation individualisé expérimental en zone rurale

Projet sur Saint-André, mandaté par les ministères de l'Agriculture, du Travail et le Secrétariat d'Etat à la Formation Professionnelle. Un chargé de mission (nommé pour 2 ans 1/2 depuis novembre 1989) est sur place, afin de voir comment adapter la procédure du CFI au milieu rural.

Accent particulier mis sur l'articulation avec le développement local. Trois axes : repérage et information du public d'origine rurale ; réflexion sur les problèmes d'insertion et orientation des projets de formation en fonction du développement local. Le 3ème axe tournera autour de l'adaptation des formations au milieu. Travail en liaison avec la CLI et le collectif : repérage des demandeurs d'emploi sur le secteur, afin d'établir une connection plus fine entre eux et les besoins de main-d'œuvre locale.

ADMR
Aide à domicile en milieu rural

Outre son action habituelle d'aide aux familles ou personnes en milieu rural qui sont en difficulté, une association de type "intermédiaire" a été créée : "Domicile Services", qui assure des heures de ménage chez les particuliers dans les zones rurales, spécialement celles de Malijai, Oraison, Saint-André. Elle offre des heures de travail aux femmes, en complément des heures rémunérées dans le cadre de l'ADMR.

ASSOCIATION INTERMEDIAIRE ALPE
(Manosque et sa périphérie)

Association intermédiaire assurant des prestations de services aux particuliers (3/5 de son activité), aux syndicats intercommunaux, centres de loisirs et d'accueil (1/5) aux artisans et entrepreneurs (1/5).

En 1989 : 19.000 heures de travail, équivalentes à 8 emplois à temps complet, ont été réparties, assurant 20 à 30 fiches de paie par mois.

En 1990 une quinzaine de bénéficiaires du RMI ont travaillé : 612 interventions assurées par des hommes, 114 par des femmes.

Spécialités :jardinage, entretien bâtiment, manutention.

L'association est gérée uniquement par des bénévoles. Le PDI assure 20 F par heure de travail effectuée par un bénéficiaire du RMI.

Certaines personnes passées par ALPE ont trouvé ensuite un travail de longue durée à temps fixe. Mais l'emploi de courte durée ou sous des formes moins contraignantes convient bien aux personnes en réinsertion.

ASSOCIATION INTERMEDIAIRE AIGLE SAINT AUBAN --->Département (Association intermédiaire générant l'emploi)

Existe depuis 1986. Au départ, visait principalement les jeunes de 18 à 25 ans. Mais accompagne maintenant aussi des adultes.

Origine : ADSEA (Association Départementale pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence). Les 3 responsables de l'association sont des éducateurs de l'ADSEA.

Zone d'action : Sisteron, Chateau Arnoux, Saint-Auban.

Objectif : faire du placement de main-d'œuvre. Proposer des petits travaux. L'association ne s'occupe donc pas que de bénéficiaires du RMI. *"La force des choses nous amène à prendre en charge des gens bénéficiaires du RMI, à monter des dossiers de demande et à participer aux contrats d'insertion, à réaliser des placements"* Gére 4 ou 5 contrats.

---> sont donc instructeurs agréés du RMI. Les responsables participent au CDI, et à la CLI de Sisteron et de Chateau Arnoux.

Clientèle : les jeunes sortis des dispositifs "jeunes" en grande difficulté. Quand ils perçoivent le RMI, soutien important grâce à la rémunération. Mais l'insertion ?

Prennent tous ceux qui passent, parmi lesquels des titulaires du RMI. La subvention du PDI a servi à embaucher pour l'encadrement 2 titulaires du RMI (qui sont partis aujourd'hui). Ils s'occupent aussi de jeunes qui ont moins de 25 ans et qui vont déboucher sur le RMI. Les CLI, les CCAS, la Croix Rouge leur envoient des demandeurs, dont des SDF.

AIGLE passe de plus en plus du placement à la gestion de travailleurs intérimaires (convient mieux aux titulaires du RMI) : travaux ponctuels allant de 1 jour à 3 mois. Exemples : débroussaillage, peinture, entretien de matériel, déménagements...

Allier la proposition de travaux non qualifiés et pas trop contraignants, le logement, le suivi social... L'association manque de moyens pour élargir son projet, qui est encore à l'étude.

La subvention du PDI (30.000 francs maximum sur la base de 20 francs par heure de bénéficiaire employé, dans le PDI 1991) permet de payer l'encadrement de ces bénéficiaires.

APPUI SPECIFIQUE PERSONNALISE

(Expérience en zone rurale)

La CLI de St. André a été choisie comme zone expérimentale (c'est la première dans le 04).

ANPE : cahier des charges fourni au GRETA, prestataire de services.

Projet démarré en mars 1990. 1ère réunion avec le chargé de mission ANPE, Le conseiller en information professionnelle et un formateur GRETA, afin de "trier" les chômeurs et les bénéficiaires du RMI. Information des "clients" potentiels par des réunions collectives, lieu par lieu en juillet 1990. Faible taux d'absentéisme car volontarisme requis.

Premiers entretiens : 31 juillet 1990.

Critères : besoin d'un soutien individuel, pour personnes incapables de suivre une expérience collective classique, ayant de gros problèmes d'emploi : isolés "à problèmes".

Objectifs : - remobiliser sur l'orientation professionnelle et la recherche d'emploi, le plus près possible du lieu d'habitation
- aider à faire des choix en face des contraintes et du potentiel
- remotiver par démarches personnelles
- laisser le temps de s'exprimer

C'est donc une mesure intermédiaire entre aide psychologique session d'orientation approfondie (SOA) qui peut renvoyer sur le système de santé ou l'appui psychologique.

Forme : - entretiens réguliers 1 fois par semaine aussi souvent que nécessaire, à heures fixes, avec un travail de recherche et de démarches à effectuer entre les entretiens (de part et d'autre).
- coordination entre AS et ANPE. (compte rendu du formateur).
- nécessité d'un accompagnement mobile dans le cas des zonez rurales.

21 personnes convoquées, 2 ne se sont pas présentées, 19 suivis. Au départ, peu de bénéficiaires du RMI, (2 ou 3), mais à mesure du déroulement du dispositif, le travail de collaboration A.S-formateur a amené de nouvelles recrues issues du RMI. En novembre, 8 bénéficiaires RMI sur 19 suivis.

Solutions trouvées, inhabituelles en milieu rural : envoi en formation (Nice, Marseille, Digne), stages (id.), CES, CRE, créations d'entreprises.
exemple : un bénéficiaire du RMI orienté, sorti du système RMI après ASP de 4 semaines : est en CES avec promesse d'embauche et formation en cours pour valider son expérience professionnelle passée.

Problème du financement : une somme forfaitaire est attribuée au formateur pour chaque suivi : mais c'est un problème ; il faudrait en fait payer par entretien étant donné le faible nombre des suivis et le nombre des déplacements.

En 1990, le PDI a financé 1000 F/personne en plus de l'ANPE (depuis septembre 1990)

En 1991, 20.000 F prévus au PDI. Le GRETA est déficitaire. Il faut résoudre ce problème du financement, car c'est une mesure efficace, et qui apporte une aide pour le suivi du RMI (maillon manquant).

En 1991 une action du même type est prévue sur Forcalquier.

MODULE DE SENSIBILISATION ET D'AIDE LEGERE A LA CREATION D'ACTIVITES (Forcalquier)

Module existant au plan national qui a été mis en place spécialement pour les bénéficiaires du RMI à Forcalquier.

Le bilan du PDI de 1989 notait que 34 contrats (soit environ 8 % du total des contrats) portaient sur la création d'activités : dans l'agriculture, le commerce, l'artisanat, les professions artistiques ; entreprises souvent déjà lancées et en difficulté. Une aide spécifique par l'association ASSIT AGRI était assurée aux agriculteurs, et par la Chambre des Métiers aux artisans.

Un stage spécifique a été organisé en 1990 dans une CLI où ces cas sont particulièrement nombreux. 28 participants : 9 activités artistiques, 2 sportives, 6 agricoles, 11 autres.

3 journées de formation-information sur la création d'entreprises pour le public du RMI. Intervenants : représentants des chambres consulaires (chambre de commerce, chambre des métiers) qui se sont déplacés de Digne.

Difficulté du début : accepter un intervenant qui parle du statut d'indépendant, de démarches, d'administration... En fin de stage, une intervention d'un banquier a été très bien reçue. Le représentant de la chambre des Métiers a trouvé ce public très motivé, parce qu'ayant un besoin immédiat de trouver une solution, mais aussi ayant besoin d'être encouragé.

Un travail de suivi a eu lieu au centre médico-social de Forcalquier : A.S. et représentant de la chambre des Métiers. Reprise des dossiers après 2 mois.

Certains ont renoncé à leur projet, mais ont suivi des stages et vont trouver du travail. Pour les autres, on a refait un groupe nouveau pour un 2ème module. ertains ont reçu une aide de la CLI pour acheter du matériel.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EMPLOI

Saint-André

Suggéré et mis en place par le sous-préfet, président de la CLI.

But : - Réflexion sur l'ensemble des demandeurs d'emploi, pas seulement bénéficiaires du RMI. Mais se rattache au dispositif de la CLI de Saint-André.
- Mettre en contact les employés potentiels et les employeurs
- Répertorier les besoins en emplois sur le secteur
- Alimenter le collectif local.

Ont été mobilisés: la mission jeunes, la DDTE, l'inspection d'académie, l'ANPE, le chargé de mission ANPE, l'animatrice de la CLI. Codirigé par le sous-préfet et le conseiller général (jusqu'à sa démission de la CLI). 3 réunions se sont déroulées à partir d'avril 1990. Elles ont abouti à un premier document de travail pour identifier les demandeurs d'emploi, pour constituer des listes (non nominatives) par commune à la disposition des employeurs.

La suite devait concerner le recensement des emplois disponibles par l'intermédiaire des employeurs. En fait, les réunions du groupe de travail ont été interrompues. Le chargé de mission du CFI sur le secteur poursuit le travail de balayage du potentiel de main-d'œuvre et de l'offre d'emplois avec l'aide de la mission Jeunes qui a délégué une personne sur place.

STAGE DE FORMATION AU DEBROUSSAILLAGE FORESTIER

(Projet)

Ce projet avait été envisagé dans la CLI de Forcalquier en 1990.

Il consistait à l'initiation et la pratique de la coupe du bois, de l'entretien des chemins communaux et du débroussaillage des forêts.

Devait se réaliser avec des équipes de 4 personnes, au service des communes. Un partenariat était envisagé entre la mission jeunes et les mesures concernant les chômeurs de longue durée. La revente des bois coupés aurait dû permettre un auto-financement partiel, mais cette perspective s'est avérée non rentable.

Le projet semble abandonné pour le moment, même si le thème de l'emploi de bénéficiaires du RMI pour le débroussaillage reste à l'ordre du jour auprès de certains élus.

ENTREPRISE D'INSERTION SOLEM

Saint Auban (Projet).

En attente d'agrément par la Préfecture, cette entreprise faisant de la déchetterie devrait bénéficier d'aides financières pour chaque poste de travail créé, Aides venant des Ministères du Travail et de la Solidarité Nationale.

L'entreprise devrait acquérir son autonomie financière en participant à la résorption des décharges locales.

Client : mairie et SIVOM (ordures ménagères et industrielles).

L'activité a commencé avec 1 chef d'équipe salarié et 6 personnes en réinsertion, dont 3 bénéficiaires du RMI. Actuellement, le travail consiste à préparer le terrain nécessaire, à nettoyer un ravin et à commencer à stocker les déchets dans des containers (ramassés chez les clients).

4. QUI SONT LES BENEFICIAIRES DU RMI ?

ALLOCATAIRES ET CONTRACTANTS

Pour mieux connaître la population touchée par le RMI, nous avons dû collecter et confronter de multiples sources d'information : statistiques de la CAF et de la CNAF ; de la MSA du département ; données du recensement de 1982 (celles de 1990 n'étant pas disponibles en temps utile) ; fiches de situation de la DASS au niveau départemental. Notre objectif était de comprendre les particularités des bénéficiaires des Alpes de Haute Provence pour que la question de leur insertion soit mieux posée. Les données quantitatives, sur lesquelles nous avons dû passer beaucoup de temps pour nous assurer d'un minimum de fiabilité et de cohérence -très aidées par la CAF, la MSA, la DASS, les chargés de mission, eux-mêmes confrontés à la mise au point de leurs outils d'observation encore incertains- appellent des commentaires et des analyses. Nous avons donc, tant sur l'allocation que sur la population bénéficiaire, recueilli les opinions de l'ensemble des partenaires et, pour finir, celles des premiers concernés, c'est-à-dire les bénéficiaires du RMI eux-mêmes.

Nous allons donc examiner successivement : la gestion de l'allocation et ses différents aspects ; le profil des bénéficiaires telle qu'elle apparaît dans les chiffres, mais aussi dans les opinions.

1. L'ALLOCATION

C'est une des deux composantes du RMI. Elle a pour caractéristique d'être la première qui se concrétise pour le bénéficiaire ; et -sous un tout autre aspect- d'être versée selon des règles strictes qui devraient en faire un droit (contrairement, par exemple, aux aides d'urgence ponctuelles). Elle est financée directement par l'Etat, même si elle ouvre une obligation d'un financement proportionnel par le département pour l'insertion. Ces caractéristiques contrastées expliquent sans doute l'ambivalence des attitudes des différents acteurs par rapport à l'aspect financier du dispositif.

1.1. La gestion de l'allocation

A l'échelle d'une CAF aux effectifs limités [24], les débuts du RMI ont été difficiles et mal vécus.

---

24 *La CAF du département 04 est une CAF dite de 4ème catégorie ; le même directeur assume la responsabilité de la CAF et de la CPAM.*

La CAF n'a reçu aucun moyen supplémentaire, à part une subvention de 135.000 F de la CNAF, qui ne correspondait ni aux frais réellement engagés, ni encore moins à la possibilité d'embaucher. Si, comme le remarque le directeur de la CAF, *"Le RMI n'est qu'une goutte d'eau dans l'océan des prestations"* (1 million à 1,2 millions par mois contre 200 millions pour les autres prestations), son mode de gestion implique un autre fonctionnement : les bénéficiaires n'étaient généralement pas connus de la CAF (par exemple en octobre 1990, 57 % des allocataires ne sont pas inscrits dans le fichier CAF au titre des autres prestations). Les règles d'attribution apparaissaient complexes, mal expliquées au moment du lancement, par exemple pour la prise en compte des ressources tirées du travail. Il y a eu de nombreuses circulaires successives, dont certaines annulaient ou corrigeaient les règles précédentes dans un court laps de temps... Il fallait aller vite, sans avoir le temps de réfléchir à l'organisation préalablement, ni de former les personnels concernés. Bref, durant les premiers mois, il a fallu tâtonner, hésiter entre l'introduction du RMI dans les circuits classiques de gestion, ou la spécialisation d'une personne dans les problèmes spécifiques de ces allocataires "pas comme les autres" : c'est cette dernière solution qui a été retenue, atténuant progressivement, grâce à la qualité de la responsable, le contentieux qui commençait à s'établir entre les différents pôles du circuit des dossiers : instructeurs CLI, travailleurs sociaux, CCAS, chargés de mission, Préfecture, chacun ayant tendance à rejeter sur la CAF les retards de perception des allocations, et la multiplication des indus issus des rapides changements de la situation des allocataires ou des règles de calcul.

Il est vrai que durant les 6 premiers mois de fonctionnement du RMI, tout le travail a été fait à la main, et le standard de la CAF a *"failli sauter"*, selon la propre expression du directeur, par suite du flux des appels venant des instructeurs ou des A.S.

Maintenant, la vitesse de croisière semble prise. Le nombre des entrants dans le dispositif s'est beaucoup ralenti depuis décembre 1989 : on en voit le reflet par l'évolution du nombre des allocataires :

TABLEAU 2
EVOLUTION DU NOMBRE DES BENEFICIAIRES CAF PERCEVANT UNE ALLOCATION RMI [25]

Janvier 89	Avril 89	Octobre 89	Décembre 89	Mars 90	Mai 90	Octobre 90	Novembre 90	Décembre 90
211	434	533	723	746	774	854	830	840

Bien entendu, du fait des suspensions, le stock à un moment donné est beaucoup plus important que le nombre des allocataires ; nous y reviendrons à propos des radiations. Ainsi, sans compter les radiés, il y avait en octobre 1990, 854 allocataires CAF, mais 1405 dossiers ouverts.

Les délais d'attente entre l'ouverture des droits et le versement de l'allocation se sont réduits même si certains s'en plaignent encore : sur les 317 nouveaux bénéficiaires entrés dans le dispositif entre mars et octobre 1990, 34 % ont perçu leur allocation dans un délai d'un mois, et 84 % dans les 3 mois [26]. C'était en effet un des griefs des instructeurs de ne pouvoir débloquer d'urgence l'allocation dont leurs "clients" semblaient avoir si grand besoin : d'où la nécessité de recourir, en attendant le versement de la première allocation, à des aides d'urgence prélevées sur des fonds qui n'étaient pas faits pour cela (l'ASE, par exemple). De plus, en cas de retard entre l'ouverture des droits et le versement, les allocataires recevaient une première allocation tenant compte des montants rétroactifs, et donc très supérieure à ce qu'ils recevraient ensuite. Maintenant, outre l'accélération des opérations, des avances peuvent être consenties quand il y a urgence.

L'informatisation du fichier est effective depuis avril 1990. Les circuits se sont quelque peu clarifiés, en particulier en ce qui concerne les indus que les bénéficiaires devraient théoriquement acquitter, mais pour lesquels les procédures d'appel ont été précisées (comité d'animation d'octobre 1990). Les circuits semblent beaucoup mieux fonctionner entre la CAF et ses partenaires : instructeurs, secrétaires de CLI, CCAS ou assistantes sociales.

---

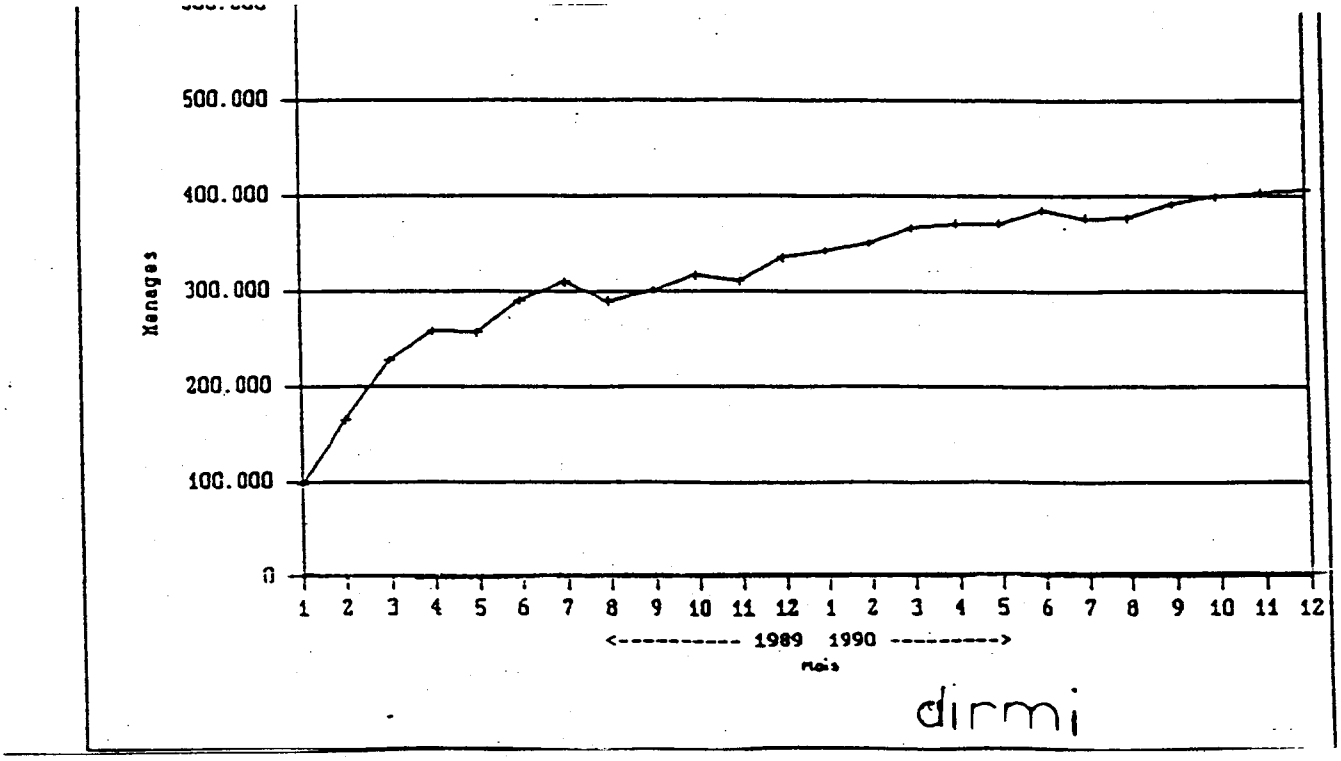
25 *Du fait des ruptures de l'activité saisonnière, des mouvements plus importants se produisent en fin d'hiver et au début de l'automne.*

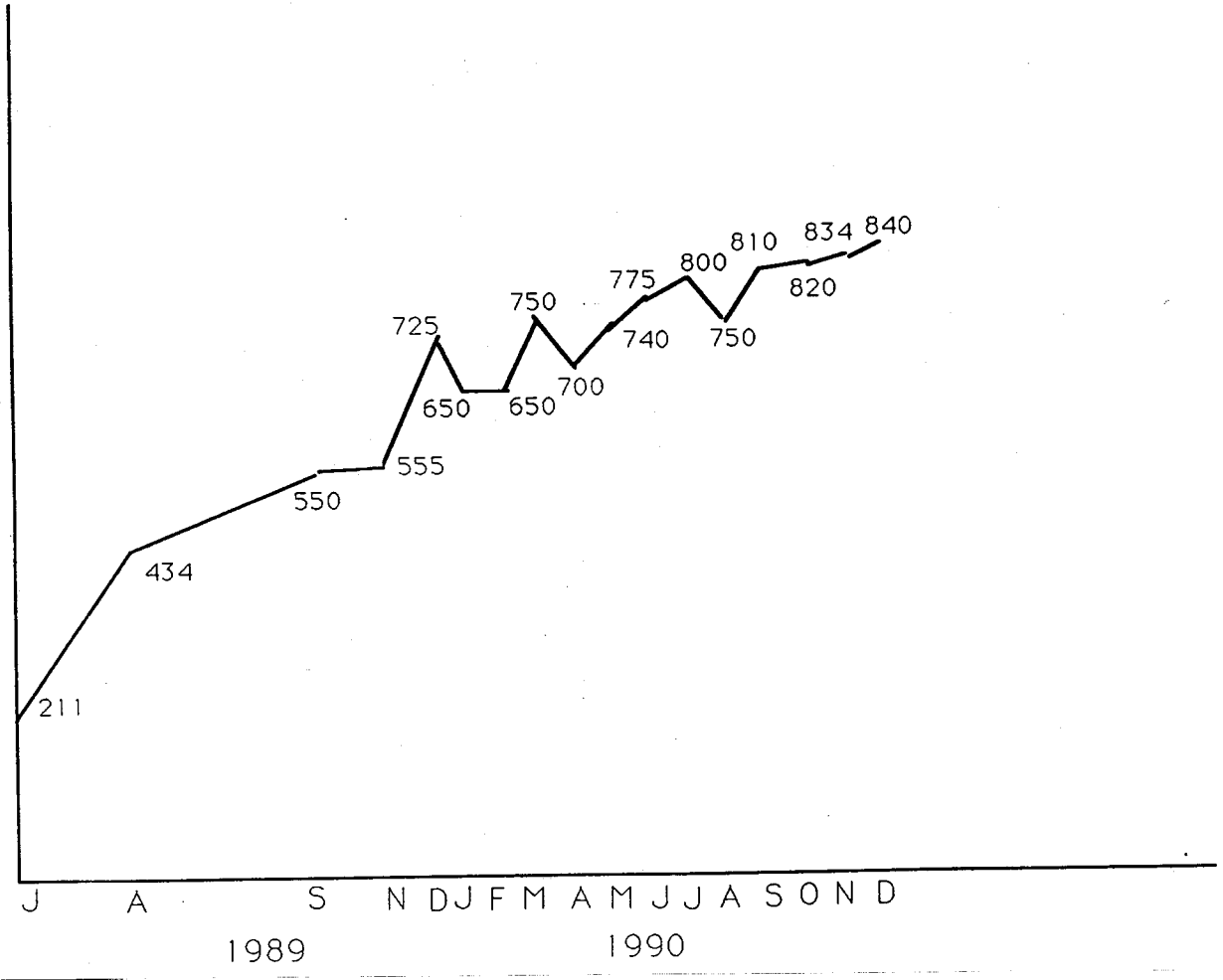
26 *Une chargée de mission, qui s'occupait particulièrement de ce problème, a été interrompue dans son activité professionnelle par suite d'une maladie. Son absence non remplacée a introduit des perturbations pendant plusieurs mois.*

EVOLUTION DES BENEFICIAIRES PERCEVANT L'ALLOCATION

France entière : statistiques DIRMI

04 : statistiques CAF





Il n'en reste pas moins que l'originalité de la prestation RMI par rapport aux autres prestations continue à faire problème quant à la prise en charge de sa gestion par la CAF. Le RMI est une prestation d'urgence, qui répond à un droit et à un besoin qui peuvent être temporaires ; la situation des bénéficiaires change très souvent, en particulier en ce qui concerne la signature des contrats ou leur suspension (avec des délais de transmission plus ou moins rapides, de la part des CLI) ; et la population concernée est particulièrement éloignée des dispositifs administratifs, inapte ou rebelle à recevoir et comprendre les rappels écrits qui peuvent lui être adressés (23 % des bénéficiaires d'un contrat n'écrivent pas le français ; 31 % ont un niveau scolaire inférieur à la fin des études primaires).

Or, les services de la CAF sont habitués à gérer des dossiers administratifs et non sociaux ; ils ne sont pas équipés pour la gestion des cas individuels qui nécessitent un interlocuteur personnalisé ; leur temps de réponse ne peut arriver à suivre la mouvance d'une population instable ou en évolution... à tel point qu'il a fallu la mise en place d'une personne-pivot, au moins pour débrouiller ces problèmes -ce qui est encore possible dans un département où les effectifs des bénéficiaires du RMI sont faibles, et à condition d'y mettre une grande bonne volonté. Cette contradiction évidente a-t-elle des solutions, au moins grâce à un renforcement des moyens ?

D'autre part, le partage des responsabilités risque toujours de faire renaître çà et là des difficultés, entre la CAF habituée à décider elle-même de l'octroi des prestations classiques selon la situation du bénéficiaire, et le Préfet (relayé parfois par la DASS) qui a seul pouvoir d'attribution et de radiation.

Dans un département dont l'image reste rurale, bien que la part des personnes employées dans l'agriculture ne soit pas supérieure à 10 %, rappelons-le, on pourrait s'attendre à ce que les allocataires RMI relevant de la MSA soient particulièrement nombreux. En fait, en septembre 1990, 56 bénéficiaires seulement perçoivent une allocation [27], avec un rythme de sortie qui dépasse celui des entrées. Les responsables de la MSA expliquent ce fait par une certaine répugnance des agriculteurs à venir quémander une aide sociale, et par la difficulté pour les exploitants de *"passer"* en-dessous

---

27 *De ce fait, tout le travail de gestion était encore fait manuellement à l'automne 1990.*

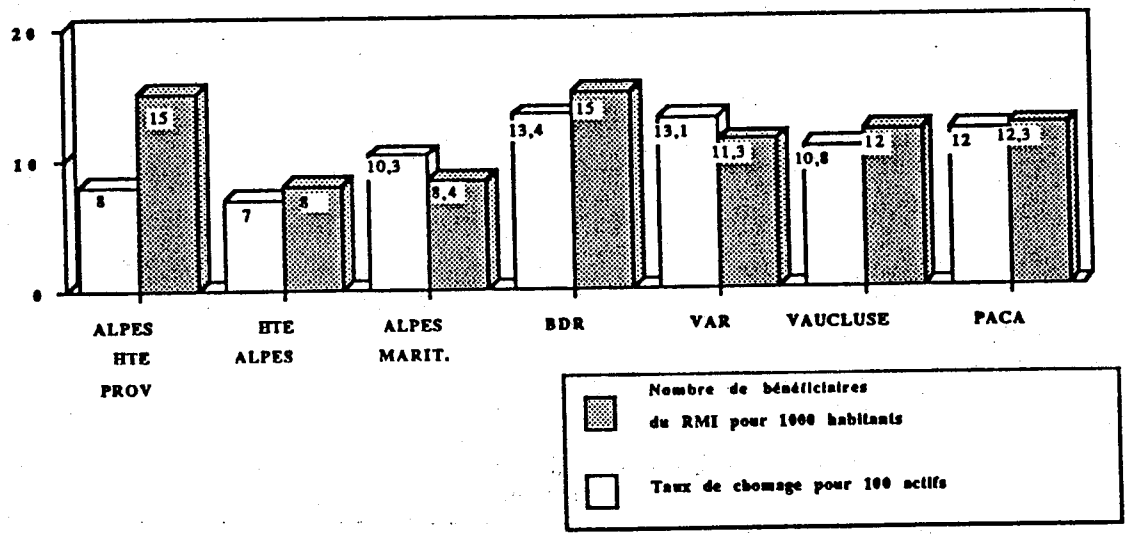
des seuils financiers du fait de la propriété de leurs terres, même quand elles ne sont pas rentables. Quant aux salariés agricoles, d'une part ils sont peu nombreux, (1,9 % de la population en 1982) et d'autre part, ils émargent souvent au régime général parce qu'ils sont pluri-actifs. L'information n'a pas manqué dans les campagnes (bouche à oreille, télévision, A.S...) mais le dispositif semble mal adapté au cas de l'agriculture même en déclin : sauf catastrophe naturelle, la MSA dit avoir fait le plein des cas possibles -sans que la pauvreté endémique de certaines exploitations se soit améliorée.

Parmi les agriculteurs, le RMI semble plutôt concerner ceux qui sont un peu "marginaux" par rapport aux exploitants traditionnels enracinés depuis quelques générations : jeunes ayant essayé de s'installer, ou de lancer une activité un peu originale (pisciculture...) et qui ne sont pas parvenus à un seuil de rentabilité, parfois par des erreurs de gestion.

Au total, le RMI concerne en fin 1990 environ 850 allocataires CAF, auxquels s'ajoutent environ 50 allocataires MSA, soit 1,7 % de la population âgée de 25 à 60 ans.

On dispose d'une comparaison en juin 1990 effectuée entre les départements de la région PACA, incluant aussi la comparaison des taux de chômage de chacun des 6 départements.

Nombre de bénéficiaires du RMI pour 1000 habitants comparé au taux de chômage dans les départements de la région PACA au 30 juin 1990
(INSEE, 1990)



Sources: DDASS 04,05,06,13,83,84 ORS.PACA
DONNEES ECONOMIQUES ET SOCIALES 1990 INSEE

Il semble -malgré l'imprécision probable des chiffres venant de sources encore peu élaborées- que la prospection des bénéficiaires potentiels du RMI ait été menée de façon active. Quant à la montée en charge des allocataires du 04, elle s'est faite selon une évolution comparable à celle de la France. Montée rapide, puis se stabilisant progressivement (avec des pointes plus sensibles dans le 04 à cause des phénomènes saisonniers) et même tendant à une légère décrue. Comme le rythme des entrées continue à se maintenir aux alentours de 50 bénéficiaires à la CAF, et de 5 à la MSA, et que le décalage entre les dossiers ouverts à la CAF et les bénéficiaires effectifs de l'allocation reste élevé (malgré l'accélération des radiations ces derniers mois), on peut estimer que le rythme des sorties est lui aussi assez rapide. Dans l'état actuel des statistiques, il nous a été impossible de savoir dans quelle mesure il s'agit du maintien prolongé d'un "noyau dur" autour duquel tourneraient des entrants et sortants ne restant dans le dispositif que pour une durée limitée. Cette hypothèse correspond à une représentation assez générale des acteurs ; elle serait à vérifier statistiquement, car elle a de fortes conséquences psychologiques. Dès maintenant, il faut insister sur l'extrême importance d'avoir rapidement les moyens d'étudier réellement les sorties du RMI.

1.2. Le montant et les modalités de l'allocation

A l'automne 1990, les montants des allocations effectivement versées se répartissent comme suit :

	Moins de 1000 F	1000 - 1999 F	2000 F et plus
04	13,2	58,0	28,8
France entière	15,4	57,3	27,3

Comme on le voit, il y a peu de différences entre le département et le reste de la France, bien que la structure familiale des contractants, nous le verrons, soit légèrement différente. Peut-être les ressources complémentaires (qui diminuent l'allocation) sont-elles un peu plus prises en compte dans le 04.

Au niveau de l'ensemble du département, il est bon de souligner que la CAF verse chaque mois une masse financière qui s'est élevée à 1.166.000 francs en octobre -à laquelle se rajoutent environ 100.000 francs (50

allocataires percevant une moyenne de 2000 francs) de la MSA [28]. Il ne faut pas sous-estimer l'effet de cette injection de disponibilités financières sur le commerce local et les services. Même sous son strict aspect "redistributif" entre l'Etat et le département, le RMI n'est donc pas une dépense "à fonds perdus".

Nous allons maintenant tenter de synthétiser comment, par rapport à ces allocations, se situent d'une part ceux qui sont chargés de gérer le RMI sous tous ses aspects dans le département, et d'autre part ceux qui reçoivent cet argent : les allocataires.

1.2.1. Des réactions controversées parmi les responsables du RMI

La nouveauté de cette allocation créée en complément d'un système d'aides sociales existant, et présentée comme un droit, à la différence des secours d'urgence laissés à la discrétion des organismes sollicités, suscite de la part des responsables à tous niveaux des réactions controversées. Les professionnels du social et les responsables d'associations insistent, dans leur majorité, sur des aspects positifs : l'allocation du RMI redonne une sorte de personnalité, reconstruit la dignité du bénéficiaire et lui donne droit à un minimum pour une vie décente. Du côté des élus ou des membres de la *"société civile"* participant aux CLI, les propos sont beaucoup plus ambivalents, voire franchement critiques : peut-on dissocier le droit à l'allocation de la contrepartie exigée ? *"Cela ne tient pas debout de payer des gens à ne rien faire"*. De plus, si le RMI n'est pas sélectif, on donne de l'argent à certains au détriment d'autres plus *"méritants"*. L'idée qu'il existe de très nombreux profiteurs, tricheurs, *"fumistes"* ... qui perçoivent le RMI en cumul avec d'autres ressources (les évaluations avancées par les uns ou les autres vont de 15 % à 50 % des allocataires !) est répandue jusque chez certains travailleurs sociaux : le RMI est distribué de façon trop "laxiste" et n'incite pas ses bénéficiaires à sortir de leur situation.

Pourtant la plupart des interlocuteurs soulignent que c'est grâce à l'allocation qu'on peut envisager une éventuelle insertion ; à la fois parce qu'elle donne une sécurité, une durée et une tranquillité d'esprit favorables

---

28 *A titre comparatif les aides financières d'urgence distribuées en 1987 dans le département par l'ensemble des organismes publics ou privés se montaient à 5.800.000 francs pour les 12 mois, soit environ 500.000 francs par mois (mais sans doute davantage en 1990).*

à un redémarrage, mais aussi parce qu'elle agit comme une *"carotte"*, comme un stimulant, à condition qu'elle soit bien modulée en fonction du progrès effectif de l'insertion.

Les A.S. (et les CCAS) reconnaissent qu'elles disposent grâce au RMI d'un moyen d'aide nouveau devant des situations qu'elles ne pouvaient résoudre antérieurement qu'à l'aide d'expédients, voire même qu'elles ne soupçonnaient pas. Le RMI est un pis-aller, une dernière chance ou un *"traitement social du chômage"*, mais il existe, et on y recourt. De toutes façons, le RMI n'est jamais *"luxueux"* quant à son montant, mais il permet de résoudre l'angoissant problème de ceux qui n'ont rien ou presque rien pour faire face à leurs besoins vitaux, bien inférieurs aux standards de consommation moyens, habituellement admis dans notre société.

Enfin, certains constatent que cet argent versé constitue en certains cas une moindre dépense pour la collectivité que celles qui devraient être engagées si les personnes bénéficiaires, non soignées, mal nourries, sans hébergement, devaient être hospitalisées ou traitées quand la dégradation de leur état se serait encore accentuée ; mais cet aspect préventif du RMI n'est perçu que par quelques responsables placés plus directement face à ces conséquences dramatiques de la misère, ou ayant réfléchi au problème sans a priori et avec un certain recul.

1) Les conditions d'attribution, qui excluent de fait la plupart des agriculteurs, les familles percevant des prestations et les jeunes, apparaissent comme trop restrictives pour faire face à l'étendue des besoins, et parfois faussent le sens du RMI en servant d'allocation de transition vers l'AAH, la retraite... ou en camouflant les carences de certains statuts comme celui des saisonniers : ce qui renforce le discours qui stigmatise le versement de l'allocation aux profiteurs qui savent cacher leurs ressources, en particulier celles tirées du travail au noir. La *"clientèle"* du RMI, constituée dans sa majorité d'isolés ou de couples sans enfant, souvent d'âge moyen apparaît comme trop *"privilégiée"* par rapport à des clients plus classiques des actions sociales ou professionnelles : peut-être parce que jusqu'alors, on ne la connaissait pas ou qu'on se désintéressait quelque peu de son sort...

2) En ce qui concerne le montant du RMI, on retrouve le débat qui s'est déroulé, au niveau national, entre le désir que l'allocation ne soit pas dissuasive du travail : *"dérisoire, tout en étant suffisante"*, et la conviction que c'est un minimum qui ne permet aucun progrès vers une vie normale, qui suffit à peine à la survie même si, par rapport à la vie antérieure, cela apparait parfois comme *"le Pérou"*, surtout quand des rappels de sommes versées avec retard s'ajoutent à l'allocation et constituent un pécule qui incite au gaspillage. Faudrait-il donner une somme plus forte, mais plus limitée dans le temps, pour accroître son effet moteur ? En tous cas, les allocations amputés par la prise en compte d'autres ressources potentielles (comme le patrimoine des agriculteurs) apparaissent comme totalement dérisoires et sans effet, *"pas humaines"*.

3) Les effets de l'allocation sont donc loin d'être jugés de façon unanime. Une opposition complète existe entre ceux qui pensent que le fait même de retrouver la disposition régulière d'une petite somme d'argent liquide va inciter à une consommation plus normale, redonner (ou donner) l'habitude d'un autre mode de vie, et donc créer un besoin de ressources accrues qui sera une incitation au travail tout en reconstruisant les capacités physiques et morales des intéressés ; et ceux qui pensent que, surtout dans un contexte socio-géographique comme le 04, cette petite allocation, suffisante pour des gens habitués à vivre dans la misère ou la *"médiocrité"*, ou la précarité, va fixer certains dans leur état présent, quitte à compléter ce minimum acquis avec quelques petits travaux épisodiques : *"on dirait que de leur proposer un travail les dérange"*. L'allocation et ses droits annexes (Sécurité Sociale, mutuelle, allocation logement...) peuvent être un très bon *"accompagnement"* du travail au noir, disent ceux-là (surtout extérieurs au travail social) qui ont une vue pessimiste du RMI. A l'inverse, peu nombreux encore sont ceux qui espèrent que l'allocation va contribuer à "blanchir" le travail au noir en offrant une voie légale à son bénéficiaire et en assainissant certaines situations : le RMI pourrait alors, selon eux, contribuer à rejoindre ceux qui vivaient jusqu'ici en marge, pour les faire rentrer dans notre organisation sociale. Cette vue semblerait intéressante à approfondir, d'autant plus qu'elle semble déjà corroborée dans certaines situations où l'allocataire vivait antérieurement de la mendicité : comme le dit un responsable d'associations très au fait de ces problèmes, *"la perception régulière de l'allocation a déjà désappris à certains les habitudes de la mendicité"*.

A cette distinction entre les *"bons"* bénéficiaires et les *"profiteurs"* ou les *"irrécupérables"* qui percevront indéfiniment l'allocation, échappent ceux qui ont pris le temps et le recul nécessaire pour comprendre que le prétendu *"choix"* d'un mode de vie d'assistance n'en est pas réellement un : ce sont les circonstances passées de la vie des individus concernés qui ont abouti à leur état présent : c'est cet état présent qu'il faut considérer, avec ses implications sur l'impossibilité où se trouvent certains de sortir sans aide, sans délai (souvent long) de leur misère actuelle. Il y a ceux qu'une allocation temporaire suffit à tirer d'affaire parce qu'ils ont connu un ou des événements perturbants après un temps plus ou moins long d'existence *"normale"* ; et il y a ceux dont le parcours a été beaucoup plus difficile et destructeur dès l'enfance ou l'adolescence : l'allocation qui leur donne un minimum d'autonomie peut être la première pierre d'une longue reconstruction.

Faudrait-il alors un RMI *"à deux vitesses"* dans son principe, dans ses modalités d'attribution et dans son montant ?

Car en fait, la perspective de couper purement et simplement les vivres à ceux qui semblent compter sur un RMI permanent n'apparaît quand même pas si simple, ni si humaine, aux détracteurs de l'allocation actuelle. Beaucoup de bénéficiaires, et surtout les plus socialement atteints, n'avaient pas de réseaux de support avant de présenter leur dossier RMI ; d'autres ont brisé les petits moyens plus ou moins visibles qu'ils avaient auparavant pour les aider à vivre, à partir du moment où ils pouvaient compter sur un revenu même minimum : les effets d'une suspension et a fortiori d'une radiation ne peuvent pas être minimisés, ni les risques d'une dérive plus accentuée des ex-bénéficiaires en particulier sur le plan de la santé, du logement ou du sort des enfants quand il y en a.

4) D'où les hésitations et les positions prudentes des CLI quant aux demandes de suspension ou de radiation, et leurs interrogations face aux listes de *"suspendus"* que leur transmet la CAF. Depuis trois mois, et à la suite des consignes issues de la délégation interministérielle, (réunion avec M. FRAGONARD à Marseille en novembre 1990), mais aussi face à l'impatience de certains responsables départementaux d'alléger les charges des droits annexes et de *"trier"* parmi les allocataires, les radiations se sont brusquement accrues : de moins d'une dizaine chaque mois, elles sont

passées à 174 en novembre, et à un chiffre voisin en décembre. Les secrétariats de CLI doivent désormais affiner les statistiques de la situation des bénéficiaires *"suspendus"* qu'elles renvoient à la DASS, afin de déterminer lesquels ont quitté le secteur de la CLI, retrouvé un emploi, dépassé les ressources autorisées, perçu une autre allocation ou purement et simplement disparu dans la nature : recherche facilitée dans un environnement où l'on échappe difficilement aux regards et où chaque cas est généralement connu soit des services sociaux, soit de la mairie, soit du voisinage. Cette enquête permet à l'occasion de faire rétablir par la CAF les droits à l'allocation supprimée par erreur (par exemple lorsqu'elle ignorait la reprise d'un contrat ou que la DTR recommence à lui arriver). Mais dans la plupart des cas, la radiation s'ensuit après une période plus ou moins longue de suspension -y compris pour ceux qui ne semblent pas avoir retrouvé par d'autres voies le *"droit à l'existence"*. Il est clair qu'il y là un problème, voire une contradiction, sur laquelle nous reviendrons, mais qui paraît s'effectuer avec l'assentiment d'une partie des responsables concernés, au niveau local et départemental. Face à l'image du bénéficiaire du RMI, pas encore bien fixée dans les esprits, et qui souffre souvent d'une mauvaise présentation (*"les irrécupérables"*), faut-il apurer le système et les fichiers pour la revaloriser ?

1. 2. 2. Qu'en pensent les allocataires ?

Il est temps d'entendre la voix de ceux qui sont en définitive les premiers intéressés. Nous indiquerons d'abord ce qu'ils ont rapporté de la manière dont l'information sur le RMI leur est parvenue ; et ensuite comment ils jugent le montant et la signification de l'allocation dans leur situation propre. Nous ne pourrons bien entendu que condenser brièvement des opinions qui se différencient beaucoup selon les personnalités et les circonstances de vie.

- L'information sur le RMI. Mieux que l'on aurait pu s'y attendre, l'information venant des sources publiques (radio, télévision, journaux locaux) a été bien reçue. Mais la plupart ne se sont pas sentis personnellement concernés, ou ont cru que ce n'était pas possible à obtenir pour eux. Il a fallu des déclencheurs pour que l'information se concrétise selon leur cas personnel : soit par les services sociaux s'ils étaient déjà en rapport avec eux ; soit par un réseau de proximité, très important par

exemple pour les SDF, mais aussi par des voisins, en particulier une personne qui aurait déjà demandé le RMI. Ou encore le secrétaire de mairie (moins impressionnant parfois que le CCAS avec son guichet) ; ou exceptionnellement, l'ANPE au cours d'un stage... De toutes façons, il s'agit de l'intermédiaire d'une personne connue entre eux et l'organisme destinataire de la demande.

Les seuls qui sont allés directement demander un dossier après réception de l'information sont les plus *"débrouillés"* (par exemple un artisan en difficulté, ou encore un *"ex-soixante-huitard"* ayant un niveau d'instruction secondaire ou supérieur...).

Les autres ont donc besoin de se rassurer, de voir qu'ils ne sont pas tout seuls à demander, qu'ils ont des semblables. Il faut en outre que la pression de la précarité, voire l'urgence de la nécessité leur apparaisse évidente, en voie d'aggravation.

Le contenu concret du dispositif, et en particulier la clause d'insertion, n'est connue qu'au moment où le dossier est fait : avant, c'est l'allocation qui prime. Plus la durée de perception de l'allocation sans contrat signé s'allonge, et plus l'attention se focalise sur l'aspect financier.

On voit en outre des situations où l'inscription au RMI apparaît quasi automatique : ceux qui déposent leur demande le jour de leurs 25 ans, ou dès qu'ils cessent de percevoir l'API : ce qui devrait évidemment inciter les responsables de la politique sociale à se demander ce qui se passe en amont.

Il y a donc en définitive deux logiques d'inscription au RMI : celle des systèmes d'assistance qui s'enchaînent, le RMI consacrant l'échec des mesures précédentes (ASSEDIC + ANPE, API stages ...) ; celle de la clientèle non familière des services d'assistance, qui poussée par le hasard de l'information et la nécessité de la survie, rencontre en outre un intermédiaire connu et digne de confiance.

L'impact de l'information *"tous publics"*, anonyme, semble donc lié d'une part à la consistance d'un projet personnel préalable : la valeur instrumentale du RMI apparait d'autant mieux que l'intéressé voit sa portée par rapport à sa situation. D'autre part, il est lié aussi au degré de précarité.

- Le fonctionnement du RMI. Certains sont frappés par les irrégularités, incompréhensibles à leur niveau, de l'allocation. En fait, elles leur sont souvent imputables (non-renvoi de la DTR, par oubli ou ignorance des conséquences). C'est donc *"la faute à la CAF"*. D'autres dysfonctionnements viennent effectivement de problèmes administratifs (par exemple, changements de la situation des intéressés), mais ils ne le comprennent pas. Par contre, ils semblent moins étonnés ou choqués que ne le sont les services instructeurs de l'attente qui précède le premier versement, et ont même tendance, quand ils en parlent, à la présenter comme plus courte qu'elle n'a été réellement : sorte de fatalisme engendré par des expériences passées avec d'autres dossiers, ou impression que, de toutes façons, cet argent est une sorte de cadeau qui leur tombe du ciel ?

En ce qui concerne le montant perçu, ils comprennent mal là encore les amputations effectuées sur une somme qui a été présentée partout comme un *"minimum"* et qui faisait image parce qu'étant un *"nombre rond"* : 2000 francs. Certains se seraient même attendus à toucher davantage, se méprenant sur le sens ambigü du mot *"minimum"*. Les variations de l'allocation les plongent donc dans la perplexité. Mais ils savent toujours très bien indiquer exactement combien ils touchent, beaucoup mieux -nous le verrons- qu'ils ne peuvent indiquer le contenu de leur contrat. A ce niveau de nécessité, l'importance de l'argent perçu est évidemment particulièrement sensible : beaucoup, qui ont vécu précédemment de petits travaux épisodiques, d'aides d'urgence ou de mendicité, n'ont pas eu depuis longtemps une telle somme entre les mains...

Mais les appréciations sur la valeur de l'allocation varient quand même sensiblement. Pour les uns, ceux qui ont connu antérieurement des périodes plus fastes, *"c'est mieux que rien"*, "ça permet de vivre, sans plus". En fait, si on veut *"s'en sortir"*, et même si *"ça aide bien"*, il faut compléter avec des *"petits boulots"* occasionnels, complémentaires. *"On est bien obligé de s'en contenter"*, de toutes façons...

Pour d'autres qui ont connu beaucoup de péripéties, *"ça nous sauve"*, *"je n'aurais pas pu vivre sans ça"*. C'est vraiment l'allocation de la *"dernière chance"* pour sortir de la misère, reconstruire quelque chose ... et l'apport financier se double d'un *"plus"* moral et psychologique.

En fait, l'appréciation sur l'allocation semble dépendre essentiellement de quatre facteurs :

1) L'expérience antérieure d'un salaire régulier et plus substantiel, ou au contraire une succession de *"galères"* et de recours à des secours précaires.

2) Les conditions de vie : les enfants qui sont encore chez leurs parents vivent mieux (mais l'allocation est trop faible pour leur permettre de s'autonomiser) ; les personnes vivant en milieu rural font mieux face aux dépenses quotidiennes avec le RMI que celles qui vivent en ville.

3) Les charges familiales : il est évident que la présence d'un enfant rend l'allocation bien faible, surtout si on la compare à l'API.

4) L'existence de dettes antérieures qu'il faudrait en principe résorber, et que certains souhaitent en effet rembourser (dettes de logement, crédits, ou dettes professionnelles).

Mais une des composantes de l'allocation apparaît comme particulièrement appréciable : c'est sa régularité, qui l'apparente un peu à un salaire : sécurité du logement, sécurité de savoir que pendant quelques mois, on peut compter sur l'avenir, si limité soit-il. *"Cela permet de souffler un peu"*. De ce fait, l'allocation est gérée par la plupart *"comme un salaire"* ; on réapprend à calculer, car on peut prévoir, alors que les expédients et les secours d'urgence étaient totalement aléatoires. C'est sur cette base que de l'allocation, on peut passer -lentement pour certains- à un cheminement vers une réinsertion.

- Le vécu de l'allocation. La plupart des bénéficiaires intègrent mal l'idée que toucher le RMI est un droit inscrit dans la loi quand on remplit les conditions. Même si certains considèrent que cela fait partie de la solidarité qui doit s'exercer vis-à-vis de ceux qui sont dans la difficulté extrême, et, de ce fait, se sentent moins *"exclus"* d'une société qui leur accorde des subsides (*"c'est l'Etat qui aide ceux qui galèrent ou n'ont pas de travail"*), ils éprouvent, avec des nuances variables, un triple sentiment. Pour ne pas être débiteurs envers la société, ils doivent donner une contrepartie, rejoignant ainsi l'idée de *"mérite"* si répandu dans l'opinion ; de ce fait, ils gardent l'inquiétude qu'un jour ou l'autre, cette bienveillance à leur égard ne cesse,

sans savoir trop, pour les moins informés, de quoi cela pourra dépendre : décision bureaucratique ou jugement d'autres personnes sur leur situation ?

En même temps, si le RMI n'est pas vécu comme un droit, il y a une gêne à le solliciter : *"On a honte"*. Certains ont l'impression de demander la charité : et pourtant, quand on arrive au RMI, *"c'est qu'on est vraiment sans rien"*. Cette vision est d'autant plus négative que le demandeur provient d'un milieu moins habitué à toucher des allocations ou des secours. *"C'est tout à fait le bas de l'échelle", "on a l'impression d'être des rebuts de la société"... "On n'ose pas en parler à la famille, aux voisins"...*

Jusqu'à ce que l'on découvre que d'autres que l'on connait, ont aussi demandé le RMI et le touchent, qu'on n'est pas *"tout seuls"*. Alors, naît un sentiment plus collectif d'un *"nous"*, ceux qui perçoivent le RMI et cherchent un travail. On s'identifie à d'autres, mais aussi on s'en démarque : je ne suis pas tout à fait comme les autres allocataires, j'ai un cap à passer, je n'y suis que temporairement... pourtant, par rapport à ce que certains désignent comme un *"assistanat"* qu'ils ont connu précédemment, par exemple en recourant à des aides d'urgences qui pouvaient leur être refusées ou attribuées selon des critères encore plus obscurs, le RMI leur apparait comme moins dévalorisant, surtout s'ils peuvent formuler un projet même limité de réinsertion.

Ces attitudes complexes, qui portent la marque d'une grande vulnérabilité, n'annulent bien entendu pas l'effet positif de disposer pour un certain temps d'une somme qui *"tombe"* tous les mois. Ils signifient certainement pour les responsables et les gestionnaires du RMI la nécessité d'expliciter, quand c'est possible, les critères qui fondent le *"droit"* au RMI et la fixation de son montant, ce qui pourra du même coup lever les incertitudes qui font perdre à l'allocation ce caractère de sécurité (même à court ou moyen terme) nécessaire à une redynamisation. Quant au sentiment de dévalorisation qui atteint certains, il est clair que ce sera surtout par une action positive d'aide à la réinsertion qu'il pourra être levé - ce qui renvoie à la signature et au contenu des contrats. Mais les bénéficiaires de l'allocation insistent aussi sur le soutien que représente la rencontre d'autres personnes qui, elles aussi reçoivent le RMI. Une initiative comme celle du "groupe de parole" lancée dans la CLI de RIEZ va certainement tout à fait dans ce sens.

2. LES ALLOCATAIRES

2.1. Les sources

Pour connaître les caractéristiques des bénéficiaires du RMI, nous disposons de deux sources qui donnent des indications différentes : les relevés mensuels statistiques de la CAF, informatisés dans le département depuis 1990 ; et les fiches de situation des bénéficiaires d'un contrat d'insertion émanant du Ministère, stockées à la DASS et exploitées au niveau national par un sondage au 1/12.

Grâce à la parfaite coopération de la CAF, nous avons reçu les relevés statistiques mensuels de janvier à octobre 1990, concernant l'ensemble du département (par le CERTI de Nice, nous avons eu en outre un traitement sur les 2 CLI observées pour le mois d'août 1990). Bien que traitant encore manuellement ses dossiers à l'époque étant donné leur petit nombre, la MSA a bien voulu nous fournir aussi un relevé résumé de quelques informations sur les allocataires en juin et septembre 1990.

Par ailleurs, la DASS a mis à notre disposition l'ensemble des fiches des contractants (bulletins de situation) depuis le début du RMI. Elles n'avaient jamais été saisies, ni exploitées, la DASS n'ayant pas eu encore les moyens de le faire [29]. Avec un financement complémentaire de vacations pour la saisie des données que la DASS nous a consenti, nous avons donc assuré toute l'exploitation et l'analyse des fiches déjà collectées, du début du dispositif à fin septembre 1990, soit 897 fiches [30]. Elles concernent bien entendu à la fois des bénéficiaires pris en charge par la CAF et la MSA, ayant des contrats en cours ou des contrats échus, puisqu'elles récapitulent tous les contrats signés durant la période. 475 bénéficiaires ont eu un seul contrat, 183 en ont eu deux ou plus, et figurent donc deux fois ou plus dans le

---

29 *Un traitement régulier est envisagé à partir de 1991.*

30 *Les graphiques établis par les chargés de mission sur la base des chiffres fournis par les CLI en octobre 1990 -qui constituent les premières données numériques réellement fiables sur les contrats -font état de 1648 contrats signés ou renouvelés depuis le début du dispositif . Cette différence montre combien le retour des fiches de situation à la DASS a été aléatoire, surtout au début : instructeurs et A.S. n'avaient pas été suffisamment informés de leur utilité . Il serait urgent de les remotiver à ce sujet. Par ailleurs, ils ont l'impression (à tort) de se répéter quand ils font des fiches pour la 2ème ou 3ème fois pour le même bénéficiaire : ce sont essentiellement les fiches de renouvellement qui manquent. Toutefois, tous les tests comparatifs de validité des 897 fiches remplies montrent qu'il n'y a pas de biais systématiques.*

fichier : nous nous sommes assurés par l'examen de ces deux populations qu'il n'existait rigoureusement aucune différence de caractéristiques entre elles, et nous avons donc conservé l'échantillon total pour accroître les possibilités de croisements de variables.

La source de données offerte par les fiches de situation des bénéficiaires prête bien évidemment à de nombreuses critiques, qui tiennent à deux sortes de limites : la manière dont elles ont été remplies par l'instructeur au fur et à mesure qu'un contrat est signé, et les rubriques de l'imprimé. Pour la première difficulté, l'opération de saisie a montré que, dans l'ensemble, la plupart des fiches avaient été correctement remplies, sauf pour certaines indications comme les durées de chômage ou les dettes ; bien entendu, nous n'avons pu vérifier l'exactitude des réponses, mais il n'y a pas lieu de penser qu'elles ont été biaisées. De toutes façons, on ne peut incriminer les travailleurs sociaux et autres instructeurs pour le manque de qualité de certaines informations, personne ne les ayant jamais réellement motivé pour ce travail statistique en leur en montrant la grande utilité : nous nous y emploierons lorsque des réunions seront organisées localement sur les résultats de cette recherche ... D'autre part, certaines limites viennent de la conception du formulaire lui-même [31] ; choix des informations, forme des questions, rubriques proposées pour les codages *"fermés"* ; sur le contrat, les indications demandées sont beaucoup trop vagues et incitent peu à la précision [32]. Il est donc légitime de se demander si, même au prix de quelques *"ruptures"* dans les séries statistiques, il ne serait pas temps que le SESI apporte des améliorations au formulaire, après deux ans de *"rodage"*. Il va de soi que nous aurions des suggestions plus précises à fournir, surtout quand nous en aurons discuté avec les travailleurs sociaux du terrain.

Quoiqu'il en soit, et à condition que l'on traite l'ensemble des bulletins étant donné le petit nombre des dossiers dans le 04 (des résultats partiels ne peuvent au mieux que concerner les tris à plat), les indications qui suivent nous semblent pouvoir être considérées comme une base sérieuse et solide de réflexion pour tous ceux qui s'intéressent à l'évolution du RMI, de ses

---

31 *Par exemple, les personnes qui remplissent le formulaire ont tendance à "passer" la réponse aux rubriques où la réponse serait "non", faute d'une incitation à noter "non concerné".*

32 *On sait en outre que les instructeurs "censurent" consciemment ou non certaines informations, en particulier celles qui touchent à la santé physique et mentale. Cette remarque vaut également pour les "fiches contrat" remplies pour les secrétariats locaux : on n'a en fait aucune base satisfaisante pour un suivi statistique du détail des contrats.*

bénéficiaires et de la nature des actions proposées dans le contrat. La stabilité et la cohérence des résultats, que nous avons testées par des comparaisons avec les données CAF, sur des sous-échantillons, à des périodes différentes des deux ans écoulés, et en comparaison avec les données d'autres départements (par exemple la Haute-Garonne et les Pyrénées Atlantiques), indiquent qu'il ne s'agit ni de données *"fantaisistes"*, ni d'indications erronées. Les données incomplètes se compensent en outre en partie d'un dossier à l'autre.

Nous avons donc jugé utile et intéressant de passer du temps sur un traitement statistique approfondi des bulletins de situation, à la fois en vue du présent rapport et pour fournir au département des bases de réflexion qui puissent lui servir. L'exploitation, outre les classiques *"tris à plat"*, s'est attachée au croisement des caractéristiques des bénéficiaires entre elles, afin d'affiner la structure de la population : et de ces mêmes caractéristiques avec les types de contrats, données que nous utiliserons dans le chapitre suivant (chapitre 5). Enfin, une analyse de correspondance a été tentée pour examiner la configuration des types de contrats rapportée à quelques caractéristiques des bénéficiaires.

Nous disposons donc d'un ensemble de données statistiques, sur lesquelles nous ferons quelques remarques préliminaires avant de retenir les plus significatives :

1) Ces données concernent soit les allocataires (en cours de paiement d'une indemnité le mois considéré), soit les allocataires ayant eu ou ayant actuellement un contrat d'insertion. Nous ne savons donc rien de précis des bénéficiaires suspendus ou radiés -la CAF ne faisant pas d'exploitation de leurs caractéristiques. En fait, parmi les contractants passés, certains sont sûrement sortis du dispositif, mais leur recherche dépassait les moyens en temps dont nous disposions. Toutefois, un constat s'impose : quelle que soit la source : CAF, MSA [33], DASS, la structure de la population concernée présente des caractéristiques très voisines si ce n'est identiques. Il en est de même lorsqu'on compare l'échantillon des bénéficiaires titulaires d'un premier contrat et de ceux qui sont en cours de 2ème, 3ème, 4ème... contrat.

---

33 *En fait, on verra que la population MSA a des caractéristiques un peu différentes d'âge, de sexe, de charges familiales. Nous les indiquerons ; mais leur très petit nombre (56 allocataires, face à plus de 800 payés par la CAF) et le traitement manuel des informations les concernant n'a pas permis d'aller plus loin.*

On peut donc considérer que le passage d'une source à l'autre n'introduit pas, sauf exception, de biais significatif.

2) Le même constat de stabilité se retrouve dans le temps, lorsqu'on compare la structure d'un mois à l'autre. Le mélange (dans les fiches DASS) de bénéficiaires étant passés dans le dispositif à des moments différents ne semble donc pas introduire non plus de distorsions importantes. Bien entendu, on peut souhaiter que l'exploitation ultérieure, faite à mesure que le temps passera, permette d'affiner ces résultats en comparant les *"vagues"* successives de contractants.

3) L'énorme masse de données chiffrées dont nous disposons, même si aucune source n'est parfaite, ne peut bien évidemment être reproduite ici. Nous donnerons les plus significatifs des tableaux comparatifs entre CAF 04, DASS 04, France entière CNAF.

Nous donnerons également quelques extraits de croisements entre variables parmi les plus intéressants.

Enfin, sur la base du recensement de 1982 -les résultats de 1990 n'étant pas sortis en *"temps utile"* pour notre rapport- nous aurons quelques indications comparatives entre allocataires du RMI et population d'âge comparable du 04.

La totalité des données chiffrées a par ailleurs été remise à la DASS de Digne, où l'on pourra les consulter ; et le LEST les conserve aussi, bien entendu, et peut fournir ces informations à tous les partenaires du RMI dans le département, en réponse à leurs questions.

2. 2. Profil des bénéficiaires du RMI

Une des grandes surprises du RMI a été de voir émerger un nombre important de demandeurs *"isolés"*, c'est-à-dire vivant seuls, donc peu connus jusqu'alors des services sociaux plus tournés vers la clientèle des familles avec enfants, ou des femmes seules ayant un ou des enfants à charge : conséquence évidente des dispositifs antérieurs d'allocations où la présence d'enfants est le plus souvent une condition déterminante

d'attribution -et, dans le cas des aides d'urgence, comme nous l'avons montré [34], un argument souvent décisif pour obtenir un secours.

1) La situation familiale des bénéficiaires du RMI dans les Alpes de Haute Provence n'échappe pas à ce constat.

Pour permettre la comparaison entre les statistiques MSA, CAF, et DASS (titulaires de contrats) et avec le recensement de 1982, nous examinons d'abord des statistiques très agrégées :

TABLEAU 3
NOMBRE DE PERSONNES DE LA FAMILLE BENEFICIAIRE

	CAF 04 Août 1990	Contractants (DASS)	M.S.A. Septembre 90	Recensement 1982 (toute la population sans distinction d'âge
1 personne (isolé)	63	62	43	24
2 personnes (couple sans enfant ou famille monoparentale 1 enfant [35]	16	19	23	31
3 personnes (couple 1 enfant ou monoparentale 2 enfants	11	8	13	19
4 personnes et plus (couples 2 enfants et plus, monoparentales 3 enfants et plus	10	11	21	26
Population considérée	(793)	(895)	(56)	31.600 familles
	100 %	100 %	100 %	100 %

Les deux sources RMI (CAF et DASS) concordent et mettent en évidence le poids des isolés (pour la France entière, selon les statistiques du SESI de fin 1989 [36], ils représentaient 57 %). A la MSA, ce pourcentage est beaucoup plus faible, les couples sans enfant à charge étant mieux représentés. Bien entendu, ces chiffres sont en fort décalage avec la situation

---

34 *Les aides financières exceptionnelles dans les Alpes de Haute Provence op. cit.*

35 *Le terme "enfant" désigne les enfants à charge vivant avec les parents ou non.*

36 *Profil et contrats des bénéficiaires du revenu minimal d'insertion. SESI ministère de la solidarité, bulletin n° 149. 5 décembre 1989. Ce chiffre est resté sensiblement le même en 1990 : 58 % (bulletin de la DIRMI, n° 11 janvier 1991).*

de la population du département, d'une part parce qu'elle comprend tous les âges, mais d'autre part, vraisemblablement, parce que les isolés sont réellement "une cible" du RMI.

TABLEAU 4
STRUCTURE DES FAMILLES BENEFICIAIRES (ALLOCATAIRE)

	Bénéficiaires allocations		Contractants	
	CNAF France entière (juin 1990)	CAF 04 (août 1990)	DASS France entière (1989)	DASS 04
Couple sans enfant	4,2	6,1	4,2	7,0
Couple 1 enfant Couple 2 enfants et +	17,3	14,5	16,3	14,0
Isolé sans enfant	57,6	62,8	56,9	62
Isolé 1 enfant Isolé 2 enfants et +	20,9	16,6	22,6	17,0
		(793)		(895)

Les structures CAF 04 et DASS 04 étant quasi-identiques, on constate que le poids des isolés reste plus fort dans le 04, quel que soit le point de comparaison avec la France entière (RMI), mais qu'il y a moins de familles monoparentales en 04, même si elles représentent environ 17 %.

2) <u>L'âge des bénéficiaires</u>

A cause des coupures différentes entre les classes d'âge selon les statistiques, nous prendrons 2 comparaisons différentes.

TABLEAU 5
REPARTITION DES BENEFICIAIRES SELON LES AGES
(3 classes)

	CAF 04 (août 1990)	MSA 04 (septembre 1990	Contractants DASS	Recensement 04 1982 (population 25-64 ans seulement)
25-34 ans	46	38	47	28
35-49 ans	35	46	36	37
50-64 ans	19	16	17	35

La population allocataire du RMI du régime général dans le 04 est plus jeune que les allocataires agriculteurs ou salariés agricoles. La sur-représentation des moins de 35 ans chez les allocataires CAF apparaît encore plus quand on les compare à la population entière correspondant aux limites d'âge du RMI dans le département.

TABLEAU 6
REPARTITION DES BENEFICIAIRES SELON LES AGES
(4 classes)

	CAF 04 (Août 1990)	CNAF France (juin 1990)	Contractants DASS	Recensement 1982 04 (25 à 64 ans)
- de 30 ans	28,6	31,5	30,0	15,9
30-39 ans	32,2	30,2	34,2	31,3
40-49 ans	20-6	20,0	19,7	26,2
50 ans et +	18,6	18,3	16,1	26,6

Ce sont spécialement les jeunes entre 25 et 30 ans qui créent la différence entre la population RMI et celle du département.

Les titulaires de contrat tendent à être un peu plus jeunes que les titulaires d'allocation.

Il y a peu de différence entre les allocataires du 04 et ceux de la France entière.

Si l'on croise l'âge avec le type de famille à laquelle appartient le bénéficiaire, on trouve un pourcentage important de couples sans enfant parmi les plus âgés, (35 % des couples sans enfant ont plus de 40 ans) ; quant aux isolés sans enfant, on trouve 2 groupes assez distincts : les jeunes (moins de 30 ans) qui forment le tiers du total, et les autres, parmi lesquels existe un lot d'isolés âgés assez important (1/5 du groupe).

3) Le sexe des bénéficiaires

Si l'on compare les titulaires d'un contrat (DASS) aux seuls agriculteurs et salariés agricoles, on constate que parmi les premiers, les hommes représentent 55 % des bénéficiaires ; à la MSA, 88 %. Par ailleurs, parmi les isolés, les hommes représentent les 2/3 ; quand il y a un couple, c'est l'homme qui est bénéficiaire en moyenne pour 70 % des cas ; dans le cas des familles monoparentales, ce sont les femmes à 96 %.

4) Etat de santé

40 % des contractants ont déclaré avoir des problèmes de santé ; parmi les couples, dans 15 % des cas, les deux conjoints ont un état de santé défectueux ; dans un couple sur deux seulement les deux conjoints sont en bonne santé. 71 % des bénéficiaires avaient une couverture de la Sécurité Sociale antérieure de RMI, et 12 % l'aide médicale. On ne constate pas a priori d'interaction entre état de santé et couverture sociale, mais la dégradation progresse avec l'âge (ainsi, parmi les couples de plus de 40 ans, 60 % ont des problèmes de santé) -or, les bénéficiaires âgés avaient dans l'ensemble un taux de couverture sociale plus faible :

TABLEAU 7
ETAT DE SANTE SELON LES AGES

	Problèmes de santé du bénéficiaire	Couverture S.S. antérieure au RMI
- de 30 ans	26	30
30-39 ans	34	35
40-49 ans	54	17
50 ans et +	61	17

2. 3. Aptitudes professionnelles et conditions de vie

1) Les conditions de logement. Elles sont intéressantes à observer en tenant compte des âges :

	Normal *	Hébergement	Mobile	Fortune	%
< 30 ans	38	59	7	2	100 %
30-39 ans	55	33	7	5	100 %
40-49 ans	48	39	8	5	100 %
≥ 50 ans	72	19	5	4	100 %
Ensemble	51	38	7	4	100 %
(* comprend : les propriétaires et locataires ou sous-locataires d'un logement autonome. Parmi les locataires, 14 % étaient en risque d'expulsion).					

Les conditions de logement dans le 04 semblent un peu moins mauvaises qu'en France entière, où près de 50 % des bénéficiaires sont *"hébergés"*. Ce sont les plus jeunes qui sont le moins autonomes (habitation chez les parents). Les besoins de relogement n'obéissent pourtant pas à la même logique : 20 % des moins de 30 ans seulement l'ont manifesté. On peut se demander si la cohabitation avec les parents n'est pourtant pas un obstacle à leur prise d'autonomie. Par contre, les besoins en relogement sont maximaux chez les 30-39 ans : 37 %, soit plus d'un bénéficiaire sur trois ... Les isolés sans enfant et les couples avec 2 enfants et plus sont les plus demandeurs (45 % d'hébergés). On voit du reste qu'un effort particulier a dû être fait pour les familles monoparentales (75 % sont dans un logement *"normal"*) et que les couples seuls ou avec 1 enfant (qui sont souvent les plus âgés) ont pu résoudre le problème antérieurement (71 % en logement *"normal"*).

Les bénéficiaires d'une prestation logement sont pourtant relativement peu nombreux : 31 % selon la CAF en août 1990, contre 40 % dans la France entière.

2) Ressources propres des allocataires

TABLEAU 8
MONTANT DES RESSOURCES MENSUELLES DES ALLOCATAIRES DU RMI

	CAF 04 (août 1990)	CNAF France entière (juin 1990)
Nulles	62,7	47,3
1-500 Francs	9,3	15,1
501-1000	8,2	13,6
1001-1500	8,1	7,6
+ de 1500	11,7	16,4

La proportion d'allocataires ayant déclaré des ressources nulles dans le 04 est particulièrement forte -beaucoup plus que dans le reste de la France. Sans doute faut-il l'imputer à un poids plus fort de population marginale, au déficit des petits travaux, au nombre moins élevé de bénéficiaires de mesures de retour à l'emploi rémunérées, ou encore au nombre important de jeunes chez leurs parents.

L'examen des situations professionnelles donne du reste une indication sur les raisons de cette faiblesse des ressources.

3) Situation professionnelle et niveau d'éducation

Au moment où le RMI était en cours, la situation par rapport à l'emploi des allocataires était la suivante :

TABLEAU 9
SITUATION PROFESSIONNELLE DES BENEFICIAIRES

	Contractants DASS 04	Allocataires CNAF France entière (juin 1990)
En cours d'emploi (salarié ou indépendant)	14,7	19,1
Chômeur (inscrit ou non à l'ANPE)	57,1	39,1
Inactif ou en stage rémunéré ou non	28,2	41,9

La différence de situation dans le 04 apparaît très nette : beaucoup plus de chômeurs, beaucoup moins de stagiaires. On sait que le nombre de chômeurs de longue durée est particulièrement fort parmi les bénéficiaires du RMI dans le 04 [37] (conséquence du nombre de bénéficiaires de plus de 45-50 ans, et de l'état de l'emploi). On trouve ainsi 69 % de couples bénéficiaires du RMI où les 2 membres du couple sont chômeurs ou inactifs spécialement parmi les couples sans enfant.

Il semble donc qu'en ce qui concerne les couples, on ait affaire à deux types différents parmi les bénéficiaires du RMI :

- des jeunes couples avec un enfant. Pour leur majorité, ils n'ont jamais travaillé ou n'ont occupé que de petits emplois précaires. Ils sont mal logés ou habitent chez leurs parents.

- des couples âgés qui n'ont plus d'enfant à charge et qui présentent fréquemment des problèmes de santé. Ils ont, en majorité, eu un passé de travail (au moins pour les hommes) et ont pu s'installer dans un logement décent. Mais leur espoir de retrouver du travail est faible, étant donné leur âge.

Il faut noter par ailleurs que la structure des qualifications des titulaires du RMI (ou celle des emplois précédemment occupés) est assez typique dans le département : en effet, si la population agricole est assez semblable à celle du pays, on trouve plus d'emplois non qualifiés, mais surtout une proportion de travailleurs indépendants (artisans, commerçants) beaucoup plus élevée.

---

37 *61 % des bénéficiaires se déclarent inactifs, ou ayant connu des arrêts prolongés de travail, ou encore plus de périodes de chômage que de périodes d'emploi.*

TABLEAU 10
STRUCTURE DES EMPLOIS ANTERIEURS DES BENEFICIAIRES DU RMI
(non compris ceux qui n'ont jamais travaillé)

	Contractants DASS 04	Bénéficiaires France (DIRMI)	Recensement 1982/04 (population active)
Agriculteurs	3,8	3,8	9,6
Salariés agricoles, OS industrie,	25,1	33,5	} 27,7
OP (ouvriers qualifiés)	15,3	15,2	
Agent de service, employé non qualifié	18,4	17,8	6,5
• Vendeurs, employé de commerce	5,1	5,7	} 22,7
• Employé de bureau non qualifié	6,6	7,6	
• Employé de bureau qualifié	9,0	7,9	
Technicien, A.M., Cadre, Artiste,	4,0	3,0	23,0
Artisan, Commerçants	12,6	5,4	10,6

Si la structure des emplois est en majorité semblable entre les bénéficiaires du 04 et du reste de la France, on constate pourtant que les ouvriers sont beaucoup moins représentés dans le département (ce qui correspond au faible développement de l'industrie) et les "indépendants" (artisans, commerçants) beaucoup plus : on a indiqué ci-dessus le nombre relativement considérable de petites entreprises qui fermaient chaque année : c'est le résultat.

Pourtant, les titulaires du RMI dans le 04 ont un niveau d'instruction nettement plus élevé qu'ailleurs : si le poids des quasi-illettrés ou des personnes de niveau "primaire" non sanctionné y est le même, le 04 a un pourcentage plus élevé de titulaires d'un CAP ou BEP, et surtout de *"niveau bacc ou études supérieures"* : ces deux derniers groupes sont caractéristiques d'une situation locale où les possibilités d'études sont bonnes en moyenne, et bien utilisées par les familles ; de la difficulté pour les jeunes même qualifiés de trouver un emploi sur place ; et enfin de l'apport à la population locale d'une vague de jeunes diplômés entre les années 1970 et 1980, en rupture de vie urbaine et d'insertion *"classique"*. A titre d'exemple, la CLI de Forcalquier compte 31 % de bénéficiaires ayant ce niveau.

TABLEAU 11
NIVEAU D'ETUDES DES BENEFICIAIRES DU RMI

	Contractants DASS 04	France entière (SESI 1989)
N' a jamais été à l'école	3,7	}
Etudes primaires, sect. spéciales	28,5	} 32,1
CEP, début formation prof.	17,0	24,6
CAP ou BEP	25,8	21,9
Arrêt niveau 2ème-1ère	5,2	4,1
Niveau bac, BP. études supérieures	19,2	9,0

Si un tiers des bénéficiaires a malgré tout un niveau d'études très faible on peut penser que c'est parmi eux que se recrute en grande partie le groupe de ceux qui ne parlent, ni n'écrivent le français (6,7 %) ou ceux qui le parlent, mais ne l'écrivent pas (16 %). Parmi les couples, le niveau d'études est nettement plus faible, puisque pour une moitié d'entre eux, aucun des deux conjoints n'a dépassé le niveau primaire (mais, en contraste, dans plus d'un quart d'entre eux, un des deux a atteint le niveau du baccalauréat).

Enfin, une capacité importante à connaître dans le département, étant donné les distances géographiques à parcourir pour les services, stages, emplois... est la possession du permis de conduire. 68 % des bénéficiaires l'ont. Mais dans 10 % des couples pourtant, ni l'un, ni l'autre des conjoints n'en disposent.

Ce bref aperçu de quelques données de situation et de conditions de vie des bénéficiaires était important à donner pour mieux comprendre quelles vont être les orientations, le niveau et les spécificités des actions d'insertion -qu'il s'agisse de l'âge, de la situation de famille, des capacités diverses, des moyens... Nous allons toutefois les spécifier rapidement pour les 2 CLI que nous avons spécialement étudiées.

2.4. Comparaison des bénéficiaires entre la CLI de Manosque et la CLI de Saint André.

Nous disposons d'une comparaison entre les 7 CLI du département, les caractéristiques des bénéficiaires ayant été systématiquement croisées avec les différentes CLI [38]. Nous allons résumer à l'aide d'un tableau les quelques indicateurs principaux concernant les 2 CLI qui constituaient notre champ d'observation.

La CLI de Saint-André, à dominante rurale, se distingue de celle de Manosque (la plus *"urbanisée"* du département) par une forte majorité d'hommes parmi les bénéficiaires, mais dans l'ensemble par des caractéristiques de moins grande pauvreté : pourcentage plus faible de bénéficiaires sans aucune ressource financière, conditions de logement moins précaires, (et donc moins de besoins en relogement), meilleur niveau scolaire et de pratique du français. Les titulaires de contrats sont massivement concentrés entre 30 et 40 ans à Saint-André, alors qu'ils comprennent plus de jeunes et de gens âgés à Manosque. Enfin, les troubles de santé sont plus fréquents à Manosque.

S'il y a des agriculteurs dans les deux CLI, -à peu près autant en nombres absolus- ils représentent bien entendu un pourcentage plus élevé à Saint-André.

Donc on peut penser que le CLI de Manosque, avec des indicateurs de dégradation de la situation plus apparents, se rapproche davantage des caractéristiques que l'on retrouve dans les villes. Sans être dans un état de développement économique meilleur, (c'est même le contraire), la CLI de Saint-André continue à offrir à ses "défavorisés" un cadre de vie moins préjudiciable.

---

38 Rappelons que ces résultats complets se trouvent à la DASS de Digne.

TABLEAU 12
COMPARAISON DE QUELQUES CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES DU RMI ENTRE LES CLI DE SAINT ANDRE ET DE MANOSQUE (source : Bulletins de situation DASS).

	CLI Saint-André (5,6 % des contractants)	CLI Manosque (32,1 % des contractants)
Instructeurs % de dossiers instruits : - par les services sociaux - par les CCAS et mairies	82 % 18 %	37 % 59 % (+ associations)
Famille % d'isolés sans enfant % de familles monoparentales	42 % 30 %	46 % 25 %
Sexe % d'hommes	64 %	53 %
Age % de moins de 30 ans % de plus de 40 ans	14 % 30 %	26 % 39 %
Activité % de chômeurs % d'inactifs	54 % 8 %	50 % 23 %
Etudes % niveau primaire % bacc et plus	11 % 18 %	44 % 15 %
Français % parle et écrit le français	86 %	65 %
Logement % hébergés (parents, amis, foyers) % domicile précaire % de relogement souhaité	34 % 6 % 4 %	32 % 17 % 13 %
Santé % ayant des problèmes de santé	34 %	43 %
Ressources % n'ayant aucune ressource	52 %	62 %

2.3. Cheminement de bénéficiaires du RMI

L'analyse statistique des caractéristiques des bénéficiaires du RMI ne remplace pas une connaissance plus qualitative et plus individualisée de leur trajectoire de vie jusqu'au moment où ils l'ont demandé et obtenu. Cette connaissance est en particulier très importante pour comprendre les possibilités de réinsertion, et la nature des difficultés que certains vont rencontrer pour se retrouver dans des conditions de vie moins dégradées.

Nous nous appuierons comme ci-dessus sur les entretiens prolongés avec des bénéficiaires de l'allocation, à peu près tous titulaires d'un contrat, choisis sur des critères qui tenaient compte de l'âge et du sexe, mais aussi de

la probabilité d'un retour plus ou moins rapide à une vie professionnelle : certains sont donc dans une phase plutôt marquée par la réinsertion sociale, alors que d'autres font des stages plus ou moins qualifiants ou sont en CRE ou en CES.

Nous rendrons seulement compte ici des résultats des interviews qui concernent la manière dont les intéressés sont arrivés à la situation qu'ils connaissent aujourd'hui, sans prétendre brosser des portraits-types, ni approfondir des *"carrières de pauvreté"*. D'autres recherches, dans le dispositif d'évaluation du RMI, sont centrées sur ce thème [39]. Nous dégagerons donc quelques points permettant d'éclairer les démarches d'insertion à envisager dans les contrats [40.]

1) Le milieu d'origine des bénéficiaires est hétérogène, mais deux groupes se dégagent : ceux qui sont issus d'un milieu particulièrement défavorisé, de familles immigrées, de parents ayant connu eux-mêmes le chômage ou l'invalidité, familles souvent très nombreuses (8 ou 9 enfants)... A ce groupe, se rattachent aussi ceux qui ont passé leur enfance dans un foyer ou des foyers successifs où ils avaient été *"placés"*...

L'autre groupe provient de milieux plus *"classiques"* : parents ouvriers, employés... les premiers problèmes sont venus d'une péripétie familiale : décés, maladie grave d'un des parents, ou encore séparation du couple... et souvent d'une rupture au moment de l'adolescence ou de l'entrée dans la vie adulte, à la suite d'un désaccord.

2) Il s'ensuit des scolarités perturbées, inachevées -à tous niveaux : l'école a été quittée dès l'âge-limite, ou les études universitaires ont été interrompues avant le DEUG... ceux qui ont acquis un diplôme, en particulier CAP ou BEP, avaient souvent été orientés vers des branches qui ne leur convenaient pas, soit poussés par les parents, soit rejetés des sections qu'ils avaient choisi (y compris à l'université). Outre les frustrations qu'ils en ont retiré, la conséquence a été qu'ils n'ont généralement pas exercé le métier pour lequel ils avaient été formés -même quand ils avaient une formation.

---

39 *Voir les recherches en cours dans le cadre du dispositif du CERC.*
40 *Nous donnons en annexe 10 exemples de "trajectoires" de bénéficiaires.*

3) La coupure avec le monde du travail que l'on observe au moment où ils s'inscrivent au RMI ne correspond donc pas exactement sauf pour les plus âgés, au schéma que l'on décrit souvent : coupure brusque à la suite d'un licenciement, impossibilité de retrouver un emploi d'où chômage prolongé. En fait, elle est liée à des facteurs multiples et surtout cumulatifs (événements familiaux, rupture géographique, santé, rejet de la vie professionnelle stable conforme aux normes reconnues) ; elle est aussi à mettre en rapport avec le mode d'entrée dans la vie active.

Même si chaque cheminement, du fait de cette combinaison de facteurs, est particulièrement spécifique, on peut distinguer trois types d'entrée dans la vie active, à l'origine de trajectoires particulières.

- ceux ou celles qui ne sont jamais entrés dans la vie active, ou qui ont toujours connu un travail *"au noir"* : ce sont surtout les plus jeunes de notre échantillon ; certains utilisent le RMI et de petits travaux complémentaires occasionnels pour réaliser un projet futur ; mais plus nombreux sont ceux qui sont *"en attente"* après des stages ou des occupations discontinues, qui vivent chez leurs parents, sans avoir de ressources propres suffisantes pour assurer leur autonomie.

Pour les jeunes femmes, intervient souvent dans le même schéma, une union précoce (17-20 ans) et l'arrivée d'un enfant, qui a encore plus handicapé leurs possibilités d'un accès à l'emploi.

- Ceux qui ont vécu dans l'instabilité professionnelle dès leur entrée dans la vie active. On trouve ainsi 3 emplois en 4 ans, parfois davantage... la durée dans un même emploi excédant rarement 3 ou 4 ans.

Après une période d'insertion de ce type, la trajectoire glisse soit vers un arrêt définitif (par exemple pour raisons de santé, ou pour les femmes, mariage et maternité), soit vers des emplois et des situations de travail éloignées du travail stable *"normal"* (intérims, travail à temps partiel, *"saisons"*, alternance travail/chômage, travail *"au noir"*). Ces situations correspondent souvent à une période floue de leur existence, difficilement datée, dont la durée est supérieure à la première période d'insertion. Cette orientation peut parfois (quoique rarement) correspondre à un choix de vie, à un rejet ou une incompréhension des parents, au moment de l'entrée

dans la vie active, ou en face des premières péripéties conjugales et familiales.

- Ceux qui ont connu au départ une vie professionnelle stable, dépassant parfois 15 ans. Si des changements d'emploi sont survenus, ils n'ont pas été provoqués par l'intéressé, mais par un licenciement, un déménagement... et chaque fois, il retrouve un nouveau travail. De plus, la durée d'emploi dans une même entreprise est longue.

Mais cette stabilité professionnelle est rompue par des circonstances familiales (décès, divorce, santé) qui entraînent une phase de vie professionnelle fragilisée (saisons, intérim), avec une coupure géographique. Les ruptures professionnelles vont être liées à de nouvelles cassures dans la vie familiale, et à l'impossibilité de retrouver un travail après cette longue période de déqualification.

Quel que soit leur cheminement, ils n'ont donc plus de travail au moment de leur entrée dans le RMI, ou bien, ils ont créé une petite entreprise qui n'apparaît pas viable et ont contracté des dettes. Il n'y a jamais de retour en arrière effectif ou souhaité vers une activité ou un métier qu'ils ont exercé auparavant, qu'ils ont quitté et à partir duquel tout s'est dégradé.

Les périodes de travail intermittentes qu'ils ont connues, pour ceux qui ont occupé des emplois, leur ont permis parfois d'avoir un logement qu'ils habitent encore.

4) Une très grande proportion -sauf parmi les plus jeunes- ne sont pas de la région : quelques-uns sont arrivés autrefois avec leurs parents, mais la plupart sont arrivés tout seuls, souvent après de très nombreux déplacements [41]. Pour quelles raisons ont-ils abouti dans les Alpes de Haute Provence ? soit parce qu'ils avaient une attache dans la région (un frère, une sœur...), soit parce qu'une mutation leur en avait fourni l'occasion lorsqu'ils occupaient encore un emploi, soit par le milieu des amis et copains de travail : c'est le cas en particulier pour les saisonniers. De saison en saison, et par l'exemple d'autres saisonniers, ils ont connu le département et y ont travaillé. Maintenant, ils se sont "installés" (peu

---

41 *Dans la CLI de Saint-André, l'enracinement est parfois plus ancien : parents agriculteurs ou petits artisans, mais les intéressés se sont beaucoup déplacés à l'intérieur du département.*

souhaitent repartir), ont trouvé une sécurité, un endroit où la vie n'est pas trop chère ... Ils ont souvent aussi retrouvé un ami ou une amie qu'ils fréquentent ou avec qui ils cohabitent...

5) Leur réseau de relations est toutefois limité. A l'exception de ceux qui vivent encore chez leurs parents ou qui sont originaires de la région (ou arrivés dans l'enfance), ils ont coupé les liens avec leur famille d'origine - souvent parce que leurs parents étaient en désaccord avec leur orientation-, ou à la suite de leur errance ; ou encore, ils n'ont plus de famille par suite du décès de leurs parents ou de leur séparation : pour la grande majorité, la famille est distante -ou incapable de les aider quand elle est plus proche. La rupture a souvent été une sorte d'affirmation d'autonomie. Ils ont généralement aussi coupé leurs liens avec les amis connus ailleurs.

Ces profils qui se dessinent sont intéressants à distinguer et à analyser, car ils influent manifestement sur les chances de réinsertion. En particulier, les personnes qui ont connu une période de travail stable un peu prolongée ont un acquis qui leur permettra de retrouver plus rapidement leurs moyens. Le manque d'expérience d'un travail continu (que l'on retrouve en particulier chez les femmes) constitue un handicap certain, surtout quand il s'accompagne d'une absence de qualification.

Il est très important par ailleurs de voir les éléments qui se sont greffés sur la situation et qui l'ont aggravée : l'alcoolisme, les troubles psychiques, la dépression (on trouve de nombreuses phases dépressives en particulier chez les femmes) ; les problèmes conjugaux, les dissensions avec des concubins ou concubines successifs ; la responsabilité d'un enfant sans en avoir les moyens ou au contraire, pour les hommes divorcés, la rupture complète avec leurs enfants ; les problèmes financiers et les dettes. Tous ces facteurs concourent à la dévalorisation personnelle de soi, et à l'impossibilité de mobiliser ses énergies sans un soutien continu et prolongé, et l'assurance d'un minimum de sécurité matérielle.

En ce sens, le RMI a souvent été -comme nous le notions précédemment- une chance, et parfois *"la dernière chance"* de sortir un jour de la marginalisation et donc d'une assistance sociale plus pesante et plus onéreuse pour tous.

2.4. Un aperçu des "groupes spécifiques".

Les acteurs des dispositifs de politique sociale (y compris dans les milieux de la recherche sociale) extérieurs au département ont souvent des images assez simplistes de la population de ces lieux éloignés que sont les Alpes de Haute Provence, et spécialement de la *"clientèle"* des services sociaux. Les cheminements que nous venons de décrire montrent que les bénéficiaires du RMI du 04 sont -malheureusement pour eux- assez *"classiques"*, sauf qu'ils ont peut-être trouvé dans le département un milieu moins agressif et des moyens de subsister plus favorables que dans les banlieues des métropoles ou dans certains quartiers de grandes villes. Toutefois, il nous faut dire quelques mots de ces fameux *"groupes spécifiques"*, dont il faut bien reconnaître que certains responsables locaux, obsédés par la difficulté des problèmes qu'ils posent ou par des *"différences"* dans la manière de vivre, ont tendance à grossir l'importance numérique, ce qui explique en partie l'impression produite sur ceux qui ne connaissent pas le département.

A part deux de ces groupes -les agriculteurs et les *"sans domicile fixe"*- nous ne détaillerons pas leurs caractéristiques faute de données adéquates- ou parce que des études spécialisées les concernent, ici ou ailleurs.

1) Les agriculteurs. Nous avons vu que, globalement, et malgré la situation difficile de bon nombre d'exploitations, les agriculteurs se sentent peu concernés par le RMI : d'où le petit nombre de ceux qui le perçoivent. L'évaluation de leur patrimoine leur attribue des ressources apparentes supérieures au seuil requis ; les plus âgés, qui ne se sont peu ou pas mécanisés, ceux qui ont fait des erreurs d'investissement, ou ont été trompés par un changement de conjoncture (ex : cours des produits agricoles) recherchent plutôt une activité secondaire pour continuer, ou alors se sont résignés à vivre avec peu de moyens ; enfin, des actions d'assistance et de conseil s'étaient mises en place, à l'initiative des représentants du monde agricole, avant le RMI : dans le 04, l'association ASSIST-AGRI, ou encore l'action de la MSA.

C'est ce qui explique que les agriculteurs inscrits au RMI (une cinquantaine d'allocataires à l'automne 1990, alors qu'environ une centaine d'exploitations seraient concernées selon les spécialistes) ne soient pas

représentatifs de l'ensemble des agriculteurs en difficulté, la moitié s'étant installés depuis moins de 10 ans [42]. Souvent, "ils ont manqué de la capacité à percevoir la réalité des choses", selon les travailleurs sociaux ; ils se sont lancés dans des exploitations non rentables, même si elles cherchent à occuper des "créneaux" un peu originaux et novateurs. Mais les problèmes financiers qu'ils ont rencontrés -et qui se traduisent par un fort endettement- sont sans commune mesure avec le montant de l'allocation RMI : a fortiori quand elle est "différentielle".

D'où l'estimation que le plein des allocataires a été fait en milieu agricole, sauf catastrophe naturelle ou économique, et l'incertitude quant au devenir de ceux qui sont actuellement bénéficiaires du RMI : survie de l'exploitation grâce à un appui technique, une formation, des allégements de dettes, une meilleure exploration des marchés ? Ou bien difficile reconversion vers d'autres activités salariées, que les agriculteurs que nous avons interviewés ne semblent pas désireux d'envisager ?

Numériquement, le poids des agriculteurs parmi les bénéficiaires du RMI est donc faible, même si l'on qualifie encore le département comme "agricole". Qualitativement, étant donné que l'ossature d'une grande partie des espaces du 04 est encore constituée par des ressources rurales, le problème est d'importance : mais sans doute dépasse-t-il largement la portée du RMI, ce qui ne devrait pas dispenser les responsables d'une réflexion (au niveau national comme départemental ou cantonal) sur la manière d'utiliser le plus judicieusement cet outil pour contribuer à faire redémarrer certaines activités [43], comme le tente par exemple la CLI de Saint-André, ou comme le prévoit le Plan de Développement des zones rurales (1989) [44]. Il y a urgence de dépasser le stade des projets pour toute la partie du département située hors des vallées (Durance-Bléone), sauf à voir la désertification progresser, que la vague du tourisme ne suffira pas à enrayer.

---

42 *Chaque année, environ 50 à 60 jeunes agriculteurs extérieurs au département tentent de s'installer, en sollicitant les aides prévues par l'Etat. Sans doute d'autres tentent la même aventure par leurs propres moyens...*

43 *Il a été beaucoup question ainsi dans les entretiens de mises en place d'actions tournées vers "la filière bois", ou encore la mise en valeur de cultures "traditionnelles" ou l'intensification de productions recherchées sur le marché. Aboutiront-elles ?*

44 *Plan de développement des zones rurales op. cit.*

2) Les "sans domicile fixe" Ce type de population -dont les responsables du RMI ou les instances locales tendent à exagérer le nombre- se retrouve dans tous les départements ; mais selon la situation socio-économique et géographique, leur trajectoire a sans doute été, par certains côtés, assez différente. Leur émergence dans le dispositif RMI n'a surpris que ceux qui ne voulaient pas voir la réalité : *"on savait pertinemment qu'il y avait une frange de population non sédentaire qui n'était pas prise en compte"*, selon le Préfet. En fait, quelle que soit leur dénomination : routards, zonards... ils cumulent vraisemblablement une grande partie des handicaps et des péripéties de vie que nous avons décrites ci-dessus et se trouvent maintenant -après beaucoup d'étapes- à un stade où ils se sont un peu stabilisés, surtout pour les plus âgés d'entre eux.

Une étude lancée par les chargés de mission RMI en 1989, auprès des associations caritatives, des lieux d'accueil et des CCAS, a donné de précieuses indications sur le "physionomie" de ce groupe dont les membres ont connu un passé sûrement bien différent. Nous donnons en tableau les principaux résultats qui ressortent, en particulier :

- la forte masculinité du groupe
- la concentration dans un âge "moyen" (25-50 ans)
- le recours à des sources d'argent toujours précaires ; mais, pour 43 %, à des travaux occasionnels (même s'ils sont non déclarés), ce qui contredit l'image de "refus du travail" souvent ancrée dans l'opinion.
- l'isolement : familial, mais aussi relationnel. Le soutien du "milieu SDF", dont on exagère souvent les vertus de solidarité, ne concerne que 43 % d'entre eux.
- le désir de trouver un hébergement stable est très important en particulier pour les plus âgés qui cherchent à se sédentariser et à se rapprocher d'un mode de vie associant travail, logement, ressources régulières et prévisibles. Car si au départ, le mode de vie itinérant a peut-être été une sorte de "choix", celui de s'affranchir des normes rigides de la stabilité, puis est devenu une habitude dont il était, au demeurant, bien difficile de sortir, il est devenu avec les années une contrainte de plus en plus dure, difficile à supporter [45], psychologiquement intenable. Quant à ceux qui se sont trouvés pris, dès leur entrée dans la vie adulte, dans un engrenage qu'ils n'avaient pas voulu, et quel que soit leur état présent, ils

---

45 *Rappelons, pour ne prendre que cet aspect, que le climat du département est rude l'hiver pour les "sans-domicile".*

attendent quelque chose : mais arrêter la route ne veut pas dire automatiquement l'insertion rapide dans les normes en cours, les règles administratives, la régularité de vie. D'où l'effort des foyers d'accueil pour respecter ce cheminement, tout en fixant des règles de fonctionnement qui redonnent un cadre.

ENQUETE SUR LES "SANS DOMICILE FIXE"

(bénéficiaires ou non du RMI) effectuée par les chargés de mission RMI auprès des associations et CCAS (Alpes de Haute Provence) 1989 (114 réponses reçues).

Age	Moins de 25 ans	12 %	Un peu plus jeunes que
	25-34 ans	40 %	l'ensemble des bénéficiaires
	35-49 ans	40 %	RMI et beaucoup plus souvent
	50 ans et plus	8 %	des hommes (la quasi-totalité)
Sexe	Hommes	96 %	
	Femmes	4 %	
Famille	Pas de réponses sur la totalité, mais sur Forcalquier seulement		
	Célibataires	70 %	Très net isolement familial
	Divorcés	21 %	
	Mariés	5 %	
	Ayant des enfants (sans statut précisé)	14 %	
Etat de santé	Ont des problèmes 51 % Non ou non réponse 49 %		
Troubles associés	Alcoolisme	35 %	Ont plus de problèmes que les
	Comportement	14 %	autres bénéficiaires du RMI
	Toxicomanie	10 %	
	Autres ou non réponse	41 %	
Problèmes d'hygiène	oui	26 %	
	non ou non réponse	74 %	
Ressources	**RMI**	9 %	Total supérieur à 100 %, car
	Travaux occasionnels	43 %	plusieurs réponses possibles.
	Mendicité	36 %	Noter le très faible % de ceux
	Pension ou autres	18 %	qui perçoivent le RMI en 1989.
Gestion de l'argent acquis	gèrent	44 %	
	gèrent avec difficulté	39 %	
	impossibilité de gérer	17 %	

Relations familiales	Absence de famille	38 %	Très peu peuvent avoir un réel soutien familial.
	Absence de relations	20 %	
	Relations épisodiques	29 %	
	Relations régulières	13 %	
Relations sociales	Intégration dans le milieu SDF (le reste non ou non-réponse)	43 %	Donc au moins 22 % n'ont aucune relation suivie, mais sans doute plus, à cause des doubles réponses possibles.
	Intégration dans d'autres milieux (id.)	35 %	

Il faut noter d'autre part que les organismes d'accueil qui ont rempli les fiches ont indiqué que la moitié des SDF manifestait une réelle coopération avec l'organisme.

Situation de logement	•Sans domicile légal depuis :		L'errance est relativement récente pour une partie importante (presque 2 sur 3)
	- moins de 6 mois	28 %	
	- 6 mois-3 ans	36 %	
	- Plus de 3 ans	36 %	
	•Raison du départ du précédent logement :		Un sur trois seulement a choisi volontairement l'errance. cf. les trajectoires des bénéficiaires du RMI interviewés.
	- Expulsion	14 %	
	- Perte du travail	23 %	
	- Séparation conjugale	15 %	
	- Choix de vie	34 %	
	- Autres raisons	14 %	
	•Situation actuelle de logement		Indique l'instabilité de presque un SDF sur 2. Réponses supérieures à 100 %, car plusieurs solutions possibles selon les jours.
	-Hébergé par des amis	10 %	
	- Squatt	15 %	
	- Foyer d'accueil	11 %	
	- Sans abri	40 %	
	- Itinérant	42 %	
Désirs d'insertion	Aucun	25 %	Le besoin d'un hébergement concerne la moitié du groupe. 1 sur 5 veut accéder à un emploi régulier.
	Douches	25 %	
	Soins médicaux	10 %	
	Hébergement seulement	21 %	
	Hébergement + activités occasionnelles	9 %	
	Hébergement + emploi stable	21 %	

Il semble que le dispositif RMI ait quelque peine à intégrer ces cas particuliers, à traiter avec une grande patience : la tendance serait -comme pour tous les groupes "différents"- de les "mettre dans un même moule" (comme dit un responsable de foyer), de ne pas comprendre leurs particularités personnelles ou de ne pas en tenir compte, ou de les considérer comme inamovibles, incapables de changement. Pourtant, les actions dont nous parlerons, qui leur sont destinées, semblent modifier progressivement le regard de ceux qui les côtoient, lorsqu'ils veulent bien sortir des idées toutes faites.

3) Les "artistes" Ce vocable assez approximatif désigne, de la part de ceux qui l'emploient, une population qui alimente largement la vision folklorique des observateurs extérieurs au 04 ; on les appelle aussi "soixante-huitards" pour souligner le processus à la suite duquel ils se sont installés - plus que la date effective de leur arrivée : certains sont venus beaucoup plus récemment que dans les années 1970. Là encore, la prudence s'impose en ce qui concerne leur nombre, d'autant plus difficile à présumer (aucune étude directe n'en a été tentée) que la catégorie est plus floue. Venus des villes, désireux de rompre avec un ordre social qu'ils jugeaient contraire à certaines de leurs aspirations, ils se sont investis dans le petit élevage, (on les retrouve parfois parmi les agriculteurs en difficulté, mais certains ont bien réussi et d'autres sont repartis), dans l'artisanat plus ou moins "artistique". Il est de fait que les foires d'artisanat de la région en regroupent un nombre non négligeable ; là encore, certains ont réussi et contribuent à la vitalité et à l'attraction du département, d'autres ont cessé leur activité (et certains vivent de façon précaire avec de petits travaux), ou vivotent au fil des mois sans assurer la viabilité de leur entreprise : ces deux trajectoires aboutissent généralement au RMI. D'autres, enfin, sont passés par une phase de "saisons" et sont actuellement en difficulté. Ils se caractérisent souvent par un niveau d'études très supérieur à la moyenne des "indigents" et constituent potentiellement un intérêt pour un département en difficulté de renouvellement démographique et de maintien au pays des plus instruits.

La région de Forcalquier constitue un des lieux de concentration le plus dense (31 % de bénéficiaires du RMI ont atteint ou dépassé le niveau du baccalauréat). Nous l'avons souligné à propos d'une action d'insertion spécifique qui s'y est déroulée : module de sensibilisation et d'aide légère à la création d'activités (chapitre 3).

A propos de cette sous-population aussi, l'effet d'amplification, de généralisation et de dépréciation tend à jouer dans l'opinion, y compris celle de certains responsables directs du RMI. Ces bénéficiaires sont relativement très peu nombreux, souvent éparpillés, et beaucoup se sont reclassés sans bruit ; et ils sont aussi très différents dans leur passé, leurs goûts, les conditions de leur vie présente et même leurs positions idéologiques : le raccourci commode qui distingue les "artistes" ou les "nobles" face aux indigents traditionnels ne correspond pas à une analyse bien fine de la réalité, même si une partie d'entre eux continue à affirmer son droit ou son souhait à vivre un peu autrement, mais souvent aussi à aider ceux qui sont plus en difficulté qu'eux. Mais qui est réellement prêt, comme le dit le directeur de la DASS, à *"ménager une marginalité contestataire"*, voire à lui reconnaître un rôle ?

Quoiqu'il en soit, une étude plus fine de cette diversité serait bien intéressante à promouvoir, au-delà des reportages journalistiques qui n'ont pas manqué, et s'il est vrai qu'il ne faut pas amplifier le phénomène, le 04 serait un bon terrain d'observation pour sortir des "impressions".

4) Les tziganes. 12 aires de stationnement existent sur le département (insuffisantes en quantité et surtout en équipement) ; en particulier, sur le territoire de la CLI de Manosque. Une étude approfondie réalisée par l'AREAT, cofinancée par le PDI en 1990 et 1991, est actuellement en cours ; un des premiers résultats montre que 25 % des tziganes stationnés dans le 04 sont sédentarisés. Nous avons inclus deux familles dans notre échantillon d'interviews (dont une seule a pu être contactée). Mais dans l'attente des résultats de l'étude en cours, il serait très aléatoire d'avancer dès maintenant des éléments de connaissance qui vont être beaucoup plus assurés d'ici quelques mois -d'autant plus, comme il est évident à peu près pour tous les partenaires du dispositif RMI, qu'il s'agit d'une population "délicate" dont l'insertion dans le RMI pose des problèmes spécifiques et souvent mal interprétés.

5) Les rapatriés d'origine nord-africaine (Rona). Nous ferons la même remarque en ce qui concerne la population implantée dans le 04 depuis presque 30 ans maintenant, plus connue sous son ancienne dénomination de "harkis", complètement dépassée pour la 2ème et 3ème générations qui coexistent actuellement. Il s'agit là encore d'une population floue, aux

contours d'autant plus incertains qu'elle est souvent confondue avec d'autres populations de même origine ethnique. Aucune étude n'a été effectuée apparemment dans le 04 pour tester l'image qu'en ont certains responsables : d'après eux -hypothèse très plausible- une grande partie d'entre les RONA et surtout de leurs descendants s'est fondue dans la population autochtone au fil des années et n'a donc rien à voir avec le dispositif RMI. Une autre partie rencontre les difficultés que l'on connaît à réaliser son insertion -d'autant que bien des mesures prises à son égard ont tout fait pour accentuer son isolement [46].

CONCLUSION

"Le RMI a fait remonter à la surface des gens que l'on ne connaissait pas. On avait l'habitude d'une certaine clientèle, et, d'un coup, on voit surgir des gens qui ont des réels problèmes. Des inconnus qui, pourtant, étaient d'ici".

Ce propos d'un de nos interlocuteurs résume bien le difficile travail de prise de conscience que le RMI suscite pour cesser d'ignorer des visages et des situations. La tendance, que nous avons maintes fois rencontrée, est de classer, d'étiqueter, de penser en "catégories" qui font perdre de vue la singularité des situations et du contexte dans lequel elles se sont développées. On oppose alors les "bons" bénéficiaires, victimes d'un événement accidentel et qu'il faut aider, et les *"moins bons"* (ou les *"mauvais"* ?) qu'il faudrait exclure avant qu'ils ne s'incrustent dans le dispositif, sans qu'on sache très bien vers quoi ils retourneraient.

Peut-être fait-on un peu facilement l'économie des "histoires" (au sens "historique" du terme) ou des cheminements qui expliquent la passivité et la fuite vers l'alcool, ou l'errance, et qui vont impliquer une longue remontée après un passé tourmenté. Malgré les opinions qui circulent (et parfois les dires des intéressés eux-mêmes, qui cherchent une explication rassurante), il existe très peu de situations réellement "choisies" quand elles atteignent ce degré de précarité : même si pour certains, elles l'ont été plus ou moins au départ (avec quel degré de lucidité ?), elles sont maintenant

---

46 *On consultera avec profit la récente recherche effectuée sur des RONA installés dans les Bouches du Rhône, qui retrace la difficile situation de ces familles depuis leur arrivée en France.*

assumées comme une contrainte, ou un cercle vicieux dont l'ouverture est invisible : comment trouver un logement quand on n'a pas de travail (et un travail quand on n'a pas de logement), comment se fixer sans logement, comment trouver un travail sans un temps de requalification ou d'apprentissage, surtout quand on n'a pas de relations et qu'on apparaît comme étant a priori "peu performant" (le mot est faible pour traduire l'opinion de certains employeurs), empêtré de surcroît dans des habitudes d'hygiène et de vie destructrices ? On comprend mieux alors le sens de la réaction que rapporte un interlocuteur : "On dirait que leur proposer un travail les dérange". Les fragiles équilibres qu'ils ont constitué autour de leurs incapacités réelles ou intériorisées sont en effet menacées par un changement rapide et perturbant : si certains supporteront d'être un peu "secoués", d'autres seront encore plus enfoncés ou accentueront leur fuite. Une poignée d'idéologues,parmi les bénéficiaires du RMI sont sans doute les seuls à souhaiter encore sciemment échapper aux contraintes de la société et revendiquent leur exclusion ; d'autres pensent encore qu'ils peuvent continuer quelques temps à vivre en marge ; la majorité sait de quel prix cela se paie au quotidien.

La rupture essentielle à l'origine n'a généralement pas été celle du travail, mais du complexe "famille, couple, santé, échec". La réinsertion ne peut donc être directement celle du travail. Toute imposition d'un travail non volontaire ne sert à rien tant que les ressorts fondamentaux n'ont pas été remis en place -ou, pour certains, n'ont jamais été mis en place. Nous avons vu l'importance d'une expérience de travail stable un peu prolongée pour un retour direct dans l'emploi. Le *"cocon rassurant"*, dont parle un sous-préfet, que constituent selon lui le RMI et le suivi qui devrait l'accompagner peut contribuer positivement à cette reconstruction lente, même si dans sa première phase, il semble maintenir la dépendance. Contrairement à ce que pensait un conseiller général, certains ne peuvent pas *"rejoindre le train en marche"*.

Le tassement actuel des effectifs du RMI, que les chiffres mettent en évidence, ramène à leur juste valeur les risques de "débordement", évoqués par certains, venant des groupes marginaux ou de nouveaux arrivants non désirés. Il permet d'envisager plus sereinement les dispositifs différenciés à mettre en place vis-à-vis de ceux qui peuvent et veulent accéder directement à une qualification et un emploi, et vis-à-vis de ceux qui sont engagés, de par

leur passé et leur situation, dans un processus beaucoup plus long de remotivation à la vie.

Une place particulière revient, dans ces dispositifs, aux jeunes qui "accèdent" au RMI, après une succession de mesures qui ne leur ont pas permis de déboucher réellement dans la vie active, et qui n'ont pas d'expérience professionnelle monnayable -y compris les jeunes femmes qui doivent assurer leur autonomie financière et souvent celle d'un enfant. Le RMI n'est pas en cause dans la "fabrication" de ces situations, mais il doit y faire face ; surtout, elles interrogent les processus de formation antérieurs, mais aussi le dynamisme du tissu socio-économique et des employeurs.

5.LES CONTRATS D'INSERTION

Les contrats constituent encore la "boîte noire" du dispositif. Comme pour les autres pièces du dispositif RMI, il faut noter que, dans les départements ayant des moyens limités en personnel (très petit nombre de spécialistes recrutés au titre du RMI et pouvant s'y consacrer à 100 % de leur temps), personne, en fait, ne peut avoir la préoccupation continue d'élaborer des instruments d'observation et d'analyse, de les diffuser sur le terrain, et de se livrer à des exploitations régulières avec une double compétence technique et socio-économique.

D'autre part, les instruments fournis par le Ministère ou la Délégation Interministérielle ne sont pas toujours adéquats, en particulier pour la connaissance des contrats.

1) Quantitativement : les fiches "contrat d'insertion, situation des bénéficiaires" ont été jusqu'ici irrégulièrement remplies par les instructeurs qui n'en voyaient pas l'utilité, spécialement quand il s'agit d'un renouvellement de contrat - leur hypothèse, non formulée, ni fondée, étant sans doute que rien n'a changé dans la situation du bénéficiaire. Or, au contraire, ce pourrait être un bon moyen de repérer les changements (positifs ou négatifs) qui se sont produits au niveau individuel d'un contrat à l'autre (par exemple : pour le logement, la santé, les dettes...). Les chargés de mission eux-mêmes ont une vision désabusée de ces fiches qu'ils considèrent comme "mal remplies", inutilisables... et n'incitent donc pas les instructeurs à les rendre plus opératoires. Quoi qu'il en soit, et quelles que soient les imperfections de l'imprimé, il est urgent de remotiver les instructeurs sur l'intérêt de ce petit travail supplémentaire et de leur redonner quelques indications techniques. Il ne s'agit pas d'une paperasse de plus "à renvoyer à Paris", mais d'un outil de travail départemental et local [47].

Jusqu'en octobre 1990, on ne parvenait donc pas à savoir exactement même le nombre de contrats en cours dans le département. Les chargés de mission viennent d'effectuer un travail de recensement précis auprès des CLI, et le chiffre des contrats d'octobre 1990 peut enfin être considéré comme fiable : 511 contrats en cours (62 % des allocataires). On peut espérer que,

---

47 *La récente décision de la DASS de renforcer son service informatique pour être à même d'exploiter son fichier va dans ce sens, mais il faut qu'un effort soit tenté parallèlement auprès de "la base", et que le dispositif prévoie la lecture et l'interprétation des données.*

désormais, le *"comptage"* des contrats nouveaux, en cours, renouvelés, expirés va être systématique dans les CLI.

Bien évidemment, la qualité du fichier dépend aussi de la manière dont les informations ont été retranscrites "à la base" et les rubriques remplies. Outre les indications manquantes ou imprécises sur la situation personnelle et familiale du bénéficiaire, le plus flou reste le contenu des contrats : la "fermeture" possible des indications (pré-codage) incite à ne pas préciser les détails des actions proposées ; et des erreurs peuvent facilement être commises par des instructeurs pas très au fait des dénominations des stages ou des mesures tournées vers l'emploi, qui changent constamment. Mais surtout, il s'avère qu'il existe de la part des instructeurs une auto-censure sur certains aspects des contrats, plus spécialement ceux qui touchent à la santé, à l'alcoolisme, aux troubles psychiques. Dans ces cas, les instructeurs ont adopté une ligne de conduite qui varie : si l'intéressé parle de lui-même de ses difficultés, elles figurent dans le contrat ; sinon, même si des actions concrètes sont envisagées (avec le CHAA, les services de soutien psychologique...), elles sont dissimulées derrière des clauses du type : "recherche d'emploi...". Le même genre de difficulté se retrouve quand il est envisagé de proposer à l'intéressé quelques heures de travail "au noir" au titre de sa réaccoutumance à une activité régulière : des périphrases sur les efforts d'insertion évitent de mentionner explicitement ces pratiques illicites, si justifiées soient-elles en l'occurrence.

Peut-on progresser vers une explicitation des actions envisagées ? Certainement en partie, dans l'effort de remotivation et d'explication aux instructeurs qu'il faut prévoir ; mais on ne surmontera pas les difficultés qui tiennent à une déontologie, respectable, des instructeurs : on arrive ici aux limites de la connaissance systématique possible, au bénéfice d'approches plus approfondies et plus individualisées à faire auprès des instructeurs et des services sociaux pour les cas "difficiles", par des contacts oraux.

Enfin, si les chargés de mission estiment que le texte des contrats eux-mêmes, déposés dans les secrétariats de CLI, constitue sans doute une information plus complète, les prospections que nous avons effectuées nous-mêmes dans les 2 CLI expérimentales ne nous ont pas absolument convaincues que cette base était tellement plus explicite et développée que les fiches de situation. Elle est difficilement exploitable de façon régulière,

aucun relevé systématique n'en étant prévu hors des fiches DASS. Il serait difficile, du reste, de demander concurremment deux relevés aux instructeurs et secrétariats.

3) Mais le point le plus faible de ce processus de connaissance concerne les sorties du dispositif. Jusqu'à un passé récent, aucune trace des raisons de sortie (en dehors des DTR de la CAF) n'était disponible dans les CLI, à part quelques relevés "artisanaux" et irréguliers. Lorsque des consignes ont été données à l'automne 1990 pour "apurer" les fichiers et reconsidérer la situation des bénéficiaires dont l'allocation était suspendue depuis quelques mois et parfois longtemps, les secrétariats de CLI ont été invités, sur le vu des listes de "suspendus" renvoyées chaque mois par la CAF, à rechercher le motif qui avait provoqué cet arrêt. Désormais, une certaine normalisation et précision de ces relevés a été demandée aux CLI par la DASS. Il s'agit, c'est bien évident, d'un travail très lourd, même dans des CLI où le nombre réduit de cas et l'identification des personnes dans les petites communes rendent ce travail théoriquement possible. Il faudrait en fait prolonger l'observation au-delà du moment même de la sortie du dispositif, pour suivre les anciens bénéficiaires quelques mois après. Cela permettrait de savoir, par exemple, si l'emploi trouvé à la sortie du RMI a "tenu", ou si les dettes n'ont pas reparu... Il semble qu'il faudrait envisager dans l'idéal concurremment un dispositif relativement léger et exhaustif, de mois en mois, sur la situation des bénéficiaires sortant du RMI, et des sondages contrôlés auprès de bénéficiaires sortis depuis quelques mois.

L'urgence de mettre en place un instrument d'observation précis, fiable et régulier sur les effets de l'allocation et du contrat d'insertion pour une réinsertion des bénéficiaires n'échappe à personne : il permettrait de sortir des polémiques autour de "l'effet magique" ou de "l'argent gaspillé" ; de donner des arguments et une remotivation à ceux qui œuvrent sur le terrain en mettant en évidence les "cas heureux" et pas seulement les "cas lourds" beaucoup plus voyants dont tout le monde parle ; de soulever des questions importantes à propos des interactions entre actions de développement local, dynamisme des communautés et chances de réintégration des personnes en difficulté.

1. L'ELABORATION DES CONTRATS

Le schéma théorique d'élaboration des contrats dans le département est conforme à ce qui se passe sans doute ailleurs : l'instructeur prépare le contrat avec l'intéressé, en faisant un diagnostic de sa situation et en déterminant les objectifs, les moyens et la durée ; il soumet cette proposition au "collectif" qui, nous l'avons vu, tient lieu dans le 04 de cellule d'appui ; si le collectif donne de nouvelles informations, ou conteste le projet, il y a un retour à l'intéressé et un nouvel échange avec le collectif. Le contrat est ensuite présenté, généralement par l'instructeur lui-même, à la CLI qui approuve, ajourne ou refuse. Dans ces derniers cas, on recommence les phases antérieures. Dans le premier cas, le contrat est soumis au Préfet pour approbation, après signature par les deux parties.

1. 1. Les instructeurs sont dans 48 % des cas un CCAS ou une mairie, dans 50 % des cas un travailleur social et seulement dans 2 % des cas une association, généralement tournée déjà vers l'insertion, et uniquement dans les CLI de Barcelonnette, Manosque et Digne. L'activité des collectivités locales est donc importante dans l'accueil et l'instruction, grâce à des CCAS dynamiques dans les villes les plus importantes, et, dans les petites communes, à l'intervention de secrétaires de mairie ou d'un conseiller municipal qui s'impliquent dans le dispositif. Mais les CCAS soulignent qu'ils sont souvent démunis devant les cas difficiles : l'alcoolisme par exemple, ou la marginalité. *"On fait mieux le dossier d'allocation que le contrat"*, disent-ils. Il faudrait pouvoir recourir plus souvent aux chargés de mission.

On souligne, par exemple chez les travailleurs sociaux, l'importance d'avoir une pluralité de lieux d'accueil à proposer aux demandeurs, surtout quand les communes sont petites et qu'ils peuvent souhaiter ne pas s'adresser à une personne trop connue.

Les associations caritatives, dont deux, Secours Catholique et Croix Rouge [48] sont actives sur tout le département, n'ont pas souhaité, au début du RMI, s'impliquer dans l'instruction des dossiers. Leur position est en train d'évoluer, nous reviendrons sur ce débat à propos du suivi des bénéficiaires. Mais ce nouveau rôle interroge aussi la compétence des

---

48 *Le Secours Populaire est implanté pour le moment surtout dans le sud-ouest du département.*

travailleurs sociaux, suscitant des réactions opposées selon les interlocuteurs. Certains (y compris certaines mairies qui ne savent ou ne peuvent pas s'engager dans le processus) y voient un travail spécifique d'assistante sociale. D'autres pensent au contraire qu'elles n'ont pas assez de connaissance du travail professionnel et du monde économique, et qu'il peut y avoir un déphasage entre la vision un peu idéaliste du travailleur social et la réalité, parce qu'elle tient plus compte du contexte social et psychologique des demandeurs que de leur capacité professionnelle effective. Pour certains interlocuteurs, voire pour certains bénéficiaires du RMI, l'assistante sociale est assimilée aux problèmes sociaux, elle n'est concernée que par ces aspects.

Il n'y a pourtant pas de clientèle spécifique à chaque type d'instructeur (sauf pour les associations de réinsertion qui travaillent davantage avec une population masculine assez marginalisée). Les CCAS touchent un peu plus les isolés, les A.S. davantage les familles (figurant en partie déjà dans leur clientèle). Les contrats sont signés aussi rapidement de part et d'autre. Quand au contenu, s'il est vrai que les A.S. songent un peu plus souvent aux "facilités" à accorder aux bénéficiaires pour la réalisation de leur projet, on n'observe pas dans le département ce que certaines autres équipes d'évaluation signalaient, c'est-à-dire une tendance des A.S. à privilégier les actions tournant autour de la santé, des soutiens psychologiques... au détriment de l'orientation vers des stages ou vers un reclassement professionnel. Les CCAS proposent peut-être un peu plus souvent un retour direct à l'emploi, (40 % des contrats contre 34 % pour les A.S.), mais outre le flou de cette dénomination, cela reflète sans doute un effet de la différence de clientèle. Nous verrons que la situation et le fonctionnement des CLI influent davantage sur le contenu des contrats que la spécificité de l'instructeur.

1. 2. Les collectifs Nous ne reviendrons pas sur leur fonctionnement décrit précédemment (chapitre 2). Ils jouent un rôle très important dans l'élaboration des contrats, surtout en l'absence de cellules d'appui. Ils peuvent permettre, grâce à la variété des participants et à leurs réseaux de relations, d'appréhender des situations non connues par les travailleurs sociaux, d'éviter les projets utopiques et d'avoir un retour sur la réalité économique et sociale du secteur. La réunion et la discussion obligent

chacun à être plus clair sur ses dossiers, et peuvent faire émerger des solidarités entre instructeurs au profit des bénéficiaires.

Le problème touche plus à l'organisation : les discussions traînent parfois en longueur, même si le nombre de contrats est relativement mince, et on parle souvent plus des cas individuels que des actions d'insertion, surtout quand les chargés de mission ne peuvent être là.

Enfin, on n'a généralement ni le temps, ni les moyens de connaissance de faire un bilan des actions passées, sauf en cas de renouvellement, et de s'inquiéter du sort de ceux qui ont quitté le dispositif. Outre le fait que l'on revoit plutôt les cas qui traînent en longueur (ce qui peut inciter à la démoralisation des acteurs), il est difficile de tirer une expérience, sinon implicite, des contrats passés pour nourrir les contrats en cours d'élaboration. Ce défaut de l'ensemble des structures de concertation du RMI gagnerait à être rapidement corrigé.

1. 3. La définition des objectifs et des moyens. De l'avis général, un des intérêts majeurs du RMI est cette clause contractuelle, appuyée sur l'allocation, qui innove par rapport aux autres systèmes d'aide. Les A.S. du département que nous avions rencontrées lors de la précédente étude sur les aides financières exceptionnelles [49] se trouvaient alors fort démunies lors même qu'elles parvenaient à élaborer un "projet" [50] avec une famille en difficulté, d'une part parce qu'il n'existait aucune possibilité d'assurer aux personnes aidées un soutien financier régulier lui permettant de vivre pendant le temps -souvent indéterminé- de la réalisation du projet ; et d'autre part, parce qu'elles étaient dépourvues de moyens concrets pour étayer le projet par des actions et des mesures adaptées qu'elles puissent mobiliser dans l'environnement local.

Le contrat, appuyé sur l'allocation, introduit donc à leurs yeux un nouveau dynamisme. A travers sa mise en œuvre, il s'agit de rendre le bénéficiaire plus responsable, en tenant compte de l'ensemble de sa situation et de celle de sa famille.

---

49 *Les aides financières exceptionnelles, op. cit.*

50 *La notion de projet est très en faveur dans le travail social depuis plusieurs années, antérieures au RMI : elle permettait à l'action sociale de sortir d'une pratique "au coup par coup" n'entraînant pas une réelle transformation des intéressés.*

1) Il n'est pas sûr, nous le verrons, que le bénéficiaire se sente engagé par un contrat dont il ne perçoit pas toujours clairement ni la signification, ni le contenu. La notion de "contrainte" revêt des nuances qui ne sont pas toujours saisies par lui et qui varie selon les responsables. S'il est attesté qu'un petit nombre de bénéficiaires potentiels (en général parmi les plus instruits ou parmi ceux qui se tenaient le plus éloignés des obligations administratives) ont refusé l'allocation pour ne pas être engagés de ce fait dans une logique de réinsertion forcée et "normalisante" à leurs yeux, la grande masse des bénéficiaires n'a pas réagi de cette façon. Contre-partie qui leur semblait "normale", comme nous l'avons vu à propos de leurs opinions sur l'allocation, chance à saisir, pis-aller parce que l'obtention de l'allocation en dépendait, ou tout simplement conscience assez confuse de ce que ce papier signé représente... Les instructeurs ont tendance à penser que les personnes qui saisissent le mieux le sens du contrat sont celles qui comprennent bien aussi le processus d'aide à l'insertion qui est mis en place pour les soutenir, et qui sauront l'utiliser.

Par ailleurs , la motivation pour le contrat est plus facile à obtenir quand l'intégralité du RMI est versée, et non quand il s'agit d'un RMI différentiel de faible valeur. Le long délai d'attente qu'ont connu certains bénéficiaires entre l'ouverture de leurs droits et la signature du contrat a contribué souvent aussi à déconnecter à leur yeux les deux aspects du RMI : comme disent certains instructeurs, ils ont pris "de mauvaises habitudes", quand ce temps d'attente n'était pas réellement utilisé à les préparer à la négociation de tel ou tel aspect du contrat.

2) La définition des objectifs et du contenu du contrat pose de nombreux problèmes. D'une part, certains instructeurs se sentent démunis, soit parce qu'ils maîtrisent mal le processus et les moyens mis à la disposition des allocataires (c'est le cas de certains CCAS ou mairies), soit parce qu'ils sont déconcertés devant des cas difficiles. La tendance est alors de traiter dans le contrat le problème que l'on sait traiter, mais qui n'est pas toujours le principal. Les personnes très enfoncées dans la marginalité ou la passivité, ou d'un autre côté celles qui ont connu une longue période de travail régulier et qui ne conçoivent pas d'autre clause que celle de retrouver un emploi, apparaîssent par exemple comme des cas particulièrement difficiles.

On parle beaucoup alors des contrats "artificiels" ou "vides", par exemple ceux où l'on a prévu un bilan, qui n'a pas été exécuté et qui est prévu à nouveau dans le 2ème contrat... *"Il y a des gens pour lesquels on ne sait pas quoi faire"*. Ces contrats où il n'y a rien incitent leurs titulaires à se replier sur eux-mêmes puisqu'ils perçoivent l'allocation, et contribuent surtout à dévaloriser le RMI aux yeux des partenaires des milieux professionnels ou des élus locaux. Ils proviennent à la fois du manque de formation et d'information "ad hoc" des instructeurs, du manque de soutien local et de dynamisme des acteurs du collectif et de la CLI, et de la difficulté réelle de la situation du bénéficiaire. Tout l'effort des chargés de mission et des partenaires les plus impliqués du dispositif au niveau départemental et local tend à limiter le nombre des "pseudo-contrats" qui n'ont pourtant, semble-t-il, jamais représenté une proportion bien importante du lot, sauf situation locale particulière : la préoccupation des responsables départementaux n'a jamais été de "faire des contrats à la chaîne" pour améliorer les statistiques (qui du reste n'existaient pas de façon précise, ni continue).

Pour la grande majorité des contrats qui ont un contenu réel, il s'agit de définir les objectifs en tenant compte au mieux du désir de l'intéressé ou de son projet propre quand il en a un, et de l'évaluation que l'on peut faire de ses capacités à y faire face ; mais aussi de la consistance et des chances de réalisation, compte tenu de la situation socio-économique et de l'offre. Deux philosophies sont à l'œuvre si le désir du bénéficiaire semble manquer de réalisme : ou bien on accepte le projet, même s'il est en partie un rêve [51], pour l'amener à constater lui-même qu'il ne tient pas ; ou bien on tente de lui substituer un projet plus "réaliste" ; mais l'on connaît de nombreux cas où un contenu en quelque sorte imposé, qui ne correspondait pas aux aspirations a entraîné toutes sortes de frustrations et de comportements négatifs : les intéressés suivent le stage qu'on leur indique (avec plus ou moins de zèle), font les bilans demandés... mais ne démordent pas de leur projet. Sans doute faut-il là aussi laisser du temps pour une évolution.

Entre la magie du désir et les contraintes du quotidien et de la situation économique, il faut faire accepter des étapes intermédiaires. C'est le cas

---

51 *Comme le dit un sous-préfet : "pourquoi ne pas accepter un projet qui apparaît à première vue un peu farfalu, si on parvient à l'articuler sur le développement économique local ?" Ces projets concernent souvent une activité artistique, ou une reprise d'études, ou la création d'une entreprise...*

même pour le désir parfois un peu mythique de "retrouver un emploi". Beaucoup de bénéficiaires ont interprété le contrat comme une garantie d'offre d'emploi, et souvent parmi ceux qui étaient le plus éloignés du marché du travail. Pour faire adhérer à un projet de retour à l'emploi progressif, il faut tenter de trouver le "créneau" mobilisateur, ce qui est parfois d'autant plus difficile que les intéressés ont effectué avant un parcours souvent long de stages sans suite concrète (c'est le cas en particulier pour beaucoup de jeunes), ou qu'il n'existe pas rapidement à proximité une offre qui corresponde à la transition souhaitée. C'est alors l'attente, démobilisatrice, ou le repli sur un stage non souhaité, subi à défaut d'autre chose [52].

Pour que les clauses du contrat deviennent réalisables, encore faut-il - outre le stage ou l'activité proposée- prévoir les moyens pratiques à fournir du contractant : moyen de transport pour se rendre à l'endroit désigné, garde pour les enfants... ce qui ne semble pas toujours être le cas. On peut citer là encore le cas des "groupe de parole" de Riez qui a prévu un budget spécial de transport pour que les participants, dispersés dans plusieurs communes, puissent rejoindre le groupe.

3) Car encore faut-il que, lors de l'élaboration des contrats, l'intendance suive, c'est-à-dire qu'une certaine prise en charge collective au niveau de la CLI donne les moyens pour que le contrat se concrétise en actions adaptées. *"La CLI doit proposer, pas juger"*, dit un travailleur social : quand la CLI s'érige en "tribunal" pour juger les personnes plus que pour donner un contenu aux contrats (quitte à souhaiter que des améliorations leur soient apportées), le dispositif dérape. "C'est un échec pour moi autant que pour les personnes concernées", dit une responsable d'un CCAS à propos d'une action d'alphabétisation -sans doute mal transmise- qui a été refusée par le CDI en 1990. Il est clair que si jusqu'ici, comme nous le notions, les "contrats-bidons" ont été rares dans le 04, la tentation du découragement devant les cas difficiles et surtout devant le manque de moyens novateurs, survenant à temps pour stimuler un bénéficiaire qui s'essouffle, et le désintérêt des participants de certaines CLI ou leur incapacité à coordonner le développement local risquent de faire douter les instructeurs livrés à

---

52 *A l'inverse, certains bénéficiaires reculent devant un projet qui les tente, et que l'instructeur juge réalisable, parce qu'il est trop ambitieux et qu'ils craignent de ne pas être assez soutenus ; par exemple un stage long, une formation complémentaire, une création ou un rétablissement d'entreprise.*

leurs propres forces. Sur ce point, après deux ans de rodage, il semble qu'on soit à un moment-charnière de l'insertion.

2. LE FONCTIONNEMENT DES CONTRATS DANS LE TEMPS

2. 1. Les délais de signature. On a beaucoup critiqué le délai qui s'écoule entre l'ouverture des droits des bénéficiaires, et la signature de leur contrat ; d'une part parce qu'on l'imputait à une certaine "négligence" des différents intervenants ; et d'autre part, comme nous le rappelions, parce qu'il est générateur de comportements d'attentisme de la part de l'intéressé, qui s'habitue à recevoir une allocation sans contre partie.

En fait, mis à part les premiers mois où les structures n'étaient pas bien en place, les Alpes de Haute Provence prêtent en moyenne assez peu à cette critique : 62 % des allocataires avaient un contrat en fin octobre 1990, et si l'on tient compte des délais de renouvellement des contrats expirés et de l'espacement des réunions de certaines CLI (une réunion tous les deux mois dans la CLI de Saint-André), il est sans doute normal qu'il subsiste toujours un volant de bénéficiaires sans contrat.

Le pourcentage de contrats signés et en cours par rapport au nombre d'allocataires varie toutefois selon les CLI.

Une CLI -celle de RIEZ- atteint 92 % de contrats en cours, mais elle n'en a que 59 à gérer ; pourtant, avec 44 allocataires seulement, la CLI de Barcelonnette n'a que 52 % de contrats en cours : le même taux qu'à Digne où la CLI a des problèmes de fonctionnement. Sans dénier l'existence de circonstances particulières (la statistique ne porte que sur un mois), il est probable que le pourcentage de contrats signés a quelque rapport avec le bon fonctionnement des dispositifs locaux et l'état de l'offre d'insertion sur place.

TAUX DE CONTRATS EN COURS PAR RAPPORT AU NOMBRE D'ALLOCATAIRES SELON LES CLI. (Octobre 1990)

(Source : informations CLI et chargés de mission).

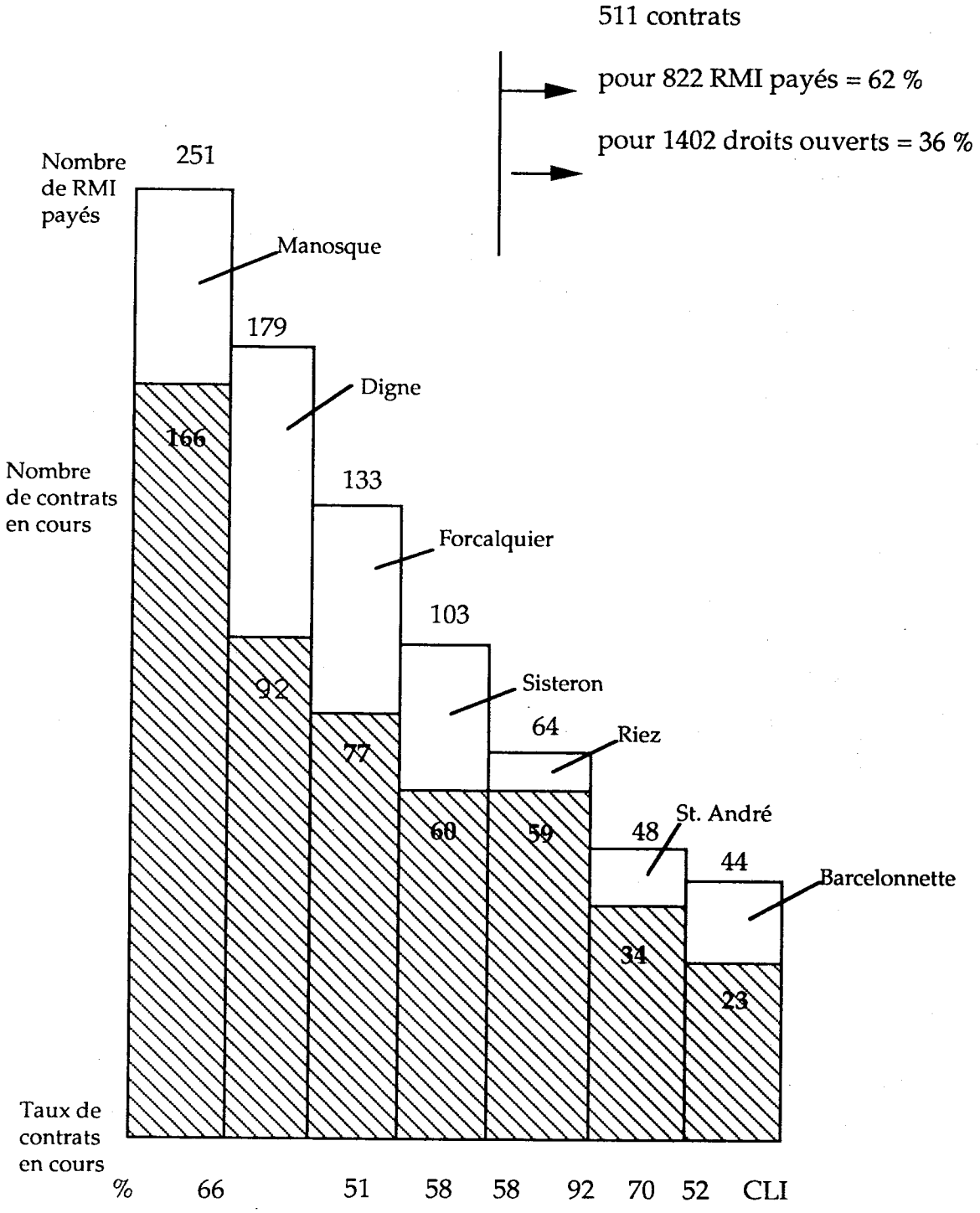


TABLEAU 13
DELAI ENTRE L'OUVERTURE DES DROITS ET LA SIGNATURE DU CONTRAT DEPUIS LE DEBUT DU DISPOSITIF RMI.

- de 3 mois	3 à 6 mois	6 à 9 mois	9 à 12 mois	+ de 12 mois	
13,7	24,0	18,3	21,6	24,4	100,0

Il est important de tenir compte du fait que beaucoup de contrats ont été signés en 1989, lorsque les délais d'attente étaient très longs. On observe en outre des différences significatives entre les CLI :

TABLEAU 14
COMPARAISON DES DELAIS CLI 1 ET CLI 5

	- de 6 mois	6 à 9 mois	10 mois et +	
CLI 1 (Saint André)	47	22	31	100
CLI 5 (Manosque	31	15	54	100

La CLI 1 quoi qu'ayant des réunions espacées, parvient en moyenne sur les 2 ans à signer presque la moitié de ses contrats avant 6 mois. Par contre à Manosque, les délais sont en moyenne beaucoup plus longs. Les autres CLI du département se situent entre ces deux extrêmes. La qualité de l'instructeur (CCAS, AS ou association) n'intervient pas dans ces différences. Les contrats les plus rapidement signés sont ceux des familles qui ont des enfants : on peut penser qu'il s'agit dans bien des cas de familles connues des services sociaux antérieurement au RMI.

En fait, les délais d'une part ont des raisons objectives, et d'autre part ne constituent pas toujours un temps vide.

- Ces délais s'expliquent par certains retards de notification aux CLI des ouvertures de droit par la CAF (en amélioration ces derniers mois), qui enclenchent avec un peu de décalage l'élaboration du contrat. D'autre part, les instructeurs se sont trouvés, au début surtout, submergés par de nombreux contrats à mener de front, alors qu'ils n'avaient aucune expérience et assez peu d'information : tâtonnement, démarches... En tout état de cause, un contrat exige plusieurs entretiens avec le bénéficiaire, des allers-retours entre le collectif et lui, une documentation auprès des chargés de mission qui trop occupés, ne peuvent pas toujours la fournir à temps.

Pour peu qu'il s'agisse d'un cas difficile, ou original, le délai s'allonge, a fortiori s'il se produit -comme cela est arrivé dans presque toutes les CLI- un changement ou une absence du travailleur social.

- Ces délais se justifient par une utilisation qui tend à donner un meilleur contenu au contrat et à en rendre l'allocataire plus responsable. *"Dans l'élaboration d'un contrat, cela ne sert à rien de se presser : si on veut faire quelque chose de bien, c'est un gros travail"* dit une A.S. ; et une autre en écho : *"Je ne vois pas d'urgence dans l'élaboration du contrat"*. Trois mois, c'est un délai trop court si la personne n'a pas de projet préalable. Même si elle en a un, il doit être instruit, et souvent être un peu modifié ; il faut un temps de mûrissement. En pratique, trois mois sont donc trop courts. Beaucoup d'instructeurs pensent qu'on ne peut pas descendre en-dessous de 4 ou 5 mois. Quant aux renouvellements, ils demandent des délais à peu près aussi longs, sauf si le deuxième contrat a été ébauché en cours du premier -ce qui n'est pas toujours possible puisqu'il faut en attendre le bilan. Au surplus, les instructeurs pensent que l'expérience des contrats passés n'est pas toujours bien utilisée pour préparer les nouveaux, d'autant plus que l'offre en insertion et la situation extérieure se modifient.

2. 2. La durée des contrats. On touche ici à un débat, voire une controverse à propos des "contrats courts" et des contrats "longs".

Statistiquement, sur les 897 contrats analysés, la répartition des durées est la suivante :

TABLEAU 15
DUREE DES CONTRATS

3 mois	3 à 6 mois	6 à 9 mois	+ de 9 mois	
27,7	46,1	11,2	15,0	100,0

Les contrats de plus de 3 mois jusqu'à 6 mois inclus sont les plus nombreux : presque un sur deux, tandis que les contrats courts (jusqu'à 3 mois) et les contrats longs (plus de 6 mois) se répartissent presque également. Trois types de facteurs influent le choix de la durée : le fonctionnement propre à l'instance qui prépare le contrat ; les caractéristiques du contractant ; le contenu du contrat.

- En ce qui concerne le dispositif, on observe une légère tendance à des contrats plus courts de la part des CCAS. Selon les CLI, on constate que le CLI de Saint-André donne des contrats très courts (39 % de contrats de 3 mois), celle de Manosque est dans la moyenne pour les contrats de 6 mois, mais donne davantage de contrats de plus de 6 mois (31 %), comme les CLI de Digne et de Forcalquier.

- En ce qui concerne les caractéristiques des bénéficiaires, la durée du contrat varie peu avec sa situation familiale, mais par contre varie avec l'âge : les contrats s'allongent nettement quand il s'agit de personnes plus âgées, en particulier quand ces personnes vivent en couple. Comme la durée s'allonge aussi pour celles qui ont des problèmes de santé, on peut rejoindre une discussion qui a commencé à se faire jour au CDI de janvier 1991 (à l'initiative du groupe de travail sur la santé) : faut-il refaire des contrats périodiques pour des bénéficiaires âgés, malades, en attente d'une AAH ou d'une pension, donc incapables de tenter une réinsertion professionnelle ? Le RMI "d'attente" se renouvellerait ainsi sans avoir à reformuler un "projet" dont le sens n'est pas évident. Les pratiques en cours semblent marquer déjà une option dans cette direction.

Les contrats sont un peu plus longs pour les femmes que pour les hommes ; peut-être n'y a-t-il pas des orientations du même type, ni une même forme de suivi.

- Enfin, la durée semble accompagner le type de contenu : plus courts pour des propositions de bilans, qui s'adressent par exemple à des inactifs ou à des agriculteurs ; plus longs pour ceux qui doivent effectuer un stage pré-professionnel ou professionnel (durée de l'attente du stage + durée du stage lui-même). Plus longs également pour des actions tournées vers l'autonomie, en particulier celles qui touchent à la santé (alcoolisme, problèmes psychologiques).

Le débat entre les partenaires s'inscrit dans ce constat. Les partenaires extérieurs au dispositif social sont plutôt enclins à réclamer des contrats courts qui obligent à suivre de près le bénéficiaire et à lui "réclamer des comptes" sur la manière dont il a honoré ses engagements ; certains travailleurs sociaux adhèrent à ce point de vue : *"Le contrat court donne un point de repère, même s'il n'est pas une limite, il contraint aussi bien le*

bénéficiaire que le travailleur social". "On a besoin de bornes, quitte à ce qu'elles puissent être repoussées". C'est une sorte de démarche pédagogique, plus ou moins marquée par le désir d'imposer des contraintes.

D'autres ne sont pas d'accord avec cette forme de pression, qui fait perdre au bénéficiaire le sentiment d'une certaine sécurité dans la durée qui aide à sa remise en route. *"Dans un contrat d'un an, les gens sont moins soucieux au niveau matériel et ont l'esprit libre pour parler d'insertion. On fausse ce fonctionnement par l'établissement d'un contrat court".*

En fait, l'accord se fait sur la nécessité de la souplesse et de l'adaptation en fonction des situations. Il n'y a pas de règle, certains ont besoin de plus de temps que d'autres, il faut savoir s'adapter à la personne et au type de contrat : dans un problème de santé, par exemple, il faut laisser aux gens le temps de se "restaurer".

Quoiqu'il en soit, les impératifs concrets du fonctionnement du dispositif semblent plaider en faveur de contrats atteignant, en majorité, au moins 6 mois : d'une part à cause des difficultés à promouvoir les actions d'insertion qui doivent permettre la réalisation du contrat : attente pour les bilans, déplacements souvent nécessaires, délais de mise en place des stages, petit nombre de stages en cours au même moment... D'autre part, le temps d'élaboration des contrats et de leur renouvellement, le délai d'approbation par la CLI, rendent illusoires la cadence de 3 mois en 3 mois qui contribue à engorger et alourdir le dispositif à tous ses niveaux (signature du préfet, notification à la CAF, enregistrement par les CLI). C'est alors le délai d'attente entre deux contrats qui s'allonge, ce qui n'est bénéfique pour personne, et surtout pas pour l'allocataire qui ne sait plus où il en est.

3. LE CONTENU DES CONTRATS

La dépendance du contenu des contrats par rapport aux possibilités de l'offre en insertion ne fait pas de doute. Nous avons vu dans le chapitre 3 ses limites dans le département 04, et les difficultés spécifiques que rencontrent ses responsables trop peu nombreux à la fois pour mettre en place une certaine diversité d'actions, et pour en faciliter l'accès à des bénéficiaires en petit nombre dispersés sur un vaste territoire.

L'interaction entre offre et définition des contrats a donc fonctionné surtout, dans les premiers mois du RMI, dans le sens d'un conditionnement, par l'offre existante, des mesures inscrites dans les contrats. Au fil des mois, de l'expérience accumulée, d'une meilleure maîtrise du dispositif, des coordinations qui se nouent et s'améliorent (par exemple entre l'ANPE ou la Chambre des Métiers ou la direction de l'Equipement... et les chargés de mission et les CLI), l'interaction tend à se renverser : à mesure que des besoins apparaissent, ou s'efforce d'y faire correspondre une offre mieux adaptée : la mise en place de stages destinés à des populations spécifiques bénéficiaires du RMI, réalisés en 1990 et en projet pour 1991, l'effort de décentralisation des animateurs vers les bénéficiaires éloignés (appui spécifique personnalisé, aide aux alcooliques...) indiquent nettement la meilleure capacité de prendre en compte la situation et les projets effectifs des contractants ; et ceci, bien entendu, même si ces mesures restent encore le plus souvent insuffisantes en quantité et en diversité, impliquant donc attente de la part des bénéficiaires, inadéquation partielle entre leurs souhaits et la proposition qui est faite, ou encore persistance d'un certain flou dans les contrats, en particulier ceux qui visent la clientèle la plus éloignée du retour direct à l'emploi.

Nos connaissances sur le contenu des contrats, rappelons-le, reste schématiques et partielles, vu l'état des sources. Toutefois, nous allons nous référer successivement aux 3 sources que nous avons utilisées : le fichier de la DASS ; les informations plus qualitatives recueillies sur certains types de mesures inscrites dans les contrats, de la part des responsables concernés (au niveau départemental et dans les CLI) ; le vécu des bénéficiaires du RMI que nous avons directement rencontrés.

3. 1. Approche statistique des contrats.

3. 1. 1. Approche globale des contrats.

La répartition la plus regroupée des actions inscrites dans les contrats s'établit comme suit :

TABLEAU 16
REPARTITION DES MESURES INSCRITES DANS LES CONTRATS PAR GRANDES CATEGORIES [53]

	1ère mesure indiquée	Mesures suivantes	Total
Facilités accordées	1,9 %	1,2 %	3,1 %
Autonomie sociale	29,7 %	15,5 %	45,2 %
Logement	2,7 %	5,1 %	7,8 %
Activités d'insertion (stages)	28,9 %	7,4 %	36,3 %
Emploi	34,4 %	14,0 %	48,4 %

(Lire ainsi le tableau : sur 100 contrats, ... % indiquent la fréquence de la mesure indiquée. Le total est supérieur à 100 du fait des mesures multiples pour un même contrat).

Les mesures concernant l'emploi sont les plus fréquentes : elles figurent dans un contrat sur deux ; puis viennent celles d'autonomie sociale, et d'insertion.

On peut s'étonner du très petit nombre de mesures indiquant le soutien par des facilités offertes (recours à divers services) et de celles concernant le logement. D'après ce que nous avons pu saisir à travers une approche qualitative, la formulation des "facilités" renvoie davantage pour les instructeurs au suivi social "classique" qu'à un contrat spécifique, et leur a paru donc relever plus de leur propre pratique que d'un effort demandé au bénéficiaire. Ce point serait à examiner dans le cas d'une révision (souhaitable) du formulaire.

---

53 *Totalité des contrats quel que soit le bénéficiaire (allocataire, conjoint, enfant).*

Quant aux mesures concernant le logement, outre l'imprécision des objectifs notés dans les PDI de 1989 et 1990, il semble que, là encore, elles s'intègrent mal dans une négociation de contrat. Dans le cas de difficultés évidentes de mal-logés, la tendance des instructeurs est d'effectuer -plus ou moins conjointement avec le bénéficiaire, mais souvent à sa place- les démarches qui vont permettre de le reloger : les municipalités ou CCAS (par exemple à Manosque, à Malijai, à Sisteron) ont fait un gros effort en ce sens. Quand aux communes plus rurales, les problèmes de logement y sont moins pressants. Nous verrons que dans la CLI de Digne seulement, le logement apparaît un peu plus comme une clause du contrat [54].

TABLEAU 17
REPARTITION DES MESURES INSCRITES DANS LES CONTRATS SELON LE BENEFICIAIRE

	Le titulaire du contrat	Le conjoint (le conjoint) et/ou des enfants
Facilités	2 %	4 %
Autonomie sociale	39 %	30 %
Logement	7 %	5 %
Activité d'insertion	40 %	14 %
Emploi	38 %	13 %

Les conjoints et enfants sont concernés principalement par les mesures touchant à l'autonomie sociale, puis à l'emploi et à l'insertion -le sexe de ces personnes et leur âge doit intervenir fortement pour peser sur la nature de ces mesures.

Dans des analyses plus fines, nous allons considérer uniquement les mesures figurant dans le contrat de l'allocataire, étant donné le nombre relativement faible des couples ou des enfants inclus dans les contrats.

D'autre part, étant donné la dispersion des effectifs entre les mesures à leur niveau le plus fin, nous avons les regroupées dans les sous-catégories suivantes :

---

54 *On constate pourtant que parmi les bénéficiaires qui ne disposent que d'un logement de fortune, 31 % ont une clause concernant le relogement dans leur contrat ; les autres mal logés restent dans la moyenne.*

REGROUPEMENT DES ACTIONS D'INSERTION POUR L'ANALYSE DU CONTENU DES CONTRATS

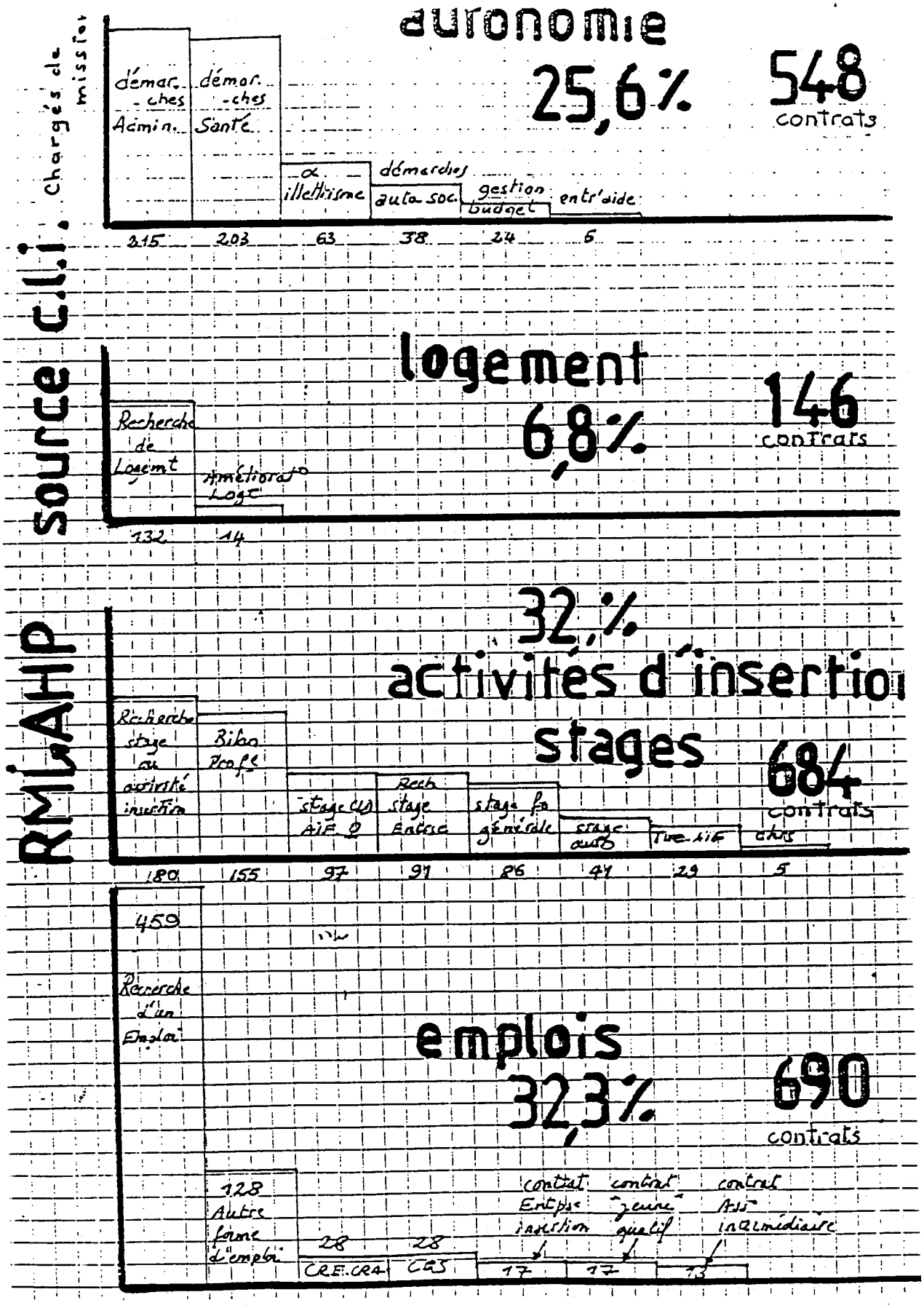
AUTONOMIE 1	Santé physique et mentale, alcoolisme
AUTONOMIE 2	Démarches administratives, demandes d'allocations (AAH, pension, API...)
AUTONOMIE 3	A.P.S., bilan social, activités collectives
AUTONOMIE 4	Alphabétisation, budget...
STAGE 1	Recherche d'activités d'insertion, CHRS, ateliers, PIL, PLIF, TUC, AIG, Permis voiture ou P.L....
STAGE 2	Formation générale, SIVP, SRA, stage modulaire, AIF, femmes isolées...
STAGES 3	Bilan professionnel, SOA
EMPLOI 1	Examens, concours, formation qualifiante, CRA, contrats d'adaptation, de qualification, autre association intermédiaire...
EMPLOI 2	Recherche d'emploi
EMPLOI 3	Création d'entreprise, emploi entreprise d'insertion, CES CRE, CRA.

TABLEAU 18
REPARTITION PAR SOUS-CATEGORIES DES MESURES INSCRITES DANS LES CONTRATS (Titulaires du RMI)

Autonomie 1	Autonomie 2	Autonomie 3	Autonomie 4	Stages 1	Stages 2	Stages 3	Emploi 1	Emploi 2	Emploi 3
17 %	16 %	1 %	3 %	15 %	13 %	10 %	12 %	27 %	7 %

On voit émerger trois catégories :

- La recherche d'emploi, qui concerne plus d'un contrat sur quatre
- Les actions qui touchent environ un contrat sur 6 : mesures concernant la santé, démarches administratives, stages d'insertion.
- Les actions qui concernent à peine un contrat sur 10 : l'alphabétisation, les actions d'autonomie personnalisées, les bilans professionnels, les retours directs à l'activité professionnelle au moyen de formation ou de contrats.



Ces statistiques proviennent des CLI. Elles concernent le mois d'octobre 1990 ; les chiffres ne correspondent donc pas exactement avec l'analyse des 897 bulletins de situation que nous avons exploités.

La tendance à privilégier les mesures "floues" du type santé, ou recherche d'emploi, ou démarches administratives apparaît donc quelque peu : certains travailleurs sociaux reconnaissent que c'est souvent une parade pour camoufler des problèmes qu'on ne veut pas notifier par écrit, par exemple ceux de l'alcoolisme. Mais nous verrons que les caractéristiques des bénéficiaires expliquent aussi assez largement le choix de ces actions progressives, permettant d'avoir un délai d'attente et d'offrir des chances d'évolution au bénéficiaire.

3. 1. 2. Influence des CLI sur le contenu des contrats

On n'observe pas de différence significative en fonction des isntructeurs (CCAS, AS, associations). Par contre selon les CLI, les différences sont fortes.

TABLEAU 19

CONTENU DES CONTRATS SELON LES CLI

	St. André	Barcelonnette	Digne	Forcalquier	Manosque	Sisteron	Riez
Autonomie	20 %	54 %	35 %	29 %	39 %	32 %	30 %
Logement	2 %	4 %	17 %	5 %	5 %	5 %	3 %
Stage, insertion	44 %	33 %	46 %	43 %	39 %	23 %	39 %
Emploi	36 %	29 %	34 %	43 %	36 %	51 %	34 %

- Les actions concernant l'autonomie concernent plus d'un contrat sur deux à Barcelonnette ; or, quand on considère les caractéristiques de sa population, elle n'apparaît ni plus malade, ni plus âgée, ni plus atteinte par le chômage prolongé que les autres ; elle a par contre un peu plus de mal-logés, ce qui n'influe pas sur la rubrique "logement". Si l'on constate en outre que ces actions d'autonomie comprennent, dans 34 % des contrats, des démarches administratives, on reste un peu perplexe.

- Les 17 % de contrats qui concernent le logement à Digne apparaîssent plus logiques : ville relativement importante avec un parc immobilier ancien en réhabilitation, c'est la CLI où la proportion de bénéficiaires dont le relogement est souhaité ou urgent est nettement la plus forte (1 bénéficiaire sur 5). Les CLI plus rurales (Saint-André, Riez) sont les moins concernées.

- La politique vis-à-vis des stages (à part le cas particulier de l'Ubaye peu tournée vers les actions à visée professionnelle, ce qui peut s'expliquer par l'isolement et la distance), s'équilibre avec celle du retour direct à l'emploi : ainsi, Sisteron s'oriente plus vers le retour à l'emploi, et, dans une moindre mesure, Forcalquier. Par contre, Saint-André et Digne envoient plus volontiers les bénéficiaires en stage d'insertion ; mais ces stages sont différents : plus de bilans professionnels à Saint-André, plus de stages tournés vers l'entreprise ou en centre de formation à Digne (mieux située quant à l'offre).

On voit donc bien émerger des stratégies différentes selon les CLI, liées à leur information, leurs moyens, et leur conception de l'insertion ou le regard qu'elles portent sur les bénéficiaires et leurs capacités, tout autant qu'à leur situation objective par rapport à l'offre ou aux caractéristiques des contractants. Il y a sans doute des CLI plus actives et plus imaginatives, d'autres plus embarrassées qui sont tentées de puiser dans des actions d'aide plus traditionnelles. Cela peut indiquer aux responsables du dispositif des pistes de réflexion et de soutien à leur apporter.

3. 1. 3. Caractéristiques des bénéficiaires et contenu des contrats

Ce sont les isolés qui sont le plus orientés vers les actions visant à l'autonomie, les bénéficiaires chefs de familles monoparentales bénéficient davantage de stages : presque la moitié quand il y a plus d'un enfant, 44 % quand il y en a un seul. Ce point est tout à fait intéressant quand on le confronte aux résultats des enquêtes effectuées par la CAF sur les femmes percevant l'API (1984 et 1988), qui étaient caractérisées par une inactivité professionnelle quasi-générale : faut-il attendre qu'elles soient transférées au RMI pour leur proposer des stages ?

Nous allons nous attarder davantage sur d'autres caractéristiques qui semblent peser lourd dans la détermination des contrats.

- L'âge Il y a un contraste complet selon les âges entre la fréquence des mesures visant à l'autonomie et la proposition de stages.

TABLEAU 20
EFFET DE L'AGE SUR LE CONTENU DES CONTRATS

	Moins de 40 ans	40-50 ans	Plus de 50 ans
Autonomie	25 %	41 %	62 %
Stages	48 %	36 %	17 %

Les mesures visant le retour direct à l'emploi restent à peu près stables, sauf après 50 ans. Si l'on considère les contrats des couples, ces tendances s'accentuent encore.

Il est clair que cette évolution suit un certain état des besoins et des capacités (41 % de ceux ou celles qui ont des problèmes de santé ont une clause dans le contrat sur ce point : mais on sait que les actions "santé" sont souvent censurées) : plus on avance en âge, plus le besoin de se soigner augmente. Mais peut-être les démarches d'autonomie sont-elles une sorte de refuge quand on ne sait plus trop quoi proposer, en particulier pour un retour à la vie professionnelle. Cela rejoint le débat sur la possibilité d'établir des contrats de longue durée plutôt tournés vers le maintien personnel et l'activation des contacts sociaux pour ceux qui approchent de la retraite ou qui en ont dépassé l'âge, que nous avons évoqué à propos de la durée des contrats.

- La situation par rapport à l'emploi. Les actions visant à l'autonomie concernent principalement les inactifs (54 %), les "indépendants" (agriculteurs, artisans, sans doute sous forme de démarches pour leur exploitation), et les chômeurs non inscrits à l'ANPE : toutes personnes éloignées d'un accès au travail salarié. En effet, on voit que l'influence de l'éloignement de l'emploi sur la fréquence des actions visant à l'autonomie s'accroît avec la durée du chômage pour ceux qui ont travaillé autrefois ; et que lorsque les deux membres du couple sont chômeurs ou inactifs, il sont en tête pour les mesures d'autonomie ou concernant le logement, ce qui n'est pas le cas quand l'un des conjoints a eu un emploi récent.

Les stages sont proposés en priorité à ceux qui ont déjà bénéficié d'un stage précédent (51 %) [55,]ce qui semblerait indiquer une progression (ou un

---

55

Ont fait des stages antérieurs au RMI	*51 % des contrats comportent des stages*
N'en ont pas fait	*38 % des contrats comportent des stages*

enchaînement ?), puis aux chômeurs inscrits à l'ANPE. Les inactifs et indépendants sont les moins concernés.

- La qualification professionnelle. Les salariés ayant une qualification précise sont plus souvent envoyés en stage que les non-qualifiés. En ce qui concerne le retour direct à l'emploi, les différences s'atténuent, sauf pour les personnes n'ayant jamais travaillé (10 % seulement sont orientées vers l'emploi). A contrario, ces dernières ou bien celles qui ont eu de longs arrêts de travail (santé, famille), se voient proposer plus que les autres des actions tournées vers l'autonomie. Plus les périodes de chômage ont été longues, plus les stages sont fréquemment inscrits dans le contrat ; plus il y a eu alternance entre travail et chômage, plus le retour à l'emploi semble envisagé.

Tous ces résultats semblent bien montrer une sorte d'estimation par l'instructeur, et peut-être par l'intéressé, qui a d'autant moins de capacité à formuler un projet professionnel qu'il a été tenu plus longtemps éloigné du marché du travail, de sa distance à l'emploi. Ce degré d'éloignement présumé marque fortement l'orientation du contrat.

- Le niveau d'études. Il semble que ce soit une des variables les plus déterminantes pour influencer le choix des mesures ou actions d'insertion proposées dans les contrats. On a vu que le passé scolaire des bénéficiaires était, en définitive, et spécialement dans le département, beaucoup plus diversifié que ce que l'on aurait pu attendre quand le RMI s'est mis en place. Il se différencie vraisemblablement selon les âges (les plus jeunes ayant plus fréquemment eu l'occasion de poursuivre des études au moins jusqu'à 16 ans, mais aussi au-delà) [56] ; mais on sait que l'arrivée à partir des années 1970 de jeunes "en rupture" a amené un contingent relativement important de population de bon niveau scolaire (ou universitaire), mal insérée encore aujourd'hui pour quelques-uns, et qui peut avoir atteint 30 ou 40 ans.

1) Si l'on met en regard les grandes catégories d'actions d'insertion proposées, on voit qu'elles sont proposées de façon très différente selon le niveau scolaire atteint.

---

56 *On trouve dans la population un nombre assez important de jeunes (25-30 ans) ayant poursuivi des études parfois jusqu'à l'université, mais qui, pour des raisons personnelles ou familiales, sont restés ou revenus chez leurs parents et n'ont pas d'emploi.*

TABLEAU 21

ACTIONS D'INSERTION SELON LE NIVEAU D'ETUDES

	Pas de scolarisation 1	Primaire seulement 2	CEP, début d'apprentissage, niveau 3ème 3	CAP BEP 4	Niveau 2ème-1ère 5	Niveau BAC études supérieures 6
Actions d'autonomie	68 %	42 %	34 %	25 %	21 %	17 %
Actions pour l'habitat	27 %	8 %	4 %	7 %	3 %	4 %
Stages d'insertion	7 %	32 %	44 %	46 %	47 %	52 %
Action pour l'emploi	7 %	37 %	45 %	43 %	39 %	38 %

Lire le tableau ainsi : parmi 100 contrats concernant les catégories de scolarisation indiquées, on trouve ...% de contrats mentionnant l'action d'insertion considérée).

Ce tableau met en évidence des pratiques très différenciées :

- Les actions visant à l'autonomie sociale sont de moins en moins souvent proposées quant le niveau scolaire s'élève. Elles constituent, avec l'amélioration des conditions de logement, dans une moindre mesure, la quasi-totalité des mesures proposées à ceux ou celles qui n'ont eu aucune formation scolaire, ou des épisodes discontinus et inachevés de formation primaire.

- Les stages d'insertion et les bilans professionnels suivent exactement la courbe inverse : plus le niveau d'études s'élève, plus ils sont fréquemment proposés.

- Par contre, et mis à part le cas de la non-scolarisation, les actions visant au retour à l'emploi varient peu avec le niveau, avec une légère préférence pour les bénéficiaires ayant eu une formation (même inachevée) directement orientée vers un métier.

2) Si on regroupe on voit apparaître des "dominantes" encore plus marquées :

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Niveau 6
Autonomie logement	95 %	50 %	38 %	32 %	24 %	21 %
Stages emploi	14 %	69 %	89 %	89 %	86 %	90 %

- D'un côté, les actions tournées vers une réadaptation à la vie quotidienne, concernent massivement le niveau 1 et encore à 50 % le niveau 2 -mais seulement un contrat sur 5 pour les niveau 5.

- De l'autre, les actions tournées vers une remise au travail à plus ou moins long terme, concernent à peu près tous ceux qui ont effectué ou commencé une scolarité secondaire (donc, dans l'ensemble, plus jeunes aussi), un tiers des "primaires", et un "non-scolarisé" sur 9.

L'analyse statistique du contenu des contrats révèle donc à la fois des tendances dans les pratiques des instructeurs, et une catégorisation des contractants. L'essai d'analyse des correspondances [57] que nous avons tenté a bien confirmé les regroupements que l'on observe entre certains types d'actions d'insertion : ainsi, les actions concernant l'emploi sont relativement exclusives les unes des autres, et peu associées à d'autres actions dans un même contrat, sauf la recherche d'emploi qui est associée éventuellement aux bilans professionnels ou SOA ; à des actions concernant l'habitat ou à des facilités accordées. Les actions visant à l'autonomie ne sont, au contraire, pas exclusives les unes des autres dans un même contrat, et font envisager d'autres actions d'autonomisation ultérieures dans un contrat suivant. Ce sont -à la différence des actions visant le logement ou aux stages- les actions le moins souvent associées à des mesures de retour direct à l'emploi.

---

57 *Méthode statistique destinée à tester d'éventuels regroupements de facteurs.*

Les facilités accordées et les actions visant le logement, faiblement représentées dans les contrats, sont compatibles avec toutes les autres à l'intérieur d'un même contrat.

Si l'on applique ces regroupements à des caractétéristiques des bénéficiaires, il se confirme une relation forte entre les niveaux d'études "niveau Bacc et au-dessus", ou la possession d'une qualification élevée (technicien, profession artistique, cadre...), et la proposition dans le contrat de formations qualifiantes, de préparations d'examens, de contrats de retour à l'emploi, ou de stages de formation générale ou spécialisés dans la préparation à une activité précise. A l'opposé, on voit se dessiner un groupe d'hommes jeunes caractérisé par un niveau de formation bas ou moyen, de longues périodes de chômage, vivant seuls, qui sont orientés vers des activités de recherche d'insertion, et ultérieurement, lors d'un nouveau contrat, vers la recherche d'un emploi.

Ces deux exemples de clientèles spécifiques auxquelles sont associés des contrats de contenu analogue montre que, dans le département, des habitudes se sont créées : la communication, en particulier par les chargés de mission, quoique considérée généralement comme insuffisante entre les CLI, est sans doute à l'origine de ces tendances qui se renforcent ; une certaine centralisation de l'offre pendant les premières étapes du RMI ne permettait pas, il est vrai, un grand choix dans les propositions. Les facteurs lourds tels que l'âge, la santé, mais surtout le niveau d'études, et les habitudes de travail antérieures, comme nous l'avions indiqué dans les "trajectoires" décrites au chapitre 4, sont de la plus grande importance pour orienter les contrats vers une reprise plus ou moins directe d'une recherche de vie professionnelle. On peut donc bien dire qu'il y a une "logique" des contrats, même à travers le prisme d'un instrument très imparfait pour les saisir, qui reflète une logique de l'insertion chez les instructeurs.

Toutefois, le travail d'insertion réellement accompli sur le terrain est partiellement invisible par le fait que certaines actions sont très peu explicitées dans les contrats : les actions d'amélioration du logement, et même de relogement, ainsi que le "suivi social" concernant l'endettement, le soutien, l'aide éducative pour les enfants, les aides financières complémentaires... Mais ce non-dit souligne, de ce fait, la nouveauté des propositions que permet le RMI par rapport au travail social "classique",

propositions qui constituent l'essentiel des contrats et qui privilégient les processus de retour à l'activité professionnelle.

3. 2. Remarques sur certaines mesures d'insertion

Les responsables du dispositif -au niveau départemental et local- que nous avons rencontrés se sont exprimés très inégalement sur les divers types de mesures contenues dans les contrats et leur adaptation aux bénéficiaires. A part les spécialistes directement concernés par telle ou telle catégorie d'action (ANPE, technicien de l'assistance aux agriculteurs, directeur du travail, chargés de mission...) [58], les interlocuteurs ont une vue souvent assez floue de l'arsenal des mesures auxquels renvoient concrètement le contenu des contrats -y compris, ce qui peut être un peu inquiétant- certains membres des CLI. Le "guide de l'insertion" élaboré dès 1989 par les chagés de mission à l'intention des différents partenaires, était pourtant un précieux instrument d'information : peut-être, à l'occasion de sa réactualisation, serait-il bon de lui refaire un peu de publicité... et de le diffuser plus largement.

3. 2. 1. Actions visant à l'autonomie

Les travailleurs sociaux, les responsables d'associations d'insertion ou caritatives, certains membres des CCAS ou élus municipaux, tous concernés plus ou moins directement par la mise en œuvre de ces actions, et au contact avec ceux pour qui elles ont été inscrites dans les contrats, sont conscients de leur intérêt primordial pour accompagner un redémarrage ou une sortie de marginalité. Ils ont vu des bénéficiaires passer par tous les stades : mesures d'autonomie, relogement, bilans, accès à des stages ou à des travaux "d'essai" ... et ont pu constater une évolution. Ils remarquent avec lucidité que certains semblent tellement enfermés en eux-mêmes que cette évolution ne pourra être que très lente, que les mesures sont répétitives et qu'il est difficile de trouver le bon "créneau" devant des situations particulièrement critiques. Ils constatent que ces mesures sont coûteuses en temps pour les instructeurs, exigeraient un soutien individuel très lourd à assurer, et qu'un risque de marginalisation accrue guette les allocataires s'ils restent toujours "à part" : d'où une stratégie tournée vers un regroupement

---

58 *Voir chapitre 3, les fiches concernant les mesures institutionnelles mises en place par le service public de l'emploi.*

(à travers le stage de redynamisation à Manosque, ou le "groupe de parole" à Riez) préfigurant le moment où certains pourront accéder à des groupes plus diversifiés comprenant des titulaires du RMI et d'autres demandeurs d'emploi. Ils savent enfin que d'autres ne pourront probablement jamais accéder à ce stade, et qu'il faudra trouver et réinventer des formes de petits travaux épisodiques rémunérés [59] et des actions tournées vers l'adaptation à la vie quotidienne, telles que les proposent déjà par exemple les centres d'accueil de jour de Manosque et Digne. Mais la difficulté de faire accepter à moyen et long terme ces types de contrats répétitifs par les CLI et certains partenaires ne leur échappe pas.

Car parmi les contenus de contrats -et, comme nous le verrons, à l'exception de certains stages- ceux qui concernent des actions visant à l'autonomie sont les plus "mal vus" par certains partenaires du monde économique, certains élus, voire quelques travailleurs sociaux ou membres d'associations. Mal vus aux deux sens du terme : au sens direct, car ces actions sont souvent diffuses, peu explicitées (en particulier quand il s'agit de la santé, de petits travaux "au noir, de démarches un peu imprécises, d'éducation des enfants...) et semblent donc floues, mal définies et de ce fait incontrôlables ; mais mal vues aussi au sens figuré, car elles sont considérées comme des prétextes pour le maintien de l'allocation, sans contenu réel, uniquement destinées à faire perdurer la situation sans "exiger un effort" concret en contre-partie. Elles sont donc inquétantes pour ceux qui voudraient alléger le poids financier du dispositif et rendre l'allocation la plus temporaire possible. Il y a du reste un léger paradoxe dans cette attitude, car ce sont généralement les mêmes interlocuteurs qui soulignent les carences et handicaps des bénéficiaires qui "s'inscrustent" à leurs yeux dans le dispositif : ils ne sont pas "fiables", ils sont alcooliques, ou chroniquement fragiles, ou paresseux... ce qui laisserait supposer que des mesures visant l'autonomie et la redynamisation pourraient leur être particulièrement utiles.

Les critères "d'efficacité" de ces mesures ne sont, il est vrai, pas aisés à mettre en évidence. Il semble cependant que l'action des associations intermédiaires, qui offrent une activité concrète et paraprofessionnelle soit reconnue comme positive -du moins tant qu'elle ne concurrence pas le secteur artisanal marchand. Le relogement, la diminution de l'endettement

---

59 *Comme le pratiquent déjà les associations intermédiaires. Voir chapitre 3.*

(et le recours aux services pour surrendettés récemment mis en place), et même la diminution visible de la mendicité dans les rues, sont aussi considérés comme des signes valables de l'action d'autonomisation.

Parmi les mesures visant à l'autonomie, celles qui concernent la santé -objectif prioritaire du CDI en 1989- sont les mieux identifiables. Certains pourtant se demandent si le recours aux services d'hygiène alimentaire ou aux services d'hygiène mentale relève réellement du dispositif RMI et d'un contrat. Peut-on faire des contrats sur des problèmes de comportement, se demandent certaines A.S. ? Des partenaires extérieurs au milieu du "social" ne voient que deux possibilités : ou l'on met "entre parenthèses du RMI" les bénéficiaires qui devraient fréquenter les services du CHAA ou de psychiatrie, ou alors on les oblige contractuellement à se soigner : solution que refusent bien entendu énergiquement les intervenants du CHAA ou des centres d'aide psychologique, soucieux de maintenir un volontariat intégral des consultants.

En tout état de cause, la limite entre l'invalidité qui détermine l'attribution de l'AAH, l'incapacité professionnelle, et le besoin de soins plus ou moins continus n'est pas claire, et oblige souvent à un maintien du RMI à des personnes non titulaires de l'AAH, mais pourtant inaptes à court et moyen termes à une reprise professionnelle.

3. 2. 2. Actions concernant le logement

Nous nous étendrons pas sur ce type d'actions dont nous avons déjà parlé à propos de leur faible fréquence dans les contrats. Trois remarques peuvent seulement être ajoutées.

- Le logement semble être par excellence le problème des communes concernées, qui jouent avec plus ou moins de réussite entre l'utilisation du parc ancien et le logement social -ou encore les hébergements temporaires à caractère social : trouver un logement, payer une caution, avancer le premier mois de loyer ; éventuellement, racheter comme à Sisteron un hôtel désaffecté pour disposer de logements temporaires, utiliser la réhabilitation d'un quartier vétuste pour conventionner des logements pour les personnes à faible revenu... La meilleure coordination qui s'amorce avec le principal office d'HLM (et que la loi Besson va encore

renforcer) devrait permettre d'accroître les moyens et peut-être d'améliorer le suivi des bénéficiaires du RMI relogés. Mais il est vrai que ces mesures -efficaces- dépassent l'inscription dans les clauses d'un contrat.

- Et ceci d'autant plus que la solution aux problèmes de logement des personnes le plus en difficulté apparaît à tous comme une priorité, une sorte de "préalable" qui conditionne la suite, dans la mesure où elle répond à un désir -très général- des intéressés, et même des "sans domicile fixe" qui nous l'avons vu, ont dans 30 % des contrats une clause concernant le logement. Les possibilités nouvelles qu'apporte le RMI sur ce point ne sont donc pas contestées : le relogement est un agent de resocialisation, le RMI permet mieux d'y faire face, en particulier grâce à l'A.L.S. qui évite le danger des impayés faute de ressources ; il reste à savoir ce qui se passera quand la personne relogée sortira du dispositif et perdra l'allocation (c'est en particulier une des inquiétudes des bailleurs HLM). Les contrats reflètent donc mal cette sorte d'antériorité du relogement avant toute réinsertion.

- Avec l'inscription au PDI de 1991 d'un financement explicitement destiné au conseil en matière de réhabilitation du logement (ou de remise aux normes) à l'initiative du bénéficiaire du RMI, on peut penser que ces opérations, qui peuvent donner matière à un contrat d'insertion plus facilement que le relogement puisqu'elles dépendent de l'intéressé, vont se multiplier.

3. 2. 3. Activités d'insertion et stages.

Nous indiquions que le repérage des responsables du RMI non spécialistes dans le maquis des stages proposés est loin d'être évident. Qu'il puisse y avoir des "modules" de courte durée ou des stages plus longs, des stages d'orientation et de formation générale ou des stages qualifiants, des stages destinés à tous publics en recherche de retour à l'emploi ou des stages spécifiques RMI leur échappe plus ou moins complètement. Les remarques formulées sont donc souvent imprécises et générales, même si elles posent des problèmes souvent importants [60]. Elle s'articulent à plusieurs niveaux :

---

60 *A l'exception bien entendu des spécialistes du problème.*

- Il y a des bénéficiaires du RMI dans beaucoup de stages qui ne leur sont pas réservés (cf. chapitre 3). Mais le mélange de personnes ayant des niveaux différents, plus ou moins aptes à la relation peut rendre difficile l'adaptation de ceux qui ont connu le plus de difficultés. Les assistantes sociales constatent qu'il y a parfois des échecs, des abandons, qui enfoncent un peu plus le stagiaire dans son manque de confiance. Elles insistent sur la nécessité de bien prévoir les remises à niveau antérieures avant de tenter cette expérience, et de ne pas envoyer quelqu'un dans un stage dont le niveau est trop élevé, pour éviter un nouvel échec.

- La qualité des stages provoque des doutes sérieux, en particulier de la part de certains professionnels. Comme dit l'un d'entre eux : *"Tout le monde s'est engouffré dans la formation. Il y en a de la bonne, mais d'autres qui servent à faire de l'argent : quant au devenir des stagiaires, ça passe après. Il faudrait faire une classification des stages, exercer un contrôle plus sérieux..."*... Sans que ces points de vue soient forcément justes en ce qui concerne le 04, ils révèlent une certaine méfiance qui risque de se retrouver ultérieurement au moment des embauches. L'ANPE considère au contraire que le suivi s'améliore, qu'on arrive maintenant à mieux savoir ce que sont devenus les participants RMI à la fin du stage, surtout pour les stages qualifiants, et que l'expérience accumulée aidera à ajuster les propositions après les remises à niveau.

- On se heurte à des problèmes pratiques pour l'envoi des bénéficiaires en stage : logement, déplacements, garde d'enfants... Ce sont souvent eux qui hésitent devant un stage, qui ont peur de partir. Le soutien matériel et psychologique devrait être important à ce niveau.

- Enfin, la question capitale est de savoir sur quoi débouche le stage. Cette perception d'un enchaînement de stages qui se succèdent dans les contrats (et parfois à la suite de stages antérieurs, nous l'avons vu, spécialement pour les plus jeunes) rend sceptiques sur leur efficacité ceux qui sont le moins au courant de ces dispositifs, d'autant plus qu'ils saisissent mal la progression éventuelle de l'un à l'autre, faute de connaître exactement leur objectif. A l'échelon du CDI, on commence, grâce aux chargés de mission, à mieux percevoir la nécessité des bilans des stages : pour le moment, ils se traduisent par des objectifs à atteindre (proportion de bénéficiaires du RMI parmi l'ensemble des participants). Il faut souhaiter

que l'on puisse vérifier ces objectifs sur le plan quantitatif, mais aussi qualitatif (résultats atteints) et que ces résultats soient largement diffusés au niveau du CLI. Même si la plupart des travailleurs sociaux sont convaincus qu'un stage a de toutes façons un effet de socialisation sur ses participants, à condition d'être bien adapté, d'autres partenaires ont besoin d'être convaincus que le contenu a aussi une valeur et produit des résultats concrets.

On notera que le stage "module de sensibilisation et d'aide légère à la création d'activités à Forcalquier" -pour le moment seul de son espèce, et de courte durée- destiné spécifiquement aux bénéficiaires du RMI est beaucoup mieux connu de tous car on en a beaucoup parlé, et jouit d'une très bonne image de marque, ce qui est encourageant pour d'éventuelles expériences du même type.

3. 2. 4. La réinsertion des bénéficiaires dans l'emploi salarié.

De très nombreux contrats, nous l'avons vu, concernent le retour à l'emploi : recherche d'un emploi, stages qualifiants, souvent en alternance, contrats de retour à l'emploi. En dehors de ceux pour lesquels "la recherche d'un emploi" recouvre en fait d'autres clauses non écrites (suivi médical, par exemple), les instructeurs reconnaissent que c'est une clause particulièrement délicate vis-à-vis des bénéficiaires, car ils s'attendent à ce que l'effet d'un tel contrat soit de leur procurer un emploi, ou du moins une liste d'employeurs... en quelque sorte, une "ANPE bis" qui viendrait à la rescousse des efforts infructueux (même quand ils ont été tentés) de l'ANPE réelle. Ils ont du mal à accepter un effort de recherche personnel, des étapes intermédiaires, des stages en alternance... et donc à voir de façon réaliste l'adéquation entre leurs capacités et l'état du marché du travail. En plus, on retrouve là encore la difficile mobilité géographique (même si le PDI a facilité l'obtention du permis de conduire), ce qui limite l'offre potentielle, surtout en emplois un peu déterminés (aide-soignante, technicien...).

Nous avons vu que beaucoup de bénéficiaires ne souhaitent pas utiliser leur formation d'origine (quand ils en ont une) qui ne correspondait pas à leur souhait, ce qui implique une reconversion et -

forcément- des difficultés supplémentaires pour accéder à l'emploi dans leur nouvelle branche, faute d'expérience, ce qui les rend peu compétitifs.

Si l'on ajoute que la vision du bénéficiaire du RMI comme une personne marginale, passive... reste assez ancrée dans les mentalités de ceux qui ne sont pas en contact direct avec la diversité de cette population, on comprend pourquoi un travailleur social décrit cette phase de retour ou d'entrée dans la vie active comme *"le moment le plus délicat de l'insertion"*, alors qu'il s'agit pourtant, contrairement aux bénéficiaires des mesures d'autonomie, des moins démunis et des mieux socialisés parmi la population qui perçoit le RMI.

Du côté des employeurs, ou de ceux qui interprètent leurs réactions, l'attitude est nette : ce sont des salariés "à risque", difficiles à recommander, en particulier dans les zones urbaines où on fait l'équation : bénéficiaire du RMI = "paumé", sans se donner la peine de regarder de plus près la réalité des capacités. L'étiquette "RMI" dispense trop souvent d'un effort de réalisme qui permettrait de constater que le risque de pauvreté atteint des personnes très diverses, et pas seulement des "marginaux".

"Un salarié moins productif ? peut-être que les grosses entreprises peuvent se permettre d'en avoir quelques-uns ; mais les petites, elles, ne peuvent pas... Que fera l'employeur face à un salarié "à problèmes" "et soucieux de maintenir sa productivité" ? Les abattements et facilités diverses accordées aux employeurs qui embauchent un salarié longtemps écarté du travail sont mal connus d'eux ; ils souhaiteraient aussi être mieux soutenus, ne pas être seuls face à des difficultés éventuelles, dont ils exagèrent parfois les risques.

Tout le monde convient de la nécessité d'éviter, autant que posible, des échecs par suite d'une mauvaise adaptation du salarié à son emploi *"2 ou 3 échecs dans des petites communes comme ici, ça se sait et on n'en placera plus"*. Les solutions préconisées seraient soit qu'une association intermédiaire se porte en quelque sorte garant du salarié et devienne un interlocuteur pour l'employeur, soit qu'une autre instance "parraine" le salarié à embaucher -par exemple sur le plan communal-.

"En ce qui concerne l'emploi proprement dit, on n'a pas de retour des fins de contrat : si les gens sortent du dispositif, on n'en entend plus parler": on conçoit comment, dans ces conditions, il est difficile de changer l'image de marque des candidats à l'emploi issus du RMI, faute de savoir que dans beaucoup de cas, l'insertion a réussi, et que les "problèmes" prévus ou redoutés ne sont pas apparus.

L'étape intermédiaire vers l'emploi que constituent les CES, les CRE, les CRA... apparaît bien entendu aussi comme une entrée dans un poste de travail qui engage moins l'employeur et, en particulier pour des jeunes, des travailleurs sociaux reconnaissent que cette expérience est parfois meilleure, même si elle est temporaire, que la multiplication des stages. *"A condition,* dit de façon imagée un représentant des employeurs,*que le chef d'entreprise ne s'en serve pas comme le ferait un négrier"* ; qu'une action de formation soit menée au sein de l'emploi temporaire ; et que si l'expérience est concluante, il puisse y avoir dans tous les cas possibles, une embauche ferme.

3. 2. 5. Les créations d'entreprise

Dans un département où existent environ 3200 entreprises relevant de la Chambre des Métiers (10 ans auparavant, il n'y en avait que 2100), où 450 nouvelles entreprises se créent chaque année tandis que 320 disparaissent, on peut se demander si le mythe de la création de sa propre activité est réaliste pour un bénéficiaire du RMI. Comme le remarque le directeur de la Chambre des Métiers, c'est *"le haut de gamme des objectifs d'insertion, car c'est ce qui demande le plus de prise en charge personnelle, et il faut s'asumer à 100 % en étant totalement indépendant"*.

Parmi les "mythes" des projets de contractants, celui-ci est quand même assez répandu dans certains secteurs, du fait soit de l'arrivée (et parfois de l'installation) d'urbains tentés par de l'artisanat qui se baptise souvent artisanat d'art, soit de jeunes qui ont voulu créer ou reprendre une exploitation agricole.

Pour les artisans en difficulté, bénéficiaires du RMI, un stage modulaire de quelques jours dans la région de Forcalquier a tenté, nous l'avons vu, de les aider à clarifier leurs objectifs, les conditions de viabilité

de leur activité, et les problèmes de la gestion financière. La tactique des instructeurs n'est donc pas le découragement systématique face à un tel projet, mais l'incitation -objet du contrat- à aller consulter les instances capables de faire un diagnostic sur le projet ou sur l'entreprise en difficulté, et de les conseiller, que ce soit dans le secteur agricole ou artisanal. Les clauses du contrat peuvent prévoir aussi une formation adaptée, par exemple grâce à un stage chez un artisan.

Mais les conseillers reconnaissent que, quand le responsable d'une exploitation ou d'une activité artisanale en difficulté devient demandeur du RMI, c'est souvent trop tard pour sauver l'entreprise : au mieux, le RMI permettra la survivance d'une activité qui n'est pas viable en elle-même : *"c'est condamné à l'échec"*, sauf une action énergique de redressement ou une transformation (en particulier quand l'endettement est élevé). D'où la préférence pour une action de prévention, quand les difficultés commencent et avant qu'elles ne soient trop graves (donc avant toute demande de RMI). Quant aux bénéficiaires du RMI qui présentent un projet nouveau , pas encore réalisé, il faut l'aider à aller jusqu'au bout de sa définition pour qu'il voie bien à quelles conditions il pourra aboutir, et éventuellement l'amener à renoncer lorsque le projet ne parait pas avoir des bases suffisantes.

On voit le très gros travail d'information et d'échange qu'il y aurait à faire auprès des différents partenaires -et surtout de ceux qui sont le plus impliqués dans le reclassement professionnel éventuel des bénéficiaires du RMI - à la fois pour discuter de la validité et de la qualité des actions proposées dans les contrats, surtout celles qui sont orientées vers la formation ; pour recenser plus systématiquement les possibilités d'embauche, même à durée déterminée, en diffusant plus largement les facilités accordées en ce cas, et en dissipant l'impression qu'il s'agit d'un "chèque en blanc" dont l'employeur doit assumer tous les risques, sans n'avoir plus de recours auprès des rédacteurs du contrat. Enfin, l'exemple des cas réussis de réinsertion devrait avoir une large publicité pour valoriser "le capital humain" que représentent les bénéficiaires du RMI dans leur diversité.

Il est vrai que cette offre de travail passera sans doute peu par les circuits classiques, même si l'ANPE y joue un grand rôle. Le "coup de

pouce" supplémentaire, qui accompagne le contrat attaché au RMI, marqué par une individualisation de l'attention portée à tous les aspects de la personne et de son passé, apparaît comme nécessaire pour faire accepter par des employeurs éventuels certains salariés dont la trajectoire a été atypique, ou qui n'ont pas d'expérience continue du travail. Il est tout aussi nécessaire pour stimuler le bénéficiaire, l'aider à voloriser ses capacités et le soutenir dans son adaptation. Nous nous trouvons une fois de plus en face d'un problème difficile à résoudre : celui du suivi des contrats.

4. LE SUIVI DES CONTRATS.

Dés l'instauration du RMI, il est apparu que le suivi des contrats serait le problème majeur du dispositif. C'est en effet ce qui distingue cette allocation de tous les autres modes d'intervention utilisés jusqu'alors auprès des populations en difficulté : la signature d'un contrat officialisé par la CLI, puis le préfet, implique que des moyens soient fournis au contractant pour en réaliser les clauses, et qu'un bilan puisse être établi en fin de course, non seulement sur le résultat brut déjà difficile à apprécier en bien des cas, mais sur le cheminement qu'a accompli le bénéficiaire dans une direction à laquelle -on peut l'espérer- il avait adhéré. On voit combien cet accompagnement à la fois est exigeant en temps et en disponibilité, mais de plus se distingue du travail social "classique" plus orienté vers le dialogue avec ses "clients" que vers des comptes à rendre à une instance extérieure du type de la CLI.

L'espoir des promoteurs du RMI était qu'effectivement, le suivi des contrats mobilise des acteurs largement extérieurs aux services sociaux, reconstituant ainsi des réseaux de solidarité impliquant le voisinage, les associations, voire les partenaires du monde professionnel. L'effet du RMI serait ainsi dédoublé : meilleur soutien aux personnes en difficulté, et prise de conscience parmi la population d'une responsabilité collective vis-à-vis des plus démunis.

En fait, un double débat se noue autour du suivi : quel contenu concret peut-on donner au mot "suivi" (avec ses synonymes tout aussi usités : "accompagnement", soutien, parrainage, voire tutorat...) selon les situations des contractants ? D'autre part, ce suivi est-il simple affaire de disponibilité, d'attention, de charité ou de fraternité, ou requiert-il des compétences

acquises au cours d'études ou de formations spécialisées, qu'elles soient psychologiques ou sociales ?

4. 1. Qui assure le suivi ?

En fait, dans la grande majorité des cas, le suivi du contrat est assuré par l'instructeur : travailleurs sociaux, responsables du CCAS ou de la mairie. Manosque fait exception avec 16 % de contrats suivis par des associations d'insertion (donc spécialisées dans cette responsabilité), particulièrement engagées dans le RMI.

Les intervenants insistent sur la nécessité de la proximité du "tuteur" avec la personne à accompagner, de la connaissance de sa situation en profondeur, et en même temps de l'intérêt d'assurer ce suivi dans une perspective plus globale d'action sociale auprès de ces personnes.

Les associations caritatives, quant à elles, ont adopté au début de la mise en place du RMI une attitude de retrait par rapport au suivi des bénéficiaires dans la mesure où elles n'instruisaient pas les dossiers : position sur laquelle elles sont prêtes maintenant à revenir, nous le verrons, à condition d'être partie prenante dès la définition du contrat.

C'est du reste un des points sur lequel la plupart des acteurs du RMI sont d'accord : l'accompagnateur doit être choisi dès l'élaboration du contrat, afin d'en saisir les objectifs et les implications en fonction de la personnalité du contractant, et donc pouvoir lui apporter un soutien bien adapté.

Mais en même temps qu'ils en assurent majoritairement la responsabilité, les intervenants -et spécialement les travailleurs sociaux- considèrent que ce nouveau travail constitue pour eux une surcharge difficile à intégrer dans leur activité. Faire le contrat implique déjà beaucoup de disponibilité, en particulier quand le bénéficiaire ne demande rien et qu'il faut "aller le chercher". Ensuite, il va falloir prévoir -au moins dans l'idéal- plusieurs rencontres. Car deux cas sont possibles : ou le bénéficiaire est actif, demande des informations et des conseils qu'il faut lui donner, ou bien "il fait le mort", et c'est l'assistante sociale qui doit prendre les devants et retrouver sa trace, ce qui demande du temps de toute façon. Le rêve de

certaines assistantes serait que le contractant se manifeste de lui-même quand son contrat va expirer... il est clair que cela ne se réalise qu'exceptionnellement. D'où la suggestion qui à vrai dire, ne recueille que peu de suffrages -qu'une seule assistante soit la "spécialiste" du RMI et se consacre entièrement à cette tâche en étant déchargée de son service.

Quand le CCAS est accompagnateur, une autre difficulté surgit du fait que c'est le bénéficiaire qui doit systématiquement se déplacer pour se présenter à la responsable, les CCAS du département n'ayant pas de personnel social mobile. Rares sont ceux qui, à l'exemple de celui de Sisteron, arrivent à assurer environ deux contacts par mois.

Quel que soit l'intervenant, la conviction est la même : Si l'on doit accompagner trop de contractants, on n'a plus réellement le temps de s'occuper de chacun, et le suivi est fictif.

4. 2. Déléguer le suivi ?

A la suite de ce constat de surcharge, la résistance aux possibilités de déléguer le suivi à des intervenants non-professionnels peut apparaître paradoxale. Mais de la part des travailleurs sociaux en particulier, cette opposition (avant même de savoir s'il y aurait des volontaires) fait la quasi-unanimité : *"C'est un travail d'assistante sociale"*. Des accompagnateurs bénévoles, même s'ils appartiennent à des associations, risquent à leurs yeux de projeter leurs propres jugements, ou au contraire de "se laisser avoir" par l'intéressé ; en cas de trop grosses difficultés, l'intervenant bénévole se découragera, vivra la situation comme un échec ; enfin, la continuité ne sera pas assurée avec autant de sûreté que peut le faire un service social.

Toutefois, cette position qui peut paraître *"corporatiste"*, ou plus exactement qui correspond sans doute à un besoin plus ou moins conscient (et sans doute en partie fondé) de justifier de l'utilité d'avoir une formation, des techniques, du recul pour mener cette action, est fortement nuancée par les partenaires du RMI qui ne sont pas des travailleurs sociaux. Il leur semble en effet qu'il faut distinguer les différents modes d'accompagnement à assurer : c'est vrai qu'il y a un suivi qui relève plus de l'action sociale classique, avec un versant psychologique important ; mais il

y a aussi, surtout pour les contrats touchant à la santé, au logement et surtout à l'emploi un versant *"technique"*, articulé au domaine même dans lequel le contrat se situe et qui pourrait relever d'un autre mode de suivi, par des spécialistes du domaine considéré.

On distinguerait alors deux suivis s'exerçant concurremment : un suivi technique, et un autre basé davantage sur l'écoute et la situation générale du bénéficiaire.

Certains interlocuteurs analysent le contenu du suivi de façon plus nuancée encore, car ils le décomposent en trois types d'actions qui leur paraissent correspondre, en fait, à ce que peut (et devrait ?) être l'environnement d'un bénéficiaire du RMI :

- Un accompagnement en quelque sorte *"programmé"* , prévu dans le contrat avec un échéancier, assuré par l'instructeur, qu'il soit le CCAS, une A.S., un éducateur AEMO, un intervenant de l'ASP...

- Un accompagnement lié aux mesures qui constituent le fonds principal du contrat : médecin du CHAA, médecin effectuant le bilan de santé, responsable de stage, DDE ou office de tutelle, société d'HLM, responsable d'un foyer, employeur ayant accepté un stagiaire CES, CRE, ou CRA... Ces aides se situeraient aux moments opportuns où le bénéficiaire doit se rendre compte de ses capacités et de ses difficultés dans le domaine considéré.

- Un accompagnement spontané venant de l'entourage : famille, voisins, associations caritatives, et même éventuellement, bénéficiaires du RMI entre eux durant les stages, en foyer... quand ils commencent à émerger de leur isolement.

Le suivi serait vu alors comme un *"binôme"*, entouré de satellites, avec une intervention plus suivie et organisée d'un côté, plus ponctuelle de l'autre. La coordination devrait bien entendu être assurée par le responsable principal : devrait-il être obligatoirement un travailleur social ? L'essentiel est que ce soit quelqu'un qui prenne le temps de connaître le bénéficiaire et de se faire connaître de lui, et qu'une confiance mutuelle s'établisse...

En zone rurale, se rajoute en outre la difficulté d'un tissu social restreint où les situations sont connues : la proximité géographique peut alors être un obstacle à la confiance, et un intervenant extérieur avoir plus de chances de bien correspondre à la fonction de suivi, parce qu'étant *"neutre"*.

4. 3. Investir dans le suivi

Etape-clé du dispositif, le suivi nécessite donc qu'on réfléchisse sérieusement aux problèmes qu'il pose -et ceci d'autant plus que le flux des nouveaux arrivants se ralentit et laisse désormais plus de répit. Faut-il rappeler que si la durée des contrats tend à s'allonger, il sera aussi plus facile de mettre en place un suivi sérieux et non de pure forme au moment où le contrat expire ?

- Un certain accord semble se faire sur le principe d'associer au moins deux intervenants au suivi, sous réserve de la cohérence de leurs interventions, embryon d'un *"réseau"* que le bénéficiaire devrait peu à peu reconstituer par lui-même. Le problème de la responsabilité principale reste posé, en particulier par les travailleurs sociaux qui la revendiquent au nom de leur professionnalité. Il semble important par ailleurs de ne pas obliger le contractant à *"déballer"* son histoire auprès d'intervenants multiples, ce qui implique de bien spécifier les modes d'intervention de chacun.

- Les qualités de l'accompagnateur sont essentielles : à la fois professionnelles et humaines. Il faut être formé (au moins au minimum pour prendre un peu de recul, écouter, comprendre pourquoi il y a eu échec et savoir redonner du dynamisme) ; mais il faut aussi être mûr, avoir une expérience de la vie, comprendre l'aspect pédagogique du contrat et pas seulement sa lettre.

- Le collectif est le lieu où le suivi doit être organisé, en même temps que le contrat est élaboré, et où on doit en vérifier les étapes. Mais la CLI a un rôle important pour *"recruter"* et motiver les accompagnateurs, en particulier s'il s'agit de bénévoles. Ce devrait être une de ses préoccupations.

- Il est impensable de laisser aux instructeurs seuls la tâche d'effectuer 50 ou 100 suivis. D'où l'appel indispensable à d'autres personnes, en

sachant que cela leur demandera un bon niveau d'implication et de technique. C'est dans ce cadre que se situe la proposition des associations, Secours Catholique et Croix-Rouge, d'assurer des suivis sous réserve d'être présentes lors de l'élaboration des contrats et de recevoir une formation.

Un stage de formation (2 jours + 1 jours ultérieur) destiné à des accompagnateurs a été mis en place en 1991 pour 7 bénévoles du Secours Catholique et 7 de la Croix-Rouge du département -1 par CLI. Cette courte formation sera financée par le Ministère de la Santé et de la Solidarité, par le PDI et par les associations concernées ; elle sera centrée principalement sur l'apprentissage de l'écoute et la lutte contre les *"préjugés"*, ainsi que sur les problèmes propres à ce type de suivi. Les associations espèrent que les participants seront de futurs animateurs pour susciter d'autres initiatives d'accompagnateurs bénévoles.

Il ne faut pas se dissimuler en effet les difficultés de cette mobilisation. Le CCAS de Manosque avait tenté d'y intéresser un club de personnes du troisième âge, qui ont reculé en ayant peur de s'engager. Mais l'effort de recrutement de volontaires n'a sans doute pas été assez intense jusqu'ici. C'est pourquoi à Saint-André, l'animatrice de la CLI prévoit de contacter les mairies pour faire venir aux collectifs des délégués chargés de l'aide sociale dans leur commune, afin qu'ils soient intégrés au processus avant la signature du contrat et conjoints avec l'assistante sociale pour assurer le suivi. Eventuellement, ce pourra être aussi quelqu'un qui ait des compétences particulières au niveau de la commune ou du canton. Une première démarche en ce sens a abouti à ce que ce soit le maire lui-même qui accepte de rencontrer les bénéficiaires du RMI avec l'assistante sociale.

Tout est encore à inventer dans ces nouveaux modes de collaborations, dont les richesses et les difficultés sont sûrement bien différentes selon la taille des communes.

Les problèmes pratiques de temps et de coût (par exemple la prise en charge des déplacements des bénévoles) sont aussi à mettre au point.

Mais il est clair que c'est autour de ce soutien individualisé que le RMI joue ses chances en ce qui concerne l'insertion. On en voit déjà la preuve dans les cas heureux où des bénéficiaires du RMI chômeurs de longue durée

que l'ANPE n'avait pas pu reclasser faute de moyens pour un suivi personnalisé, ont pu accéder à un emploi à la suite d'un contrat d'insertion qui a davantage mobilisé les intervenants locaux. Là encore, le temps que l'on passe est un facteur-clé du succès.

5. LES BENEFICIAIRES DU RMI FACE A LEURS CONTRATS

Discuter de leur contrat avec les bénéficiaires du RMI, c'est mieux comprendre comment ce contrat se place dans leur cheminement vers une éventuelle réinsertion ; mais c'est aussi mieux se rendre compte de la conscience qu'ils peuvent avoir de cet élément novateur du RMI par rapport à d'autres allocations sociales. Si l'on voulait résumer schématiquement à partir de la trentaine de cas étudiés (tous en possession d'un contrat en cours ou en passe d'être renouvelé), on pourrait dire ceci : la plupart adhèrent au principe du contrat, contre-partie de l'allocation ; mais beaucoup -même parmi les convaincus- n'ont pas toujours une conscience très claire de son contenu et de son déroulement : est-ce parce qu'ils ne sont pas suffisamment participants à son élaboration ?

5. 1. L'implication personnelle dans le contrat.

Aucun n'a remis en question l'idée d'une contre-partie dans la mesure où *"ils ne demandent qu'à travailler"*. Le fait de signer un contrat neutralise en quelque sorte l'impression *"qu'on leur ferait la charité"*. La proposition d'insertion est, de manière générale, considérée comme normale et même souhaitable, sauf lorsque toute perspective de retour à l'emploi apparaît comme lointaine ou irréalisable. Le RMI signifie en effet pour eux *"recherche d'emploi"* : en percevant le RMI, on s'engage dans cette voie.

1) Lorsqu'ils en font la demande, les allocataires sont pourtant peu au courant des clauses de leur engagement. Ils confondent l'ouverture des droits et le contrat, qui souvent n'arrive que bien plus tard. Si la majorité d'entre eux connaissent les dates approximatives du début et de la fin du contrat, bien peu en explicitent clairement le contenu. Il semble que cette connaissance soit liée à la façon dont le contrat a été négocié : si un projet personnel a été reconnu, s'il y a eu négociation réelle, le bénéficiaire est bien au courant. Si c'est le service instructeur qui a plus ou moins décidé du contenu, l'implication est faible comme elle est faible pour ceux qui ne

perçoivent qu'un RMI très amputé. L'existence d'un projet personnel est donc un facteur important (même si, en définitive, le contrat ne s'y réfère pas directement) : on connait la contre-partie, mais on sait parfois qu'on peut y échapper plus ou moins. Enfin, ceux qui ont une grande distance culturelle à l'administration sous toutes ces formes, et aux institutions, comme par exemple les tziganes, voient plus le RMI comme un secours, un revenu que comme un facteur d'insertion dont ils ressentent moins le besoin, ayant leurs propres réseaux de soutien.

2) Le lien entre le contrat et les actions à entreprendre n'est pas toujours clair. Certains connaissent les clauses avec précision, et sont en cours de les réaliser (par exemple sont en stage, ou en CES, ou ont fait un bilan professionnel...). D'autres exécutent les clauses sans bien en connaître la teneur et sans faire un lien explicite avec le contrat. Enfin, certains (qui cultivent un projet personnel différent) gardent leurs distances, tout en exécutant formellement le contrat. On peut ainsi jouer à cache-cache avec l'instructeur, ou au contraire l'utiliser pour la réalisation d'un projet dans une sorte de partenariat. La dialectique droits/devoirs inhérente au contrat prend ainsi des nuances très différentes.

Pour ceux qui ont une vue plus imprécise du contenu, l'essentiel est la conscience qu'ils ont *"d'avoir fait quelque chose pour le RMI"*, de *"s'être bougés"*, d'avoir changé par rapport à la situation antérieure : le RMI est une incitation, c'est aussi une obligation : les actions ou démarches sont une preuve qu'on le *"mérite"*.

3) On ne parle pas de la même façon des actions que l'on mène (ou qu'on a menées) selon le contenu du contrat : on parle peu des mesures concernant le logement ou la santé, soit par auto-censure, soit parce qu'on les relie mal au RMI. On parle surtout des démarches concernant la recherche d'emploi, des stages réalisés ou en projet : cette attitude reflète la représentation de l'insertion qu'ont les bénéficiaires, axée quasi-exclusivement sur l'insertion professionnelle. Le RMI est une aide à l'emploi, qui permettra de retrouver un statut dans la société.

5. 2. L'élaboration et le déroulement du contrat.

1) Le temps de latence avant la signature du contrat paraît utile à ceux qui ont une visée précise et personnelle quant à l'objet du contrat : il permet de *"prendre le temps de bien réfléchir"* , *"de ne pas se précipiter"*, ce qui aboutirait à un échec. Mais l'attente de mesures concrètes apparaît long, très long... *"c'est mauvais pour le moral"*, que ces *"temps morts"* précèdent le premier contrat ou un renouvellement. Le soulagement éprouvé en début de contrat se transforme progressivement en angoisse lorsque la fin approche, davantage encore pour ceux qui comprennent mal ce qui va se passer et à quelles conditions l'allocation continuera à leur être versée même si le contrat n'a pas été intégralement rempli.

2) La relation *"insertion = emploi"* fait que le contenu du contrat est souvent mal compris par ceux qui n'ont pas de qualification, ou qui ne veulent pas exercer le métier qu'ils ont plus ou moins préparé ; les étapes intermédiaires (stages, formation...) apparaîssent comme inutiles, ou inefficaces, et sont refusées par ceux qui ont un niveau particulièrement bas, ou qui sont encore à-demi dans un emploi antérieur (artisans, agriculteurs...). L'éloignement d'une reprise plausible de l'activité professionnelle aboutit sur un paradoxe : c'est quand elle est apparemment la moins probable que la nécessaire progressivité des étapes n'est pas acceptée.

C'est pour répondre à ce scepticisme, sans doute, que les contrats concernant le logement, la santé ou les problèmes administratifs comportent généralement aussi une clause plus axée sur un objectif d'emploi, même si elle ne doit se réaliser, en fait, qu'après plusieurs étapes.

3) Le nombre de contrats signés successivement ne varie pas avec l'ancienneté de l'ouverture des droits, mais avec la durée des contrats successifs. Les contrats de 3 à 6 mois sont souvent axés sur des *"projets professionnels flous"*, une recherche d'emploi mal précisée qui constituera sans doute une phase de tâtonnements ; ceux de 9 à 12 mois se retrouvent à propos des problèmes de santé, de réinsertion sociale... Au fur et à mesure du renouvellement, le contrat se transforme : il devient moins flou, mieux ciblé sur une formation qualifiante pouvant déboucher sur un métier précis, en cohérence avec le projet personnel. Avant d'élaborer un projet

plus précis, il faut donc laisser souvent le temps de résoudre d'autres problèmes (médicaux ou administratifs).

Pour les bénéficiaires dont la vision des démarches à effectuer vers l'emploi reste floue, et qui pensent que leur embauche se fera presque automatiquement, qui veulent simplement *"travailler"* , qui idéalisent le retour à une activité professionnelle, la progression d'un contrat à l'autre apparait moins nettement : bilans, AIF, stages en alternance... n'aboutissent que lentement à une vision plus réaliste des démarches concrètes qui seront à effectuer.

Comme le laissaient penser les trajectoires, plus la situation est complexe et les périodes d'instabilité prolongées, plus le contenu du contrat sera progressif et devra permettre un réapprentissage des contraintes : c'est ce que révèle l'expérience des bénéficiaires face aux différents contenus des contrats, que nous allons préciser.

5. 3. Les contrats d'autonomie sociale et de logement

En ce qui concerne les mesures visant à améliorer le logement, il s'agit généralement de cas d'expulsion, ou de rupture conjugale qui ont entraîné le départ du logement... C'est-à-dire des situations d'urgence, qui n'ont pas trouvé encore de solution. L'attitude du contractant est la même que pour certaines démarches administratives qui ont échoué (par exemple auprès de la COTOREP) : l'allocataire a l'impression de se trouver face à un monde ""*kafkaïen*", dont il ne comprend pas les règles, et il est dans l'incapacité de débloquer seul cette situation. Le contrat est vu comme le moyen d'obtenir un nouvel appui, de bénéficier de l'aide d'un "expert" bien introduit qui lui permettra d'obtenir gain de cause auprès d'un propriétaire, de la société d'H.L.M., ou d'une commission : cette attente est donc très personnalisée, et la déception rapide si l'intermédiaire pressenti n'agit pas ou n'est pas efficace.

En ce qui concerne la santé, les contrats diffèrent selon l'évaluation faite par l'instructeur de la durée de remise en état. Quand il s'agit de cas difficiles (alcoolisme, problèmes psychologiques...), le contrat consiste plus en une incitation, en conseils, en contacts à maintenir qu'en démarches codées et précises. Si la situation ne progresse pas, certains contrats

ultérieurs comporteront une demande d'AAH. Par contre, quand les problèmes de santé étaient surtout liés à l'absence de couverture sociale, ils sont beaucoup plus courts et portent sur des soins précis : yeux, dents... c'est du reste pour cela que la personne a demandé le RMI, et il n'y a pas besoin de refaire un deuxième contrat sur le sujet.

De toutes façons, on parle peu de problèmes de santé dans les interviews quand ils sont lourds, surtout de problèmes psychologiques ou de dépression ; les contacts avec le CHAA sont par contre évoqués de manière positive, certains y trouvent réellement une aide efficace et le disent.

Les bilans de santé figurent assez souvent dans les contrats d'autonomie sociale : ils sont généralement passés sous silence. Sans doute ne tient-on pas trop à étaler ses problèmes devant une inconnue ; mais on peut penser aussi qu'il est parfois difficile d'assumer un diagnostic qui a révélé des difficultés dont on n'avait pas conscience. C'est une des ambivalences des effets des *"bilans"*, surtout s'ils n'ont pas un suivi et ne débouchent pas sur un soutien.

En définitive, problèmes administratifs, problèmes de santé et problèmes de logement sont souvent liés dans le même contrat (ce qui, du reste, était apparu aussi dans *"l'analyse des correspondances"* basée sur l'approche statistique au chapitre 4). La succession des contrats, la cohérence des étapes qui prennent les problèmes un par un, balisent en quelque sorte le parcours de réinsertion : les intéressés ne voient pas toujours clairement la succession des phases, mais la confiance qu'ils ont dans ceux qui accompagnent ce parcours sont un élément fondamental de son succès, ainsi que la continuité de l'allocation.

5. 4. Bilans professionnels et stages.

Ils sont proposés comme des étapes nécessaires avant le retour à l'emploi. On peut toutefois se demander s'ils sont bien perçus comme tels par les contractants qui comme nous le voyions, souhaitent avant tout *"travailler"*.

1) Bilans professionnels. Un accent important avait été mis en 1989 sur ce poste dans le PDI ; pour 1990 et 1991, la déflation a été très sensible : il semble en effet qu'en plus du tassement de la courbe des nouveaux arrivants, ces bilans (qui constituent par ailleurs un marché lucratif pour les organismes qui les assurent). n'aient pas abouti aux résultats escomptés.

Les bénéficiaires qui sont passés par la phase de bilan en parlent peu. *"C'est une parenthèse vite oubliée"*, d'autant plus qu'à leurs yeux, il ne débouche sur rien, peut-être parce qu'il a été décevant, qu'ils n'ont pas bien reçu ou compris les conclusions ; parfois aussi, le niveau ne convenait pas et le bénéficiaire a été renvoyé à son sentiment d'échec. Il semble que, si le bilan s'insère dans un projet, et concerne des personnes qui ont de réels acquis à valoriser, il atteigne son but, à condition d'être bien explicité ; mal préparé, ou conçu comme une manière *"d'occuper"* les intéressés avant de trouver une mesure plus appropriée, il ne sert à rien et provoque plus de déception que de stimulation.

Assurés désormais par le GRETA, adaptés pour le niveau RMI, et largement relayés par les S.O.A. (sessions d'orientation approfondie) -sur lesquelles les avis sont beaucoup plus positifs-, la signification des bilans devrait mieux apparaître à ceux dont le contrat comporte cette clause, au demeurant mieux *"ciblés"* aussi.

2) Les stages. C'est la démarche la plus fréquemment inscrite dans les contrats. Les bénéficiaires les relient toujours positivement ou négativement à leur espoir de retrouver ou trouver un emploi, même s'ils ne sont pas toujours très capables de les identifier et d'en décrire le contenu. De toutes façons, comme dit l'un d'eux, *"les stages, c'est dans l'air"*.

Lorsque les stages arrivent en début de contrat et de perception de l'allocation, ils en perçoivent souvent mal le sens et l'utilité, et s'étonnent que le stage ne débouche pas directement sur l'emploi attendu. D'autres n'ont connu depuis l'école que ce type d'activité : une succession de stages. *"c'est mieux que rien, de toutes façons, il n'y a rien d'autre..."*. Le contenu, alors, n'importe plus : le stage devient à la fois un pis-aller et une fin en soi. *"je suis inscrite au prochain stage qui va démarrer, je ne sais pas lequel..."*. Même si la qualité de stagiaire donne une certaine *"identité sociale"*, et permet de percevoir l'allocation, le flou de ses finalités renforce le flou des

projets d'avenir. A la fin de chaque stage se repose toujours le problème de l'emploi à trouver ; on vit dans le provisoire, peu ou pas rémunéré, et sans pouvoir payer un logement et s'autonomiser par rapport aux parents.

Certains se retrouvent parfois dans un stage qu'ils ont choisi, mais qui est sans rapport avec le contenu du contrat, grâce à une démarche personnelle (et à une relation privilégiée par exemple avec l'ANPE), mais en désaccord avec l'instructeur qui ne croit pas à leur projet. Ils accomplissent docilement par ailleurs les clauses du contrat, tout en gardant une certaine distance. *"Je veux tout ce qu'on veut pour moi, à condition que je puisse faire par ailleurs ce qui me plaît"*. Ils espèrent en même temps que leur stage va déboucher sur une insertion professionnelle (par exemple dans l'entreprise où ils l'ont fait). Il est clair que ce sont plutôt des bénéficiaires qui ont des *"moyens"* personnels d'autonomisation et de compréhension des rouages du dispositif.

Ceux qui ont un projet moins précis vivent sur un mode incantatoire l'espoir d'obtenir un emploi, avec une conscience plutôt négative de ce qu'ils veulent faire : *"pas ceci, pas cela"*... Cet espoir flou d'un emploi est d'autant plus fort que l'intéressé est au début du processus et que la première formation n'est pas terminée. Le stage est vécu déjà comme le prélude à un statut de travailleur, et redonne une image plus valorisante de soi ; mais cet espoir diminue au fur et à mesure des stages effectués.

Au total, l'image positive des stages peut donc provenir soit du réel intérêt pour le contenu du stage quand il correspond à une visée précise, soit parce qu'il permet une reprise de contrat avec le travail (par exemple après une période de chômage), soit parce qu'il peut offrir un revenu suplémentaire... mais aussi parce que c'est une occasion de sortir de son isolement, de reprendre l'habitude des contacts sociaux, de retrouver confiance.

De ce fait, les points négatifs qui sont soulignés ne concernent pas tant les contenus, sauf quand les stages n'ont pas été réellement choisis, que certaines conditions de leur organisation. D'une part, les modifications permanentes des types de stages offerts ne permettent pas aux bénéficiaires de se *"retrouver"* et de savoir où ils en sont, et entraînent des problèmes administratifs (exemple : un stage PLIF qui devient un C.E.S.). D'autre part,

les stagiaires se plaignent des conditions matérielles : en particulier l'éloignement du lieu d'habitation sans avoir d'hébergement assuré sur place.

Mais il est évident que le reproche principal est l'apparente inefficacité de certains stages pour retrouver un emploi, seul objectif valable à leurs yeux, et ceci même quand le stage n'a pas cette finalité première : l'impression de stages qui *"tournent sur eux-mêmes"* risque à terme d'accroître la démobilisation.

5. 5. Le mythe du retour à l'emploi

A la base de toute acceptation d'une démarche d'insertion inscrite dans un contrat, le bénéficiaire suppute qu'elle va faciliter son retour au travail. Les clauses concernant le logement ou la santé sont considérées souvent (sauf par les plus âgés) comme une *"transition"*, si nécessaire soit-elle en elle-même. Le mythe du retour à l'emploi ne disparaît que pour quelques tenants d'une idéologie du libre choix du mode de vie qui refusent de se laisser enfermer dans une "case" de normalisation ; ou pour les gens usés par des démarches infructueuses depuis des années et *"qui n'y croient plus"* ; ou pour des jeunes qui ont effectué stage sur stage et qui n'ont aucune expérience du travail.

Pour une majorité, le RMI est vécu comme une transition vers l'acquisition de revenus personnels, comme une chance et un espoir de retrouver un *"créneau"* plus efficacement que par l'ANPE ; cette tension vers un *"miracle"* qui ne s'est pas produit jusqu'ici explique en partie les jugements négatifs portés par eux sur l'ANPE qui n'a pas résolu leur problème.

On s'explique pourquoi, dans ces conditions, la majorité des contrats ont inclus une clause plus ou moins précise concernant la recherche d'emploi, même si elle est lointaine et accompagnée d'autres objectifs plus concrets.

Une partie des contrats vise l'emploi à travers la participation aux stages, mais aussi l'octroi de *"petits boulots"* proposés par les associations intermédiaires. D'autres contrats consistent en une incitation à la recherche

directe d'un emploi : elle concerne des personnes qui ont peu été insérées dans l'emploi jusqu'alors, mais qui ont plus ou moins subvenu à leurs besoins à travers des petits travaux au noir, ou grâce à la prise en charge par leur famille. L'accent est mis alors, même s'il y a proposition de stage, sur un bilan d'orientation approfondi et sur des démarches concrètes à effectuer dans la ligne d'un projet.

Finalement, ce désir majoritaire de retourner à l'emploi ou d'entrer sur le marché du travail de la part des allocataires coïncide avec les objectifs des responsables du RMI, en particulier les élus ou les représentants du monde professionnel, qui ne conçoivent pas d'insertion sans un travail rémunéré. Encore faut-il que l'offre d'emplois y corresponde : ce qui implique une action volontariste non seulement de la part des bénéficiaires du RMI que l'on a tendance à rendre plus ou moins responsables de leurs échecs sur le marché du travail, mais de tous les responsables locaux, dans la voie du développement. Les transitions sont, certes, nécessaires, et pendant longtemps pour certains ; elles sont mieux acceptées (surtout quand il n'y a pas de projet précis) quand elles sont assurées par des *"petits boulots"* ou des travaux intérimaires que par des stages sans finalité précise. Mais les transitions qui s'éternisent risquent d'entraîner le découragement, surtout chez ceux qui n'avaient pas, au départ, une vue bien réaliste de leur réinsertion professionnelle : l'expérience des stages qui sont un *"éternel retour"*, les contrats temporaires qui s'interrompent sans suite (CES ou CRE), les refus d'embauche n'encouragent pas à continuer des démarches.

5. 6. Le *"suivi"* constitue-t-il un vrai soutien ?

1) Les rapports avec les instructeurs qui assurent le suivi des contrats sont généralement considérés comme positifs par les bénéficiaires, qu'il s'agisse d'un CCAS, d'une A.S., ou d'un foyer d'accueil. Ils évoquent volontiers l'aide reçue pour obtenir un stage, (qu'ils comparent parfois avec le soutien plus lointain de l'ANPE), les visites de l'A.S., à domicile, l'entremise pour des démarches administratives... Les déceptions viennent lorsque leur attente était trop forte ou mal ajustée (par exemple lorsque le contractant imagine qu'on va lui proposer des emplois), ou lorsque la passivité décourage l'accompagnateur, ou encore lorsque au contraire un projet très précis du contractant ne coïncide pas avec les visées de l'instructeur. Il y a aussi des cas de carences réelles du suivi (par exemple en

cas de changement ou d'absence de l'A.S.). En certains cas, lorsqu'on adresse le bénéficiaire à une tierce personne, le contact ne se noue pas.

Même en cas de suivi direct satisfaisant, les difficultés relationnelles avec le réseau social environnant, les administrations ou les municipalités contredisent partiellement le travail interpersonnel avec l'accompagnateur en particulier lorsqu'une image dévalorisante de lui-même est ainsi renvoyée au bénéficiaire du RMI.

2) 3 types d'attitudes se dégagent donc face au suivi :

- une relation basée sur l'appel à l'aide, et la demande de conseils pour résoudre des problèmes. Elle peut être vécue comme une relation de confiance avec une forte dépendance à la personne de l'accompagnateur dont on sollicite avant tout l'écoute ; ou bien comme une sorte de partenariat où l'aide pour réaliser un projet est primordiale, et est considérée comme une sorte de droit au même titre que l'allocation.

- quant le bénéficiaire avance peu dans son projet, qu'il a tendance à se sentir incompris, le suivi est vécu comme un contrôle et de ce fait, la méfiance s'instaure, et le découragement s'accentue. Mais le *"le contrôle"* peut être vécu positivement -comme une sorte de conséquence inhérente à l'octroi du RMI- quand le bénéficiaire a au contraire un projet négocié et se sent plus à l'aise dans son statut. En ce cas, il devance même parfois le suivi, vient spontanément rendre des comptes, afin de garder une certaine autonomie dans sa démarche.

- enfin, le suivi peut être perçu comme plus administratif : l'accompagnateur est la personne qui établit le dossier, ouvre des droits. Une relation plus anonyme s'établit. Il s'agit en général de bénéficiaires ayant une notion vague (ou pas de notion du tout) de ce qu'est un contrat.

3) Outre l'accompagnateur au sens strict, les bénéficiaires d'un contrat peuvent reconstituer un réseau de contacts. Les démarches proposées ou conseillées par l'accompagnateur les amènent à rencontrer d'autres personnes, et ils ressentent en certains cas le sentiment de se retrouver dans un vaste réseau d'aide. L'introduction dans ces réseaux rompt l'isolement et -même s'il existait antérieurement un réseau de relations- élargit le cercle

et fait sortir le bénéficiaire de son statut d'assisté : dans ce cas, il ressent le suivi comme une aide.

Lorsque la distance à l'accompagnateur est plus grande, et le suivi davantage vécu comme un contrôle, ce sont les réseaux antérieurs (quand ils existaient), qui sont seulement maintenus. Le suivi n'amène aucun élargissement, ce n'est pas ce que les bénéficiaires en attendent.

Dans le cas d'une attente forte et peu réaliste par exemple vis-à-vis de l'emploi; l'espoir non satisfait entraîne une désillusion et un repli sur soi, le suivi lui-même étant vécu comme un contrôle négatif.

4) Il serait intéressant de confronter ces attitudes envers le suivi avec les difficultés rencontrées pour l'assurer par les responsables du dispositif. On voit émerger dans les réactions une différenciation entre un besoin d'écoute et un recours à une aide plus technique (conseils pour la réalisation d'un projet ou de démarches). Ceci correspond au projet de certains responsables du RMI d'élargir le suivi hors du champ direct des instructeurs, parfois en envisageant deux types d'aides concomitantes, de nature différente, et en systématisant autant que possible le passage du suivi personnalisé à l'appartenance à un réseau de solidarité.

5. 7. L'insertion apparaît-elle efficace aux intéressés ?

Au-delà d'une certaine incrédulité quant aux chances réelles d'insertion et de la désillusion venant de stages successifs qui n'ont pas eu de suite, aucun bénéficiaire ne semble encore totalement découragé (peut-être ceux qui n'ont plus d'espoir ont-ils quitté silencieusement le dispositif). Ceux qui y restent sont d'accord avec le principe de l'insertion contractuelle, car elle leur permet de bénéficier de priorités pour certains stages ou certains contrats, et, quel que soit ce qu'ils en retirent, cela leur permet de reprendre contact avec le monde du travail ou sa périphérie. Le fait d'avoir à rendre des comptes soutient et motive.

- Le RMI constitue donc *"une nouvelle chance"*, en particulier aux yeux de ceux qui ne sont pas trop éloignés du monde du travail. Il ouvre des portes, derrière lesquelles se trouve peut-être une embauche future. Encore faut-il ne pas avoir abandonné *"la proie pour l'ombre"*, c'est-à-dire un

travail temporaire ou jugé inintéressant mais qui existait, pour solliciter le RMI et n'avoir que des perspectives hypothétiques.

Cette chance semble pourtant, aux yeux de certains jeunes ou de ceux qui caressent un projet jugé inacceptable, être un peu trop directive : *"une case"* vous est proposée, et une seule, même si elle ne vous convient pas ; il faut à toute force être *"reclassé"*.

Pour certaines catégories qui ont besoin d'être renflouées financièrement pour remonter une entreprise, le soutien du RMI n'est pas suffisamment efficace pour être un garant en vue d'obtenir des crédits, et l'idée d'une réinsertion n'a donc pas grand sens.

- Ceux qui sont démobilisés au départ doivent d'abord être stimulés. La proposition de *"petits boulots"* ne répond pas à leur espoir d'avoir un *"vrai travail"* qu'ils pensent devoir chercher par eux-mêmes. La situation peut soit stagner plus ou moins longuement, soit s'orienter vers une évolution positive, si le soutien accordé correspond à une prise en charge plus effective. Le processus de dégradation matérielle et psychologique est, en tous cas, stoppé.

- Un effet plus subtil du soutien concerne en effet la resocialisation, quand le suivi est vécu comme une sortie de l'exclusion et que le fait même du *"contrat"* est perçu comme une reconnaissance de capacités latentes ou simplement du fait qu'on *"existe"*. Pour certains, ce sera alors le désir de rentrer dans un jeu social *"normal"* auquel on ne pouvait prétendre jusqu'alors, l'exemple le plus typique (même s'il est sans doute rare) étant celui d'une bénéficiaire du RMI qui a cherché à régulariser sa situation de travail au noir comme assistante maternelle.

En fait, toute une gamme d'attitudes se développe chez les bénéficiaires d'un contrat, lui donnant une efficacité qui revêt des formes différentes : n'ayant qu'une vague idée de leur avenir, certains vont utiliser ce temps et les moyens donnés pour la creuser et la préciser ; d'autres vont les utiliser pour réaliser une visée précise en obtenant un contrat qui y corresponde ; d'autres vont *"gommer"* au maximum ses exigences quand elles s'opposent à l'organisation de leur vie ; mais pour un grand nombre,

le contrat sera l'occasion d'un redémarrage qu'ils n'auraient pas pu tenter seuls, ou avec l'aide des circuits institutionnels préexistants.

Certes, nous l'avons constaté (chapitre 4), la composante financière du RMI joue un grand rôle dans ce processus, par la sécurité relative et l'autonomie économique qu'elle procure. Pour certains bénéficiaires âgés, ou malades, ou trop loin de l'univers du travail pour le réintégrer, ce facteur l'emporte de très loin sur le contrat, qui ne peut avoir qu'un contenu incertain, ou secondaire.

Mais pour la grande majorité des bénéficiaires, le RMI, à cause du contrat qui y est attaché, se différencie nettement des autres allocations financières qu'ils connaissent ou ont connu : le contrat est le signe tangible de leur participation, en leur redonnant une certaine *"dignité"* ; ils ne reçoivent pas l'aumône de la collectivité. Et il leur procure des moyens et un soutien pour sortir de l'exclusion et de la dépendance. Ils peuvent retrouver le droit à l'existence. Ils vivent le RMI comme une situation d'aide inversée : l'argent récompense le mérite, en attendant de sanctionner le travail.

Mais c'est une *"situation intermédiaire"*, dont le statut et les modalités ne sont pas forcément très claires ni à leur yeux, ni à ceux des autres. En particulier, les conditions pour y rester ne sont pas précises : l'allocation s'arrêtera-t-elle si les clauses de l'insertion ne sont pas remplies ? Le soutien octroyé disparaîtra-t-il avec la fin de l'allocation ? la sécurité un peu retrouvée se double donc d'une inquiétude qui perdure, et s'aggrave en fin de contrat.

Comme toute situation intermédiaire, certains souhaitent ne pas la voir se prolonger trop longtemps. L'aide apportée par l'allocation et le contrat est indéniable, mais comme le dit un des bénéficiaires, *"c'est bien à condition de ne pas y rester trop longtemps"*.

CONCLUSION

L'examen de l'élaboration, du contenu, du suivi des contrats tels que les voient les différents acteurs débouche bien évidemment sur les questions centrales posées par ce dispositif original : la clause d'insertion distingue en effet le RMI de toutes les autres formes de secours préexistantes dans l'arsenal des mesures sociales [61] ; et elle le distingue aussi des *"revenus minimums"* versés dans d'autres pays d'Europe (tels que la Belgique) ou d'Amérique du Nord (Canada) qui consistent seulement en une allocation financière, même si un soutien social peut-être assuré en certains cas.

Parmi les importantes questions posées, on retiendra d'abord un préliminaire : l'amélioration des outils de connaissance des contrats, sans oublier le repérage des *"sorties"* négligé jusqu'ici, et pourtant essentiel pour améliorer le dispositif d'insertion et le rendre crédible.

La place des acteurs qui interviennent aux différentes phases du contrat gagnerait ensuite à être revue. Plus les contrats s'enchaînent, plus les partenaires non-travailleurs sociaux semblent se dégager de l'élaboration et du suivi. Or, il apparaît bien que c'est précisément au moment de la détermination des contrats -qui couvre une large diversité de domaines, avec une connotation nettement tournée vers l'activité professionnelle à la demande même de la plupart des intéressés- que la pluralité des compétences des intervenants est précieuse. Nous avons vu aussi que le suivi gagnerait, tant pour démultiplier les forces, et donc le sérieux de cet accompagnement, que pour *"coller"* au mieux aux objectifs spécifiques du contrat, à être diversifié, confié à des intervenants d'origine et de formation différentes. Sous peine de voir le RMI se réduire à une action sociale *"classique"*, il est urgent de renforcer l'intervention des travailleurs sociaux par celle d'autres personnes, professionnelles ou bénévoles : c'est une responsabilité que les CLI devraient assumer, et qui pourrait contribuer à leur redonner de la vitalité. Il sera sans doute nécessaire en certains cas d'aller à l'encontre de la position de certains travailleurs sociaux soucieux de ne pas voir le dispositif leur échapper et leur professionnalité

---

61 *On peut s'étonner par exemple qu'une allocation comme l'API n'ait pas été explicitement accompagnée d'une clause et d'un dispositif visant à la réinsertion sociale des femmes concernées . Le sera-t-elle désormais à l'exemple du RMI ?*

concurrencée-lors même qu'ils déplorent la surcharge que leur impose le RMI.

Une autre réflexion suggérée par l'examen de la clause d'insertion s'oriente vers la durée : durée des contrats, mais surtout durée de maintien de certains bénéficiaires dans le dispositif. Il est très important de bien distinguer les raisons qui provoquent un versement prolongé de l'allocation, et le renouvellement de contrats successifs :

- certaines raisons s'enracinent dans les erreurs ou les dysfonctionnements du système : retard dans les informations sur la situation du bénéficiaires, lenteur de la mise en route du contrat, temps perdu dans les *"navettes"* entre les instances chargées de l'authentifier, manque de rigueur dans la concrétisation des mesures acceptées de part et d'autre, carences de l'offre... Il serait pour le moins inquiétant d'imputer ces retards au bénéficiaire et de le pénaliser à ce propos.

- d'autres lenteurs et prolongations apparentes renvoient en fait à une stratégie délibérée des intervenants, face à des situations complexes ou nées d'une longue dégradation ; elles justifient des délais réalistes pour permettre une progression silencieuse et souvent peu spectaculaire, mais où chacun s'efforce de persévérer à sa manière et à son niveau : accompagnateurs, travailleurs sociaux, bénéficiaire. La difficulté est que ces délais sont *"mal vus"* de certains partenaires dans les CLI ou de certains responsables locaux, d'autant plus qu'ils sont parfois incompréhensibles quand on ne peut pas -pour des raisons déontologiques évidentes- tout expliciter. Ils semblent pourtant concerner des cas pour lesquels le RMI est précisément la seule chance de briser une exclusion souvent ancienne et de plus en plus mal vécue par le bénéficiaire.

- le problème devient plus complexe quand instructeurs et autres partenaires ne voient plus très bien quoi proposer dans le contrat. *"c'est difficile de monter un projet, il y a des gens pour qui on ne sait pas quoi mettre, leur insertion passe soit par un problème d'emploi : ils ont une qualification, mais il n'y a pas de travail correspondant. Ou bien d'autres ne sont pas en état de prendre un travail, et ne sont pas encore prêts à accepter le fait qu'ils n'en sont pas capables et qu'ils ont besoin d'être soignés"*, dit une assistante sociale. Face à ces contrats *"vides"*, et à des bénéficiaires qui

n'offrent pas de répondant, la tendance est de passer à un autre dossier, surtout quand on est pressé par le temps, et de renvoyer à eux-mêmes ces cas sans espoir apparent, pour lesquels les commissions ont un peu prématurément inventé le terme *"d'incasables"*... Pourtant, ils existent et ils ont des besoins [62].

La difficulté de la réponse vient en partie des interprétations différentes (restées floues dans la loi) que l'on donne à la notion de *"contrainte"* ou *"d'obligation"* liée au contrat. Hormis les cas des *"attentes de contrat"* qui se prolongent, et dont l'amélioration du fonctionnement du dispositif devrait réduire le nombre, l'absence de contrat délibérée ou le non-respect de ses clauses constituent-ils un motif de suspension et a fortiori de radiation ? Certains bénéficiaires évitent aux responsables de s'interroger plus profondément sur cette question en disparaissant purement et simplement, en n'envoyant plus leur DTR, en ne répondant plus aux convocations ... on pourrait cependant, pour certains d'entre eux, se demander si les CLI ne démissionnent pas un peu vite parfois devant une inertie et une *"fuite"* qui sont la conséquence d'un état aigü d'exclusion. A fortiori quand il s'agit de situations connues, dont les traces sont aisées à retrouver (surtout dans un environnement socio-géographique restreint), ou même qui continuent à se manifester, mais pour lesquelles en apparence *"rien ne se passe"*. Il est, certes, important de ne pas vider le RMI de sa spécificité en gommant la clause (et donc les moyens offerts) d'insertion, même si certains pensent que la notion d'un "revenu garanti" est effectivement incluse dans le *"droit"* reconnu par la loi : le débat mériterait d'être approfondi.

Mais plus concrètement, et plus fondamentalement en même temps, la question est bien de savoir où vont ceux qui *"quittent le RMI"* sans pour autant récupérer d'autres sources de revenus, ou à qui les commissions proposent de le supprimer et qui sont radiés par la préfecture : dans quelle situation se retrouvent-ils, reperdent-ils les minces acquis que la couverture sociale ou l'ALS leur ont procurés ? Retrouvent-ils leurs réseaux de survivance antérieurs ? La réponse à ces questions lourdes tendra peut-être

---

62 *Une partie des "contrats vides" concerne des bénéficiaires en attente d'une autre allocation de survie ou d'une pension pour ces cas, il faudrait préciser si cette fonction de "transition" correspond bien à l'esprit du RMI, ce qui est tout à fait possible ; ou à des personnes souffrant d'un handicap non reconnu pour ouvrir des droits à l'AAH, et qui ne peuvent avoir l'espoir de retrouver un travail : est-ce l'AAH qu'il faut revoir ?*

à montrer qu'il ne serait pas plus *"ruineux"* pour la collectivité de montrer un peu plus de tolérance vis-à-vis de petits travaux *"au noir"* ou de passer un peu plus de temps à attendre un *"déclic"* favorable, même mineur ; de mobiliser un peu plus d'imagination parfois, plutôt que de laisser se développer à nouveau un processus de dégradation.

Le dispositif des contrats et de l'insertion manifeste sans doute un certain essoufflement, peut-être faute d'examiner clairement ces difficultés, mais aussi de s'ancrer plus solidement dans une offre en mesures très diversifiées, souples, et articulées au développement local. Les bénéficiaires du RMI ont besoin d'un suivi et d'un soutien ; les instructeurs ou accompagnateurs aussi, sous peine de découragement ; ils ne peuvent les trouver que si le milieu où ils sont implantés ne les laisse pas tout seuls.

CONCLUSION GENERALE

Cette conclusion générale ne prétend pas balayer l'ensemble des questions complexes, soulevées par un dispositif aussi novateur et multiforme que l'est le RMI dans le champ de l'action socio-économique d'aide aux plus démunis ; encore moins prétend-elle les résoudre.

Un certain nombre de réflexions et de suggestions nées de l'analyse du dispositif et de ses acteurs émaillent déjà les différents chapitres de ce rapport. Pour guider le lecteur, désireux à juste titre de tirer quelques enseignements pratiques de ce texte assez long, nous résumons les pages auxquelles il pourra se reporter dans chaque chapitre pour y retrouver des éléments plus synthétiques :

CONCLUSIONS PARTIELLES SUR LE FONCTIONNEMENT DU RMI

Chapitre 2 : Rodage du dispositif	p.19-20 manque de moyens p.22-28 fonctionnement des CLI p.28-29 collectifs p.30-32 animatrices p. 32-35 secrétariats p. 35 conclusion
Chapitre 3 : Offre en moyens d'insertion	p. 49-50 évolution future du CDI p.51-55 conclusions sur l'amélioration de l'offre.
Chapitre 4 : Les allocataires du RMI	p.107-111 profil et histoire des bénéficiaires p.112-119 groupes spécifiques p.119-121 conclusion
Chapitre 5 : Les contrats d'insertion	p.128-131 objectifs p.135-137 durée p.161-163 suivi p.174-177 l'aide à l'insertion vue par les intéressés p.178-181 conclusion

Les pages qui suivent vont s'efforcer de rassembler les points principaux qui demandent examen ou révision, aux différents niveaux de responsabilités :

- L'Etat, dans la perspective d'une modification de la législation, des textes réglementaires ou plus largement, des impulsions données aux administrations départementales selon leur situation propre.

- Le département : autorités élues et leurs services, responsables des institutions sociales ou techniques, associations.

- Les CLI et les collectifs

- Les collectivités communales dont nous rappellerons l'importance du rôle-charnière.

Ces pistes de réflexion surviennent à un moment qui semble opportun : non seulement dans la perspective de l'évolution nationale et du débat parlementaire, mais parce que les pratiques ne sont encore complètement fixées ni au niveau national, ni au niveau local. Après deux ans de fonctionnement, les instances concernées commencent à pouvoir émerger de l'urgence et de l'improvisation, et poser les vraies questions ; mais çà et là, apparaissent aussi des risques de découragement chez les plus impliqués (surtout quand ils sont peu soutenus par les autorités en place). Le bilan du travail fait et des perspectives nouvelles qui s'ouvrent devraient être de nature à les relancer pour une autre étape, en sortant du provisoire.

Afin de mieux permettre le débat autour des conclusions que l'on peut tirer d'une année de consultations et d'observations, nous les présentons autour de plusieurs thèmes traités successivement.

1) Les actions d'information et les outils de pilotage
2) Une population à réhabiliter
3) Le RMI, chemin de retour à l'emploi
4) Le fonctionnement du CLI
5) Le rôle central des communes
6) Le social désenclavé
7) La co-responsabilité entre Etat et département
8) La prise en compte des spécificités du département.

1. LES ACTIONS D'INFORMATION ET LES OUTILS DE PILOTAGE

1. Améliorer la communication

Un certain consensus semble établi autour de la déficience de la circulation de l'information : quoique le département soit peu peuplé et que les responsables se connaissent bien, et peut-être en partie à cause du cloisonnement géographique, l'information sur le RMI circule mal.

- L'information venant de l'Etat et de ses relais semble lointaine, peu diffusée : qui, parmi les responsables aux divers niveaux (par exemple dans les CLI), lit le bulletin périodique de la DIRMI ? Le langage administratif ne passe pas toujours aisément auprès de ceux à qui il n'est pas familier et apparaît peu mobilisateur. Même à l'intérieur des institutions, la compréhension des circulaires n'est pas toujours aisée, par exemple entre CNAF et CAF.

Le retour en sens inverse se fait mal : à l'échelon local, les fiches de situation des bénéficiaires "remontent" mal à la DASS, et de la DASS au SESI du ministère. Il y a peu de réunions, sinon assez formelles, qui rassemblent entre départements, par région, voire à Paris les différentes catégories de responsables, en permettant de véritable échanges d'expériences [63].

- Mais l'information ou les communications propres au département ne semblent pas non plus fonctionner de façon satisfaisante. Dans le sens "vertical", ce qui se passe au CDI semble largement ignoré par certains membres des CLI, par les communes, par les collectifs -en particulier quand il s'agit des élus. L'information technique, par exemple sur les offres d'insertion, n'est souvent disponible que par les chargés de mission ou par démarchage au coup par coup auprès des promoteurs des différentes mesures, alors que les secrétariats de CLI, par exemple, pourraient en être systématiquement avertis pour les diffuser aux instructeurs...

---

63 *Mis à part les innombrables colloques touchant de près ou de loin au RMI, généralement situés à Paris, qui n'atteignent guère les plus éloignés ou les acteurs opérationnels.*

Dans le sens "transversal", de CLI à CLI, il existe peu de rencontres possibles entre ceux qui occupent la même fonction au sein du dispositif : les réunions de travailleurs sociaux se font par service, les membres des CLI ne se voient jamais entre eux sur le thème précis du RMI. L'exemple d'initiatives comme les réunions de secrétaires des CLI, ou comme les groupes de travail qui ont permis aux membres d'administrations différentes d'échanger entre eux montre combien il est nécessaire (et apprécié par les participants) de briser l'isolement de chacun et de confronter ses expériences ou ses objectifs.

Certes, il ne s'agit pas de multiplier les réunions ; bien des messages peuvent, en outre, passer par écrit. Mais il est impossible de continuer à compter sur les seuls chargés de mission pour assurer ce rôle de vecteur de communication d'un lieu à l'autre, d'un service à l'autre. De plus, l'information de personne à personne ne saurait remplacer un débat plus collectif qui dépasse les limites des CLI. Ni le CDI, aux réunions formelles et rares, ni les groupes de travail ne suffisent à assumer la communication départementale.

2. Redonner une information de base

L'essentiel dans l'immédiat est de redonner de l'information aux différents échelons du dispositif, l'information donnée au moment du lancement du RMI étant à la fois oubliée et dépassée. On peut souhaiter qu'à l'occasion des différentes évaluations qu'il a commanditées, et des perfectionnement apportés à la législation, l'Etat propose aux départements un matériel d'information clair, attrayant, dynamisant, qui soit distribué largement jusqu'à l'échelon des CLI et des instructeurs ce qui facilitera la tâche des départements à petits moyens.

Mais, au plan départemental, le contenu de l'information à produire et diffuser aux différents acteurs doit être encore plus concrète et spécifique :

1) un nouveau guide de l'insertion, réactualisé, comme le PDI l'a prévu.

2) Une information écrite ou orale auprès des membres des CLI pour leur rappeler le rôle et les responsabilités des CLI (y compris la prise en

charge collective du développement), et les raisons de désignation de chacun nommément (beaucoup d'entre eux se demandent encore pourquoi ils ont été nommés).

3) Une documentation tenue à jour sur les actions d'insertion mises en œuvre au fil des semaines : stages, nouveaux dispositifs...

4) Un ensemble d'informations sur les résultats du RMI, par exemple l'état des bénéficiaires, certains résultats de contrats "réussis", des exemples d'expériences faites ailleurs que dans le 04 et donnant des idées... La préoccupation doit être non de superposer les "paperasses", mais de fournir sous une forme vivante et décentralisée, un peu "publicitaire", des éléments susceptibles de mobiliser les acteurs éparpillés et parfois perplexes devant leur rôle effectif.

5) Il ne faudrait pas, enfin, négliger une action suivie et appropriée en vue de l'opinion publique locale -en particulier pour lui montrer les effets positifs de la réinsertion. Cette information devrait être assurée par les spécialistes du RMI plutôt que par des journalistes locaux plus ou moins bien informés : un effort d'imagination doit être entrepris très vite pour cette opération de "relations publiques".

3) Se donner les moyens de suivre l'évolution du RMI

Il est difficile, et on le comprend, d'être à la fois acteurs, animateurs, et observateurs. Pourtant, il apparaît indispensable que l'évolution du RMI et de ses bénéficiaires dans le département ne soit pas perdue du vue, à la fois pour réajuster certaines actions, pour lutter contre des images déformées des objectifs du dispositif et pour donner du dynamisme à ceux qui s'essoufflent.

Concrètement, des actions semblent indispensables :

1) Redonner du sens aux statistiques "imposées" par l'Etat, en mettant en évidence leur utilité : donc améliorer la manière de remplir les formulaires au niveau des CLI (ce qui suppose un effort parallèle du Ministère pour revoir certaines rubriques de ces formulaires) ; et prévoir - outre l'envoi de l'échantillon d'1/12 à Paris- une exploitation

départementale continue et la transmission des résultats les plus intéressants aux CLI et aux acteurs locaux. La DASS envisage de le faire. Les statistiques des CAF -si la CNAF modifiait quelque peu les programmes de sortie des tableaux- pourraient jouer aussi un rôle utile.

2) Mettre en place activement de meilleures méthodes pour repérer les "sorties" des bénéficiaires qui quittent le dispositif. Nous avons donné des suggestions sur ce point (chapitre 5, p. 125), qui paraît fondamental pour l'avenir du RMI.

Ces observations gagneraient à être reliées à d'autres éléments de la politique locale tant économique (actions de développement, emploi, chômage...) que sociale (A.P.I., aides financières, AAH...). Le RMI a-t-il une influence sur leur évolution ?

Ce travail à la fois technique et interprétatif demande des moyens spécialisés, actuellement insuffisants. Sa "rentabilité" sera d'autant plus grande que ses résultats seront largement utilisés.

4. Des études focalisées à promouvoir

Du côté des instances ministérielles ou interministérielles, des efforts spécifiques d'amélioration des connaissances seraient à promouvoir, utilisables à la fois à l'échelle nationale et à l'échelle des départements qui seraient le support de ces observations (ou qui demanderaient des moyens pour les faire par eux-mêmes) [64]. Nous avons en première analyse repéré cinq lacunes importantes dans l'état des connaissances :

1) Les sorties du dispositif. Nous avons déjà évoqué plusieurs fois ce point : des sondages ponctuels au moment de la radiation, mais surtout des études longitudinales (pour savoir ce que devient la réinsertion à l'épreuve du temps) seraient pertinentes.

---

64 *Plutôt que des sondages nationaux, qui ne sont utilisables qu'au niveau France entière, des monographies telles que celles qui ont été mises en œuvre par la MIRE ou le CERC semblent plus profitables, car les départements peuvent les utiliser -et aussi moins "décontextualisées" sur des thèmes où les circonstances locales sont essentielles à remettre en perspective.*

2) Des bilans concrets et minutieux des mesures d'insertion soit les plus courantes (stages...), soit particulièrement novatrices et propres au RMI (stages de "redynamisation"...).

3) Des analyses des conditions d'embauche des titulaires d'un contrat RMI, tant du côté des employeurs que des allocataires -en particulier afin de déceler les circonstances facilitantes du placement, la vision qu'ont les employeurs du dispositif, les différences entre le comportement des entreprises artisanales, petites, moyennes, grandes.

4) L'influence du relogement dans le processus de réinsertion : cadre de vie, stabilisation, environnement, et celle de la gestion de l'allocation sur l'organisation de la vie du bénéficiaire.

5) Le comportement de groupes spécifiques dans le dispositif RMI : les jeunes ; les familles monoparentales ; les rapatriés d'origine nord-africaine (et leurs descendants) ; les agriculteurs ; les "sans domicile fixe" stabilisés...

2. UNE POPULATION A REHABILITER

Vis-à-vis de la population allocataire, il est notoire qu'un prisme déformant filtre la perception de certains acteurs, parfois placés à des niveaux importants de responsabilité : l'allocataire est vu -sur quelques exemples qui sont toujours les mêmes- comme un bon à rien à l'affût de se procurer de l'argent sans rien faire et qui soit "s'incruste" dans le dispositif, soit va et vient entre des petits travaux et le RMI... par rapport à ces situations, et sans rechercher leur genèse, ni ce qu'elles peuvent représenter pour ceux qui les vivent, on se donne une facile bonne conscience en les évinçant (vers quel lendemain ?) ou en les oubliant sous le prétexte qu'ils ne veulent rien faire. Derrière ces jugements, il serait intéressant de voir quelle vision pessimiste de l'humanité est sous-jacente : chacun cherche à travailler le moins possible (avec une confusion qu'on se garde d'éclairer sur le contenu du terme travail"), la vie d'assisté est lucidement choisie par des personnes maîtresses de leurs décisions... il serait important de revoir

ces caricatures qui créent ou entretiennent en partie les attitudes que l'on condamne [65].

Il semble qu'en mutilant ainsi la réalité de la situation et des cheminements des allocataires, on perde de vue assez largement la visée spécifique du RMI qui a été précisément conçu comme un premier effort public à grande échelle pour s'attaquer au problème de la solidarité vis-à-vis des groupes de la population les plus démunis à la suite d'une existence - brève ou longue- marquée par toutes sortes d'handicaps et de péripéties.

L'examen attentif et approfondi que nous avons tenté des bénéficiaires du RMI (voir chapitre 4, p. 93 et suivantes) montre la grande hétérogénéité des caractéristiques personnelles, sociales, familiales ainsi que du passé de cette population dont une partie est sortie de l'ombre où elle était plus ou moins volontairement oubliée. Une fraction importante n'est pas très différente, parce qu'elle en fait partie, des chômeurs de longue durée inscrits à l'ANPE, des femmes seules en charge d'enfants dont certaines étaient suivies par les services sociaux, des travailleurs souvent cantonnés dans des petits travaux précaires qui ont perdu en vieillissant leur "utilité" aux yeux des employeurs et n'ont pas de garantie sociale.

C'est vrai également que parmi ceux-là ou d'autres, il y a des attentistes, des personnes ayant des problèmes psychologiques dont certaines ne voient l'issue qu'en s'évadant dans l'alcoolisme, d'autres qui sont usées par une longue errance... peut-on s'étonner qu'elles n'aient pas le dynamisme et l'espoir (après beaucoup d'échecs) qui leur permettront par leurs seuls moyens, de "rejoindre le train en marche" ? L'image du train, bien que peu adaptée à un département oublié du TGV, est assez parlante : on éjecte du train des solidarités ceux qui n'ont pas eu la force physique ou morale pour s'y accrocher ou payer leur place : "ils n'ont pas voulu"... [66].

En fait, le RMI, constatent les plus lucides, a agi comme un *"révélateur de la misère"*, en faisant surgir des situations cachées jusqu'alors et surtout

---

65 *Ce n'est pas le lieu ici de développer les tenants et aboutissants de cette philosophie, nourrie pour quelques-uns par des expériences malheureuses, mais plus souvent issue de normes sur lesquelles on ne s'interroge pas.*

66 *Sans exagérer leur machiévélisme inconscient, quelques-uns de ces censeurs souhaiteraient bien que ce genre d'allocataires, accrochés au train, ne soient débarqués... qu'à la limite du département voisin.*

en obligeant les services de toute nature (sociaux, municipaux, administratifs...) à s'occuper concrètement et durablement à travers les contrats d'insertion et le suivi de certains cas plus ou moins difficiles qui relevaient jusqu'alors, au mieux, de "coups de cœurs" ou d'assistance" épisodiques. La visée du RMI qui consiste à confier aux forces locales (par l'intermédiaire de la co-présidence du président du Conseil Général, mais surtout par les 20 % des fonds d'insertion et par l'action des CLI) le souci et la mise en œuvre de la détection, du suivi, des mesures concrètes visant les plus pauvres qui habitent sur leur territoire indique bien que c'est à elles de briser ce mur de l'indifférence ou du rejet à travers une prise de conscience des acteurs principaux de la vie sociale, mais aussi de toute la population.

Le débat que certains tentent d'introduire alors sur "le bas" ou les "autres couches" de la "pyramide sociale", outre qu'il est sociologiquement mal fondé, devrait plutôt induire la conviction qu'en revitalisant et remettant sur pied les plus démunis, le corps social local dans son ensemble se trouve consolidé, ne serait-ce que par le renforcement de certains liens entre ceux qui s'excluaient ou s'ignoraient auparavant.

De ces considérations, importantes à cette phase du RMI, des implications pratiques découlent vis-à-vis des allocataires.

1) L'obsession, louable, de la réintégration des cas les plus difficiles demandant une patiente réinsertion durant plusieurs années ne doit pas faire oublier qu'une partie importante des bénéficiaires du RMI n'a besoin que d'un "coup de main" un peu soutenu, personnalisé et surtout bien ajusté, pour arriver dans de meilleures conditions sur le marché du travail. La collaboration entre l'ANPE et les responsables RMI (y compris au niveau des CLI) semble être un facteur particulièrement positif : nous allons y revenir au point 3.

Le nombre -qui s'accroît- de réinsertions professionnelles après de longues coupures de l'activité en témoignent.

Mais on se heurte alors, pour le placement de ces professionnels remis ou mis au niveau, aux obstacles du faible dynamisme du marché du travail, des réticences des employeurs, et parfois d'un manque d'exploration

méthodique des potentialités locales -administrations, services, activités de production matérielle.

2) Le RMI est souvent présenté comme une "gare de triage" (toujours les images ferroviaires...), dans laquelle aboutissent des personnes venant d'horizons divers, à aiguiller sur des voies appropriées. L'image peut être instructive, à condition qu'on n'y inclue pas les voies de garage ou le transfert "ailleurs". Deux considérations concrètes en émanent :

- d'où viennent les bénéficiaires dans leur diversité ? Il semble que certains systèmes sociaux "fabriquent" des demandeurs. On peut citer ainsi : les mesures spécifiques pour les jeunes, sans résultat, qui, lorsque le candidat atteint 25 ans, sont relayées immédiatement par le RMI ; l'allocation de parent isolé (API), le souci des services sociaux ayant été trop exclusivement centré pendant les 3 ans de l'API sur les relations mère-enfant et leurs conditions de vie (logement), au détriment de la nécessaire insertion professionnelle de femmes généralement jeunes n'ayant jamais occupé un emploi régulier -et qui devront bien pourtant assurer leur subsistance et celle des enfants, sauf à être "assistées à vie" dès 20 ou 25 ans... Enfin, les critères des COTOREP qui, tout en reconnaissant les incapacités professionnelles plus ou moins importantes, surtout sur un marché du travail peu ouvert, n'accordent pas de pension en-deçà d'un pourcentage d'handicap très élevé (80 %).

Mais il faudrait aussi mentionner, dans cette "production" des allocataires, les longues années où certains n'ont reçu aucun secours, ou des aides sporadiques, et peu ou pas d'intérêt suivi à leur cas, ce qui a entraîné la dégradation de leur état physique et psychologique.

Ce constat implique un réexamen des réglementations et des applications des mesures sociales générales et des mesures visant à l'emploi (stages, formations...) qui ne préparent pas de façon adéquate, semble-t-il, leurs bénéficiaires à la maîtrise de leurs ressources, ou qui se cloisonnent dans leur propre logique.

- Le "triage" joue aussi en aval du RMI. Il n'est pas insensé, ni contraire à l'esprit de la loi, qu'il serve d'allocation de survie en attendant de trouver une solution plus durable : AAH, API (mais à condition d'en

faire aussi une allocation de réinsertion), pension de retraite ou de réversion... Le problème s'est posé de définir, durant cette période d'attente, des contrats d'insertion adaptés : personne ne discute la nécessité d'une certaine durée des contrats, pour dépasser la phase des démarches administratives, mais on pense qu'il faut maintenir le principe et la concrétisation du contrat, en insistant sur les efforts de réinsertion sociale de ces personnes souvent isolées ou amères envers l'entourage, sur leur participation à des actions bénévoles à leur portée qui contribuent à leur revalorisation personnelle et sociale.

3) Si le RMI a détecté des populations jusqu'alors non atteintes par l'arsenal des mesures sociales ou socio-économiques existantes, ou qui n'y ont pas trouvé des réponses adaptées à leurs problème, c'est parce qu'il représente une chance nouvelle pour améliorer des situations jugées jusqu'alors sans solution. La combinaison d'une allocation régulière, qui - quoiqu'en soit la modicité, peut provoquer un changement de vie, surtout complétée par la Sécurité Sociale, la mutuelle, la carte-santé (ou son équivalent), l'allocation-logement- et d'un contrat assorti de mesures concrètes de réactivation des capacités et de réinsertion est entièrement nouvelle, non seulement en France, mais dans les pays étrangers. Il faut donc utiliser à plein ces possibilités sans les dissocier, en sachant qu'un de leurs atouts essentiels est la durée : ne pas être pressé, prendre son temps pour examiner les situations, rédiger des contrats qui n'essoufflent ni le dispositif, ni les bénéficiaires (ce qui veut dire assez longs, surtout dans les cas de dégradation forte), faire preuve d'imagination pour proposer des actions, souvent microscopiques ou peu spectaculaires, qui maintiennent un processus de remise en route, aussi lent que certaines situations le justifient. La modulation des formes du suivi, essentiel en tous cas, par les partenaires les mieux placés (services sociaux, bénévoles, élus communaux...) s'inscrit dans cette logique. *"L'insertion, disait un conseiller général, c'est prendre les gens où ils sont pour les amener à terme à retrouver leur équilibre", "la capacité de s'assumer plus ou moins seuls".*

4) Une réflexion et un débat à tous les niveaux [67] s'impose donc sur ce qu'on appelle "les dérapages du RMI". Tout en valorisant l'autonomie des bénéficiaires, certains s'irritent de les voir cumuler l'allocation avec des

---

67 *Cette discussion affleure de temps à autre dans les réunions des CLI, mais à propos de cas personnels où les jugements moralisateurs et les passions s'avivent sans aller plus à fond.*

travaux rémunérés, généralement non déclarés, ou en alternance avec des périodes d'emploi [68].

Une distinction importante doit, semble-t-il, être introduite à propos des relations entre le RMI et le travail au noir. Le problème de l'existence du travail au noir dans notre société est vaste et complexe, il n'est pas question ici de le traiter au fond. En ce qui concerne les allocataires du RMI, nous voulons seulement souligner qu'il existe deux types de comportements qu'il faudrait bien distinguer :

- ceux qui vivent notoirement et de façon "confortable" (souvent avec la complicité d'employeurs) de travaux non déclarés réguliers. Dans des espaces socio-géographiques restreints, on les connaît. Il apparaît assez clair que le versement du RMI n'a pas de raison d'être, tout en maintenant l'incitation à régulariser leur situation pour obtenir une couverture sociale, des droits à la retraite etc.

- Ceux pour qui le travail noir épisodique, sous forme de quelques heures çà et là, seule porte ouverte pour une activité rémunérée faute de capacités négociables, constitue un complément au RMI (dont on sait bien qu'il permet plus la survie que la vie...) : fragile équilibre, grâce à l'allocation, aux droits annexes et à ces petits revenus, mais qui peut à tout moment être détruit. Certains instructeurs reconnaissent en outre (en privé) que ce travail sporadique a des vertus pédagogiques en remotivant les intéressés en vue d'une activité professionnelle ultérieure et en les remettant dans le cadre du travail ; c'est ce que s'efforcent de faire les associations intermédiaires qui, elles, travaillent dans un cadre légal, mais sont encore trop peu développées pour satisfaire aux besoins. Faut-il, pour ceux-là, casser brutalement ce processus sans avoir ménagé d'autres transitions ou d'autres issues ? [69].

Dans un cas comme dans l'autre, les employeurs qui échappent aux réglementations sont en cause, et c'est plutôt dans leur direction qu'un

---

68 *A propos de ces cas, il semble de première nécessité, surtout dans le 04, de réexaminer le statut des travailleurs saisonniers et leurs droits réels qui pourraient éviter ces résurgences de périodes de disette.*

69 *Il faudrait revoir les règles de l'allocation différentielle RMI qui ne prévoit peut-être pas - même pour le travail déclaré- une durée et un niveau suffisants du RMI dans le cas de reprise plus ou moins précaire d'activité.*

effort de persuasion ou de contrainte doit être tenté, surtout quand cette pratique est habituelle de leur part.

On pourrait manifester la même tolérance aux cas des possesseurs ou gérants d'une petite entreprise ou petite exploitation déclarée "en survie" par les experts. Après tout, certaines de ces activités ne remplissent-elles pas un rôle d'animation et de frein à l'exode dans les secteurs en difficulté ? L'attribution du RMI -et éventuellement la remise de certaines dettes- qui permettent à leur titulaire de continuer sa petite activité ne sont-elles pas préférables, non seulement pour l'individu et sa famille, mais pour la collectivité, à une mise en chômage, à un départ vers une destination plus ou moins aventureuse, à des portes qui se ferment dans un village ?

Ces propos peuvent paraître subversifs, sauf à les intégrer dans une réflexion plus générale sur la légitimité de certains "subventions", sur la tolérance générale pour d'autres formes de cumul plus exorbitants dans notre société, et sur la difficulté de tenir un double discours sur la "passivité" de certains allocataires du RMI "qui ne veulent rien faire" et la sanction de ceux ou celles qui cherchent à améliorer leur situation précaire. Après tout, comme disait un instructeur, *"le RMI, ce n'est pas Crésus"*... Quand on parle d'abus, de gaspillages, d'incitation à la paresse, il faut savoir relativiser la "prospérité" des allocataires.

5) La logique de l'insertion, dans la pensée de bien des promoteurs du RMI et de responsables locaux, est de conduire rapidement l'allocataire à une reprise de l'activité professionnelle rémunérée, ou à son début. Il faut bien reconnaître que l'insertion par l'emploi a pourtant des limites évidentes tenant à la fois au marché du travail et aux capacités et ressorts psychologiques, souvent dégradés depuis des années, des allocataires. Sans prendre son parti trop facilement de la "non-employabilité" de certains, catégorisés sur des critères souvent incertains, il faut donc sortir des idées préconçues à leur égard [70].

---

70 *Nous développons plus longuement cet aspect dans un article faisant partie d'un ouvrage collectif sur le RMI à paraître à l'automne 1991, dans le cadre de la recherche comparative sur 12 départements ; et en particulier sur les sens différents qu'on peut donner au mot "insertion".*

Nous résumons les recommandations qui se dégagent :

• Revoir les critères de classement des allocataires

Généralement implicites, les jugements qui aboutissent à définir pour un allocataire un contrat qui ne débouche pas directement sur l'emploi (ni recherche active d'une embauche, ni stage qualifiant) s'appuient sur une certaine vision de l'intéressé et du marché du travail, souvent restrictive de part et d'autre. Les critères sur lesquels s'appuie l'orientation vers des mesures "d'autonomie sociale", ou de logement gagneraient à être explicités, au collectif et à la CLI. Cela permettrait d'éviter des erreurs d'appréciation, d'étudier certaines recherches de solution (par exemple, garde des enfants en bas-âge pour une jeune mère) dans les obstacles à l'emploi ; ou encore d'encourager un projet même s'il paraît irréaliste au premier abord.

• Inclure la durée dans les perspectives

Les personnes qui apparaissent comme non employables directement sur le marché du travail sont souvent des chômeurs de longue durée, ou des allocataires n'ayant jamais connu un véritable emploi un peu prolongé (y compris parmi les jeunes). Il est clair que la "reconstruction" interne et sociale, dans ces cas, est proportionnelle à la durée de "galère". Notre système de contrats -3 mois, 6 mois...- qui induit des renouvellements permanents est mal adapté quand la réinsertion demandera parfois des années. Il faut à la fois envisager des contrats à durée plus longue (avec un suivi quand même intensif), une grande attention aux petits "déclics" qui peuvent se produire au cours de l'évolution, et une meilleure acceptation par les CLI de la nature particulière de ces cas difficiles : le besoin de patience, de compréhension, de soutien jusqu'à ce que des intérêts s'éveillent.

• Faire preuve d'imagination et tirer profit des expériences

Les instructeurs se trouvent parfois "à court d'idées" pour les contrats qui sortent des chemins battus des stages ou de l'emploi. Il est urgent qu'une réflexion collective sur la nature des mesures susceptibles de redynamiser telle ou telle personne soit entreprise (et non pas qu'on soit

contraint par les catégories de l'offre, selon les rubriques du formulaire rassemblées par les DASS).

Mais cette capacité d'initiative ne peut pas se développer sans que les expériences soient analysées (et communiquées) : par exemple, quel est l'effet d'un relogement sur ceux qui en profitent ? de cours d'alphabétisation ? d'un groupe de parole ? d'un stage de redynamisation ? de l'exercice de quelques heures (peut-être en intensité croissante) de participation à des travaux soit bénévoles, soit intermédiaires ?

• Intensifier le suivi

Intensifier ne veut pas dire forcément rendre plus fréquent. Mais étant donné le déroulement long prévu, et parfois la difficulté, s'impose plus qu'ailleurs la nécessité d'avoir une personnalisation de l'accompagnement (besoin d'un soutien personnel), effectué par une équipe ou au moins un binôme avec un large appel à des bénévoles ou des professionnels d'autres secteurs, et une action sur le milieu environnant proche [71] : commune, quartier, paroisse... et sans doute, d'aborder avec des précautions particulières un employeur éventuel, même occasionnel, quand le processus évoluera favorablement.

• Faire confiance aux instructeurs et accompagnateurs

Ce point concerne les CLI (et éventuellement les autorités de décision : préfet et président du conseil général) lors des demandes de renouvellement de contrats pour ces cas de longue durée où la réinsertion professionnelle est encore problématique, mais la réinsertion sociale en voie de s'amorcer. Le dialogue aboutit parfois à ce que le jugement des membres de la CLI (qui connaissent souvent les personnes concernées par le contrat) se substitue à celui des intervenants directs et des accompagnateurs, pourtant mieux placés que quiconque pour percevoir les nécessités d'une lente réadaptation, alors que la CLI devrait les encourager dans leur travail difficile. Il est vrai que dans le domaine d'une "reconstruction" personnelle des allocataires les plus démunis, les critères de progression sont difficiles à mettre sur la table, et sont, de plus, très individuels : il y a sans doute à

---

71 *C'est particulièrement vrai bien entendu dans les cas de relogement dans un nouveau quartier ou village.*

progresser dans la concrétisation des étapes invisibles d'une réinsertion sociale.

Mais le principal est de faire confiance aux instructeurs, et accompagnateurs quand ils présentent une nouvelle étape qui permettra survie et maintien du soutien à l'intéressé, tout en aidant leur réflexion et en suggérant de nouvelles pistes.

• Pourquoi assurer en certains cas une aide prolongée ?

La grande peur de certains responsables locaux est que certains allocataires "s'incrustent" dans le dispositif, tout en ne "méritant" pas, par leur comportement extérieur, la perception de l'allocation financière, et donc que l'opinion autour d'eux ait l'impression d'un "gaspillage"...

Outre que, comme nous le notions, il faut relativiser le volume des sommes engagées au titre du RMI dans les cas de longue durée [72], il faut se souvenir que le RMI est un droit inscrit dans la législation, et constitue l'effort le plus poussé jusqu'ici, en France et à l'étranger, pour sortir ces personnes de l'exclusion, en alliant soutien financier et mesures concrètes et continues de remise en route.

Les arguments humanitaires rejoignent l'intérêt bien compris de la collectivité à poursuivre cet effort : ces habitants du département constitueront de moins en moins une charge et de plus en plus un apport démographique et un potentiel humain (eux et leurs enfants) si l'on continue l'effort entrepris dans la durée. Bien des coûts humains sociaux et financiers pourront ainsi être évités pour l'avenir. Faire retomber cette population dans l'indigence et l'aide au coup par coup, ou la priver des mesures d'insertion irait à l'encontre du dynamisme futur du département et de sa cohésion sociale présente.

Nous avons noté enfin que l'effort à accomplir est collectif et concerne toutes les catégories de la population qui ne peuvent se désintéresser de cet enjeu. L'insertion, surtout dans les cas où elle est plus difficile, ne se fera

---

72 *Rappelons que d'une part, la quasi-totalité des allocataires souhaitent avoir un emploi ; et d'autre part, que le pourcentage de ceux qui ne peuvent y accéder directement ne doit pas dépasser 25 à 30 %. Quant aux blocages venant du marché de l'emploi, ils ne peuvent être imputés aux demandeurs.*

réellement que si elle est "supportée", au sens sportif du terme par le milieu environnant. Comment faire pour mobiliser concrètement les différents groupes sociaux, communaux, professionnels, associatifs, religieux... à une aide même ponctuelle à cet effort collectif ? Nous en avons parlé à propos de l'information : il est temps d'envisager des actions concrètes qui contribuent à "changer le regard" sur la pauvreté matérielle et culturelle, surtout quand elle est proche.

3. LE RMI, CHEMIN VERS LE RETOUR A L'EMPLOI ?

La finalité professionnelle, nous l'avons vu, ne doit pas occulter les autres modes de réinsertion pour ceux qui ne peuvent y prétendre directement. Mais la majorité des allocataires -les instructeurs en sont bien persuadés- peut et doit envisager à plus ou moins court terme l'indépendance de ses ressources en retrouvant ou trouvant un travail rémunéré.

Pour ceux-là, la spécificité du RMI doit être utilisée au mieux dans le sens de leurs intérêts et du succès de l'opération. Quelques points doivent être dégagés.

1) Les rapports entre le RMI et l'ANPE

Ce débat est animé ; dans certains départements, des rivalités se font jour, l'ANPE se croyant mise en procès parce qu'elle n'a pas pu résoudre les problèmes des demandeurs du RMI. Dans les Alpes de Haute Provence, on n'en est heureusement pas à ce stade, grâce à la relation directe établie par le chargé de mission issu de l'ANPE, et à l'activité très évidente des responsables et techniciens de l'ANPE dans les rouages et mesures propres au RMI. Les questions qui se posent renvoient donc plutôt à des ajustements destinés à améliorer encore l'efficacité des deux dispositifs.

- Y a-t-il réellement une différence entre "chômeurs de longue durée" et allocataires du RMI du point de vue des soutiens accordés ? Notons au passage que l'étiquette de "chômeur" (même prolongé) est mieux perçue que celle d'allocataire du RMI dans l'opinion... mais l'important est surtout que, du fait de la forte implication des travailleurs sociaux dans le RMI, et de la variété (même relative) des intervenants, le RMI globalise davantage

les problèmes et met en évidence la pluralité des obstacles qui freinent le retour à l'emploi. Outre le soutien financier assuré par l'allocation (alors que les inscrits à l'ANPE n'en bénéficient plus en fin de droits), dont on sait l'influence pour permettre une évolution du mode de vie, le RMI permet d'assurer des actions à la fois plus personnalisées et plus polyvalentes, par exemple dans le domaine de la santé, et -théoriquement au moins- un suivi.

C'est ce qui peut expliquer le "repêchage" de certains cas, remis sur les rails d'un emploi ou du moins d'un "travail" (parfois précaire) par le biais du RMI, et aussi les jugements, parfois injustement critiques des allocataires vis-à-vis de l'ANPE lointaine, trop administrative, trop règlementaire...

- En fait, les agences ANPE sont constamment interpellées par les collectifs, les instructeurs, car elles seules ont les compétences utiles pour établir des contrats tournés vers le retour à l'emploi. Outre les stages classiques auxquels sont envoyés quelques allocataires du RMI, l'ANPE joue un rôle important pour le montage de certains stages propres à la population du RMI quand ils ont un versant directement professionnel, et pour la mise en place décentralisée des sessions d'orientation. La collaboration qui se renforce entre DDTE, CCAS, ANPE, A.S.... poursuit des effets bénéfiques dont on peut espérer qu'ils se renforcent. A l'inverse, les acteurs directs du RMI peuvent accroître la sensibilisation du personnel ANPE aux cas difficiles de longue durée...[73].

- Il n'en est que plus regrettable que l'ANPE du 04 n'ait pas eu droit au renforcement des moyens en personnel dont d'autres départements ont bénéficié. Le manque de moyens en personnes pour la conception d'actions innovantes pour le RMI, le montage de stages plus fréquents est flagrant dans ce département, surtout si l'on tient compte de la nécessaire décentralisation vers les zones éloignées. Le résultat en est la non-consommation des crédits du PDI prévus à cet effet, et surtout l'attente, démobilisatrice pour les allocataires, ou l'inadaptation partielle de certains stages qui ne leur sont pas destinés ainsi que le manque de choix qui limite les orientations et contrecarre des projets valables.

---

73 *On constate le même processus de sensibilisation auprès d'autres services départementaux, tels que la CAF, la DDE...*

- La collaboration ANPE-RMI devrait enfin se concrétiser par une meilleure circulation de l'information, en particulier sur la multiplicité des offres possibles, à un moment donné (et, en sens inverse, les besoins effectifs des allocataires). Il serait très important aussi d'aider les CCAS, les A.S. à mieux se débrouiller dans le maquis changeant des mesures publiques, connaissances qu'il faut sans cette réactualiser.

Que l'ANPE fasse plus systématiquement une information spontanée auprès des CLI, et que les CLI fassent mieux remonter leurs besoins et expériences... ce serait un facteur très positif pour rendre encore plus efficace la collaboration.

2) Revoir l'offre en formations

L'intégration des allocataires du RMI dans les stages "ordinaires" semble parfois poser des problèmes : problèmes de niveau, parfois trop élevé ; problèmes de communication pour ceux qui étaient particulièrement isolés. Toutefois, dans le 04 où les cas individuels sont mieux connus, et grâce à la vigilance des instructeurs et formateurs, ces problèmes (et donc l'absentéisme ou les échecs qui en découlent) semblent plus rares qu'ailleurs.

A la lumière des expériences effectuées ou projetées, l'organisation de stages propres aux allocataires du RMI, qui sont du reste inscrits dans les budgets du PDI ou pourraient l'être, apparaît comme particulièrement pertinente, et à intensifier.

Rappelons l'intérêt de la décentralisation des actions de formation afin de coller à la réalité géographique et à en faciliter l'accès à des allocataires peu mobiles.

Quant au contenu des formations, une bonne connaissance du marché de l'emploi est indispensable pour mieux l'ajuster : la condition en est une stricte collaboration entre CLI, chargés de mission, ANPE, DDTE ; mais aussi avec la chambre des Métiers et la chambre de Commerce et d'Industrie qui représentent les employeurs. L'exemple du stage de thermalisme, correspondant à une demande locale, et donc susceptible d'offrir rapidement des emplois pour les hommes et les femmes, indique le chemin

à suivre pour éviter les stages "qui ne débouchent sur rien". On pourrait explorer, cette fois jusqu'au bout du projet, les potentialités des métiers concernant la forêt et la filière bois. L'agro-alimentaire semble loin d'avoir épuisé ses potentialités...

Il ne faudrait pas oublier par ailleurs les formations individuelles assurées auprès d'un employeur (des exemples existent déjà) ou dans des cours donnés hors du contexte des mesures publiques pour l'emploi, pouvant être prises en charge par le PDI.

Pour l'ensemble de ces actions, la nécessité de bilans d'évaluation des résultats et du devenir des stagiaires apparaît comme évidente pour justifier et ajuster ces mesures, mais, pour le moment, aucun dispositif systématique n'a été prévu, sans doute faute de moyens. Il semble difficile pourtant que les responsables départementaux puissent à la fois entretenir l'opinion que ces stages sont "inutiles" ou "mal adaptés", et ne pas se donner les moyens de faire des évaluations objectives et méthodiques de leurs effets.

Les bilans professionnels et les SOA, fréquemment inscrits dans les contrats en 1989, ralentis (et chargés de forme) en 1990, présentent deux types de difficultés : la manière dont ils sont conduits, afin de s'adapter au cas d'allocataires longtemps écartés de l'exercice d'un travail rémunéré. Il semble que la formule SOA telle qu'elle est appliquée maintenant ait constitué un progrès à cet égard. Mais l'autre difficulté est la compréhension par l'allocataire du diagnostic établi, et surtout l'acceptation de ces conclusions parfois perturbantes pour lui ; et la suite donnée aux bilans qui risquent de tourner court faute d'un suivi particulier par l'instructeur, pour en tirer des applications concrètes au contrat qui va suivre.

3) Répondre à l'attente des allocataires qui espèrent un emploi

Nous renvoyons au chapitre 5 (p.156) pour l'exposé des problèmes à résoudre et des actions à mener en vue de la réinsertion des allocataires dans un emploi qui corresponde à leur motivation et à leurs capacités. Nous rappelons donc brièvement les points principaux.

4) Informer les employeurs (et les chambres consulaires) des facilités qui leur sont accordées lorsqu'ils embauchent un allocataire du RMI : prime

d'incitation, dégrèvement des charges sociales... Mais aussi soutenir leur effort en garantissant un dialogue avec le service instructeur, une possibilité d'intervention, éventuellement une sorte de parrainage [74] : non pas en s'engageant à ce qu'il n'y ait pas de difficulté ou de risque à embaucher un travailleur en voie de reclassement, mais en donnant une garantie de suivi.

- En échange, il est clair qu'il faut s'inquiéter des conditions dans lesquelles l'allocataire est embauché, en particulier du point de vue de la formation qu'on lui propose dans le cas de CRE, de CRA ou de CES ; un peu plus d'allocataires vont chaque année dans les CRE (16 % en 1990), mais sur 176 CRE en 1990, 7 seulement comportaient explicitement une clause sur la formation. L'autre point sensible est la sortie de contrats à durée déterminée sans que l'ex-allocataire ne retombe dans le chômage ou le RMI, perdant ainsi les acquis de sa réinsertion.

- Le parrainage individuel doit s'accompagner évidemment d'une prise en charge collective de l'économie globale : aider les entreprises intermédiaires à naître, utiliser les associations qui servent de relais pour fournir des heures de travail ; mais aussi donner l'impulsion à la création ou au développement des activités économiques, développer certains services collectifs par des emplois rémunérés... Pour fixer des travailleurs dans les communes où ils ont envie de vivre, et dont ils assurent l'avenir, il faut promouvoir des actions à petite échelle, mais multiples, au niveau des unités locales, tout en ayant une vue plus large du développement du département : comme le disait un conseiller général, *"il faut sortir de la politique du plan d'eau et du parapente"*.

4. LE FONCTIONNEMENT DES CLI

Nous avons déjà développé dans le chapitre 2 (p. 26) les recommandations qui semblaient se dégager d'une analyse suivie du fonctionnement et du rôle des CLI. Nous rappellerons les traits essentiels.

1) Il semble urgent que la délégation interministérielle redéfinisse les rôles des CLI : elles ne doivent pas seulement être les garants de la valeur des contrats ou le frein au dérapage du dispositif au niveau individuel,

---

74 *Le parrainage pourrait très bien être assuré par des bénévoles, voire par des élus locaux. cf. l'essai tenté par la CLI de Saint-André.*

mais surtout être des instances de prise en charge collective du développement local et des actions d'insertion, ainsi que du recrutement des accompagnateurs et de la sensibilisation de l'opinion.

Dans la même ligne, la représentation des CLI au CDI, les occasions de concertation entre CLI, la composition et le nombre des membres selon l'échelle où elles se situent ont à être revus afin de favoriser les communications en tous sens.

Mais il est logique et souhaitable que soit prévue une souplesse dans l'organisation règlementaire des CLI en fonction des situations départementales : il est aberrant que le fonctionnement d'une CLI soit envisagée de la même façon quand elle est constituée par un secteur d'une grande ville, une ville importante et ses environs, un bassin géographique découpé dans une zone à faible densité... La liberté de stratégie laissée opportunément aux autorités départementales pour le découpage des CLI doit se retrouver pour les désignations des participants, à condition de spécifier seulement qu'ils doivent en partie être issus de milieux extérieurs au travail social.

Dans le 04, le découpage des CLI, même s'il est un peu lourd, s'avère pertinent, parce qu'il recouvre des réalités géographiques et socio-économiques et qu'il s'articule avec le dispositif d'action sociale.

2) Les interactions et l'objet propre de l'action respective des CLI et collectifs gagneraient à être revus, afin de ne pas vider les CLI de leur substance en les transformant en chambre d'enregistrement des situations individuelles, alors que les débats importants sur l'insertion ont lieu au collectif. La participation active des membres de la CLI sont à ce prix, après qu'on ait revu leur composition et désigné de nouveaux membres en leur expliquant clairement pourquoi ils l'ont été et leur rôle.

3) Les méthodes de travail pourraient être plus efficaces : préparer les dossiers simples déjà approuvés par un membre délégué de la CLI (à entériner sans débat) ; garder quelques dossiers "litigieux" (en petit nombre) et quelques dossiers "encourageants" à examiner.

Minuter les réunions. Préciser le sens de ces débats individuels (il ne s'agit pas d'épiloguer sur les personnes connues par tel ou tel des membres...). Laisser un temps important pour parler des actions d'insertion, du développement local, examiner les axes importants du CDI à mettre en œuvre, s'informer sur des actions particulières avec un technicien (logement, santé...).

4) Mieux articuler les structures et débats des CLI avec les actions en cours mises en place dans les SIVOM, les plans de développement rural, les initiatives de développement économique...

5) Assurer dans chaque CLI la présence d'un animateur ou animatrice à temps partiel, qui ait la préoccupation de coordonner, de faire circuler l'information, de préparer les réunions du collectif ou de la CLI avec le secrétariat... L'expérience de la CLI de Saint-André montre que c'est une condition indispensable au bon fonctionnement et de l'efficacité du dispositif.

6) Maintenir dans chaque CLI un potentiel suffisant de secrétariat qui soit le "point fixe" pour les membres de la CLI, la mémoire et le calendrier permanent, le lieu où circule l'information, la base concrète des bilans...

Dans l'urgence, il semble qu'une remotivation des co-présidents par une réunion avec les chargés de mission s'imposerait, ainsi que le remplacement rapide des membres des CLI défaillants.

5) LE ROLE CENTRAL DES COMMUNES

Mesure venue de l'Etat, le RMI a été imposé aux communes, ce qui a entraîné, au début, quelques incompréhensions et réticences. Dans le 04, il n'y avait eu en effet aucune expérience antérieure (à part quelques compléments de ressources "OHEIX") de "revenus minimum" ou d'allocations de subsistance continues ; mais il existait par contre des CCAS actifs dans une dizaine de communes, réunis dans une union départementale.

Les responsables des CCAS -instructeurs de droit- ont reçu une information rapide lors du dépôt des premières demandes. Quant aux secrétariats municipaux des communes sans CCAS, ils se sont renseignés "au coup par coup" auprès des chargés de mission ou des A.S. On s'explique donc que le RMI ne soit pas encore complètement intégré dans la vie de certaines communes.

Pourtant, dans les petites communes, au même titre qu'à l'A.S. quand elle passe, c'est à la mairie que les gens en difficulté ont l'habitude de s'adresser [75]. Les CCAS avaient donc leur "clientèle", mais ont connu un flux plus ou moins important de bénéficiaires "sortis de l'ombre", souvent des hommes vivent seuls (voir chapitre 5 p. 127). A l'échelle des communes des Alpes de Haute Provence, les allocataires sont de l'ordre de dizaines, voire d'unités..., sauf dans quelques villes, ce qui est un élément positif.

Les communes ne constituent évidemment pas une CLI à elles toutes seules : une CLI couvre au contraire de très nombreuses communes, surtout quand il n'y a pas de ville (Riez, Saint-André...) ; quand il y a une ville -qui désigne du reste le nom de la CLI-, c'est généralement elle qui est le pivot, où se trouve le secrétariat et dont le maire -c'est règlementaire- est membre de droit de la CLI. Le risque est alors que l'équilibre soit un peu rompu, car la commune principale est aussi généralement celle où se déroulent les actions d'insertion.

Pourtant, ce rôle d'une commune-pivot est important en particulier dans les CLI très dispersées : c'est un élément centralisateur.

L'action des communes dans la CLI et le CDI dépend plus du dynamisme des élus et techniciens du CCAS que de leur taille ; mais quelles que soient les qualités des techniciens, et leur apport indispensable, ils ne jouent pas le même rôle que des élus, que ce soit au CDI, dans les CLI ou pour donner une impulsion à l'insertion. Le cas de Sisteron ou Malijai où des élues se sont complètement investies dans le RMI en y voyant un moyen de lutte efficace contre la pauvreté dans leur ville donne une bonne illustration d'une meilleure mobilisation des municipalités que lorsque le

---

75 *Les mairies sont malheureusement souvent le seul "service public" encore en vie dans les petites communes, et même le seul "édifice " en dehors des maisons d'habitation quand il n'y a aucun commerce et que l'église est presque toujours fermée : d'où leur importance. C'est là que "tout se passe" en matière de services non privés.*

"social" est en quelque sorte renvoyé à un service extérieur. De même, il est significatif que des communes moyennes (à l'échelle du 04) aient nommé un responsable des affaires sociales -comme à Allos-, alors que des communes plus importantes n'en ont pas.

Le rôle du délégué de la commune qui s'occupe directement du RMI (conseiller municipal, voire maire, secrétaire de mairie, responsable du CCAS) est multiforme -même lorsqu'il n'instruit pas lui-même les dossiers : détection, accompagnement dans les démarches, dialogue avec la CAF, facilitation des actions d'insertion, en particulier pour le logement, certaines communes ayant recensé systématiquement les logements vacants et possibles à réhabiliter afin d'y loger des allocataires pour un prix compatibles avec l'ALS. Certaines communes mettent en place des C.E.S. qui leur rendent de bons services, ou -plus rarement- incitent tel ou tel habitant à fournir des heures de travail à un allocataire. Le RMI est du reste, après expérience, très apprécié des municipalités puisqu'il assure des ressources régulières à des gens qui n'ont pas les moyens de vivre, au lieu de recourir aux bons alimentaires, aux secours d'urgence... qui n'étaient que des palliatifs précaires, de même que certaines utilisent volontiers les heures de travail à prix réduit des CES.

Les instructeurs ont beaucoup insisté sur l'utilisation de ce nouvel outil social que constitue le RMI dans la prise en charge par les communes des problèmes de la pauvreté sur leur territoire. Le RMI fait rentrer dans l'économie locale des sommes régulières grâce aux allocations versées, qui dégagent en partie le budget des aides ponctuelles communales ; les mesures qui accompagnent le RMI : couverture médicale, facilitations pour le relogement, accès prioritaire aux formations, mesures pour le retour à l'emploi... permettent enfin de mettre en place une politique coordonnée et suivie de reclassement et de réinsertion des plus démunis dans la commune.

Il s'ensuit que la mobilisation des municipalités autour du RMI (comme l'a bien compris l'animatrice de la CLI de Saint-André) est un objectif fondamental pour son efficacité : la commune est au contact direct des personnes à secourir, bien placée pour connaître les cas et stimuler les forces vives de la localité. S'il y a une vie locale un peu soutenue, avec ses réseaux de communication et d'action, c'est en effet dans les limites de ce

territoire qu'elle s'exerce principalement : clubs de sport, soins médicaux, école, associations diverses, paroisse... C'est vraiment le lieu des contacts et du voisinage.

Il s'en déduit des exigences pour mieux utiliser ce rouage fondamental dans le RMI :

1) La solidarité dans le cadre de la commune ne se décrète pas, mais elle peut recevoir des impulsions venant des responsables locaux quelle que soit leur fonction. C'est le lieu où une solidarité collective même embryonnaire peut se développer en se combinant à l'aide informelle donnée entre les personnes : comment faire adopter, en quelque sorte, les allocataires du RMI par les habitants ? La mobilisation des réseaux déjà existants dans la commune : associations, clubs du 3ème âge, groupes sportifs, associations caritatives au sein des paroisses... est un relais indispensable à cette prise en charge : on en voit déjà des exemples dans les communes les plus dynamiques. Des actions même minimes de rencontre ou d'aide qui "réussissent" contribuent à faire évoluer les préjugés, les "cancans", les plaintes... parce qu'on s'efforce de comprendre les situations avant de les juger. La distinction entre les "bons" pauvres connus dans la commune depuis de nombreuses années et les "moins bons", plus passagers, plus différents... peut s'estomper si tel ou tel allocataire au lieu d'être vu comme un destinataire d'aumône ou d'assistance, peut être convié à rendre un service dans la limite de ses moyens, ou être intégré dans une manifestation locale (a fortiori quand il s'agit de ses enfants). C'est ainsi que pourront surgir les accompagnateurs continus ou occasionnels dont le dispositif a tellement besoin.

2) Avant qu'un maire ne puisse mobiliser ses concitoyens, il faut qu'il soit lui-même, ainsi que ses collaborateurs, intéressé, informé, motivé sur les enjeux du RMI. L'information et le soutien des maires sans doute au-delà de l'intermédiaire des CLI parfois mal équipées pour le faire (sauf quand des animateurs seront mis en place dans chaque CLI), implique un effort important de la part des instances départementales : en premier lieu, les instances qui fédèrent (au moins en principe) les maires, par exemple l'Association des maires, l'union des CCAS... Puis, les responsables directs du RMI : préfecture, services départementaux chargés de mission, en veillant à une large décentralisation et à une forme adaptée aux

préoccupations quotidiennes des municipalités. Enfin, une aide plus individualisée à travers les animateurs des CLI, les AS, à l'occasion des dossiers de demande ou de l'élaboration des contrats.

Le but de cette information est triple : expliquer aux maires les potentialités du RMI pour faire face à la pauvreté ; les motiver pour qu'ils contribuent aux initiatives concernant l'insertion, les inciter à susciter des accompagnateurs parmi leurs administrés. Dans les communes plus importantes, il importe aussi de responsabiliser les élus quand ils sont trop enclins à déléguer l'action quotidienne du RMI aux techniciens des CCAS, qui ne possèdent pas le pouvoir de décision dans la politique municipale, sans s'impliquer eux-mêmes.

3) Les communes ont du mal à concevoir leur rôle au sein des CLI, même quand leur maire y participe. Il faut en effet passer de l'échelle de la responsabilité directe dans sa commune au niveau plus collectif et plus large du secteur. Les maires ont tendance à s'intéresser aux dossiers de leurs administrés, et à se déclarer incompétents sur les autres.

Cette difficulté rejoint deux problèmes : celui, déjà évoqué, du rôle de la CLI et de ses membres, qu'il est urgent de redéfinir et de préciser aux intéressés. Mais aussi celui de la dispersion des communes en de multiples petites unités à faibles moyens (en particulier dans le 04) un peu repliées sur elles-mêmes. Dès que les communes ont pris l'habitude de collaborer entre voisines, par exemple dans un SIVOM, en mettant en place des actions de développement... la communication de municipalité à municipalité s'établit, même si elle n'est pas toujours aisée, et on en retrouve les effets au sein des CLI, dans la capacité de chacune à se situer dans l'optique d'une action collective.

Concurremment, le RMI concourt donc à inciter les maires et leurs adjoints à mobiliser leur commune autour de la pauvreté et des pauvres en développant des solidarités interpersonnelles ;et à les inviter à dépasser le cadre communal, à "voir le soleil au-delà de leur porte", en agissant au sein des CLI. Dans la mesure où un certain nombre de maires sont aussi conseillers généraux, peut-on espérer que ces préoccupations remonteront à l'instance départementale ?

6. LE SOCIAL DESENCLAVE [76]

Le RMI a contribué à ouvrir de nouvelles perspectives pour la politique sociale. Il offre une contribution importante de l'Etat pour aider les départements à résorber la pauvreté selon un plan d'ensemble, et permet la mise en place de moyens cohérents pour traiter les cas individuels, grâce à la batterie de mesures dont on peut disposer. Il a créé aussi la nécessité de nouveaux partenariats.

Certes, il peut apparaître déconcertant à des sociétés locales ou à leurs responsables, sous deux aspects. Le "social" ne se réduit plus à des problèmes budgétaires (même s'ils demeurent bien entendu primordiaux), ni à des aides instantanées, d'urgence. Et les destinataires se désignent en quelque sorte d'eux-mêmes, sur le critère de leur indigence, et non parce qu'on les connaît ou qu'ils peuvent devenir des obligés, reconnaissants de l'aide apportée. En outre, il faut à la fois personnaliser au maximum le contrat, sans estomper pour autant la prise en charge collective de la pauvreté.

Parmi les nouvelles perspectives qui se dégagent, trois aspects doivent être soulignés.

1) Le RMI inscrit l'action sociale dans la durée. Il donne le temps de trouver des solutions adaptées, de proposer des orientations à long terme plutôt que des mesures boîteuses, temporaires ou précaires qui pourraient aboutir à de nouveaux échecs. *"C'est une grande chance"*, dit un instructeur, *"car l'ouverture des droits ouvre aussi un temps d'évolution pendant lequel on n'a pas besoin de chercher d'argent, et on peut avoir une visée suivie, une stratégie d'insertion"*. A la faveur d'un changement possible de mode de vie pour ceux qui n'avaient rien, grâce à l'allocation, la notion de projet peut prendre corps. Par la globalisation des problèmes - santé, logement, intégration sociale, travail...- une action d'ensemble peut être menée. Bien entendu, le succès dépendra aussi du soutien donné aux instructeurs qui assurent le suivi, et du temps effectif qu'on leur laissera dans l'immédiat et dans la durée.

---

76 *Le terme de "désenclavement" est très employé dans le 04 à propos du réseau routier : est-il besoin de démontrer l'urgence de ce même désenclavement quand il s'agit de groupes sociaux à sortir de l'exclusion ?*

2) Le RMI instaure de nouvelles collaborations. L'axe de l'action sociale est déplacé, dès la détection de nouvelles clientèles peu connues jusqu'alors, mais aussi par la mise en œuvre de mesures qui dépassent le champ traditionnel du social (santé, travail...), tout en s'appuyant sur une continuité de droits à une aide financière et en donnant de nouveaux moyens d'insertion.

De ce fait, il introduit et rend absolument nécessaires de nouvelles collaborations : spécialistes du traitement social du chômage, milieux professionnels, services de lutte contre l'alcoolisme, services du logement, associations, mais aussi collectivités locales qui sont plus officiellement interpellées. Les travailleurs sociaux doivent intégrer dans leur action les dimensions techniques nouvelles des mesures qu'ils prévoient, tandis que les techniciens des divers domaines doivent apprendre à mieux considérer la dimension "sociale" des problèmes qu'ils traitent. *"On n'est plus tout seul en face d'un cas difficile"*, disait l'un d'entre eux. Ces habitudes de travail en commun supposent évidemment le décloisonnement des domaines et des prérogatives et la sortie des routines. Elles posent ausi la question épineuse du temps nécessaire pour les mettre en œuvre, alors que les charges antérieures n'ont pas diminué...

3) Le RMI contribue à démontrer que le social est un investissement. La régulation des dysfonctionnements sociaux a son coût, comme toute action collective : coût financier, coût psychologique de nouvelles prises de conscience et attitudes, coût de l'invention de solutions innovantes. Le RMI incite donc à se préoccuper aussi des causes qui engendrent la pauvreté ou la marginalité : l'échec scolaire, le logement défectueux, l'absence de services, l'indifférence ou les exclusions conscientes (cf. le processus engagé en 1962 à l'arrivée des rapatriés d'origine maghrébine)... mais aussi, le simple effet du changement des sociétés locales et de la diffusion de nouveaux modes de vie plus monétarisés ; et enfin le coût du manque de développement et de la stagnation économique qui ne permet pas la mise en valeur des richesses matérielles, ni des potentialités des hommes et femmes.

La mise en œuvre du RMI incite les responsables à se battre sur deux fronts : éviter la genèse et la reproduction des facteurs qui induisent de nouvelles pauvretés ; en corriger au mieux, dans le présent, les effets pour

les individus et la collectivité. Elle évite sans doute des coûts humains et sociaux ultérieurs plus grave, et permet de mieux valoriser le "capital humain" d'un département toujours menacé par l'exode.

La mise en place du RMI, fait donc apparaître certains failles du système existant : état de la société, mais aussi carences des dispositifs ; ainsi,, l'absence d'un FARG sur le département pour le relogement, le manque de moyens pour des thérapies psychologiques, le faible choix offert par les formations et les stages... Il peut ainsi jouer un rôle de stimulation. Mais il réclame des moyens appropriés qui lui donneront son plein rendement, en particulier en personnel qui renforce les postes surchargés et assure les coordinations ; c'est une condition pour que ceux et celles qui sont impliqués dans cette aventure se sentent soutenus, non seulement moralement, mais par des moyens concrets.

Enfin, la collaboration entre partenaires différents qui constitue un des éléments les plus originaux doit être maintenue et renforcée. Si le RMI n'était plus la préoccupation que des travailleurs sociaux et de quelques administrations de bonne volonté, une grande partie de ses potentialités s'évanouiraient, peut-être au soulagement de ceux qui n'auraient pas voulu s'y impliquer parce qu'ils s'estimaient non concernés, mais asurément pour le plus grand dommage de la cohésion sociale du département, et de la réflexion collective qui s'est engagée sur la pauvreté.

7. LA CORESPONSABILITE ENTRE ETAT ET DEPARTEMENT

La coresponsabilité constitue une autre originalité du dispositif RMI; Après les remous et les tâtonnements consécutifs à la décentralisation de l'action sociale, ce dispositif a permis à l'administration départementale qui co-gère le dispositif avec les élus et leurs services de redéfinir leur place. Le dispositif s'appuie donc en principe sur deux binômes : Préfet-Président du Conseil Général, et DASS (et autres directions départementales)- DISS.

De part et d'autre, on en reconnaît l'intérêt, non seulement du fait du partage des financements, assez inégalitaire il est vrai (le département contribuant pour 20 % des dépenses de l'Etat, sauf s'il décide de faire plus), mais du fait des collaborations qui y trouvent une nouvelle raison d'être. Les bénéficiaires du RMI sont à la fois allocataires de l'Etat et contractants

des actions d'insertion du département, mais en fait, ces actions sont en partie financées aussi par l'Etat, dans le cadre des mesures de retour à l'emploi, mais aussi du logement, d'actions spécifiques pour des populations en difficulté...

L'équilibre 100 %-20 % apparaît à certains élus comme un prétexte à accroître le rôle de l'Etat, mais *"l'insertion, c'est quand même la partie la plus intéressante"*. Il est clair que la plus ou moins forte inégalité des pouvoirs dépend directement du temps, de la conviction et de l'engagement effectif des partenaires en présence : l'absentéisme ou le manque d'implication ne facilitent guère la capacité d'intervenir dans le dispositif. Pourtant, la coprésidence des CLI est un garant contre le risque d'arbitraire qui pourrait venir de la concentration des pouvoirs sur une seule personne.

Les difficultés de cette coresponsabilité sont bien perçues de part et d'autre : elle demande du temps dans sa mise en œuvre, les structures sont lourdes, les élus se disent trop absorbés par leurs autres tâches (les priorités apparaissent à certains plutôt du côté de l'équipement, des routes, des personnes âgées...) ; l'idée d'un décideur prépondérant ou d'un chef de projet apparaîtrait comme une simplification des procédures et un facteur d'amélioration de l'efficacité.

Comme nous le notions, le RMI fonctionne donc déjà assez largement dans le département au niveau central comme au niveau des CLI, selon un régime de prédominance des représentants de l'Etat. Le RMI apparaît comme "imposé" par l'Etat et est est vécu comme une contrainte par les instances départementales, au pouvoir. Elles cherchent plutôt un allègement de leur budget social jugé inflationniste, ne veulent pas y investir trop de temps et pensent que d'autres catégories de population seraient plus "intéressantes" à aider (sans autre précision concrète). Même s'il est reconnu que le RMI a été une occasion de s'adresser à une population qui était jusqu'alors difficile à cerner et à aborder, et de lui apporter une aide financière qui ne pèse pas, en tant que telle, sur les finances du département, la note dominante est pourtant de s'impliquer le moins possible dans le dispositif, sur le plan des dépenses comme sur celui

d'une présence active dans les rouages [77] ? Quelques-uns caressent l'espoir plus ou moins avoué que le RMI n'aura qu'un temps et passera bientôt de mode, l'essentiel étant d'ici là d'éviter les "dérapages". En quelque sorte, le RMI dérange.

Les structures, et leur fonctionnement reposent donc sur le préfet et les sous-préfets, épaulés dans l'animation et les actions concrètes d'une part par les DASS et ses chargés de mission, ainsi que les grands services départementaux (voir chapitre 2 p. 17-18) qui se sont mis progressivement en branle pour apporter une part active au PDI et aux mesures prévues. D'autre part, les services techniques du département (DISS), en particulier le chargé de mission et les services sociaux, bien qu'étant parfois dans une position inconfortable, jouent un rôle déterminant dans la conception et la réalisation sur le terrain des actions d'insertion et du suivi, ainsi que les assistantes polyvalentes CAF et MSA, en collaboration étroite avec les représentants de la DASS. Enfin, il ne faut pas oublier la mobilisation de beaucoup d'élus municipaux, des CCAS, des associations, et de bénévoles dans les CLI ou dans les communes.

Le problème de la co-présidence et de la coresponsabilité se pose donc dans ce contexte bien particulier au département où, de fait, il s'agit la plupart du temps de présidence unique (celle du représentant de l'Etat) et où des contradictions se manifestent entre CDI et Conseil Général quand il s'agit d'avaliser certaines décisions. Pour le moment, il semble que cette forme de fonctionnement avec un fort poids donné aux représentants de l'Etat soit le seul qui puise être envisagé si l'on veut éviter un dépérissement du RMI, quantitatif (nombre de demandes agréées) et qualitatif (sélection des candidats, retour à une aide sociale traditionnelle au coup par coup, freinage aux actions d'insertion).

S'il devait donc y avoir un débat au sein des instances nationales sur le principe des co-présidences et des co-responsabilités, une grande souplesse devrait être laissée aux départements pour déterminer qui asurera la présidence, selon la manière dont les forces en présence et les jeux se sont répartis, et selon la volonté de part et d'autre de piloter activement le RMI.

---

77 *Depuis la démission des deux conseillers généraux les plus impliqués dans le législatif au niveau local, -ils n'ont pas encore été remplacés dans leur CLI depuis 9 mois- l'absentéisme des conseillers co-présidents des CLI est devenue une habitude.*

Dans les Alpes de Haute Provence, le poids du préfet et des sous-préfets, qui manifestent un vif intérêt vis-à-vis de ce nouveau dispositif social, est de toute évidence essentiel pour "crédibiliser" le RMI aux yeux de toutes les instances du département y compris les organismes et services sociaux qui se sentent ainsi soutenus et pour maintenir une impulsion continue en vue de la prise en charge des plus démunis dans le cadre d'une politique de développement global qui reste aussi à promouvoir.

8. TENIR COMPTE DES SPECIFICITES DU DEPARTEMENT

La recherche-évaluation lancée par la MIRE et le Plan Urbain s'appuyait sur un petit nombre de département (12) sélectionnés en fonction de critères de situation géographique, d'urbanisation, et de développement socio-économique. Chaque département est donc "le témoin", en quelque sorte, des particularités propres à lui-même, mais aussi à ceux qui lui ressemblent. C'est pour cette raison que nous concluons ce rapport par une brève récapitulation des conditions particulières dans lesquelles le RMI doit s'implanter et donc des orientations indispensables à respecter, tant dans la législation et les règlementations que dans la mise en œuvre quotidienne par les acteurs de terrain, .

Ces conditions sont liées à l'existence d'une faible population sur un vaste territoire, loin des grands centres urbains, rural plus encore qu'agricole, dont les richesses sont encore à exploiter en tenant compte de l'évolution du contexte national et même européen : les particularités des structures locales, des allocataires RMI et des possibilités d'insertion en découlent plus ou moins largement.

1) La concentration des responsabilités sur un petit nombre de personnes. Le RMI a créé de nouvelles structures, sans pour autant démultiplier proportionnellement les forces disponibles -en fait les mêmes structures que dans un département ayant 10 ou 20 fois plus d'habitants. Le petit nombre des personnes qualifiées à l'intérieur des services à tous les niveaux induit que les mêmes se retrouvent dans une multiplicité d'instances en dehors et à propos du RMI : d'où la difficulté matérielle d'être présent partout (et donc, en partie, l'absentéisme) ; le flou fréquent autour du rôle qu'on joue dans les instances RMI quand on se retrouve ailleurs avec d'autres "casquettes" ; et le retard dans la mise en œuvre des

diverses étapes du dispositif (ouverture des droits, versement des allocations, contrats, suivi, bilans...) : mais actuellement, surtout dans la mise en place et l'animation des actions d'insertion et dans l'accompagnement. Paradoxalement, le nombre limité de personnes responsables ne semble pas faciliter la communication des informations.

Les suggestions que l'on pourrait faire concernent quatre points :

- Renforcer rapidement (par décision nationale et départementale) le potentiel en personnes qualifiées sur les points les plus sensibles : chargés de mission -par exemple pour les problèmes du logement-, animateurs ou animatrices des CLI, assistantes sociales dans les secteurs où se produisent des interims (par vacance de poste) ou une surcharge notoire (le retard de signature des contrats est un bon indice, pas le seul). Il faut noter que les CCAS pourraient aussi avoir parfois besoin de renfort. Enfin, les associations qui démultiplient les capacités d'insertion doivent être soutenues (subventions).

Dans l'estimation des besoins, en particulier venant de décisions nationales ou régionales, le calcul des ratios selon le nombre d'habitants ou d'allocations RMI est complètement biaisé par l'effet de la dispersion géographique : 100 bénéficiaires éparpillés dans un vaste canton n'équivalent pas à 100 groupés dans un même quartier. La remarque vaut sur le plan quantitatif, mais aussi qualitatif (qualification des personnes) du fait de leur autonomie nécessairement plus forte.

- Permettre l'allègement et l'adaptation des structures, par exemple en revoyant les rôles respectifs des CLI et des collectifs, et en organisant mieux le travail (ce qui ne renvoie pas forcément à la centralisation). Mieux ajuster peut-être aussi le CDI par rapport au groupe d'animation pour éviter que les réunions se redoublent.

Mais la gestion du RMI n'est qu'une pièce dans la mosaïque des autres commissions, collectifs, comités... qui fonctionnent dans le champ du socio-économique : il serait injuste, parce que dernier arrivé, de lui faire porter le poids des surcharges, à revoir aussi à d'autres niveaux.

2) La dispersion géographique. Nous avons amplement souligné la difficulté d'accès à tous les services qu'elle engendre pour les habitants, et l'impossibilité fréquente d'atteindre une "masse critique" pour rentabiliser, avec les critères habituels, des équipements, mais aussi dans le domaine du RMI, des stages, des groupes...

- La première évidence est que la dispersion a un coût, et que, sauf à prendre son parti de la désertification des secteurs les plus reculés, il faut qu'il soit pris en charge par la collectivité à un niveau ou l'autre [78], les habitants étant bien incapables d'y faire face en bien des cas. Le coût du bénéficiaire du RMI que l'on contribue à fixer dans un village ou une petite ville a une rentabilité sociale évidente pour l'avenir ; département, région et Etat devraient en être tirer les conséquences, même si ce ne sont pas des "points chauds" dont on parle dans les médias.

L'itinérance des services (qui vont vers l'usager) et la démultiplication des actions d'insertion commencent à dépasser le stade expérimental dans le 04 : il est clair que c'est dans cette voie qu'il faut progresser, chercher des idées neuves, trouver des financements.

- Faciliter la mobilité des personnes concernées, non dans le sens de l'errance ou du départ à l'aventure, mais avec un objectif précis de formation ou de reclassement : elle devrait permettre ensuite le retour ou le maintien au point de départ, et non une fuite vers les centres urbains ou les autres départements [79].

3) La dimension réduite des communautés humaines. Nous avons souligné les risques qu'elle présentait quand "tout le monde se connaît" à l'intérieur des communes, des CLI... : difficulté de la tolérance réciproque, tendance à juger et exclure, découragement devant des cas trop connus... Mais on déplore suffisamment aujourd'hui la dépersonnalisation

---

78 *Sans vouloir polémiquer entre grandes villes et petites villes, on notera que la concentration urbaine a aussi des coûts, plus voyants, et donc plus sensibles, que la collectivité publique trouve logique de prendre en charge, à juste titre. Ayant maintenant un ministre des Villes, quand verrons-nous apparaître au moins un "Monsieur Campagnes" (ou une Madame Campagnes), qui coordonnerait et prendrait en compte le sort des zones rurales en difficulté, sous tous leurs aspects qui dépassent de beaucoup le seul devenir de l'agriculture ?*

79 *Le problème est le même pour les jeunes qui quittent le département pour des études supérieures générales ou professionnelles : que leur offre le département pour qu'ils puissent s'y réimplanter comme ils le souhaitent ?*

des relations en milieu urbain pour que les richesses et possibilités de relations plus conviviales soient valorisées, y compris autour des bénéficiaires du RMI :

- Utiliser au maximum les réseaux personnalisés, comme on le fait déjà en matière de recherche de relogement, mais aussi pour trouver des emplois, ou au moins des petits travaux qui créent des liens, solliciter des aides à l'alphabétisation ou au soutien des enfants... Favoriser les initiatives, même à petite échelle, d'entr'aide ou de création d'activités.

- Mobiliser le tissu social local pour accompagner et suivre (en co-responsabilité avec un professionnel du social) les allocataires. Cet effort, outre qu'il améliorera le fonctionnement du dispositif RMI, devrait avoir un triple résultat : faire évoluer les esprits vis-à-vis des problèmes de la pauvreté et de ses causes ; passer d'une vision individuelle (de personne à personne) de la solidarité à une insertion dans un dispositif plus global ; faire prendre conscience du rapport étroit entre développement local et capacité d'aider les plus mal lotis.

4) Les incertitudes du développement économique.

L'avenir des Alpes de Haute Provence semble être un peu rapidement catalogué comme réserve naturelle pour l'accueil des touristes, éventuellement comme voie de passage du transport routier (et de ses nuisances) vers l'Italie, ce qui n'ouvre pas de perspectives bien réconfortantes pour l'insertion des populations locales et le développement des qualifications professionnelles. Pendant ce temps, le fonctionnement quotidien des activités continue à "produire" de la pauvreté ou de la précarité ou à faire perdre au département ses richesses naturelles ou humaines.

L'examen des conditions de réinsertion des bénéficiaires du RMI conduit à une autre vision des orientations du dévelppement local, qui a du reste été souvent évoqué par nos interlocuteurs, en particulier à propos de la dominante "rurale" qui subsiste fortement.

- en ce qui concerne l'agriculture, en plus des deux formes traditionnelles qui coexistent encore -agriculture relativement performante

de la vallée de la Durance, petite agriculture polyvalente des exploitations vieillissantes-, certains voient la possibilité d'une agriculture de pointe centrée sur des produits de luxe ou de haute qualité demandés sur le marché (petits élevages de gibier, fromages, champignons, pisciculture... en plus des ovins "labellisés" et du miel... déjà existants). Quelques jeunes, dont des bénéficiaires du RMI sont tentés par cette aventure... Que fait-on pour les aider ?

- Le passage de produits bruts tirés du sol à leur transformation dans le département même, pour que la valeur ajoutée reste locale, semble ouvrir des voies à une réflexion utile. On a cité ainsi le bois, et le projet d'une "filière bois" ; mais aussi l'agro-alimentaire : fruits, conserves fines... et, dans un secteur voisin utiliation sur place de la lavande... En fait, et sans empiéter sur le terrain de spécialistes, mais seulement pour évoquer de possibles créations d'emploi, il s'agit de passer d'une économie de sous-développement, qui vend ses matières premières et sa terre, à une économie productive sur le lieu même des récoltes.

- L'entretien du cadre naturel, qui a souvent été évoqué dans la perspective de l'emploi des allocataires, et qui semble être la seule fonction dévolue aux départements montagneux dans les schémas d'aménagement en vogue, offre, certes, des possibilités, à condition qu'il débouche sur des métiers réels et non sur des occupations précaires (par exemple le débroussaillage) et qu'il soit associé à l'utilisation judicieuse des espaces et des produits dans la ligne indiquée ci-dessus.

Nous n'irons pas plus avant dans cette énumération donnée à titre d'illustration, tout en insistant sur l'importance d'ouvrir aussi le département à d'autres activités, secondaires ou tertiaires, qui ne le laissent pas complètement à l'écart des "pôles technologiques" ou "activités de pointe" : elles n'arriveront qu'au prix d'un effort acharné pour "vendre" le département, y compris aux aménageurs publics et aux responsables régionaux. L'essentiel de ce propos était de montrer qu'il n'y a pas opposition, mais complémentarité obligatoire entre l'insertion et la réinsertion des populations en difficulté, et un développement local et départemental clairement piloté, par les instances politiques, consulaires, agricoles... Le temps presse.

L'image du département des Alpes de Haute Provence, vue de l'extérieur, oscille entre la compassion pour son éloignement, (comment peut-on vivre à Sisteron ou à Castellane ?), sa mise à l'écart des grandes compétitions internationales ; et l'attendrissement devant ses beautés naturelles, son soleil et sa qualité de vie. Il serait temps de sortir des images toutes faites : l'intérêt porté au RMI par les instances nationales, voire régionales, et les moyens nouveaux qu'il injecte au plan local pourraient être l'occasion de mobiliser sous diverses formes les énergies locales, les inciter aussi à ce qu'une vision plus réaliste et plus constructive de l'avenir du département soit inscrite dans les plans de développement. C'est pourquoi nous avons sous-titré ce rapport sur le RMI : une chance pour le département.

ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES SIGLES UTILISES

1. INSTITUTIONS, ORGANISMES

AEMO	Aide éducative en milieu ouvert
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ASE	Aide sociale à l'enfance
A.S. ou T.S.	Assistantes sociales, travailleurs sociaux
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDI	Conseil départemental d'insertion
CERTI	Centre régional de traitement de l'information (pour les CAF)
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CHAA	Centre d'hygiène alimentaire et d'alcoologie
CLI	Commission locale d'insertion
CMS	Centre médico-social
CNAM	Caisse nationale d'assurance-maladie.
COTOREP	Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CPAM	Caisse primaire d'assurance-maladie
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (Etat)
DDE	Direction départemental de l'équipement
DDTE	Direction départementale du travail et de l'emploi
DIRMI	Délégation interministérielle du RMI
DISSS	Direction des services sanitaires et sociaux
FAIL	Fonds d'aide aux impayés de loyer
FARG	Fonds d'aide de relogement et de garantie
GRETA	Groupement des établissements publics de l'Education Nationale
MIRE	Mission interministérielle de recherche et d'études (ministère de la santé et de la solidarité)
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur (région)
MSA	Mutualité sociale agricole
PDI	Programme départemental d'insertion
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples

2. MESURES SOCIALES

AAH	Allocation d'aide aux handicapés
ALS	Allocation logement solidarité
API	Allocation de parent isolé
RMI	Revenu minimum d'insertion

3. MESURES DE RETOUR A L'EMPLOI

AIF	Action d'insertion et de formation
ASP	Appui spécifique personnalisé
CES	Contrat emploi solidarité
CRA	Contrat de réinsertion en alternance
CRE	Contrat de retour à l'emploi
PIL	Programme d'intérêt local (devenu AIG : activité d'intérêt général)
PLIF	Programme local d'insertion des femmes
SIVP	Stage d'initiation à la vie professionnelle
SOA	Session d'orientation approfondie
SRA	Stage de réinsertion en alternance

4. DIVERS

BEP	Brevet d'études professionnelles
BP	Brevet professionnel
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
DEUG	Diplôme d'études universitaires générales
DTR	Déclaration trimestrielle de ressources (à envoyer à la CAF par les titulaires du RMI)
RONA	Rapatriés d'origine nord-africaine
SDF	Sans domicile fixe

ANNEXE 2

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA PROTECTION SOCIALE

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DES ALPES DE HAUTE-PROVENCE

DIGNE-LES-BAINS, le 6 Novembre 90

rétariat Direction
GL/MH

Le Préfet
des Alpes de Haute-Provence

à

Monsieur le Président
du Conseil Général

OBJET : Programme Départemental d'Insertion -

Lors de sa réunion du 10 octobre dernier, le groupe d'animation du Conseil Départemental d'Insertion a examiné, outre les propositions d'actions qui pourraient être retenues au titre de l'exercice 1991, les problèmes de fonctionnement du dispositif actuel.

Il ressort des divers compte-rendus que l'absence fréquente de certain membres des commissions locales, notamment des représentants de l'Assemblée Départementale et du monde économique, permet difficilement une prise de décision efficace et concertée en matière d'insertion.

Il me serait agréable qu'au vu du tableau de présence ci-joint, vous rappeliez aux membres désignés par vos soins, l'importance que revêt leur participation et procédiez au remplacement des conseillers généraux démissionnaires. Je ne saurai trop insister sur le fait que la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion repose sur une étroite collaboration de l'Etat et de la Collectivité Locale que vous représentez.

Je pense, par ailleurs, qu'il conviendrait que, d'un commun accord, nous procédions aux renouvellements des membres représentants le monde économique qui n'ont pu, pour des raisons diverses, apporter à cette action le concours que nous attendions d'eux.

.../...

Place des Récollets — B. P. 134 — 04007 DIGNE-LES-BAINS CÉDEX — Téléphone : 92 31 02 21 — Télécopie : 92 31 46 13

Au nombre des actions envisagées au titre de l'année 1991, il est apparu important de doter, à l'instar de ST ANDRE LES ALPES ou FORCALQUIER, les commissions locales de poste de coordonateur.

Cette fonction d'animation, remplie partiellement par les secrétaires de commission locale apparaît comme un des moyens permettant d'amener les différents partenaires à rechercher ensemble les solutions locales de nature à dynamiser le dispositif mis en place. Ce rôle, qui ne se limitera pas au seul champ du R.M.I., devrait également vous donner les moyens sur les secteurs concernés, de renforcer l'action sociale entreprise relevant de votre compétence. Les charges afférentes à cette action pourraient être imputées pour partie et à hauteur de la rémunération de deux postes d'assistante sociale sur le programme départemental d'insertion, au titre des frais de fonctionnement. Vos services, qui ont participé à cette réunion, vous présenteront dans le détail les modalités pratiques de cette proposition qu'au nom de ce groupe, je fais mienne.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à mon intervention, guidée par le souci que vous partagez d'agir conjointement pour les populations les plus défavorisées.

ANNEXE 3

TRAJECTOIRES DE BENEFICIAIRES DU RMI

TRAJECTOIRE 1

Homme, 32 ans, marié, 2 enfants

Enfance en foyer — N'est pas originaire des Alpes ; de l'âge de 2 ans à l'âge de 16 ans, il vivra en foyer dans plusieurs départements différents. S'est senti "ballotté" pendant toute son enfance de foyer en foyer

CAP menuisier mais maladie (dit "qu'il a perdu 3 ans") — Au bout de 3 ans de formation de CAP de menuisier, une maladie (allergie au bois) l'oblige à abandonner cette profession. Essai d'une autre formation (en mécanique) mais abandonne au bout d'un an.

Berger pendant 10 ans : — Berger 3 ans dans le Vaucluse puis 7 ans dans un village des Alpes où il habite toujours actuellement. Passe le BP Agricole et élabore un projet de création d'entreprise tout en mettant un petit pécule de côté.

Création de son entreprise agricole en 1986 — Est auto didacte, en ce qui concerne le domaine de son entreprise agricole. Bénéficiera d'aide, mais l'installation de son entreprise se fait sans fonds de roulement suffisant.

Rupture sociale — Glissement vers une rupture sociale, car c'était l'unique source de revenu, et vers une demande de secours d'urgence pour la famille.

La demande du RMI se fait en janvier 90 ; on peut penser que si l'aide adéquate avait été apportée au départ, peut-être ne se serait-il pas trouvé dans une situation lui donnant droit au RMI, ainsi que sa famille.

Cet exemple évoque le problème de l'adaptation du RMI dans le cadre d'une rupture d'ordre professionnel, touchant les professions à fort investissement en matériel, et surtout en zone rurale, telles que : les artisans, les agriculteurs et les commerçants. Il pense, lui, que le RMI n'est pas adapté à sa situation, il faudrait une concentration dans le temps des aides au remboursement et de la somme allouée par le RMI.

TRAJECTOIRE 2

Femme, 39 ans, 2 enfants (dont 1 à charge, 18 ans) séparée de son mari depuis 1985.

Longue scolarité Originaire des Alpes, ira jusqu'en terminale à Digne.

Enceinte puis se marie tombe enceinte, quitte la terminale en cours d'année, se marie et revient vivre dans un petit village près de celui dont ses parents sont originaires.

Femme au foyer Fait quelques heures de ménage au noir, son mari travaillant à l'unique usine des environs ; a 2 enfants.

Rupture familiale en 1985 Séparation d'avec son mari à cause de ses "infidélités". Attendait que ses enfants grandissent. C'est elle qui prend la décision, ses enfants iront en pension à Digne au Lycée. Ne demande pas le divorce car ne veut plus de relation avec son mari.

Courte période de flottement Se fait aider par sa famile, travaille au noir, attend un logement HLM pour lequel elle a fait la demande, trouve du travail dont la rémunération est inférieure au RMI.

S'installe dans son logement Rapidement obtient le logement HLM ; en fait, c'est une personne assez autonome, elle gère bien son budget, sans superflu. Elle travaille, mais le RMI vient en complèment de son faible revenu. Elle perçoit environ 300 F de RMI.

Elle n'a pas suivi son contrat, car elle avait tout son temps occupé par son travail (pas de solution possible en zone rurale, pas de cours du soir etc...) ; et elle a estimé également que le montant de l'allocation était trop bas pour qu'on lui fasse un contrat.

TRAJECTOIRE 3

Homme, 35 ans, marié, 2 enfants (2 et 4 ans)

Formation en menuiserie	Originaire des Alpes. Parents agriculteurs ovins, lui suit une formation de menuisier
Plusieurs travaux et déplacements	Travaille dans différents lieux des environs, ce qui est courant en zone rurale, cela pendant quelques années, dans des entreprises dont l'activité se rapproche du travail du bois.
Retour dans son lieu d'origine	Retourne dans son village natal, où il travaillera le bois (d'olivier) pour en faire des ustensiles, à son compte. (Activité non déclarée). Manifestement, il attend de récupérer une partie des bâtiments de son père.
Récupération d'une partie des terres et bâtiments et création d'une porcherie en 1982	Son père cesse son activité agricole pour prendre sa retraite, il récupère donc une partie du patrimoine familial qui lui revient, et crée son exploitation agricole.
Rupture professionelle soudaine	Effondrement du cours du porc 2 ans après, sans reconversion rentable de l'exploitation, étude de redressement de l'exploitation pendant le RMI.
Est sorti du RMI	A trouvé un travail dans une autre branche qu'il ne connaissait pas.

Le RMI lui a tenu la tête hors de l'eau, il se sentait vraiment couler sans pouvoir s'en sortir seul, le RMI a été un appui moral et psychologique certain. En ce qui concerne l'allocation, dès lors qu'il y a rupture professionnelle, pour un agriculteur, les dégâts financiers sont sans commune mesure avec le montant de l'allocation.

TRAJECTOIRE 4

Couple tzigane. Femme 42 ans, homme 43 ans, 7 enfants.

Attachement à leur culture	Il s'agit d'une famille tzigane ayant un mode de vie marginal.
Aucune qualificaion	Le seul emploi envisageable était celui de ferrailleur, de moins en moins rémunérateur
Problèmes de santé	Ont eu des revenus très modestes mais dont ils se contentaient jusqu'à ce que le mari, atteint d'une tuberculose ne puisse plus travailler
Dépendent des prestations sociales	Ont perçu une pension d'invalidité penant quelques années (3 ans) puis n'ont plus eu de revenu fixe pendant 6 ans jusqu'au RMI. Essaient d'obtenir définitivement une pension d'invalidité.

C'est un cas où l'insertion ne peut pas se faire par le travail à cause d'une part des problèmes graves de santé du chef de famille et d'autre part d'une absence totale de formation (analphabète) lui interdisant tout accès au marché du travail.

L'insertion passe par l'amélioration des conditions de stationnement - hygiène surtout- la garantie d'un revenu -AAH- et le suivi des enfants.

TRAJECTOIRE 5

Femme, 25 ans, célibataire.
Issue d'une famille matériellement à l'aise.

Etudes supérieures Entreprend des études supérieures pour lesquelles elle obtient une bourse et une chambre.

Echec Après un premier échec universitaire -1 examen la 2ème année et toute la 3ème année- abandonne ses études. Le choix des études n'était pas dicté par un projet professionnel précis.

Dépression Fragilité psychologique/dépression

Pas de qualification Tentative de s'orienter vers d'autres formations, mais sa fragilité psychologique l'enferme dans un cercle vicieux : échec--->changement d'orientation---> abandon--->aggravation de la dépression

Découragement Est actuellement en psychothérapie, sous neuroleptiques et va entreprendre une psychanalyse.

A plus de 25 ans, elle vit toujours chez ses parents, à la recherche d'un premier emploi, sans formation lui permettant d'entrer sur le marché du travail ; difficultés à rompre le cercle vicieux dans lequel elle s'est enfermée.

TRAJECTOIRE 6

Femme, 26 ans, mariée, 2 enfants

N'ont pas eu d'emploi stable Il s'agit d'un couple où les deux conjoints, sans formation professionnelle n'ont, jusqu'à aujourd'hui, jamais eu d'emploi stable.

Problèmes de santé Elle, a effectué quelques stages sans suite. Lui avait des problèmes de santé (toxicomanie) et ne travaillait pas. Ils ont pu vivre grâce à l'aide des parents.

Problèmes conjugaux
2 enfants à charge
Pas d'appartement
Pas d'emploi
Problèmes conjugaux, séparation temporaire

Le RMI leur a permis d'accéder à plus d'indépendance vis-à-vis de leur famille et semble les avoir mobilisés autour d'un projet commun de création d'entreprise.

Leur insertion semble dépendre essentiellement de la réussite de ce projet. Toutefois le mari suit actuellement une formation qualifiante (jardinerie/espaces verts) qui devrait lui permettre de trouver un emploi en cas d'échec de son projet.

TRAJECTOIRE 7

Homme 43 ans, né en 47, divorcé 2 fois, 2 enfants mariés, 1 enfant 5 ans handicapé de naissance (1 bras, 1 jambe).

Famille d'origine Adoption	Adopté à sa naissance, dans un milieu aisé (médecin militaire) à Paris. Mais va se retrouver rapidement seul (décés des parents adoptifs qui étaient très âgés). Elevé par la sœur de son père adoptif elle même âgée de 81 ans, qui décède quand il a 16 ans.
Mystère sur son origine	Valorisation sociale de son vrai père et du milieu social. N'a jamais su ce qui c'était passé.
Ecole Echec	---> 16 ans en 1963, (2 ans de plus que la scolarité obligatoire). A été jusqu'en 3ème, mais n'a aucun diplôme. A tenté à 16 ans d'entrer dans un centre d'apprentissage, mais échec à l'examen d'entrée.
Entrée vie active à 16 ans longue période de stabilité professionnelle (11 ans)	Magasinier en bonneterie dans une ville de province du centre de la France. Période heureuse et relativement aisée.
Difficultés conjugales 1er plongeon boisson (26 ans)	Se marie à 21 ans, sa femme à déjà une fille de 3 ans, naissance d'un enfant de suite. Au bout de 5 ans de mariage, mésentente, sa femme le trompe, va au café, fait des dettes---> il ne supporte pas la situation---> boisson.
Démission	Quitte sa place et commence une période plus instable

Période plus ou moins stable Plusieurs emplois quitte la région-revient (3 ans)	Part 1 an (retour vers la propriété de famille) trouve un travail toujours en bonneterie, mais revient, ne loge plus chez sa femme. Il trouve du travail en intérim, reste 1 an dans la même entreprise puis trouve une place définitive en bonneterie, y reste un an. Mais du fait de la séparation d'avec sa femme---> replonge dans la boisson et quitte sa place.
Retrouve une place stable (1 an, 2 plongeons)	
Début de marginalisation	Quitte la ville (fuite) arrive en Savoie.
Saisonnier hiver, vendange 10 jours (10 ans)	Période floue mais il a une certaine stabilité. Saison d'hiver dans un hôtel, toujours le même, où il est nourri et logé (plonge) et vendanges chez des amis 10 jours en septembre. Vit de ses "rentes" entre les temps de travail. Dilapide capital et héritage.
Concubinage et chômage	Rencontre sa 2ème femme (concubine) ; travail dans le même hôtel. Elle se trouve enceinte et le patron ne veut pas les reprendre pour la saison (bébé dans une chambre d'hôtel).
Arrivée dans le Midi **Chômage** Stage chômeur longue durée 3ème plongeon boisson	Descendent dans une station de montagne dans les Alpes du Sud, espérant trouver du travail. Sur le conseil d'un copain, arrive dans le midi mais pas de travail, cependant trouvent un logement---> touche le chômage, fait un stage de 6 mois à l'ANPE. Ne trouve pas de travail---> se remet à boire. Suivi par l'A.S.. Plus de ressources, fin de droits.
Rupture familiale	Sa femme se trouve un emploi de saison d'été en hôtel dans la région, le quitte pour un autre.
Rupture sociale	Seul, sans travail, sans ressources, dette de loyer---> expulsion.

Arrivée RMI

L'A.S. qui le suit lui propose la solution RMI et le met en contact avec une association d'aide aux alcooliques qui lui donne une place dans un foyer dans une autre ville proche et qui va assurer son suivi.
Fortement épaulé par ce réseau d'aide (convivialité, petit boulots) reprend espoir, mais refuse une cure. Veut trouver un travail, espère en un stage ANPE pour lui trouver des places.

TRAJECTOIRE 8

Femme, 38 ans, née en 52, séparation avec un concubin, 1 enfant naturel (18 ans) et 1 enfant (7 ans).

Famille Outre mer, Pauvreté	Habite un pays outre mer, famille nombreuse 8 enfants, le père a quitté le domicile, la mère élève seule ses 8 enfants, femme de ménage dans les écoles.
Ecole	Jusqu'à 16 ans (fin de la scolarité obligatoire) échec au CAP d'employée de collectivité.
Coupure familiale	A 17 ans, arive en France pour traailler. Voyage aller (pas le retour) payé par un organisme qui place les personnes chez les particuliers ou en hôpitaux.
Brève entrée dans la vie active (1 an)	Bonne (logée nourrie) chez des particuliers
Enceinte foyer maternel 6 mois	Tombe enceinte (19 ans) quitte son travail à la naissance de son fils pour aller dans un foyer maternel.
Courte période d'emploi stable (2 ans)	ASH dans un hopital. Prend 1 studio et une nourrice.
Séparation avec son enfant	Ne peut payer le studio + nourrice --->confie son enfant (1 an) à sa mère restée au pays.
Rupture professionnelle Démission	Travail à la morgue, ne supporte pas de voir des bébés morts (rappel symbolique de sa séparation avec son propre enfant) ---> donne sa démission
Rupture sociale Période floue 7 ans	Au début loge chez sa sœur, puis part. Assure le vestiaire dans une boite de nuit le week-end.

Concubinage Réinsertion sociale 6 ans	Se met en ménage avec un policier (homme divorcé 2 enfants) ---> quitte la boite de nuit, habite chez lui et continue à faire quelques heures de ménage dans un restaurant.
Mutation du conjoint arrivée dans le midi	Mutation du conjoint (2 ans après). Arrivée dans le midi, concubinage officiel, ne trouve pas de travail.
Naissance d'un 2ème enfant, femme au foyer	Naissance d'un enfant (2 ans après l'arrivée) ; ne cherche plus de travail, sécurité assurée par le concubin.
Rupture conjugale à 35 ans	Le concubin a une aventure (3 ans après la naissance du fils). Elle le met dehors. Sans ressources. Le concubin ne donne aucune pension, et détourne sur sa mutuelle les allocations familiales.
2ème rupture sociale	Appel aux services sociaux---> touche l'API.
3ème rupture sociale fin de l'API	A la fin de l'API (2 ans 1/2) se retrouve à nouveau sans ressources, le conjoint ne donnant toujours pas de pension.
Entrée au RMI	L'AS lui conseille le RMI
AAH	Ne trouve pas de travail à cause de son handicap (Asthme) et de son origine ethnique, n'arrive pas à suivre un stage bilan--->demande AAH en cours. Les fils sont suivis par l'AEMO et elle a occasionnellement encore des aides exceptionnelles pour dettes de loyer et électricité.

TRAJECTOIRE 9

Homme 46 ans, né en 44, célibataire.

Famille	Grande pauvreté dans une grande ville du centre de la France. Famille de 12 enfants. Père ouvrier électricien, mais boisson--->invalide à 46 ans. Habite dans un 2 pièces, risque de placement, relogement en 1962.
Ecole	14 ans, CEP (fin de la scolarité obligatoire)
Longue période de vie active (20 ans) Changements dûs à des évènements extérieurs	•Mis au travail de suite à la sortie de l'école. Apprenti boulanger (2 ans), déménagement de la famille---> quitte la boulangerie. •Manutentionnaire (7 ans) dans une petite usine de mécanique, déménagement de l'usine en banlieu---> ne peut suivre, pas de voiture. •Manutentionnaire pour un transporteur à la gare. 1 an dans la même entreprise---> licenciement économique. 1 an chez plusieurs autres transporteurs.
Stabilité professionnelle 1ère rupture familiale (choc du décès de la mère) Longue maladie	10 ans gardien de musée (piston). Habite encore chez ses parents, soutien de famille. Décés de sa mère ---> dépression. Mise en longue maladie 2 ans.
1ère rupture professionnelle démission. Départ de la ville	Quitte la région et part du musée sans même donner sa démission. Habite chez son frère 1 an en Savoie, trouve un travail de manutentionnaire, est mis à la porte de chez son frère au bout d'un an. Trouve des petits boulots à droite et à gauche.
2ème rupture familiale	

Petite période de stabilité professionnelle (4 ans)	Trouve un travail de vendeur en fruits et légumes sur les marchés, voyage à travers la région. Loge dans un camping, dans une caravane prêtée par des amis. Période heureuse.
Concubinage (6 ans), 2ème rupture professionnelle Alternance travail saisonnier, chômage. Difficulté financières	Rencontre sa concubine (divorcée 3 enfants) sur le camping ---> part habiter chez elle dans un village du midi. Ne retrouve pas du travail fixe, saisonnier l'été, chômage le reste du temps. S'inscrit à l'ANPE pour avoir la S.S. Fait un stage de 9 mois (SRE)
Rupture conjugale. Rupture sociale Entre au RMI	Sa compagne le met à la porte---> se retrouve seul sans argent, sans logement ---> appel à AS. L'AS lui trouve la solution du RMI avec hébergement en foyer dans une ville proche du village où il habitait. RMI = aide financière et aide pour retrouver un emploi. Actuellement, fait un stage SRE et espère être embauché dans l'entreprise où il fait son stage (même branche que vendeur fruits et légumes = grande surface). Accepterait même un mi-temps.

Image ambivalente de sa mère. Très attaché, reste jusqu'à son décés : 30 ans. Mais en même temps, il la critique de l'avoir empêché de sortir et de rencontrer des filles.

TRAJECTOIRE 10

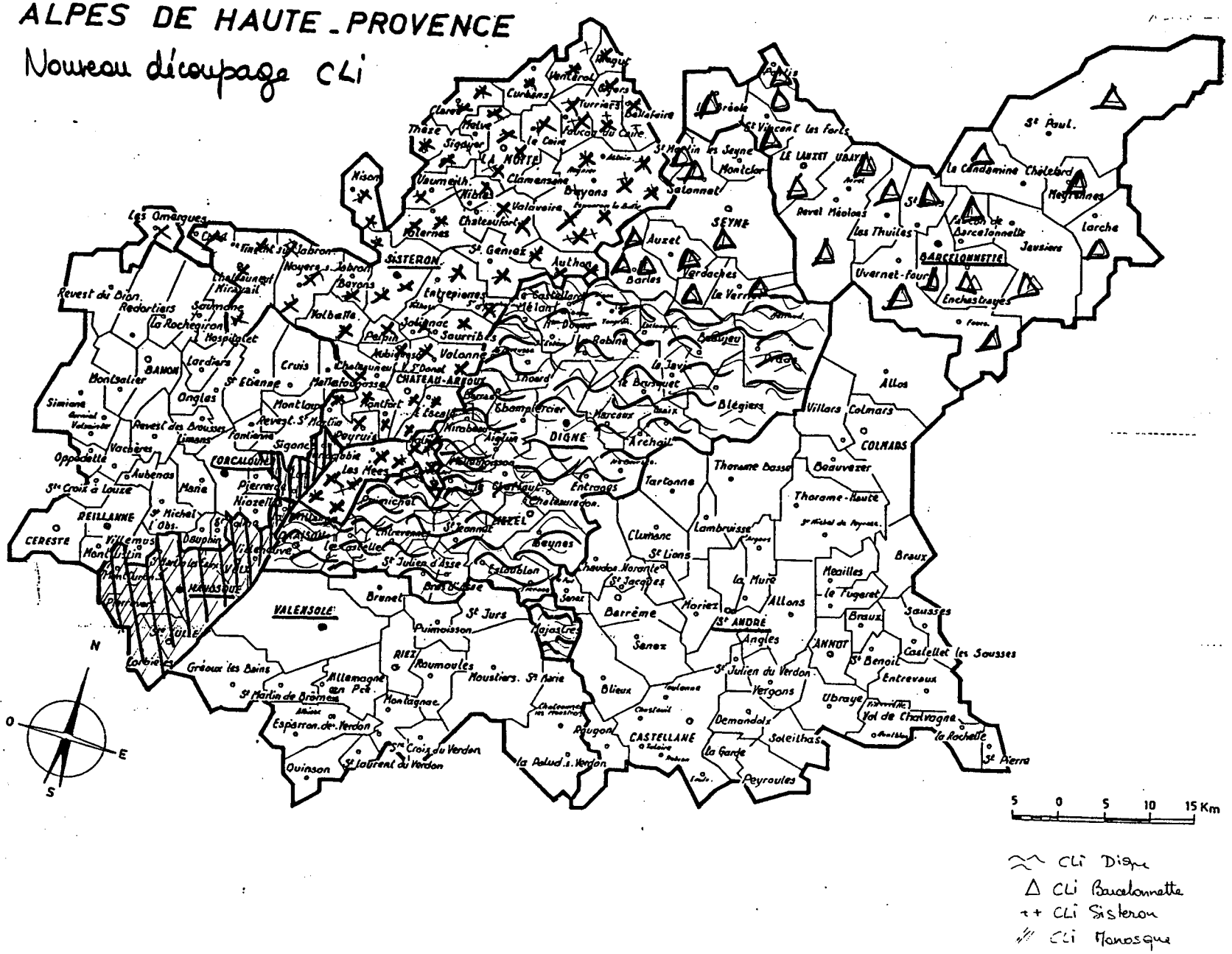
Femme 36 ans, née en 54, célibataire.

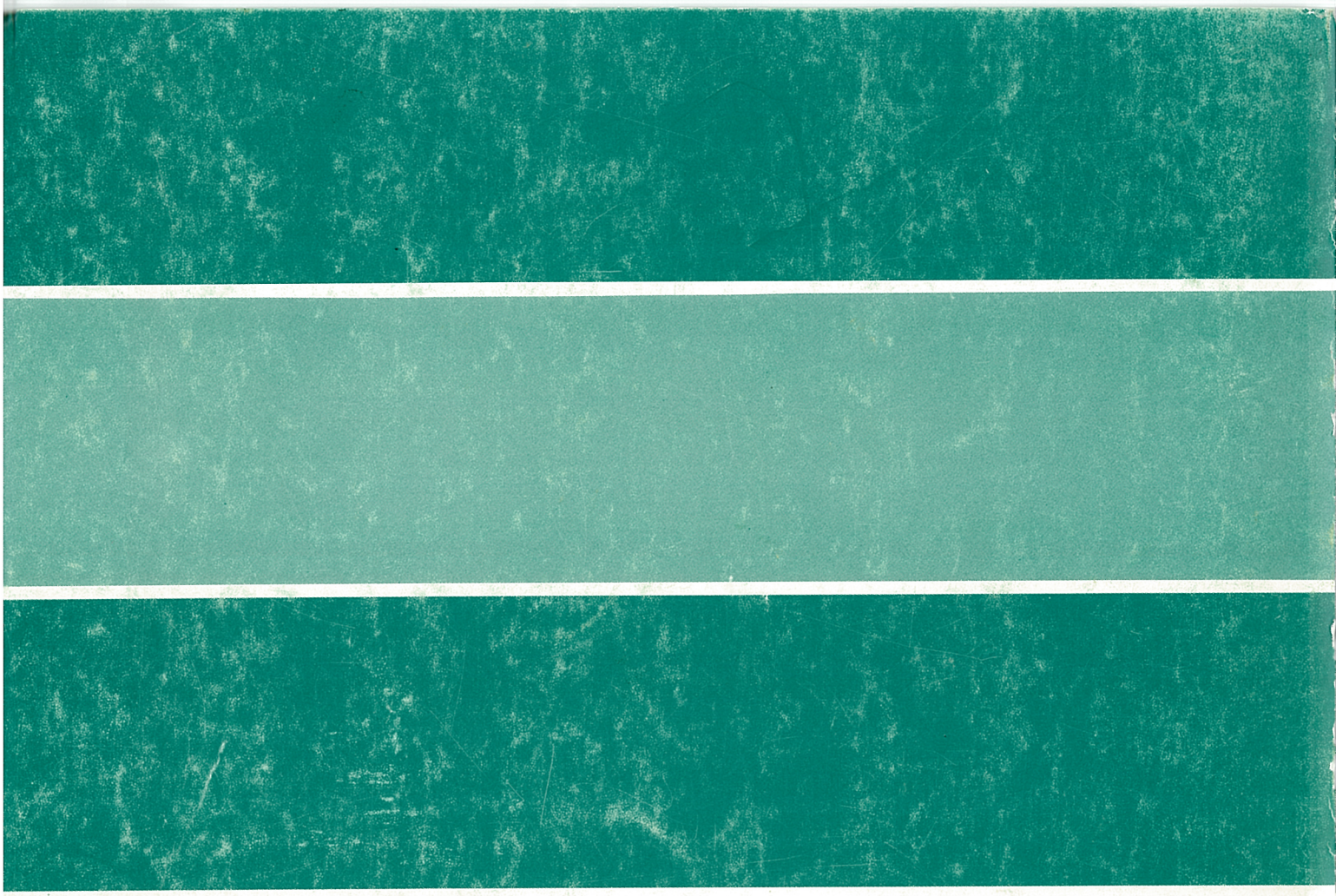
Famille	Milieu employé service public, transplanté en région parisienne. Père agent SNCF. Famille de 4 enfants, 1 handicapé mental, 2 autres plus âgés.
Ecole CAP mécanique	---> 18 ans (2 ans de plus que scolarité obligatoire) CEP, à 16 ans, orienté vers un CET en mécanique, il voulait faire une autre branche, mais pas assez bon. Le seul à ne pas avoir fait d'études, 2 frères aînés ont eu le bacc. Ses parents se sont peu occupés de lui : grande liberté, mais solitaire, peu de copains.
Courte période de vie active (6 ans) refus du travail en usine. Exploitation	N'est pas motivé pour traailler dans la spécialité de son CAP, pas d'intérêt. 4 ans en atelier de mécanique, apprend son métier. Arrive au niveau P 3 mais sous-payé---> démission.
Choix interim, liberté, refus ambiance usine, rupture professionnelle, chômage et rupture familiale	2 ans dans une usine en intérim (choix) refus des relations de travail en milieu ouvrier. Aurait pu faire carrière---> démission Se met au chômage, ses parents ne supportent pas son inactivité, relations tendues---> il part.
Changement milieu, vie de bohème, milieu MJC **Drogue** Départ de la région parisienne, fuite et tentative de réorientation.	Entre dans un groupe en répondant à une annonce. Il avait commencé 3 ans auparavant à faire de la musique seul. Répètent dans une MJC. Font des concerts dans les MJC, mais n'en vivent pas. Contact avec la drogue. Veut quitter le milieu de la drogue. Connaissant le milieu MJC---> veut devenir éducateur.
Echec formation (1 an)	Trouve par l'ANPE une formation d'éducateur dans le midi ; mais niveau trop élevé---> abandon.

Période longue de bohème (9 ans)	Ne cherche pas de travail fixe, refus du travail standard aliéné et de la compétition, de la société de consommation. Se laisse vivre, insouciant, hébergé.
Alternance Travail/chômage, choix	Alternance de petits boulots avec des périodes variables 1 an dans une usine---> démission, 1 an hébergé, nourri dans un centre d'accueil pour gens de passage, saisonnier, intérims ouvrier d'entretien et périodes de chômage
Aspiration à trouver sa voie : un travail créatif **Entrée au RMI reconversion-orientation**	Cherche à faire un travail créatif, recherche un stage de formation ---> entre au RMI pour trouver des stages à faire en vue d'une réinsertion-orientation. • A pensé à se former en psycho, mais trop d'études. • A commencé des séances avec un psychologue---> arrêt. • Cherche dans la musique, envisageait d'être réparateur d'instruments, mais n'a pas les capitaux nécessaires • Actuellement a un projet, avec un animateur de la MJC qu'il fréquente, de monter une salle accueillant des spectacles.

Est en désaccord avec l'instructeur qui cherche à le réinsérer dans un boulot salarié. Continue à faire des petits boulots alimentaires, habite seul dans un petit studio sans confort.

ANNEXE 4


ALPES DE HAUTE-PROVENCE
Nouveau découpage CLI
SISTERON
CHÂTEAU-ARNOUX
DIGNE
BARCELONNETTE
MANOSQUE
VALENSOLE
CASTELLANE
SEYNE
COLMARS
ANNOT
ST ANDRÉ
CORCALOUP
BEILLANNE
N
O
E
S
5 0 5 10 15 Km
CLI Digne
CLI Barcelonnette
CLI Sisteron
CLI Manosque



LABORATOIRE d'ECONOMIE et de SOCIOLOGIE du TRAVAIL
35, avenue Jules Ferry - 13626 AIX-en-PROVENCE CEDEX
Tél. 42 37 85 00