

REVENU MINIMUM D'ACTIVITÉ OPPORTUNITÉ OU RISQUE ?

par *Frédérique Minet* *

Quinze années après la création du RMI (1), la loi du 18 décembre 2003 a confié le pilotage de cette mesure aux Départements, en même temps qu'elle a créé le Revenu Minimum d'Activité (RMA) et sa déclinaison en Contrat d'Insertion : le CI-RMA. Quelles principales tendances peuvent-elles être relevées dans l'attitude des Conseils généraux à l'égard de cette disposition, dont l'application est encore en phase de démarrage ?

Destiné aux bénéficiaires du RMI, le CI-RMA est un contrat à durée déterminée, renouvelable jusqu'à 18 mois, d'une durée hebdomadaire minimum égale à un mi-temps. Ledit contrat peut s'effectuer chez un employeur du secteur marchand ou non-marchand. À travers ce nouveau contrat, l'ambition du gouvernement est de « transformer l'assistance en activité » (2). En effet, pour la première fois, un minimum social va constituer la part de base du salaire versé à ce nouveau salarié « singulier » que devient l'allocataire. L'employeur viendra compléter mensuellement cette rémunération, au prorata des heures travaillées, jusqu'au SMIC minimum, cette deuxième partie étant seule soumise à cotisations sociales (3).

Pour les Conseils généraux de gauche majoritaire, ce dispositif constitue un nouvel effet d'aubaine pour le patronat dans la mesure où la rémunération du salarié en CI-RMA est en bonne partie couverte par l'allocation RMI versée à l'employeur. Pour les Conseils généraux de droite, le RMA se présente comme une nouvelle chance d'insertion pour les allocataires du RMI, pour lesquels le système précédent, même s'il a joué son rôle de filet protecteur, n'a pas atteint ses objectifs en matière de retour au monde du travail.

Le CI-RMA est porteur de multiples interrogations : ses contours administratifs et législatifs n'en font-ils pas une sorte de sous-contrat pour des sous-salariés ? N'est-il pas facteur d'une hyper-exclusion pour les allocataires qui en seront exclus ? Quel sera le rôle ou l'absence de rôle laissé aux allocataires dans ce dispositif ? Et *quid* de l'obligation contractuelle faite à la collectivité d'accompagner les parcours (4) ?

Le Président du Conseil général, nouveau pilote

Les Départements sont désormais légitimés à s'intéresser à la question de l'accès à l'emploi de leurs ressortissants, même si, paradoxalement, ils ne disposent pas des compétences institu-

*Chargée d'études,
Economie &
Humanisme*

(1) Selon la loi, votée en décembre 1988, entrée en application en janvier 1989, « toute personne dont les ressources n'atteignent pas le montant du revenu minimum, qui est âgée d'au moins vingt-cinq ans ou qui assume la charge d'enfants, et qui s'engage à participer aux actions définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit au Revenu Minimum d'Insertion ».

(2) Jusqu'à présent, le RMI était un minimum social destiné à réduire la pauvreté. Versé aux allocataires sous condition de ressources par la Caisse d'Allocations Familiales, il ne nécessitait aucune contrepartie d'activité par le bénéficiaire.

(3) Le Ministre Jean-Louis Borloo a prévu, dans son plan de cohésion sociale, de revoir la protection sociale des salariés en CI-RMA.

(4) À l'initiative d'Economie & Humanisme, une rencontre s'est tenue le 26 mai 2004 entre pilotes et acteurs en Rhône-Alpes pour débattre des questions posées par le RMA ; et notamment celle-ci : aujourd'hui le dispositif existe, qu'en faisons-nous ?



tionnelles. Pour les départements qui considèrent le CI-RMA comme une opportunité, l'enjeu réside dans la définition d'une stratégie politique et dans sa mise en œuvre opérationnelle avec les partenaires du territoire qui partagent les mêmes objectifs (5). D'autres départements sont réservés et voient dans le RMA un substitut au droit commun ; pour ne pas rester dans l'immobilité, ils examinent d'autres voies. D'autres encore se donnent du temps pour approfondir le dossier ou conduire un diagnostic des bénéficiaires et de leur potentiel au regard de l'emploi.

Car la cible potentielle du RMA paraît claire : ce sont les personnes les plus proches de l'emploi. Les années de forte croissance, 2000-2002, ont montré comment les bénéficiaires du RMI sont devenus d'un coup plus « employables » ! Une démarche à partir des publics s'avère donc nécessaire pour prendre en compte leurs besoins et aspirations. Le diagnostic s'impose aussi pour veiller à ce que ceux qui ne sont pas « formatés » pour l'emploi salarié, et sont plus utiles, pour eux-mêmes et pour la société, hors de l'entreprise, ne soient pas conduits à l'échec.

Quant au choix du secteur d'activité ou du type d'entreprise autorisée à signer des CI-RMA, il résulte avant tout du positionnement politique adopté par les élus départementaux. Certains départements ont retenu l'option des entreprises de production, celles qui sont *a priori* le plus à même de pérenniser le contrat d'insertion ; d'autres portent au contraire leur choix vers le secteur de l'Economie Sociale et Solidaire, le milieu associatif ou les collectivités locales.

À l'échelon local, le RMA apparaît comme un pari à gagner ! Les collectivités territoriales sont inscrites dans le développement économique et y sont très attachées, car les territoires croisent les questions de mobilisation économique et de cohésion sociale. Même s'il est marginal en termes de bénéficiaires concernés, le RMA se dessine, pour les Conseils généraux, comme un levier pour une adéquation entre activité du territoire et valorisation de sa ressource humaine (6).

Mais un autre point sensible se profile : en passant la main aux départements, l'État abandonne le rôle d'arbitre qu'il avait sur le dispositif RMI. Pour les bénéficiaires, le risque est donc grand d'un traitement inégal en fonction de la géographie politique nationale (7). Désormais la charge financière du dispositif incombe entièrement aux départements ; les moyens sont-ils à la hauteur des enjeux ? Nombre de services, assurés précédemment sans débours, se sont transformés en prestations de services payantes (8). Les postes hier co-financés par l'État sont passés entièrement à la charge des départements. D'autres coûts induits par le RMA pèsent également sur le budget des Conseils généraux. De nouvelles ressources sont donc à trouver pour faire face aux exigences de réussite du RMI-RMA. Et la meilleure garantie pour éviter les disparités réside dans l'observation, la surveillance, l'évaluation des résultats.

(5) Des expérimentations ont déjà été lancées sur certains sites.

(6) Désertification, vieillissement des actifs, baisse de la population active, métiers en tension, etc. préoccupent les Conseils généraux.

(7) A titre d'exemple, les départements avaient jusqu'à présent l'obligation de budgéter 17 % du montant global de l'allocation de l'année n-1 pour financer des actions d'insertion. En 2005, suite à la Loi du 18.12.03, il est prévu que ce verrou saute. Les départements auront donc toute liberté pour activer (ou non) l'insertion de leurs allocataires.

(8) À titre d'exemple, la Caisse d'Allocations Familiales, qui servait gratuitement l'allocation pour le compte de l'État jusqu'à présent, demande parfois des financements complémentaires. L'ANPE a élaboré pour la première fois de son histoire une offre de service adressée au Présidents de Conseils Généraux.

Quelles conditions pour réussir ?

Des départements ont mis en place les dispositions permettant de contourner une partie des risques liés au CI-RMA : certains ont décidé de prendre en charge les cotisations Assedic ou retraite des salariés en CI-RMA ; d'autres ont situé le volume de travail hebdomadaire au-delà de 28 heures ; d'autres encore ont choisi, au delà de la prise en charge salariale, d'accompagner financièrement les contrats signés dans les associations.

L'accompagnement dans le parcours, les possibilités de formation et d'accès à l'emploi, la capacité de l'intervenant social référent de chaque titulaire à se mobiliser, l'implication de l'entreprise dans le tutorat, l'évaluation des résultats..., autant d'éléments qui apparaissent comme le fondement du « cahier des charges » à mettre en place par les départements.

Avec l'obligation de résultat, le Conseil Général se trouve dans une posture nouvelle d'animateur actif de réseau autour de l'insertion. Outre la mise en place d'une coopération de qualité avec ses partenaires, des actions plus inventives s'imposent pour que se rencontrent enfin le social et l'économique (9).

Les travailleurs sociaux sont concernés les premiers par les nouvelles attributions de l'institution, par l'accompagnement social des publics et la mise en dynamique du parcours des accompagnés. Ils apparaissent comme un soutien invisible des entreprises pour le maintien dans l'emploi. Les partenaires de l'accompagnement emploi-formation, le Service Public de l'Emploi, et notamment l'ANPE, seront essentiels à mobiliser pour mettre en relation candidats et employeurs et favoriser la continuité dans l'emploi.

La mise en place du RMA se distingue des positionnements politiques de type « tout ou rien » ; elle s'apparente à une recherche-action à conduire par les Départements en lien avec les divers territoires et leurs acteurs... Si le RMA s'accompagne d'un certain nombre de menaces, ceux-ci semblent décidés à agir. Les uns pour montrer que les choses sont possibles au niveau local, dans le lien avec les entreprises ; les autres pour pallier les dérives évoquées précédemment.

Sans trop d'enthousiasme ou de pessimisme, mais avec lucidité, le RMA apparaît donc comme un outil à mobiliser avec parcimonie pour réguler l'adéquation entre offre et demande sur des petites opérations ponctuelles, bien ciblées et bien encadrées, au regard des besoins et des enjeux des territoires.

Frédérique Minet

(9) Des actions spécifiques nous semblent essentielles à mettre en place sur le fond ; à titre d'exemple, celles liées aux représentations des allocataires du RMI que peuvent avoir les milieux économiques, ou d'autres encore portant sur la stratégie de recrutement des entreprises (surqualification des postes...).