

Contrats d'insertion et sortie du RMI

Évaluation des effets d'une politique sociale

Jean-Paul Zoyem*

Interrogés en septembre 1998, deux allocataires du RMI sur cinq au 31 décembre 1996 déclarent qu'ils n'ont jamais signé de contrat d'insertion sociale ou professionnelle depuis qu'ils sont dans le dispositif, alors qu'ils devraient, selon la loi, en avoir signé dans les trois mois suivant la perception de l'allocation. L'insertion professionnelle apparaît comme l'objectif prioritaire des contrats d'insertion : neuf signataires sur dix déclarent qu'au moins un de leur contrat portait sur l'accès à l'emploi.

La proximité du marché du travail est un facteur favorable à la contractualisation sur l'emploi : la propension à signer des contrats sur l'insertion professionnelle est plus forte pour les jeunes et les diplômés. Elle est aussi d'autant plus forte que l'environnement économique est favorable : les allocataires résidant dans un département à faible taux de chômage ou avec une faible proportion d'allocataires du RMI ont plus de chance d'en signer.

L'effet des contrats d'insertion professionnelle sur la sortie du RMI est contrasté : ils favorisent la sortie du RMI par des emplois aidés du type CES, mais n'augmentent pas sensiblement les chances d'accéder aux emplois du secteur marchand, notamment à temps plein. Pour ces emplois, ce sont les caractéristiques individuelles (âge, qualification, état de santé, etc.) qui jouent le rôle le plus déterminant. Par ailleurs, les chances de sortir du RMI diminuent au fur et à mesure que la présence dans le dispositif s'allonge. Enfin, un allocataire qui perçoit à nouveau le RMI après être sorti du dispositif voit diminuer ses chances d'en ressortir.

* Jean-Paul Zoyem fait partie de la division Redistribution et politiques sociales du département des Études économiques d'ensemble de l'Insee.

Les noms et dates entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.

Au terme de la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le Revenu minimum d'insertion (RMI), toute personne qui demande le RMI s'engage à participer aux actions nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle. Ces actions, définies conjointement par le travailleur social et le bénéficiaire, sont formalisées dans un contrat d'insertion, qui doit être signé entre ce bénéficiaire et le président de la Commission locale d'insertion (CLI) dans les trois mois qui suivent la mise en paiement de l'allocation. Elles concernent l'allocataire et éventuellement ses ayants droit.

Une enquête (1) en trois vagues de l'Insee (cf. encadré 1) auprès d'un échantillon représentatif de bénéficiaires du RMI au 31 décembre 1996 permet de suivre l'évolution des allocataires sur 21 mois (de janvier 1997 à septembre 1998) et de repérer ceux qui ont signé un ou plusieurs contrats d'insertion depuis leur entrée dans le dispositif. Selon cette enquête, seuls deux allocataires sur cinq ont signé au moins un contrat d'insertion depuis qu'ils sont au RMI (cf. encadré 1 pour une comparaison avec le taux de signature publié par la Délégation interministérielle au RMI (Dirmi)). Par la taille de l'échantillon et le contenu des questions posées, cette enquête constitue une source importante d'information sur les bénéficiaires du RMI, en particulier ceux qui ont signé un contrat d'insertion. Jusqu'à présent, la seule enquête nationale suffisamment renseignée sur les contrats d'insertion était le panel des allocataires réalisé par le Cerc en 1992 (Euvrard, Paugam et Lion, 1991). Les informations disponibles à la Dirmi ne fournissent en effet que des données très agrégées sur le nombre de signataires. Pour sa part, le rapport réalisé par le Credoc en 1996 (Aldeghi, 1996) porte uniquement sur les allocataires entrés au RMI au premier semestre 1995 et ne permet pas d'analyser la contractualisation sur une période suffisamment longue.

Pour comprendre ce qui distingue la population des signataires de contrat d'insertion de l'ensemble des allocataires, on cherche, dans un premier temps, à caractériser le profil des signataires de contrats d'insertion, en fonction notamment de l'objectif principal du contrat. Puis, dans un second temps, on étudie les facteurs influençant la sortie du dispositif, en particulier la signature d'un contrat d'insertion. Cette analyse repose essentiellement sur l'exploitation des données de la troisième

vague (septembre 1998) de l'enquête RMI réalisée par l'Insee (2).

Les signataires des contrats d'insertion

En septembre 1998, 43 % des allocataires au 31 décembre 1996 déclarent avoir signé un ou plusieurs contrats d'insertion depuis leur entrée au RMI (cf. encadré 1). Cette proportion n'est pas sensiblement différente entre les allocataires qui ne percevaient plus le RMI au moment de l'interrogation (43 %) et ceux qui en bénéficiaient encore (44 %).

Toutefois, cette proportion ne représente pas la probabilité de signer un contrat d'insertion pour une personne qui entre au RMI. En effet, l'échantillon a été tiré dans un fichier de stock. Il ne sélectionne donc, dans les cohortes les plus anciennes, que les allocataires ayant passé des durées longues au RMI. Ainsi, dans l'hypothèse où les signataires du contrat d'insertion sortiraient plus rapidement du dispositif, la proportion de signataires de contrat dans le fichier de stock sous-estimerait la proportion qui serait observée dans l'ensemble des cohortes (cf. *infra* l'encadré 4 sur les limites inhérentes à l'exploitation des données de stock).

L'accès à l'emploi comme mode privilégié de l'insertion sociale

Parmi les bénéficiaires du RMI au 31 décembre 1996 qui ont signé un ou plusieurs contrats d'insertion, près de neuf sur dix déclarent qu'au moins un de leurs contrats prévoyait la recherche d'un emploi (cf. graphique). Pour comprendre cette importante proportion, précisons qu'en pratique, un contrat peut contenir plusieurs objectifs. Mais il est aussi possible que des contrats de contenus différents se succèdent dans le temps. Par exemple, un premier

1. Cette enquête réalisée par l'Insee à la demande de la Délégation interministérielle au RMI (Dirmi) a bénéficié de la collaboration de la Drees, de la Cnaf, du Cserc et de la Dares.

2. Les exploitations relatives aux contrats d'insertion sur la deuxième vague (janvier 1998) sont présentées dans le document de travail n° 9909 de la DESE. Du fait de l'attrition des effectifs (de 3 415 à la deuxième vague à 3 022 à la troisième) et de la différence de période d'observation, des écarts peuvent être observés entre les chiffres présentés ici et ceux contenus dans le document de travail. En particulier, la proportion de signataires de contrats d'insertion est de 43 % en troisième vague contre 39 % à la précédente, des contrats supplémentaires ayant été signés entre janvier et septembre 1998.

Encadré 1

L'ENQUÊTE SUR LE DEVENIR DES ALLOCATAIRES DU RMI

À la demande de la Délégation interministérielle au RMI (Dirmi), l'Insee a réalisé, avec la collaboration de la Drees, de la Cnaf, du Cserc et de la Dares, une enquête sur le devenir des allocataires du RMI. Il s'agit d'une enquête de panel réalisée en trois vagues auprès d'un échantillon de bénéficiaires du RMI au 31 décembre 1996, tiré du fichier des CAF métropolitaines (ceux de la Mutualité sociale agricole (MSA), soit 2,3 % de l'ensemble des bénéficiaires du RMI ne sont pas représentés).

Une enquête de panel réalisée en trois vagues

Le tableau suivant présente le processus de tirage de l'échantillon.

L'objectif de l'enquête étant le devenir, notamment professionnel, des bénéficiaires du RMI, le tirage en vague 1 a consisté à surreprésenter les bénéficiaires susceptibles de sortir à court terme du dispositif (Afsa, 1999a). Est considérée « en voie de sortie du RMI », toute personne ayant déclaré en vague 1 ne pas avoir touché le RMI en août et septembre 1997, ou ne plus être au RMI, ou avoir travaillé en septembre 1997 (Eneau et Guillemot, 2000).

La limitation de l'enquête en vague 2 à 4 318 individus est liée aux contraintes financières. Au cours de la première vague de l'enquête (septembre-octobre 1997), un volet très restreint de questions a été posé, notamment sur la perception ou non du RMI depuis le début de l'année, l'exercice d'une activité et la composition du ménage. Les questions posées lors des deux autres vagues permettent, entre autres, d'analyser les conditions de sortie du RMI et la situation des allocataires par rapport au marché de l'emploi, de décrire les conditions de vie, les caractéristiques socio-démographiques, la situation financière, l'état de santé et la sociabilité.

Les objectifs des contrat d'insertion : accès à l'emploi, à une formation ou aux soins de santé par exemple

L'enquête permet de repérer les allocataires qui ont signé un ou plusieurs contrats d'insertion depuis leur entrée au RMI (au cours du dernier passage pour ceux qui y ont été plusieurs fois). Lors de l'interview, il est demandé à l'enquêté de préciser l'ensemble des objectifs assignés à son contrat (ou à ses contrats) : accès à un emploi, à un stage de formation ou à une activité d'insertion, amélioration des conditions de logement, accès aux soins de santé, réalisation des démarches administratives et autres.

L'objectif d'accès à l'emploi est décrit par quatre questions : inscription à l'ANPE, recherche d'un emploi aidé du type contrat emploi-solidarité (CES), recherche d'un autre type d'emploi, montage d'un projet professionnel. Chacun des autres objectifs mentionnés est décrit par une seule question.

Quelques questions permettent de savoir ce que l'allocataire pense de sa situation à court terme. Celui qui est encore au RMI doit dire s'il pense sortir du dispositif au cours des prochains mois. Inversement, un allocataire déjà sorti doit dire s'il risque de redemander le RMI dans les prochains mois. Si un allocataire est sorti après avoir signé un ou plusieurs contrats d'insertion, on lui demande aussi s'il pense que ce contrat a été utile pour sortir du RMI.

En revanche, l'enquête ne permet de connaître ni la date de signature du contrat, ni le nombre de contrats, ni l'ordre dans lequel se sont succédés les contrats. Enfin, on ne sait pas si les emplois trouvés s'inscrivent dans le cadre du contrat d'insertion.

L'échantillon de cette enquête ayant été tiré d'un fichier de stock, l'analyse des données nécessite parfois des traitements spécifiques. →

Fin décembre 1996	Septembre-Octobre 1997 (vague 1)	Janvier-Février 1998 (vague 2)	Septembre-Octobre 1998 (vague 3)
882 047 allocataires CNAF en métropole au 31 décembre 1996	Interrogation de 10 003 allocataires tirés en décembre 1996		
	Répondants : 7 953 dont 1 952 en voie de sortie du RMI (n'ont pas perçu l'allocation au moment de l'interrogation)	Interrogation de 4 318 allocataires (dont les 1 952 en voie de sortie du RMI à la vague 1 et 2 366 autres tirés parmi les non-sortants)	
		Répondants : 3415	Interrogation des 3 415 (et de 500 non-répondants de la vague 2)
			Répondants : 3 167 dont 3 022 sur les 3 415 et 145 sur les 500

contrat sur la santé ou le logement peut être suivi d'un contrat sur la recherche d'un emploi. La durée d'un contrat varie selon le temps estimé nécessaire à la réalisation de l'objectif qui lui est assigné.

La moitié des signataires de contrat d'insertion mentionnent également la recherche d'un stage de formation ou d'une activité d'insertion, ce qui en fait le deuxième mode d'insertion après l'accès à l'emploi. Viennent ensuite l'aide à la réalisation de démarches administratives ou à l'accès aux soins de santé : un signataire de contrat d'insertion sur quatre. En revanche, l'insertion par la recherche (ou l'amélioration) d'un logement n'est évoquée que dans 12 % des cas (3).

La primauté des stages de formation sur les autres modes d'insertion reflète la proximité de ce thème avec la recherche d'emploi : 46 % de bénéficiaires de contrats d'insertion évoquent simultanément les thèmes de formation et de recherche d'emploi, soit 89 % de l'ensemble de personnes dont les contrats portent sur les

stages de formation (cf. graphique). Par ailleurs, la formation peut être dans certains cas une préparation à l'insertion professionnelle : 23 % des allocataires qui ont un emploi en janvier 1998 déclarent avoir fait un stage de formation avant cet emploi.

Ainsi, malgré l'obligation légale à laquelle sont soumis tous les allocataires, seule une partie d'entre eux signent effectivement un contrat d'insertion. La non-contractualisation peut incomber soit à l'allocataire qui, connaissant l'existence du contrat d'insertion, se refuse à en solliciter – tous les allocataires ne connaissent toutefois pas ce dispositif (Lefevre et Zoyem, 1999) – soit aux services compétents qui ne l'ont pas convoqué à ce sujet. Il est vraisemblable, notamment en cas de surcharge de

3. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette faible contractualisation : d'une part, le recours direct aux dispositifs spécialisés (par exemple le Fonds de solidarité logement (FSL)) dans ce domaine et, d'autre part, les difficultés que les allocataires peuvent éprouver à assumer les charges d'un logement, compte tenu de leur niveau de revenus.

Encadré 1 (suite)

Taux de contrats signés (Insee) ou taux de contrats en cours de validité (Dirmi)

Dans l'enquête de l'Insee, la *taux de contrats signés* représente la part, parmi les allocataires payés au 31 décembre 1996, de ceux qui ont déclaré, lors de la troisième vague d'enquête (septembre 1998), avoir bénéficié d'un contrat d'insertion depuis qu'ils sont au RMI. Ce taux, qui s'élève à 43 %, intègre à la fois les contrats en cours de validité et ceux déjà arrivés à terme.

Pour sa part, la Délégation interministérielle au RMI (Dirmi) mesure, à partir des données administratives, le taux de *contrats en cours de validité* comme le rapport entre les contrats en cours de validité et le nombre d'allocataires payés depuis plus de trois mois. Ce taux était de 53 % en décembre 1997, soit plus élevé que celui défini à partir de l'enquête (43 %). Ce résultat est contre intuitif : en effet, le nombre de contrats en cours de validité est inférieur au nombre de contrats signés depuis l'entrée dans le dispositif. Mais, les deux taux se rapportent à deux champs différents : l'un porte sur l'ensemble des allocataires et l'autre sur ceux présents dans le dispositif depuis plus de trois mois.

Pour rendre la définition de la Dirmi plus comparable à celle de l'enquête, on peut faire (à partir des données Dirmi) le rapport entre le nombre de contrats en cours de validité au 31 décembre 1996 et l'effectif total des allocataires à la même date. Il serait alors de l'ordre de

45 %, soit toujours supérieur au taux issu de l'enquête, même s'il s'en rapproche considérablement. Ce qui montre que la différence entre les deux taux peut aussi s'expliquer par d'autres facteurs tel que le mode de collecte (données d'enquête contre sources administratives) :

- la méconnaissance des différentes composantes du dispositif par les allocataires peut conduire à minorer les contrats d'insertion dans les données d'enquête. Il est probable que la formulation à travers un contrat de l'aide à l'insertion ne soit pas toujours bien identifiée par les allocataires, ou clairement expliquée par les services concernés. Autrement dit, les travailleurs sociaux annoncent-ils toujours de façon précise que l'aide à la recherche d'emploi ou de logement qu'ils proposent fait partie d'un contrat d'insertion ?

- les données de l'enquête peuvent être biaisées car elles font appel à la mémoire des enquêtés ; or certains ont pu oublier qu'ils ont déjà signé un contrat d'insertion dans le passé. D'ailleurs, 4 % des allocataires ne savent pas s'ils ont déjà signé un contrat d'insertion ou non (ils sont inclus parmi ceux qui n'ont pas signé de contrat d'insertion). Ce problème de mémoire se pose de façon plus accentuée quand il faut dater les événements. En comparant par exemple, la date d'ouverture du droit au RMI déclarée par l'enquêté à celle fournie par la Cnaf, on constate que 52 % des allocataires se trompent de plus de six mois sur cette date. Ces erreurs de mémoire augmentent avec l'ancienneté dans le dispositif (Afsa, 1999).

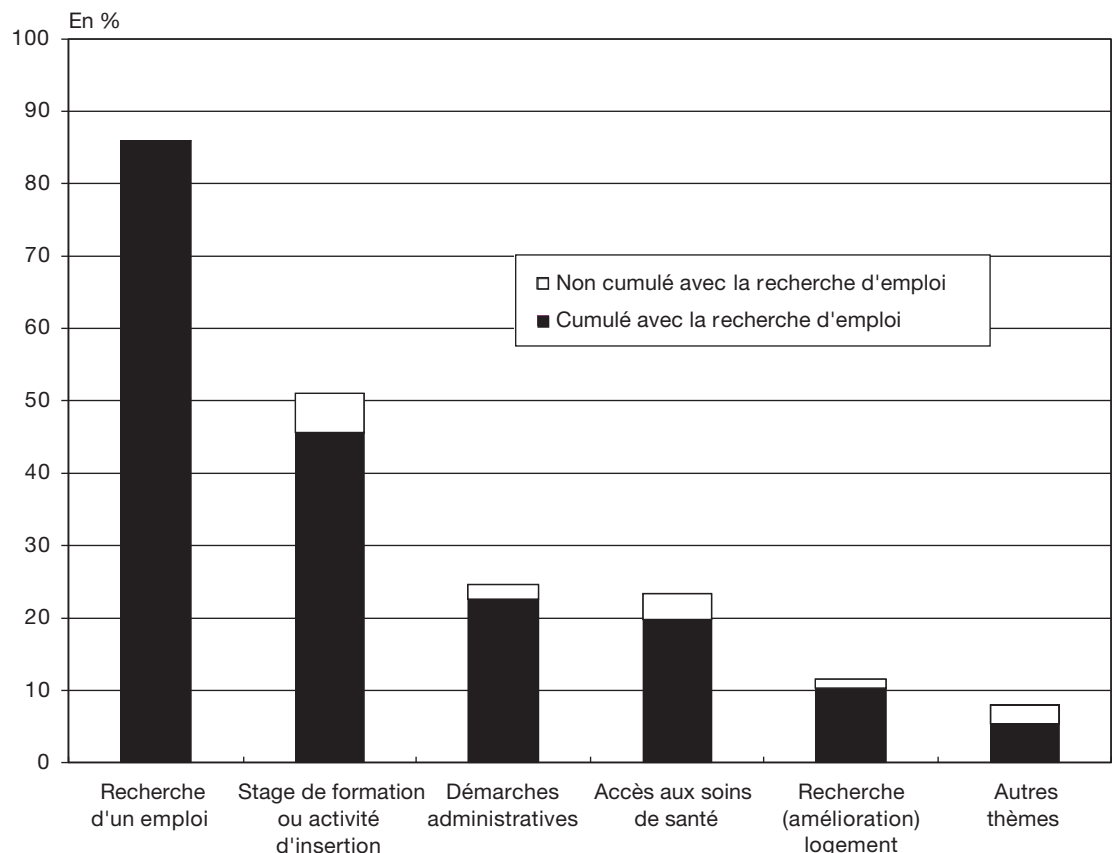
travail, que les services chargés de la contractualisation sollicitent plus souvent certaines catégories d'allocataires que d'autres dans le cadre de la contractualisation. La complexité du dispositif peut aussi contribuer au renforcement de cette sélection, notamment en défavorisant la contractualisation chez les allocataires les moins aptes à maîtriser les différentes procédures.

En effet, de la demande du RMI à la signature du contrat d'insertion, l'allocataire est en contact avec au moins trois interlocuteurs différents dans au moins deux des trois ou quatre organismes intervenant dans le dispositif (cf. encadré 2). Couplée avec un faible conditionnement de l'allocation à la signature de contrat d'insertion, cette complexité incite vraisemblablement peu à la contractualisation. Pour suspendre l'allocation du RMI du

fait de la non-signature du contrat ou du refus de son renouvellement, il faut que l'allocataire ait préalablement été convoqué à cette fin, et relancé à trois reprises (comme le prévoit la loi) sans succès (4). Ainsi, tant qu'il n'est pas convoqué pour signer un contrat d'insertion, l'allocataire peut continuer à percevoir l'allocation. La gestion séparée du dispositif RMI entre d'une part le volet allocation confié aux organismes gestionnaires que sont la Caisse d'allocations familiales (CAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA) et d'autre part le volet insertion géré par la CLI, joue en faveur de ce faible conditionnement.

4. En 1997, 28 500 suspensions-sanctions ont été prononcées, soit 4 % des 711 000 contrats signés ou renouvelés dans l'année. Le nombre de refus de contrats n'ayant pas donné lieu à une suspension de l'allocation n'est pas connu.

Les objectifs des contrats d'insertion



Lecture : 23,4 % des contrats ont porté sur l'accès aux soins de santé dont 19,8 % cumulativement avec la recherche d'emploi et 3,6 % non cumulés avec l'emploi.

Champ : bénéficiaires du RMI au 31 décembre 1996, ayant signé 1 contrat d'insertion, CAF.

Source : enquête RMI, septembre 1998-vague 3, Insee.

DE LA DEMANDE DU RMI À LA SIGNATURE DU CONTRAT D'INSERTION

Une analyse de la mise en œuvre du dispositif d'insertion du RMI montre qu'il est relativement complexe compte tenu du nombre d'organismes intervenants (cf. schéma en annexe 1) : l'organisme instructeur de la demande RMI, la Commission locale d'insertion (CLI), l'organisme gestionnaire de l'allocation. Ceci peut expliquer, en partie, que malgré l'obligation légale, un nombre non négligeable d'allocataires passent plusieurs années dans le dispositif sans signer de contrat d'insertion. Pour ceux qui en signent, il est rare, au dire des travailleurs sociaux, que ce soit dans le délai légal des trois mois.

L'ouverture du droit au RMI et l'obligation de souscrire un contrat d'insertion

Une personne sollicitant le RMI doit s'adresser à un organisme instructeur du dossier qui peut être le Centre communal ou intercommunal d'action sociale, le service départemental de prévention et d'action sociale, une association ou un organisme agréé par le Préfet (foyer d'hébergement, foyer de travailleurs migrants, etc.). Quel que soit l'organisme instructeur, la procédure est la même. L'inscription passe par une rencontre entre le futur allocataire et un agent administratif ou un travailleur social pour l'instruction administrative. Au cours de l'entretien, orienté par un formulaire standardisé au niveau national, sont recueillies toutes les informations nécessaires à l'appréciation des besoins de l'allocataire : situation familiale, professionnelle, logement, ressources et couverture maladie.

Le formulaire qui doit être signé par l'allocataire à la suite de l'entretien, spécifie qu'il « *s'engage également à souscrire un contrat d'insertion dans un délai de trois mois avec la Commission locale d'insertion, à compter du début de paiement de l'allocation* ». Le dossier est alors transmis à l'organisme gestionnaire du RMI (CAF ou MSA) qui vérifie l'ensemble de la situation administrative, notamment les conditions de ressources et de résidence sur le territoire national. C'est sur la base des informations fournies par l'organisme gestionnaire que le Préfet décide de l'ouverture du droit au RMI. L'allocataire reçoit, en même temps que l'organisme instructeur du dossier, la notification de la décision du Préfet par l'intermédiaire de l'organisme gestionnaire. Dans la pratique, l'organisme gestionnaire a la délégation de pouvoir du Préfet pour ouvrir le droit au RMI, sauf dans les cas de dérogation. La procédure de signature du contrat d'insertion peut alors commencer à l'initiative de l'allocataire ou de l'organisme instructeur.

La procédure de signature du contrat d'insertion

Un second entretien, plus approfondi, entre le bénéficiaire et la personne chargée de son accompagnement social permet de préparer le contrat d'insertion. L'organisme instructeur a l'obligation légale de désigner, pour chaque allocataire, un travailleur social d'insertion chargé de l'instruction de la situation et du suivi social. Cet entretien consiste, dans un premier temps, à établir un diagnostic sur les aspects sociaux, sanitaires et

professionnels intéressant la personne et sa famille. Son but premier est de mettre à jour et de valoriser les atouts, les compétences et acquis sur lesquels s'appuiera la démarche de réinsertion, et non pas d'identifier les manques du bénéficiaire. L'organisme instructeur peut confier cette instruction sociale à une structure plus compétente dans l'évaluation des besoins d'insertion, soit un contact supplémentaire pour l'allocataire.

L'allocataire est incité à formuler lui-même ses objectifs d'insertion, et bénéficie, dans ce cadre, de l'aide du travailleur social chargé de l'accompagner. Dans certains départements, les nouveaux allocataires sont convoqués de façon systématique dans les semaines qui suivent leur inscription pour participer, en groupe ou individuellement, aux séances d'information sur le dispositif du RMI. Au cours de ces séances, l'accent est mis sur les possibilités d'insertion sociale et professionnelle et sur les structures locales pouvant concourir à l'insertion, ce qui permet aux allocataires de prendre eux-mêmes l'initiative du contrat d'insertion et de mieux formuler leurs objectifs.

Par la suite, le travailleur social présente le contrat à la CLI pour validation. Une fois le contrat validé, le suivi de l'insertion est assuré par le travailleur social chargé de l'accompagnement. Mais l'allocataire peut aussi être orienté, selon le type d'insertion envisagé, vers un organisme spécialisé dans l'insertion professionnelle, dans le suivi médico-social, ou dans d'autres formes d'insertion. Le travailleur social présente alors le dossier à l'organisme et reste en contact avec l'allocataire, mais aussi avec les personnes chargées de son insertion.

La Commission locale d'insertion (CLI) anime la politique locale d'insertion

Pour mettre en œuvre le droit à l'insertion des bénéficiaires du RMI, un dispositif institutionnel spécifique a été créé. Ce dispositif est constitué de trois organes :

- le Conseil départemental d'insertion dont la mission essentielle est d'élaborer et adopter un programme départemental d'insertion et d'en suivre l'application ;
- des organismes instructeurs chargés de l'instruction administrative et sociale de la situation des allocataires, et du suivi de la mise en œuvre du contrat ;
- la Commission locale d'insertion (CLI) qui joue un rôle important dans l'équilibre d'ensemble.

En effet, la CLI a pour mission d'élaborer un programme local d'insertion et d'animer la politique locale d'insertion, ainsi que d'examiner et valider les contrats d'insertion.

Il peut exister plusieurs CLI dans un même département : de 2 (dans les Hautes-Alpes par exemple) à 26 (dans le Nord). Une CLI peut couvrir plusieurs communes. Le nombre moyen d'allocataires par CLI était de 1 500 au 31 décembre 1998, mais avec une variation de 120 en Lozère à 6 600 à Paris.

Un potentiel professionnel élevé favorise la signature d'un contrat d'insertion

En comparant le profil de signataires des contrats d'insertion à celui des non-signataires, on constate que les premiers sont plus souvent jeunes, avec un niveau d'études relativement élevé et un meilleur état de santé. En effet, plus d'un tiers des signataires (35 %) sont âgés de moins de 30 ans et un sixième sont diplômés de l'enseignement supérieur (cf. tableau 1). En revanche, pour les non-signataires, ces proportions sont de l'ordre de cinq à dix points plus faibles. Inversement, les allocataires âgés de plus de 50 ans et ceux qui n'ont jamais fait d'études ou qui ont arrêté au

niveau du primaire sont proportionnellement beaucoup plus représentés parmi les non-signataires qu'ils ne le sont chez les signataires. Les femmes et les personnes assumant la charge d'un seul enfant sont aussi surreprésentées parmi les signataires de contrats.

Compte tenu des corrélations entre les différentes caractéristiques, une simple analyse descriptive ne permet pas d'isoler l'influence respective de chaque caractéristique sur la contractualisation. En effet, les jeunes allocataires signent-ils plus souvent des contrats parce que leur niveau d'études est plus fréquemment élevé ou uniquement du fait de leur jeunesse ? Une analyse « toutes choses égales

Tableau 1
Répartition des allocataires selon les caractéristiques socio-démographiques

En %

	Ensemble	Allocataires ayant signé un contrat d'insertion	Allocataires n'ayant pas signé de contrat d'insertion
Sexe de l'allocataire			
Hommes	52,0	48,7	54,1
Femmes	48,0	51,3	45,9
Âge de l'allocataire au 31 décembre 1996			
Moins de 30 ans	30,1	34,5	27,3
De 30 à 39 ans	31,0	33,5	29,4
De 40 à 49 ans	22,8	21,3	23,8
50 ans et plus	16,1	10,7	19,5
Nombre d'enfants à charge			
Aucun	61,6	59,1	63,2
Un enfant	18,1	20,8	16,3
Deux enfants ou plus	20,3	20,1	20,5
Niveau d'études de l'allocataire			
Jamais/Fin primaire au maximum (1)	16,5	9,0	21,3
Jamais/Fin primaire au maximum (2)	13,7	12,0	14,8
6° à 3° (y c. technique professionnel court)/primaire supérieur	46,4	50,0	44,1
Seconde à terminale (technique ou général)	10,8	13,5	9,1
Études supérieures (technique ou général)	12,6	15,5	10,7
Avez-vous des problèmes de santé, des handicaps qui vous empêchent de travailler ?			
Oui, en permanence	16,6	13,6	18,5
Oui, souvent ou parfois	25,6	23,5	27,0
Non, aucun	57,8	62,9	54,5
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Effectifs	882 047	343 869	538 178
1. Allocataire ayant déclaré éprouver souvent ou parfois des difficultés de lecture, d'écriture ou de calcul dans la vie courante (cf. encadré 3). 2. Allocataire ayant déclaré n'éprouver aucune difficulté de lecture, d'écriture ou de calcul dans la vie courante (cf. encadré 3).			

Champ : bénéficiaires du RMI au 31 décembre 1996, CAF.
Source : enquête RMI, septembre 1998-vague 3, Insee.

Tableau 2
Probabilité pour les allocataires du RMI au 31 décembre 1996 d'avoir signé un contrat d'insertion (modèles *Logit* par type de contrat)

	Ensemble des contrats d'insertion (1)		Accès à un emploi		Stage de formation ou activité d'insertion		Accès aux soins de santé		Réalisation des démarches administratives.		Accès au logement	
Proportion de signataires de contrat (en %)	43,3		37,2		22,2		10,1		10,7		5,0	
Probabilité de signer pour l'individu de référence (en %)	42		36		17		3		7		3	
Âge de l'allocataire au 31/12/1996												
<i>Âgé de moins de 30 ans (réf.)</i>												
Âgé de 30 à 39 ans	- 7	*	- 6	*	- 1	ns	0	ns	0	ns	0	ns
Âgé de 40 à 49 ans	- 9	**	- 7	*	- 4	*	0	ns	0	ns	0	ns
Âgé de 50 ans et plus	- 18	***	- 17	***	- 11	***	0	ns	- 3	**	- 2	***
Niveau d'études de l'allocataire												
<i>Jamais/ Fin primaire au maximum (2)</i>												
Jamais/Fin primaire au maximum (3)	- 15	***	- 13	***	- 6	**	- 1	ns	- 1	ns	- 1	*
<i>6° à 3° (y c. technique professionnel court) / primaire supérieur</i>												
6° à 3° (y c. technique professionnel court) / primaire supérieur	- 14	***	- 9	**	- 2	ns	0	ns	0	ns	- 1	*
<i>Seconde à terminale (technique ou général)</i>												
Seconde à terminale (technique ou général)	- 2	ns	2	ns	3	ns	0	ns	0	ns	- 1	ns
<i>Études supérieures (technique ou général) (réf.)</i>												
Avez-vous des problèmes de santé, des handicaps qui vous empêchent de travailler ?												
<i>Oui, en permanence</i>												
Oui, en permanence	- 7	*	- 8	**	- 4	*	4	***	1	ns	1	ns
<i>Oui, souvent ou parfois</i>												
Oui, souvent ou parfois	- 5	ns	- 9	***	- 1	ns	2	***	1	ns	1	**
<i>Non, aucun (réf.)</i>												
Nombre de passages au RMI (y c. celui-ci)												
<i>Une seule fois (réf.)</i>												
Deux fois au moins	39	***	34	***	4	ns	2	***	5	***	2	**
Sexe de l'allocataire												
<i>Homme (ref.)</i>												
Femme	4	ns	3	ns	4	**	0	ns	0	ns	2	***
Nombre d'enfant à charge												
<i>Sans enfant (réf.)</i>												
Un enfant	8	ns	8	*	3	ns	1	ns	1	ns	0	ns
Deux enfants ou plus	4	ns	7	ns	1	ns	0	ns	1	ns	1	*
Durée passée au RMI (septembre 1998)												
<i>Moins d'un an</i>												
Moins d'un an	- 22	***	- 17	***	- 8	***	- 1	ns	- 4	**	- 2	*
<i>1 an à < 2 ans (réf.)</i>												
1 an à < 2 ans	17	***	16	***	9	***	3	***	4	**	2	*
<i>2 ans à < 4 ans</i>												
2 ans à < 4 ans	28	***	22	***	14	***	5	***	6	***	4	***
<i>4 ans et plus</i>												
Poids des allocataires du RMI dans le département de résidence												
<i>Poids allocataires RMI du département : < 90 % moyenne nationale</i>												
Poids allocataires RMI du département : < 90 % moyenne nationale	26	***	12	***	8	***	1	**	- 1	ns	0	ns
<i>Poids allocataires RMI du département : ≥ 90 % et < 110 % moyenne nationale</i>												
Poids allocataires RMI du département : ≥ 90 % et < 110 % moyenne nationale	31	***	25	***	8	***	2	***	2	ns	2	**
<i>Poids allocataires RMI du département : ≥ 110 % et < 130 % moyenne nationale</i>												
Poids allocataires RMI du département : ≥ 110 % et < 130 % moyenne nationale	36	***	35	***	11	***	3	***	2	ns	0	ns
<i>Poids allocataires RMI du département : ≥ 130 % moyenne nationale (réf.)</i>												
<p>1. Les différentes modalités ne sont pas exclusives, les contrats peuvent porter simultanément ou successivement sur plusieurs objectifs. Le statut conjugal a été exclu des variables explicatives puisqu'il est apparu très peu discriminant.</p> <p>2. Allocataire ayant déclaré éprouver souvent ou parfois des difficultés de lecture, d'écriture ou de calcul dans la vie courante (cf. encadré 3).</p> <p>3. Allocataire ayant déclaré n'éprouver aucune difficulté de lecture, d'écriture ou de calcul dans la vie courante (cf. encadré 3).</p>												

Lecture : l'individu de référence (homme âgé de moins de 30 ans, sans enfant, ayant fait des études supérieures, ne déclarant pas de problèmes de santé, au RMI pour la première fois depuis 1 à 2 ans, résidant dans un département où le poids des allocataires du RMI est plus élevé que la moyenne nationale de 30 % au moins) a 36 % de chances d'avoir signé un contrat sur l'accès à l'emploi et 3 % sur l'accès aux soins de santé.

Pour les autres modalités, les résultats se lisent par différence à l'individu de référence : un individu présentant exactement les mêmes caractéristiques que l'individu de référence, mais déclarant avoir des problèmes de santé en permanence a moins de chances d'avoir signé un contrat sur l'accès à l'emploi (- 8 points), plus de chances sur l'accès aux soins de santé (+ 4 points) et sensiblement les mêmes chances sur l'accès au logement (écart de + 1 point mais non significativement différent de zéro).

Seuil de significativité des écarts de probabilités avec l'individu de référence : très significatif *** = 1 %, ** = 5 %, peu significatif * = 10 % et ns = non significatif.

Champ : bénéficiaires du RMI au 31 décembre 1996, CAF, échantillon de 3 022 individus.

Source : enquête RMI, septembre 1998-vague 3, Insee.

par ailleurs » est alors nécessaire pour déterminer l'effet propre de chacune des caractéristiques des allocataires sur la propension à signer un contrat d'insertion (cf. tableau 2). L'ancienneté au RMI (au 31 décembre 1996) a été introduite parmi les variables explicatives pour contrôler, au moins partiellement, l'effet de sélection de l'échantillon (surpondérant des durées longues liées aux données de stock). Néanmoins, cette variable n'est pas exogène : elle peut notamment dépendre du fait d'avoir ou non signé un contrat d'insertion si celui-ci a une influence sur la probabilité de sortie (5). Cette endogénéité peut induire un biais qui rend délicate l'interprétation de cette variable.

Moins de contrats pour les allocataires de plus de 50 ans...

À l'exception des contrats prévoyant l'accès aux soins de santé, on constate un fort clivage entre, d'une part les allocataires âgés de plus de 50 ans au 31 décembre 1996 qui contractualisent peu et d'autre part ceux qui étaient moins âgés et qui contractualisent plus souvent. Ce résultat peut s'expliquer par la prédominance de l'objectif d'insertion professionnelle dans les contrats. On peut y voir la conséquence des frontières traditionnellement établies par les politiques publiques de l'emploi depuis plus d'une décennie : pour les moins de 50 ans, l'effort porte surtout sur le renforcement des chances d'accès (ou de retour) à l'emploi alors que pour les plus âgés est privilégié l'accompagnement du retrait du marché du travail. Les plus âgés sont en fait implicitement considérés comme moins « employables ».

Concernant l'accès aux soins de santé, la variable relative à l'état de santé joue un rôle déterminant. Aucune des autres caractéristiques individuelles n'est discriminante, exception faite de l'ancienneté au RMI, et de la multiplicité des passages au RMI. Comme on pouvait s'y attendre, la probabilité d'avoir signé un contrat sur l'accès aux soins de santé est plus forte pour les allocataires qui déclarent un mauvais état de santé ou des handicaps qui les empêchent de travailler. Inversement, la probabilité de contractualiser sur la recherche d'emploi est plus faible pour ceux qui déclarent un état de santé dégradé.

... et pour les moins diplômés

L'objectif du contrat d'insertion étant de donner des atouts supplémentaires à l'allocataire pour

lui permettre de sortir du RMI, on pourrait s'attendre à ce que les moins qualifiés en bénéficient plus souvent. Les résultats de l'enquête montrent le contraire : la probabilité d'avoir signé un contrat d'insertion, pour les allocataires au 31 décembre 1996, croît fortement avec le niveau d'études (6). Toutefois, la propension à contractualiser ne diffère pas sensiblement entre les diplômés de l'enseignement supérieur et ceux qui ont arrêté leurs études entre la seconde et la terminale. Cette influence du niveau d'études est limitée aux contrats liés à l'emploi, et dans une moindre mesure aux stages de formation et activités d'insertion, et au logement. Cet effet a déjà été mis en évidence pour les allocataires arrivés au RMI au premier semestre 1995 (Aldeghi, 1996).

Deux raisons principales peuvent être évoquées pour expliquer une plus forte propension à signer un contrat d'insertion pour les allocataires les plus diplômés. D'une part, la capacité de l'allocataire à définir ses besoins d'insertion, et d'autre part l'appréciation que le travailleur social peut porter sur les chances de l'allocataire de réussir un projet d'insertion, professionnel en particulier.

Sur la capacité de l'allocataire à définir ses besoins, un contrat d'insertion n'est pas un programme défini pour lui, mais plutôt un projet personnel que ce dernier doit formuler lui-même avec l'aide du travailleur social. Les allocataires les plus aptes à formuler un projet signent en conséquence plus souvent un contrat d'insertion. Ces hypothèses sur le lien entre le niveau d'études, la capacité individuelle à définir un projet d'insertion et la probabilité de contractualiser, sont renforcées par les difficultés d'expression en langue française : problème de lecture, d'écriture et/ou de calcul dans la vie quotidienne. À niveau de formation donné, la probabilité de signer un contrat est inférieure lorsque l'individu déclare de telles

5. Pour tenir compte de cette endogénéité, il faudrait utiliser un modèle à équations simultanées dans lequel la probabilité de signer un contrat d'insertion dépende du temps écoulé avant cette signature et des caractéristiques individuelles ; et la probabilité de sortie du RMI du temps passé au RMI, des caractéristiques individuelles, mais aussi de la probabilité d'avoir signé le contrat. L'enquête ne permet pas d'estimer un tel modèle puisqu'on ne connaît pas les dates de signature des contrats.

6. Le diplôme est la seule variable représentant le capital humain dans cette étude. Les deux questions de l'enquête portant sur l'expérience professionnelle n'ont pas pu être prises en compte. La première donne la durée totale de l'expérience professionnelle à la date de l'enquête sans distinguer la part de l'expérience antérieure à l'entrée au RMI de celle qui lui est postérieure. La seconde porte sur l'existence des emplois de plus de 6 mois et ne permet pas de savoir pour ceux qui ont perdu cet emploi quand ils l'ont occupé.

Encadré 3

DIFFICULTÉS D'EXPRESSION ET NIVEAU D'ÉTUDES ATTEINT

L'indicateur de difficultés d'expression en langue française a été élaboré à partir des réponses de l'enquêté à la question suivante : « *Éprouvez-vous des difficultés de lecture, d'écriture ou de calcul dans la vie courante ?* » (question posée à la deuxième vague de l'enquête).

Éprouvez-vous des difficultés de lecture, d'écriture ou de calcul dans la vie courante ?	Lecture	Écriture	Calcul	
Aucune	81,4	77,4	78,8	
Parfois	6,9	8,9	9,6	
Souvent	11,6	13,7	11,6	
Total	100,0	100,0	100,0	
Indicateur de difficultés d'expression en français				
Aucunes difficultés : « Aucune » à tous les item				71,7
Difficultés d'expression moyennes : « Parfois » à au moins un item et « Souvent » à aucun item				11,9
Difficultés d'expression fortes : « Souvent » à un item au moins				16,4
Total				100,0

Champ : bénéficiaires du RMI au 31 décembre 1996, CAF.
Source : enquête RMI, septembre 1998 - vague 2, Insee.

Les difficultés d'expression en langue française (1) concernent surtout les personnes ayant arrêté leurs études à des niveaux relativement faibles, mais aussi des personnes d'origine étrangère qui ont fait leurs études dans une autre langue que le français.

Niveau d'étude atteint, nationalité et expression en langue française	Pas de difficultés d'expression	Difficultés d'expression moyennes	Difficultés d'expression fortes	Total
Nationalité				
Français	78,5	11,2	10,3	100
CEE - non Français	48,4	21,9	29,7	100
Hors CEE	34,7	14,5	50,8	100
Niveau d'études de l'allocataire				
Jamais d'études / arrêté avant la fin primaire	26,4	14,9	58,7	100
Fin primaire / fin d'un enseignement spécialisé	64,8	17,8	17,4	100
6° à 3° / primaire supérieur	72,3	15,0	12,7	100
Enseignement technique/professionnel court	82,3	11,9	5,8	100
Seconde à terminale (technique ou général)	90,5	4,2	5,3	100
Enseignement supérieur (technique ou général)	94,9	3,1	2,0	100
Ensemble	71,7	11,9	16,4	100

Champ : bénéficiaires du RMI au 31 décembre 1996, CAF.
Source : enquête RMI, septembre 1998 - vague 2, Insee.

La variable « Niveau d'études atteint » a été modifiée pour les niveaux les plus faibles afin de tenir compte des difficultés d'expression en langue française. On distingue alors deux groupes dont le premier déclare des difficultés d'expression moyennes ou importantes en langue française et le second aucune difficulté.

1. L'ampleur des difficultés de lecture pour les jeunes appelés, de même que les disparités régionales, ont été mises en évidence dans (Bodier, 1999).

difficultés. Trois quarts des allocataires n'ayant pas fait d'études ou ayant arrêté au niveau du primaire éprouvent ces difficultés, alors que cette proportion n'est que de un dixième pour ceux qui ont arrêté entre la seconde et la terminale (cf. encadré 3). De plus, les allocataires les plus diplômés ont une meilleure connaissance du dispositif : seuls 20 % des bacheliers (encore au RMI en janvier 1998) n'ont pas entendu parler de contrat d'insertion, alors que c'est le cas de plus de 40 % des sans diplôme (Lefèvre et Zoyem, 1999). Ces hypothèses sont également renforcées par les résultats d'une analyse plus détaillée sur les objectifs d'accès à l'emploi qui confirment le rôle déterminant du niveau d'études.

En effet, la probabilité de contractualiser sur les emplois ordinaires (hors CES ou création d'activité professionnelle) est plus élevée pour les plus diplômés, alors que les moins diplômés sont plus souvent signataires de contrats prévoyant l'accès à un CES. Le niveau d'études n'est pas, lui, discriminant pour les contrats prévoyant l'inscription auprès de l'ANPE, ce qui traduirait la coexistence des différentes formes d'emplois dans le champ d'action de cet organisme.

De la part du travailleur social, l'incitation à contractualiser peut être d'autant plus forte que le profil de l'allocataire prête à une insertion rapide, et en particulier l'insertion professionnelle. Ceci est d'autant plus probable que les services sociaux travaillent souvent sous la double contrainte de rationnement de moyens et de quasi-obligation de résultat en termes de nombre de contrats signés. Si une orientation de l'effort d'insertion vers les publics les plus facilement insérables peut aboutir à des résultats plus visibles, son apport réel est vraisemblablement moins important dans la mesure où une large partie de ces allocataires est susceptible de réussir une insertion sociale sans encadrement particulier. En effet, une analyse de la population des allocataires (Zoyem, 1999a) met en évidence l'existence de deux profils radicalement opposés entre lesquels se dessinent un continuum de situations très diverses caractérisées par une forte instabilité sur le marché de l'emploi. Le premier groupe est constitué des jeunes récemment sortis de l'enseignement supérieur, qui sont susceptibles d'accéder à un emploi marchand par leurs propres moyens et ne sont donc au RMI que de façon transitoire. Pour eux, le vrai besoin serait celui d'un soutien financier pour la recherche d'une situation professionnelle. Le second groupe est plutôt constitué des allo-

cataires âgés, en retrait du marché de l'emploi et très désinsérés socialement.

En définitive, les allocataires du RMI se positionnent (ou sont positionnés) sur le marché de l'emploi en fonction de leurs caractéristiques individuelles et non pas de leur statut d'allocataires. Ce positionnement est vraisemblablement la résultante, d'une part de choix individuels des allocataires qui, conscients de leur potentiel professionnel, chercheraient à accéder aux emplois correspondants, et d'autre part des efforts des travailleurs sociaux pour adapter les contrats aux profils des signataires. Ce résultat est important dans la mesure où il montre que les allocataires du RMI ne sont pas stigmatisés par les travailleurs sociaux comme étant inaptes à l'insertion dans le secteur marchand. Ainsi, le risque de dérive qui consisterait à cantonner tous les allocataires du RMI sur le secteur des emplois aidés peu qualifiés alors que certains ont des qualifications adaptées aux emplois ordinaires du secteur marchand est faible. La nécessité d'adapter les contrats aux besoins des allocataires est d'ailleurs soulignée par la loi. Toutefois, le risque de dérive inverse qui consiste à moins inciter à la contractualisation les allocataires les plus désinsérés socialement n'est pas à exclure.

Bien que ces résultats soient assez vraisemblables, le problème d'identification du contrat d'insertion peut aussi renforcer les écarts de contractualisation entre les allocataires les plus instruits et ceux qui le sont moins. En effet, il est probable que les contrats, et en particulier ceux initiés par le travailleur social, soient plus souvent perçus par les allocataires les moins instruits comme une simple procédure administrative, et non comme un contrat d'insertion.

Les femmes signent plus souvent des contrats d'insertion

En plus de l'âge et du niveau d'études, d'autres caractéristiques individuelles peuvent influencer sur la probabilité d'avoir signé un contrat d'insertion, mais sur des thèmes très spécifiques. Ainsi, la contractualisation est plus forte chez les femmes pour l'accès aux stages de formation et aux activités d'insertion, mais aussi pour l'accès au logement. Par ailleurs, les allocataires ayant un seul enfant ont une propension à contractualiser un peu plus forte sur l'accès à l'emploi alors que ceux

qui en ont deux ou plus contractualisent davantage sur l'accès au logement (7).

L'aide aux démarches administratives porte généralement sur la constitution des dossiers administratifs en vue de faire valoir les droits de l'allocataire, mais recouvre des situations très variables qui peuvent aller de la démarche de rétablissement des pièces d'identité égarées pour un allocataire sans domicile fixe à la demande d'une prestation plus avantageuse que le RMI pour une personne âgée. Cette hétérogénéité explique que ce mode d'insertion ne soit pas particulièrement sensible aux différentes caractéristiques individuelles. Seul le nombre de passages au RMI est fortement discriminant pour cet objectif d'insertion.

De façon générale, les allocataires qui ont été plusieurs fois au RMI ont plus de chance d'avoir signé un contrat d'insertion portant sur les différents objectifs, à l'exception des contrats prévoyant l'accès à un stage de formation. Ce résultat s'explique peut-être par une meilleure connaissance du dispositif par ces allocataires. Si cette hypothèse est vraie, elle suggérerait que le stage de formation est une formule peu valorisée par les allocataires, qui lui préféreraient, par exemple, l'accès direct à l'emploi plutôt qu'une phase intermédiaire de formation. La nécessité de positionner le plus rapidement possible les personnes en difficulté se retrouve dans d'autres programmes comme le Trace (Trajet d'accès à l'emploi) destiné aux jeunes de moins de 25 ans (8).

En définitive, pour la population de bénéficiaires du RMI au 31 décembre 1996, la probabilité d'avoir signé un contrat d'insertion prévoyant l'accès à un emploi est plus forte pour ceux qui disposent d'un potentiel professionnel plus élevé (les plus jeunes et les plus diplômés), et plus faible pour ceux qui ont moins d'atouts professionnels. Autrement dit, les allocataires les plus « employables » auraient plus de chances de signer un contrat d'insertion professionnelle.

Un environnement socio-économique et institutionnel favorable facilite l'insertion

La propension à signer les contrats d'insertion ne dépend pas uniquement des caractéristiques individuelles. L'environnement économique et institutionnel local est un facteur déterminant (9). Le taux de chômage local (mesuré au

niveau de la zone d'emploi) et le poids démographique des allocataires du RMI dans le département de résidence ont été retenus pour caractériser l'environnement économique. L'environnement institutionnel est constitué de l'ensemble des caractéristiques institutionnelles susceptibles de réduire ou de favoriser l'offre d'insertion. Pour le qualifier, deux indicateurs caractéristiques du dispositif RMI dans le département ont été retenus (10) : le nombre moyen d'allocataires par CLI et le taux de consommation des crédits d'insertion (11). Les corrélations entre les différents indicateurs caractérisant aussi bien l'environnement économique qu'institutionnel sont fortes, ils n'ont donc pas pu être introduits simultanément dans la régression. Intuitivement, un taux de chômage élevé implique une restriction des possibilités d'offre de contrats d'insertion professionnelle. De même, une forte proportion d'allocataires du RMI dans le département engendre une plus grande charge de travail pour les CLI chargées de leur insertion. Ce qui peut contribuer à réduire la propension à signer des contrats.

Les quatre indicateurs retenus ont été testés successivement. Les résultats obtenus sont concordants : toutes choses égales par ailleurs, le taux de contrats d'insertion est plus faible dans un environnement socio-économique ou institutionnel défavorable. En particulier, les allocataires résidant dans un département où le poids démographique des allocataires du RMI est élevé ont moins de chance de signer un contrat d'insertion. Il en est de même lorsque les moyens engagés en faveur de l'insertion des allocataires du RMI sont faibles.

7. Une variante du modèle intégrant le statut matrimonial a montré que celui-ci n'avait pas d'effet significatif quel que soit l'objectif du contrat d'insertion.

8. « Réussir Trace : 6 points clés », Livret d'accompagnement, Ministère de l'emploi et de la solidarité - Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes, mai 2000.

9. Une étude de la Drees (Zoyem, 2001) souligne, à travers le Fonds d'urgence sociale, les disparités départementales dans la prise en compte des situations individuelles par une politique sociale décentralisée.

10. On sait que certains départements mènent une politique d'insertion plus volontariste que d'autres. Or les indicateurs retenus ici ne mesurent que très partiellement l'importance des moyens engagés par le département en vue de l'insertion des allocataires du RMI. On aurait souhaité disposer plutôt du ratio allocataires du RMI sur nombre de personnels des CLI. Et pour être plus précis, déterminer ce ratio au niveau de chaque CLI dans la mesure où le fonctionnement des CLI peut varier de façon significative au sein d'un même département.

11. L'allocation du RMI est payée par l'État. Pour financer l'insertion des bénéficiaires du RMI, le département doit dépenser l'équivalent de 20 % des dépenses engagées par l'État au titre de l'allocation l'année précédente.