

Entre l'emploi et l'assistance

Réflexion sur l'"insertion professionnelle" des allocataires du RMI ()*

par Serge Paugam (**)

En instaurant le revenu minimum d'insertion par la loi du 1er décembre 1988, l'État entendait répondre à la demande des partis politiques, des associations, des mouvements caritatifs qui, les années précédentes, avaient fait reconnaître comme légitime le renforcement des politiques de lutte contre la "nouvelle pauvreté" (1). Aux yeux des parlementaires, le RMI représentait une rupture par rapport à la logique traditionnelle de l'assistance. Il ne s'agissait pas de créer une allocation supplémentaire pour une nouvelle catégorie de pauvre - avant le RMI il existait déjà sept allocations minimales dites de solidarité -, mais d'instaurer un autre mécanisme de gestion de la

pauvreté fondé tout à la fois sur la reconnaissance d'un droit à un revenu d'existence, sans distinction entre les "bons" et les "mauvais" pauvres, et sur la recherche collective de solutions d'insertion. L'objectif de cette loi était en définitive de renforcer la cohésion sociale en permettant aux plus démunis de mieux participer aux échanges (2). L'article 1 précise que *"l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national"*. Même si la notion d'insertion est restée relativement floue et ouverte comme la suggère la double dimension "sociale et

(*) Cet article est issu d'une communication faite à Lille lors de la Journée d'études organisée par le CLERSE/CNRS sur *Processus d'exclusion et dynamiques d'emploi*, le 18 novembre 1992.

(**) Chercheur au GRASS - CNRS, collaborateur scientifique au CERC.

(1) cf. Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, PUF, coll. "recherche politiques", 1993 (Références bibliographiques in fine).

(2) Toute personne âgée de plus de 25 ans (ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants) résidant en France et dont les ressources n'atteignent pas un certain montant peut bénéficier du RMI. Le plafond mensuel au 2ème trimestre 1991 est, en métropole, de 2 163 francs pour une personne seule, majoré de 50 % pour la deuxième personne au foyer (conjoint, enfant ou personne à charge), de 30 % pour la deuxième personne à charge et 40 % pour chaque personne supplémentaire à partir de la troisième. L'allocataire s'engage à participer aux actions et aux activités définies avec lui, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle. Après les trois premiers mois de versement, il doit pour cela signer un contrat avec une instance publique créée par la loi : la commission locale d'insertion.

professionnelle", aussi bien les députés que les sénateurs y ont vu un moyen d'éviter les effets jugés négatifs de l'assistance et seule l'idée de l'accès à l'emploi pour permettre une véritable autonomie a retenu leur attention.

En devenant allocataires du RMI, certaines personnes ont donc pu bénéficier pour la première fois des activités diverses développées par les pouvoirs publics pour faciliter l'entrée ou le retour des personnes en difficulté sur le marché de l'emploi que l'on appellera dans le texte "emplois aidés et stages" (cf. encart ci-contre). Plus d'un quart des allocataires avaient déjà fait l'expérience de ce type d'activités dans les deux années avant de percevoir le RMI. Les solutions dites d'"insertion professionnelle" proposées dans les années 80 pour aider les jeunes chômeurs de longue durée à trouver un emploi - que l'on définit souvent comme des politiques "actives" de l'emploi en opposition aux politiques "passives" consistant seulement à indemniser le chômage (3) - ont donc été intégrées dans les programmes d'insertion élaborés pour les allocataires du RMI.

Ces aides ont-elles pour effet d'atteindre l'objectif pour lequel elles ont été créées ? Sont-elles des pis-aller ? Les allocataires qui y ont recours ont-ils des garanties d'accès à l'emploi stable ? Autrement dit, à quoi et à qui servent-elles ?

A partir des résultats de l'enquête longitudinale du CERC réalisée de juillet 1990 à mai 1991 (cf. encadré p. 73), on tentera d'analyser l'évolution de la situation professionnelle des allocataires du RMI (4). Après une présentation générale des trajectoires, on recherchera si les populations qui ont bénéficié d'un emploi aidé ou d'un stage ont des caractéristiques différentes de celles qui n'en ont pas bénéficié et on essayera d'analyser de façon synthétique, à l'aide d'une typologie, les effets du RMI sur les allocataires.

Trajectoires au cours de l'enquête

A la fin de l'année 1991, on recensait 567 000 allocataires, dont 94 000 dans les DOM. Avec les

(3) Cf. Paul GARONNA, 1990.

(4) Une autre enquête longitudinale auprès des allocataires du RMI a été réalisée au cours de la même période par le CREDOC. On a pu relever de nombreuses convergences en matière d'emploi et d'insertion professionnelle entre les résultats de cet organisme et ceux du CERC. Précisons que ces deux centres d'études ont travaillé sur des stocks et non sur des flux d'entrants, ce qui a pour effet de surreprésenter les allocataires les plus "stables". Par ailleurs, il est toujours difficile dans ce type d'enquêtes de réinterroger ceux qui sont sortis du dispositif. Pour atténuer ce biais, les résultats du CERC ont été redressés à partir d'un double critère : le taux de réinterrogation de trois types d'usagers définis lors de la première vague d'une part et le taux de réinterrogation des usagers suivant qu'ils sont ou non sortis du RMI d'autre part. Pour une analyse comparative des résultats des panels CERC et CREDOC voir Bernard SIMONIN (1991).

Liste des emplois aidés et des stages

- I Emploi/formation dans une entreprise du secteur marchand
 - CRE : Contrat de retour à l'emploi
 - CRA : Contrat de retour à l'activité
 - SIVP : Stage d'initiation à la vie professionnelle
 - Contrat d'adaptation
 - Contrat de qualification
 - Exonération de charges fiscales
- II Emploi dans une activité dite d'insertion ou une association intermédiaire
- III CES : Contrat-emploi-solidarité
- IV TUC : Travaux d'utilité collective
 - PIL : Programmes d'insertion locaux
 - PLIF : Programmes locaux d'insertion pour les femmes
 - CLR : Compléments locaux de ressources
 - AIG : Activité d'intérêt général
- V Stages 16-25 ans
 - Stages du FNE (Fonds National pour l'Emploi)
 - Stages régionaux ou départementaux

conjoints et les personnes à charge, plus d'un million de personnes étaient concernés par le RMI. En trois ans d'existence, il aura bénéficié à plus de 950 000 allocataires, soient près de deux millions avec les ayants droits (5). D'après les statistiques de la CNAF, le RMI comptait déjà 270 000 allocataires après sept mois d'application. L'augmentation du nombre de bénéficiaires s'est poursuivie à un rythme soutenu pendant l'année suivante. D'après les estimations, il y aurait actuellement 580 000 allocataires en métropole et au moins autant qu'à la fin 1991 dans les DOM, soit au total 674 000. Sans doute influencés par les associations caritatives et le Mouvement ATD Quart-Monde en particulier, les experts ont été surpris par les caractéristiques de la population : ils pensaient que le RMI concernerait en priorité les familles nombreuses du Quart-Monde, or, on le sait, les allocataires sont surtout des personnes isolées sans enfant (58,1 %) ou des familles monoparentales (21,2 %), la proportion de couples étant nettement inférieure à ce qu'ils représentent dans la population française. Il s'agit aussi d'une population jeune : près de la moitié des allocataires ont moins de 35 ans.

La cause majeure de leur entrée au RMI est liée, pour la majeure partie d'entre eux, à la dégradation du marché de l'emploi. Nombreux sont ceux qui n'ont jamais travaillé de façon stable et sont confrontés à de fortes difficultés d'insertion professionnelle (emploi précaire, petits boulots, stages de formation sans succès). Les plus âgés

(5) cf. Vincent POUBELLE, 1992, p.11.

Enquête du CERC sur les allocataires du RMI

L'enquête du CERC a été réalisée à partir de trois vagues successives auprès des allocataires du RMI en France métropolitaine qui ont eu lieu en juillet 1990, décembre 1990, et mai 1991.

L'échantillon observé comportait 2 000 allocataires lors de la première interrogation, 75 % de l'échantillon initial à la deuxième vague, 60 % à la troisième. L'étude a été effectuée dans 9 départements (Ardennes, Bouches-du-Rhône, Côte-d'Armor, Eure-et-Loir, Loire-Atlantique, Pas-de-Calais, Haute-Vienne, Territoire-de-Belfort et Hauts-de-Seine), choisis dans le but de représenter des situations contrastées.

Les enquêtes ont été réalisées au domicile des allocataires, sous la responsabilité de groupes de travail départementaux comprenant des travailleurs sociaux, des responsables de services sociaux et des associations animés par des correspondants du CERC dans chaque département.

L'interrogation des allocataires aux trois vagues d'enquête a porté sur divers domaines de la participation à la vie économique et sociale : l'expérience professionnelle, les relations avec la famille et l'environnement social, les conditions de logement, les difficultés financières, les relations avec les travailleurs sociaux.

Ces enquêtes à domicile ont été complétées par des entretiens approfondis menés auprès d'un sous-échantillon d'une centaine d'allocataires et par une exploitation complémentaire des fichiers de principaux organismes sociaux dans les départements pour repérer les interventions sociales dont les allocataires du RMI avaient bénéficié par ailleurs.

Les résultats généraux de cette enquête ont été publiés à la Documentation française sous le titre *Atouts et difficultés des allocataires du RMI* dans les "Documents du CERC" n°98 (rapport d'étape) et n°102 (rapport final).

ont souvent connu l'épreuve du chômage de longue durée après un licenciement économique. Tous ou presque sont menacés d'exclusion du marché du travail.

On peut expliquer, au moins partiellement, les difficultés des allocataires du RMI (Français ou étrangers) à accéder à un emploi par leur très faible niveau de formation : 46,5 % de la population enquêtée par le CERC n'a aucun diplôme, proportion nettement supérieure à celle de la population des 25-60 ans (22,9 %). Les titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme d'études supérieures sont très faiblement représentés.

D'après les résultats de l'enquête du CERC, la proportion des personnes interrogées en situation d'emploi, d'emploi aidé ou de stage a nettement augmenté au cours de la période d'observation. De 15 % environ trois mois avant que les allocataires interrogés perçoivent leur premier versement du RMI, elle est passée à 22 % à la première vague pour atteindre près de 30 % à la troisième vague (Tableau 1). Cette croissance est toutefois moins forte de décembre 1990 à mai 1991.

L'évolution positive est le résultat de la forte augmentation de l'effectif des bénéficiaires de stages ou d'emplois aidés, en particulier entre la première et la deuxième vague d'enquête, mais aussi de l'augmentation non négligeable de la proportion de personnes ayant accédé à un emploi stable (elles représentent près de 10 % en mai 1991). Les personnes ayant un emploi, qu'il soit stable ou précaire, représentent près de 14 % à la fin de l'étude.

Tableau 1 - Évolution de la situation professionnelle

en %

	Vague 0 (a)	Vague 1 (juil. 90)	Vague 2 (déc. 90)	Vague 3 (mai 91)
Emplois stables	5,1	6,7	8,0	9,9
Emplois précaires	3,7	5,1	4,1	3,7
Emplois aidés, stages	6,8	10,3	16,1	16,3
Total Emploi/ emplois aidés et stages	15,6	22,1	28,2	29,9
Chômeurs indemnisés	10,2	6,3	7,3	7,4
Chômeurs non indemnisés	51,6	52,3	43,7	42,5
Inactifs	20,2	18,1	19,9	19,7
Total chômage/ inactivité	82,0	76,7	70,9	69,6
Non-réponse	2,3	1,2	0,9	0,6
TOTAL GÉNÉRAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Effectif	1 172	1 172	1 172	1 172

(a) Trois mois avant le premier versement du RMI.

Source : enquête CERC.

Cette évolution a pour conséquence de réduire la proportion des chômeurs. De 62% environ trois mois avant que les allocataires perçoivent leur premier versement du RMI, elle est passée à moins de 50 %. Notons, en revanche, que la proportion des personnes inactives est restée stable, environ 20 %.

L'augmentation des bénéficiaires des emplois aidés ou des stages s'explique en partie par la mise en œuvre et le développement rapide d'une mesure pour l'emploi : le Contrat-Emploi-Solidarité (CES). De 2,6 % de l'ensemble des allocataires de notre échantillon en juillet 1990, les bénéficiaires de CES sont passés à un peu plus de 9 % en mai 1991, soit un tiers des personnes en situation d'emploi, d'emploi aidé ou de stage (cf. tableau 2) (6). Ces contrats, dont l'objectif est de permettre à des demandeurs d'emploi d'effectuer des travaux utiles à la collectivité sont sans doute particulièrement bien adaptés aux caractéristiques de nombreux allocataires du RMI. D'une durée de 12 à 24 mois pour

(6) A la fin décembre 91, près de 250 000 salariés étaient employés sur un contrat emploi-solidarité en France métropolitaine. Plus de 20 % de ces contrats bénéficient à des allocataires du RMI, contre 17 % en 1990. Cf. "Les contrats emploi-solidarité en 1991", Première synthèse (Ministère du travail), 15 avril 1992.

les demandeurs d'emploi en difficulté, ils offrent aux allocataires du RMI la possibilité d'avoir un véritable contrat de travail à temps partiel. On observe en revanche une stagnation du nombre de bénéficiaires de mesures d'insertion en entreprise de type Contrat de Retour à l'Emploi (CRE) et un relatif essoufflement des stages de formation, en particulier de décembre 1990 à mai 1991.

Tableau 2
Évolution de l'“insertion professionnelle”
par type de mesure pour l'emploi

en %

Type de mesure (b)	Vague 0 (a)	Vague 1 (juil. 90)	Vague 2 (déc. 90)	Vague 3 (mai 91)
I	0,8	1,2	1,2	0,8
II	0,6	1,0	1,3	1,0
III	0,1	2,6	6,7	9,1
IV	2,1	1,5	2,4	2,1
V	2,8	3,5	4,0	3,3
Autre ou indéterminé	0,5	0,5	0,6	-
TOTAL	6,8	10,3	16,2	16,3

(a) Trois mois avant le premier versement du RMI.

(b) :

- I Bénéficie d'une mesure de type : CRE, CRA, SIVP, contrat d'adaptation, contrat de qualification, exonération de charges fiscales.
- II Emploi dans une activité d'insertion ou une association intermédiaire.
- III Salarié d'un contrat emploi-solidarité (CES)
- IV Bénéficie d'une mesure de type : TUC, PIL, PLIF, CLR, AIG.
- V Suit un stage 16-25 ans, autres stages du FNE, autres stages régionaux ou départementaux.

Source : enquête CERC.

Ces résultats d'ensemble peuvent paraître relativement faibles dans la mesure où l'un des objectifs du RMI est de favoriser l'insertion professionnelle et que, en définitive, près de 70 % de la population concernée reste soit au chômage, soit inactive. Il convient de préciser ici que ces résultats ont été

atteints dans un contexte économique assez défavorable et il ne faut pas oublier non plus que le dispositif d'insertion professionnelle mis en place dans le cadre du RMI était dans une période de lancement au moment de l'observation. Le chômage a augmenté en France au cours de cette période et l'activité économique a connu un ralentissement, sans doute encore plus net encore de décembre 1990 à mai 1991 en raison des retombées de la guerre du Golfe. La progression, certes encore assez modeste, de l'accès à l'emploi, aux emplois aidés et aux stages est par conséquent encourageante.

La table de passage qui permet de suivre la trajectoire des personnes interrogées de la vague 1 à la vague 3 (cf. tableau 3) permet d'avancer les points suivants :

- Les personnes qui ont un emploi stable en mai 1991 étaient peu nombreuses à avoir bénéficié en juillet 1990 d'un emploi aidé ou d'un stage (moins de 5 %, contre plus de 10 % pour l'ensemble des personnes de l'échantillon). Elles étaient en revanche beaucoup plus représentées parmi les personnes qui avaient déjà un emploi en juillet 1990 (plus de 40 % contre moins de 7 % pour l'ensemble des personnes de l'échantillon). Notons aussi que près de 30 % d'entre elles étaient chômeurs non indemnisés en juillet 1990, ce qui n'est pas négligeable, même si la proportion reste encore inférieure à celle que l'on enregistre pour l'ensemble des personnes interrogées. L'accès à un emploi stable ne semble donc pas résulter des mesures mises en place pour faciliter l'“insertion professionnelle”. Il apparaît davantage, au contraire, comme le résultat d'une initiative individuelle de recherche d'un emploi. On sait que de nombreuses personnes, sans doute les plus qualifiées, préfèrent se passer des stages et des quasi-emploi et rechercher elles-mêmes des moyens d'accéder à un emploi stable.

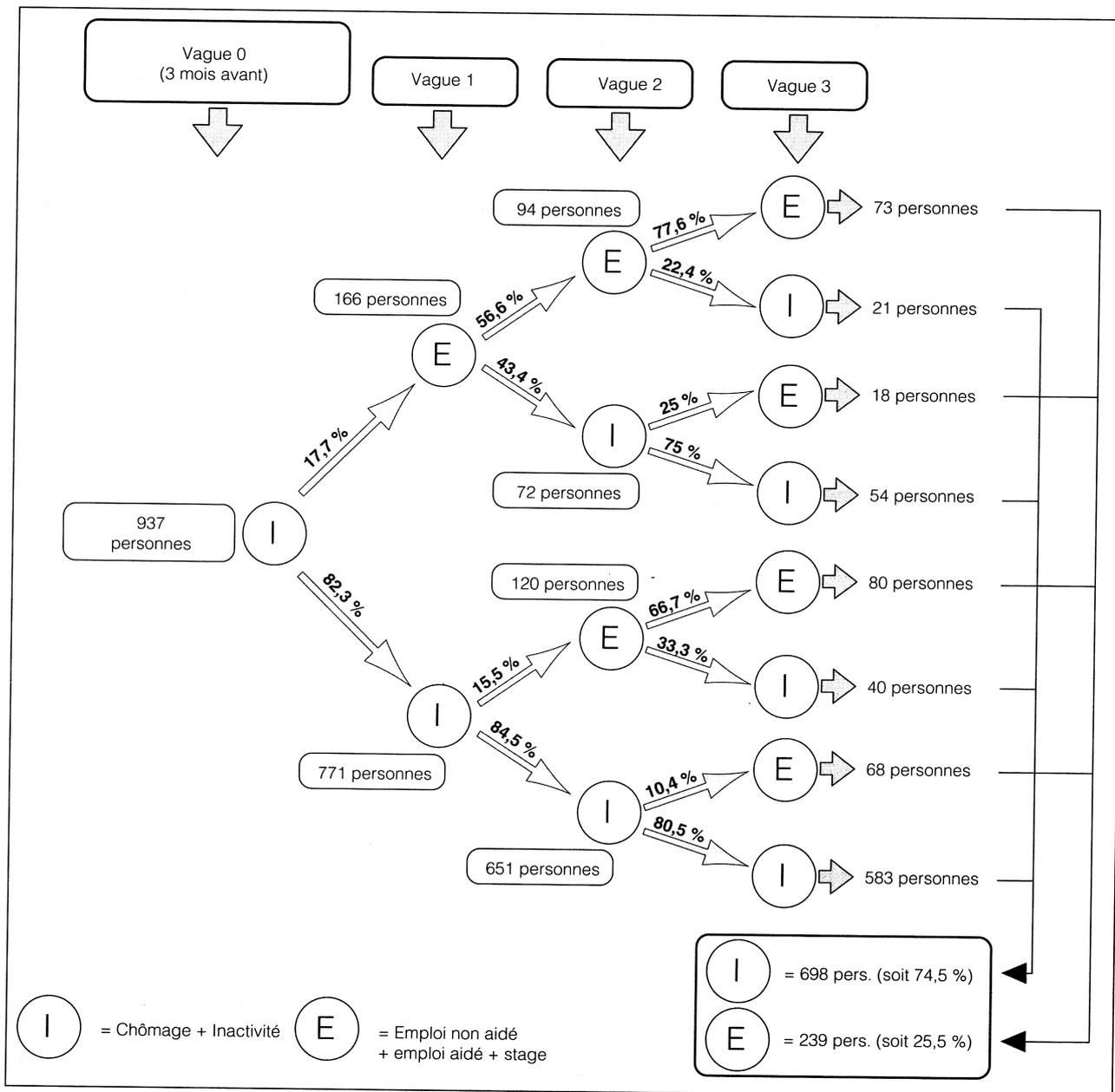
- Les personnes qui bénéficient d'emplois aidés ou de stages en mai 1991 étaient nombreuses à

Tableau 3
Situation des personnes interrogées en mai 1991 (vague 3)
en fonction de leur situation en juillet 1990 (vague 1)

Situation en mai 1991 (vague 3)	SITUATION EN JUILLET 1990 (VAGUE 1)							Total	Effectif
	Emploi stable	Emploi précaire	Emploi aidé ou stage	Chômeurs indemnisés	Chômeurs non indemnisés	Inactifs	Non réponse		
Emploi stable	41,0	12,6	4,6	7,9	29,9	0,8	3,3	100,0	116
Emploi précaire	11,2	27,5	10,5	2,0	44,3	2,4	2,0	100,0	43
Emploi aidé ou stage	2,7	4,1	30,5	3,7	54,3	4,1	0,5	100,0	191
Chômeurs indemnisés	6,5	12,2	6,7	42,5	26,3	3,1	2,8	100,0	86
Chômeurs non indemnisés	2,2	2,6	7,9	2,5	74,2	10,4	0,2	100,0	498
Inactifs	1,8	0,9	3,3	3,1	26,6	62,8	1,6	100,0	231
Non réponse					29,7	51,7	18,6	100,0	7
TOTAL	6,7	5,1	10,3	6,3	52,3	18,1	1,2	100,0	
Effectif	78	60	121	73	613	213	14		1 172

Source : enquête CERC.

Graphique 1 - Trajectoire des chômeurs ou inactifs trois mois avant de percevoir le premier versement du RMI



avoir été en situation de chômage non indemnisé en juillet 1990. Notons aussi que plus de 30 % de ces personnes étaient déjà dans ce type de dispositif en juillet 1990. On peut émettre l'hypothèse que pour de nombreux allocataires du RMI écartés depuis plusieurs années du marché du travail, l'insertion professionnelle dépassera rarement le stade d'emplois aidés et de stages qui ont avant tout, pour ce type de population, une fonction première de resocialisation.

- On constate que les chômeurs non indemnisés et les inactifs en vague 3 qui représentent ensemble plus de 60 % de l'échantillon, étaient très souvent dans la même situation en juillet 1990 (près de 75 % pour les chômeurs non indemnisés et 63 % environ pour les inactifs). Mis à part ceux qui sortent du dispositif du RMI parce qu'ils

ont accédé à une autre forme d'aide ou de protection sociale, on peut parler pour cette population, dont la situation n'évolue ni vers l'emploi ni vers des emplois aidés ou des stages, d'une "installation" dans le RMI.

Pour étudier de façon plus fine la trajectoire des allocataires du RMI depuis leur entrée dans le dispositif, on peut aussi distinguer ceux qui sont en situation d'emploi, d'emploi aidé ou de stage et ceux qui sont au chômage ou inactifs et examiner les passages entre ces deux catégories d'une vague d'enquête à l'autre.

Le graphique 1 présente ce type de trajectoire. Il montre l'évolution de la situation de 937 personnes, chômeurs ou inactifs trois mois avant de percevoir le RMI.

En mai 1991, 583 personnes, soit 62,2 % n'ont jamais fait d'expérience d'emploi, d'emploi aidé ou de stage au cours de cette période, 12,3% ont au moins une fois fait ce type d'expérience, mais se retrouvent dans la même situation de départ. Au total, près de 75 % sont encore chômeurs ou inactifs en mai 1991. En schématisant, on pourrait dire que l'accès à l'emploi, aux emplois aidés ou aux stages concernait environ un quart de la population en retrait du marché du travail trois mois avant de toucher le RMI.

Il faut toutefois être prudent car les situations sont fluctuantes. Rien ne permet de dire que ceux qui sont à la fin de l'enquête dans cette situation le resteront, et on ne peut pas non plus affirmer que ceux qui n'ont pas été dans cette situation au cours de la période d'enquête ou qui y ont été de façon provisoire ne feront jamais, ou ne feront plus, ce type d'expérience. Il est cependant assez probable que les dispositifs d'emplois aidés ou de stages atteignent progressivement leurs propres limites. On notera par exemple que le taux de premier passage de la situation de chômage ou d'inactivité à la situation d'emploi, d'emploi aidé ou de stage diminue d'une vague à l'autre - il est de 17,7 % à la vague 1, de 15,5 % à la vague 2 et de 10,4 % à la vague 3 -, alors que le nombre de personnes au chômage ou inactives reste toujours très élevé. Relevons aussi, en suivant la trajectoire des personnes qui ont accédé dès la première vague d'enquête à un emploi ou un dispositif en faveur de l'emploi, que le taux de retour à la situation initiale diminue d'une vague à l'autre - il est de 43,4 % à la vague 2 et de 22,4 % à la vague 3 -, ce qui permet d'émettre l'hypothèse qu'une segmentation s'opère entre ceux qui ont une chance de se maintenir durablement dans l'emploi, les emplois aidés ou les stages et les autres.

Parmi les chômeurs ou inactifs trois mois avant de percevoir le RMI, la proportion des personnes en situation d'emploi aidé ou de stage augmente régulièrement d'une vague à l'autre - 17,7 % en vague 1, 22,8 % en vague 2 et 25,5 % en vague 3 -, mais cette évolution semble rencontrer deux limites : 1) le nombre des personnes non concernées par cette trajectoire reste élevé alors que le taux de premier passage du chômage ou d'inactivité vers l'emploi ou les emplois aidés ou les stages diminue ; 2) le taux de retour à la situation initiale n'est pas négligeable après la première expérience d'emploi, d'emploi aidé ou de stage. Ce phénomène pourrait entraîner une segmentation progressive entre les personnes qui s'insèrent véritablement sur le marché de l'emploi et celles pour lesquelles on pourrait parler d'insertion par alternance pour caractériser ce processus de va-et-vient entre l'activité et l'inactivité.

Si dans les départements, on constate souvent une certaine satisfaction par rapport aux contrats emploi-solidarité qui paraissent assez bien adaptés aux besoins d'insertion de nombreux allocataires du

RMI, on s'inquiète toutefois du devenir de cette population à la fin du contrat. Le risque n'est pas nul en effet de voir une proportion importante des bénéficiaires de ce dispositif se retrouver dans la situation initiale avec le sentiment de ne pas avoir pu concrétiser l'espoir d'insertion professionnelle apporté par cette expérience de travail. Faudra-t-il envisager un prolongement de ces C.E.S. au delà de la période prévue initialement ? En dépit des avantages qu'ils offrent aux allocataires du RMI, cette mesure risque-t-elle, à la longue, de s'user comme se sont usées les mesures précédentes, comme les T.U.C. par exemple ? Ces questions sont au centre de la réflexion générale sur l'insertion professionnelle. Nous ne disposons pas de données suffisantes pour y répondre de façon précise. Il est cependant probable, dans le contexte économique actuel, qu'une partie des allocataires du RMI, en particulier les plus âgés, ne trouvent pas d'autres solutions sur le marché de l'emploi que celles qui correspondent à des offres de ce type.

A qui servent les aides en faveur de l'emploi ?

Pour permettre une analyse comparative des allocataires selon qu'ils bénéficient ou non des aides en faveur de l'emploi, on a distingué quatre possibilités (7) :

- 1) les allocataires ayant été au moins une fois en situation d'emploi non aidé et n'ayant pas bénéficié d'un emploi aidé ou d'un stage ;
- 2) les allocataires ayant été en situation d'emploi non aidé au moins une fois et ayant aussi bénéficié d'un emploi aidé ou d'un stage ;
- 3) les allocataires ayant bénéficié d'un emploi aidé ou d'un stage sans avoir été en situation d'emploi non aidé ;
- 4) les allocataires n'ayant pas bénéficié d'un emploi aidé ou d'un stage et n'ayant pas été en situation d'emploi non aidé.

Tableau 4
Répartition des allocataires selon le type de trajectoire professionnelle de juillet 1990 (vague 1) à mai 1991 (vague 3)

	Effectif	%
1. Emploi non aidé	203	17,3
2. Emploi non aidé / emploi aidé ou stage	39	3,3
3. Emploi aidé ou stage	263	22,5
4. Inactivité	666	56,9
Total	1 171	100,0

(7) La deuxième partie de ce texte a été conçue en collaboration avec Jérôme LION dans le cadre d'un programme de travail défini avec le service des Etudes et de la Statistique du Ministère du Travail.

La première remarque que l'on doit faire à partir du tableau 4 est que la grande majorité des allocataires (près de 57 %) sont restés, pendant les mois de juillet 1990 à mai 1991, en dehors du marché de l'emploi (8).

La deuxième est que les allocataires qui ont connu une expérience d'emploi non aidé au cours de cette période (environ 20 % en additionnant les deux premières catégories) sont presque tous restés étrangers aux stages et emplois aidés. La deuxième catégorie en effet qui a connu les deux situations ne représente que 3,3 % de l'ensemble de l'échantillon. La faiblesse de ce pourcentage montre que l'alternance entre les emplois aidés ou les stages et l'emploi non aidé est très rare (au moins pendant l'année d'observation). Ainsi, il n'existe pas de véritable passerelle entre les deux situations.

Ce constat est confirmé par une observation complémentaire. Lorsque l'on calcule pour ces quatre catégories la proportion d'allocataires qui avaient déjà bénéficié d'une mesure d'aide à l'emploi au cours des deux années précédant la première vague d'enquête (au total 24,5%), on constate que les trajectoires "emploi aidé ou stage - emploi non aidé" - qui correspondent à l'objectif visé par les pouvoirs publics lorsqu'ils définissent l'insertion professionnelle - sont peu fréquentes. On obtient en effet les résultats suivants : emploi non aidé 23 % ; emploi non aidé, emploi aidé ou stage 34,2 % ; emploi aidé ou stage 41,5 % ; inactivité 17,6 %. Ainsi les allocataires qui ont accédé à un emploi non aidé sont proportionnellement beaucoup moins nombreux à avoir bénéficié d'une mesure en faveur de l'emploi dans le passé que les allocataires qui en bénéficient au moment de l'enquête (proportion presque inférieure de moitié, 23 % contre 41,5 %). Par ailleurs, les "inactifs" sont aussi proportionnellement les moins nombreux à avoir bénéficié d'un emploi aidé ou d'un stage avant l'enquête. Autrement dit, on peut dire, en schématisant, qu'il existe, pour les allocataires du RMI, trois types de trajectoires relativement stables : 1) l'accès direct à l'emploi non aidé ; 2) le renouvellement des situations d'emploi aidé ou de stage sans accès à l'emploi non aidé ; 3) le maintien en situation d'inactivité.

Analysons maintenant les caractéristiques de ces catégories. Compte tenu du faible effectif de la seconde (39 personnes), on ne peut effectuer d'analyses détaillées : les croisements selon différents critères (âge, sexe, niveau de diplôme, etc...) aboutissent à des chiffres trop faibles pour que les comparaisons avec les autres catégories soient significatives. On comparera donc les

(8) On évalue à environ 40 % les allocataires du RMI qui ne recherchent pas d'emploi. Cf. Eric MAURIN, Constance TORELLI, 1992.

caractéristiques des trois catégories dont la représentativité statistique est valable, en sachant que les allocataires qui ont fait au cours de l'enquête la double expérience de l'emploi non aidé et de l'emploi aidé ou du stage sont très peu nombreux.

La situation d'emploi non aidé concerne principalement des hommes, des jeunes et des couples avec des enfants (cf. tableau 5). Les bénéficiaires des emplois aidés ou des stages sont surtout des hommes, plutôt âgés (35 à 50 ans) et isolés (sans conjoint et sans enfant). En revanche, les allocataires en inactivité sont proportionnellement plus souvent des femmes. Ils sont aussi plus âgés (de plus de 50 ans) que la moyenne.

Tableau 5
Le type de trajectoire professionnelle de juillet 1990 à mai 1991 selon le sexe, l'âge et la situation familiale

en %

	Emploi non aidé (1)	Emploi aidé ou stage (2)	Inactivité (3)	Total
Sexe				
Hommes	62,1	61,5	49,9	55,2
Femmes	37,9	38,5	50,1	44,8
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Age				
Moins de 35 ans	50,7	43,8	35,9	41,0
De 35 à moins de 50 ans	32,5	43,8	36,1	37,1
Plus de 50 ans	16,7	12,4	30,0	21,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Situation familiale				
Couples avec enfant (s)	32,2	13,7	20,1	20,4
Couples sans enfants	5,4	4,9	6,5	6,1
Isolé avec enfant (s)	21,8	23,2	22,8	22,8
Isolé sans enfant	40,6	58,2	50,6	50,7
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Effectif	203	263	666	1 171

(1) Au moins une fois en situation d'emploi non aidé et jamais bénéficiaire d'un emploi aidé ou d'un stage.
 (2) Au moins une fois bénéficiaire d'un emploi aidé ou d'un stage et jamais en situation d'emploi non aidé.
 (3) Situation d'inactivité professionnelle continue.

Source : enquête CERC.

Comme on pouvait s'y attendre, on observe des différences importantes selon le diplôme entre d'un côté les "inactifs" et de l'autre les allocataires en emploi ou en emploi aidé.

Toutefois, le fait de n'avoir aucun diplôme ne semble pas être un obstacle définitif pour accéder à un emploi ou à un stage. 46 % des allocataires en situation d'emploi non aidé ne sont pas diplômés contre environ 50 % pour l'ensemble (cf. tableau 6). En revanche, les problèmes de santé et la sociabilité familiale apparaissent nettement plus discriminants.

Tableau 6
Le type de trajectoire professionnelle de juillet 1990 à mai 1991 selon le diplôme, la santé et la sociabilité familiale

en %

	Emploi non aidé (1)	Emploi aidé ou stage (2)	Inactivité (3)	Total
Diplôme				
Aucun	46,0	44,0	54,1	49,7
CEP - BEPC	21,8	24,4	20,9	22,0
CAP - BEP	23,3	20,7	16,2	18,8
BAC et plus	5,0	7,1	6,2	6,4
Non-réponse	4,0	3,8	2,7	3,2
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Santé				
Pas de problème	61,3	61,7	46,1	53,4
Problème sans incidence professionnelle	23,0	17,4	18,5	18,9
Problème avec incidence professionnelle	13,7	18,9	33,5	25,8
Non-réponse	2,0	1,9	2,0	1,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Sociabilité familiale				
Forte	65,0	50,6	58,9	58,1
Moyenne	15,3	17,4	17,0	16,6
Faible	14,3	27,9	20,6	21,4
Non-réponse	5,4	4,2	3,6	3,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Effectif	203	263	666	1 171
(1) Au moins une fois en situation d'emploi non aidé et jamais bénéficiaire d'un emploi ou d'un stage.				
(2) Au moins une fois bénéficiaire d'un emploi aidé ou d'un stage et jamais en situation d'emploi non aidé.				
(3) Situation d'inactivité professionnelle continue.				

Source : enquête CERC.

Alors que 14 % des allocataires en situation d'emploi non aidé et 19 % en situation d'emploi aidé ou de stage déclarent avoir des "problèmes de santé avec incidence professionnelle", plus du tiers de ceux qui sont "inactifs" s'estiment dans cette situation.

Contrairement au critère de santé qui différencie les personnes en activité de celles qui ne le sont pas, le critère de sociabilité familiale oppose nettement les allocataires en situation d'emploi non aidé et ceux en situation d'emploi aidé ou de stage. Les derniers sont deux fois plus nombreux que les premiers à déclarer ne plus avoir de relations avec leur famille. Les emplois aidés et les stages s'adressent ainsi en partie à des individus dont les liens familiaux sont faibles. Ils peuvent avoir pour effet, à défaut de les "insérer" véritablement sur le marché de l'emploi, de nouer ou de renouer des liens avec un environnement de travail et par conséquent de leur donner le sentiment d'être mieux intégrés à la collectivité, de ne pas être totalement démunis de toute relation sociale.

Ceux qui sont en situation d'emploi sont en grande majorité sortis du RMI et ceux qui sont en

situation d'inactivité sont, comme on pouvait s'y attendre, toujours dans ce dispositif. Mais, paradoxalement, on constate que les bénéficiaires d'emplois aidés ou de stages sont proportionnellement presque aussi nombreux que les inactifs (66,5 % contre 71,5 %) à avoir perçu l'allocation de façon permanente (cf. tableau 7). Les emplois aidés et les stages apparaissent donc comme une dimension complémentaire du RMI sans permettre véritablement l'accès au marché de l'emploi.

Tableau 7
Le type de trajectoire professionnelle de juillet 1990 à mai 1991 selon la durée de présence dans le dispositif du RMI

en %

	Emploi non aidé (1)	Emploi aidé ou stage (2)	Inactivité (3)	Total
Catégorie 1	33,0	66,5	71,5	62,2
Catégorie 2	42,9	9,1	13,5	18,2
Catégorie 3	14,3	9,1	6,9	9,2
Catégorie 4	9,4	15,2	8,1	10,2
Non-réponse	0,5	-	-	0,3
Ensemble	100	100,0	100,0	100,0
Catégorie 1 : a perçu le RMI de façon continue.				
Catégorie 2 : ne perçoit plus le RMI depuis au moins décembre 1990.				
Catégorie 3 : ne perçoit plus le RMI en mai 1991 après l'avoir perçu de façon régulière.				
Catégorie 4 : a perçu le RMI de façon irrégulière.				
(1) Au moins une fois en situation d'emploi non aidé et jamais bénéficiaire d'un emploi aidé ou d'un stage.				
(2) Au moins une fois bénéficiaire d'un emploi aidé ou d'un stage et jamais en situation d'emploi non aidé.				
(3) Situation d'inactivité professionnelle continue.				

Source : enquête CERC.

Le travail social a permis aux allocataires d'accéder à ces aides en faveur de l'emploi. La rencontre d'un travailleur social et la signature d'un contrat d'insertion débouchent souvent sur un emploi aidé ou un stage. Les allocataires en situation d'emploi n'ont pas bénéficié autant de ce soutien social (cf. tableau 8). C'est en grande partie, comme on le montrera plus loin, parce qu'eux mêmes ne veulent pas être considérés comme des assistés.

La population des allocataires du RMI est fortement hétérogène. Les allocataires qui restent "inactifs" se distinguent des deux autres catégories par des variables démographiques (âge, sexe) et par le diplôme. Ils sont plus éloignés du marché de l'emploi. En revanche, les allocataires en situation d'emploi non aidé se distinguent des allocataires en situation d'emploi aidé ou de stage par des variables relatives à ce que l'on pourrait appe-

Tableau n°8
**Le type de trajectoire professionnelle
 de juillet 1990 à mai 1991 selon la rencontre
 d'un travailleur social et le nombre
 de contrats d'insertion signés**

en %

	Emploi non aidé (1)	Emploi aidé ou stage (2)	Inactivité (3)	Total
Rencontre d'un travailleur social entre juillet 1990 et décembre 1990	31,7	62,6	48,0	47,9
Entre décembre 1990 et mai 1991	40,9	69,3	52,3	54,3
Nombre de contrats d'insertion signés				
0	55,7	23,4	36,6	36,6
1	21,2	30,2	28,8	27,6
2	13,3	25,7	22,7	21,9
3 et plus	9,9	20,8	11,9	13,8
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Effectif	203	263	666	1 171
(1) Au moins une fois en situation non aidé et jamais bénéficiaire d'un emploi aidé ou d'un stage. (2) Au moins une fois bénéficiaire d'un emploi aidé ou d'un stage et jamais en situation d'emploi non aidé. (3) Situation d'inactivité professionnelle continue.				

Source : enquête CERC.

ler le lien social. Les premiers semblent en effet avoir des supports relationnels plus solides, en particulier familiaux. Ces appuis expliquent sans doute la faiblesse de leurs relations avec les services d'action sociale. Pour les seconds, les emplois aidés et les stages s'accompagnent d'une fréquentation plus régulière de ces services. Les travailleurs peuvent jouer dans ce cas un rôle compensateur.

Les effets contrastés du RMI

Les allocataires du RMI sont répartis inégalement sur l'ensemble du territoire métropolitain. La moyenne est de 81 allocataires sur 10 000 habitants. L'écart est de 1 à 7 entre le minimum (26 en Haute Savoie) et le maximum (182 dans les Pyrénées-Orientales). Les taux les plus élevés se trouvent dans les zones urbanisées : 71% des personnes couvertes (allocataires et ayant droits) résident dans des agglomérations urbaines de plus de 20 000 habitants. On constate aussi une forte corrélation avec le taux de chômage. Notons enfin que les caractéristiques de cette population varient assez fortement selon les territoires. Dans les départements en mutation industrielle comme le Pas de Calais, bénéficiaire du RMI signifie, pour la plupart des allocataires, être issu du milieu ouvrier, au chômage depuis plusieurs mois ou plusieurs années, avec un niveau scolaire très faible.

Mais c'est aussi être inséré dans des réseaux sociaux et familiaux qui maintiennent des liens de solidarité. Dans des départements économiquement plus prospères comme les Yvelines ou l'Eure-et-Loir, la distance des allocataires à l'emploi est dans l'ensemble moins grande : même s'ils ne sont pas beaucoup plus diplômés que ceux du Pas-de-Calais, ils ont plus de chances de s'insérer professionnellement. En revanche, la sociabilité familiale et le jeu des solidarités de proximité y sont plus faibles. On pourrait multiplier ainsi les exemples de contrastes locaux. L'essentiel est de souligner que les départements sont confrontés à des réalités économiques et sociales différentes. Par conséquent, les résultats des politiques locales d'insertion doivent être interprétés à la lumière de ces différences structurelles (9).

D'une façon plus générale, le RMI a permis de mieux se rendre compte de l'hétérogénéité des populations en situation de pauvreté (10). Ce que l'on appelle les "pauvres" ou les "nouveaux pauvres" regroupe des jeunes et des vieux, des personnes isolées et des familles, des personnes en bonne santé et des personnes malades qui n'ont jamais travaillé. Les allocataires du RMI sont certes situées au bas de l'échelle sociale, mais ils ne forment pas pour autant une nouvelle classe sociale. Ils élaborent des projets différents selon qu'ils estiment avoir des chances d'obtenir un emploi et une promotion sociale. Ils adoptent des stratégies différentes d'utilisation des services d'action sociale selon qu'ils acceptent les contraintes de la dépendance vis-à-vis des travailleurs sociaux. En raison de cette hétérogénéité, les effets du RMI sont contrastés. Le RMI n'a pas la même fonction, l'insertion n'a pas le même sens pour tous les allocataires. C'est la raison pour laquelle, l'analyse des effets du RMI doit tenir compte de la diversité de la population qui en bénéficie. Les résultats de l'enquête du CERC ont conduit à mettre l'accent sur l'hétérogénéité des allocataires du RMI. L'analyse a permis de dégager trois types d'allocataires en fonction de leur situation par rapport au marché de l'emploi et de l'intensité des liens sociaux. (11)

(9) cf. Jérôme LION, 1992.

(10) Dans une recherche réalisée en 1987 à Saint-Brieuc auprès des populations aidées par le Centre communal d'action sociale ou d'autres organismes sociaux, j'avais souligné cette diversité et élaboré une typologie, mais il ne m'était pas possible d'en vérifier la représentativité nationale. Ce n'est que trois ans plus tard lorsque les premiers résultats de l'enquête du CERC purent être étudiés de façon approfondie que j'ai pu me rendre compte que les caractéristiques des allocataires du RMI étaient semblables à celle de la population que j'avais enquêtée à Saint-Brieuc. cf. Serge PAUGAM, *La disqualification sociale*, 1991.

(11) Pour une analyse plus détaillée des évolutions de chacun de ces types d'allocataires, le lecteur pourra se reporter à la troisième partie de *La société française et ses pauvres*, S. PAUGAM (1993).

Les allocataires proches du premier type – environ 40% du total – sont les moins éloignés du marché de l'emploi. Ils participent de façon incertaine ou fluctuante à la vie économique et sociale. Ils disposent de quelques atouts professionnels, mais sont confrontés à des difficultés d'insertion liées à la fragilité des liens qu'ils peuvent entretenir avec leur famille et leur environnement. Il s'agit le plus souvent d'allocataires jeunes (moins de 35 ans) qui ont vécu une succession de périodes de stages ou de petits boulots ou de chômeurs ayant une expérience professionnelle qui ont perdu leur emploi à la suite d'un licenciement économique. Leur statut d'occupation du logement est précaire (ils sont souvent hébergés par leur famille ou chez des amis).

Ils ont signé moins souvent que les autres des contrats d'insertion. Cela ne signifie pas qu'ils sont hostiles à cette démarche et qu'ils se complaisent dans les réseaux de l'assistance. Au contraire, on a pu vérifier qu'ils se considèrent capables de faire seuls les démarches pour trouver un emploi, qu'ils ne veulent pas être pris en charge de façon durable par les travailleurs sociaux car ils se sentent humiliés par ce type de relations. Le RMI est pour eux une solution de dépannage. Il correspond à la logique de l'indemnisation du chômage. Ces allocataires sont les plus nombreux à avoir accédé à un emploi. L'aide qui peut leur être la plus utile n'est pas celle qui leur est habituellement proposée par les travailleurs sociaux. Il convient aussi de souligner que parmi ces allocataires certains éprouvent un sentiment de découragement devant un marché de l'emploi qui ne s'améliore pas. Une proportion non négligeable d'entre eux déclarent à la fin de l'enquête ne plus être capables de travailler alors qu'ils se disent en bonne santé au début.

Les allocataires proches du deuxième type – environ 45% – regroupe les personnes dont la probabilité d'accès à un emploi stable est, au moins à court terme, beaucoup plus faible, mais leurs liens sociaux demeurent relativement développés. Il s'agit essentiellement de familles, en particulier de femmes seules avec enfants. En dépit des difficultés qu'ils rencontrent sur le marché du travail du fait de leur âge, de leur santé médiocre ou de leur inexpérience professionnelle, ils entretiennent en effet des relations régulières avec leur famille et participent à la vie sociale de leur environnement (quartier, commune...). Fréquemment aidés par les travailleurs sociaux, ils sont logés décentement et disposent de biens d'équipement dans des proportions supérieures aux autres allocataires.

Pour eux, le RMI correspond davantage à une allocation d'assistance qui s'apparente à l'allocation de parent isolé ou l'allocation d'adultes handicapés. Ils ne renoncent pas toujours à exercer une activité professionnelle, mais cette perspective leur paraît plus lointaine. De fait, souvent connus des services d'action sociale avant le RMI, ces allocataires restent en relation avec les travailleurs

sociaux. Ils ont organisé leur mode de vie autour d'activités non professionnelles. Pour eux, la consommation est le mode privilégié de l'intégration, celui qui permet le repli domestique et l'investissement dans la sphère de relations familiales.

Enfin, **les allocataires proches du troisième type** – environ 15% – sont profondément désocialisés. Ils connaissent un cumul de handicaps, tant professionnels que sociaux. Il s'agit le plus souvent d'hommes, plutôt âgés, sans conjoint ni enfant, dont l'absence ou l'extrême faiblesse des liens avec leur famille s'accompagne souvent de problèmes de santé (alcoolisme) et de problèmes de logement (ils sont sans abri ou hébergés en foyer d'urgence).

Ces allocataires ont pu, grâce au RMI, "refaire surface", reconquérir une dignité. Ils étaient le plus souvent inconnus des travailleurs sociaux avant de percevoir cette aide. Le RMI correspond avant tout, à leurs yeux, à un moyen de survie. Ils ont souvent pu reprendre une activité de travail, sous la forme d'un stage ou d'un contrat-emploi solidarité, dans des proportions supérieures aux autres allocataires. Ils sont nombreux également à avoir renforcé leur sociabilité familiale.

L'évolution la plus inattendue est certainement celle qui concerne les allocataires proches de ce dernier type. Il faut reconnaître qu'au moment de l'application du RMI, beaucoup pensaient qu'il n'y avait pas grand chose à faire pour ces paumés souvent rejetés de la société. Or, les actions d'insertion leur ont été dans l'ensemble bénéfiques. Leur proposer une activité d'utilité collective en complément de l'allocation leur a permis de renouer des liens avec le monde du travail. Même si ce type d'activité ne leur confère pas entièrement un vrai statut de travailleur, il les encourage à entreprendre eux-mêmes des actions pour améliorer leur situation et éviter ce que l'on pourrait appeler la "grande pauvreté".

On se gardera donc de conclure que les mesures d'"insertion professionnelle" sont inefficaces. L'exemple des allocataires proches du type 3 suffit, me semble-t-il, à justifier l'effort des pouvoirs publics en direction des populations exclues du marché de l'emploi. Cela dit, on peut s'interroger sur la finalité de ces politiques. Force en effet est de constater qu'elles participent indirectement à la constitution d'un marché "périphérique" de l'emploi qui correspond à un ensemble de situations intermédiaires entre ce qui est considéré comme un "vrai" emploi, c'est-à-dire, un emploi stable et non subventionné, et l'assistance définie comme la prise en charge par la collectivité des cas d'exclusion professionnelle sans perspective réelle de retour à une situation d'emploi. On a montré que les allocataires qui bénéficient des aides dites d'"insertion professionnelle" ont des chances de se maintenir durablement dans cet espace intermé-

diare entre l'emploi et l'assistance. Or, si l'"insertion" débouche en priorité sur l'"insertion", ne risque-t-on pas à la longue de décourager les populations à qui on a fait miroiter l'idée qu'elles ont des chances de participer à l'activité économique et sociale en exerçant un "vrai" emploi ?

L'intérêt du RMI par rapport à d'autres allocations dites de solidarité était de faire en sorte que les bénéficiaires de ce type d'aide cessent d'être assistés. C'est donc en fonction de cet objectif qu'il faut examiner les effets. Dans son rapport final, la Commission nationale d'évaluation du RMI n'hésite pas à parler d'"avancée sociale incontestable" (12). Il est vrai que cette nouvelle allocation a offert aux plus démunis une plus grande sécurité matérielle face aux risques de l'extrême pauvreté et l'accès à des droits sociaux essentiels. La garantie d'un revenu a permis aux allocataires de satisfaire des besoins élémentaires et d'atténuer leurs difficultés financières.

Cette Commission reconnaît qu'il faut accroître encore les actions d'insertion professionnelle en mobilisant davantage les entreprises pour éviter le découragement de ceux qui recherchent activement un emploi et souligne aussi qu'il faut favoriser la participation à l'échange économique et social sous des formes diverses pour les allocataires les moins compétitifs. Face aux résultats modestes de l'accès à l'emploi, elle a finalement accredité l'idée juste qu'il existe une pluralité de formes de participation aux échanges. L'expérience du RMI a permis de clarifier la notion d'insertion qui était restée floue dans le texte de loi. C'est par la négociation entre les différents acteurs qu'un contenu plus précis a

été défini. Il est clair aujourd'hui qu'il n'y a pas de réponse unique dans ce domaine. Mais l'ensemble des solutions qui ont été trouvées contribuent à organiser juridiquement et socialement l'espace entre l'emploi et l'assistance. Certaines tendent vers la définition de l'emploi, d'autres vers la définition de l'assistance. On pourra voir dans ces situations intermédiaires la reconnaissance d'un droit à la citoyenneté et à la participation à la vie économique et sociale sous des formes variées. Elles atténuent, il est vrai, les tensions nées de la dégradation du marché de l'emploi et de l'affaiblissement des liens sociaux, mais elles n'éliminent pas le risque de la disqualification sociale. Pour les allocataires les plus éloignés du marché de l'emploi, l'accès à des stages ou des contrats aidés est, on l'a vu, un facteur de resocialisation. Il permet dans une certaine mesure la reconquête de la dignité. Mais en même temps, ce type de solution ne semble pas correspondre aux aspirations identitaires des allocataires qui ont davantage d'atouts professionnels et pour qui l'accès à un "vrai" emploi reste prioritaire. L'espace entre l'emploi stable et l'assistance a donc toutes chances d'être, pour certains, une des conditions du maintien ou du renforcement de leurs liens sociaux et, pour d'autres, une forme de déclassement dans la mesure où il consacre leur échec à s'insérer efficacement sur le marché de l'emploi et ne leur offre pas de réelles garanties d'insertion professionnelle. On peut aussi penser qu'il sera à la longue difficile aux professionnels du social d'atténuer le sentiment d'échec des allocataires qui risquent de se maintenir durablement au RMI en dépit des aides d'insertion qui leur sont proposés. ■

(12) Commission nationale d'évaluation du RMI, 1992, p.18.