



# Quel Acte II pour l'Insertion ?

de nouvelles perspectives  
pour l'insertion économique

**ACTES DU COLLOQUE**  
JEUDI 27 JUIN 2003

**ACCOR**  
Services

# Sommaire

## **Introduction . . . . . 5**

M. Bernard SEILLIER, Sénateur, Président du Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et Jean-Jacques DAURAT, Directeur général de Accor Services France

Présentation de la journée par Jean Louis SANCHEZ, Délégué général de l'ODAS, Directeur éditorial du Journal de l'Action Sociale

## **Quel Bilan pour le RMI ? . . . . . 7**

En partant de la synthèse de diverses études sur les politiques d'insertion, le débat portera sur le bilan de près de 15 ans de RMI

- Gisèle STIEVENARD, Maire Adjointe de Paris, Vice Présidente de l'UNCCAS
- Albert GIBELLO, Maire d'Albertville, Vice Président du Conseil général de Savoie
- Marie GAFFET, Membre fondateur du Club Insertion
- Christian CHASSERIAUD, Président de l'Association française des organismes de formation et de recherche en travail social (Aforts)
- René DUCAROUGE, ancien Président de l'Association des Plans Locaux d'Insertion par l'Economique

## **La Réforme du RMI est-elle bien engagée ? . . . . . 33**

Le débat portera sur une analyse critique des propositions en ce qui concerne la décentralisation du RMI.

- Bernard SEILLIER, Sénateur, Président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)
- Nicole PRUDHOMME, Présidente de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF)
- Claude ALPHANDÉRY, Président du Conseil national de l'Insertion par l'activité économique (CNIAE)
- Jean Michel RAPINAT, Assemblée des Départements de France (ADF)
- Hervé CARRÉ, Maire Adjoint d'Angers
- Jean-Paul BEUZELIN, Président des Affaires Sociales du Conseil général d'Indre-et-Loire
- Jean-Paul PENEAU, Délégué général de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS)

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle ..... 60

La discussion portera sur l'effectivité des politiques de développement de la vie sociale, en zone urbaine et rurale, à travers un débat sur les méthodes et outils favorisant la participation à des démarches collectives et l'accès de tous aux services communs.

- **Frédéric JÉSU**, chargé de mission Enfance-Familles à la Dases de Paris, Coordinateur du réseau d'Information sur le développement social (RIDS)
- **Philippe ACENSI**, Délégué général de l'association "Fais-nous rêver"
- **Renaud TARDY**, Vice Président du Conseil général du Nord, chargé de la Culture
- **Jean-Jacques DAURAT**, Directeur général de Accor Services France
- **Alain RAOUL**, Directeur général de la Fondation Armée du Salut
- **M. ROSEVÈGUE**, chargé de mission au Ministère de la Culture
- **Jean-Baptiste DE FOUCAULD**, Inspecteur général des Finances, Président de "Solidarités nouvelles face au chômage"

Clôture des travaux par Bernard SEILLIER, Sénateur, Président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNIE)

# Introduction

**M. Bernard SEILLIER**  
Sénateur, Président du  
Conseil national  
des politiques de lutte  
contre la pauvreté et  
l'exclusion sociale (CNLE)

Je suis très heureux, au nom du président du Sénat, de vous accueillir dans cette salle Clemenceau pour ce colloque très important. Je sais que les organisateurs ont dû refuser -c'est certainement un cas de conscience et une opération très difficile à gérer- beaucoup de candidats. Je souhaite que cette journée soit très fructueuse.

Au niveau du Sénat, nous considérons que ces thèmes sont essentiels dans notre réflexion. Nous sommes dans une phase de décentralisation et de développement des responsabilités des collectivités territoriales dans beaucoup de domaines dont celui de l'emploi et de l'insertion. C'est pourquoi l'acte II pour l'insertion était vraiment d'actualité politique et sociale.

Nous allons maintenant suivre les véritables organisateurs et maîtres d'œuvre de cette journée.

**M. Jean-Jacques DAURAT**  
Directeur général  
de Accor Services France

Bonjour. Au nom des organisateurs, je vous souhaite la bienvenue. Je réitère nos remerciements au Sénat et au sénateur Bernard Seillier. Nous remercions par avance tous les intervenants pour leur disponibilité.

Aujourd'hui, vous êtes près de 250 personnes présentes. Malheureusement, nous avons dû en refuser près de 600 mais ceux-ci pourront comme vous-mêmes, bénéficier des actes complets très rapidement. Cela permettra de compenser les absences.

Je voudrais dire quelques mots sur l'implication de notre société, à savoir Accor Services France. Nous sommes plus connus sous l'angle de l'hôtellerie et du tourisme. Mais le groupe ACCOR a un deuxième métier, les titres et cartes de services dont il est le numéro un français et mondial avec une présence dans 32 pays. Notre produit de référence est le Ticket Restaurant. Ce produit existe depuis plus de 40 ans et nous a permis d'intervenir dans de nombreux marchés, notamment auprès des collectivités et associations sous forme de titres ou de cartes pour mieux gérer leur budget d'action sociale.

Notre métier consiste à réaliser des supports de paiement, des titres ou des cartes à puce pour le compte de tiers financeurs, des entreprises, des collectivités, des associations caritatives ou des organismes sociaux. Ces cartes permettent d'affecter des ressources financières à des bénéficiaires, de les gérer et surtout d'en assurer la bonne utilisation dans un réseau dédié.

## Introduction

Depuis une dizaine d'années, ces outils ont été mis au point dans le cadre d'une réflexion avec les collectivités ou les associations caritatives. Ticket Service est un exemple qui illustre cette approche. Il a été lancé en 1994 à l'initiative d'un partenariat fort avec la Croix Rouge pour remplacer ses bons alimentaires. Ce titre obtiendra un cadre légal en 1998 et sera dénommé " chèque d'accompagnement personnalisé " grâce à une loi spécifique. Aujourd'hui, Ticket Service est devenu un outil de référence dans le domaine de l'action sociale pour de très nombreux CCAS, associations caritatives ou conseils généraux.

La même démarche a permis de créer Domiphone en 1999 dans le cadre de l'ex-PSD, aujourd'hui l'APA, grâce aux nombreux échanges avec un conseil général et plusieurs CCAS et associations de services à domicile.

Notre expérience nous permet aujourd'hui d'aider à la mise en place de ces outils personnalisés, en fonction des besoins des collectivités, notamment dans le cadre de l'insertion. Notre activité ne s'arrête pas là. Notre responsabilité va au-delà de cette première mission. Nous souhaitons aller plus loin en participant au débat, et en participant à l'organisation de journées comme aujourd'hui.

L'organisation de ces événements nous permet de vous écouter, de mieux connaître les enjeux et les problématiques du secteur social. Elle nous permet aussi de vous apporter les réponses les plus adaptées à vos problématiques.

Mais, nous allons tout de suite écouter Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'ODAS et directeur éditorial du Journal de l'Action Sociale pour la présentation de cette journée.

Merci, Messieurs Daurat et Seillier.

Nous allons commencer à débattre du dispositif d'insertion. Je voudrais vous dire deux mots de ce qui sera le déroulement de cette séance. Nous n'avons pas organisé ce colloque seulement pour passer des messages à sens unique. C'est pour débattre avec vous. Monsieur Seillier était très attaché à ce débat.

L'organisation est finalement très politique. Nous aurons trois tables rondes. Une première portera sur le bilan du RMI. À cette occasion nous dirons deux mots du rapport de l'ODAS, puisqu'il se situe beaucoup plus dans la perspective du RMI tel qu'il existait, que dans la perspective du RMI tel qu'il risque d'exister avec une très forte décentralisation. C'est extrêmement important pour éclairer l'avenir.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**  
Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

## Introduction

La deuxième table ronde portera sur " Que pourrait être l'acte II du RMI dans le cadre d'une très forte décentralisation ? " La troisième table ronde nous ramène à des questions essentielles qui sont le caractère très pluriel de l'insertion. En permanence il faut rappeler à quel point il serait illusoire de confondre insertion et insertion professionnelle sans y ajouter toutes les autres ouvertures nécessaires : éducatives, culturelles, sociales.

Presque tous les participants invités sont présents. Je dois néanmoins excuser Marc Schwob, Brigitte Dufour, et Louis de Broissia qui ont du, tous trois, pour des raisons de santé, annuler leur intervention.

# QUEL BILAN POUR LE RMI ?

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Je souhaiterais ouvrir cette journée sur le bilan du RMI par quelques mots qui permettront à cette table ronde de réagir sur des constats. Je vais vous passer quelques transparents. C'est toujours nécessaire de remettre les idées en place avec quelques chiffres qui sont très significatifs.

Pourquoi ces deux cartes ? La première nous permet de bien montrer qu'il y a un danger avec le RMI. C'est la très grande dispersion, l'inégalité territoriale des situations. Cela varie dans des proportions considérables, et les zones urbaines sont les plus concernées par les problèmes du RMI.

Quant à la carte de l'AAH, elle est très problématique. Nous pourrions penser que l'AAH est très également réparti sur toute la France. Je ne vois pas pourquoi le handicap serait réparti différemment. Nous ne sommes pas dans des phénomènes de précarité d'emploi, mais vous voyez à quel point le différentiel est considérable. Il varie entre 7 et 32. Certains départements ont quatre à cinq fois plus de bénéficiaires de l'AAH. Nous ne savons pas trop bien l'expliquer, sinon par des approches totalement subjectives de l'allocation. Or, nous sommes dans une compétence d'État. C'est pourquoi il me semble que ceux qui disent que décentralisation et inégalités vont ensemble ont tort.

L'évolution des minima sociaux est très intéressante, parce que nous voyons le déplacement de la pauvreté. La pauvreté atteignait les personnes âgées, il y a quelques années. Aujourd'hui elle atteint tous les publics et même majoritairement des publics jeunes.

Cette carte prouve un peu le contraire. Dès que la situation de l'emploi est meilleure, nous voyons le RMI diminuer. C'est notamment vrai dans les années 1999 à 2001 où nous voyons la courbe du RMI s'infléchir. C'est très intéressant, mais en même temps cela montre aussi à quel point de très nombreuses familles en France vivent aujourd'hui de minima sociaux.

Aujourd'hui 1/7 des ménages français vivent de minima sociaux. C'est impressionnant. Ce n'est plus un phénomène marginal. C'est un phénomène de société. Ce ne sont plus les plus de 60 ans qui sont majoritairement dans les minima sociaux, mais les moins de 60 ans.

## Quel bilan pour le RMI ?

Pour être plus précis sur les bénéficiaires du RMI, je vais vous donner quelques éléments. Nous l'avons vu avec cette progression constante vers le haut et cette régression depuis 1999. Mais malheureusement aujourd'hui nous voyons de nouveau la courbe du RMI remonter avec des phénomènes assez inquiétants.

En effet, dès que le RMI diminue avec la progression de l'emploi, ce sont des jeunes qui en bénéficient. Mais le nombre de personnes âgées diminue peu et le noyau dur demeure toujours les personnes plus âgées. Pour l'ensemble des bénéficiaires du RMI, chaque année il y a un renouvellement de 25 %. Comment ce renouvellement se pratique-t-il concrètement ?

Pour les moins de 30 ans le flux est important, 45 % quittent ou entrent dans le RMI chaque année. Mais inversement, quand les personnes ont plus de 50 ans, il n'y a plus que 10 % à 14 % qui bougent. Cela se comprend, puisqu'il est bien difficile de trouver un emploi à partir de 50 ans dans le secteur marchand. C'est la raison pour laquelle la construction de l'offre d'insertion doit tenir compte de cette réalité : ce ne sera pas simplement l'emploi marchand qui pourra régler nos problèmes d'insertion.

Passons maintenant à l'analyse de l'activité départementale en matière d'insertion. Cette partie intéresse l'avenir. Les départements ont-ils fait leur travail ? Il faut dire la vérité. Il est vrai qu'au départ, dans les années 1988, certains départements ont eu des difficultés à utiliser les crédits qu'ils devaient obligatoirement réserver à la partie insertion du RMI. Immédiatement les détracteurs de la décentralisation ont dit : vous voyez, cela ne les intéresse pas. En réalité très souvent les très bons départements avaient du retard à l'allumage, parce qu'ils voulaient, justement, construire des politiques d'insertion. C'était parfois les meilleurs qui dépensaient leurs crédits après s'être donnés les moyens d'organiser leurs stratégies.

Aujourd'hui, nous nous apercevons que la plupart des crédits sont consommés, avec quelques inégalités qui n'apparaissent pas dans ces chiffres. Derrière les 95 % de crédits consommés, certains des départements en consomment 130 % et d'autres 70 %. Nous avons des départements qui consomment plus que les 100% du fait des reports qui se sont cumulés d'année en année.

A quoi sert cet argent ? Nous consacrons en 1993 40 % à l'insertion par l'économie, comme nous y consacrons aujourd'hui 45 %. En 1993 nous consacrons 11 % à l'insertion sociale. J'y mets tout ce qui contribue à la socialisation des personnes : les aspects culturels, éducatifs, etc. Aujourd'hui nous y consacrons 26 %. Des départements se sont emparés des problématiques de l'insertion par la culture de façon remarquable.

## Quel bilan pour le RMI ?

Nous avons une petite évolution, en ce concerne le logement. Quant à la santé, elle diminue, mais cela est lié à la CMU. Par conséquent ce n'est pas significatif d'une volonté politique. Enfin nous avons des frais de structure sensiblement identiques qui concernent essentiellement le travail des CLI.

Toujours pour rappeler quelques indicateurs et repères dans le débat d'aujourd'hui, notons que le PIB national a augmenté de 33 % de 1990 à 1999, tandis que les dépenses de protection sociale ont augmenté de 45 %. Et la dépense départementale d'aide sociale a augmenté encore davantage (+ 67 % en 10 ans) même s'il faut relativiser puisque cette dépense ne représente que 10% des dépenses de protection sociale.

Cela montre qu'il existe une pression de plus en plus forte du social sur les budgets départementaux. Cela nous permet d'envisager l'acte II de la décentralisation du domaine social au profit des départements avec une certaine confiance mais cela veut dire aussi que nous devons faire attention : si les départements ont des lourdes responsabilités, certains connaîtront des difficultés.

Je voudrais maintenant situer le débat au niveau de l'éthique. Je commence toujours par cela. Quand nous voulons débattre de questions, devons-nous encore poser la question de " quelle société voulons-nous ? ".

Il existe deux conceptions de la solidarité qui ne correspondent pas obligatoirement aux sensibilités politiques habituelles de ce pays. Une conception de la solidarité plutôt assistantielle avec comme conséquence quasiment automatique d'arriver à une société duale. L'autre conception de solidarité est davantage axée sur la responsabilité. A l'ODAS nous l'avons appelée " Fraternité ". C'est plutôt le pari de l'intégration de tous qui est fait.

Cette seconde voie avait été choisie par le législateur en 1988. Je vous rappelle que la loi avait été votée de façon relativement consensuelle. Cette conception de la solidarité dans la responsabilité était assez largement partagée. Nous voulions une allocation qui rétablisse la dignité de l'homme, un droit objectif, mais accompagné d'une démarche d'insertion avec une double obligation pour les pouvoirs publics de fournir cette insertion et pour les bénéficiaires de l'accepter.

Depuis lors, de nombreuses évaluations du dispositif du RMI ont été faites. En 1993, des documents importants montraient déjà le déséquilibre qui s'instaurait entre insertion et droit objectif. Mais ceux qui avaient procédé à cette évaluation, avaient à l'époque davantage le souci, cela était justifié, de mettre l'accent sur tout ce qui, dans l'offre d'insertion, posait encore problème. Je pense notamment au domaine

## Quel bilan pour le RMI ?

de la santé. Cela a donné naissance à la CMU. Mais cette évaluation ne posait pas vraiment la question de savoir si le but, c'est-à-dire l'insertion, avait été atteint.

Nous avons eu ensuite une évaluation importante faite par la Cour des Comptes. Celle-ci était extrêmement sévère sur les aspects d'organisation. Nous y lisons des choses très inquiétantes sur la qualité des plans départementaux d'insertion, très formels, sur les dysfonctionnements des CLI, sur l'attribution de l'allocation, sur la lisibilité difficile, sur la production très inégale de l'offre de services, etc.

Parallèlement de nombreux départements faisaient aussi leurs évaluations. Je tiens à souligner le travail remarquable du Territoire de Belfort. Il osait affirmer que son dispositif fonctionnait de façon très imparfaite et que derrière l'apparence du traitement social, se dissimulait un traitement très administratif. Enfin, récemment la DREES relevait que les bénéficiaires du RMI considéraient que, lorsqu'ils retrouvaient un emploi, au fond, le dispositif d'insertion y participait peu. En revanche, ils étaient "redevables" au dispositif d'insertion en ce qui concerne l'insertion "sociale", le logement, etc. Par conséquent, le dispositif RMI est plus efficace sur l'accompagnement social que sur l'accompagnement économique. Ceci n'est pas une évaluation mais le sentiment des bénéficiaires du RMI.

Forts de ces différents constats, nous avons fait à l'ODAS un travail sur le RMI. Il nous l'avait été demandé, pour dire que nous sommes dans un contexte très consensuel, par le précédent ministre des Affaires sociales. Il souhaitait procéder à une évolution du RMI compte tenu des difficultés rencontrées.

Ce qui est intéressant dans ce travail collégial est qu'il réunissait des gens de différents horizons institutionnels (CAF, communes, départements), avec des sensibilités politiques différentes.

Finalement, ce travail a abouti à un certain consensus sur deux questions qui vont être fortement débattues dans cette première table ronde : l'organisation du dispositif et l'offre d'insertion.

Cette commission a procédé à une véritable clarification des problèmes. Elle a souligné que nous avons un problème d'instruction. L'instruction obéit à des mécanismes complexes, peu lisibles. Cela tend à stigmatiser les bénéficiaires du RMI que de les obliger à passer par un service d'instruction sociale. Peut-être appartiendrait-il à la protection sociale d'instruire les dossiers directement et complètement pour donner un caractère plus objectif au droit objectif.

## Quel bilan pour le RMI ?

### ► Supports visuels de l'intervention de M. Sanchez

C'est une des propositions de ce rapport. Sur la clarification de l'insertion le consensus était totalement atteint. Tous les participants de cette commission souhaitaient des territoires repensés. Nous ne sommes pas simplement sur le territoire du RMI mais sur le territoire des territoires concernant l'ensemble de l'insertion. Il s'agit donc d'un champ de l'insertion repensée. C'est-à-dire davantage une insertion qu'un dispositif RMI.

Cela tend également à transformer le rôle des CLI, ne plus en faire des organismes d'évaluation des dossiers individuels mais aller beaucoup plus vers une production d'offre d'insertion. Nous avons donc des CLI resituées dans un rôle beaucoup plus politique et beaucoup moins administratif. Le rôle de travailleurs sociaux est repensé. Ils ne sont plus dans l'instruction mais dans le contrat d'insertion.

Enfin, nous prôtons une forte articulation entre les villes et les départements. Car, lorsque les villes ont une ingénierie sociale, nous pouvons difficilement penser que les départements pourraient mieux faire que la ville.

Sur l'offre d'insertion, les débats transcendaient complètement les clivages politiques : le cap doit être préservé sur le secteur marchand, nous devons d'abord aller vers une insertion ordinaire. Mais en même temps, tous admettaient que les nouvelles caractéristiques du RMI font que nous ne pourrions pas nous contenter d'une offre d'insertion dans le secteur marchand. Il faut une offre large et diversifiée pour pouvoir exiger en retour le respect du contrat individuel d'insertion. Or, on ne peut suspendre l'allocation des bénéficiaires du RMI que si on a été en mesure d'offrir une véritable offre d'insertion, en s'appuyant sur le secteur marchand. Pour cela, il faut développer l'offre dans le secteur non marchand en s'appuyant sur le développement durable.

Je demande maintenant à nos invités de répondre. Pour cette table ronde, nous avons Christian Chasseriaud, Président de l'Association Française des Organismes de Formation. René Ducarouge, présenté comme ancien Président de l'Association, est plutôt ici en tant qu'acteur de terrain très reconnu dans sa profession. Madame Stievenard, Maire-adjointe de Paris, et vice-Présidente de l'Union nationale des CCAS. Albert Gibello est Maire d'Albertville et Vice-Président du Conseil général de Savoie. Il est un des conseillers généraux très impliqués dans l'insertion. Nous avons également Madame Gaffet. Elle est l'un des animateurs importants du Club Insertion, qui réunit plusieurs départements.

[A ceux-ci s'ajoutent Monsieur SEILLIER et Monsieur DAURAT.](#)

## Quel bilan pour le RMI ?

**Mme Gisèle  
STIEVENARD**  
Maire Adjointe de Paris,  
Vice Présidente de  
l'UNCCAS

Madame Stievenard, que pensez-vous d'abord de l'organisation puis de l'offre d'insertion ?

Vous avez parlé des évaluations successives. Je ne suis pas sûre que tout le monde partage les constats qui peuvent être faits sur le fait d'avoir eu raison ou non de créer le RMI. Que se passerait-il si le RMI n'existait pas ?

A partir de là, je pense que ce dispositif RMI a eu la vocation de passer de l'assistantat à la reconnaissance d'un droit à l'autonomie et d'une démarche positive et contractuelle pour des personnes qui se sont trouvées au bord du chemin. Nous savons qu'elles sont nombreuses.

C'est un dispositif qui a un impact fort. Aujourd'hui, si nous incluons les ayants droit, 2 millions de personnes sont concernées.

Au moment où nous avons voté la loi, nous espérions que cela concernerait moins de gens et que cela serait un dispositif temporaire. Mais nous voyons bien aussi qu'il s'est inscrit dans une réalité assez durable.

Ce dispositif a ses apports et ses limites. Pour ma part, je voudrais indiquer que cela a été, me semble-t-il, un progrès indéniable pour les personnes isolées. Les services sociaux ont vu venir à eux beaucoup de personnes totalement inconnues.

Nous pouvons estimer que ce dispositif est difficile à mettre en place. Il existe une sous-consommation des crédits, quelques effets pervers qui peuvent exister ici et là et qui méritent d'être corrigés. Il y a également des défauts d'organisation, des dysfonctionnements. Mais ce n'est pas non plus quelque chose de facile à mettre en place. Tous ces acteurs sociaux, les collectivités locales, les départements, les CCAS, les associations qui ont été fortement sollicités, ont eu à cœur de participer à la réussite de ce dispositif RMI qui a permis à un grand nombre de gens de s'en sortir.

Je constate que nous avons eu des flux de personnes qui sont passées pendant six mois, un an, deux ans voire trois ans dans le dispositif et pour qui cela a représenté véritablement un cheppied.

Des personnes qui, à un moment donné, se trouvent dans le dispositif RMI, font des recherches actives d'emploi, de formation. Elles montrent une démarche extrêmement positive. Il est vrai que nous avons aussi des personnes davantage en retrait. Nous devons regarder pourquoi il en est ainsi.

D'abord le marché du travail n'est pas accueillant. C'est le moins que nous puissions dire. Quand nous regardons les plans sociaux, nous voyons qu'il y a des gens qui sortent constamment du marché de l'emploi stable. Certaines personnes âgées de plus de 50 ans sont rejetées. Nous avons des entreprises, des personnes malades physiques, psychiques qui sont là et difficiles à prendre en charge. Cela fait partie des insuffisances des réponses que nous apportons sur ce point.

## Quel bilan pour le RMI ?

Je ne voudrais pas que nous jetions le bébé avec l'eau du bain. Certes nous avons des améliorations à apporter. Nous devons le faire. Mais nous devons mesurer le filet de protection ultime que représente le RMI qui, dans la société où nous vivons aujourd'hui, est quelque chose d'essentiel.

Comme vous l'indiquez, nous devons mettre l'accent au maximum sur l'insertion professionnelle, mais savoir aussi que d'autres facteurs déstabilisent les gens. Nous avons les séparations, les accidents de la vie. Beaucoup de facteurs influent et viennent grossir les rangs des personnes au RMI. Mais parmi les facteurs, nous avons le chômage. Les courbes sont assez parallèles. La difficulté pour les collectivités locales est qu'elles ne peuvent participer à une politique de l'emploi.

La politique de l'emploi est définie dans ses grandes lignes au niveau national. Elles découlent beaucoup de la performance économique, de la croissance ou de l'atonie de la croissance. Les collectivités locales luttent contre ces limites. Un autre élément entre en ligne de compte à propos du public RMI. Ce sont les difficultés de logement. Dans ce cas précis, nous avons affaire à des politiques nationales qui sont ensuite appliquées au niveau des collectivités locales. Je dois dire que chômage et logement sont deux problématiques lourdes.

La question de la santé, comme vous l'avez indiqué, a indéniablement trouvé une réponse. Les collectivités locales ont fait, de mon point de vue, des progrès considérables dans l'application du RMI, de sa conception et de son organisation. Je suis d'accord avec vous. Nous avons encore du travail à faire, notamment en matière d'organisation pour éviter les millefeuilles et trouver une cohérence.

## Quel bilan pour le RMI ?

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

**Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale**

Nous ne devons pas hésiter, malgré tout, à voir les aspects à réformer. Dans le rapport de la Cour des Comptes, on lit à propos des référents sociaux : " Encore faut-il que les allocataires présents dans le dispositif depuis plusieurs mois, a fortiori ceux qui s'y trouvent depuis plusieurs années, puissent rencontrer un référent social. Tel n'est pourtant pas toujours le cas, voire jamais le cas. " Ce sont des phrases très dures.

Monsieur Gibello, que pensez-vous de l'organisation de ce dispositif et de son efficacité ?

**M. Albert GIBELLO**  
**Maire d'Albertville, Vice  
Président du Conseil  
général de Savoie**

Il y aurait tellement de choses à dire que nous ne savons pas par quel bout prendre la question. Je pense que nous sommes peut-être trop à réfléchir à l'organisation et moins à penser aux usagers.

Certes nous pouvons toujours évoquer le rapport de la Cour des Comptes, comme Jean-Louis Sanchez vient de le faire, sur le fonctionnement ou dysfonctionnement des CLI, l'absence de plan départemental d'insertion, le temps passé sur l'élaboration des dossiers administratifs que les CAF ou les MSA pourraient mieux faire que les travailleurs sociaux, qui sont moins au contact de l'utilisateur quand ils remplissent des papiers.

Nous pourrions remarquer les carences de certains schémas. Je voudrais dire deux ou trois choses qui vont un peu étonner, parce que je vais prendre la question par l'autre bout. Après avoir dit d'abord qu'il me semble que le RMI ne peut pas être regardé sans prendre l'ensemble de la protection sociale dans le pays et la manière dont elle se met en œuvre, la seconde chose est, vous l'avez évoqué au début, Jean-Louis, notre cheval de bataille commun ces derniers mois.

Avec d'autres, nous ne pouvons développer un vrai travail social, si nous ne l'abordons pas sur un territoire identifié par rapport à un développement qui ne soit pas qu'un développement social local mais cohérent et complet sur un territoire identifié. Je reviens à l'utilisateur.

Nous devrions d'abord faire un état des lieux des dysfonctionnements qui existent dans la relation entre les dispositifs de l'utilisateur et donner la parole à l'utilisateur. Nous construisons des politiques sociales par rapport à l'écoute et la capacité que nous avons à mettre en situation d'expression lesdits usagers. L'exercice est difficile, parce que nous avons affaire à un public qui est plutôt fragilisé.

Il me semble que dans cette situation, par exemple, nous constatons de grands dysfonctionnements dans la connaissance de l'accès au droit. Tous les rapports le montrent. Pourtant, ayant dit cela, nous continuons à avoir une évaluation qui soit exogène et non endogène. Cela veut dire que l'évaluation est faite par des experts,

## Quel bilan pour le RMI ?

les spécialistes sociaux. Elle n'est pas faite endogène, c'est-à-dire portée par un regard extérieur hors spécialisation mais qui porte par la vie intérieure de l'usager dans son vécu.

Je veux dire que la capacité qu'ont les usagers à s'exprimer me paraît fondamentale dans la construction de la politique sociale.

Permettez-moi de vous lire un chapitre d'un témoignage d'un bénéficiaire du RMI. Je le tire du document de la MRIE Rhône-Alpes. Cela décrit la manière dont s'exerce la protection sociale en France.

"Dans une même année j'ai eu trois statuts différents. J'ai été aux allocations dégressives. Il vous est calculé une certaine durée, dix jours par exemple, d'indemnisation, parce que cela correspond à la fin de votre indemnisation. Après vous rentrez dans le dispositif RMI. Vous devez faire une demande, remplir un dossier. Vous n'êtes payé que le mois suivant, parce qu'il y a un délai de carence. Si vous avez pris les devants auprès d'une assistante sociale, elle vous aide, parce que vous êtes sans ressources. Deux mois après, j'ai suivi une formation. Pour la CAF, comme j'avais repris l'activité dans les trois mois qui ont suivi ma demande de RMI, ils ont modifié la prise en compte de mes ressources. Ils m'ont retenu 2.800 FF de trop perçu, alors que ma formation avait duré un mois et qu'elle ne m'avait versé que 1.300 FF. Il n'y avait pas de recours, parce qu'à l'époque il ne fallait pas travailler les trois premiers mois. J'estime que j'ai eu de la chance d'être informé de mes droits. S'il avait fallu mettre tout l'attirail en marche, faire une demande de recours gracieux, attendre que cela passe en commission, pendant ce temps ils vous prélèvent des allocations."

Sur le témoignage du bénéficiaire de RMI, je pense que cela décrit parfaitement le dysfonctionnement que nous connaissons. C'est pour cela, parler de dispositif, de CLI, de schéma, de PDI me paraît important. Mais donner la parole à l'usager et construire une politique sociale sur ce qu'il dit me paraît essentiel.

## Quel bilan pour le RMI ?

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Le point de vue des départements qui travaillent sur l'insertion est-il aussi attristant ?

**Mme Marie GAFFET**  
Membre fondateur  
du Club Insertion

La fonction pour laquelle je suis là aujourd'hui est membre fondateur du Club Insertion. C'est un site Internet que nous avons monté entre un certain nombre de départements pionniers, en partant du constat que tous les départements étaient en charge de l'insertion. Chacun inventait de son côté et mettait en place des idées nouvelles, en pensant parfois qu'il était le premier à le faire, sans bénéficier de l'expérience des autres départements. Ceci fonctionne assez bien.

Actuellement il existe plus de 60 départements qui sont adhérents et cela concerne les travailleurs sociaux et les personnes localement en charge de l'insertion.

Jusqu'au début de l'année, j'étais directrice de la mission RMI de la Somme. Elle avait cette particularité d'être à la fois Etat et département. C'est un système qui permettait d'embrasser la totalité du RMI.

Dans le constat, après huit ans et demi de pratique, à mon sens, comme les précédents interlocuteurs l'ont dit, le RMI et la loi sur le RMI ont été bâti autour de la personne. Nous partons des problèmes et des difficultés que la personne peut rencontrer. Ils ne sont pas aujourd'hui incarnés aussi fort que vient de le dire l'interlocuteur précédent. Nous indiquons dans le corps de la loi qu'il existe un référent. A l'époque c'était l'instructeur qui avait un rôle de suiveur.

Nous nous assurons qu'il existe une relation personnelle avec un interlocuteur identifié qui permette à la personne d'avoir un médiateur entre la société et ses différents millefeuilles très compliqués. Cette personne est supposée être en difficulté. Cela a été, à mon sens, la première et la plus grande difficulté de la mise en place du RMI, parce que d'une part la loi sur le RMI, d'après mon analyse, était en avance sur la culture des travailleurs sociaux. Le RMI est bâti autour de la notion de contrat, d'une idée bilatérale d'engagement.

Je pense que les assistantes sociales sont le corps de métier qui se trouve plus directement concerné par la prise en charge individuelle des personnes en difficulté allocataires du RMI. Elles sont plus encore majoritairement dans une formation qui appréhende les personnes par leur manque, leur difficulté et non par les aspects positifs.

## Quel bilan pour le RMI ?

Or, pour contractualiser avec une personne, nous devons absolument changer de paires de lunettes et la regarder sur ce qu'elle est capable de faire ou sur ce qui la motive ou va la bouger pour pouvoir avancer dans un parcours d'insertion, quel que soit le bout par lequel nous allons le prendre. Est-ce l'attachement à ses enfants ? Est-ce une marotte quelconque qu'elle peut avoir ailleurs ?

Cela exige un montage à la fois dans la relation et dans l'entretien qui est à mon avis une révolution culturelle qui est très difficile pour les travaux sociaux dans la mesure où nous abordons les choses qui relèvent d'éléments très peu abordés dans les écoles de formation.

Il s'agit de la relation de pouvoir dans la relation d'aide. C'est-à-dire des travailleurs sociaux qui tirent leur bénéfice d'une relation interindividuelle. Nous avons soudain une " égalité ". La relation est complètement perturbée par rapport à la relation traditionnelle en service social. Puis nous avons la CLI.

Le regard de la CLI a, pour beaucoup de travailleurs sociaux, été très mal vécu. Ils la considéraient comme un contrôle, une sanction de leur travail. La visée qui était dans la loi, est que la CLI est une réduction de la société civile. Elle porte un regard sur la validation ou non d'un contrat qui est de faire intégrer quelqu'un dans un parcours d'insertion.

Nous avons eu des difficultés à faire évoluer cette culture. Au niveau de la relation d'aide individuelle, cela a été le bouleversement que cela sous-entendait pour les travailleurs sociaux qui, à mon avis, n'a pas fini d'être intégré.

Le deuxième étage de cette culture difficile a été l'apprentissage qui leur était demandé de travailler en partenariat avec des personnes d'horizons extrêmement divers. C'est par le RMI que les travailleurs sociaux ont commencé à travailler avec l'ANPE, des corps de métiers avec lesquels ils n'avaient pas l'habitude de travailler. Ils ont dû rencontrer des cultures totalement différentes, des vocabulaires différents.

Nous ne présentons pas une situation d'une personne de la même manière à quelqu'un qui a une légitimité vers l'emploi, vers la santé ou vers le logement. C'est un apprentissage de langage qui est aussi difficile pour eux.

Le troisième étage a été dans beaucoup de cas le manque de politiques et d'axes politiques suffisamment clairs de la part des politiques départementaux. Il fallait faire de l'insertion, consommer les crédits, avoir un bon taux de contractualisation, parce que cela est mesurable. Quand cela est clairement traduit, cela se passe dans des choses d'organisation très concrètes.

## Quel bilan pour le RMI ?

Nous pouvons prêcher -nous avons un service social qui fait de l'action collective- mais comment cela se passe-t-il concrètement dans la notation ? Cela intervient-il ou pas pour des personnes qui s'efforcent de mener des actions un peu innovantes, difficiles et qui prennent des risques ? Cela se traduit-il ou pas ? En général non. Existe-t-il des choses organisées au niveau même de la DRH ? Certaines personnes vont travailler avec des élus dans des réunions du soir, du week-end, etc. Cela est-il prévu ? Sont-elles seulement assurées ? Peuvent-elles récupérer ?

Nombreuses sont ces choses qui ne sont pas complètement prises en compte et gérées comme il faut. Nous pouvons toujours être dans l'incantation, mais nous devons aussi donner les moyens aux gens et tirer les talents, notamment d'un certain nombre de travailleurs sociaux qui sont tout à fait prêts à prendre des risques et à innover des choses avec d'autres partenaires. Encore faut-il qu'ils en soient gratifiés à un moment ou à autre.

Quand j'ai pris mon poste de responsable d'actions sociales à la MSA, je connaissais assez peu le milieu urbain. J'ai demandé à aller plusieurs jours avec des travailleurs sociaux de villes. Je me suis aperçue que le management était éminemment important. Vous avez dans chaque centre social des personnes motivées, mais qui n'ont peut-être pas la méthodologie.

Comme le système n'est pas fait pour les valoriser, elles vont se faire marginaliser à commencer par leurs propres pairs dans le centre social où elles travaillent. Si elles commencent à faire une action nouvelle et que cela est demandé à tout le monde, tout le monde freine.

Il me semble que pour avoir managé une équipe de 34 personnes avec des gens de l'Etat et du département qui étaient plutôt dans l'ingénierie de montage de projet, nous tombions sur beaucoup de bonne volonté de la part du service social. Je crois que nous avons beaucoup de peur à faire avancer, parce qu'il n'existe pas de maîtrise de tout ce qui est technique de groupe, des pouvoirs très différents. Nous devons tenir compte des autres.

Certaines choses ne relèvent pas directement du travailleur social dont il est plutôt victime. Il s'agit du poids de la représentation d'une assistante. A priori, quand vous êtes candidat allocataire du RMI et que vous allez déposer votre demande de RMI auprès d'une assistante sociale, vous n'y allez pas pour dire que tout va bien dans votre vie. La représentation que les gens ont d'une assistante sociale fait qu'ils arrivent avec un chargement de problèmes.

Ils pensent que c'est ce qu'elle attend. Ce n'est pas leur faute. L'origine de cette situation remonte à 1945. C'est le portage que chacune doit assumer de l'étiquette.

## Quel bilan pour le RMI ?

Prenons l'exemple d'une personne accablée. L'assistante sociale aura tendance à dire que cette personne n'est pas encore prête pour intégrer une action d'insertion vers l'emploi. Quand cela arrive à se faire, l'assistante sociale la revoit dans une action, stupéfaite de constater le dynamisme de cette personne.

Certaines choses tiennent aussi par conséquent de la représentation.

**M. Jean-Louis SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Je rappellerai qu'au Québec, la première chose enseignée aux travailleurs sociaux est de trouver, quand ils entrent dans une famille, les cinq qualités de la famille. Albert, voulez-vous dire quelque chose ?

**M. Albert GIBELLO**

Maire d'Albertville, Vice  
Président du Conseil  
général de Savoie

Nous mettons souvent en avant, concernant la relation avec la profession de l'utilisateur, nous le voyons pour les assistantes sociales par rapport au public fragilisé, comme le sont les bénéficiaires du RMI, une relation de soumission. Cela apporte, me semble-t-il, un prisme dans le travail qui est fait. Nous ne sommes pas dans une mise en situation d'une démarche de citoyenneté du bénéficiaire.

Je rappelle, par exemple, des choses simples après d'autres. Nous disons qu'il est important que nous puissions savoir pour agir. Le savoir vient-il seulement de la connaissance théorique ? Ne vient-il pas aussi du vécu ? N'est-ce pas aussi sur le vécu des gens que nous construisons des parcours ?

Je termine, en rappelant la phrase de Jean-Baptiste de Foucauld qui disait que la difficulté était de passer du silence à la parole, de la parole à la représentativité et de la représentativité à la coopération. C'est la démarche vers laquelle nous devons aller, quand nous voulons nous tourner d'abord vers la personne et vers l'utilisateur.

**Mme Gisèle STIEVENARD**

Maire Adjointe de Paris,  
Vice Présidente de  
l'UNCCAS

Je suis d'accord que le RMI ait contribué à modifier le travail social. Je dirais que nous devons aussi faire attention de ne pas tomber dans les caricatures de l'assistante sociale toute-puissante et qui ne respecterait pas l'utilisateur. Cela n'est pas la pratique quotidienne des travailleurs sociaux. Ces cas peuvent naturellement exister. Mais nous avons beaucoup de réflexions communes.

C'est une activité difficile pour laquelle il faudrait davantage de mobilité dans nos services. Quand nous avons fait ce travail dans un arrondissement difficile, pendant quatre ou cinq ans d'affilée, nous devons pouvoir évoluer vers d'autres activités.

## Quel bilan pour le RMI ?

**Mme Marie GAFFET**  
Membre fondateur  
du Club Insertion

Je voudrais encore dire une dernière chose. Si des contrats formalisés ne sont pas signés en assez grand nombre par exemple, cela tient aussi à la pénurie de travailleurs sociaux auxquels nous nous heurtons. Nous souhaiterions pouvoir en recruter davantage.

Je voudrais juste lever une ambiguïté. Ce n'était absolument pas une critique par rapport aux travailleurs sociaux. Je pense qu'ils ont plutôt besoin d'être soutenus et formés. Cela n'a pas été nécessairement la priorité.

**M. Christian CHASSERIAUD**  
Président de  
l'Association française  
des organismes  
de formation  
et de recherche  
en travail social (Aforts)

Je suis président de l'AFORTS qui regroupe les instituts des travailleurs sociaux en France. La formation des travailleurs sociaux me concerne directement. Je n'interviens pas ce matin uniquement à ce titre.

Pour répondre à la partie formation des travailleurs sociaux, je vous rappelle que les assistants sociaux formés, avant le RMI, dans les programmes de diplôme d'Etat, n'étaient pas censés s'intéresser au RMI par rapport au jury qui devait les interroger sur les programmes qui étaient d'avant le RMI.

Nous avons à regarder en terme de formation, cela ne veut pas dire que cela n'a pas été largement intégré, la manière dont évoluent les programmes de diplômes d'Etat. Ce sont des formations extrêmement réglementées. Nous n'y faisons pas ce que nous avons envie d'y faire. Nous sommes obligés de suivre des programmes.

Nous avons une réforme en cours pour les diplômes de formation d'assistante sociale. Elle reprend en compte des points qui ont été évoqués autour de cette table.

Concernant les travailleurs sociaux, en particulier l'assistante sociale, dans ce que j'ai pu voir, nous avons un problème qui apparaît. Ces personnes s'usent également avec un noyau de populations qu'elles accompagnent dans le RMI depuis plusieurs années et qui n'en sortent pas. Il existe des phénomènes d'usure professionnelle qu'il faut savoir prendre en compte.

Je voudrais rapidement revenir sur quelques points, en ce qui concerne le RMI. Il me semble qu'un dispositif comme le RMI doit être évalué, interrogé, pas uniquement par rapport à ceux qui réussissent mais surtout par rapport à ceux qui sont en échec en France. Il existe un certain nombre de personnes qui ne réussissent pas à l'intérieur de ce dispositif RMI.

Je voudrais également resituer ce dispositif à l'intérieur des questions de pauvreté en France. Le RMI représente une partie de la population pauvre. Il en existe d'autres ailleurs. Je crois que nous avons globalement un problème d'accompagnement des personnes qui sont dans la précarité et dans la pauvreté dans ce pays. Sans entrer dans des statistiques

## Quel bilan pour le RMI ?

sur le bilan que nous pouvons faire, je suis très frappé par le fait que nous devons aborder aujourd'hui des aspects qualitatifs dans la prise en compte des besoins des personnes qui sont dans les divers dispositifs de lutte contre l'exclusion ou la pauvreté.

Comme nous savons que l'exclusion sociale est une mise à l'écart, une disqualification sociale, provenant souvent des ruptures avec des liens familiaux, des liens sociaux, des liens de citoyenneté, et que tout cela s'aggrave quelquefois au niveau des populations entières ou d'individus, nous devons reprendre en compte cette idée que nous avons des réponses très différentes en fonction de degrés d'exclusion dans lesquels se retrouvent des personnes. Ce peut être des exclusions légères ou des exclusions plus profondes qui touchent des choses extrêmement différentes et amènent des réponses en terme d'offre d'insertion différentes.

Cela est ma première observation. Quand j'ai réalisé le rapport sur la grande exclusion sociale en 1993, à la demande de René Teulade et de Simone Veil, c'était pour voir comment l'Etat pouvait prendre en compte ces populations qui étaient le plus loin des schémas d'insertion que quelquefois nous leur imposons.

Nous pensions insertion. De ce fait, ils avaient une question à jouer, en particulier avec leurs difficultés, l'ancienneté de ces difficultés et en même temps à jouer avec le temps. Nous ne pouvons pas faire entrer une personne en grande difficulté dans un temps très court en terme de prise en compte ou de prise en charge.

Certains temps doivent se dérouler. Le temps de l'insertion n'est pas forcément le temps de la prise en charge administrative. Nous avons des choses à revoir. La première observation est, me semble-t-il, de prendre en compte les aspects qualitatifs des besoins de publics très différents en fonction de leurs difficultés.

La deuxième observation est que depuis les années 80, les dispositifs d'insertion mis en place sont nombreux. Nous avons vu le plan précarité-pauvreté, le RMI, les politiques du logement, de l'emploi, de la santé, etc. Nous avons un certain nombre de dispositifs qui se sont mis en place depuis le début des années 80 pour lutter contre les nouvelles pauvretés qui apparaissaient dans ces années.

Nous avons, avec ces dispositifs, un phénomène de superposition voire de cloisonnement à certains moments. La loi de 1988 sur le RMI est venue pour essayer de mettre en cohérence l'ensemble de ces grandes mesures de lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté.

Je pense que, cinq ans ou six ans après, cette mise en cohérence n'est pas faite. Nous continuons, me semble-t-il, à assister à un enfermement du dispositif dans des politiques un peu cloisonnées, une gestion un peu administrative de l'exclusion et de la pauvreté en France.

## Quel bilan pour le RMI ?

Nous sommes confrontés à des effets de stigmatisation, des aspects de gestion des pauvres et de la pauvreté, des aspects qui quelquefois combattent aussi les pauvres. Il n'existe pas que la gestion des pauvres. Nous avons aussi la gestion de la mise en place des politiques répressives autour des pauvres aujourd'hui. Nous devons reposer fondamentalement les questions d'intégration, d'insertion de tous ceux qui dans notre pays sont aujourd'hui mis à l'écart, parce qu'ils sont différents, fragiles, vulnérables ou victimes d'injustice sociale ou d'inégalité sociale.

Combattre l'exclusion dans ces manifestations collectives ou individuelles, c'est travailler au rétablissement de la cohésion sociale, au rétablissement de cette cohésion sociale qui est nécessaire pour nos territoires ruraux ou urbains.

Le grand objectif de "l'acte I" reste à atteindre. Nous savons mettre en assistance durable beaucoup de publics qui sont en difficulté.

J'avais écrit dans *Le Monde*, avant le vote de la loi sur le RMI en 1988, un article qui s'intitule " Les salariés de l'exclusion ? " Nous sommes capables de payer des allocations, des minima sociaux. Le plus difficile est de transformer cette machine à exclure que nous trouvons quelque part en machine à inclure et à intégrer. Nous avons, me semble-t-il, un grand défi républicain. Nous avons une question de volonté politique et citoyenne.

Si j'avais, dans ce que j'en vois aujourd'hui, trois ou quatre idées force, ce serait d'une part de garder du sens dans la lutte contre l'exclusion. Garder du sens veut dire éviter de la cantonner à la seule gestion administrative des pauvres et des exclus. C'est faire fonctionner l'ascenseur social pour des personnes les plus en difficulté dans ce pays. Elles doivent sortir de la pauvreté. Il n'y a pas qu'une réponse en terme de faute d'insertion. Il existe une sortie de la pauvreté à laquelle nous devons réfléchir.

La deuxième chose est de développer des cohérences dans les actions entreprises pour éviter un émiettement préjudiciable aux réponses en matière de lutte contre l'exclusion. Un décloisonnement est nécessaire. Nous devons décloisonner les professions sociales et les politiques. Nous devons avoir dans les questions d'insertion et d'exclusion une approche transversale des problèmes. Des transversalités nécessaires doivent être créées.

La troisième idée est de retrouver les chemins de la promotion sociale pour les personnes exclues. C'est un pari à faire, parce que ce n'est pas simple. Cet ascenseur social marche mal. La promotion sociale collective ou individuelle de ces personnes est très difficile. Enfin, je crois que nous devons faire preuve d'innovation et d'expérimentation sociale. Le mouvement associatif lié au travail social est venu à un moment donné enrichir le RMI. Je parle, par exemple, de l'insertion par l'économie qui existait avant le revenu minimum d'insertion.

## Quel bilan pour le RMI ?

Elle était une ré-interrogation sur les pratiques du travail social, sur le travail social lui-même. Elle consistait à dire que nous ne pouvons pas nous contenter d'assister. Nous permettons à quelqu'un de s'insérer, lorsque nous lui permettons d'être créateur de richesses qui soient reconnues.

Avec l'insertion par l'économique, il s'agissait de renverser cette idée qui consistait à dire que ces personnes étaient dans l'inutilité sociale et que nous n'avions pas besoin d'elles. Elles sont capables de créer de la richesse. Nous faisons le pari que cette richesse peut être un facteur d'intégration pour ces personnes.

Voilà ce que je souhaitais dire sur cette question du bilan et des offres d'insertion. Nous ne devons pas répéter l'acte I, mais être véritablement dans l'acte II. C'est pour cela que nous devons trouver des moyens d'éviter ce que nous avons, les uns et les autres, essayé d'éviter depuis une quinzaine d'années. Nous avons tâtonné, pris du temps, mais c'était nécessaire. Il me semble que nous pouvons passer largement à autre chose aujourd'hui.

Merci Christian.

Nous avons vite dressé des constats quantitatifs. La presse en a beaucoup parlé. Vous avez tous rajouté des critères qualitatifs. Ceci prouve que, lorsque nous commençons à faire un bilan critique d'un dispositif, nous nous apercevons qu'il y a toujours plus critique que ce que nous avons déjà pu dire. J'aimerais aujourd'hui que nous puissions sortir de ce péché mortel de ce pays qui est de constater et de ne pas réformer. Nous devons constater avec sincérité ce qui a été fait, mais en disant tout.

Je voudrais revenir sur le problème de l'organisation. Si nous considérons que ce ne sont pas les professionnels du social qui sont responsables du dysfonctionnement actuel, nous devons relever que les déficits de l'organisation actuelle ne leur donnent pas envie d'agir correctement. Cela veut dire que nous avons aussi un problème fondamental d'organisation dans cette démarche.

Je voudrais faire un parallèle avec le service social scolaire, parce que nous en avons beaucoup parlé ces derniers temps. J'étais vraiment irrité de voir que tout le pays était en train de pleurer, parce que nous avons démantelé un service social qui n'existait pas. Le service social scolaire n'existe pas. Il y a 1.000 assistantes sociales pour 7.500 collègues dans ce pays et les évaluations faites du service social scolaire montrent qu'il est enfermé par rapport à la prévention spécialisée et par rapport à l'éducation nationale. Il a du mal à communiquer avec les enseignants. Nous sommes dans une caricature de service social. Ce ne sont pas les professionnels qui sont en cause mais l'organisation. Comment ne pas avoir poursuivi vers la décentralisation du service social scolaire qui aurait permis

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**  
Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

## Quel bilan pour le RMI ?

d'ouvrir le collège sur le quartier et le quartier sur le collège ? Nous ne pouvons pas ignorer l'importance des problèmes d'organisation.

C'est la raison pour laquelle j'aimerais que la deuxième partie de cette première table ronde soit consacrée aux problèmes d'organisation au sens politique du terme. Faut-il maintenir des territoires aussi éparpillés que les territoires de l'insertion aujourd'hui ? Ne faut-il pas regrouper l'insertion dans des dispositifs communs ? Faut-il laisser les procédures d'instruction si dispersées qu'elles le sont, alors que la CAF a remarquablement bien fait son travail ces dernières années ? Faut-il poursuivre dans la voie de l'étude individuelle des dossiers au niveau des CLI, alors que les professionnels pourraient, avec le concours des responsables d'unités territoriales, faire ce travail de suivi des contrats ?

Voilà toute une série de questions qui, si elles étaient débloquées, si nous osions aller plus loin, permettraient peut-être de réconcilier le travail social et l'accompagnement social, les publics et la République.

**M. René DUCAROUGE**  
ancien Président de  
l'Association des Plans  
Locaux d'Insertion par  
l'Economique

Sur ce point, je vais essayer d'apporter un regard de terrain, sans dire que les constats, les propositions et le sens donné aux discours tout à l'heure sur ce bilan nous ramènent à des questions de fond. Ces questions se rapportent à la personne, le rapport à la personne et la manière dont nous sortons ou non aujourd'hui de la pauvreté. Ces questions sont fondamentales, mais chacun se les pose à sa manière. J'éclairerai un peu la question de l'organisation.

Je voudrais d'abord dire un certain nombre de choses méchantes et dire au législateur, le sénateur Seillier l'a entendu mille fois, combien nous ne réformerons pas ce dispositif, s'il n'est pas procédé d'une autre manière dans la définition de la loi et de sa mise en application. Nous sommes dans un pays historiquement tissé et organisé par des lois et circulaires. Cela a un caractère épouvantablement démobilisant pour les acteurs de terrain. Cela l'est encore plus pour les citoyens, à tel point qu'ils ne s'y retrouvent plus et ne se déplacent plus pour participer à des actes citoyens. Ceci pose des problèmes de fond.

De manière caricaturale, c'est la manière dont est écrit le texte sur le RMA. C'est épouvantable. Nous ne pouvons pas apporter ainsi sur la table, à des acteurs locaux, un projet qui aurait pu et qui doit avoir un sens réel centré sur la demande persistante et prégnante de la plupart des bénéficiaires. Cette demande consiste à dire que l'emploi est la sortie, même si nous sommes tous d'accord pour reconnaître que beaucoup d'autres problèmes périphériques, voire plus fondamentaux, demeurent dans l'existence de la personne. Mais il reste prégnant que ce souhait de l'accès à l'emploi est réel. Nous ne sommes pas sur ces dispositifs dans la république des fainéants. Ce n'est pas la réalité. Celle-ci est ailleurs.

## Quel bilan pour le RMI ?

Je me dis que la loi, le système et l'organisation, organisent le désengagement, la marginalisation au travail et sont porteurs de toutes ces conséquences. Nous devons reprendre le problème à l'envers et le repenser complètement. Le législateur doit arrêter de nous tuer de normes financières, technocratiques préalables, alors que les territoires sont capables aujourd'hui de formuler des cohérences que la loi n'est pas capable de fabriquer et de mettre en vie. Un vrai problème existe actuellement sur la manière de penser la réforme.

Le deuxième point porte sur les outillages de cette réforme. Actuellement nous sommes tous pris dans les territoires sur la question de savoir quel est le territoire pertinent. La deuxième question se rapporte aux commissions. La troisième concerne les plans. Les plans sont des volontés qui s'expriment éventuellement à un moment donné, lors des colloques ou des réunions que nous faisons. Après le plan est mis en vie, etc. Nous n'avons pas trop de procédures d'évaluation. Nous avons un vrai problème à ce niveau.

Je travaille sur le champ de l'emploi. J'ai quatre plans auxquels je suis actuellement confronté tous les matins. Je vais vous les citer, parce que ce sont ceux que vous vivez. Mais personne n'en parle. Nous avons le PDI, le PLI, le PLIE (plan d'insertion par l'économique et l'emploi), le PDITH pour les travailleurs handicapés. Une personne peut être Rmiste, handicapé et chercheur d'emploi. Nous avons le seul service public qui compte : le SPEL (service public pour l'emploi).

Le problème est de savoir comment pouvoir évoluer pour restructurer cette logique, ce mode d'organisation locale. Les politiques auront un rôle très important à jouer sur cette question du territoire. Nous ne sommes pas trop bien partis dans l'acte II de la décentralisation. Nous n'avons pas su réformer en France la question des territoires d'intervention publique, en laissant notamment la commune, l'intercommunalité, le département, la région etc. Le problème est de devoir mettre tout cela en cohérence.

S'agissant des commissions, nous devons, très sincèrement, éviter de multiplier leur nombre. Je consens que nous ayons deux niveaux de travail et d'élaboration de projet en commun. Nous devons trouver un niveau pertinent, stratégique, politique pour une seule commission qui soit assez horizontale et transversale sur la lutte contre l'exclusion sur le territoire local.

D'autre part, nous devons avoir éventuellement des commissions techniques qui interviennent sur des problématiques particulières.

En ce qui concerne les plans, j'essaie sur le terrain local de tenir une conférence annuelle entre le PDI, le PLI, le PDITH, le SPEL pour éventuellement croiser l'ensemble des plans et faire en sorte que se dégage au niveau du territoire un programme d'intervention cohérent à l'échelle du territoire.

## Quel bilan pour le RMI ?

Nous devons arriver à partager tout cela. Nous n'avons pas utilité à multiplier toutes ces formes de plan, sinon qu'à dire qu'il faut une conférence locale, adaptée qui permette de regrouper l'ensemble des systèmes de financement afin de travailler dans un but commun.

A partir de là, nous pourrions imaginer et revenir à la question du rapport du contrat de la personne aux dispositifs. Je terminerai par un peu d'ironie. S'il nous était demandé ce que nous exigeons dans le contrat à un bénéficiaire, pas simplement du RMI mais tous les bénéficiaires du système, je dirais quelle arrogance ! Quel manque de modestie avons-nous par rapport à cela !

La personne est dans un processus beaucoup plus complexe où nous devons lui donner du temps, de la référence professionnelle, la capacité à ce que quelque chose s'engage quelquefois très rapidement. Cette construction doit se faire avec la personne. L'administration doit savoir, fondamentalement, qu'elle doit arrêter d'imposer des formes et des contenus qui ne s'adaptent absolument pas à la réalité des personnes et des territoires.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Merci d'avoir répondu en plus aux problèmes de l'organisation. Je vais demander à Madame Stievenard, pour avoir cette fameuse équité dont nous parlions, de nous donner son avis sur les problèmes d'organisation. Nous devons oser prendre position sur ces questions pour l'avenir.

**Mme Gisèle  
STIEVENARD**

Maire Adjointe de Paris,  
Vice Présidente de  
l'UNCCAS

Très honnêtement, nous pouvons toujours améliorer la technique, l'organisation du dispositif, la méthode. Il est souvent de bon ton en France de faire un certain nombre de constats comme vous l'avez indiqué. Certains sont absolument réels sur les cloisonnements, les aspects parfois purement quantitatifs qui laissent de côté les aspects qualitatifs.

Cependant, quand nous les regardons de près dans la réalité, nous avons fait d'énormes progrès dans ce domaine. Je vois que nous avons créé par exemple à Paris des espaces d'insertion où nous avons ce guichet unique. C'est une plate-forme de services où se retrouvent des professionnels de différents horizons. Ce qui est utile pour l'utilisateur qui n'a pas à errer d'un service à l'autre. Cela est tout autant précieux et plus encore pour l'échange entre les professionnels qui y trouvent de la valorisation et de l'apport qualitatif par rapport à leurs pratiques.

Si nous cherchons des innovations, nous en trouvons. Cela veut dire que nous pouvons prendre, en regardant ce qui se passe autour de nous, ce que nous n'avons pas inventé nous-mêmes. Nous pouvons prendre des idées là où elles sont. Je ne suis pas pessimiste sur ce plan.

## Quel bilan pour le RMI ?

Nous n'allons pas refaire la France complètement différente de ce qu'elle est à travers le RMI. Nous connaissons nos travers et notre qualité hexagonale. En terme d'efficacité, je trouve qu'en l'espace de 15 ans, entre le moment où nous avons inventé le RMI, où nous étions partis de choses très disparates, dispersées, etc., nous arrivons à trouver maintenant une cohérence d'ensemble très importante. Elle peut être encore améliorée en terme de découpage territorial et de mise en synergie d'un certain nombre de choses.

Dans le débat qui s'ouvre sur le RMI aujourd'hui, l'essentiel n'est pas là. L'essentiel est le fond.

Avons-nous raison de créer le RMA, sous la forme où il se trouve ? Ne considérons-nous pas que c'est plutôt un recul par rapport à des dispositifs tels le CES et le CEC, alors que nous avons une opportunité de mieux faire ?

J'ai entendu des acteurs sociaux qui demandaient de prendre un peu plus de temps pour élaborer un outil qui soit un véritable progrès par rapport à l'existant.

Je ne vous interromps pas. Vous dites des choses pertinentes. Mais elles seront débattues lors de la deuxième table ronde.

J'étais impatient de vous entendre sur un point particulier. Je n'ai pas hésité à l'affronter. Je suis de ceux qui pensent que ce pays est d'une complexité extraordinaire. Nous sommes les seuls à avoir créé un risque dépendance à côté d'un risque handicap que nous avons déjà. Nous ne savons pas très bien la différence entre les deux.

En matière d'instruction du RMI, nous avons des organismes de protection sociale qui font remarquablement bien leur travail. Ils permettent d'éviter une stigmatisation des publics. La CAF constitue tout le public.

Nous préconisons au niveau de la commission de l'ODAS de laisser la CAF faire son travail et de demander ensuite aux CCAS et aux départements de prendre tout le dispositif d'insertion, en ce qui concerne l'accompagnement individuel. Nous préconisons surtout, c'est une formidable revalorisation du politique, de demander aux politiques de produire de l'offre d'insertion à travers une redéfinition du rôle des CLI.

Pourriez-vous, Madame Stievenard et Monsieur Gibello, sur cette question nous répondre ? C'est là où nous pourrions peut-être éclairer Monsieur Seillier dont la mission est de poursuivre sa réflexion sur la réforme non seulement dans le sens de la décentralisation mais aussi dans le sens de la performance.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**  
Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

## Quel bilan pour le RMI ?

**Mme Gisèle  
STIEVENARD**

Maire Adjointe de Paris,  
Vice Présidente de  
l'UNCCAS

Concernant le sujet de la production de l'insertion, il est nécessaire que les politiques puissent contribuer localement à cela, quoiqu'ils tentent de le faire. Mais la dynamique doit aussi être présente sur le plan national. Régies de quartier, chantiers d'insertion, entreprises intermédiaires sont autant de dispositifs.

J'estime qu'aujourd'hui nous n'en avons pas suffisamment, de cette offre. Nous devons la développer au maximum. Nous constatons aujourd'hui que les moyens que nous y consacrons sont trop étiés. Ce n'est pas uniquement une question d'organisation. Nous devons savoir où nous faisons porter l'effort.

Nous pouvons considérer que le RMA aura un meilleur rendement, sera plus efficace, se mettra plus directement et rapidement en contact avec l'entreprise.

Nous revenons au sujet précédent. J'ai tendance à considérer que nous avons des outils à préserver, amplifier. Il peut exister une palette de réponses. Il en existe d'autres à côté. Je ne rejette pas par principe le RMA. Sa conception actuelle me paraît erronée. Nous aurions pu l'inventer sous une forme différente. Tout ce qui peut permettre d'offrir davantage de possibilités d'accueil vers l'emploi, est extrêmement bienvenu.

Nous ne pouvons pas occulter l'arrière-plan qui est ce qui se passe au niveau macro économique. C'est le dilemme devant lequel nous nous trouvons aujourd'hui. Nous l'avons vu mécaniquement, lorsque la croissance était plus forte. Le RMI a commencé à baisser en l'an 2000. Il est en train de remonter. Nous n'échappons pas à cette problématique centrale.

**M. Albert GIBELLO**

Maire d'Albertville, Vice  
Président du Conseil  
général de Savoie

Comme vous venez de le dire à l'instant, nous avons naturellement des nécessités d'avoir au niveau national des règles fixées, des feuilles de route. Il doit nous être donné la capacité d'agir comme les emplois aidés.

Sur le terrain, je donne l'écho, il s'agit de la volonté d'agir, dès l'instant où la capacité nous en est donnée. C'est la conjugaison des deux qui fait que les choses se font ou ne se font pas.

J'ajoute dans le prolongement de mon propos précédent que je crois beaucoup plus, outre le fait que nous trouvons de moins en moins d'assistantes sociales ou de travailleurs sociaux, qu'il existe certainement des raisons. Nous devrions les chercher, si elles ne sont pas encore connues. Quelques-unes sont néanmoins identifiées.

J'étais en contact hier avec une assistante sociale qui a dit : "Monsieur le Président, je veux absolument vous dire ce que j'ai sur le cœur." Les travailleurs sociaux doivent rester au contact du terrain, de l'usager. C'est facile à dire, parce que nous l'avons dit à Lyon l'autre jour et nous étions applaudis, quand les travailleurs étaient en face de nous.

## Quel bilan pour le RMI ?

Les travailleurs sociaux doivent être plus sur le terrain au contact de l'utilisateur et moins sur des réunions diverses et variées.

Nous retrouvons toujours les mêmes. Les pauvres élus qui sont pris au milieu de tout cela sont les mêmes. Tantôt ce sont le FSL, tantôt la CMU, l'allocation mensuelle, la CLI et autre.

Par contre, nous devons nous mettre en situation d'organiser le travail à l'intérieur de nos structures sociales de département.

Je suis assez d'accord sur le fait qu'il existe un savoir-faire technique du côté des CAF et qu'il serait dommage de s'en priver. Ce savoir-faire étant mis encore plus en avant qu'il ne l'a été jusqu'à maintenant, nous pourrions tenter de faire autre chose au niveau des CLI.

Il faut faire attention à ne pas laisser les CLI appréhender à un moment ou un autre une lecture des contrats qui se font. Nous risquons d'être déconnecté de la réalité du vécu des gens. Je crois que de ce côté des allers et retours doivent se faire, pour qu'on ait la parfaite connaissance du terrain.

Je suis aussi un élu local. Dans le domaine de l'insertion, de la construction du lien social sur un territoire, les élus, quand ils ont la volonté de créer des zones artisanales, se posent la question après de savoir si les entreprises industrielles peuvent venir. Ils sont aussi capables de construire un développement social local avec les acteurs de terrain et de mettre en œuvre aussi la construction du lien social. La capacité mise à construire, à faire venir des supermarchés peut aussi être mise en œuvre à construire du lien social et à tendre la main à ceux qui sont dans la difficulté.

**Mme Marie GAFFET**  
Membre fondateur  
du Club Insertion

Nous ne pouvons pas tout demander à l'insertion du RMI. Le RMI est le thermomètre et non la maladie. Nous avons modifié en janvier dernier les conditions d'octroi des indemnités Assedic. Vous comprenez que les gens qui n'ont pas travaillé en septembre dans la période de référence, vont directement arriver au RMI.

Nous n'avons pas que des impacts macro économiques, nous avons aussi des décisions prises, des gens qui n'ont pas de période de référence suffisante et qui sont très malades. Par conséquent, ils sont au RMI. Le RMI est un signe, mais nous ne pouvons pas lui demander de régler tous les problèmes de la société.

Partant de cela, nous sommes très motivés. Nous y croyons beaucoup. Nous croyons d'abord aux gens. Nous ne pouvons pas faire des métiers dans le domaine de l'insertion si nous ne croyons pas que toute personne est capable de développement, d'évolution comme nous-mêmes et comme n'importe qui d'autre. Cela est fondamental dans l'éthique et dans la philosophie d'action. C'est bien ce

## Quel bilan pour le RMI ?

qui était posé dans la loi sur le RMI. C'est la promotion des personnes.

Indépendamment nous aurions pu seulement dire : "Nous vous donnons une allocation que nous considérons comme étant le strict minimum pour ne pas mourir de faim en France."

"L'acte I" de l'insertion était vraisemblablement une manière morale de le faire passer, parce qu'il a été entendu par certains. Il existe une confusion que nous continuons de retrouver toujours dans le langage. Pour certains, il est entendu comme une obligation de la part des allocataires du RMI de faire un contrat, donc de travailler. Cela a évolué au cours des années. La maturité des CLI fait que maintenant nous ne validons plus que des contrats sur l'emploi et la formation. Pour d'autres, il est entendu comme étant un droit.

Dans l'esprit de la loi, c'était bien un droit à l'insertion. Parfois nous avons des déviations. Sur les propositions qui sont faites immédiatement, j'énoncerai des risques ou des peurs. L'instruction ne me pose pas de problème autre qu'un problème de proximité qui est à organiser, notamment de la part des CAF et des MSA. Les CAF et les MSA sont présentes dans un, deux ou trois endroits dans un département selon la taille du département, alors qu'elles avaient possibilité d'aller dans la petite mairie du petit village. Il est vrai que sur la compétence les CAF n'ont aucune difficulté.

Au titre de l'État sur mon poste, nous gérons la convention avec la CAF sur la délégation de prestations à l'allocation. Les CAF sont compétentes dans le domaine, y compris sur les délais d'ouverture, etc.

Par contre, sur la CLI, les attributions et rôles qui sont prévus d'être modifiés, j'émettrai deux peurs. C'est d'une part concernant la validation des contrats. Si elle se fait entre les travailleurs sociaux, nous avons un risque de technicisation du système, s'il n'y a plus ce regard de la société civile telle qu'il avait été prévu dans la loi initiale. Je ne sais pas ce que cela peut donner. Mais cela peut être un risque.

L'autre risque est l'autre partie qui est réservée à la CLI, c'est-à-dire de décider des politiques d'insertion. Pour le coup, par expérience de terrain, certains membres de CLI sont difficiles à réunir. Si nous n'avons pas délégation de crédit d'insertion auprès des CLI, nous n'arriverons jamais à réunir les membres de CLI. Si vous n'avez pas d'argent à gérer, vous ne réunirez personne. Au moins pour donner un premier avis de ventilation.

S'agissant de la partie de l'offre de l'insertion, il existe, à mon sens, deux angles pour regarder l'offre d'insertion. Nous avons l'angle traditionnel, tel qu'il est le plus communément admis entre les personnes qui pensent être sur une démarche scientifique d'approche du problème. Nous identifions les besoins des personnes. Nous montons des actions en fonction des besoins des personnes. C'est une démarche possible.

## Quel bilan pour le RMI ?

L'autre démarche possible est de dire que nous ouvrons au maximum la palette de l'offre d'insertion sociale. Il s'agit d'une insertion sociale avec supports divers et variés les plus exotiques que nous puissions trouver, pour que chacun y trouve son compte jusqu'à la culture, le sport, etc. Les personnes, au moment où elles sont prêtes dans leur chemin d'insertion, peuvent se situer dans le système de l'offre qui leur est proposée.

Dans ce deuxième système, il se pose le problème de l'information des personnes. C'est de nouveau le problème du médiateur, c'est-à-dire de celui qui est là pour relier l'offre à la personne. Dans le premier, c'est un problème à la fois de temps pour les techniciens à évaluer des besoins qui sont plus subjectifs et de technicité à relever des besoins et des temps d'inertie. Cela veut dire que le système du RMI est un système assez fluide.

Nous pouvons revenir au RMI en premier, deuxième, troisième tour. Mais beaucoup de gens bougent. Quand nous faisons une évaluation d'un besoin en temps T, le temps que nous montions une action, que nous débloquions les crédits, etc., nous ne retrouvons plus les mêmes personnes.

Nous nous retrouvons avec une offre et une action d'insertion sans bénéficiaire à l'intérieur. Nous sommes alors obligés de la fermer. C'est une chose que nous rencontrons très fréquemment. Nous avons les deux aspects qui sont plus une question politique à décider. Voulons-nous une palette ? Après les gens choisissent comme dans un catalogue. Après cela peut être une combinaison des deux.

Je porterai ma dernière intervention sur l'organisation par quelques questions qui me paraissent centrales : quelle insertion dans les territoires pour les publics les plus fragilisés, les plus précaires ? Quelle place laissons-nous à ces personnes aujourd'hui dans les territoires, à partir des territoires communaux, d'agglomération, de département ? Je renverrais l'idée sur la façon de créer des ensembles territoriaux d'insertion. Ceux-ci prennent en compte les aspects de désenclavement de l'insertion, au sens global du terme, pour en faire un levier de développement de territoire. Si nous ne renversons pas les choses comme cela, dans l'organisation, nous risquons de retrouver tout ce que nous venons de parler.

**M. Christian  
CHASSERIAUD**

**Président de l'Association  
française des organismes  
de formation et de  
recherche en travail social  
(Aforts)**

## Quel bilan pour le RMI ?

**Mme Gisèle  
STIEVENARD**

**Maire Adjointe de Paris,  
Vice Présidente de  
l'UNCCAS**

Sur l'instruction des dossiers, le paysage est actuellement contrasté d'un endroit à l'autre. Pour moi, ce n'est pas une querelle théologique. Il faut que cela soit efficace. Il est évident que la CAF en direction des familles est bien positionnée. Elle l'est peut-être moins concernant les isolés. À Paris c'est la CAF qui instruit et pour l'essentiel cela se passe bien. De temps en temps, nous avons des délais. Nous assurons la soudure avec des aides exceptionnelles. Mais le tout est que nous ayons une réactivité, que les personnes soient vues très rapidement.

Je rappellerais que les CCAS font partie aussi des services qui peuvent instruire le RMI. D'ailleurs, ils le font. Dans un certain nombre d'endroits cela était inscrit dans la loi et c'est l'attachement de l'UNCCAS à ce que cela le demeure.

Sur le rôle des CLI, le fonctionnement des CLI est très hétérogène. Ce n'est pas forcément une gêne. Animer une offre d'insertion sur un territoire demande du savoir-faire et du temps. Je pose la question pour nos présidents de CLI. Il se trouve qu'à Paris nous avons fait un choix original. Ce sont beaucoup de responsables associatifs qui président les CLI. Nous leur demandons une présence et un investissement en temps qui est démesuré. Si nous voulons véritablement que les CLI fassent le rôle pour lequel elles étaient prévues dès l'origine dans la loi de 1988, nous devons envisager de rémunérer cette activité qui est une activité quasi-professionnelle. Elle est aujourd'hui considérée à tort comme bénévole. C'est une question très concrète.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

**Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale**

Nous allons essayer de laisser la parole à la salle dans la deuxième table ronde.

# La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

**M. Bernard SEILLIER**  
Sénateur, Président du  
Conseil national  
des politiques de lutte  
contre la pauvreté et  
l'exclusion sociale (CNLE)

Je vais rester succinct. Vous pourrez poser, dans l'échange, certaines questions au sujet du texte portant décentralisation du RMI et création du revenu minimum d'activité. Il est méconnu. Il a certainement suscité beaucoup d'inquiétudes. Nous devons faire le point dessus.

Plutôt que de parler de manière abstraite ou en infligeant un résumé du débat qui a eu lieu au Sénat, je préférerais répondre et me focaliser sur des questions plus précises sur ce texte. Je vais vous le présenter rapidement, tel qu'il nous a été livré et la façon dont il est sorti du Sénat en première lecture.

Le document actuel, une première lecture par le Sénat du projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un revenu minimum d'activité, est accessible sur le site Internet du Sénat.

Vous pouvez voir le texte tel qu'il est voté aujourd'hui, ainsi que mon rapport. Tout d'abord j'ai rappelé, il faut le garder en fond de tableau, non seulement la philosophie fondamentale du RMI, mais aussi la philosophie fondamentale de notre République, inscrite à répétition dans la préambule de constitution de 1958, reprenant celui de 1946 et la déclaration de 1789.

Chacun a le devoir de travailler. Chacun a le droit d'obtenir un emploi. Si pour des raisons économiques ou des raisons tenant à sa capacité ou incapacité personnelle, il ne peut pas exercer d'emploi, la collectivité nationale doit lui assurer des moyens convenables d'existence.

C'est l'articulation entre ces trois principes fondamentaux qui doit être respectée, puisqu'il existerait anti-constitutionnalité, donc une possibilité de recours contre l'inconstitutionnalité, qui aboutit au RMI. Cela explique la philosophie du RMI. C'est celui du troisième critère, c'est-à-dire que considérant que pour des raisons tenant à l'incapacité de la personne, à l'absence ou l'insuffisance d'offres d'emploi, situation économique, des moyens d'existence corrects doivent être donnés.

Je ne m'interrogerai pas devant vous sur le niveau de ces moyens d'existence, puisque le RMI est en dessous du seuil de pauvreté. C'est un moyen, comme cela a été

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

dit, de ne pas mourir de faim. Mais ce n'est pas un moyen de vivre convenablement et correctement.

L'insertion a été associée au revenu minimum. C'est pour cela que nous nous sommes contentés en 1988 de dire que nous aurions un revenu minimum qui serait versé à la personne qui se trouve dans l'incapacité de travailler, soit pour des raisons qui tiennent à la conjoncture économique, soit pour des raisons qui tiennent à sa situation personnelle, mais qu'elle doit en sortir à travers l'insertion.

C'est cette insertion qui n'a pas fonctionné. Alors pourquoi n'a-t-elle pas fonctionné ? J'insiste lourdement, sur le fait reconnu par tous, que l'offre d'insertion était insuffisante. Le RMA fait partie de ces dispositifs certainement insuffisants, mais il espère ajouter au dispositif existant une offre d'insertion.

La question, qui demeure pendante aujourd'hui, est de savoir comment sortir des dispositifs d'insertion. Pouvons-nous très facilement sortir d'un CES, CEC, RMA et de tout dispositif de contrat aidé ? La vraie question est de savoir comment sortir dans un emploi de droit commun ou dans une situation correspondant à la capacité physique, intellectuelle, mentale, culturelle de la personne.

Concernant cette loi, nous ne devons pas nous tromper sur le volet décentralisation du RMI. Le RMI était à la fois décentralisé et déconcentré. Il était déjà géré au niveau départemental. Mais entre l'Etat et le département, si nous voulions vraiment insister sur la disposition la plus importante, c'est le choix d'un responsable unique qui est le président du Conseil général. Cela aurait pu être le préfet. Cela aurait été aller jusqu'au bout de la déconcentration d'un dispositif d'Etat qui est l'allocation RMI.

Nous nous sommes heurtés non pas à une incapacité physique ou financière, même si nous savons que l'Etat a beaucoup plus de difficultés aujourd'hui à mobiliser les crédits. Il existe une hypothèse toujours sous-jacente qui risque un de ces jours de trouver ses limites. Il s'agit de dire que les collectivités territoriales, les départements en particulier, ont encore des réserves de financement.

Nous pouvons penser qu'il est vrai qu'en renforçant la responsabilité du Conseil général sur la dimension de l'action sociale, nous l'obligeons à ré-arbitrer entre ses dépenses et les affectations de ses dépenses.

Il devra ré-arbitrer les choix entre un certain nombre d'investissements ou de dépenses de fonctionnement pour se concentrer sur sa mission. Celle-ci apparaît de plus caractéristique de son identité qui est le social mais en lien avec l'économique, par conséquent avec la région. Le choix a été porté sur le département. Il était déjà engagé dans ce côté social en général. Le Conseil général est responsable de la mise en œuvre du RMI.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

A ce sujet, avant de nous passionner sur les inquiétudes ou fanatismes des pro-départements ou anti-départementalistes, il faut voir que dans cette démarche, il existe quelque chose d'assez cohérent avec une dimension anticipatrice. Elle était déjà les prémices de cet engagement des politiques locaux sur l'insertion et sur les problèmes sociaux de cette nature.

C'était avec la création des missions locales. Le dispositif mission locale a été créé par la loi depuis un certain temps avant à la suite du rapport Schwartz de Bertrand Schwartz. La loi précisait que le président des missions locales devait être un élu. Cela a été vécu. Cela a été organisé ainsi. La loi nous oblige. Ce ne peut être quelqu'un d'autre qu'un élu.

J'avais dit que la véritable décentralisation était là. Il ne s'agissait plus des lois dites de 1983 qui étaient un transfert d'exécutif du préfet au département.

C'est dans ce dispositif absolument novateur qui, sur des problèmes d'emploi, sur des problèmes d'insertion, dit aux maires, aux conseillers généraux et aux parlementaires, qu'ils ne sont plus là comme ressources, quand vous êtes confrontés à des problèmes de chômage, pour les missions locales de jeunes de 16 à 25 ans. Ils n'ont plus comme ressources que d'écrire à leurs relations personnelles pour essayer de trouver un emploi pour le fils de l'ami qui vient les solliciter.

Ils entrent dans une dynamique de recherche, de développement du territoire et des emplois locaux qui sont d'autres problèmes, pour qu'ils puissent offrir une insertion, des emplois et pas simplement essayer par relation d'aider des amis.

Il existe une démarche importante qui est passée inaperçue. Elle était un acte fondamental. Il s'agit d'impliquer les élus locaux dans la politique de l'emploi. Nous allons un peu plus loin aujourd'hui avec ce texte sur le RMI.

Je suis rentré dans cette logique qui consiste à vouloir réussir au niveau de la responsabilité des élus locaux, en les rendant pleinement responsables, de réussir ce qui était encore infructueux au niveau de la première mise en œuvre de la loi relative au RMI.

C'est pour cela que j'ai quelques scrupules à vous dire de vous reporter sur Internet pour voir ce texte, celui de mon rapport et la loi, telle qu'elle est sortie du Sénat. Mais c'est très important. Car j'ai beaucoup plus travaillé sur le RMI dans ce texte que sur le RMA qui finalement pose peu de problèmes.

C'est un instrument supplémentaire dont nous n'avons pas à attendre des merveilles. Il peut être utile ou inutile. De toute façon, l'expérience nous le démontrera. Le plus important est la mise en œuvre du RMI au niveau local.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

Il est écrit dans les textes de lois votés par le Sénat que dès qu'un revenu minimum d'insertion est accordé à quelqu'un, le président du Conseil général doit, dans les semaines qui suivent, obligatoirement désigner un référent à cette personne. Il doit le lui notifier. Ce référent est une personne ou une institution. Il peut confier le rôle d'accompagnement du bénéficiaire du RMI à une personne qui va être un travailleur social ou à un agent d'une institution ou une institution elle-même.

Deuxièmement, est renforcée, créée et soulignée dans le texte de loi la notion non plus seulement de contrat d'insertion mais de parcours d'insertion. Ceci nécessite du temps comme il a été dit tout à l'heure. Ce qui caractérise l'insertion est certes un contrat. Mais le contrat est la forme déjà élaborée, éventuellement modifiable ou révisable de la logique du parcours. Car la personne, dans l'état où elle est au départ, peut nécessiter des traitements de santé, avoir des difficultés de logement ou d'illettrisme.

Ainsi, le parcours d'insertion doit être défini en liaison avec le référent et se cristalliser sous cette forme du contrat entre le Conseil général, signé par le président, et la personne.

Le formulaire doit non seulement retrouver la forme solennelle mais aussi correspondre à ce que j'ai fait inscrire dans le texte voté par le Sénat. Il s'agit notamment de son adaptation à la situation de la personne. Le référent peut ainsi demander en cours de route que le contrat d'insertion soit révisé, se révélant inadapté à la qualité ou à la difficulté de la personne.

Ceci pour ne pas que le prétexte d'une non-application ou d'une exécution d'un contrat d'insertion soit évoqué pour supprimer les RMI. En réalité, nous avons un contrat de société entre la société et la personne sous surveillance du référent, pour que nous ayons cette évolution, cette progressivité, ce parcours d'insertion.

J'ai aussi veillé à ce que le RMA soit considéré comme un contrat d'insertion. Le RMA étant exprimé sous la forme d'une attestation de l'employeur, nous pouvions dire que si l'attestation n'existait pas, il pouvait ne plus y avoir contrat d'insertion. Cela pouvait, tel que la loi initiale du RMI le prévoit, aboutir à la suppression du revenu minimum d'insertion.

Cette logique veut que dans cette contractualisation, il y ait un effort de part et d'autre. J'ai fait sortir le dispositif de toutes les dérives potentielles du type "work fare". Vous ne recevrez de l'argent que si vous travaillez. Il existe une inconstitutionnalité par rapport aux principes de la Constitution française.

Mais cela ne veut pas dire que nous faisons l'inverse du work fare. C'est-à-dire le laisser-faire. Les gens font n'importe quoi et la société paie. Ceci est également inconstitutionnel. La mise au point du réglage du contrat d'insertion et du parcours d'insertion est un processus délicat. Ce que je me plais à trouver dans la tradition

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

juridique et sociale française, certes avec ses excès dans la bureaucratie, est quelque chose de subtil. Il s'adapte à la fois aux exigences de la société et de la personne. Nous ne pouvons pas vivre seuls. Chacun apporte à la société.

C'est pourquoi le contrat d'insertion et le droit de travailler est inscrit dans la Constitution. Car nous ne sommes pas dans une situation uniquement de dépendance. Nous participons nous-mêmes à la construction de la société dont nous avons besoin pour vivre.

A travers cette logique, sans entrer dans les détails des mécanismes RMI ou RMA, il ressort de tous les dispositifs que je pourrai vous détailler, si vous le souhaitez, que nous nous devons d'être encore plus attentifs à la situation de ceux qui bénéficient de minima sociaux pour vivre, singulièrement du RMI. Ils sont invités à fournir la preuve de leur volonté de travailler avec une rigueur plus importante que celle demandée à ceux qui ont la chance d'être titulaire d'un contrat de travail ou le privilège de bénéficier d'un statut protecteur.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Nous allons commencer le débat. Nous avons encore d'autres questions, Monsieur Seillier. Je pense que vous avez eu raison d'engager un débat qui soit le plus réactif possible.

Je vais présenter la table ronde. Nous avons le plaisir d'avoir Nicole Prudhomme avec nous. Elle est présidente de la Caisse nationale d'allocation familiale. Nous avons également Jean-Paul Peneau, délégué général de la Fédération Nationale des Associations d'Accueil (FNARS). Nous accueillons aussi Hervé Carré, maire-adjoint d'Angers, aussi très présent dans l'ODAS. Monsieur Rapinat représente Monsieur de Broissia de l'ADF. Nous avons également le docteur Jean-Paul Beuzelin, président des affaires sociales d'Indre-et-Loire. Enfin, nous avons Claude Alphantery, président du Conseil National de l'Insertion par l'activité économique.

Toutes les sensibilités sont représentées : municipale, protection sociale, les départements, le monde associatif. Elles sont autour de vous, Monsieur Seillier, pour à la fois réagir à vos propositions et probablement vous poser des questions.

Lors de la première table ronde, nous avons eu un aspect plus formel, même si cela s'était avéré passionnant. Vous pouvez déjà intervenir si vous le souhaitez.

Nous commencerons par Madame Prudhomme pour ces premières réactions. Nous aurons de courtes interventions, afin que le débat soit animé.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

**Mme Nicole PRUDHOMME**  
Présidente de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF)

Historiquement, les Caisses d'allocation familiale n'étaient pas demanderesse de la gestion du RMI, lorsque nous avons eu débat en 1988 sur ce point. C'est un peu à reculons que nos Caisses se sont engagées dans cette gestion. A l'époque, faut-il le rappeler, nous n'avions que 300.000 rmistes. Comme cela a été dit précédemment, personne ne pouvait imaginer que malheureusement nous en arriverions aujourd'hui à plus de 1 million.

Finalement, nous nous sommes engagés avec le savoir-faire, la compétence et la disponibilité des personnes. Aujourd'hui, nous avons la situation un peu inverse, au moment où le projet de loi est arrivé. En fin de compte l'institution s'est dressée. Nous nous sommes dit que les Rmistes sont aussi nos allocataires. Nous souhaitons les garder et continuer à gérer le RMI.

Cette montée en charge s'est faite sans moyens supplémentaires. Face aux propositions faites dans ce projet de loi, c'est aujourd'hui une forme de satisfaction que nous pouvons exprimer. Il est dit que la gestion du RMI, nous verrons tout à l'heure les conditions inhérentes, reste confiée aux Caisses d'allocation familiale.

C'est une satisfaction de l'ensemble de l'institution. Sachez que ce faisant, car il ne faudrait pas devant un public comme celui-ci pratiquer complètement la langue de bois, les deux versants existent. Nous avons les orientations politiques prises par mon conseil d'administration et le versant personnel des Caisses. Au niveau du conseil d'administration, conserver ou non les Rmistes, a donné lieu à un long débat assez compliqué. Nous avons eu des séances de travail entre nous.

Je crois que nous avons cherché à trouver le juste équilibre. Aujourd'hui le conseil d'administration considère que ces personnes sont des allocataires comme les autres. Ces personnes qui relèvent du RMI sont pour 60% des allocataires des Caisses, parce qu'ils sont des familiaux. Ils sont de plein droit, si je peux me permettre ce terme qui peut paraître un peu excessif, des allocataires comme les autres.

La décision a été prise de voter favorablement pour la conservation de la gestion du RMI dans les Caisses. En ce qui concerne les personnels, certaines personnes auraient pu penser que nous voulions garder ces allocataires par effet de masse et pour éviter en quelque sorte des licenciements.

En terme de gestion, si la gestion des bénéficiaires du RMI devait aujourd'hui être traduite en emplois pour les Caisses, elle équivaldrait à peu près à 1.500 emplois en temps plein. Cet aspect n'a pas pesé dans la décision. Comme beaucoup d'institutions, nous sommes dans une phase de départs à la retraite plus ou moins massifs suivant les endroits et la pyramide des âges.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

Mais c'est plus l'approche que nous avons de ces personnes. Les personnels considèrent que ce sont leurs allocataires. Dans une certaine mesure, ils n'auraient pas trop compris fondamentalement la raison pour laquelle cette gestion leur aurait été retirée. Nous remercions tous les intervenants de ce matin qui ont souligné la bonne gestion de cette allocation différentielle avec un public qui, vous ne l'ignorez pas, n'est pas forcément toujours facile dans nos points d'accueil.

Ceci est ma première réflexion. Je pense qu'au cours de la table ronde, je serais amenée à apporter d'autres éléments.

### Question de M. Jean-Pierre FRANBOURG, participant

Je suis responsable de la solidarité dans le département de Loire-Atlantique. Je vous remercie d'avoir eu l'idée d'organiser cette table ronde. Nous en avons besoin. J'espère que ce genre de manifestation se reproduira.

Je pense que tout le monde a beaucoup de questions intéressantes. Nous sommes complètement dans le sujet, notamment à la veille d'un nouveau dispositif qui devrait se mettre en place dès janvier 2004. Cela nous laisse peu de temps pour réfléchir à la manière opérationnelle de démarrer.

Ceci est un des sujets de préoccupation que je voulais partager. Nous sommes dans les "starting-blocks". Pour l'instant nous ne pouvons guère avancer, parce que nous n'avons pas encore eu le contenu exact du dispositif. De plus, la période des vacances s'annonce. Cela laisse présager une rentrée assez agitée et précipitée.

Sur le troisième point, je me contenterai simplement d'évoquer un sujet qui a été beaucoup abordé lors de la précédente table. Je parle des difficultés rencontrées par tout le monde, dues aux problématiques de l'organisation et surtout institutionnelles.

Je suis content de voir Madame Prudhomme qui représente la Caisse nationale dire cela. Pour moi, le problème n'est pas dans le fait de confier l'instruction des dossiers à des agents de la CAF ou d'autres agents. Tant que nous n'aurons pas résolu la problématique de scission entre les logiques institutionnelles, nous aurons toujours les mêmes difficultés.

Que va-t-il concrètement se passer sur le terrain ? Un bénéficiaire va de nouveau se promener entre différentes institutions pour arriver à aboutir à un chemin final. Par contre, je suis assez interrogatif que nous puissions séparer la partie instruction des dossiers de la partie prise en charge de la personne.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

Quand la personne arrive, un travailleur social la reçoit. A travers le fait de remplir un dossier, nous découvrons la personne et sa situation. Beaucoup de choses se passent sur ce point.

Ainsi, cette scission me paraît difficile. J'avoue que je n'ai pas de réponse. J'attire simplement l'attention sur le risque de coupure institutionnelle qui existe dans les faits et pour lequel pour l'instant, selon les départements, cela se passe bien. Vous avez des responsables de CAF avec qui nous travaillons très bien. Ce n'est pas le cas dans tous les départements.

Je m'interroge sur cette logique institutionnelle surtout quand nous savons qu'au niveau national l'année dernière, a été donnée pour consigne à toutes les CAF d'établir des schémas départementaux d'action sociale. Qui est légitime dans l'action sociale et dans les départements ? Avons nous un seul pilote à bord ?

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Une autre personne était venue me voir pendant la courte pause. Elle posait les mêmes problèmes que vous de cohérence, d'idéologie. Je passe, pour un peu clore le débat, sur l'aspect "qui fait quoi ?"

Dans la commission de l'ODAS, quand nous en avons parlé, nous distinguons bien la reconnaissance du droit objectif et la prise en charge d'un processus d'insertion. Dans le temps, les deux logiques peuvent être séparées. En réalité, la cohérence globale ne peut pas être séparée de la prise en charge qui appelle beaucoup plus, ceci s'adresse à Madame Prudhomme, la mise en convergence des deux logiques.

Les départements ont un peu peur, parce qu'ils se disent que les CAF ne fonctionnent pas toujours bien avec l'Etat. De ce point de vue, Madame Prudhomme, cela ne risque-t-il pas d'être encore plus difficile avec les départements ?

**Mme Nicole  
PRUDHOMME**

Présidente de la Caisse  
Nationale d'Allocations  
Familiales (CNAF)

Vous avez bien posé la question. Nous avons l'instruction du dossier et ensuite la gestion de l'allocation. J'ai cru comprendre depuis un certain nombre de mois où ce dossier est particulièrement ouvert, qu'en ce qui concerne la gestion, nous n'avons pas de problème majeur. Je crois que les CAF font parfaitement les choses.

Je voudrais souligner au passage que si parfois nous sommes obligés de donner des secours, parce que la personne n'a pas encore sa prestation, c'est parce que souvent le dossier est incomplet.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

Nous avons, dans notre convention d'objectif et de gestion signée avec l'Etat, l'engagement de servir les minima sociaux, et le RMI en particulier, dans les dix jours qui suivent l'ouverture du dossier. Nous pouvons globalement dire, et nous suivons Caisse par Caisse, que ce délai est respecté.

Sur l'instruction du dossier, j'ai bien entendu depuis un moment le débat qui tourne autour de cela. Nous ne souhaitons pas forcément nous dérober dans ce débat. Je voudrais apporter quelques éléments de réflexion, même si mon rôle n'est pas de faire ici de la technique.

La Ville de Paris a contracté avec la CAF de Paris. C'est la CAF de Paris qui instruit les dossiers pour les RMI. C'est ce que Madame a confirmé tout à l'heure.

Madame, vous avez souligné parfaitement les choses. Nous ne sommes pas organisés pour permettre à chaque RMI de rencontrer à proximité immédiate une personne de la CAF. Nous n'en avons pas les moyens. Même si nous territorialisons nos services, nous n'avons pas dans chaque commune un agent de la Caisse d'allocation familiale qui puisse recevoir une personne.

Sur des publics aussi démunis, fragiles, désorientés, nous pouvons toujours avec les technologies dites nouvelles utiliser d'autres moyens. Nous avons par exemple des bornes interactives, des systèmes de vidéo que nous utilisons pour des zones éloignées. Je pense aux îles qui sont coupées de la terre par les tempêtes, où les agents ne peuvent pas se rendre sur place. Ces systèmes de vidéo permettent de converser avec l'agent. Je ne pense pas qu'il soit souhaitable pour ce type de public d'avoir ce genre de choses. Nous avons premièrement un problème de territorialisation.

Deuxièmement, il nous faut au moins une heure d'entretien, si nous voulons instruire parfaitement le dossier. Cela suppose des moyens supplémentaires.

Enfin, toute personne, tout citoyen a droit à une forme de confidentialité surtout pour une prestation de cette nature. Nous avons besoin pour cela d'avoir des locaux adaptés.

Finalement dans la réflexion que nous avons, nous butons plus sur des problèmes à caractères techniques, pratiques et de moyens que sur une non-volonté de nos services de s'engager dans cette voie. Ce faisant, les réticences que nous pouvons avoir ou les impossibilités que nous découvrons, vont plus dans l'intérêt des allocataires eux-mêmes que dans les nôtres.

Ce n'est pas par protection mais c'est beaucoup plus pour recevoir ces personnes dans des conditions dignes et décentes et aujourd'hui, nous n'en avons pas les moyens. Je n'ai pas d'a priori. J'ai trouvé l'idée assez intéressante. Il existait une cohérence d'ensemble. Celui qui recevait le Rmiste, versait ensuite l'allocation.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

Je trouvais que c'était cohérent. Je trouve que la proposition de l'ODAS a une forme de cohérence. Quand nous examinons aujourd'hui dans la situation actuelle la manière dont nous sommes organisés, je vois des difficultés majeures et matérielles qui ne vont pas dans l'intérêt de cet allocataire potentiel.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Madame, je voudrais juste reprendre le problème des logiques. Considérez-vous que la légitimité de la démocratie locale est de même nature que la légitimité nationale ? Pensez-vous que finalement les CAF collaboreront, avec la même loyauté, avec les départements dans le cadre de la décentralisation ?

**Mme Nicole  
PRUDHOMME**

Présidente de la Caisse  
Nationale d'Allocations  
Familiales (CNAF)

Permettez-moi de vous dire que la question est un peu provocante. Je crois que les CAF ont déjà à travers un certain nombre d'actions des relations avec le Conseil général. Je pense à tout ce qui touche en particulier à la petite enfance. Je ne peux pas dire que nous soyons sur des terrains de déloyauté. Le Conseil général est un partenaire habituel des Caisses d'allocation familiale. Dans la démarche que nous avons eue de dire : il faut que la gestion reste aux Caisses d'allocation familiale, nous avons aussi cette raison, selon laquelle il existe un lien relativement fort dans beaucoup de Caisses. La preuve en est que des conventions ont été passées avec des départements. Elles vont dans le sens que vous souhaitez pour voir comment ils pourraient instruire les dossiers.

Nous sommes dans un climat de confiance, et même de respect mutuel. Nous ne souhaitons pas être instrumentalisés. Nous souhaitons être un partenaire comme un autre. Sur ce point, nous n'avons aucun doute. Le décret qui prévoira la convention départementale sera l'occasion d'avoir un dialogue très fructueux avec le Conseil général. Il nous permettra d'essayer, autant que faire se peut, d'avoir des avenants permettant au Conseil général de posséder un certain nombre d'additifs à ce RMI, comme le font certains Conseils généraux.

La fameuse prime de Noël a été instituée par le Conseil général des Bouches-du-Rhône. Nous, les CAF, la prenons en charge dans sa gestion. Nous avons pu, localement à travers le dialogue et la concertation, construire des partenariats fructueux. Pour rencontrer suffisamment de personnes, directeurs ou présidents de Caisse, ils sont toujours dans cette logique.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Merci Madame Prudhomme. Nous écoutons, toujours sur cette question, deux interventions brèves : Claude Alphandéry et Monsieur Rapinat.

**M. Claude  
ALPHANDÉRY**

Président du Conseil  
national de l'Insertion par  
l'activité économique  
(CNAIE)

Je ne conteste pas l'intérêt que nous pouvons avoir à élargir la compétence, la responsabilité, par conséquent la réactivité et la capacité d'initiative des départements, de leurs Conseils généraux. Sur ce problème, nous avons un risque de cloisonnement et de brouillage entre des instances de décision de l'Etat, de la région, du département et des collectivités intra-départementales.

Le département qui, dans le processus actuel avait déjà son mot à dire sur le RMI, à la gestion, à travers son président de Conseil général, du RMI en partage. Mais l'Etat garde la maîtrise de la politique de l'emploi et de l'insertion par l'emploi. C'est toujours l'Etat qui conventionne les structures d'insertion par l'activité économique, qui répartit et finance les postes d'insertion, les contrats emploi solidarité, les futurs contrats uniques d'insertion et nombre d'autres dispositifs d'accompagnement.

L'ANPE est le service public de l'emploi chargé d'agrèer et de suivre les parcours d'insertion. Les Conseils départementaux d'insertion par l'activité économique sont placés sous l'autorité et la présidence du préfet et non du président du Conseil général. Ces derniers donnent avis sur ces dispositifs et sont chargés d'élaborer une stratégie de l'offre de l'insertion dans le département. En plus, au niveau intra-départemental, les communes, les OPCI, leurs PLI, leurs CCAS ont un rôle éminent dans le soutien et dans l'animation de l'insertion des plus démunis.

Il en résulte parfois une profusion d'initiatives et très souvent une confusion. C'est ce schéma qu'avait très bien décrit tout à l'heure Monsieur Ducarouge. Il s'agit de toutes les personnes en quête d'emploi qui ne savent pas à quel saint se vouer ni à quel guichet s'adresser.

Nous pouvons nous demander si la solution est d'aller jusqu'au bout de la réforme. Cela veut dire de confier la maîtrise totale de l'insertion par l'activité économique aux départements. C'est-à-dire de transférer les agents de l'Etat aux départements, de faire absorber les CDAE par les CDI présidés par le seul président du Conseil général.

Il me semble qu'un tel bouleversement n'est absolument pas recherché par cette loi. Il serait prématuré.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

Les services de l'Etat, les conseils départementaux d'insertion par l'activité économique ont acquis depuis 20 ans une connaissance, un savoir-faire, une culture. Je me réfère au premier débat auquel j'ai été très sensible. C'est cette culture des gens prenant en charge ceux qui sont en insertion, pas en terme d'assistance seulement mais dans la globalité de leurs problèmes, notamment de leurs problèmes d'emploi, de leurs problèmes économiques. C'est une culture un peu fragile et souvent inégale. Mais nous ne pouvons pas demander aux départements de l'assimiler trop rapidement.

Nous pouvons ajouter que la coopération actuelle entre les départements, l'Etat, les collectivités intra-départementales est généralement bonne. Il me semble que l'essentiel est de la conforter, la renforcer, la formaliser au moyen de conventions de coopération fixant les objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'évaluation.

La loi prévoit des conventions de ce genre. À mon sens, elle les prévoit trop prudemment en ce qu'elle vise plus l'appui des services de l'État au département qu'une véritable coopération sur des objectifs précis, sur les moyens à mettre en œuvre et sur l'évaluation tant de l'offre des parcours d'insertion que de leurs débouchés vers les entreprises.

Autrement dit, c'est une véritable politique contractuelle qu'il convient d'organiser et d'approfondir. La loi le fait. Mais nous pouvons aller plus loin dans l'approfondissement de ces contrats qui sont nécessaires. Nous ne voyons pas comment les choses peuvent se passer, s'il n'y a pas un véritable contrat d'objectif entre les départements et l'État, compte tenu de la situation actuelle.

L'assemblée des départements de France qui représente des sensibilités politiques différentes, représente aussi des sensibilités territoriales différentes. En ce qui concerne cette réforme, les présidents de Conseils généraux, dans leur grande majorité, considèrent qu'il s'agit d'un formidable enjeu. Cet enjeu ne concerne pas seulement les départements. Il concerne aussi l'ensemble des partenaires et surtout les bénéficiaires.

Nous voyons que nous sommes au cœur d'une discussion importante sur l'avenir du partenariat en la matière sur les notions d'insertion et de lutte contre les exclusions. Comment allons-nous pouvoir, dans un délai court, réorganiser la répartition du travail, de l'action en faveur des bénéficiaires ?

Nous avons aujourd'hui un pilote qui est le département. Les départements n'ont pas eu de velléité à travailler seuls sur ce dispositif. Ils ont affirmé qu'ils souhaitent que les choses soient clarifiées. Car la cogestion posait un certain nombre de difficultés. Nous avons constaté que l'insertion pouvait être améliorée. Aujourd'hui, il se pose la question de savoir comment nous allons tous ensemble pouvoir mieux

**M. Jean Michel  
RAPINAT**  
Assemblée des  
Départements de France  
(ADF)

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

travailler à cette question de l'insertion. Cela touche également la question de l'organisation par rapport à ce que nous souhaitons vis-à-vis des bénéficiaires.

Il est fort juste de se demander ce qu'il en sera des modalités de l'instruction des dossiers et des modalités d'accompagnement. Les départements sont clairs sur ce point. Ils ne souhaitent pas piloter seuls des dispositifs ni tout gérer. S'agissant d'instructions, ils sont plutôt pour voir territoire par territoire, comment ils peuvent gérer cette question avec les Caisses d'allocations familiales, les MSA, les associations. Il existe certainement une souplesse à préserver dans ce dispositif. Celle-ci permettrait aux conseils généraux reconnus comme pilote du RMI de pouvoir, avec leurs partenaires conventionnés, dire comment ils vont procéder, concernant les questions d'instruction.

Quels sont les moyens à disposition ? Quels sont les bureaux disponibles ? Comment être au plus proche de la réalité des personnes ? À partir de là, ils conviendront ensemble des modalités à conserver.

C'est la raison pour laquelle les présidents de conseils généraux ont plaidé pour une souplesse intégrée dans le cadre de cette loi sur la départementalisation du RMI et non pas uniquement pour avoir un rôle de chef de file. Ils l'ont évoqué, parce qu'ils sont compétents en la matière. Ils ont une expérience en matière d'action sociale. Ils jugeaient utile de rendre les choses un peu plus cohérentes.

C'est donc un partenariat reconsidéré, plutôt un partenariat de conviction à construire ensemble. Ce dossier nous semble constituer, dans le dossier général sur la décentralisation, une occasion inaugurale extrêmement intéressante de reconsidérer nos rapports dans l'intérêt d'un public. C'est cela la position globale des présidents de conseils généraux.

Nous avons vu que sur des dispositifs beaucoup plus compliqués à mettre en œuvre, nous avons vu la réactivité de tous, notamment des équipes sociales, des médecins, des travailleurs sociaux, des administratifs et de tous les partenaires associatifs, des bénévoles, etc. Sur le RMI qui a déjà 15 ans, qui certes reste à parfaire, jamais les conseils généraux n'ont dit que les CAF avaient mal géré le dispositif. Nous avons donc peu de temps mais suffisamment pour conclure des conventions ensemble sur un domaine où nous avons un enjeu formidable en matière d'insertion.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Merci pour ces belles paroles.

**M. Jean Michel  
RAPINAT**

Assemblée des  
Départements de France  
(ADF)

Elles seront suivies d'actes, parce que les départements seront jugés sur leurs résultats. Les départements sont aussi très conscients de l'enjeu que cela représente, s'ils sont désignés comme pilote principal.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Nous avons oublié quelqu'un dans tout cela. Il représente la ville et ce courant important de proximité. Nous allons demander à Hervé Carré de réagir.

**M. Hervé CARRE**

Maire Adjoint d'Angers

Pour une grande ville comme celle d'Angers, chef-lieu de département, entendre le représentant des départements de France dire que nous aurons un partenariat de conviction, est très encourageant. Pour autant, j'ai envie de dire que cela ne me suffit pas. Comme je sais que c'est d'abord le parlementaire qui écoute tous nos échanges, je voudrais dire au représentant des départements de France que le RMI était une vraie promesse de transformation de l'action sociale, quand il a été conçu. Il était une vraie promesse de requalification de la position de l'action, parce qu'il induisait la prise en compte de deux réalités.

La première est celle de personnes fragiles. A travers la pratique d'accueil et d'instruction, cette personne était au cœur de la préoccupation. La seconde est celle de l'idée que c'est tout un territoire qui doit produire de l'offre, qui doit constituer le lieu d'accueil, alors que les portes des entreprises se ferment.

C'est cette articulation, dont nous faisons le bilan aujourd'hui, que connaît bien le travail social entre la reconnaissance des besoins de l'individu et la nécessité d'une mobilisation du milieu dans lequel il vit, qui doit être conjuguée.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

Or, qu'avons-nous vu ? Nous avons vu des services sociaux départementaux extrêmement en souffrance, avec la mise en place du RMI. Nous avons mis des travailleurs sociaux infériorisés à une forme de disqualification de leur métier d'accompagnement individuel. Nous avons été témoins de l'émergence d'un certain nombre de pratiques nouvelles mais qui n'étaient pas portées par les forces vives de l'intervention sociale.

Les villes, de ce point de vue, ont été des partenaires de longue date des départements. Ceci pour faire en sorte que cette fluidité, entre la dimension individuelle et la dimension de développement social, puisse se mettre en œuvre de haute lutte. Le législateur n'a pas compris que les villes seraient prises de plein fouet par la question de la précarité et qu'elles devraient, non pas du fait de ce que la loi les encouragerait mais, du fait de la réalité, se mobiliser sur ces questions de développement local, de développement économique et social.

Quand vous évoquez cette question du partenariat, je me dis que nous devons avoir dans la loi quelques garanties. La raison en est, je le sais d'expérience, qu'il n'est pas dans la culture des départements de prendre en compte la question d'analyse des besoins sociaux, la question du diagnostic qu'une ville peut poser.

Nous sommes percutés par la crise urbaine. Nous n'avons pas simplement 50 % des rmistes du département à l'intérieur de nos murs. Nous avons aussi des quartiers qui se délitent, une crise des solidarités qui est extrêmement forte. Nous ne pouvons pas dissocier l'impact sur les individus de l'impact sur le cadre de vie dans lequel vivent les gens. Or comme adjoint au maire d'Angers, je prêche dans le désert sur la question de la crise urbaine.

En effet, les départements ont un mode d'organisation et de représentation qui donne beaucoup plus de poids au monde rural. De sorte que la prise en compte de la question urbaine est abordée de la même manière que nous le faisons, il y a 25 ans en terme d'accompagnement social, de suivi des personnes, indifféremment de l'impact et du milieu. Je voudrais que le législateur dise qu'il doit y avoir un diagnostic partagé, avec les principaux opérateurs de l'insertion dont les villes et les CCAS sont partie prenante. Ce n'est pas par conviction mais par nécessité. La loi doit le prévoir.

Le deuxième aspect porte sur cette question du partenariat. Regardons ce qui se passe dans les CLI. Je suis président de CLI en tant que conseiller général. Je suis dans l'opposition à mon Conseil général. Néanmoins mon président m'a confié une CLI importante. Cela témoigne que nous pouvons enjamber le réflexe politicien. Nous sommes sur la question de la construction de l'offre et de l'insertion dans des logiques d'aubaine. Nous voulons nous engager à moindre coût, parce que des associations sont entreprenantes. Elles démontrent leur capacité à réagir.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

L'idée que nous ayons un schéma pluriannuel de construction d'une offre d'insertion qui intègre la meilleure connaissance des publics, s'organise et se protège par la loi. La conviction est aussi du clivage d'idées et d'idéologies. Le territoire local ne doit pas être trop pris en otage par les disparités de couleur politique. La loi doit aussi dire comment chacun des partenaires sera pris en compte dans l'élaboration du diagnostic. Elle doit prévoir qu'un schéma pluriannuel d'offres d'insertion puisse être mis en place.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Merci, Hervé, pour vos propositions très constructives. Elles en contiennent une autre à laquelle tu n'as pas fait allusion. Il s'agit de la durée du mandat des conseils généraux. Tous les trois ans il y a des élections. Cela ne permet pas de construire dans la durée des politiques stratégiques qui puissent s'articuler avec les politiques municipales, etc. Nous avons un vrai problème.

Monsieur Beuzelin, les propositions que vient de faire Hervé Carré vous conviennent-elles ?

**M. Jean-Paul  
BEUZELIN**

Président des Affaires  
Sociales du Conseil  
général d'Indre-et-Loire

Je connais un peu le problème qui est exposé. Angers et Tours sont presque voisines. Ce débat relance celui de la régionalisation. Le département reste-t-il une unité territoriale, quoique né au moment de la Révolution ? Est-elle pertinente ? Du fait d'une urbanisation de plus en plus importante, est-ce la logique que nous pourrions imaginer comme étant évidente de confier les politiques sociales aux villes, c'est-à-dire aux CCAS ?

Sur le terrain je suis un peu plus nuancé. Je reste cependant persuadé que si nous enlevons au Conseil général les missions d'action sociale, il n'a plus lieu d'être. Car c'est sa mission essentielle. Là, il faut en prendre bien conscience. Les conseillers généraux en sont conscients. Ils ont émis, avec une très forte majorité, le souhait de rester les moteurs de l'action sociale dans le département. Ceci peut être discuté, parce qu'il y a une inégalité dans les départements de France.

Nous avons des départements ruraux où le Conseil général a une représentation équilibrée, parce qu'elle est essentiellement rurale. Il existe des départements comme la région Île-de-France qui est essentiellement un département urbain. Nous avons des départements mixtes comme le nôtre, quoique actuellement nous avons une agglomération qui est supérieure au rural. C'est un débat. Je ne sais pas dans quel sens il va évoluer à l'avenir.

Pour revenir au sujet qui nous préoccupe, je dirai que le constat de la nécessité de la réforme du RMI est partagé par tous. Faut-il réformer le dispositif ? Le RMA va-t-il permettre

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

de débloquent vers l'économique l'échec de l'insertion par l'économique ? Ne faudra-t-il pas à un moment donné ne pas vouloir donner une réponse uniquement par l'économique aux problèmes que posent les bénéficiaires du RMI ? Ne faudra-t-il pas mettre en évidence qu'il est nécessaire de prendre en compte les problèmes médicaux, alors que jusqu'à maintenant nous ne faisons que les constater ? Nous n'avons pas la capacité de convaincre la personne qui pose un problème de pathologie, qu'elle soit psychiatrique, de l'alcool, de la drogue, de devoir se soigner et qu'ensuite l'insertion ne pourra passer que par cette voie.

C'est un problème qui est très souvent soulevé. Jusqu'à maintenant, nous n'y avons pas apporté de solution. J'avais proposé que cela puisse passer au titre de la confidentialité, de passer par un dispositif de médecine du travail. La personne toucherait toujours son revenu minimum d'existence. Mais elle s'engagerait dans une démarche de soins accompagnée par des médecins ou des infirmières. Dans le problème de l'alcoolisme que je connais de façon plus approfondie, c'est un dispositif qui fonctionne.

Les Conseillers généraux ne sont-ils pas les mieux placés pour prendre en charge le dispositif du revenu minimum d'insertion revisité, re-dynamisé ? En tant que président de CLI et de la CDI, je participe également à la CDIAE. Nous avons le personnel, les locaux, une expérience.

Le fait d'être désigné chef de file ne va-t-il pas vous donner des moyens supplémentaires de définir une politique ? Mon collègue Carré reproche au Conseil général de ne pas avoir cette capacité de définir une politique susceptible de donner une dynamique à la future politique en faveur des personnes bénéficiant du revenu minimum d'insertion.

Merci, Monsieur Beuzelin. Je pense qu'il n'y a pas eu dans le propos d'Hervé Carré une remise en cause de la légitimité départementale. C'est un fait acquis. Nous avançons dans cette direction. Le problème posé est plutôt celui de la complémentarité des interventions.

Les villes ont la proximité, mais elles manquent souvent d'ingénierie. A contrario, les départements ont l'ingénierie mais manquent souvent de proximité. Nous avons des complémentarités naturelles à définir. Comment imaginer, dans de grandes villes comme Angers et Tours par exemple, de réussir un dispositif d'insertion sans une très forte coopération voire complicité entre les départements et la ville, quelles que soient les sensibilités politiques des uns et des autres ?

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

**M. Jean-Paul  
BEUZELIN**

**Président des Affaires  
Sociales du Conseil  
général d'Indre-et-Loire**

Je peux vous répondre d'emblée.

(Coupure)

Il est un dispositif au Conseil général d'Indre-et-Loire de participation des CCAS. Nous traitons avec eux, sous forme de contrats. Ce sont les CCAS qui instruisent les dossiers. Les assistantes Sociales des CCAS participent aux CLI, lorsqu'elles ont été désignées. Je pense que ce partenariat rentre dans un dispositif qui me paraît efficient.

**M. Albert GIBELLO**  
**Maire d'Albertville, Vice  
Président du Conseil  
général de Savoie**

Je suis le vice-président de la commission sociale de l'ADF. J'ai une casquette un peu différente. Je donne un écho à ce que vient de dire mon ami Hervé Carré. Néanmoins lorsque l'Etat a mis en place la politique de la ville, il a largement ignoré les conseils généraux. Nous ne devons pas nous étonner, si quelques années plus tard quelques réflexes un peu protectionnistes se manifestent. Je me suis trouvé dans une délégation dans le bureau de Claude Bartolone au moment où nous visitons les contrats de ville. Le message de la présence des départements dans le tour de table fut très difficile à faire passer.

Le département de la Savoie est semi-urbain, semi-rural, selon l'angle que nous voulons prendre. Le paysage national est très sensiblement différent. Nous avons des départements très ruraux et très urbains. Je me demande, en ce qui concerne le département du Rhône de mon ami Michel Mercier, président du Conseil général du Rhône, comment peut exister le Conseil général et le conseiller général dans un département où nous avons une communauté urbaine omniprésente. Vous avez aussi des départements où la plus grande ville peut avoir 50.000 habitants. Elle représente peut-être à elle seule un tiers de la population.

La réponse à la question est une. La décentralisation en 1983 a été l'acte re-fondateur des Conseils généraux. En cela, elle leur a donné une action sociale comme l'axe central de l'existence même des politiques des départements.

Chez moi, à Albertville, nous trouverons toujours quelqu'un pour faire des giratoires et des ponts. Nous n'avons pas besoin des Conseils généraux pour cela.

En revanche, je suis de ceux qui considèrent que la région est trop loin, la commune parfois trop près. Pour éviter l'attitude du clientélisme, nous devons avoir le bon niveau pour agir et avoir des politiques stratégiques sur des territoires identifiés.

Le Conseil général a toute sa justification dans l'idée que je me fais de ce que doit être l'action sociale, y compris de proximité.

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

A l'instar de ce qu'a fait mon ami Pierre Méhaignerie dans l'Ille-et-Vilaine, nous devons être capables de faire de la subsidiarité vis-à-vis des CLI centres. C'est-à-dire non pas simplement leur donner la gestion des dossiers d'action sociale, mais permettre aussi aux villes de conduire au nom du département des actions sociales de territoire. Cela me paraît fondamental. La réponse est dans la subsidiarité.

Dans ce cas, nous tenons des situations géographiques, politiques, démographiques et autres. Nous passons au-dessus des conflits de rivalités politiques dont l'usager ou le citoyen n'a que faire, parce que c'est toujours à son détriment que se vivent et se mettent en place ces choses.

J'ajoute enfin une dernière chose. Il me semble que quand nous parlons de subsidiarité, ce n'est pas simplement leur donner la gestion des dossiers conventionnés pour faire des dossiers d'aide sociale. Faisons attention à bien vivre ces questions dans le bon niveau. Cela me semble assez fondamental.

Le RMI, revisité ou autre, est certainement l'occasion d'un aggiornamento de la relation entre les villes et les Conseils généraux. Il serait vraiment dommage que cette occasion soit oubliée.

Merci de votre colère. Le monde associatif était très discret. Nous avons la chance d'avoir Jean-Paul Peneau avec nous.

Merci. Je ne serais pas très discret, puisque, Monsieur Seillier le sait bien, notre opposition au projet est très forte. C'est celle de la FNARS qui n'est contre personne et qui soutient le civis, le contrat unique d'insertion, certaines mesures de ce gouvernement. Mais elle est critique contre celui-ci et contre ses prédécesseurs, quand ils se trompent dans l'intérêt des usagers.

Quand je dis " nous ", je pense aussi à la ALERTE. Ce collectif interfédéral est animé par l'UNIOPSS, ATD et bien d'autres. Nous sommes une quarantaine de fédérations, du secteur social qui avons un peu d'ingénierie, beaucoup de proximité, des milliers de bénévoles et des centaines de milliers d'acteurs salariés.

Si je tente de répondre à la question de savoir si la réforme du RMI est bien engagée, la réponse est très clairement et unanimement chez nous, "non". Cette réforme est mal partie. Et ce n'est même pas une réforme ou alors il faut nous l'expliquer.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

**M. Jean-Paul PENEAU**

Délégué général de la  
Fédération nationale des  
associations d'accueil et  
de réadaptation sociale  
(FNARS)

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

Elle bouge la mise en œuvre du dispositif institutionnel. Elle essaie de créer un énième contrat aidé. Ceci n'est pas une réforme du RMI. Le RMI est autre chose. Ceux qui le touchent ou qui travaillent avec ceux qui le touchent savent, Monsieur Seillier l'a rappelé, qu'il est en dessous du seuil de la pauvreté. Un premier élément de réforme serait de dire comment nous rattrapons ce seuil de pauvreté.

Dans la norme française il est de 50 % du revenu médian, dans la norme européenne de 60 %. Nous en sommes très loin.

Réformer le RMI serait aussi regarder qui en est exclu. Exclu par la loi ou par la pratique. La CNAF est un des rares organismes à chercher les personnes qui n'ont pas accès au droit. Nous devrions peut-être utiliser les études qu'elle a faites dans ce domaine.

Réformer le RMI serait peut-être regarder aussi la complexité des minima sociaux en France. Vous savez tous que c'est de la folie. Quel gouvernement aura le courage de s'y attaquer ?

Nous avons bien réformé les aides aux logements et c'était dur. Nous avons vu tout à l'heure dans les tableaux, une fraction de ces minima sociaux et celle de la population française que cela touchait. Nous avons une mise en ordre à faire vers le haut, vers la simplification c'est évident. On doit y comprendre quelque chose. Aujourd'hui l'ordinateur le plus perfectionné du monde ne comprend plus nos systèmes.

Une vraie réforme serait de toucher au niveau, d'élargir, de le rendre universel et de le simplifier. Ceci dit, il faut faire quelque chose de ce projet mal parti. Pour être provocateur, je dirais que nous espérons que le RMA va déraiper plus positivement et plus sérieusement.

Il sera donc remplacé par deux projets gouvernementaux que vous connaissez peut-être : le civis et surtout le contrat unique d'insertion. Il est officiellement annoncé depuis deux mois aux partenaires sociaux. Il a commencé à être écrit officiellement et nous en avons parlé au Conseil que préside Bernard Seillier. Nous avons déjà des textes qui montrent que c'est très bien parti. C'est une fusion des contrats aidés vers l'emploi. Nous n'avons pas besoin d'un RMA qui serait un mauvais contrat aidé pour une fraction des publics et ne tiendrait quasiment aucun compte de ce que nous avons fait depuis 10 ou 20 ans dans ce domaine.

Par contre, nous sommes pour la décentralisation du RMI, comme une grande partie des mesures de décentralisation qui nous sont proposées mais nous avons quelques correctifs que nous souhaitons proposer.

D'abord dans l'esprit du projet, je ne mets pas en cause ce qu'a dit Monsieur Seillier. Mais, différentes écritures nous ont " hérissé le poil ". Il semble clair qu'il ne faut pas

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

déraper dans l'esprit et qu'il faut rester sur une large conception de l'insertion. Vous savez tous que le RMI n'est plus un revenu pour les pauvres mais un substitut aux allocations de chômage, à l'hospitalisation psychiatrique et j'en passe. C'est en grande partie pour cela que nous sommes passés de 300.000 à 1.100.000, ce que nous rappelait tout à l'heure Madame Prudhomme.

Le public ayant changé, nous ne devons pas garder la même conception de l'insertion. Vous savez que le chômage interdit de rêver à ce que tous les rmistes retrouvent un emploi. La situation du logement social nous interdit de rêver à ce que nous retrouvions tous un logement correct. Ce n'est pas avec la réduction de la construction du logement depuis plusieurs années que nous sommes en train de rattraper la difficulté. Il faut accepter et tirer les conséquences d'une large conception de l'insertion.

Nous devons aussi accepter, que lorsqu'un contrat d'insertion est signé entre la société et l'individu, ce n'est pas l'individu qui est coupable de l'échec. C'est la société qui fait le logement, l'emploi, même si l'individu a sa part de responsabilité. Il ne s'agit pas d'en faire des assistés. Vous en êtes tous d'accord et nous aussi.

Arrêtons de dire que l'échec doit être porté par l'individu. C'est un citoyen parmi d'autres.

Plus techniquement nous avons quelques propositions très précises. Nous disons oui aux Conseils généraux mais oui aussi aux collectivités locales, s'agissant du nouveau dispositif institutionnel qui nous est proposé. Nous ne devons pas les écarter. J'entends des promesses de partenariat. Ecrivons dans la loi qu'il n'existe pas que le Conseil général et encore moins que le président. Toutes les collectivités ainsi que la société doivent y être impliquées : les employeurs, les logeurs, les associations.

Ne supprimons pas toutes les indications, les incitations qui existent aujourd'hui dans les programmes d'insertion. Ne supprimons pas non plus l'incitation financière. Nous ne faisons pas des 17% une religion. 15 ou 20 %, soit sous forme d'un contrat de résultat ou d'un contrat de moyen, d'une obligation de rendre des comptes, les députés et sénateurs doivent trouver des formules et ne pas afficher que l'insertion est secondaire.

### Question de Mme Laurence ARNOUD

Je m'occupe de l'insertion à la ville de Rennes qui gère le RMI par délégation du Conseil général. Il me semble manquer une chose. Nous avons beaucoup parlé ce matin du bénéficiaire, de l'habitant, de la personne. Je ne vois rien sur le bénéficiaire, l'habitant, la personne dans le projet de loi. Cela me semble un peu mal parti pour cela. Qu'en est-il ? Ai-je mal lu ou n'apparaît-il pas ?

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Monsieur Seillier répondra à plusieurs questions en même temps. Monsieur Peneau l'a interpellé déjà. Avez-vous d'autres questions ?

### Question de Mme Nadine SEMETIER

Je suis responsable de circonscription d'action sociale sur la ville de Montreuil. Je suis responsable du service social municipal qui a passé convention avec un Conseil général pour assumer les missions de polyvalence. Je pense que c'est important de préciser le contexte. Ce service social a deux pôles principaux : la polyvalence de secteur et un projet de ville RMI qui est inclus dans notre service par l'histoire de la ville elle-même.

Une question me vient à l'esprit, quand Monsieur Seillier dit qu'avec le RMI le président du Conseil général doit proposer un référent social à la personne qui vient d'obtenir le RMI. Ceci était déjà dans la loi jusqu'à présent. Au bout de trois mois il devait contractualiser. Nous savons qu'aujourd'hui les meilleures performances n'atteignent pas 50 %, parce que nous n'avons pas les moyens.

Je voudrais dire une petite chose, pour tous les collègues de polyvalence. Pour moi, la polyvalence de secteur est un outil de prévention, un généraliste formidable que nous sommes en train d'épuiser. Quand un cadre supérieur qui vous pose des questions, parce qu'il a besoin d'être orienté pour sa mère âgée qui a des soucis de santé, nous n'avons plus les moyens de prendre le temps de faire du travail d'évaluation correctement. Je ne sais pas comment nous pouvons arriver à faire du suivi du bénéficiaire du RMI qui demande encore plus d'attention, car souvent dans de grandes difficultés multiples.

### Question de Mme Marie-Christine SARRE

Je suis directrice adjointe au Conseil général de l'Hérault, chargée de la solidarité. Je voudrais revenir sur l'obligation financière des départements. Cela nous paraît important que la loi la maintienne dans la mesure où nous pouvons avoir des dérives de ce côté. Que ce soit 17 ou 20 %, cela reste à déterminer.

Cela est d'autant plus inquiétant que les départements risquent de voir financer sur des crédits d'insertion une partie de cofinancement qui était actuellement assurée. Cela permettait d'inclure dans ses actions non seulement des bénéficiaires du RMI

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

mais d'autres publics qui étaient très près du RMI et pour lesquels nous pouvons bénéficier actuellement de cofinancement par le biais de la politique de la ville voire du FASILD . Quand nous connaissons les difficultés que rencontrent actuellement les restrictions de crédit dans ces domaines, nous pouvons nous poser la question de la nécessité que les départements aient une imposition nécessaire pour prendre à bras le corps tous les problèmes d'insertion.

### Question de M. Mohamed BOMIKAN

Je suis directeur général de l'UDAF du Rhône. Je voudrais savoir si dans le cadre de la loi de réforme nous aurons un lien avec la loi du 2 janvier 2002, concernant les droits des usagers et la place des bénéficiaires du RMI dans la nouvelle loi et dans le dispositif.

### Question de M. Jean CHENAL

Je suis responsable de circonscription dans les côtes d'Armor. À propos du RMA et plus précisément sur le statut social des futurs contractants du RMA, il est question qu'ils ne cotisent aux régimes sociaux que sur la base du différencié entre le SMIC horaire et le RMI. Ceci leur donnerait des droits dérisoires à la retraite comme à l'assurance chômage, alors même qu'ils travaillent et auront un bulletin de salaire pour au moins 20 heures. Est-il possible de les soustraire ainsi au Code du travail ? Je m'allie à ce qui a été dit tout à l'heure par l'élu du Conseil général de Savoie à propos des usagers et de la place qui leur est faite.

Je reviens sur l'organisation d'une politique contractuelle entre le département et ses partenaires. Je pense à l'État, aux communes et à l'ensemble des gens qui portent l'insertion sur le territoire départemental. Si nous élargissons la compétence des départements, c'est pour mieux faire fonctionner le parcours d'insertion. Il n'y a pas de parcours d'insertion possible, si nous n'avons pas de structure qui porte l'insertion des gens qui en ont besoin.

Le RMA est à prendre en considération. Il peut prendre une place significative chez les entreprises ordinaires. Mais pour que cela marche, il faut toujours une double appétence. C'est-à-dire à la fois celle du bénéficiaire du RMI qui trouve son avantage au contrat qui lui est offert et celle de l'employeur. Ce n'est pas toujours dans la logique de l'employeur que de recruter des rmistes.

Pour l'essentiel le parcours d'insertion continuera à se faire, comme il se fait aujourd'hui, à travers les structures d'insertion d'activité économique qui ont été

**M. Claude  
ALPHANDERY**  
Président du Conseil  
national de l'Insertion par  
l'activité économique  
(CNAIE)

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

progressivement mises en place avec toutes ces difficultés que nous connaissons, avec les efforts formidables qui ont été faits depuis une vingtaine d'années. Le complément absolument indispensable à la loi de décentralisation du RMI, est le renforcement des structures d'insertion par l'activité économique. Nous ne pouvons pas faire autrement.

De ce point de vue-là, le succès dépend d'un double soutien, celui des départements et celui de l'État. Celui des départements existe dans la mesure où à défaut d'une obligation d'emploi, dans l'insertion de 17 % du RMI, les départements devraient s'engager dans le cadre de leur contrat avec l'État et les autres collectivités sur des objectifs précis, des moyens à mettre en œuvre et des outils d'évaluation.

En ce qui concerne l'État, nous ne pouvons pas laisser passer cette réunion sans dire que ce qui s'est passé est tout de même inacceptable. Nous ne pouvons pas accepter que des crédits en faveur des plus démunis soient remis en cause. Une fois qu'ils ont été votés par le parlement, ils ne peuvent pas être mis en cause. Nous avons eu une alerte extraordinairement chaude. Heureusement les réactions ont été très vives et le ministre des Affaires sociales a pu obtenir le dégel de ce gel inacceptable.

Derrière la décentralisation, nous avons toute la politique d'insertion par l'activité économique. Il faut donner aux gens qui les prennent en charge les moyens de le faire. Nous n'allons pas accepter que ces moyens soient remis en cause conjoncturellement à tout propos. Il faut les laisser programmer ce qu'ils font. Sans cela, c'est extrêmement fragile et décourageant. Le complément indispensable à l'efficacité des dispositifs de décentralisation du RMI, à l'action du département est le soutien des structures et des gens qui prennent en charge les gens qui sont en insertion.

**M. Jean-Paul  
BEUZELIN**  
Président des Affaires  
Sociales du Conseil  
général d'Indre-et-Loire

Je ne voudrais pas avant de quitter cette salle, laisser croire que les conseillers généraux ne sont pas conscients de leur devoir vis-à-vis des concitoyens. Le Conseil général est une expression démocratique au niveau d'un département. Depuis que nous évoquons la décentralisation, nous devons faire la différence entre délocalisation et décentralisation. L'État a délégué des pouvoirs mais a gardé toutes les ficelles.

Quand nous parlons d'une décentralisation, nous devons donner à l'autorité que vous choisissez comme étant le chef de file tous les moyens de gestion et de responsabilité. Dans mon département c'est plus de 53 % du budget qui est consacré à l'action sociale. Pourquoi voulez-vous que le jour où nous aurons la responsabilité de la totalité de la politique en faveur des plus démunis, nous arrêtions brusquement de faire ce que nous faisons depuis maintenant plusieurs années ?

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

Quand j'ai été élu, j'ai pris contact avec ce milieu et je me suis rendu compte qu'entre le moment où cela avait été décidé et le moment où c'était rentré en efficacité, nous avons eu une énorme différence depuis 1997. Le Conseil général a engagé du personnel, créé des lieux d'écoute. Actuellement le dispositif est loin d'être parfait. Nous nous heurtons en effet à un groupe de citoyens qui est difficile à mobiliser.

Je ne veux pas aborder le problème du revenu minimum d'activités tel qu'il a été évoqué. Ce n'est pas la solution qui va bouleverser le dispositif. C'est une solution probablement partielle pour un groupe de personnes bénéficiant actuellement du revenu d'insertion. Mais il ne faut pas voir comme une finalité pour un dispositif tel qu'il est actuellement conçu.

### Question d'un Intervenant

Sur cet aspect, je voudrais compléter le propos. Il est bien évident que les Conseils généraux pilotent le RMI et peuvent disposer d'un nouvel outil. C'est un outil complémentaire en faveur de l'insertion du RMA.

S'agissant des contraintes qui pourraient s'exercer vis-à-vis de ces Conseils généraux, n'oublions pas que s'ils ont choisi de plaider en faveur d'un pilote central, c'est avec un principe de responsabilité fort.

S'agissant des contraintes financières, les départements dans la mesure où ils souhaitent disposer d'une souplesse importante de fonctionnement, ne vont pas se désengager de l'insertion. Ils sont les premiers à concevoir qu'en la matière il y a beaucoup de progrès à faire. Ils ne seront pas d'ailleurs les seuls à pouvoir les réaliser.

Au-delà de ce débat des aspects contraignants qu'il faudrait maintenir ou non dans la loi par rapport à un dispositif qui est réformé, nous devons concrètement poser le principe de responsabilité. En matière d'action sociale, les conseillers généraux ont montré que si nous leur faisons confiance, ils avaient au-delà de leurs clivages politiques, au-delà de leur positionnement institutionnel, une volonté de s'engager fortement dans la conduite des politiques d'action sociale. Nous leur faisons confiance et nous les jugerons sur les résultats avec l'ensemble des partenaires concernés par ce champ.

Nous pouvons poser un certain nombre de limites, de contraintes, certainement un certain nombre de dispositifs de contrôle. Il faudra mesurer comment cela marche, y compris sur le RMA. Est-ce un outil supplémentaire, intéressant ou non ? Correspond-il pour une certaine part des rmistes à une réalité objective qui peut mener vers

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

l'activité ou vers un emploi durable ? Pourquoi ne pas laisser dans la loi un certain nombre de dispositifs de contrôle ? Pourquoi ne pas préciser que tout cela doit reposer sur un partenariat et un diagnostic partagé ? Mais c'est l'évidence. Il existe déjà. Mais ne soyons pas trop contraignants sur l'aspect général par crainte que les choses soient mal gérées ou gérées suivant la coloration politique de tel ou tel ou tel Conseil général. Il s'agit plutôt d'un enjeu sur la manière de mieux gérer les questions d'insertion tous ensemble. Le texte peut prévoir des limites et des contraintes. S'il sur-réglemente le dispositif, à mon sens et au sens des Conseils généraux, nous n'irons pas vers la simplification. Je crois que nous visons la simplification, la plus grande cohérence, la meilleure répartition des rôles en faveur des personnes. Les présidents des Conseils généraux seront responsables là-dessus avec l'ensemble des partenaires concernés.

**M. Hervé CARRE**  
Marie Adjoint d'Angers

Je ferais trois précisions. Sur les 17 %, je pense que nous devons maintenir cette obligation, qu'elle soit à 15, 17 ou à 20 %. Il faut la maintenir. Je suis élu depuis 8 ans. J'ai bien compris que la question sociale dépare la noblesse de l'action publique. J'ai compris que c'est bien plus difficile de s'occuper de ce qui est immatériel, cette difficulté à vivre des personnes, que de prévoir des routes, que de concevoir des écoles. De sorte que cela apparaît encore comme une dépense et non comme un investissement dans l'avenir.

Le législateur doit aider les élus locaux à prendre leurs responsabilités sur ce point. Je crois qu'il faut maintenir cette obligation comme une sorte de priorité, non pas comme une défiance, parce qu'il s'agit d'une révolution culturelle. La question sociale doit être équivalente à toutes les questions d'intérêt général.

Le second point porte sur le RMA. Je pense que c'est malheureusement tel qu'il est conçu aujourd'hui. Le dialogue qui s'est instauré va peut-être permettre de le faire évaluer. Il me semble que le RMA est un outil de la stigmatisation. Je ne crois pas que nous allions expliquer à des personnes que nous aurons des catégories de rmistes éligibles et d'autres pas. Nous ne devrions pas avoir de conditions de durée.

Il faudrait aussi un contrat beaucoup plus souple et surtout plus généreux en durée parce que dans le débat actuel sur les retraites, si les gens bénéficient de 20 heures pour adosser leurs cotisations de retraite, ils n'auront pas grand chose. Nous savons qu'à partir de 28 heures, nous pouvons avoir une année pleine. Or, à 20 heures, nous sommes à la moitié de cela.

Le troisième point se rapporte à l'intervention de Madame, responsable de circonscription, sur cette question qu'elle a exprimée avec émotion du déficit de moyens. Je souscris à son idée, si nous ne nous attachons pas à considérer que les moyens, ce sont

## La réforme du RMI est-elle bien engagée ?

les personnels supplémentaires que nous aurons chaque fois. Je m'explique. Je pense qu'il y a une nécessité de revoir les formations du travail social, de repositionner les métiers du travail social sur des missions qui sont trop peu mises en œuvre. Car les formations sont trop adossées à la culture de la réparation et du suivi individuel. S'il est vrai que nous devons poser la question des moyens, nous devons le poser en terme de formation, de réorganisation, au fond de protocole d'intervention qui évolue et qui articule mieux le collectif et l'individuel. Je vous soutiens dans ce que vous dites sur la question des moyens.

### Question d'un Intervenant

Un mot sur les budgets pour appuyer ce qu'a dit Claude Alphanéry. C'est un point de vue souvent défendu par Bernard Seillier. Nous devons sanctuariser les crédits. Les dégels ont porté sur l'insertion mais aussi sur l'argent social, les crédits de Madame Versini, les constructions de HLM chez Monsieur de Robien; il reste encore d'autres que nous devons dégeler : la prostitution, le FSL (fonds de solidarité logement), l'illettrisme. C'est inacceptable.

Si je peux me permettre de faire une plaisanterie. Je pense être pris pour un responsable mais j'accepte que l'Etat me dise combien je dois payer d'impôt.

Les Caisses d'allocations familiales sont ouvertes. Sur un certain nombre de points, je pense avoir essayé de vous montrer qu'elles se conduiront toujours en partenaires responsables, chacun dans ses missions. En ce qui concerne l'insertion, je suis consciente que ce n'est pas notre cœur de métier. Nous n'allons certainement pas vous apporter grand chose, si ce n'est que j'ai cru comprendre que dans la loi nous serions concernés par le versement du RMA. Ce qui ne fera que nous compliquer la tâche. C'est un point que nous n'avons pas évoqué mais je pense qu'il y a nécessité de clarifier les choses. Je voudrais dire ma reconnaissance à toutes les personnes qui œuvrent pour nos allocataires en difficulté.

Je vous remercie. Nous allons confier à Monsieur Seillier le soin de vous répondre en début d'après-midi, pour qu'il soit à votre entière disposition. Nous savons que vous êtes venus chercher des réponses précises. Monsieur Seillier est absolument d'accord pour le faire. Nous ouvrirons ensuite la troisième table ronde avec les aspects plus généreux sur l'insertion. Je vous remercie infiniment de votre disponibilité.

**Mme Nicole  
PRUDHOMME**

**Présidente de la Caisse  
Nationale d'Allocations  
Familiales (CNAF)**

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

**Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale**

# Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

**M. Jean-Louis SANCHEZ**

Délégué général de l'ODAS,  
Directeur éditorial du Journal de l'Action Sociale

Monsieur Seillier va répondre aux premières questions posées.

**M. Bernard SEILLIER**

Sénateur, Président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

Notre matinée s'est terminée par des questions essentielles sur le dispositif de la loi en cours de discussion au Parlement.

Une question de fond a été posée par Jean-Paul Péneau, qui était que nous attendions une autre réforme du RMI. Le revenu minimum d'insertion est un dispositif dont la philosophie n'est pas remise en cause. Je l'ai pris comme tel et l'ai confirmé. Je propose sa confirmation. C'est l'offre d'insertion, l'organisation de l'insertion qui manquait.

A l'heure actuelle, nous devons nous méfier d'un contexte. Ayant été rapporteur de la loi de juillet 1998 au Sénat, j'avais proposé l'expression "revenu minimum d'activité". C'était le couplage entre un contrat initiative-emploi et le RMI.

Le gouvernement de l'époque l'avait refusé comme étant un dispositif trop coûteux. J'ajoutais le CIE au RMI. Ce dispositif n'était pas dérogatoire. C'était une forme de dispositif d'intéressement.

En revanche, une proposition de loi a été votée au Sénat en première lecture en 2001. Elle crée un revenu minimum d'activité, dont le dispositif actuel s'inspire un peu, tout en l'ayant amendé.

Je n'étais pas l'auteur de cette proposition, Car le rapporteur était Philippe Nagrix. Il était sénateur. Les auteurs étaient Alain Lambert, actuel ministre délégué au budget et Philippe Marini, actuel rapporteur général du budget de Sénat. C'était d'éminents sénateurs.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

La connotation de ce texte était de traduire dans les institutions une évolution. L'idée, était d'essayer de faire évoluer le RMI. Mais nous avons presque prévu la transformation du RMI en RMA pour à terme supprimer le RMI. Ce n'était pas écrit mais c'était la philosophie.

Il s'agissait de la création d'un revenu minimum d'activité au lieu d'un revenu d'insertion. Ces deux auteurs qui étaient des financiers, n'appartenaient pas à la commission des affaires sociales où je siège depuis 1989.

C'est pour cela je ne me suis pas reconnu complètement à travers ce texte. En revanche, je dirai ce que je pense du texte avec le RMA tel qu'il est inscrit dans le projet de loi d'aujourd'hui.

Cette première réflexion consiste à ne pas oublier que dans une partie de l'opinion publique mal informée ou désinformée, il y a l'idée que les gens en RMI sont des paresseux qu'il faut bousculer, qu'il faut obliger à travailler et que l'Etat donnera de l'argent à ceux qui travaillent.

Nous devons nous méfier de cette tonalité à connotation un peu générale. Elle ne crée pas un rapport de force favorable au secteur dans lequel nous travaillons et aux bénéficiaires du RMI.

En réalité, le bénéficiaire du RMI n'est pas responsable. C'est plutôt l'absence d'offre d'insertion qui est le responsable de l'échec. Ensuite, il existe des gens, comme toute proportion, dans toute société, dans toute communauté, qui peuvent ne pas être dans des situations parfaitement confortables et légales. Mais il n'en existe pas plus chez les rmistes que chez les parlementaires, que dans toute catégorie de la société. C'est un point que je voulais signaler au passage. Est-ce un contexte dont nous devons tenir compte ?

Quand nous disons, nous voudrions une autre réforme du RMI, je ne connais à l'heure actuelle que deux propositions de loi qui, personnellement, n'emportent pas ma faveur. Elles sont déposées par des députés.

L'une crée un revenu minimum d'existence, l'autre crée un revenu minimum d'activité. L'une est trop laxiste et l'autre trop ségrégationniste.

Celle qui crée un revenu minimum d'existence, écrit des choses dans l'exposé des motifs, qui me semble inadmissibles. A savoir que nous devons arrêter d'être hypocrites et que certains gens ne seront jamais employables. Ces personnes doivent être évacuées avec un revenu minimum d'existence.

Je suis fondamentalement opposé à une telle attitude. C'est la négation même du souci d'insertion. Nous ne pouvons dire qu'après avoir fait tous les efforts, que

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

quelqu'un à la fin de sa vie, s'est finalement révélé dans des situations telles qu'il n'a pas pu travailler.

Mais nous devons partir du principe, qui est le postulat de toute l'insertion, que chacun est capable de travailler, de faire quelque chose, de s'insérer et de participer. Si nous ne l'adoptons pas, nous ne ferons jamais du bon travail d'insertion.

Cette personne est a priori un élément aussi digne que les autres et une personne aussi respectable et citoyenne à part entière de la société. La société existe avec tous ceux qui aujourd'hui ont la chance d'avoir un travail et avec ceux qui n'en ont pas.

Il ne s'agit pas d'essayer de faire une ségrégation de mérite entre les uns et les autres.

Je voudrais dire à Monsieur Péneau qu'une autre réforme du RMI ne serait pas la meilleure solution. Nous devons au contraire respecter et renforcer la philosophie du RMI.

Se pose alors la logique du transfert de compétence. Il existe une compétence qui est confiée à une collectivité, quelle qu'elle soit. La question qui se pose est de savoir s'il faut que ce soit le département ou une autre collectivité.

L'identité du Conseil général dans les répartitions de compétence, dans les blocs des compétences, est clairement affirmée aujourd'hui sur les questions d'actions sociales. Les départements doivent réussir cette opération, parce que c'est leur vocation.

Le transfert de compétence ne doit pas être un transfert de monopole et un exclusivisme. C'est-à-dire que le département se dit que c'est uniquement son affaire, et il écarte tout autre partenaire sur cette question.

La subsidiarité, force de la décentralisation, doit traiter au meilleur niveau le problème posé, pour qu'il soit résolu. Institutionnellement nous devons au départ identifier un responsable. C'est pour cela que nous parlons du président du Conseil général et non d'une autre personne du Conseil général. Il faut un responsable et il faut l'institution. C'est le Conseil général.

Le tout était d'organiser le conventionnement derrière ce partenariat. Quand nous sommes confrontés concrètement à la façon d'organiser ce transfert des compétences, nous nous retrouvons face à une difficulté majeure. C'est celle de la richesse des initiatives, que nous ne pouvons pas enfermer dans une formule a priori en disant : vous allez conventionner avec la ville chef-lieu.

Car selon les départements cette formule n'est pas celle à retenir. Ce peut être le PLI ou tel autre dispositif. Je me suis efforcé de l'inscrire dans le texte. Mais dans la limite de la philosophie d'un transfert de compétences, nous ne pouvons pas dire comment

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

se comporter en détail. La responsabilité doit pouvoir s'exercer et être mobilisée. Pour cela, le pari fait est bien de confier la charge des allocations RMI aux conseils généraux.

La question qui va venir, celle qui est essentielle, les présidents de conseils généraux, les présidents de commissions d'actions sociales vont bien le voir, est le transfert de ressources qui va être accordé aux départements pour gérer cette affaire.

A l'heure actuelle, si nous avons fait cette opération en 1993, si le RMI avait été décentralisé en 1993, aujourd'hui au bout de 10 ans, un différentiel annuel moyen de deux points aurait dégradé les termes de l'échange de 20 %. L'évolution, qui est l'impôt transféré aujourd'hui, il va l'être à l'automne, est la taxe sur les produits pétroliers. Quand nous voyons l'évolution des prestations des allocations du RMI et l'évolution de cette taxe, les départements auraient un différentiel de 2 milliards d'euros sur l'ensemble de la période. Ils auraient perdu.

C'est ce qui doit les inquiéter aujourd'hui. La ressource qui va leur être transférée va évoluer, elle doit évoluer de manière suffisamment forte et dynamique pour que la charge qu'ils auront à assumer, en payant les allocations, soit supportable. C'est-à-dire qu'elle n'entraîne pas un excès d'augmentation de fiscalité ou qu'elle ne les incite pas à serrer les vis de tous les autres côtés. Le vrai débat à venir est à ce niveau.

Les problèmes de financement public aujourd'hui sont d'un sérieux que tous les citoyens n'ont pas encore mesuré. Nous nous battons dans le secteur de la lutte contre l'exclusion. Jean-Paul Péneau a bien voulu me rendre cet hommage amical. Mais nous nous battons tous ensemble.

J'ai pris la suite chez Jean-Baptiste de Foucauld qui m'avait suggéré l'idée de considérer qu'il existe des crédits sanctuarisés. Nous n'y touchons pas. Ce sont les crédits de la dette publique et des revenus des fonctionnaires. Nous ne pouvons arrêter et geler ces crédits. Je l'ai écrit dans le dernier avis du conseil. Cela a été voté à l'unanimité par le conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion. Nous demandons que les bénéficiaires des politiques de lutte contre l'exclusion bénéficient d'une protection aussi forte que celle des créanciers de l'Etat.

La dette publique ne doit pas être mise en cause. Elle est intouchable. Nous ne devons pas mettre en cause les crédits attribués. Cela dépasse les problèmes gouvernementaux momentanés. C'est un problème d'Etat. Nous devons absolument protéger ces crédits. Ils sont menacés, quel que soit l'endroit où nous nous trouvons. Que ce soit au niveau de l'Etat, du département ou d'une commune. Les difficultés financières peuvent se trouver au niveau public à tous les échelons.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

En disant aux départements qu'ils vont porter l'allocation de RMI, nous faisons le pari de la logique du succès. Ces logiques doivent aboutir à créer une dynamique, un cercle vertueux. La démarche correcte de bon réflexe est d'essayer d'alléger la charge à payer.

Cela signifie diminuer le nombre d'allocataires du RMI. Or, diminuer le nombre d'allocataires du RMI, c'est réussir l'insertion. C'est absolument imparable. Nous n'avons que cette issue.

J'ai été intéressé par les diapositives projetées en début de séance. Ce qui m'inquiète, est que je vois se produire, avec l'allocation adulte handicapé, ce que j'ai connu avec les personnes âgées. Nous sommes en train de voir monter en puissance l'allocation adulte handicapé, alors que nous avons créé l'APA après avoir créé la PSD.

J'ai été, au cabinet de Jacques Barrot, conseiller technique budgétaire en 1980. A l'époque, j'ai vu arriver des DDAS me disant qu'elles étaient en train de créer une situation catastrophique avec les COTOREP qui admettaient des personnes du troisième et du quatrième âge. Elles leur accordaient l'allocation adulte handicapé ou l'allocation compensatrice tierce personne.

Ce qui devait arriver est arrivé. Les départements ont découvert qu'ils avaient des finances qui explosaient sous la contrainte de l'évolution de l'ACTP (l'Allocation compensatrice tierce personne).

C'est à ce moment qu'ils ont inventé la PSD qui a été un refroidissement trop brutal. Ensuite nous avons eu l'allocation personnalisée autonomie. Nous en sommes là. Vers où allons-nous ? Je ne sais pas encore. Ce phénomène a été d'écarter les personnes âgées du bénéfice de l'allocation adulte handicapée et ACTP. Elles étaient conçues au départ uniquement pour les handicapés de naissance et par accident.

J'étais à la direction de l'action sociale avec André Ramoff et René Lenoir en 1974-1975. Je sais bien comment ont été conçues les lois pour handicapés, institutions sociales et médico-sociales. Rien n'était fait pour les personnes handicapées. Mais il ne s'agissait pas des personnes du quatrième âge mais vraiment des handicapés dans l'existence.

Aujourd'hui, nous devons faire attention et veiller à ce que discrètement nous ne vidions pas, par un système qui aurait ses propres effets pervers, le RMI, en l'orientant vers les COTOREP et l'allocation adulte handicapé et l'allocation compensatrice tierce personne. L'Etat va devoir être le premier à surveiller cette dérive.

En ce qui concerne les nombreuses questions évoquées sur le personnel, je pense que les créations d'entreprise d'insertion ont été le fait des travailleurs sociaux. Car ceux-ci ont été les premiers à se rendre compte que la mission institutionnelle qui

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

était la leur a entraîné une frustration dans l'implication personnelle extraordinaire qui a été toujours été celle des travailleurs sociaux.

J'ai été le responsable de la formation des travailleurs sociaux à la direction d'action sociale à cette période avec René Lenoir et André Ramoff de 1974 à 1978. Je connais bien le problème et le dévouement. J'ai eu une fréquentation de quatre ans assidus au moment de la création, de la rénovation de certains diplômes. J'apprends avec plaisir que des réformes sont en cours.

Je ne mets pas en cause la bonne volonté et le dévouement des travailleurs sociaux. Il est vrai que c'est un problème de philosophie générale de l'action sociale et politique dans le pays. Nous sommes à un virage.

Nous devons absolument avoir aujourd'hui, et il va y avoir par la force des choses - nous devons y veiller - un complément de formation et une entrée en compétition de personnels issus de secteurs différents. Vous avez des agents de l'ANPE, des personnels venant des missions locales, des PLI, de tout le secteur de l'insertion. Pour l'application de la loi de décentralisation, les uns vont se trouver en concurrence avec les autres. Je pense que les conseils généraux vont obligatoirement être amenés à recruter ou confier cette tâche à d'autres structures.

Je ne mets pas en cause la formation du personnel social départemental. Il peut très bien développer sa compétence avec une formation complémentaire. Mais son nombre est insuffisant aujourd'hui.

A ce sujet, le projet de loi d'aujourd'hui fait obligation de désigner un référent ce qui n'existait pas dans la loi de 1988. Dans cette loi, la formulation était très sobre. C'est de dire dans les semaines qui suivent, il faut signer et élaborer un contrat d'insertion.

Aujourd'hui, il est dit dans le texte de loi gouvernemental, que le président du Conseil général désigne dans les semaines qui suivent un référent qui peut être une personne ou une institution. Ce référent, avec le bénéficiaire du RMI, met au point son contrat d'insertion. J'ai proposé, et le Sénat a bien voulu me suivre, d'enrichir considérablement ce texte.

Il peut comporter aujourd'hui un certain nombre de dispositions qui n'existaient pas auparavant. Le contrat d'insertion peut comporter un emploi aidé. Il est écrit : "notamment un contrat insertion-revenu minimum d'activité", mais c'est simplement "notamment", "ou une mesure d'insertion par l'activité économique".

Ce qui veut dire que le Conseil général peut directement financer un chantier d'insertion. Il peut financer des structures d'insertion pour l'activité économique.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Le contrat d'insertion de la personne peut comporter ce que nous appelons "une mesure d'insertion par l'activité économique". Ceci se trouve dans l'article 19 du projet de loi : "Des prestations d'accompagnement social ou permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale."

Le contrat d'insertion comporte également, en fonction des besoins des bénéficiaires, des dispositions concernant des actions permettant l'accès à un logement, relogement ou l'amélioration d'habitat, des actions visant à faciliter l'accès aux soins, les soins de santé envisagés ne pouvant pas, en tant que tels, être l'objet du contrat d'insertion. "Il fait l'objet d'une évaluation semestrielle donnant lieu éventuellement à un réajustement des actions précédemment définies."

Lisez l'article 19. Il est enrichi. Nous avons un contrat d'insertion défini dans un dialogue entre la personne bénéficiaire du RMI et le référent désigné, et avec des dispositions pouvant comporter aussi bien des mesures concernant l'emploi que la santé, le logement, etc.

La convention de ce partenariat est aussi élargie avec les CAF. Nous n'avons pas pu aller plus loin tout à l'heure dans le débat sur les Caisses d'allocations familiales. Le souhait émis par l'ODAS de concentrer la compétence n'est pas exclu du dispositif. Nous avons trouvé qu'il existe un contentieux non réglé entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales sur la charge de la gestion du RMI. Nous n'avons pas voulu nous surestimer.

Il est prévu dans le texte que la mission complète peut être confiée aussi à la Caisse, l'organisme instructeur mais avec une convention de financement. J'ai bien vu qu'il existait un problème financier qui allait resurgir et même prendre de l'ampleur.

Des négociations vont avoir lieu. Quant aux conventionnements avec les villes, les institutions compétentes qui ont des acquis supérieurs dans certains cas à certains départements, il est clair qu'à l'article 18, le département peut par convention confier cette mission à une autre collectivité territoriale ou à un organisme notamment de ceux mentionnés à l'article L.262-14. Il dit : "Dans tous les cas, il informe sans délai l'allocataire de sa décision."

C'est toujours la personne en contrat d'insertion qui doit être informée en permanence de ce qui pourrait concerner sa situation administrative.

L'incitation aux 17 % a été un litige fort. Pour l'anecdote, mais c'est plus qu'une anecdote, celle d'une question qui n'a pas été vue, mais elle n'est pas de l'ordre de la galéjade, le Code dit que les départements consacrent 17 % des sommes dépensées par l'Etat l'année antérieure pour le RMI pour des actions d'insertion.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

A partir du moment où l'Etat transfère un impôt, la dépense de l'Etat pour le RMI sera de zéro. Nous pouvons laisser l'article concernant les fameuses garanties des 17 %. Elle porte sur zéro dès l'année prochaine. Il faut clarifier le problème.

Il m'est dit, il peut y avoir une autre écriture, un autre amendement -nous entrons dans un parcours assez ridicule- qui consiste à dire, dans le transfert des compétences aux départements, nous allons dépenser 17 % des sommes que nous dépensons pour faire des opérations d'insertion. Nous entrons dans une dynamique.

Autant nous pouvions admettre de laisser le texte en l'état, mais cette garantie ne veut plus rien dire. Quant à réécrire un autre texte, nous entrons dans une autre difficulté. Il n'a pas pu être rendu public, car au dernier moment j'ai reçu une proposition d'amendement du Gouvernement. Celui-ci n'était pas favorable, a priori, à la suppression de ces 17 %.

Le débat était assez ubuesque sur cette affaire, parce que cela portait sur rien. En revanche, nous avons une proposition du gouvernement. Il a vu que les 17 % n'allaient plus porter sur quelque chose. Il a fait une proposition d'amendement, qui n'a pas été reprise au Sénat, de transférer aux départements une charge d'insertion à la charge à l'heure actuelle de l'ANPE. Je n'ai pas repris l'amendement. Je ne l'ai pas accepté au niveau de la commission. Je considérais que ce débat était prématuré. C'était une façon de garantir un certain nombre de dépenses. Je vous signale que nous entrons dans un débat très complexe.

Nous pouvons garantir que le département va consacrer une dépense importante aux mesures d'insertion, mais la proposition gouvernementale est de faire payer aux départements des charges qui sont supportées ou que l'ANPE lui demande de supporter.

Je vais le proposer en deuxième lecture vraisemblablement. Cette question va resurgir. Je souhaite que les départements fassent connaître leur position sur cette affaire. Il faut que le département sous une forme ou une autre mette en compétition les organismes qui lui semblent les plus à même d'assurer ces missions qui lui sont confiées.

Ils ne vont pas échapper aux 17 % et même au-delà. Le problème n'est pas de garantir de façon mythique un pourcentage. Il s'agira de savoir qui va bénéficier de ces actions d'insertion. Sera-ce l'ANPE, des PLI, des villes, des CES ?

Le département ne va pas pouvoir uniquement fonctionner avec ses services départementaux sur la gestion. Certains seraient tentés de créer des services purement départementaux et de faire fi de l'existant. Mais je ne le pense pas.

A travers les premiers contacts que j'ai avec des présidents de conseils généraux et des vice-présidents compétents sur ces affaires, j'ai noté qu'ils connaissent parfaitement,

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

notamment les vice-présidents et présidents des commissions des affaires sociales, le réseau sur le terrain des compétences et des acteurs de l'insertion par l'économique, par toutes les voies, les chantiers d'insertion, les PLI, et tout ce qui existe. La question est de savoir avec qui conventionner et dans quelles conditions le faire.

Même si les 17 % donnent une impression de voir une somme nous échapper, je pense que cette garantie est parfaitement mythique. En revanche, le vrai problème est de savoir avec qui les départements vont travailler pour mettre en œuvre cette question. Quant au RMA, ce sont des questions essentielles.

Je vous ai dit qu'il existe une antériorité, en ce qui concerne le revenu minimum d'activité. Nous avons des propositions de loi. C'est dans l'atmosphère de cette idée de RMA, qui est à l'heure actuelle sa vraie logique. Elle est de donner aux départements, à partir du moment où ils sont responsables de l'insertion des bénéficiaires du RMI, un instrument qui n'est pas le contrat unique.

Le contrat unique reste de la responsabilité de l'Etat. De ce point de vue, nous sommes à mon avis dans une situation transitoire. Il est clair que demain, ou bien les départements auront échoué et n'auront pas apporté la preuve de leur efficacité, mais je pense plutôt le contraire, et nous allons revenir vers un pilotage par l'Etat de l'ensemble du dispositif, ou au contraire ils auront apporté l'efficacité et la preuve du succès.

A ce moment, nous irons vers un transfert plus complet de la politique de l'usage des contrats aidés. Aujourd'hui les contrats aidés, contrats uniques demain, sont uniquement à la disposition de l'Etat. Le RMA est l'instrument dont va disposer le département. C'est un instrument qui est limité par rapport au contrat unique.

Le contrat unique certainement aura une durée de l'ordre de trois ans. Je préconiserais volontiers exceptionnellement des dérogations permettant d'aller jusqu'à cinq ans comme le CEC aujourd'hui. Il reste à trouver l'autorité susceptible de débloquent le verrou des trois ans pour aller à cinq ans. Nous ne pouvons vraisemblablement pas le proposer tout de suite. Nous devons d'entrée de jeu trouver le bon ajustement qui permette une certaine sérénité.

Nous devons également stimuler les personnes. Elles doivent avoir une certaine stimulation de leur personnalité. Les entreprises d'insertion qui sont confrontées à cette obligation le savent bien. Mais en même temps ce doit être une stimulation qui ne crée pas un stress trop fort pour paralyser la personne dans son dynamisme. Nous devons trouver cet équilibre. Les personnes doivent sentir qu'il existe un horizon temporel suffisant pour se réarmer psychologiquement et existentiellement.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Ce n'est pas une assurance sans contrepartie. Cela a été le défaut de l'allocation-chômage. Je vous signale qu'à l'heure actuelle nous allons en sens inverse. Vous aurez l'occasion de le constater. Ceux qui ont été malheureusement licenciés et qui bénéficient d'une allocation-chômage ont trop souvent eu tendance à rester six mois ou quelques mois supplémentaires à se reposer. Mais malheureusement la disqualification, la déqualification vient très vite derrière.

Il faut rester mobilisé. Nous avons finalement une émulation entre le service public de l'emploi et les départements qui doivent coopérer. La question clé de cette loi est le contrat à prévoir entre les services de l'Etat et le Conseil général. Pour le RMA, j'ai obtenu au Sénat qu'il soit déplafonné, qu'il ne reste pas à 20 heures. Cette durée ne permet de valoriser que deux trimestres d'assurance vieillesse. 28 heures permettent d'avoir les quatre trimestres.

Je n'ai pas proposé d'aller au-delà de 18 mois. C'est six mois, douze mois, dix-huit mois, parce que c'est un contrat aidé qui ne mérite pas d'être un contrat qui va au-delà de dix-huit mois. C'est déjà le maximum, contrairement au contrat unique qui sera plus intéressant. Mais le contrat unique sera entre les mains de l'Etat. Donc il faut absolument, quand nous sortirons du contrat de RMA, soit tomber sur un contrat unique, c'est l'Etat qui l'a à sa disposition, ou sur un emploi définitif de droit commun, ce qui serait souhaitable, ou hélas revenir à une situation antérieure qui sera pire.

Nous devons porter l'attention sur cette articulation nécessaire entre le service public de l'emploi et le Conseil général. Cela est absolument indispensable. Sur la question posée, sur l'assiette des cotisations, j'ai juste un mot, parce que ce n'est pas la peine de rêver. Nous avons une question qui est simple mais que nous ne devons pas oublier. L'idée du RMA est d'utiliser la dépense de RMI pour essayer, avec un petit complément compris entre six et 18 mois, d'aider à mettre un pied à l'étrier.

Mais cela n'entend pas modifier et supprimer le RMI. Or, le RMI ne constitue pas une assiette de cotisation sociale. Le système RMA ne peut fonctionner que si nous restons dans la logique RMI, si nous ne tuons pas le RMI. Si le RMI est toujours payé dans le dispositif RMA, cela est compliqué. Sur le plan juridique, c'est un contrat de travail tout à fait inhabituel qui est vraiment quelque chose de très exceptionnel. Je crois que les services ministériels entre la direction du travail, la direction de la sécurité sociale, la direction générale d'action sociale, délégation générale pour l'emploi et la formation professionnelle, direction de la prévision du ministère et direction générale du budget ont mis neuf mois pour mettre au point ce contrat dérogatoire, pour qu'il ne soit pas trop monstrueux et qu'il soit vraiment présentable.

Nous ne pouvons plus y toucher. Si on met l'assiette de la cotisation sociale sur le RMI plus le complément au SMIC, la question récurrente se pose automatiquement.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Pourquoi ne pas payer une assiette sur le RMI à l'Etat ? De fil en aiguille nous retombons sur des questions beaucoup plus compliquées.

Je termine par une réflexion très générale, m'appuyant sur une observation pertinente de Monsieur Carré. Avec le RMI, nous avons vu arriver une vraie promesse de requalification de l'action sociale. Il est clair qu'aujourd'hui nous sommes face à un véritable pari, un enjeu de requalification de l'action politique, de la solidarité ou de la fraternité. Il y a un nouveau regard sur la société à porter.

Nous entrons dans une dynamique nouvelle. C'est pourquoi je crois que la table ronde qui suit met le doigt sur le cœur du problème de société qui se pose. Culture, éducation, tout se tient, et nous arrivons à une heure de vérité où, comme le dit très justement Jean-Baptiste de Foucauld dans son livre sur les trois cultures, nous avons vraiment des dimensions de la personne humaine qu'il faut re-synthétiser, qu'il faut retrouver dans toutes les dimensions. A ce sujet je ne veux pas cacher une certaine inquiétude.

J'étais l'autre jour dans un débat avec Claude Alphanéry et Blandine Kriegel où cette dernière nous faisait observer que deux points la préoccupent. Je crois que c'est l'attitude générale face au travail et face aux institutions. A travers les débats, nous devons retrouver en France un sens du travail non pas uniquement dans la version aliénante du travail mais dans la version qui est utile. Il est comme un facteur d'intégration, facteur de personnalisation, facteur de développement de la personnalité et aussi de respect des institutions.

Nous ne pouvons pas vivre dans une société sans institutions. A ce titre, nous n'avons pas trouvé mieux, jusqu'à ce jour, que les institutions et les responsables démocratiquement élus. Nous devons faire attention à ne pas aller trop loin dans la critique du Parlement, du Conseil général. Le maire s'en tire mieux à ce jour. Il existe néanmoins un petit problème en France par rapport à d'autres pays. Nous devons respecter le jeu du débat. Quand le vote d'une loi est intervenu, il y a un respect à avoir vis-à-vis de la loi, vis-à-vis des règlements.

Il est vrai que nous avons des antécédents gaulois très forts. Mais nous devons faire attention. Nous ne devons pas oublier que derrière tous ces mécanismes le meilleur défenseur de la situation précaire, est toujours l'institution démocratiquement élue plutôt que le pouvoir arbitraire. Le pouvoir arbitraire n'est pas celui du Conseil général ni de l'Etat, ni de la commune. Ce sont des pouvoirs organisés, démocratiquement élus. Je pense que nous devons participer. C'est le point le plus important.

Quand nous parlons de mobiliser la société, c'est-à-dire une mobilisation générale pour la lutte contre l'exclusion, cela ne peut pas se faire indépendamment et à côté du respect. Au contraire, cela inclut le renforcement des institutions démocratiques. Je crois que cela est essentiel.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

**M. Jean-Louis SANCHEZ**  
Délégué Général  
de l'ODAS,  
Directeur Editorial du  
Journal de l'Action Sociale

Merci Monsieur Seillier. Je voudrais par rapport à votre intervention dire un mot sur les 17%. Je crains que le repli du législateur sur ce point, ne crée une défiance pour un problème qui n'en est pas vraiment un. J'attire votre attention dessus. La décentralisation du financement inquiète déjà. Le fait de ne mettre aucune mesure, c'est un indicateur malgré tout, peut inquiéter l'opinion et donc ne pas créer la dynamique que vous appelez de vos vœux. Pour l'avoir entendu du monde associatif, je me permets de vous le dire.

### I. Quelle éthique, quelles méthodes, quels outils pour l'insertion sociale et culturelle ?

**M. Jean-Louis SANCHEZ**  
Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Nous allons pouvoir commencer la dernière table ronde qui est celle qui ouvre effectivement sur une lecture plus transversale de l'insertion. J'appelle donc Frédéric Jésus pour Education et Insertion, Philippe Acensi pour Sport et Insertion, Renaud Tardy pour Culture et Insertion. Nous allons faire une table ronde générale. Dans cette table ronde, nous aurons également Jean-Jacques Daurat, Jean-Baptiste de Foucauld, Patrice Marie qui est remplacé par George Rosevègue et Alain Raoul, délégué général de la fondation Armée du Salut.

Frédéric Jésus va nous dire en quoi l'insertion ne peut pas se passer de la dimension éducative et comment y parvenir à travers une expérience locale. C'est montrer que nous pouvons faire quand nous le voulons.

#### 1. Education et Insertion

**M. Frédéric JÉSU**  
chargé de mission  
Enfance-Familles à  
la Dases de Paris,  
Coordinateur du réseau  
d'Information sur  
le développement social  
(RIDS)

Merci. Bonjour. Je vais effectivement aborder les questions liées à l'éducation et plus généralement à la prise en compte de la dimension familiale et parentale dans l'actualité et les perspectives du RMI aujourd'hui. J'aborderai d'abord les principes et les éléments de méthode, en insistant notamment sur la place et la parole des allocataires qui méritent également le respect à côté des institutions. Ensuite j'évoquerai un exemple qui me semble assez bien illustrer ces principes et cette méthode.

Pour ma part, je suis chargé de mission Enfance-Familles de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et la santé de la ville et du département de Paris, après avoir été entre autre chose coordinateur du réseau d'information sur le développement social mis en place par l'ODAS. Je ne suis pas un acteur engagé directement dans le RMI, mais un acteur engagé depuis longtemps, et désormais à Paris, dans les processus de reconnaissance et de prise en considération des diverses réalités familiales.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Je le fais notamment en direction des acteurs et des décideurs des politiques publiques territoriales, sociale, médico-sociale, éducative notamment. L'entrée dans le dispositif du RMI vient souvent mettre à jour chez nombre d'allocataires beaucoup de problématiques imbriquées et, en particulier, familiales. Souvent dès l'instruction du dossier, ne serait-ce que pour des questions d'ouverture de droit, mais surtout bien entendu dans l'évaluation de la situation de la personne et dans la définition de son parcours voire de son contrat d'insertion.

Ces dimensions familiales sont loin d'être théoriques puisqu'en France en 2001 d'après mes chiffres, 38,4 % des allocataires du RMI étaient chargés de famille. A Paris, nous sommes bien en dessous, nous sommes à 25 % pour la même année. Ces situations familiales sont aussi évolutives. Mais nous n'avons pas toujours des chiffres très précis. Toujours est-il qu'à Paris par exemple de 1999 à 2001, la part des couples allocataires avec enfants a baissé. Elle est passée de 8,3 à 6,7 %, pendant que celle des femmes seules avec enfants passait de 12,1 à 13,2 % et celle des hommes seuls avec enfants de 0,9 à 1,6 %. Quand nous voyons les choses de plus près, nous nous rendons bien compte qu'il ne s'agit que de la part visible de ces situations familiales.

Dans plusieurs départements, en effet, nous observons que fréquemment les situations où les allocataires et notamment les hommes ne font pas reconnaître et valoir leur situation familiale, ces situations sont fréquentes. Il y a une sous-estimation. Nous ne sommes pas certains que ces allocataires, notamment les hommes, soient systématiquement invités à faire connaître leur situation.

La question est de savoir non seulement si les référents et les intervenants sociaux ont la volonté de chercher à connaître toutes les caractéristiques familiales et parentales des allocataires, et en particulier des hommes, mais elle est aussi de savoir s'ils ont la possibilité, une fois qu'ils l'ont mis en évidence, de prendre en compte ces caractéristiques et de rechercher avec les allocataires des solutions aux problèmes qu'ils peuvent rencontrer dans l'exercice de leur responsabilité et de leur fonction parentale.

Rendre visible la parentalité des allocataires, c'est accepter de lui donner toute sa place dans l'analyse des contraintes mais aussi dans celle des opportunités qui se présentent au regard des dynamiques d'insertion qui peuvent être impulsées avec ces allocataires aussi bien sur le plan social que professionnel.

Cette conception de la parentalité, telle que je viens de l'évoquer, est absolument en phase avec l'esprit de la loi sur le RMI de 1989. Elle consiste à mobiliser l'expertise détenue par chaque bénéficiaire sur sa situation globale, afin de l'associer activement au projet d'insertion et à l'accompagnement social défini et mis en place avec lui. Je sais qu'en pratique, la mise en œuvre de conception n'est pas toujours facile. C'est pourquoi je dis bien que c'était l'esprit de la loi.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Or, je reviens du côté parentalité, les besoins d'appui, voire de soutien de l'exercice des fonctions et des responsabilités parentales, relèvent d'une procédure assez similaire. Ils ne peuvent s'identifier que dans un contexte de grande proximité, au moyen d'une approche qui valorise l'expression des parents eux-mêmes et leur participation à la conception et à la mise en œuvre des projets qui les concernent, en tant que parents, et donc qui concernent leurs enfants.

Ces mots clés d'expression de participation ne sont pas réservés à des publics pour lesquels l'expression et la participation sont choses aisées comme nous tous ici. C'est une ambition que nous pouvons avoir pour tous ceux qui ont du mal à se faire entendre. C'est plus facile de l'activer sur une position des parents qui est une position digne, reconnue comme telle, entière, a priori non entamée que sur une position de quelqu'un qui demande une allocation, un minimum vital.

C'est dans ces conditions de respect de la personne et du parent que le soutien proposé aux bénéficiaires du RMI peut contribuer à la fois pratiquement et symboliquement à favoriser leur insertion ou leur réinsertion sociale et professionnelle, parce qu'il est question de renforcer et de maintenir l'accès à leur pleine citoyenneté à travers, autant que possible, des dispositifs de droit commun.

Cette logique participative ascendante doit pouvoir être portée et relayée par les professionnels en contact direct avec ces allocataires. Mais elle doit l'être aussi par les commissions locales d'insertion et par les conseils départementaux d'insertion. Au-delà des approches individuelles, l'analyse des besoins et des attentes des parents allocataires du RMI devrait certainement faire l'objet d'approche et d'évaluation territoriale au niveau de chaque CLI et de chaque CDI.

Une fois que nous avons fait ce repérage, les deux objectifs pour l'action sont :

- de repérer d'abord les conditions de mobilisation des ressources locales de droit, qui vont être en mesure de répondre aux besoins et aux attentes de ces parents allocataires. Cela est essentiel,
- d'imaginer, le cas échéant, et de proposer un certain nombre de réponses plus adaptées, voire nouvelles, en s'appuyant sur les partenariats que nous avons déjà beaucoup évoqués ce matin et en début d'après-midi.

L'élaboration des programmes locaux d'insertion et des programmes départementaux d'insertion devrait intégrer, selon une logique de projet et non de catalogues territoriaux, comme nous le voyons trop souvent encore, les façons et les moyens de mettre activement en relation ces besoins et ces attentes des parents avec les ressources et les expérimentations envisagées.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Dans la mesure où elle est en général intacte, même si elle est souvent malmenée, l'autorité parentale des allocataires concernés par les dispositifs de droit commun ou expérimentaux doit être respectée et promue. Ces parents doivent être associés par principe et en pratique à la conception, à la mobilisation et à l'évaluation de ces dispositifs.

Quand nous regardons les expériences locales qui reprennent concrètement ce que je viens d'exposer sur le plan des principes et des méthodes, nous nous rendons compte que la participation des parents n'est pas uniquement une question de principe. Elle conditionne la pertinence, la visibilité et l'aptitude de ces dispositifs à atteindre les parents pour lesquels ils ont été conçus.

Les dispositifs les plus classiques consistent habituellement à faciliter et à favoriser le recours au mode d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans, voire de moins de 6 ans. Ceci en direction de parents allocataires, surtout de parents isolés qui seraient dans l'impossibilité matérielle ou financière de suivre un stage, une formation, d'intégrer un emploi, etc.

Mais la demande des parents dépasse largement, la plupart du temps, la prestation d'accueil des petits enfants, parce qu'ils ont des enfants de tous âges. Ils entendent pouvoir disposer des moyens personnels, familiaux et sociaux d'assumer pleinement toute leur responsabilité éducative, notamment lorsque leurs enfants sont scolarisés. Ceci passe en pratique par différentes conditions :

- la recherche d'autonomisation de ces parents à l'égard de leurs propres parents que le revenu ne permet pas souvent de garantir ou d'induire,
- le suivi et l'accompagnement de la scolarité,
- l'accès au centre de loisirs sans hébergement, à des activités culturelles, de loisir et de vacances partagées,
- la reconnaissance et la valorisation de la coparentalité, y compris en faveur des très jeunes enfants ou des très jeunes couples.

Je vais conclure sur l'expérience qui illustre ces principes. Elle concerne la question des hommes allocataires éloignés de leurs enfants, lorsqu'ils sont séparés de la mère de leurs enfants et qu'ils n'ont pas obtenu la résidence principale de ceux-ci auprès d'eux. Ils ne peuvent pas les accueillir, parce qu'ils résident en foyer, en CHRS, dans des logements exigus. Leur droit d'hébergement les week-ends et pendant les vacances scolaires est rendu impossible. Du coup leur relation avec leurs enfants s'effiloche.

En 1997, les agents de développement social de la Caisse d'allocation familiale de la Rochelle avaient réfléchi et agi avec un groupe d'hommes allocataires ou non

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

du RMI, bien décidés à reprendre l'initiative dans ce domaine. Dans le respect de l'ensemble des principes que je viens d'évoquer, ces agents de développement social ont organisé dans leurs locaux une permanence d'accueil hebdomadaire. Ils l'ont assez rapidement confiée à ces hommes allocataires.

Une fois qu'elles ont été mieux connues grâce à eux, les principales caractéristiques, l'ampleur de ce problème et la prise en compte de l'attente de ces pères ont pu faire l'objet d'une mobilisation d'une série de moyens de droit commun par la CAF, le CCAS. Ce qui a permis d'identifier un certain nombre d'équipements locaux susceptibles de donner accès à des studios ou à des appartements d'occupation temporaire, notamment des résidences étudiantes, des centres de vacances.

Les agents de développement local avaient pensé s'adresser aussi au réseau des gîtes ruraux. Mais les pères leur ont fait remarquer qu'ils ne souhaitaient pas accueillir leurs enfants pour pouvoir bénéficier des ressources de la ville. Le point de vue des hommes a été essentiel pour rendre le projet plus approprié, plus pertinent.

De fait, ce projet a rencontré un succès immédiat. Les CHRS de la ville et le président de la CLI ont été associés à son pilotage, ainsi que le CCAS et le service social départemental. Depuis lors, les CHRS, partenaires du projet, ont réaménagé leurs locaux internes ou les ont éclatés de façon à pouvoir dégager des studios ou des appartements de taille suffisante pour permettre l'accueil transitoire des enfants. Ces aménagements dans les CHRS ont profité bien au-delà de ces hommes allocataires qui avaient été à l'initiative du projet.

Je concluais en disant que malheureusement la CLI qui est accaparée, comme beaucoup de CLI, par l'une de ces missions légales qui est l'approbation des contrats d'insertion, s'est retirée du pilotage de ce projet pour des raisons de manque de disponibilité et de temps. Ce qui est regrettable dans la mesure où il s'agit d'un projet qui était monté avec l'aide de la CAF sur l'initiative d'allocataires.

Nous pouvons nous poser la question de savoir quelles sont les causes. Nous voyons bien les conséquences. De fait, depuis ce retrait du président de la CLI, il y a beaucoup moins d'allocataires du RMI qui peuvent accéder à ce dispositif d'hébergement des enfants avec leurs parents isolés.

Il reste à faire l'analyse de ce retrait. Les évolutions dont nous avons discuté ce matin pourront permettre de prendre en compte cette analyse. J'en retire que, comme le fait remarquer l'ODAS dans son étude sur l'évolution du RMI, c'est certainement dans le refus de voir le partenariat de conviction comme un préalable au partenariat d'action que se situe la principale cause de nombreuses difficultés. Merci de votre attention.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

**M. Jean-Louis SANCHEZ**

Délégué général de l'ODAS,  
Directeur éditorial du Journal de l'Action Sociale

**M. Philippe ACENSI**

Délégué général de l'association "Fais-nous rêver"

Merci Frédéric. Philippe Acensi va maintenant nous parler de sport et insertion. Je vous rappelle qu'il dirige une association qui est aujourd'hui probablement la plus pertinente sur la promotion du sport dans l'insertion.

### 2. Sport et Insertion

Je suis délégué général du dispositif " Fais-nous rêver ". J'ai eu beaucoup de difficultés pour préparer cet atelier, parce que le travail de notre dispositif est de repérer et de valoriser les initiatives locales d'éducation, de prévention et d'insertion par le sport. En sept ans, nous avons repéré plus de 1.000 projets mais qui sont plus largement des initiatives d'éducation, de prévention et rarement d'insertion par le sport.

Deux mots sur notre dispositif. Comme je vous le disais en préambule, nous avons comme activité principale de repérer les initiatives. Nous avons un appel à projet chaque année en direction des associations sportives mais également des collectivités locales. Nous appelons ces structures à présenter des initiatives autour de l'éducation par le sport. Chaque année, nous sélectionnons entre 100 et 150 dossiers. Nous organisons des jurys régionaux avec les services de l'Etat, les directions régionales de la jeunesse et des sports.

En plus, de ce travail important, nous avons aussi une activité de réseau et nous regroupons différentes commissions : une commission technique composée essentiellement d'acteurs de terrain et de fédérations françaises. Nous essayons au maximum de mailler les réseaux. Nous avons également 25 relais locaux que nous réunissons régulièrement et une commission collectivités locales qui regroupe aujourd'hui une vingtaine de villes. Nous faisons un gros travail avec différents centres de ressource dont celui de la politique de la ville. Nous essayons de faire part de nos travaux d'expertise aux centres de ressource de la ville qui sont installés sur le territoire.

Concernant le constat sur les initiatives que nous avons, il est vrai qu'aujourd'hui les projets locaux d'éducation et de prévention par le sport sont intéressants sur la thématique de la prévention et de l'action éducative. Sur l'insertion, c'est beaucoup plus difficile au regard même de l'organisation du sport en France et des structures associatives qui sont majoritairement composées de bénévoles. Le paradoxe est qu'aujourd'hui nous avons d'excellents projets qui sont positionnés dans les quartiers les plus difficiles. Hier nous avons une rencontre Sport et Cité à l'INJEP qui a été conclue par le ministre des Sports et le ministre de la Ville. Il y avait une quinzaine d'initiatives qui sont à Vénissieux, au Havre, à Avignon, à Roubaix et qui sont parmi les derniers lieux de mixité dans des quartiers les plus durs.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Si je prends l'exemple de l'AS Minguettes qui a monté un centre psycho-éducatif en plein cœur du quartier des Minguettes, c'est aujourd'hui une association qui regroupe 800 personnes. Elle est menée par une psychologue qui travaille avec les enfants et est composée de 26 éducateurs. Elle a les pires difficultés à continuer son action.

Nous avons plusieurs types de problèmes pour reconnaître et accompagner ces initiatives. Il existe déjà un premier problème qui est celui de la reconnaissance. Il est vrai que les acteurs du sport aujourd'hui qui sont positionnés sur ces types de projet, ont du mal à être reconnus. Ils ont du mal à développer leurs initiatives.

Je rappellerais quelques points sur lesquels nous essayons d'axer nos efforts, sur la difficulté de développer ce type de projet. Je viens de vous citer le premier qui est celui de la reconnaissance. Le deuxième n'est pas très perceptible à l'œil nu, mais nous arrivons à observer avec l'expérience que nous avons sur les projets : il s'agit du choc des cultures. Aujourd'hui les acteurs du sport ne travaillent pas forcément bien avec les acteurs du social et vice versa. C'est un problème de culture, de cloisonnement.

Aujourd'hui un des axes forts sur lequel nous essayons de travailler, est de mixer les différentes personnes, les différents métiers. Il faudra dans les années à venir, faire un travail important sur cette thématique. Nous travaillons également sur la définition de ce que nous faisons. Qu'est aujourd'hui un bon projet d'action éducative par le sport ?

Je prendrais un exemple significatif. Le conseil régional Nord-Pas-de-Calais avec lequel nous avons longuement travaillé sur l'insertion par le sport qui est d'ailleurs la seule région à avoir mis en place un fonds d'insertion par le sport, finance des ligues sur le développement de projet politique, d'éducation par le sport. En parallèle, nous avons la politique de la ville qui finançait ponctuellement des opérations sportives. Nous avons eu une espèce de conflit entre la direction des sports et la politique de la ville. En effet, la direction des sports essayait de mettre en place un travail sur le long terme, en essayant de former et d'adapter les éducateurs, d'avoir une réflexion de fond sur le projet. Elle était en conflit avec la politique de la ville et de région. Celle-ci finançait des opérations " coup de poing " très ponctuelles. Nous pouvions, sur le long terme, nous interroger sur la pertinence de ces actions.

(Coupure audio).

Je vous donne quelques points sur les meilleurs projets que nous avons. Nous avons une constante qui revient chaque fois. C'est le lieu d'implantation du projet. En plein cœur d'un quartier comme l'AS Minguettes, vous vous imaginez qu'à un moment donné nous n'avons pas 36.000 solutions. C'est-à-dire soit nous nous adaptons et nous essayons de répondre à la demande, soit la difficulté du travail devient tellement importante que nous pouvons arrêter.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Deuxièmement, il faut considérer aussi que les actions sont très souvent mises en place par des militants généreux, etc. Quand nous voyons le poids porté par certains porteurs de projet, nous nous demandons comment ils arrivent à maintenir un niveau d'accompagnement aussi important. Nous nous posons souvent la question. Nous n'aimerions pas être la dernière structure à valoriser ces initiatives.

Nous étions sur un projet à Tourcoing concernant la ligue féminine, il y a quelque temps, où le président de club est menacé de mort régulièrement. Il accueille au sein de son club, différents types de nationalités. Il semble y avoir des problèmes par rapport au port du voile, etc. C'est un sujet en ce moment d'actualité. Il a fait appel à la collectivité qui a aussi du mal à répondre à ses projets. Il faut bien se rendre compte aujourd'hui que ces acteurs sont confrontés à des difficultés qu'ils ont du mal à maîtriser. Il va bien falloir à un moment donné y apporter de l'aide.

Lors de notre forum qui s'est tenu à Bordeaux et qui est le lieu de rassemblement des acteurs et des décideurs locaux sur cette thématique de l'action éducative par le sport, nous avons sorti des défis que nous avons appelés "les 11 défis" de "Fais-nous rêver" que je vous ai laissés à l'accueil. Je voudrais vous citer quelques points qui vont être importants pour nous pour arriver à développer ce secteur.

Je serai un peu provocateur, mais nous devons considérer que l'accompagnement des collectivités territoriales dans la mise en place de politique locale d'action éducative par le sport est pratiquement un vide absolu. Peut-être ai-je mal observé les choses. Nous n'avons pas beaucoup de projets dans ce sens sur les départements et les régions. Nous avons très peu de réflexions.

Je parlais du Conseil régional de Nord-Pas-de-Calais. Mais c'est à ma connaissance la seule région qui a aujourd'hui mis en place ce type de projet. Au niveau des départements, il y a des choses qui sont faites ici et là mais qui restent assez embryonnaires.

Assister les acteurs locaux et notamment ceux du sport dans l'élaboration des diagnostics locaux sont des préalables indispensables au bon déroulement des actions. Il est vrai que les acteurs du sport sont souvent éloignés de ce type de démarche.

Œuvrer à la reconnaissance d'une filière de l'action éducative et proposer des formations adaptées. C'est évident qu'un éducateur sportif "de base", n'est pas forcément formé pour s'adapter au public en difficulté. Il faut travailler sur une véritable filière. Le ministère des Sports a lancé des travaux là-dessus, mais il faudrait une concrétisation relativement rapide.

Généraliser le principe d'évaluation des projets et mesure des différents impacts éducatifs, sociaux, culturels et économiques des actions développées. Nous pouvons

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

financer des actions d'insertion par le sport. Mais si nous n'évaluons pas les actions, nous aurons des difficultés à savoir ce qui marche et à les développer.

Améliorer la compétence des bénévoles et éducateurs du sport, ainsi que l'ensemble des intervenants éducatifs sur les capacités d'accompagnement, d'encadrement et de développement des projets d'action éducative par le sport. Cela revient aux deux premiers points.

Élaborer et diffuser des outils méthodologiques de développement et d'accompagnement des projets d'actions éducatives par le sport. Nous y travaillons avec le centre de ressources de la DIV pour mettre à la disposition des différents acteurs sociaux, sportifs, des éléments de méthodologie pour les aider dans l'accompagnement de leurs initiatives.

Je terminerais mon propos, en disant qu'aujourd'hui nous sommes dans une phase où nous allons expérimenter un certain nombre de choses avec des collectivités, le ministère des Sports. Nous allons lancer une expérimentation à différents niveaux d'entrée : l'entrée locale, l'entrée nationale un peu plus stratégique avec des fédérations. Nous sommes preneurs vis-à-vis des départements de voir dans quelle mesure il pourrait y avoir un projet de développement en direction du public rmiste.

### 3. Culture et Insertion

Pour faire une élégante transition, je dirais que " Fais-nous rêver " est venu à Roubaix. En matière sportive, c'est de toute évidence une action d'insertion par le sport avant tout. Cela permet à minuit d'aller chercher des gamins qui jouent au basket pour leur demander d'arrêter, parce cela fait du bruit et que les voisins ont raison de se plaindre. Cela permet d'installer un dialogue. Mais c'est inscrit dans des actions très pérennes de la ville de Roubaix. Le sport, l'insertion et la politique jeunesse sont intimement liés dans une ville où il y a à peu près 96 nationalités différentes au dernier recensement.

Je voudrais vous faire partager les expériences concrètes que nous avons réussi à mettre en place dans le département du Nord dans le domaine culturel pour ces actions d'insertion. Nous avons quelques principes et rappels à faire.

La région Nord-Pas-de-Calais est la première à s'être dotée de la compétence culturelle. La région Nord-Pas-de-Calais est la première région en terme de dépense culturelle. Il ne s'agit pas du département du Nord, même s'il s'est doté de cette compétence nécessaire, dit-il, dès 1981.

**M. Renaud TARDY**  
Vice Président du Conseil  
général du Nord, chargé  
de la Culture

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Je viens d'un département où en 1982, quand nous avons ouvert le musée Matisse au Cateau-Cambrésis, des syndicats manifestaient en criant : "pas de musée, du travail". Dans le département du Nord, nous restons encore marqués par cette culture ouvrière. C'est de dire que c'est le travail qui doit être le lien social principal. La culture est faite pour les Parisiens, les riches. Elle ne nous concerne pas. Tout ceci est pour vous fixer en quelques mots le tableau.

Ces initiatives viennent concrètement de la loi du 29 juillet 1998. C'est la loi de lutte contre les exclusions qui dans son article 140 fixait, dans le champ de l'intervention contre l'exclusion, la culture comme un mode d'intervention possible. En novembre 1998 le département du Nord vote une nouvelle politique d'action culturelle. Parmi les principes retenus nous en avons quatre ;

- diffuser la culture dans tout le département,
- mettre en valeur notre patrimoine et notre identité de nordiste,
- prendre en compte la diversité des pratiques culturelles,
- lutter contre l'exclusion culturelle en proposant des accès facilités à l'offre culturelle et particulièrement pour les publics dont le département a la charge.

C'est à ce moment que le processus s'est enclenché. Cela a été un peu plus facile pour les collégiens. Cela a été un peu plus long pour l'insertion par la culture. Mais les volontés politiques peuvent aussi avoir une concrétisation certaine. C'est ainsi que j'ai pu rencontrer mon homologue chargé de l'action sociale pour définir une politique d'intervention culturelle et le vote de ligne budgétaire. C'est une intervention conjointe et un traitement conjoint et partagé des dossiers entre l'action sociale et la culture. C'est à notre niveau une petite révolution dans le fonctionnement du Conseil général du Nord.

Les habitudes de travail des acteurs sociaux n'étaient pas immédiatement en phase avec les modes d'intervention des " cultureux ".

Du côté des " cultureux ", il y a aussi une certaine réticence à voir arriver des agents d'un département très structuré, très établi et qui cherchent une évaluation des effets attendus et obtenus d'une politique que nous mettons en œuvre. Néanmoins le mariage s'est fait.

Il existe des acteurs culturels qui font de l'insertion sans le savoir. Il suffit de leur dire que ce qu'ils font est de l'insertion. Quand vous travaillez avec un centre social pour faire venir des gamins à la fin de la saison, pour leur expliquer ce qu'est une pièce de théâtre, comment la regarder, qu'ils doivent se taire quand ils la regardent, que ce n'est absolument pas ennuyeux et qu'ils peuvent s'y amuser, vous faites de l'insertion par la culture. Cela ils ne le savaient pas.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

C'est très important d'avoir un emploi, d'être en bonne santé, d'avoir un logement de qualité. C'est essentiel.

Certaines personnes n'auront pas d'emploi. A Roubaix nous avons 33 % de chômeurs, il y a 10 ans. Aujourd'hui il n'y en a plus que 20 % dans cette bonne ville. Nous avons encore beaucoup de travail dans ce domaine. Il existe des gens dont nous pouvons nous dire qu'ils n'iront pas immédiatement, et même dans les deux prochaines années, travailler. Ils ont un logement plus ou moins décent. Ils ne sont pas forcément en bonne santé. 30 % des gens qui sont soignés à Roubaix bénéficient de la CMU.

Nous devons aussi leur donner une place dans la société, leur montrer qu'ils sont capables d'être quelqu'un à côté de ceux dont ils se disent qu'ils sont déjà quelqu'un. Nous avons mis en place un travail de conviction avec des agents du département compétent, dévoués et investis. C'est un vrai travail de conviction qui a fonctionné. Un travail de conviction qui se démultiplie avec des médiateurs culturels un peu partout dans le département et qui aboutissent à des expériences très concrètes. Malheureusement je n'en citerai que trois. En deux ans plus de 45 % ont été étudiés. 2.000 personnes ont été touchées par ces actions.

Il nous était demandé de donner des expériences concrètes. Je le fais. Nous avons un travail avec des centres sociaux, avec des actions d'insertion menées dans les CLI du département pour inviter des bénéficiaires du RMI à visiter l'exposition Berthe Morisot, un peintre du 19ème siècle que je ne connaissais pas. Eux non plus ne la connaissaient absolument pas. Nous nous mettons à niveau et nous discutons ensemble. Comme non seulement ils ne connaissaient pas Berthe Morisot, mais aussi cette exposition se déroulait au palais des Beaux-arts de Lille, construit en 1870, la troisième République triomphante, un beau palais des Beaux-arts, ils se disaient qu'ils n'avaient pas le droit d'y entrer. Ils trouvaient qu'ils n'étaient pas habillés comme il fallait.

Nous avons à leur expliquer qu'ils n'ont pas besoin de s'habiller comme il faut pour aller dans un musée. Il n'y a pas besoin d'être conservateur ou étudiant aux beaux-arts pour pouvoir regarder une exposition de peinture d'une femme. Beaucoup de femmes étaient dans ces groupes qui venaient préparer cette visite à l'exposition de Berthe Morisot et que nous pouvions ressortir tout aussi éblouis d'un palais des Beaux-arts que d'une sortie en famille au cinéma, même si ce n'est pas facile pour eux non plus d'aller au cinéma. Nous les y aidons avec des chèques-loisirs qui diminue très sensiblement le coût de ce genre de sortie.

Nous avons une autre expérience qui au départ devait être menée sur deux ans. Mais elle continue depuis cinq ans. Il s'agit de "Parole d'être". Ce sont des bénéficiaires du RMI qui écrivent et jouent une pièce de théâtre. Ce sont des bénéficiaires du RMI

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

qui sont particulièrement proches de soucis psychologiques voire psychiatriques et qui s'en sortent comme cela, parce qu'ils arrivent à exprimer leur malaise compréhensible, leur mal être qui l'est tout autant.

La dernière expérience que je me permettrai de citer s'appelle "les vespérales". C'est un photographe qui se promène dans le département du Nord. Il fait un coin à la fois. Il se promène dans les quartiers où il existe des bénéficiaires du RMI. Il les emmène au moment où le jour décline pour prendre des photos de leur quartier. Cela donne lieu à une exposition à laquelle nous invitons tout le monde, c'est-à-dire les "cultureux" qui vont voir les expositions de photos.

Ils viennent voir ces expositions de photos et ils peuvent se dire que le quartier dans lequel vivent des rmistes est un beau quartier. Ils ont réussi à faire de belles photos. Nous avons des gens qui sont devenus fiers d'habiter dans un quartier qui s'est exposé et pour lequel les gens ont dit que c'est beau. Cela est aussi l'insertion par la culture.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Maintenant que nous avons écouté les trois exposés, suivons le raisonnement qui les y a conduits. Il s'agit du lien entre insertion et développement social. Il n'y a pas d'insertion sans une réhabilitation du territoire et cette réhabilitation du territoire ne peut se faire qu'à travers tous les outils de politiques publiques, le sport, la culture, le soutien de la parentalité. Je voudrais y ajouter une dimension qui ne s'explique pas simplement par le fait que Monsieur Daurat nous a accueillis mais aussi par le fait que nous avons besoin d'outils techniques.

Pouvez-vous, Monsieur Daurat, nous parler très rapidement des outils techniques que vous proposez ? Nous terminerons par un débat avec Monsieur Raoul et Jean-Baptiste de Foucauld.

**M. Jean-Jacques  
DAURAT**

Directeur général  
de Accor Services France

En ce qui me concerne, je représente le monde de l'entreprise. A priori, nous n'avons rien à faire ici aujourd'hui. Quand j'écoute toutes les interventions qui se sont succédées depuis ce matin, je me sens un peu au bout de la chaîne. Je ne suis surtout pas la tête, ni le bras, ni la main. Je suis peut-être le bout de papier ou la carte à puce au bout de la main qui facilitera une certaine insertion. L'insertion avec Accor Services France peut choquer mais que ce soit pour des personnes en difficulté ou pour favoriser l'accès à la culture et aux loisirs des jeunes, notre vocation est de proposer des outils simples à gérer pour les collectivités et faciles à utiliser pour les bénéficiaires.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

C'est pourquoi, nous proposons des titres de paiement ou des cartes à puce utilisable dans les commerces traditionnels pour des besoins essentiels comme l'alimentation, l'hygiène ou dans des établissements spécifiques pour accéder à des spectacles, des sites du patrimoine ou tout simplement pour se déplacer.

Nous avons l'habitude de travailler essentiellement avec les entreprises jusqu'au jour où les collectivités nous ont contactés pour travailler ensemble. Le savoir-faire que nous avons acquis depuis plus de 40 ans avec Ticket Restaurant les intéressait.

A l'époque, les Conseils régionaux cherchaient des solutions faciles à mettre en place pour favoriser l'accès à des secteurs particuliers et notamment l'accès à la Culture pour leurs populations étudiantes. L'idée consistait à attribuer, à chaque étudiant selon des critères déterminés par avance, un budget qui serait destiné uniquement à une participation pour l'achat d'un bien " culturel " comme un livre, un disque, une entrée de spectacle ou de musée ou une place de cinéma.

Les Conseils régionaux souhaitaient également que ce budget ne soit utilisé que dans leur Région et dans un réseau d'établissements défini par leurs services, ceci afin de mesurer la pertinence et l'efficacité de leur action.

Dans un 1er temps, des supports du type " carnet ou chéquier " se sont imposés naturellement aux collectivités qui souhaitaient mener de telles actions. Elles ont donc fait appel à des professionnels de l'émission de titres comme Accor Services France.

Les avantages du support " titres papier " étaient multiples, pour la collectivité le fonctionnement était simplifié par rapport au dispositif existant et l'utilisation du titre très intuitive était connue de tous.

De plus, La collectivité bénéficiait des avantages de la personnalisation du titre papier qui lui permettait de communiquer directement auprès de la population concernée.

De nombreux régions, départements ou même des CAF ont donc mis en place de tels projets afin de favoriser l'accès à des domaines culturels ou sportifs pour leurs administrés ou leurs allocataires.

Depuis quelques années, les cartes à puce font leur apparition et commencent à remplacer le titre papier.

Ces outils de gestion innovants proposent de nouvelles fonctionnalités en terme de praticité et de gestion d'aides pour une ou plusieurs catégorie(s) de bénéficiaires.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Ainsi, la collectivité détermine les domaines précis dans lesquels elle souhaite intervenir, cela peut être la culture, les loisirs, la formation ou l'achat de livres scolaires, les sorties éducatives dans des sites du patrimoine ou tout simplement les transports.

Elle détermine ensuite ses propres règles de gestion à savoir la participation ou non des jeunes, les populations concernées et les montants octroyés ainsi que le réseau qui acceptera la carte.

Enfin, la collectivité détermine le mode d'envoi et les supports d'information pour une utilisation optimale par les bénéficiaires.

Comme vous pouvez le constater, le titre papier a ses limites et la carte à puce offre davantage de liberté dans la construction du projet.

Cependant, il est important de noter que le titre papier reste de premier abord plus facile dans son utilisation et son déploiement est moins coûteux qu'un support carte pour la collectivité.

Avec le recul et l'analyse des expériences réalisées ou en cours de certaines collectivités, nous pouvons aujourd'hui vous faire part des constats suivants.

Il est nécessaire que la collectivité communique de façon importante auprès des futurs bénéficiaires mais également auprès du réseau dont la création et l'animation sont essentielles pour assurer la réussite du projet.

Le projet mis en place doit s'inscrire dans la durée, prendre en compte les attentes spécifiques de la jeunesse d'aujourd'hui et s'inscrire, si possible, dans une politique jeunesse globale.

Ainsi, nous pouvons dire que l'insertion par la culture est possible mais également que Accor Services France peut être un acteur actif et dynamique de votre politique jeunesse ou plus globalement de votre politique d'action sociale.

Je vous remercie de m'avoir permis de vous présenter notre activité et notre rôle auprès des collectivités et je laisse la parole à Alain Raoul pour poursuivre le débat.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

**M. Alain RAOUL**  
Directeur général de la  
Fondation Armée du Salut

Je voudrais revenir sur deux points importants et bien resituer ce dont nous parlons. Quand nous parlons du RMI nous parlons bien d'un objectif de solidarité nationale, d'un devoir de non-abandon. Nous parlons bien aussi de favoriser la cohésion sociale. Monsieur Seillier, quand vous disiez vos craintes par rapport à un environnement qui ne serait pas favorable à l'action sociale au sens large, à l'heure où l'individualisme est quelque chose qui gagne du terrain, est extrêmement importante. D'autre part, quand nous parlons des personnes désaffiliées, nous posons toujours un regard négatif et l'insertion pour nous c'est d'abord de s'appuyer sur les potentiels existants.

Souvent dans notre métier nous voyons les problématiques mais pas les potentialités. Développer des actions d'insertion, c'est bien partir des potentialités en faisant le check-up des problématiques. Celles-ci qui sont des problématiques souvent plurielles. La désorganisation sociale n'est pas simplement un problème d'emploi ni de logement. Ce n'est pas seulement un problème de logement. C'est d'autres besoins, de santé, mais c'est aussi la volonté et quelque fois le désir de créer.

Dans notre secteur nous ne travaillons pas assez sur le désir. Faire émerger le désir est un point d'ancrage extrêmement important qui doit être développé. Ce désir peut se manifester par des actions qui sont des actions culturelles engagées dans la culture, dans le sport ou aussi dans d'autres associations.

Cela me paraît important de traiter l'ensemble de ces problèmes. Pour nous l'insertion c'est permettre à des personnes de retrouver une image positive d'elles-mêmes, d'accepter le regard de l'autre. Accepter le regard de l'autre c'est accepter d'être en capacité de se confronter à l'autre. Il doit y avoir une interaction, c'est-à-dire que nous sommes toujours dans le même sens. C'est-à-dire si la personne exclue qui doit aller vers les personnes qui ne le sont pas. Il faut à un moment inverser les problèmes. Je reviendrai sur la manière dont des structures sociales peuvent s'ouvrir et entrer dans des politiques de développement local.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Monsieur Rosevègue, vous êtes au ministère de la Culture, chargé de mission, très impliqué, très militant du rapport de l'insertion et de la culture dont nous avons déjà entendu parlé. Votre ministère souhaite imprimer encore davantage cette dynamique-là.

**M. ROSEVEGUE**  
Chargé de mission au  
Ministère de la Culture

Je ne vais pas faire l'historique des 30 dernières années des amours tumultueuses de la culture et du secteur social.

Sans toujours le savoir, le Ministère de la Culture est impliqué dans bon nombre d'actions concrètes, matérielles, qui font qu'à un moment nous avons été totalement impliqués, et nous le sommes encore, dans la politique de la ville, dans un certain nombre de dispositifs nationaux. Le jeu indispensable de la collaboration, de l'échange avec d'autres services administratifs ou avec le secteur privé et les artistes, et ceux qui sont les artisans de la vie culturelle, se marque souvent d'une manière plus collective et nous retrouvons l'individualité de chacun et chacune des structures représentées.

Il est évident que par rapport aux masses des personnels, même s'ils sont insuffisants et les moyens de l'action sociale de l'ensemble des secteurs sociaux qu'ils soient de l'Etat ou des collectivités territoriales ou même du bénévolat qui est une force importante dans l'ensemble de notre pays, nous nous retrouvons avec les 14.000 salariés du ministère de la culture dans une situation et avec des moyens limités qui font que cette image n'est pas forcément toujours à la hauteur non seulement de nos ambitions mais surtout du rôle que peut jouer la culture par rapport à l'ensemble des politiques évoquées sur l'insertion et notamment dans le cadre de l'insertion sociale.

Sur ce plan, pour bien comprendre pourquoi nous sommes passés de 1959 et la création de Malraux avec son principe fondateur d'une volonté, d'un accès facilité à l'activité surtout à la connaissance, à la démocratisation culturelle, nous nous retrouvons aujourd'hui et dès ce moment à une espèce de dichotomie entre la haute culture et la culture populaire qui était à l'origine même de l'ensemble des activités menées, même avant la libération.

Nous nous retrouvons ensuite avec une espèce de constat marqué par les protestations de 1968 et reconnues par la suite, où nous faisons le bilan, qu'effectivement l'ensemble de ces dispositifs sur une politique facilitée d'accès à la culture est un échec en fonction des critères, des indicateurs, de l'ensemble des outils d'analyse dont nous disposons et qui ne sont pas forcément aujourd'hui, même s'ils gardent les mêmes appellations, en terme de contenu, la vérité.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Nous sommes passés de ce principe fondateur de l'accès de la démocratisation à la culture à une position plutôt celle de l'action culturelle, qui renfermait des dimensions un peu distinctes. Toujours avec la vision un peu hautaine de ce ministère et qui s'est poursuivi assez longtemps, même si les choses se sont stratifiées. Il s'est poursuivi avec une couche de haute culture et même dans les années 1980, nous avons parlé volontiers d'un ministère des artistes. Comme si le ministère de la santé était un ministère des praticiens, des médecins et de la recherche.

Nous avons depuis basculé dans une autre acception des choses et même lorsque nous parlons de la démocratisation de l'accès à la culture, nous abordons aujourd'hui une dimension, celle des publics.

Cela s'est marqué par quelques volontés fortes de Madame Trautman à une époque. Mais elle n'a pas débouché, autant que le souhaitaient un grand nombre d'entre nous et un certain nombre de ceux qui sont sur le terrain, vers la véritable institutionnalisation de la place de la culture dans les dispositifs mis en place et dont le responsable du Conseil général du Nord nous a exposé assez brillamment les tenants et aboutissants.

Dans les années 1980, nous avons volontiers dit avec Antoine Vitez à l'époque que l'action culturelle est un effort pour le citoyen et un risque pour le pouvoir.

Je dirai volontiers, reprenant cette situation en la contournant un peu, que par les temps qui courent, si nous abordons les problématiques de l'insertion et d'une partie particulière de notre société, constituée par les personnes exclues, nous nous retrouvons dans des dynamiques effectivement difficiles à cadrer, à développer tant il est vrai qu'aujourd'hui, si nous parlons de projets culturels, dans la plupart des cas ils sont financés entre 15 et 45 % par des crédits d'Etat, et de 55 à 85 % par les crédits des collectivités territoriales.

Ce n'est pas pour faire un acte de contrition ou montrer une modestie à l'égard de ces choses. C'est au contraire pour bien dire que quand nous analysons la politique culturelle de l'Etat en la matière, il est évident que la quasi-totalité des projets, à part quelques établissements nationaux importants que nous connaissons, ont tous depuis quelques années des services de relation avec les publics. Ils interviennent très pratiquement et très concrètement avec l'ensemble des associations caritatives ou solidarité qui ont des politiques réelles tournées vers la problématique de l'insertion et de la découverte des activités culturelles pour une population qui en est spontanément exclue, tant il est vrai que souvent l'exclusion est un phénomène de cumul de difficultés.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Ce qui fait que le ministère a été capable à un moment donné de répondre d'administration à administration. Nous avons mis en place des secteurs de conventionnement, de contractualisation entre le ministère de la justice et le ministère de la culture. Cela fonctionne bien sur les prisons. Faut-il intervenir dans ce domaine avec les moyens de l'Etat pour une population réduite ? C'est le débat auquel nous sommes confrontés aujourd'hui vis-à-vis d'une population plus large.

Notre réponse est infaillible. Elle a dit oui. Nous n'avons peut-être pas beaucoup évoqué aujourd'hui les problématiques de prévention par rapport à toutes ces difficultés dans cette journée. Néanmoins elles étaient présentes dans tous les esprits. Pour la culture, elles prennent un aspect différent.

Si vous intégrez une politique de prévention par rapport à l'exclusion dans le domaine de l'éducation et dans le domaine de la culture, nous nous retrouvons dans des problématiques beaucoup plus actives, plus dynamiques.

Sans qu'il ait pour autant, ce que nous reproche un certain nombre d'artistes ou les mandants du ministère de la Culture, une instrumentalisation de l'activité culturelle au bénéfice d'une activité sociale qui est la grosse problématique qui traîne depuis 30 ans.

Il se pose, pour nous, la problématique du rôle de l'activité sociale sous l'angle d'un ministère ou d'une activité culturelle. Nous sommes passés de cet acte fondateur d'un ministère pour la démocratisation de la culture à une activité beaucoup plus tournée vers les publics, non pas tant, comme il a été dit jusqu'à maintenant, dans une vision consumériste ou dans une vision d'enrichissement personnel, mais véritablement dans la vision suivante, évoquée sur le plan social mais pas trop dans les autres domaines.

C'est que si une personne est exclue, handicapée, malade, emprisonnée, il est évident que chacune étant porteuse d'une part de l'existence de cette situation de sa vie à l'intérieur d'une société solidaire, nous sommes amenés à tenir compte du fait qu'il est indispensable de donner la parole à ces personnes.

Nous ne sommes pas les mieux placés institutionnellement pour le faire mais nous sommes sans doute bien placés pour trouver un certain nombre d'intermédiaires, qui sont l'ensemble des organisations caritatives et de solidarité. Celles-ci, avec notre aide, ont pu renforcer des programmes sur les problématiques culturelles, en structurant leurs approches tant dans la formation de leurs bénévoles que dans la formation d'un certain nombre de salariés.

Je laisse de côté les 20 et quelques milliers d'emplois jeunes du ministère de la culture qui nous font souci aujourd'hui, dont il faudra traiter la sortie du système, même si elle se fait pour le moment avec des espoirs sérieux, nous aurons à faire face à des difficultés sans aucun doute.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

L'un des points sur lesquels j'insisterai, est que le secteur culturel est lui-même de plus en plus mobilisé pour travailler sur ces problématiques d'insertion sociale et professionnelle. Plusieurs textes de référence pour nous ont été des confirmations et peut-être des contraintes à un moment donné sur ce mouvement.

Ce sont les contrats de ville et d'agglomération dont nous faisons régulièrement partie mais dont nous déplorons souvent la faiblesse du volet culturel. Nous pensons qu'il existe là sans doute des manquements de notre part mais également un défaut de conviction à engager dans ce domaine.

Toutes les directions de notre ministère sont impliquées, peu ou prou, dans certains de ces volets, que ce soient les conservatoires, la musique ou le spectacle vivant, sans longuement aborder le problème patrimonial qui est l'un des plus lourds que nous aurons à gérer entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les plans départementaux d'insertion, la loi relative à la démocratie de proximité qui rapproche le pouvoir de décision des habitants, en créant des conseils d'arrondissement (sur ce plan le ministère de la culture ne va pas plus loin que la région en terme de déconcentration de ses services).

Aujourd'hui, certains préconisent, mais nous ne sommes pas encore très avancés sur le domaine, des antennes départementales qui permettraient d'être plus présents dans cette proximité où nous faisons à l'activité de la délégation. Par exemple à la langue française et aux langues de France pour aborder les questions de lutte contre l'illettrisme où l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme est impliquée, ou le spectacle vivant.

Vous avez fait allusion à plusieurs reprises à la réalité du monde du travail qui était pendant longtemps, et notamment à la fin du 19ème et pendant la première moitié du 20ème siècle, l'un des lieux de socialisation, de tissage du lien social, quoi que nous en pensions, que nous soyons favorables ou non à ceux qui se sont emparés de ces pouvoirs, que nous soyons partis d'un patron à l'époque du 19ème siècle qui s'occupait de la totalité de la vie personnelle de ses salariés jusqu'à des fonctions d'aujourd'hui.

Aujourd'hui, le discours tenu il y a 15 à 20 ans par les organisations syndicales représentatives, est plutôt tenu sur cet angle par les associations caritatives et de solidarité. C'est l'histoire de l'évolution récente de cette réalité sociale lourde et incontournable du travail. Elle fait que la représentation des salariés est faible. Les lois intervenues depuis 1982, pour une large part, donnent des responsabilités nouvelles à la représentation des salariés qui les a, pour une part, détournés ou écartés d'un véritable travail en matière culturelle.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Sur ce plan, ce que nous appelons la marchandisation éventuellement de l'activité culturelle, cette difficulté s'est trouvée renforcée par le fait de la délégation d'une responsabilité qui était bien celle d'élus représentatifs vers des structures associatives ou autres qui ont été appelées comme des sociétés ou des associations occasionnelles auxquelles nous faisons appel.

Aujourd'hui l'une de nos préoccupations, est que le développement du secteur marchand, je suis sensible à un certain nombre de choses dites par M. Daurat de ACCOR Services France, ne saurait se faire sans un accompagnement public qui l'encadre et en fixe les conditions. C'est le principe de l'exception et de la diversité culturelle qui est en jeu.

Si nous disons traditionnellement que la culture n'est pas une marchandise comme une autre, je dirai volontiers que la possibilité de débats, de rencontres, entre des systèmes qui favorisent la fréquentation culturelle ou l'émergence de nouvelles opérations culturelles avec des salariés ou des personnes exclues qui n'avaient pas ce droit à la parole, peuvent se retrouver avec des accompagnements.

C'est le cas de " Culture du cœur ", une organisation qui a été rassembleuse et qui tiendra une réunion prochaine à Avignon. Elle distribue à un certain nombre d'associations ou de personnes des places de spectacles non utilisées traditionnellement.

Le ministère de la culture a, sans doute, été le dernier à être partenaire de cette opération. Car il est convaincu qu'il n'existe pas d'activité d'insertion et de développement culturel sans qu'il y ait :

- une inscription dans la durée
- un accompagnement véritable des personnes qui bénéficient d'un certain nombre de prestations pour que nous trouvions la totale efficacité des choses.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Jean-Louis  
SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Merci Monsieur Rosevègue. Vous nous avez tous surpris, en apportant de la place du ministère de la culture un discours sincère, ouvert, stratégique. C'est très intéressant. Cela permet de bien montrer que nous avons plus une vision de l'insertion, qui ne s'arrête pas aux frontières des dispositifs et de l'insertion professionnelle.

Je souhaiterais que Jean-Baptiste de Foucauld intervienne. Il conclura, puisque c'est une grande voie autorisée de ce pays et que nous avons le bonheur d'accueillir.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

**M. Jean-Baptiste de  
FOUCAULD**  
Inspecteur général des  
Finances, Président de  
Solidarités nouvelles face  
au chômage

Merci. J'ai entendu beaucoup de choses intéressantes. Le débat d'aujourd'hui est un débat sur l'articulation entre les acteurs qui essaient de lutter contre l'exclusion et les politiques publiques qui leur fournissent des moyens.

Je voudrais faire quelques remarques sur cette notion d'insertion puis sur les projets en cours.

Quelqu'un a dit quelque chose d'intéressant tout à l'heure, à savoir qu'une société qui marche bien fait de l'insertion sans le savoir. Le fait d'avoir été obligé de mettre en place ce mot insertion puis tous ces dispositifs n'est pas bon signe pour la société. Nous devons partir de cette idée que nous sommes obligés de le faire, mais cela prouve qu'il y a quelque chose de naturel qui s'est perdu, un chaînon qui manque dans nos sociétés et que nous devons rétablir.

Je vois qu'il existe un côté un peu facile de dire cela. Mais c'est sans démagogie que je le fais. Nous risquons de re-fabriquer par petits morceaux une espèce d'homme artificiel. En écoutant, je me disais, nous avons inventé "l'homo economicus" et nous sommes en train d'inviter "l'homo inserus". Cela veut dire une espèce d'homme par étape qui va progressivement pouvoir rentrer dans les schémas de représentation bien clairs que nous avons et qui sont nécessaires, parce qu'il faut des instruments qui en même temps comportent des dangers.

J'ai envie de reprendre un mot qui est à la mode, à savoir que le monde n'est pas une marchandise. L'insertion non plus n'est pas une marchandise. Or, quand nous construisons des politiques publiques où nous visons des actions quantitatives, de masse, nous risquons de traiter un peu cela comme une marchandise. Cela veut dire que nous risquons d'avoir une vision d'efficacité de résultat, de sous-traitance, où nous mettons des outils qui vont à notre place faire ce que la société devrait faire. Nous ne devons jamais perdre de vue cette dimension, tout en sachant qu'elle est nécessaire.

Pour ne pas perdre de vue cette dimension d'injonction paradoxale qui existe dans toutes les politiques d'insertion, nous devons toujours revenir à une certaine vision de l'homme. Cela veut dire que nous pouvons prendre beaucoup, mais c'est une autre façon de parler de la fraternité. Pour se construire, l'homme a besoin de travailler, de gagner sa place dans la société, en produisant quelque chose d'utile pour les autres. Mais ce sont eux qui lui disent en quoi c'est utile. Il est obligé d'accepter des normes de productivité qui sont pénibles, d'accès difficiles.

Nous devons également donner à la personne une possibilité d'être dans le relationnel, c'est-à-dire de donner, de recevoir et de rendre. Tout le monde peut donner, recevoir et rendre. Celui qui donne ne fait pas que donner, il reçoit aussi.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Il existe une dimension anthropologique de l'insertion sur laquelle nous n'avons pas assez insisté. Quelqu'un disait tout à l'heure " cela ne sert à rien, c'est pour cela que nous allons continuer ". C'est très important qu'il y ait du gratuit, qu'il y ait dans cette démarche quelque chose de l'humain. Ce n'est peut-être pas nécessairement du gratuit complètement désintéressé.

Nous savons bien que dans cette logique anthropologique du lien social, nous donnons et recevons. C'est à la fois intéressé et désintéressé. Je vous renvoie au livre d'Alain Caillé sur l'anthropologie du don. Dans cette dimension relationnelle du donner - recevoir - rendre, nous ne sommes pas dans une logique de contrat. Une fois que nous avons donné et fait ce que nous avons à faire, nous ne nous devons plus rien. Dans le lien social, nous sommes en permanence en dette et en créance les uns vis-à-vis des autres et c'est ce qui fait que nous sommes liés.

Je pense qu'il existe une dimension spirituelle, symbolique, culturelle, de sens que l'insertion est aussi d'aider chacun à trouver le sens qui lui convient et à nous aider nous-mêmes à le trouver en même temps parce que c'est une question qui nous concerne tous.

Nous devons toujours avoir en vue cette triple dimension matérielle, relationnelle et spirituelle. Je prends le mot au sens très large. Il faut le prendre et le vivre en démocratie, si nous voulons éviter qu'il se vive de façon caricaturale, intégriste, communautariste.

Ces dimensions sont absolument essentielles. Les politiques publiques ont une propension à l'oublier, parce que ce n'est pas leur fonction première. Beaucoup d'entreprises d'insertion ne sont pas contre le fait que nous évaluons a posteriori leur action. Par contre, lorsque nous leur fixons des objectifs de résultat a priori, sous prétexte d'être efficaces dans l'insertion, nous savons que nous allons exclure ceux qui risqueront de faire obtenir de mauvais résultats et que nous aurons tendance à laisser de côté.

Nous ne devons pas confondre culture du résultat a priori et objectif de résultat a priori. Ce dernier consiste à se retourner contre l'objectif. L'évaluation a posteriori est indispensable pour améliorer les pratiques collectives.

J'ai quelques remarques sur notre position actuelle et le projet de loi. Nous sommes en train de passer à côté d'une grande occasion. Nous aurions dû essayer de construire ensemble quelque chose à partir de maintenant. Nous avons fait plus de 13 ans de pratique, s'il s'agit du RMI, un peu plus d'une vingtaine d'années, s'il s'agit d'insertion. C'est dommage que nous n'ayons une vraie éthique de la discussion pour construire ce projet.

Je le dis, malgré les efforts méritoires de Monsieur Seillier qui essaie de rattraper le train qui est parti. Celui-ci n'est pas parti d'en bas mais d'en haut. Nous avons néanmoins un problème.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

La fameuse question de l'accès de tous au droit de tous, selon la belle formule de la loi contre les exclusions, passe par la responsabilité de tous. Tant que nous n'aurons pas fait comprendre que nous sommes tous responsables de cette question, je reviens à cette question de naturalité de l'intégration, nous aurons des échecs. Tout le monde est concerné et doit en faire sa chose. Je ne dis pas son objectif prioritaire, car chacun en a, les entreprises doivent produire etc. Mais c'est un objectif presque de premier ordre pour chacun, si nous voulons éviter les désastres sociaux qui sont potentiellement devant nous.

La question est de savoir si nous allons réparer ce que nous n'avons pas bien su faire avec le RMI. Le RMI était une bonne loi que nous avons mal appliquée. Que manque-t-il dans le RMI ? Il n'est plus piloté ni évalué. Nous avons très peu d'échanges de bonnes pratiques d'organisation qui permettraient d'échanger pour savoir les bonnes et les mauvaises pratiques. Nous n'avons pas vraiment travaillé sur le contrat d'insertion. Tout le monde devrait avoir un contrat d'insertion. L'article 2 de la loi sur le RMI est extrêmement clair.

Le mot " contrat " est-il le bon ? Je préférerais que nous parlions d'engagement d'insertion. Un contrat est quelque chose de clair et net. Nous l'appliquons ou nous ne l'appliquons pas. Il est sanctionné par un juge. Nous voyons que pour gérer la fameuse conditionnalité, sur laquelle nous aurions beaucoup à échanger ou construire les conditions de la juste conditionnalité. C'est-à-dire la conditionnalité proportionnelle à ce que la société peut offrir, à ce que la personne peut supporter.

Ce n'est pas vraiment du contractuel. C'est de l'engagement réciproque avec des mécanismes d'arbitrage. Puis nous n'avons pas assez de mobilisation collective autour de tout cela.

Ce que nous sommes en train de construire suffit-il ? Je n'en suis pas sûr, parce que la question est de savoir comment nous allons mobiliser les départements. Ne faudrait-il pas avoir un dispositif qui évalue leur action a posteriori ? Pourquoi pas un bonus malus ?

L'insertion implique des moyens. Si nous voulons que chaque bénéficiaire ait un vrai contrat d'insertion, il nous faudra des moyens humains. Je m'occupe avec d'autres amis de solidarité face au chômage où une de nos activités côté création d'emplois est d'accompagner des personnes. C'est un processus long et compliqué.

Vont-ils mettre ou pas ces moyens humains en place ? Nous n'en savons rien. Je pense que la décentralisation ne doit pas être une façon de se défausser du problème. Elle doit être une façon de responsabiliser.

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Il existe un modèle de coopération entre Etat et département à inventer. C'est-à-dire mécanisme d'évaluation et de stimulation, de récompense, peut-être de pénalisation.

Je pense aussi que sur tout ce domaine du contrat d'insertion, nous devons être clairs. Ou nous l'abandonnons ou nous le mettons vraiment en place. Comment organisons-nous cette conditionnalité dans l'engagement entre la collectivité qui propose et le bénéficiaire qui s'engage. Comment est-il discuté, négocié ? Comment associons-nous les intéressés à cette gestion ?

Il n'est pas normal que les allocataires bénéficiaires du RMI ne soient représentés dans les commissions locales d'insertion. Ils votent pour les députés. Ils élisent indirectement les sénateurs mais sur ce qui les concerne, ils n'ont pas tellement voix au chapitre. C'est étrange.

Le RMA (Revenu minimum d'activité) est un grand mot. C'est beau mais ce n'est pas ce que nous faisons. C'est ce qui a été vendu politiquement. En réalité, c'est un contrat de plus qui s'ajoute aux autres et qui a plutôt moins de droit que ceux qui existent. En matière de retraite, cela tombe mal d'avoir un contrat qui ne donne pas des droits équivalents au CES ou au CEC. Nous devons en deuxième lecture corriger cela. Le Sénat y veillera sûrement. Je ne sais pas ce qui se passe à l'Assemblée Nationale. Vous savez que les chômeurs indemnisés valides n'ont pas de salaire mais des indemnités de retraite.

C'est vrai également pour l'ASS. Nous ne le disons pas assez dans le débat, parce que les gens se disent que les chômeurs ne valident plus. Ils ont du mal à comprendre que nous augmentions la durée de cotisation. Par contre, il existe des problèmes non réglés pour les personnes au RMI après un an. Pour ceux qui restent longtemps, ils vont avoir de gros problèmes, si nous ne prenons une mesure.

Je serais pour que nous nous donnions du temps pour travailler et pour réfléchir. Pour terminer, nous ne pouvons pas mener cette politique sans action d'ensemble sur la société. Nous avons une vision de société derrière tout cela. Cela ne peut être un compartiment et nous faisons autre chose dans le reste de la société.

Pour éviter la schizophrénie dans cette matière, une question des inégalités excessives est posée dans nos sociétés. Nous sommes face à la question de savoir si la priorité est l'emploi. Je suis heureux que le problème revienne sur la place publique à l'occasion du débat sur les retraites, à condition que nous nous mobilisions pour réussir notre pari sur l'emploi.

Il existe une tension entre emploi et revenu. Faut-il baisser l'impôt sur le revenu ou faut-il avoir des contrats aidés en quantité suffisante et avec l'ensemble des droits sociaux ?

## Les nouveaux leviers de l'insertion sociale et culturelle

Nous avons inventé de nouvelles régulations. Comment la société peut-elle être articulée avec le travail social, pour que tout ceci fonctionne en synergie ? Nous avons devant nous de gros enjeux. La lutte contre l'exclusion implique à la fois une action de résistance à l'exclusion. Pas résistance à n'importe quoi, résistance sociale immobiliste. Elle implique de chercher une nouvelle régulation et une petite part d'utopie.

Ce sont les trois cultures du développement humain, mais je constate que cela marche dans ce domaine et éclaire peut-être le chemin qu'il nous faudrait essayer de mieux suivre. Car notre société ne va pas bien. Si nous ne réussissons pas mieux tout ce que nous avons essayé de faire dans ce domaine, nous allons vers de graves troubles sociaux.

Monsieur Seillier va clôturer nos travaux.

**M. Jean-Louis SANCHEZ**

Délégué général  
de l'ODAS,  
Directeur éditorial du  
Journal de l'Action Sociale

Je n'ajouterai rien. Cela pourrait être interprété comme étant un plaidoyer en réponse. C'est ce que je ne souhaite pas faire. J'adhère à ces observations, à cet élargissement de la problématique. Car c'est sur cette toile de fond de réflexion que se pose le problème avec les contraintes qui sont celles des uns et des autres dans la position qui est la leur. Ne surtout pas oublier cette réflexion fondamentale est, à mon avis, la meilleure conclusion de cette journée.

**M. Bernard SEILLIER**  
Sénateur, Président du  
Conseil national  
des politiques de lutte  
contre la pauvreté et  
l'exclusion sociale (CNLE)



## Bien-être et Performance

Pour concilier les aspirations personnelles des salariés et les contraintes de productivité de l'entreprise, Accor Services conçoit, développe et gère des solutions innovantes.

Notre offre de produits et de services est organisée autour de trois dimensions clés des ressources humaines : Faciliter la Vie, Développer le Bien être, Améliorer la Performance.

Dans 32 pays, plus de 280 000 entreprises et collectivités et 13 millions de salariés nous font confiance.

Accor Services est le 2ème métier stratégique du groupe Accor.

