

## **L'insertion**

1. Définition
2. Les données essentielles
  - 2.1 Les bénéficiaires
  - 2.2 Les acteurs
  - 2.3 Une opinion publique ambiguë
  - 2.4 Problématiques actuelles
3. Les prestations légales
  - 3.1 Intéressement pour les bénéficiaires du RMI et de l'API
  - 3.2 Intéressement pour les bénéficiaires de l'APE et CLCLA
  - 3.3 Autres dispositifs
4. Les dispositifs d'action sociale
5. Eléments de comparaison internationale
  - 5.1 Nature des minima sociaux
  - 5.2 Les réformes des minima sociaux en Europe
  - 5.3 Minima sociaux, niveau de vie et incitation au travail

## **1. Définition**

---

Au fil du temps, les dispositifs de lutte contre les exclusions ont acquis une importance croissante au sein des politiques sociales, et la branche Famille est devenue gestionnaire d'un ensemble de prestations visant à combattre cette dimension particulière des processus ou des situations d'exclusion qu'est la grande pauvreté.

Essentiel de par ses objectifs, très présent au quotidien pour les charges qu'il génère ou le public qu'il amène au guichet, ce volet des politiques sociales n'est pas nécessairement au cœur de la légitimité des Caf. Les minima sociaux sont gérés pour le compte de l'Etat ou du Conseil général. L'action sociale de la branche demeure « à destination de toutes les familles », même si elle porte « une attention particulière aux personnes qui rencontrent des situations ou vivent des événements spécifiques à même de les fragiliser » : des grands « caractères de l'exclusion » identifiés par Serge Paugam - le fragile, l'assisté, le marginal - elle s'intéresse d'abord au premier.

### **Lutte contre les exclusions et politiques de l'emploi**

Les premiers minima, créés au sortir de la guerre, ont été ceux destinés aux inactifs, retraités et invalides. La création de l'Allocation de parent isolé, en 1976, et celle de l'Allocation veuvage, en 1980, ont répondu à une problématique émergente des situations de pauvreté liée à la monoparentalité, la création de l'Allocation de solidarité spécifique et de l'Allocation d'insertion, en 1984, constituant par ailleurs le volet « solidarité » du régime d'indemnisation du chômage. En 1988 le Revenu minimum d'insertion a pratiquement bouclé le dispositif, en garantissant à toute personne âgée de 25 ans ou plus un minimum de ressources.

Même si l'exclusion concerne des champs et des valeurs multiples (famille, logement, culture, citoyenneté, etc.), l'un des modes d'intégration dominants des sociétés occidentales est la participation active au marché du travail. La lutte contre les exclusions est ainsi liée aux politiques de l'emploi, dans la mesure où l'on estime qu'elle doit favoriser une insertion ou réinsertion dans le monde du travail et a fortiori ne pas y faire obstacle. Assez évidente en ce qui concerne le Revenu minimum d'insertion ou l'Allocation de parent isolé, la problématique de la relation entre prestation et accès au travail existe aussi pour l'Allocation aux adultes handicapés : un audit récent concernant la gestion de cette dernière souligne fortement la nécessité de définir une stratégie d'insertion professionnelle pour ses bénéficiaires.

Tous les rapports récents pointent d'une part les complexités et les incohérences des neuf minima sociaux français, d'autre part la nécessité de lever le maximum d'obstacles à la reprise d'activité, en généralisant et améliorant les mesures d'accompagnement au retour à l'emploi et en recherchant une meilleure articulation entre minima sociaux et revenus d'activité.

### **L'emploi, une catégorie de plus en plus complexe**

Occuper un emploi, c'est non seulement exercer une activité rémunérée, mais aussi bénéficier d'un statut qui définit la condition sociale d'un individu. Il s'agit d'une variable fondamentale qui est un facteur primordial de la croissance économique, la source principale des revenus pour une majorité d'individus, une composante essentielle du mode de vie, un élément déterminant de la structuration des groupes sociaux et des relations qu'ils entretiennent.

La frontière entre chômage et emploi, activité et inactivité, est cependant parfois floue. Depuis trente ans, les modalités d'emplois se sont diversifiées et les emplois temporaires multipliés. Ce mouvement est amplifié par une politique de l'emploi largement orientée vers les mesures d'insertion proposées, pour la plupart, sous forme de contrats à durée limitée. Le temps partiel prend également de l'ampleur. Le développement des emplois de services, en particulier des services à la personne, risque de conduire surtout à la création d'emplois peu qualifiés, souvent à temps partiel et conservant un statut très précaire.

Si les formes d'emploi atypiques constituaient de façon habituelle une première étape vers des emplois stables et à temps complet, il pourrait être souhaitable d'encourager les bénéficiaires de minima sociaux à les occuper. Mais les études disponibles montrent qu'en réalité, les chances, pour un travailleur à temps partiel, de retrouver un emploi à temps plein sont faibles. De la même façon, constate la Cour des comptes, « l'hypothèse d'une trajectoire dans les contrats aidés rapprochant progressivement de l'emploi non aidé se vérifie peu en pratique ».

### **Les minima sociaux pour ou contre l'insertion ?**

Nombreux et complexes à gérer, les minima sociaux représentent une dépense globale de 13 Md€, soit un peu moins de 1 point de PIB (plus de 5 milliards pour le RMI ou l'AAH, autour de 2 milliards pour l'ASS ou le minimum vieillesse et d'1 milliard pour l'API). Ils concernent un nombre d'allocataires très important (3,5 millions de personnes fin 2005). De ces allocataires, constate la Drees, 41 % ne sortent pas des minima sociaux au cours de trois ans d'observation.

Ce constat explique largement la volonté affichée d'éviter les trappes à inactivité et de passer d'une logique d'assistance à une logique d'activation des dépenses, le dernier « modèle » auquel il est fait référence étant celui de la « flexisécurité » à la danoise – un triangle vertueux de protection sociale généreuse, marché du travail flexible, politique de l'emploi active. Au cours des dernières années, plus d'une dizaine d'États européens ont réformé leur législation afin de renforcer les dispositifs de recherche d'emploi, de formation ou encore de contrats aidés pour les allocataires d'un revenu minimum qui sont aptes au travail, et plus généralement pour les chômeurs de longue durée. En France, le principe d'une « sécurité sociale professionnelle » et d'un renforcement de l'accompagnement au retour à l'emploi paraît faire presque l'unanimité. L'objectif, rappelle le rapport Hirsch, « n'est pas que les prestations se substituent au travail ou compensent l'impossibilité de la société de donner accès à un travail dans des conditions compatibles avec les capacités et les contraintes de celles et ceux qui ont des enfants à élever. L'objectif est que l'on puisse vivre, avec son travail et par son travail, quelle que soit sa situation familiale, en continuant à pouvoir, dans des conditions justes, bénéficier de la solidarité de la société ».

## 2 . Les données essentielles

---

### 2.1 Les bénéficiaires

#### 2.1.1 Les différents minima sociaux et leurs bénéficiaires

A la fin 2005, on comptait 3,5 millions de personnes allocataires de l'un des neuf minima sociaux ou revenu de solidarité. En incluant les ayant droit, plus de 6 millions de personnes sont couvertes par les minima.

#### Les 9 minima sociaux

- Le **Revenu minimum d'insertion**, versé par les Caf et géré par les Conseils Généraux, garantit des ressources minimales à toute personne de 25 ans au moins, ou assumant la charge d'au moins un enfant.
- **L'Allocation de solidarité spécifique**, versée par les Assedic, est une allocation pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits et qui justifient d'au moins 5 années d'activité salariée au cours des 10 dernières années.
- **L'Allocation équivalent retraite**, versée par les Assedic, est un revenu de remplacement ou de complément au profit des demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant 60 ans.
- **L'Allocation d'insertion**, versée par les Assedic et d'une durée maximale de un an, est destinée aux demandeurs d'asile, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage ou aux réfugiés, ainsi qu'aux anciens détenus, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.
- **L'Allocation de parent isolé**, versée par les Caf, s'adresse aux personnes sans conjoint enceintes ou assumant seules la charge d'enfants.
- **L'Allocation pour adultes handicapés**, versée par les Caf, s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse, ni à une rente d'accident du travail.
- **L'Allocation supplémentaire d'invalidité**, versée par la caisse de retraite, concerne les personnes âgées de moins de 60 ans titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente.
- **L'Allocation veuvage**, versée par la caisse de retraite, s'adresse au conjoint survivant d'assurés sociaux décédés. Ce dispositif est progressivement absorbé par les pensions de réversion (l'allocation ne sera plus versée à compter de 2011).
- **L'Allocation supplémentaire vieillesse**, versée par la caisse de retraite, s'adresse aux personnes de plus de 65 ans et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse.
- Dans les DOM, le **Revenu de solidarité (RSO)** est versé aux personnes d'au moins 50 ans bénéficiaires du RMI depuis au moins 2 ans et qui n'exercent pas d'activité professionnelle.

Source : DREES

Les objectifs comme la volumétrie de ces différents minima sont fort disparates. Ainsi, 5 de ces minima représentent à eux seuls 94% du total des bénéficiaires de minima sociaux. En décembre 2005 :

- le Revenu minimum d'insertion représente 1 289 500 allocataires
- l'Allocation pour adultes handicapés 801 000 allocataires

- l'Allocation supplémentaire vieillesse 610 000 allocataires
- l'Allocation de solidarité spécifique 400 400 allocataires
- l'Allocation de parent isolé 206 100 allocataires

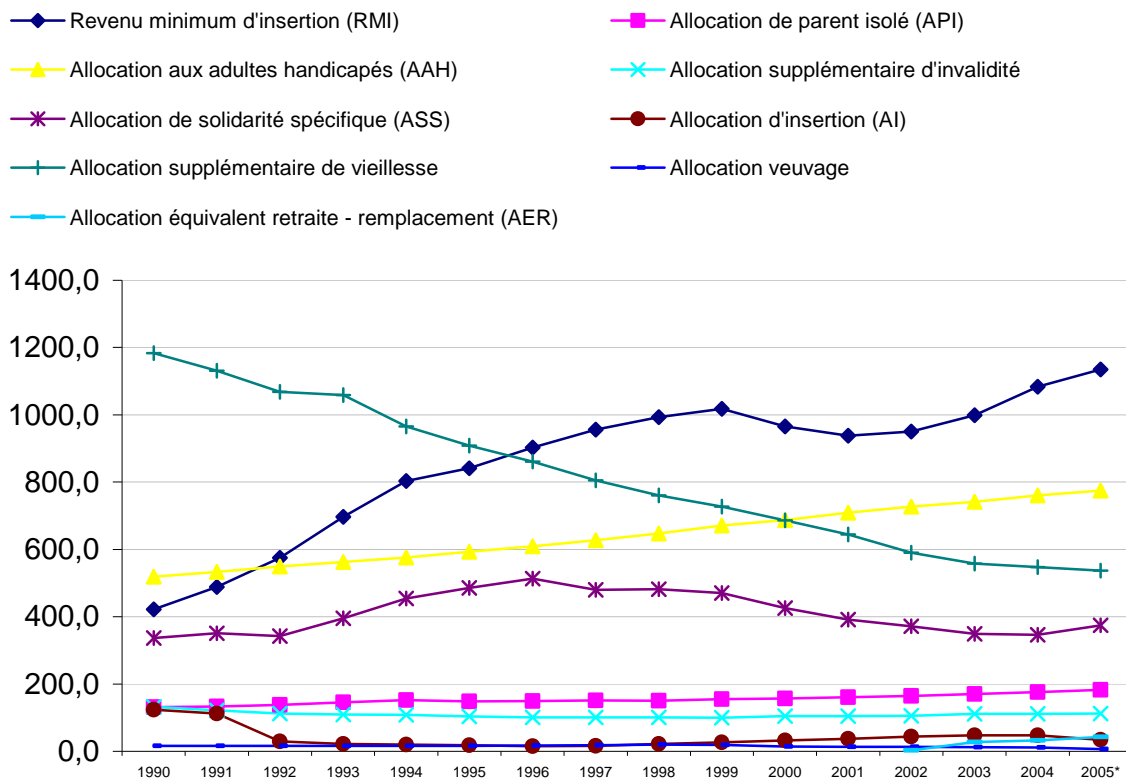
### Deux grandes catégories de minima

De nombreux rapports récents mettent en exergue la césure entre deux types de minima sociaux :

- les minima (AAH, ASV, AV ...) qui ont pour objectif principal de permettre un niveau de vie décent ;
- les minima (ASS, RMI, API ...) qui ont pour objectif de fournir un revenu de remplacement temporaire.

Si les bénéficiaires des premiers n'ont aucune contrepartie à fournir à la collectivité, les seconds sont enjoint à chercher à s'insérer, notamment professionnellement, la collectivité ayant pour sa part l'obligation de les y aider.

#### 2.1.2 L'évolution du nombre de bénéficiaires



Source : DREES

Le nombre de bénéficiaires des dispositifs s'adressant à des allocataires actifs a tendance à croître. Cette évolution est naturellement conditionnée par l'activité économique. La courbe n'est toutefois pas exactement opposée à celle du chômage, car il peut se produire des effets retard dans l'insertion de ces publics, qui sont pour une part éloignés de l'emploi. On constate bien, pour le RMI et l'ASS en particulier, un recul du nombre d'allocataires à la fin des années 1990, dans le contexte d'une forte amélioration de la situation de l'emploi. La réforme de l'assurance

chômage en 2002 a également eu des effets notables, en poussant à la hausse le nombre d'allocataires du RMI.

L'Allocation de parent isolé est orientée à la hausse, sur une pente qui semble structurelle : les effets de conjoncture liés au marché de l'emploi sont très peu perceptibles. L'évolution du nombre d'API courte est en revanche plus sensible à la conjoncture économique. Le nombre de bénéficiaires de l'AAH est également en progression continue depuis 15 ans. Cette progression est liée aux décisions prises par les Cotorep (aujourd'hui CDAPH), et s'accompagne d'un vieillissement des allocataires.

De leur côté, certaines allocations subissent une forte décroissance : l'allocation d'insertion, dont le public se restreint, ainsi que l'allocation veuvage, dispositif en voie d'extinction.

Ce lien entre minima sociaux, en particulier les minima d'insertion, et marché du travail, se note également en regardant la répartition géographique des allocataires de minima, répartition qui coïncide largement avec la carte du chômage.

### **2.1.3 Les sorties des dispositifs**

D'après une étude de la DREES publiée en 2006 et basée sur l'échantillon national inter régimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS), les allocataires de minima sociaux se renouvellent chaque année, mais de façon très variable en fonction des minima : plus de 40% pour l'API, 30% pour le RMI et l'ASS et seulement 10% pour l'AAH. Toutes ces sorties ne correspondent pas à une amélioration de la situation du bénéficiaire ; il existe un flux important de passage d'un minima à l'autre ; en outre, certaines sorties peuvent être temporaires.

Ainsi, parmi les personnes entrées au RMI en 2002, un peu moins d'une sur deux est sortie des minima sociaux en 2005, les sortants étant plus jeunes que la moyenne des allocataires. Finalement, quatre entrants au RMI sur dix sont durablement éloignés du marché du travail.

A la fin de l'API longue, près de cinq allocataires sur dix s'inscrivent au RMI, quand environ 40% des entrants à l'API longue sortent du dispositif de façon anticipée (dont pour plus de la moitié des cas, à la suite d'une remise en couple).

En ce qui concerne l'ASS, plus d'un sur deux entré en 2002 n'est plus allocataires trois ans plus tard (en raison d'un retour à l'emploi ou d'une modification des ressources, par exemple via l'admission à la retraite).

Pour ce qui concerne les dispositifs d'intéressement, la proportion d'allocataires en intéressement était fin 2005 de 14,7% pour l'ASS, de 12,1% pour le RMI et de 6% pour l'API. Plus spécifiquement, parmi les allocataires payés au titre du RMI, entre 160 000 et 190 000 bénéficiaient fin décembre 2006 d'au moins une mesure spécifique d'aide à l'emploi (intéressement, CI RMA, contrat d'avenir). Ces chiffres correspondent à une augmentation sensible, qui s'explique par la montée en charge du contrat d'avenir et par celle, plus limitée, du CI RMA. Ainsi, fin décembre, près de 65 000 allocataires bénéficient d'un CI RMA ou d'un contrat d'avenir.

Nombre d'allocataires ayant un droit ouvert au RMI et bénéficiant d'une mesure spécifique d'aide à l'emploi (données brutes France entière, en milliers)

	Mars 2007
Allocataires payés au titre du RMI bénéficiant d'une ancienne mesure d'intéressement	51
Allocataires payés au titre du RMI bénéficiant d'une nouvelle mesure d'intéressement	84
Allocataires du RMI bénéficiant d'un RMA	11
Allocataires du RMI bénéficiant d'un contrat d'avenir	62
Ensemble allocataires bénéficiant d'une mesure spécifique d'aide à l'emploi au titre du RMI	208

Source : CNAF – DSER, DREES, DARES ; *l'essentiel*, n° 62, juin 2007

## 2.2 Les acteurs

Les minima sociaux ne sont pas tous pris en charge par les mêmes acteurs. Jusqu'à la loi de décentralisation, le copilotage du RMI par l'Etat (Ddass) et les départements (Conseils généraux), permettait, via les Commissions Locales d'Insertion, de regrouper l'ensemble des partenaires sociaux autour des Programmes Départementaux d'Insertion annuels. Cette configuration partenariale semble avoir perduré, parfois sous d'autres formes, depuis la décentralisation et l'attribution du pilotage au seul département.

### ➤ Les Conseils généraux

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République confère la gestion du RMI aux départements à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Ils sont désormais en charge de l'admission, de l'attribution, du renouvellement, de la suspension de la prestation, ainsi que des conditions de versement de l'allocation, et de l'insertion.

### ➤ L'ANPE / les Assedic

Les Assedic versent l'ASS. L'ANPE est partenaire de tous les dispositifs d'insertion professionnelle, notamment via les référents RMI dans les Agences locales pour l'emploi (ALE).

### ➤ Les Centres Communaux d'Action Sociale

Sont parfois instructeurs des dossiers ; leurs travailleurs sociaux peuvent, sur convention, être référents sur certains dispositifs.

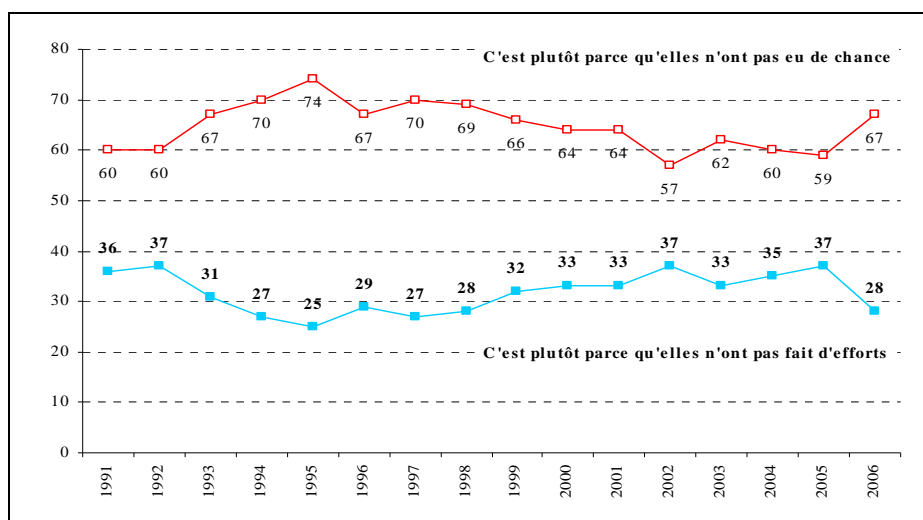
### ➤ Les Caf

Les Caf interviennent pour verser certaines prestations ; elles ont également, selon les départements, des conventions avec les conseils généraux pour assurer l'instruction et parfois le suivi des allocataires du RMI, et pour participer à des expérimentations. Elles ont également pour mission le suivi des allocataires de l'API, comme le souligne l'alinéa 4 de l'article 11.3 de la convention d'objectif et de gestion sur *Le renforcement de l'accompagnement des familles vulnérables* : « A cette fin, les Caf mettent en œuvre un socle minimal d'accompagnement social des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé et de certains ménages isolés bénéficiaires de la Paje. »

### 2.3 Une opinion publique ambiguë

Globalement, et malgré des inflexions, le sentiment de la population est que la pauvreté n'est pas le fruit d'un manque d'effort, mais plutôt d'un manque de chance.

*Entre les deux raisons suivantes, quelle est celle qui, selon vous, explique le mieux que certaines personnes vivent dans la pauvreté ? (en %)*



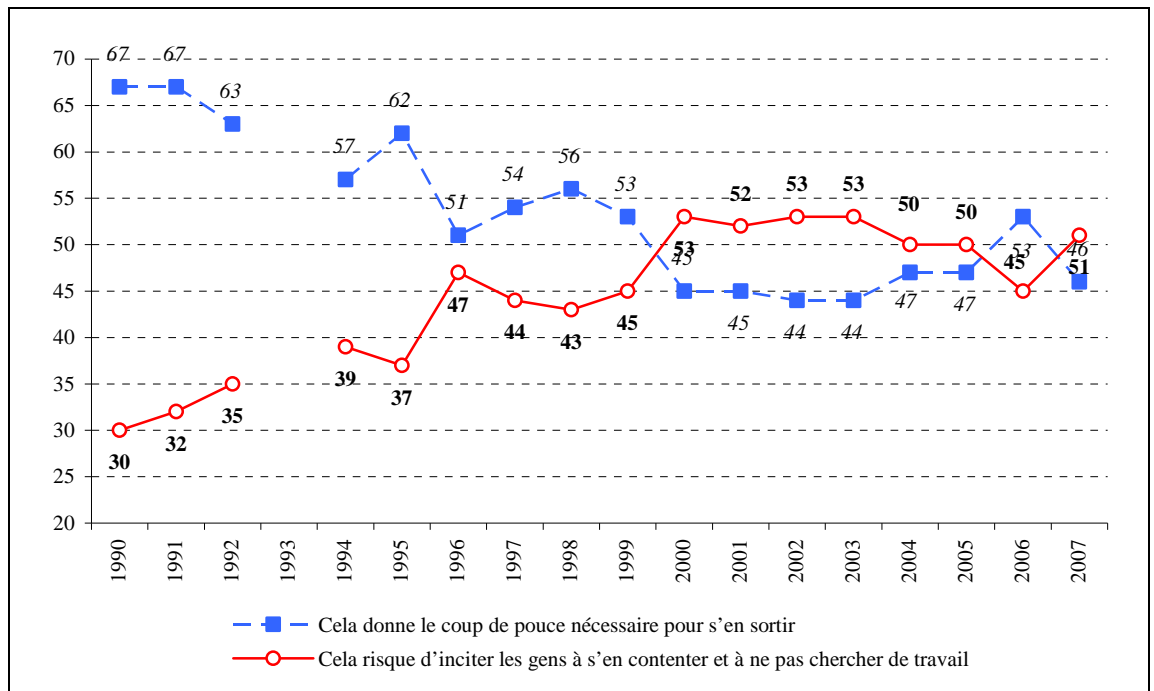
Source : CREDOC, mars 2006

Toutefois, cette attribution à une causalité externe n'empêche pas un certain scepticism vis-à-vis de la pertinence d'une aide publique ; l'opinion publique semble partagée entre le coup de pouce produit par l'aide publique et la désincitation qu'elle risque de créer.

Le Rmi, à l'origine – en 1988 – soutenu par plus des deux tiers des Français, a été de plus en plus contesté. Depuis 2000<sup>1</sup>, les personnes estimant que le Rmi « risque d'inciter les bénéficiaires à s'en contenter et à ne pas rechercher de travail » sont majoritaires par rapport à celles qui considèrent que le dispositif, d'abord, « donne le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir ». 84% des personnes enquêtées pensent en 2007 qu'il est normal de demander une contrepartie sous forme d'efforts en matière d'insertion ou de recherche d'emploi. Le RMI est d'ailleurs désigné comme l'une des principales prestations à diminuer : seuls 10% des Français souhaitent que l'on augmente cette allocation, tandis que 20% voudraient qu'on la réduise.

<sup>1</sup> source : enquête annuelle CREDOC

Au sujet du revenu minimum d'insertion (Rmi), pensez-vous plutôt que :  
 (en %)



Source : CREDOC, mars 2007

Autre indice de la tendance à critiquer le système des prestations sociales en direction des plus défavorisés, l'opinion selon laquelle la prise en charge collective des familles défavorisées serait déresponsabilisante a augmenté en 2007 : alors qu'en 2006 32 % seulement des personnes interrogées soulignaient les effets de déresponsabilisation (avec un niveau jamais aussi faible depuis que la question est posée), le taux en 2007 dépasse 40%.

En 2004, 67% des interrogés<sup>2</sup> pensent que si la plupart des chômeurs le voulaient vraiment, beaucoup pourraient trouver un emploi ; 76% sont même d'accord avec l'idée qu'il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire. Ces opinions sont toutefois fortement liées à la façon de poser la question ; si l'on focalise sur les ressources, les Français sont plus nombreux à valoriser le dispositif.

Au global, si les Français sont critiques à l'égard du système d'aide aux plus défavorisés et de ses modalités, ils n'en contestent pas la légitimité et ne l'ont, au fond, jamais contesté. Ce que l'on peut dire en revanche, c'est que depuis quelques années, ils semblent attendre d'autres formes d'intervention des pouvoirs publics envers les plus pauvres. En effet, à la question : « estimez-vous que les pouvoirs publics font trop, font ce qu'ils doivent ou ne font pas assez pour les plus démunis ? », près des deux tiers de la population regrettent que les pouvoirs publics n'en fassent pas assez (68 %). Ce sentiment a même encore progressé en 2007 (+ 1 point). On est néanmoins encore assez loin de l'élan solidaire de 1995 où près des trois quarts des Français partageaient cette opinion. Il n'en demeure pas moins que ce souci progresse chaque année depuis 2000.

<sup>2</sup> Source identique : enquêtes CREDOC

## **2.4 Problématiques actuelles**

Ces dernières années, signe de la préoccupation forte des pouvoirs publics, de nombreux rapports ont été proposés pour améliorer l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux. Les plus marquants sont probablement :

- le rapport d'évaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, par l'IGAS, en 2006 ;
- le rapport de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, sous la présidence de Martin Hirsch, « Au possible, nous sommes tenus », en avril 2005 ;
- le rapport d'information sur les minima sociaux, par Valérie Létard, en 2005 ;
- le rapport sur l'API, par l'IGAS, en 2006 ;
- le rapport de Michel Mercier et Henri de Raincourt, « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion », en 2005.

Plusieurs thèmes et plusieurs propositions fortes traversent ces rapports.

### ➤ **L'incitation au travail et l'éradication de la pauvreté**

Ces thématiques sont très présentes notamment dans le rapport de **Martin Hirsch**. L'une des propositions phare de ce rapport est en effet la création d'une aide dont le principe est de combiner revenus du travail et transferts sociaux. L'idée est de partir des revenus d'activité, pour y apporter un complément en fusionnant certains mécanismes de transferts sociaux (en l'occurrence les prestations familiales, les prestations logement, certains minima sociaux, et la prime pour l'emploi).

Faisant le constat que les revenus du travail ne suffisent pas toujours à sortir de la pauvreté et que les prestations peuvent produire des effets de seuil désincitatifs, le rapport préconise de faire en sorte que le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille, de garantir que les ressources globales des ménages comportant un actif permettent de franchir le seuil de pauvreté, de rendre le système plus lisible pour les bénéficiaires, les revenus plus prévisibles pour les familles, les transferts plus faciles à gérer et à adapter pour les organismes publics, de lutter contre la pauvreté des familles (et donc des enfants...) en s'attachant particulièrement aux cas des « travailleurs pauvres ».

Les revenus intégrés à la nouvelle prestations seraient : les minima sociaux, les prestations familiales, les aides au logement, les aides fiscales (prime pour l'emploi). Le mécanisme général est que tout revenu tiré du travail déclencherait une diminution des prestations inférieure d'environ 50% au gain provenant du travail ; pour les revenus les plus faibles, la réduction des prestations serait la plus progressive.

Conséquence de ce scénario, la prime pour l'emploi serait beaucoup plus fortement familialisée qu'elle ne l'est actuellement, et des allocations familiales seraient versées au premier enfant en bas de l'échelle des revenus.

Les estimations de coût sont pour le moment assez disparates, mais à titre de repère, il a été estimé que la somme qu'il faudrait pour faire franchir à tous les titulaires de minima sociaux le seuil de pauvreté fixé à 50% du revenu médian serait de l'ordre de 5 à 6 Mds€.

**Suite à ce rapport**, la loi de finances pour 2007 prévoit qu'à titre expérimental et pour une durée de trois ans, l'État permet aux départements de déroger à certaines règles concernant la prime de retour à l'emploi.

Le nouveau système d'intéressement inclut la nouvelle prime forfaitaire d'intéressement, les dispositions législatives et réglementaires régissant le dispositif des CI-RMA et des contrats d'avenir. Une quarantaine de départements ont déposé leurs candidatures pour participer à l'expérimentation dans ce cadre. La désignation du Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté dans le cadre du nouveau gouvernement (juin 2007) est venue renforcer le pilotage de cette mesure. En complément de la loi de finances 2007, la loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (août 2007) étend le principe de l'expérimentation à l'API et à dix départements supplémentaires pour le RMI. Cette limite à dix départements est levée en novembre 2007 par l'adoption d'une nouvelle disposition législative.

L'expérimentation est pilotée par l'Etat lorsqu'elle s'applique aux bénéficiaires de l'API. Dans la grande majorité des départements, l'accompagnement social de ce public est déléguée et mis en œuvre par les Caf.

Les premières expérimentations devraient débiter au mois de novembre 2007, sur la prestation (RSA – RMI et RSA – API), à laquelle est généralement adjointe un accompagnement social renforcé, voire d'autres expérimentations (ainsi le Contrat Unique d'Insertion).

Il est convenu que toute généralisation du dispositif (envisagé fin 2008) devra être précédée d'un rapport d'évaluation présenté au Parlement

#### ➤ **La fusion des minima sociaux**

Le rapport **Mercier-de Raincourt** fait le constat de la limite du système d'insertion des minima sociaux ; il le décrit comme :

- injuste, d'une part car les publics bénéficiaires des différents minima sociaux sont très proches, et ne bénéficient pourtant pas des mêmes prestations d'insertion, et d'autre part car le système de droits connexes défavorise les personnes qui reprennent un emploi ;
- inefficace, comme le démontre la proportion importante d'allocataires de longue durée ;
- complexe, notamment au regard de la multiplication des acteurs et de la dispersion des financements.

Le rapport propose donc un dispositif d'accompagnement personnalisé ouvert à tous les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion. Une première série de recommandations vise à améliorer l'insertion des bénéficiaires du RMI, notamment par l'accélération du parcours d'insertion et l'accompagnement dans l'emploi. Une seconde série de recommandations vise à étendre à l'ensemble des bénéficiaires de l'API et de l'ASS le dispositif d'accompagnement personnalisé déjà prévu pour les bénéficiaires du RMI. Est également préconisée la fusion du RMI et de l'Allocation de parent isolé (longue) en une seule « allocation unique d'insertion » (AUI) gérée par les Conseils généraux. Les départements deviendraient ainsi les pilotes de l'insertion pour les bénéficiaires de tous ces minima.

Dans le même sens que ce rapport, le rapport **d'audit sur l'API de l'IGAS** estime que les conditions dans lesquelles avaient été créé l'API sont dépassées et qu'il est aujourd'hui nécessaire de renforcer la démarche d'insertion professionnelle des bénéficiaires de cette allocation. Ainsi, un traitement plus proche du RMI pourrait aujourd'hui être effectué, avec :

- un bilan systématique de la situation professionnelle pour les allocataires de l'API à l'entrée dans l'allocation,
- une démarche d'insertion ciblée,

- des opérateurs qui pourraient être des Conseils généraux volontaires, l'ANPE ou des structures locales,
- l'alignement du montant de l'API sur le RMI au terme de la première année,
- la prise en charge des frais de garde et de transports générés par la recherche d'emploi.

### ➤ **Les droits connexes**

Le rapport d'information sur les minima sociaux, proposé par **Valérie Létard**, traite de cette question. Il s'attache à présenter un panorama synthétique des minima sociaux, à mettre en lumière leurs grands principes mais aussi leurs incohérences, à déceler les éventuels effets pervers nés de la combinaison des différentes allocations existantes, et de leurs droits connexes.

Le rapport décrit une architecture complexe, caractérisée par une stratification de dispositifs non coordonnés, fruits de l'histoire. Il résulte de cette évolution un système de minima d'une grande diversité, au niveau des montants, des modalités d'appréciation des plafonds de ressources, de la prise en compte de la composition du foyer.

En outre, le rapport analyse le système des droits connexes, remarquant que là encore, la diversité dans la prise en compte des statuts ou des revenus est de mise.

De ce bilan, le rapport tire la conclusion que le système de minima sociaux est opaque pour les bénéficiaires et désincitatif à l'emploi. A l'appui de cette conclusion, est mise en évidence la multiplicité des effets de seuil ; l'exemple du RMI montre que la sortie du dispositif entraîne la perte immédiate de l'allocation logement à taux plein automatique, de l'exonération de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle, la fin du droit à la Cmu et à la Cmu gratuités, la suppression de la prime de Noël et l'obligation de payer à nouveau un abonnement téléphonique à plein tarif. Par ailleurs, les dettes fiscales, qui étaient jusqu'alors suspendues, sont à nouveau exigibles. D'autres effets de seuil résultent de la combinaison des prestations entre elles, en particulier lors du passage d'un minima à l'autre. Ces ruptures peuvent être dues à une différence de montant des prestations, à des plafonds de ressources non coordonnés, à des revenus de référence hétérogènes, à des pertes de droits connexes.

Le rapport propose alors plusieurs orientations de réforme :

- renforcer la connaissance du phénomène pour disposer d'un véritable recensement des minima sociaux et des droits connexes ;
- améliorer la cohérence interne du système (notamment par l'homogénéisation des avances, par l'harmonisation de la neutralisation des ressources, par la mise en cohérence des délais de prise en compte de la situation). La solution de fusion de l'API et du RMI est envisagée pour n'être que partiellement retenue ;
- accentuer l'effort en faveur du retour à l'emploi notamment en levant les obstacles à l'inactivité et en généralisant l'accompagnement à tous les bénéficiaires de minima, et en recherchant une meilleure articulation entre les minima sociaux et les revenus d'activité, sans toutefois retenir l'option du RSA.

### 3. Les prestations légales

---

Alors que nous abordons la question des minima sociaux sous l'angle de l'insertion ne seront présentés ici que les mécanismes d'intéressement, qui représentent sur le plan financier le volet « activation » de la politique d'insertion.

Ils concernent d'une part, deux des trois minima sociaux gérés par les Caf - le Rmi et l'Api - et d'autre part, l'Ape et le complément de libre choix d'activité de la Paje.

Il faut noter que, au cours des dernières années, les réformes des systèmes d'intéressement ont été rapides ; des réformes de l'intéressement du RMI ont ainsi eu lieu en 1998, 2001 puis 2006 ; en 2007 est mis en place le système expérimental du RSA pour le RMI et l'API.

#### 3.1. Intéressement pour les bénéficiaires du Rmi et de l'Api

##### 3.1.1. Système en vigueur jusqu'en septembre 2006

Il s'agissait de rendre attractive la reprise d'activité en garantissant au titulaire du minimum social de bénéficiaire dans tous les cas et pendant une certaine durée d'un revenu supérieur à ce minimum. Ainsi, il permettait le cumul total (pendant 4 à 6 mois) puis partiel (pendant 3 trimestres) du revenu d'activité avec le minimum social perçu.

Ce dispositif, qui existait pour le Rmi depuis sa création en 1988, a été étendu à l'Api en 1998, et a fait l'objet de deux réformes successives, en 1998 et 2001, qui l'ont rendu plus avantageux.

Au 31 décembre 2004, il y avait 141 000 bénéficiaires de l'intéressement à la reprise d'activité parmi les titulaires du Rmi, soit 11,6% de l'ensemble.

A la même date, seulement 5,3% des titulaires de l'Api se trouvaient en intéressement, soit 10 600 allocataires. La proportion était particulièrement faible pour les bénéficiaires de l'Api « longue » (femmes enceintes ou ayant un enfant de moins de 3 ans) qui, compte tenu de leur âge, sont susceptibles d'être toujours en période de formation initiale, et qui sont en outre confrontés aux problèmes de garde d'enfants.

##### 3.1.2. La réforme de 2006

La loi relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux du 23 mars 2006 a très substantiellement modifié ce dispositif à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2006. La réforme comporte deux volets :

- La refonte du dispositif d'intéressement
- La pérennisation de la prime exceptionnelle de retour à l'emploi instituée par deux décrets du 29 août 2005.

##### *Le nouveau système d'intéressement*

Il distingue deux périodes, à compter de la reprise d'activité.

- La première période de 3 mois, au cours de laquelle l'allocataire bénéficie, pendant 3 mois effectifs<sup>3</sup>, du cumul total de ses revenus d'activité avec l'allocation.
- La seconde période, à partir du 4<sup>ème</sup> mois et jusqu'au 12<sup>ème</sup> mois d'activité au cours de laquelle le bénéficiaire se voit appliquer l'un des 2 dispositifs d'intéressement suivants en fonction de la durée et de la nature de l'activité exercée.

---

<sup>3</sup> Et non de 1 mois à trois mois en fonction du moment de la reprise d'emploi

Pour les activités salariées d'une durée contractuelle supérieure ou égale à 78 heures par mois et activités non salariées, une prime forfaitaire

Une prime mensuelle forfaitaire est versée durant 9 mois, du 4<sup>ème</sup> mois d'activité jusqu'au 12<sup>ème</sup> mois, même si le droit à l'allocation est interrompu au regard des revenus perçus. Les activités salariées exercées dans le cadre d'un Contrat d'avenir ou d'un Ci-rma ne sont pas éligibles à la prime forfaitaire.

Concernant le Rmi, le montant de cette prime varie selon la taille de la famille ; elle est de 150€ pour une personne isolée et de 225€ pour un couple, ou pour un ménage ayant une personne à charge<sup>4</sup>. Concernant l'Api, le montant unique est de 225€.

La prime forfaitaire n'est pas imposable, donc non prise en compte pour le calcul du droit aux prestations familiales, et est également exclue des ressources prises en considération pour la détermination des droits à l'Api et au Rmi.

Pour les activités salariées d'une durée contractuelle inférieure à 78 heures par mois, un intéressement proportionnel

Les rémunérations sont affectées durant 9 mois (du 4<sup>ème</sup> mois d'activité au 12<sup>ème</sup>) d'un abattement de 50%.

Le principe de la poursuite de la mise en œuvre des règles d'intéressement au-delà du 12<sup>ème</sup> mois, pour les activités salariées d'une durée constatée inférieure à 750 h au terme des 12 mois, est conservé et étendu à l'Api. Cette règle est appliquée jusqu'au mois au cours duquel la 750<sup>ème</sup> heure est atteinte.

***La prime de retour à l'emploi***

Elle pérennise tout en l'assouplissant le dispositif de « prime exceptionnelle de retour à l'emploi » instituée en 2005.

Sont concernés les bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique, de l'Allocation de parent isolé et l'ensemble des membres du foyer à charge pour le Rmi qui justifient de la reprise d'une activité professionnelle salariée d'au moins 78h par mois durant 4 mois consécutifs ou faisant l'objet d'une inscription au registre du commerce et des sociétés ou du répertoire des métiers. Les titulaires d'un Ci-rma ou contrat d'avenir sont éligibles à la prime.

Le montant de la prime est fixé à 1 000€. Le versement est effectué à l'issue du 4<sup>ème</sup> mois d'activité, sauf pour les contrats à durée indéterminée ou déterminée d'une durée supérieure à 6 mois : dans cette hypothèse, il peut être effectué sur demande de l'allocataire, au terme du 1<sup>er</sup> mois d'activité.

La prime forfaitaire n'est pas imposable, donc non prise en compte pour le calcul du droit aux prestations familiales, et est également exclue des ressources prises en considération pour la détermination des droits à l'Api et au Rmi.

Le tableau ci-dessous récapitule les périodes de cumul de salaires et d'allocation RMI ou API, suivant les deux régimes d'intéressement.

---

<sup>4</sup> prime valable pour chaque personne du foyer reprenant une activité

**Tableau 5 - Les périodes maximales de cumul du salaire avec l'allocation RMI sont modifiées par la loi de retour à l'emploi**

Caractéristiques de l'emploi		Avant la réforme	Après la réforme	
Temps de travail	Salaires par rapport au RMI	Période d'intéressement = période de cumul salaire - RMI	Période d'intéressement (avec ou sans paiement RMI)	Dont période de cumul salaire - RMI
Moins de 78 heures par mois	Salaires < 2 RMI	de 12 à 15 mois	12 mois	12 mois
	Salaires > 2 RMI	de 3 à 6 mois	3 mois	3 mois
78 heures et plus par mois	Salaires < RMI	de 12 à 15 mois	12 mois	12 mois
	1 RMI < salaires < 2 RMI	de 12 à 15 mois	12 mois	3 mois
	Salaires > 2 RMI	de 3 à 6 mois	12 mois	3 mois

Source : CNAF - DGER - DREES.

Note de lecture : Pour une reprise d'emploi de 78 heures ou plus par mois, et pour un salaire compris entre un RMI et deux RMI :

- avant la réforme, l'allocataire bénéficiait d'un intéressement à la reprise d'activité pendant une durée maximale allant de 12 à 15 mois. Cet intéressement correspondait au cumul total ou partiel du revenu avec l'allocation;
- après la réforme, l'allocataire bénéficie d'un intéressement à la reprise d'activité pendant une durée maximale de 12 mois. Cet intéressement comprend une période de 3 mois durant laquelle l'allocataire cumule salaire et RMI. Pendant les 9 mois suivants, il bénéficie de primes forfaitaires mais n'est plus payé au titre du RMI.

### 3.1.3. Le RSA

Au cours de l'année 2007 a été lancé un programme visant à expérimenter, sur un nombre de départements importants (17 dans une première vague, un peu plus d'une vingtaine dans une seconde) le principe d'un Revenu de Solidarité Active (voir supra).

Ce RSA comporte trois objectifs :

- faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille, en supprimant les effets de seuil,
- garantir que les ressources globales de la famille lui permettent de franchir le seuil de pauvreté, sans que le nombre d'heures travaillées ait à approcher un temps complet,
- pour les bénéficiaires et leurs familles, rendre les revenus plus prévisibles, et le système de prestations plus lisible.

Moins ambitieux que le projet d'origine de 2005, le dispositif expérimenté ne concerne que les bénéficiaires de RMI et d'API en reprise d'activité ou dont le nombre d'heures travaillées s'accroît (et non l'ensemble des travailleurs pauvres) et ne concerne que l'intéressement à la reprise d'activité (et non l'ensemble des prestations sociales).

Il propose toutefois une nouvelle conception de l'intéressement, dont le principe est une chute des prestations sociales progressive, inférieure au surcroît de revenus d'activité perçus ; le bénéficiaire a ainsi un intérêt financier à un accroissement de son activité. Cette dégressivité dans la diminution des prestations perçues doit de plus permettre une sortie rapide des bénéficiaires de la pauvreté.

### 3.2 L'intéressement pour les bénéficiaires de l'Ape et du complément de libre choix d'activité de la Paje

La difficulté pour les personnes en congé parental de retrouver une activité après une longue période d'interruption a conduit à la mise en place en janvier 2001 d'un dispositif d'intéressement destiné aux bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation à taux plein, ayant un enfant âgé de 18 à 29 mois (59 mois en cas de triplés ou plus) le mois de la reprise.

Il consiste dans le maintien de l'Ape pendant deux mois en cas de reprise d'activité du parent qui s'était arrêté de travailler pour élever son enfant.

Ce dispositif a été repris lors de la création de la Paje, et bénéficie donc aux familles d'au moins deux enfants percevant le complément de libre choix d'activité. S'il est encore trop tôt pour mesurer le taux de recours à cet avantage des bénéficiaires du Clca, on peut constater qu'il a été très peu utilisé par ceux de l'Ape puisqu'il concernait moins de 2 000 d'entre eux au 31 décembre 2004 pour environ 370 000 allocataires.

### **3.3 Les autres dispositifs d'incitation à la reprise d'activité**

D'autres dispositifs, sans être des mécanismes d'intéressement, sont favorables aux allocataires prenant ou reprenant une activité professionnelle.

#### **3.3.1 Le cas de l'Aah**

L'Aah est un revenu différentiel (621,27€). Le mode de calcul de l'allocation d'Aah est cependant très différent de celui du Rmi et de l'Api puisque les ressources prises en compte sont celles de l'année civile précédant l'exercice de paiement et non celles du trimestre précédant celui du droit.

Deux mécanismes se conjuguent, qui permettent aux personnes ayant exercé une activité professionnelle l'année précédente, de bénéficier d'un supplément d'Aah : la prise en compte du revenu net catégoriel pour le calcul du droit, et un mécanisme récent s'apparentant à un intéressement.

La prise en compte pour le calcul de l'Aah du revenu net catégoriel, et non du revenu net perçu, revient à pratiquer un abattement de 28% sur les ressources (dans le cas général), et constitue une sorte d'intéressement de fait<sup>5</sup>. L'application de cette règle a donc pour conséquence de majorer très substantiellement le montant de l'Aah.

Par ailleurs, afin d'encourager l'activité professionnelle des personnes handicapées, la loi du 11 février 2005 a prévu que les rémunérations tirées d'une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail soient en partie exclues du montant des ressources prises en compte pour le calcul du droit.

Les rémunérations nettes perçues au cours de l'année de référence sont affectées d'un abattement, dont le taux dépend du niveau de ressources (de 10 à 40%).

Ces différents seuils correspondent environ à des activités à 1/4 temps, mi-temps, 3/4 temps et temps plein.

L'abattement est indépendant de la situation professionnelle au cours de l'exercice de paiement. Il ne s'agit donc pas d'une mesure d'intéressement à la reprise d'activité telle que celle existant en matière de Rmi-Api puisque dans ce dernier cas, l'impact de la reprise d'activité est immédiat.

#### **3.3.2 Le barème de l'aide au logement en secteur locatif**

Avant la mise en œuvre du barème unique en 2001, le calcul de l'aide pénalisait la reprise d'activité professionnelle. Les titulaires de minima sociaux, non imposables, percevaient en effet l'aide à son taux maximum alors que le droit était très inférieur pour les titulaires d'un

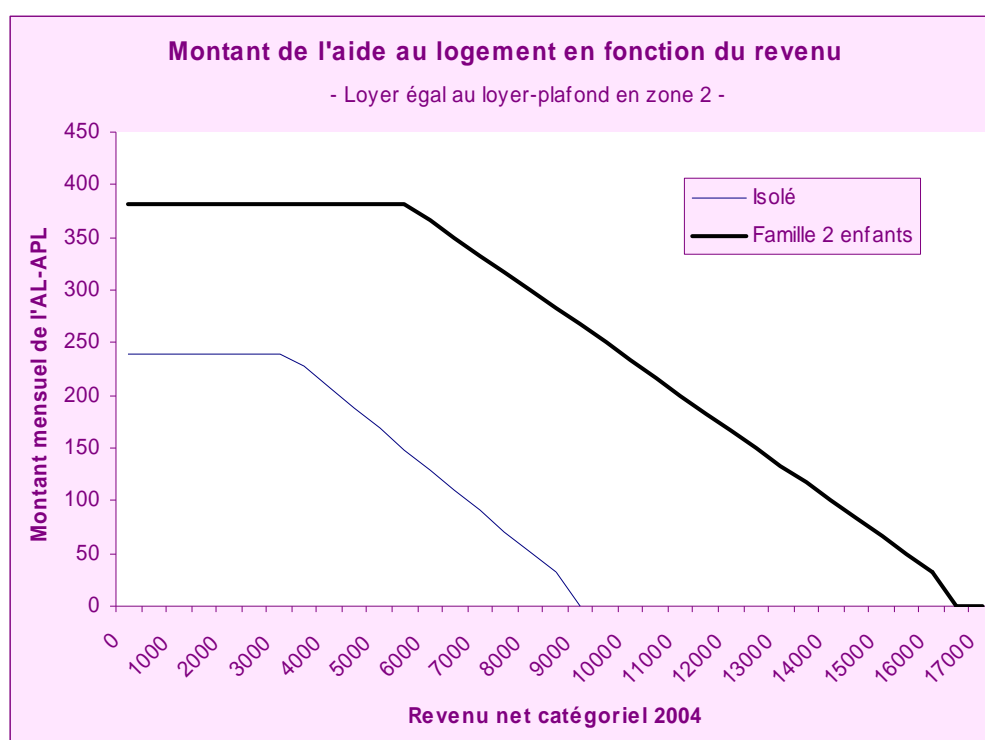
---

<sup>5</sup> exemple : Le montant maximum annuel de l'Aah est de 7 194€ (599,49€ x 12)(juillet 2005). Si le revenu net mensuel perçu en 2004 est de 500€, le montant de l'Aah serait égal à :  $(7\ 194€ - 500 \times 12) / 12 = 99,50€$  si l'on prenait le revenu net perçu ;  $(7\ 194€ - 500 \times 12 \times 0,72) / 12 = 239,50€$  en prenant le revenu net catégoriel.

revenu d'activité du même montant. Cette différence de traitement nuisait à l'efficacité du dispositif d'intéressement institué en faveur des bénéficiaires du Rmi et de l'Api.

Tel n'est plus le cas depuis 2001, puisque la formule de calcul du nouveau barème comporte un paramètre (RO) qui permet de traiter les revenus de manière identique quelle que soit leur nature. Il s'agit d'un abattement sur les ressources, équivalent au montant du Rmi (diminué du forfait logement et du montant des allocations familiales, exprimé en revenu net imposable).

Le niveau de l'aide demeure à son maximum tant que le revenu d'activité ne dépasse pas ce montant (mécanisme du « plateau »), et décroît progressivement au-delà. Le seuil à partir duquel le montant de l'Al-Apl commence à décroître est ainsi de 3 178€<sup>6</sup> pour la personne isolée (soit 36% du Smic) et de 5 532€ pour la famille de 2 enfants (soit 63% du Smic), comme le montre le graphe ci-après.



### 3.3.3 Le plafond double activité

Afin de favoriser la double activité des conjoints, certaines prestations (complément familial, allocation de base de la PAJE, APJE) bénéficient d'une majoration du plafond de ressources dans ce cas. Cette majoration s'applique, dès lors que le second revenu est au moins égal à 12 fois la Bmaf de l'année de référence.

L'existence de ce plafond spécifique favorise la prise ou la reprise d'activité, puisque dans un grand nombre de situations, le droit à la prestation est maintenu grâce à la majoration, malgré la présence d'un second salaire.

Par exemple, dans le cas de l'allocation de base de la Paje, la majoration pour double activité est de 10 394 € (exprimée en revenu net catégoriel, ressources 2006). Pour un couple ayant

<sup>6</sup> Revenu net catégoriel 2004

un enfant à charge, si l'un des conjoints perçoit un revenu équivalent à 2 Smic, le second peut reprendre une activité rémunérée à 1,5 Smic sans que soit remis en cause le droit à la prestation ; sans la majoration, la double activité conduirait à l'extinction du droit.

## 4. Les dispositifs d'action sociale

---

Les orientations institutionnelles relatives à la compétence des Caf en matière d'insertion sociale et professionnelle ont fait l'objet d'une circulaire sectorielle datant de juillet 1987, élaborée dans le contexte de la création du Revenu minimum d'insertion.

Cette circulaire souligne que :

- *« l'insertion sociale, familiale est un objectif que se donnent les Caf à travers la diversité des interventions relevant de leur champ de compétence ;*
- *les caisses peuvent contribuer aux actions d'insertion sociale et d'accompagnement de l'insertion professionnelle ;*
- *les caisses peuvent soutenir les mesures d'accompagnement social et d'insertion sociale et professionnelle selon différentes modalités : aides financières, travail social, équipements sociaux ;*

Elle précise également les interventions dans lesquelles les Caf ne peuvent pas s'investir :

- *« les équipements et services qui relèvent, au titre de l'aide sociale, de la responsabilité du département ou de l'Etat, tels que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale – Chrs ;*
- *les actions entreprises dans le cadre de la formation professionnelle qui disposent de financements spécifiques ;*
- *les interventions visant la seule production de biens et de services. »*

C'est sur la base de ces principes, régulièrement réaffirmés que les Caf mettent en œuvre des interventions qui participent à l'insertion sociale des familles et de leurs enfants. Cette dimension est présente dans de nombreux champs d'intervention (loisirs, logement ...), en offrant un accès aux droits fondamentaux et en participant à l'insertion sociale des familles dans leur environnement quotidien. .

En complément des prestations légales, et sous l'impulsion de l'actuelle Cog, les Caf ont intensifié leurs interventions visant à favoriser l'insertion sociale des publics vulnérables, notamment des familles monoparentales. Par un accompagnement adapté il s'agit de les aider dans l'accès à leurs droits sociaux, de favoriser le développement personnel et relationnel, de façon à faciliter leur parcours d'accès ou de retour vers une activité professionnelle.

De plus, depuis l'origine, la branche Famille soutient les centres sociaux. Ces structures de voisinage, implantées sur les territoires de vie des familles, et singulièrement sur les territoires les plus sensibles, constituent de véritables outils d'interventions qui participent à l'insertion sociale, voire professionnelle des publics les fréquentant.

#### **4.1. L'offre de service en faveur des familles monoparentales**

La convention d'objectifs et de gestion pour la période 2005-2008 prévoit à son article 11.3. que les Caf « renforcent l'accompagnement social des familles vulnérables ». A cette fin, un socle minimal d'accompagnement social des bénéficiaires de l'Api et de certains ménages isolés bénéficiaires de la Paje doit être mis en place par les Caf ; un peu plus de 80% d'entre elles sont engagées dans cette démarche. Elles conjuguent une approche économique par le versement de la prestation et une approche sociale en utilisant les leviers dont elles disposent pour faciliter la conciliation vie familiale, professionnelle et sociale.

##### *4.1.1. Des interventions reposant sur la libre adhésion des personnes, et sur le partenariat local*

Généralement, cette offre s'adresse à toutes les familles bénéficiaires de l'Api et/ou monoparentales.

Toutes les interventions s'appuient sur la libre adhésion de la famille ou de la personne et le respect de son rythme de progression dans la réalisation des projets qui la concernent.

Les projets des Caf reposent tous sur le postulat de la capacité d'évolution des personnes et donc sur l'identification et la mobilisation de leurs ressources personnelles, familiale et sociale.

Le lien au territoire est fortement présent dans l'élaboration et la conduite des projets : le choix d'implantation géographique des actions est au plus proche des publics ; le projet repose sur la mobilisation des ressources de chaque territoire, ce qui suppose une analyse préalable de ces territoires en fonction des objectifs à atteindre.

Les partenariats locaux sont fortement mobilisés et diversifiés : la complexité des situations suppose des compétences diversifiées (sociales, relationnelles, dans le champ de la formation, de l'insertion professionnelle ...)

##### *4.1.2. Une offre de service qui mobilise des ressources internes et externes*

L'offre de service proposée par la plupart des Caf s'inscrit dans un continuum qui va de l'entretien professionnel à l'orientation et/ou à la mise en place d'actions d'insertion sociale collectives, et/ou de stages de mobilisation et/ou de re-qualification sociale, préparant à l'insertion (ou la réinsertion) professionnelle ou le retour à l'emploi.

Cette offre de service peut, selon les organismes, se décliner selon plusieurs étapes :

- 
- **Une information à l'ouverture des droits aux prestations liées à l'isolement**, par une lettre offrant un rendez vous personnalisé, très prisé par les familles, ou lors de réunions collectives

L'objectif poursuivi par cette première étape est d'apporter aux familles une information complète quant au mode de calcul et de versement des prestations liées à l'isolement telles que l'Api et aux services et équipements auxquels la famille pourrait prétendre (halte garderies, centres sociaux, lieux d'accueil enfants-parents, etc.).

- **Une évaluation sociale de la situation de la famille** par un travailleur social de la Caf pour repérer des difficultés :
  - personnelles et familiales à la suite d'un divorce, d'une séparation ou d'un veuvage ;
  - sociales du fait d'un isolement, d'une infructueuse recherche de logement, d'un faible niveau de formation ;
  - éducatives liées à l'absence de l'autre parent, à la recherche d'un mode de garde ou à la scolarisation des enfants, etc.

Cette évaluation permet ensuite d'orienter les personnes vers des professionnels internes aux Caf ou des partenaires externes.

- **Un accompagnement personnalisé qui peut être mis en œuvre par les professionnels de travail social de la Caf** lorsque

*L'accompagnement individuel est souvent pour faire émerger le projet d'insertion sociale voire professionnelle*

Il s'appuie sur les potentialités des personnes et sur leur parcours personnel, familial et professionnel et permet de repérer les obstacles handicapant une démarche d'insertion professionnelle : obstacles liés à l'environnement (problème de garde d'enfant, mobilité géographique...), ou à la personne elle-même (difficulté de compréhension écrite et orale, difficulté de communication avec les autres, manque de disponibilité...). Il s'agit alors de lever ces obstacles, sans toutefois se substituer à un accompagnement vers l'emploi ou dans l'emploi.

*L'accompagnement financier permet de prendre en charge tout ou partie des dépenses liées au projet d'insertion professionnelle.*

Quelques Caf mobilisent des aides financières sur projets en faveur de familles monoparentales ayant un projet d'insertion sociale et professionnelle. Ces aides visent à prendre en charge tout ou partie des dépenses périphériques engendrées par le projet d'insertion professionnelle (frais de transport ou de garde d'enfants, repas extérieurs...).

*Les actions collectives mettent en évidence des difficultés communes à l'ensemble des personnes concernées.*

Ces actions permettent à des femmes seules ou, beaucoup plus rarement à des hommes, d'échanger entre eux sur des sujets de préoccupations communs. et ainsi de leur apporter confiance en elles, soutien et dynamisme autour d'un projet commun.

Dans ce cadre, les professionnels des Caf veillent à sensibiliser les bénéficiaires de l'Api sur la place de l'autre parent, sur le respect des droits et devoirs parentaux.

➤ **Une orientation des allocataires vers les partenaires institutionnels et associatifs pour le retour à l'emploi**

En relais et en complément de leur accompagnement, les Caf commencent à structurer un partenariat qui dépasse largement le champ de l'action sociale traditionnelle (conseil général, Ccas, Cidf, etc.) pour investir le champ de l'économique et de la formation (chambres consulaires, Pli, Anpe, Ddtepd, organismes de formation, etc.), partenariat qui peut s'appuyer sur des conventions d'objectif et de financement. Au-delà de l'orientation, les services proposés par les Caf sont diversifiés, de la contractualisation avec le bénéficiaire à l'inscription dans des expérimentations menées par le Haut Commissariat aux Solidarités Actives (dont l'orientation est clairement l'insertion professionnelle), en passant par le co-financement de stages de formation.

➤ **Une information des bénéficiaires avant la fin de versement des droits à l'Api**

Un quart des Caf envoie une notification de « fin de droits » aux bénéficiaires d'une prestation liée à l'isolement (Api, Asf) ou d'un minimum social (Api, Rmi, Aah) en orientant les bénéficiaires de l'Api en fin de droits vers les services instructeurs du Rmi et en leur adressant, le cas échéant, directement une demande d'allocation Rmi afin d'éviter les interruptions de droits.

Certaines Caf proposent un rendez-vous avec un travailleur social. Dans ce cadre, l'objectif poursuivi par les Caf est d'éviter que la seule perspective du chef de famille bénéficiaire de l'Api soit celle de « basculer » vers le Rmi ou de renouveler son droit à l'Api du fait de l'arrivée d'un nouvel enfant. Les travailleurs sociaux de la Caf mobilisent pour cela leurs compétences internes (accompagnement individuel et actions collectives) et/ou leurs partenaires externes.

Certaines Caf font évoluer ou ont fait évoluer leur « offre de service » initialement prévue pour les bénéficiaires de l'Api vers l'ensemble des familles monoparentales en difficulté d'insertion (bénéficiaires du Rmi monoparentaux, de l'Asf, voire de l'Ape) notamment par l'envoi d'une notification de fin de droits éventuellement accompagnée d'une proposition de rendez-vous avec un travailleur social.

**C'est sur la base de ces expériences que la Cnaf a invité les Caf situées sur les départements expérimentant le Rsa à s'engager dans l'accompagnement personnalisé des bénéficiaires de l'allocation de parents isolés.**

## **4.2. Les centres sociaux agréés par les Caf au service de l'insertion**

Equipements de proximité les centres sociaux ont pour finalités de favoriser la socialisation des personnes et de développer la cohésion sociale sur leur territoire d'implantation.

Ils contribuent donc à l'insertion sociale des personnes qui fréquentent leurs services ou leurs activités, insertion préalable à l'insertion économique.

Majoritairement établis sur des territoires sensibles en raison des problématiques sociales de leurs habitants, ils développent des actions et s'appuient sur une méthodologie de participation active des usagers, alliant accompagnement individuel et projet collectif.

Les Caf assurent un rôle important pour ces équipements sociaux de proximité puisqu'elles ont la responsabilité d'accorder, ou non, l'agrément « centre social ».

### *4.2.1 Les centres sociaux, un concept original pour développer l'insertion sociale*

Initialement lieux d'animation locale destinés à développer des actions socio-éducatives et d'animation globale pour l'ensemble de la population, les centres sociaux sont des lieux de socialisation. Ils contribuent au renforcement des liens sociaux en favorisant les solidarités de voisinage, les relations intergénérationnelles et les échanges sociaux. Ils s'adaptent aux besoins des territoires et de leurs habitants.

D'abord lieu d'accueil et lieu ressource, le centre social est constitué d'une équipe de professionnels et de bénévoles qui, ensemble, proposent une offre de service (accueil des jeunes enfants, accompagnement scolaire, ateliers éducatifs, permanences administratives et sociales, etc), sur la base des besoins exprimés des habitants.

Le centre social permet à ses usagers de participer à un vivre ensemble renforcé par des interactions régulières.

### *4.2.2 Les centres sociaux, une structure d'accompagnement à l'insertion professionnelle*

#### **Actions préparant à l'insertion professionnelle**

Partant des préoccupations des usagers ou en réponse aux problématiques sociales du territoire, les centres sociaux sont amenés à proposer des activités, ateliers ou stages visant à aider les participants dans leurs démarches de retour à l'emploi.

Les activités ou les stages portent sur les différentes étapes de la démarche d'insertion professionnelle :

- ateliers portant sur l'image de soi : coiffure, soins esthétiques, « relookage » ;
- apprentissage des codes sociaux : le comportement et l'expression orale lors d'un entretien ou dans le milieu professionnel ;
- aide à la recherche d'emploi par la mise à disposition d'outils (journaux ou Internet) et aide à la rédaction d'un Cv ou de la lettre de motivation ;
- stage de micro informatique ou formation à l'utilisation d'internet.

Ainsi les centres sociaux accompagnent le retour à l'employabilité et participent à l'insertion professionnelle de personnes souvent très éloignées du marché du travail en raison de leur histoire de vie ou de difficultés sociales qu'elles ont pu rencontrer.

#### **Les centres sociaux favorisent le développement des compétences de gestion et d'animation des bénévoles**

Le fonctionnement des centres sociaux s'appuie sur une équipe de professionnels et des bénévoles. Ceux-ci prennent part tant aux activités de gestion qu'à la conception ou l'animation d'activités.

Ainsi, les instances de décisions peuvent être des conseils d'administrations, des comités de gestion ...au sein desquels . certaines fonctions assurées par des bénévoles, en particulier les fonctions de président, de trésorier ou de comptable, nécessitent un véritable savoir et développent des compétences professionnelles.

Il en est de même pour la prise de responsabilité en matière d'animation sociale. Les professionnels qui assurent des actions ou des activités d'animation, ont pour objectif de rendre les participants à la fois acteurs et autonomes. Ainsi des potentiels se manifestent et un transfert progressif de compétences peut s'opérer, les usagers deviennent bénévoles d'activités.

Ces savoirs acquis en formation et ces compétences développées, que ce soit dans le registre de la gestion ou de l'animation socio-éducative, contribuent à l'insertion professionnelle des usagers.

### **Les centres sociaux offrent des emplois d'insertion**

Les centres sociaux, principalement les gestions associatives (plus de 66 % d'entre eux), ont régulièrement recours aux emplois aidés : emplois jeunes, contrat d'accompagnement à l'emploi, adultes relais, contrat de qualification, de professionnalisation, d'apprentissage, contrat d'accompagnement à l'emploi.

Même si ces emplois sont faiblement qualifiés, ils permettent à leurs titulaires de s'engager dans la vie professionnelle.

## **5. Eléments de comparaison internationale**

---

Cette partie s'appuie sur l'étude de Patrick Horusitzky, Katia Julienne et Michèle Lelièvre, « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Solidarité et Santé*, n° 3, 2005. Les comparaisons portent sur les pays de l'Union européenne à 15, exceptée la Grèce.

### **5.1 Nature des minima sociaux existants**

La Commission européenne définit le revenu minimum comme un revenu qui « couvre les besoins essentiels en situation de dénuement » et précise qu'il est « non contributif, financé par l'impôt et subsidiaire par rapport à la solidarité familiale ». On peut distinguer deux cas de figures :

- dans les systèmes de protection sociale de type bismarckien, les assurances sociales sont liées à l'exercice d'une activité professionnelle ; les minima sociaux viennent alors en complément, là où les assurances sociales s'avèrent insuffisantes ;
- dans les systèmes plus universalistes, les minima sociaux font partie intégrante des systèmes de protection sociale.

En général, les minima sociaux sont calculés de manière différentielle, comme le solde entre les ressources disponibles de leurs bénéficiaires et l'objectif de revenu garanti. Ils prennent en compte la structure et la taille du ménage. Enfin, ils ne sont pas soumis à l'impôt, sauf au Danemark et au Luxembourg.

*Peu de minima sociaux différents dans les systèmes universalistes, un plus grand nombre dans les systèmes « bismarckiens »*

Il existe neuf minima sociaux en France mais un seul en Finlande. Cette hétérogénéité traduit pour partie la différence de conception entre d'une part des régimes essentiellement assurantiels, qui appellent une prise en charge risque par risque des insuffisances de couverture et d'autre part, des régimes de garantie universelle du type de ceux des États-Providence nordiques. L'universalité de la protection sociale dans ces pays peut, par exemple, expliquer l'absence de minimum vieillesse, en raison de l'existence d'une retraite universelle ouverte à tout résident.

Un nombre réduit de minima peut également s'expliquer par la volonté de ne pas différencier le revenu minimum garanti en fonction de l'âge (Luxembourg, Allemagne). L'absence de garantie de ressources spécifiques à destination des personnes handicapées est elle aussi justifiée dans certains pays par le fait que c'est l'assistance sociale générale qui couvre les besoins de ces populations (Allemagne, Autriche, Suède) ou d'autres dispositifs comme les régimes de pension (Finlande) et l'indemnisation du chômage (Danemark). Au sein de l'Union européenne, les trois dispositifs les plus fréquemment présents restent : le revenu minimum garanti, le minimum vieillesse et une garantie de revenu aux personnes handicapées.

*L'existence d'un revenu minimum garanti pour les actifs s'est généralisée*

Le revenu minimum garanti est aujourd'hui généralisé dans les quatorze pays étudiés, à l'exception de l'Italie.

Certains traits sont communs aux différents dispositifs : la prévalence du critère de résidence sur celui de nationalité, la disponibilité pour exercer un emploi, la généralisation d'une gestion locale.

Au-delà de ses points communs, les systèmes de revenu minimum garantis présentent des caractéristiques variées. C'est notamment le cas en matière de conditions d'âge : cette condition est souvent de 18 ans (Belgique, Irlande, Pays-Bas, Portugal), mais de 16 ans seulement au Royaume-Uni et de 25 ans en Espagne, au Luxembourg et en France. Ce critère d'âge n'existe pas dans les pays nordiques ni en Allemagne.

D'autres caractéristiques différencient les systèmes :

- le destinataire de la prestation : individu, comme par exemple en Belgique, au Pays-Bas ou au Danemark, ou famille, comme au Royaume-Uni, en Espagne ou en Allemagne ;
- l'existence d'aménagements destinés à certains publics : jeunes au Danemark et au Royaume-Uni, étrangers en Autriche et en Allemagne ;
- seuls les pays du sud de l'Europe et la France imposent un renouvellement annuel de la demande d'allocation
- la revalorisation de la prestation est réalisée sur la base de critères divers : il peut s'agir de l'inflation (France, Italie), du salaire minimum (Pays-Bas, Luxembourg), et même d'indices tirés d'enquêtes ciblées menées auprès des consommateurs (Suède).

Le nombre de titulaires d'un revenu d'existence réservé aux catégories d'âge actif, de type RMI, varie significativement d'un pays à l'autre dans une fourchette de 0,15 % à 6 % de la population totale. Il reste difficile à comparer entre les pays et varie en fonction de divers facteurs dont naturellement la conjoncture économique, les systèmes de protection sociale et la place accordée aux dispositifs de minima au sein de cette architecture.

Dans pratiquement tous les pays européens, les bénéficiaires vivant seuls sont en nombre important (entre 57 % et 80 %), et en particulier les familles monoparentales (entre 15 % et 36 %) qui ont généralement à leur tête une femme. Toutefois, dans les pays où la condition d'âge est plus restrictive, en particulier dans certains pays du sud de l'Europe (Italie, Espagne), les couples avec enfants représentent une proportion majoritaire des ménages bénéficiaires.

*Des minima spécifiques qui n'existent pas dans tous les pays pour les chômeurs, les invalides et les personnes âgées*  
En ce qui concerne les minima visant à répondre à des situations de fragilité spécifiques (vieillesse, handicap), leur existence n'est pas générale. Seul le revenu minimum versé aux adultes aptes au travail est susceptible de comporter des variations territoriales importantes, les critères d'accès étant en revanche fixés systématiquement au plan national pour les minima spécifiques, lorsqu'ils existent, à destination des personnes âgées, handicapées ou encore des parents isolés. L'ouverture du droit au minimum vieillesse s'aligne généralement sur l'âge légal de départ à la retraite. Le mode de revalorisation de ces prestations est en principe le même que pour celles qui s'adressent aux personnes en âge de travailler.

Enfin, d'autres catégories de bénéficiaires ont accès à un minimum spécifique, en particulier en France (allocation d'invalidité, allocation pour parent isolé, allocation d'insertion, allocation équivalent retraite), en Allemagne (allocation pour les demandeurs d'asile depuis 1993), en Irlande (allocation pour parents isolés dont l'âge des enfants dépasse 18 ans), en Italie (aide octroyée aux réfugiés, aux victimes de catastrophes naturelles, aux étudiants, aux immigrés) ou encore en Autriche (assistance sociale spécifique pour les chômeurs âgés ayant dû faire face à des restructurations). Au Portugal s'ajoutent à ces dispositifs une pension de veuvage et une pension d'orphelin, et en Espagne une protection familiale non contributive en nature, pour les enfants de moins de 18 ans.

## **5.2 Minima sociaux et incitation au travail**

Schématiquement, on peut distinguer deux catégories de pays en fonction de la présence ou non d'un salaire minimum :

- *les pays qui n'ont pas de salaire minimum légal* privilégient généralement la référence à des moyens d'existence de base, les législations retenant le plus souvent un panier de biens de première nécessité (nourriture, vêtements, santé et hygiène corporelle, loisirs, mobiliers, chauffage, besoins personnels de la vie quotidienne, transport parfois...) entrant dans la composition du « revenu de subsistance ». Les prestations d'assistance sociale se composent en général dans ces pays d'un montant forfaitaire de base augmenté d'une assistance financière pour les autres principales dépenses, comme le logement, pour un montant considéré comme « raisonnable » (Finlande, Suède), ou qui peut prendre la forme de prestations complémentaires spécifiques ;
- *dans les pays où un salaire minimum existe*, le revenu minimum garanti est souvent fixé en fonction de ce salaire minimum soit explicitement (l'indemnité d'insertion au Luxembourg, ou l'allocation en vigueur aux Pays-Bas), soit implicitement (Portugal, Espagne). Il représente 72% du salaire minimum en 2004 au Luxembourg, soit 999,35 euros mensuels, et environ 63% du salaire minimum aux Pays-Bas en 2005 (9375 euros par an).

Par ailleurs, les dispositifs mis en oeuvre se distinguent selon qu'ils donnent ou non lieu à des droits associés en matière de logement. En Belgique, en Espagne et au Portugal, il n'y a pas de prestations logement attachées à l'attribution du revenu minimum. Aux Pays-Bas, une personne peut être éligible à une aide complémentaire à la location d'un logement selon les ressources du ménage, variant en fonction du loyer et de l'âge des individus. En Irlande les bénéficiaires de l'allocation peuvent prétendre à des suppléments liés au logement, ainsi qu'à des taux d'intérêts hypothécaires bonifiés en vertu du régime fiscal (« Mortgage Interest relief ») ou encore à un dispositif de « loyers différentiels », de niveau local.

Le Danemark qui n'a pas introduit de salaire minimum se démarque, quant à lui, de l'ensemble de ses voisins européens, y compris du nord de l'Europe, dans la mesure où la garantie de ressources y a été initialement fixée (en 1986) en proportion de la pension de vieillesse uniforme (90% ou 80%). Après la réforme de 1997 portant sur les politiques actives de l'emploi, le revenu minimum a été calculé à partir du montant maximum versé au titre des indemnités de chômage : à hauteur de 80% pour les personnes ayant des enfants (1416 euros mensuels en 2002) et 60% pour les personnes sans enfants (1066 euros mensuels en 2002). Les bénéficiaires qui supportent des frais de logement particulièrement élevés peuvent recevoir également une aide au logement complémentaire, exonérée d'impôt.

Si l'on compare, dans une perspective d'incitation au travail, les montants des minima sociaux et ceux des salaires minimaux, il apparaît que la majorité des pays offre des prestations de revenu minimum garanti d'un montant supérieur à 50 % du niveau du salaire minimum local. Cette proportion dépassait même en 2004 les 80 % en Irlande et au Royaume-Uni. Toutefois, dans ce dernier pays ce pourcentage élevé peut s'expliquer par le niveau un peu moins élevé du salaire minimum (rendu obligatoire qu'en 1998) malgré la revalorisation significative de celui-ci. Remarquons enfin que le Portugal fait exception à cette situation de relative proximité entre minima salariaux et sociaux, avec un rapport de 29 % entre ces deux types de revenus.

*Minima sociaux et incitation au travail*

Le revenu minimum destiné aux actifs est partout défini comme un revenu différentiel : les ressources supplémentaires, notamment issues du travail, qui permettent de se rapprocher du seuil minimum abaissent d'autant l'allocation versée. Ce mécanisme est efficace pour lutter contre la pauvreté, si tant est que le seuil minimal de revenu défini est au moins égal au seuil de pauvreté. Il est aussi le mécanisme le moins coûteux pour les finances publiques parmi les mécanismes efficaces pour lutter contre la pauvreté. Mais il présente des inconvénients bien connus :

- il peut décourager la reprise d'un emploi car il ne procure aucun gain monétaire à leurs bénéficiaires lorsque ces derniers reprennent un emploi dont le revenu est inférieur au plafond de l'allocation (taux marginal d'imposition égal à 100%) ;
- il peut être injuste car il conduit à un revenu net, pour les personnes qui travaillent, proche des revenus d'assistance des personnes qui ne travaillent pas.

Pour ces raisons, le plupart des pays se sont dotés de dispositifs complémentaires qui incitent à un retour durable à l'emploi. Deux familles de dispositifs complémentaires peuvent être envisagés : la **contrainte** ou **l'incitation**. La contrainte consiste à imposer une obligation de travail. En Europe, aucun pays n'y a recours, même si tous affirment le principe de disponibilité au travail comme une condition plus ou moins explicite de l'octroi des aides. Mais même lorsque cette condition est posée comme principe, elle n'est guère concrétisée en pratique. Il reste que ce principe peut être stigmatisant pour les bénéficiaires du revenu minimum et encourage leur sortie du dispositif.

La plupart des pays ont en revanche recours à des mécanismes incitatifs consistant à faire en sorte que le travail rapporte relativement au non travail. Deux types d'incitations peuvent être distinguées. On peut inciter au retour à l'emploi en rendant la transition payante ou désinciter au non-retour à l'emploi en rendant l'absence de transition coûteuse. Dans les deux cas, on peut utiliser des leviers monétaires ou non monétaires, ce qui fait quatre types de dispositifs complémentaires. Au sein des incitations monétaires à l'acceptation d'un emploi, il convient de distinguer de surcroît les incitations temporaires qui portent sur le flux de travailleurs (mécanismes de type intéressement), des incitations permanentes qui portent sur le stock de personnes qui occupent un emploi, indépendamment de leurs origines. Selon cette typologie, le tableau ci-dessous dresse la synthèse des dispositifs complémentaires pratiqués en Europe par l'ensemble des pays qui ont fait le choix d'un mécanisme de revenu garanti.

Premier constat, tous les pays utilisent les leviers non monétaires, qu'il s'agisse de désinciter au refus d'emploi ou d'inciter à l'acceptation. Ces leviers consistent par exemple à affirmer avec plus ou moins de force que l'acceptation d'un travail est un devoir pour l'individu, que chacun est obligé de subvenir à ses besoins et doit en permanence chercher un travail avec un salaire convenable aussi longtemps qu'il est capable de travailler. Ils consistent aussi dans la mise en oeuvre d'actions ou de programmes d'insertion, parfois assortis de formations adaptées aux caractéristiques des bénéficiaires. En facilitant les transitions vers de meilleurs emplois, ces programmes ont une dimension incitative.

Deuxième constat, la grande majorité des pays utilise en même temps des leviers monétaires (ils ne sont que 6 sur 17 à ne pas utiliser de tels leviers) :

- parmi les 11 pays qui utilisent des leviers monétaires, 4 ont recours à des désincitations monétaires au refus d'emploi. Concrètement, le montant des allocations peut dans ces

pays être réduit en cas de refus d'une proposition d'emploi adaptée au profil du bénéficiaire ;

- six pays ont recours à des incitations monétaires permanentes, avec des mécanismes du type *Working Tax Credit* au Royaume-Uni, *Labor Tax Credit* aux Pays-Bas, ou Prime pour l'emploi en France ;
- enfin, 8 pays ont recours à des primes temporaires au retour à l'emploi, de type intéressement. Ces dernières sont donc les dispositifs les plus utilisés en Europe.

Le total dépasse 11 car des pays ont recours simultanément à plusieurs leviers monétaires. C'est le cas par exemple du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la France qui utilisent à la fois des mécanismes monétaires incitatifs temporaires et permanents. C'est le cas aussi de l'Allemagne, de la Belgique et du Danemark qui utilisent à la fois des désincitations monétaires au refus d'emploi et des incitations monétaires temporaires à l'acceptation d'un emploi.

### Nature des mécanismes complémentaires mis en œuvre en Europe

Pays	Désincitation non monétaire au refus d'emploi. Incitations non monétaires à l'acceptation	Désincitations monétaires au refus d'emploi	Incitation monétaire temporaire à l'acceptation d'emploi	Incitation monétaire permanente à l'occupation d'un emploi
Allemagne	○	○	○	
Autriche	○			
Belgique	○	○	○	
Danemark	○	○	○	
Espagne	○			
Finlande	○			○
France	○		○	○
Grèce	Pas de système général.			
Irlande	○		○	○
Islande	○			○
Italie	○			
Liechtenstein	○		○	
Luxembourg	○		○	
Norvège	○			
Pays-Bas	○	○		○
Portugal	○			
Royaume-Uni	○		○	○
Suède	○			

Source : Y. L'Horty, « Revenu minimum et retour à l'emploi : une perspective européenne », Document de recherche, EPEE, 2004