



La lettre de l'Odas

Décembre 2007

RMI et insertion professionnelle :

Forces et faiblesses des partenariats

L'avenir des Départements fait à nouveau l'objet de toutes les attentions avec la publication du rapport Lambert¹ qui préconise notamment d'amplifier leurs responsabilités en matière d'insertion. Le souci de poursuivre le mouvement de décentralisation peut se comprendre au regard du bilan positif qui peut en être dressé². Il ne pourra toutefois entraîner une amélioration de la performance des dispositifs d'insertion que si les Départements retrouvent leur capacité à développer une dynamique territoriale mobilisant tous les acteurs concernés³.

Ceci est particulièrement nécessaire dans le domaine de l'insertion professionnelle qui se caractérise par l'intervention d'une multiplicité d'institutions publiques et privées concernées à un titre ou à un autre.

La complexité et le manque de lisibilité du paysage de l'insertion doivent dès lors absolument être compensés par le développement de partenariats politiques et techniques affirmés, qui seuls peuvent garantir la cohérence et l'efficacité de la réponse publique.

C'est fort de cette analyse que l'ODAS s'intéresse plus particulièrement, dans le cadre de ses travaux sur les politiques d'insertion, aux conditions du partenariat et à ses évolutions, avec une première enquête menée en 2004⁴ sur la mise en place de la décentralisation du RMI, puis une seconde en 2005 sur l'identification des axes de changement dans les stratégies et les partenariats.

Début 2007, la préparation des Sixièmes Rencontres Nationales de Marseille⁵ a été l'occasion de lancer deux nouvelles enquêtes pour mesurer l'évolution des collabo-

ration institutionnelles dans l'organisation des parcours d'insertion, l'une auprès des 96 Départements métropolitains et l'autre, de manière inédite, auprès des 22 Régions. Les taux de réponses obtenus⁶ dans les deux cas nous permettent de confirmer à la fois la pertinence du sujet et la forte mobilisation des collectivités sur ces questions.

Au moment où s'engage au plan national une importante concertation dans le cadre du « Grenelle de l'insertion », leur analyse apporte un éclairage intéressant sur la gouvernance des politiques d'insertion au plan local.

¹ Révision générale des politiques publiques - Les relations entre l'Etat et les collectivités locales, LAMBERT Alain; 2007

² Décentralisation : de l'action sociale au développement social - Etat des lieux et perspectives, Jean-Louis SANCHEZ, l'Harmattan, juin 2001

³ Lettre de l'ODAS, septembre 2007, « Action sociale 2006 : des inquiétudes persistantes pour les Départements », Septembre 2007

⁴ Lettre de l'ODAS, mai 2004 « Enquête flash : la décentralisation du dispositif RMI et la mise en œuvre du CIRMA dans les Départements ».

⁵ « Cohésion sociale et décentralisation : clarifier les rôles pour mieux agir ensemble », 5 et 6 juillet 2007

⁶ 87 Départements sur 96 et 22 Régions sur 22.

I – DES VILLES ET DES INTERCOMMUNALITE MOBILISEES DANS LA DEFINITION DE L'OFFRE D'INSERTION

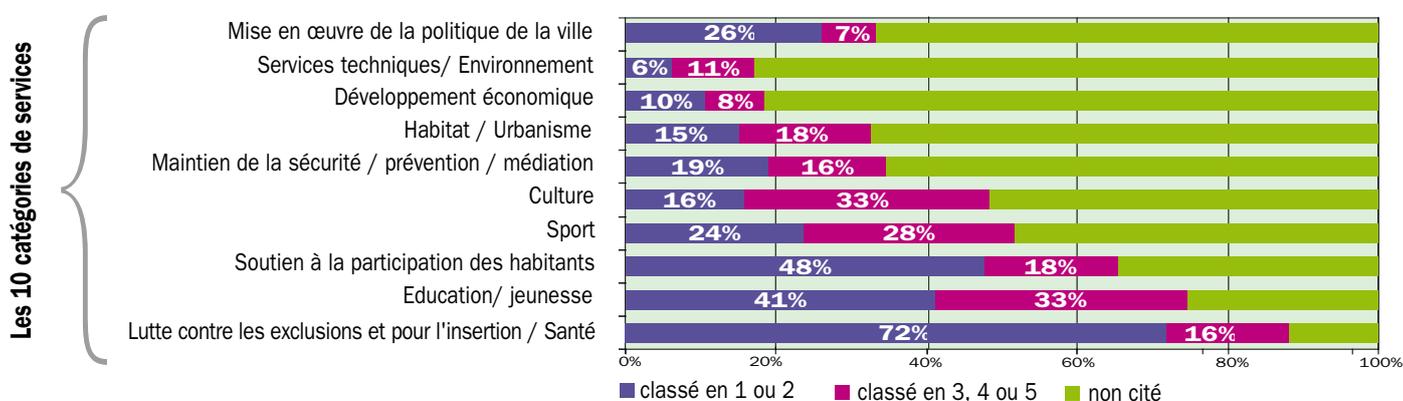
Le constat le plus marquant qui ressort de l'enquête 2007, conduite auprès des Conseils généraux, est sans doute le rapprochement sensible entre les Départements, les Villes et les Intercommunalités autour de **la construction de l'offre d'insertion**.

En effet, en 2005, seul **un Département sur trois (32%) collaborait avec les Villes** pour la construction de **l'offre non marchande** et à peine **plus de un sur cinq (22%) pour l'offre marchande**.

Or les villes ont développé au fil des années de nombreuses interventions dans le domaine économique et dans celui de l'insertion, nouant des relations de proximité avec le monde des entreprises: une étude récente de l'ODAS montrait ainsi que ces questions se situaient en tête des préoccupations des maires pour favoriser le « vivre ensemble »⁷. D'ailleurs, le besoin d'articulation avec les responsabilités des Départements était exprimé par sept villes sur dix.

Selon vous, quels sont les services qui participent au renforcement du vivre-ensemble dans votre commune ?

(Enquête menée entre 2005 et 2007 auprès des villes de plus de 20 000 habitants)



Deux ans après, la **volonté d'harmonisation des politiques d'insertion** communales, intercommunales et Départementales **semble réciproque**. L'enquête conduite auprès des Conseils généraux montre en effet de nombreuses initiatives favorisant une alliance et une convergence stratégique :

- Une articulation entre politiques d'insertion des villes et Programme Départemental d'Insertion (PDI) : 56% des Départements ;
- l'intégration du volet « insertion professionnelle » du PDI dans le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) : au moins un territoire dans 40% des Départements ;
- l'insertion du volet social de la politique de la ville au PDI : 33% des Départements.

Mais elle mesure aussi l'évolution du partenariat au travers de la place plus grande faite aux Communes et Intercommunalités au sein des Commissions Locales d'Insertion (CLI), désormais définies comme des lieux de réflexion politique et de rassemblement des acteurs. Une place que ces collectivités entendent bien occuper : en 2007, leur participation est qualifiée de « **réelle** » dans les **deux tiers des Départements (65%)**, et de « **formelle** » dans seulement **21% des Départements**. Seuls 14 % d'entre eux ne les associent pas encore aux CLI.

Cette meilleure synergie avait du reste été largement préparée par les réorganisations, constatées dès 2004, des services sociaux territorialisés, dans le but de mettre leurs découpages en cohérence avec les bassins de vie et d'emploi, correspondant eux-mêmes aux territoires communaux et supra communaux.

Enfin, les mêmes évolutions positives peuvent être enregistrées, s'agissant des **Plans Locaux d'Insertion par l'Economique (PLIE)**. En 2005, la coordination de ces derniers avec les politiques Départementales d'insertion n'était prévue que dans **la moitié des Départements**. Dans le même temps, six maires sur dix faisaient part de leur souhait d'intégrer le PLIE au Programme Départemental d'Insertion⁸.

Aujourd'hui, les PLIE représentent une réalité majeure puisqu'ils concernent les territoires de **quatre Départements sur cinq**, et apparaissent comme des vecteurs importants des collaborations entre collectivités territoriales pour le développement de l'offre d'emploi. Ainsi, la **quasi totalité des Conseils généraux** leur apportent leur **soutien financier** : 85% pour tous, 8% pour certains.

⁷⁻⁸ Les Maires et le vivre-ensemble, La Lettre de l'Odas, avril 2007

II – DES REGIONS DE PLUS EN PLUS DISPONIBLES POUR LA CONSTRUCTION DES PARCOURS D'INSERTION

Avec l'acte II de la décentralisation, les Régions ont eu à intégrer de nouvelles compétences en termes de formation professionnelle. A côté du financement de l'apprentissage, elles se trouvent désormais en charge de la formation pour les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE ainsi que pour les jeunes de moins de 26 ans rencontrant de grandes difficultés d'insertion professionnelle⁹. Les publics en insertion âgés de plus de 26 ans ne relèvent donc pas explicitement de leur responsabilité.

Pourtant, cette problématique apparaît prise en compte dans un nombre croissant de Régions. Ainsi, **15 des 22 Régions** font état de leur collaboration avec certains ou

COMPETENCES DES REGIONS EN MATIERE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Si la Région dispose d'une compétence de principe en matière de formation professionnelle depuis la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, l'article 8 de la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales lui confie une compétence pleine et entière en matière d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et adultes en recherche d'emploi.

En concertation avec l'Etat et les partenaires sociaux, elle organise et coordonne l'ensemble de l'offre de formation grâce à un certain nombre d'instruments dont le Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des Jeunes et des Adultes (PRDFP) ainsi que le réseau des centres d'information et de conseil sur la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE).

La loi de décentralisation du 13 août 2004 a également octroyé à la Région la compétence traditionnellement dénommée commande publique à l'AFPA à compter du 1^{er} janvier 2009¹⁰, sauf pour certains publics spécifiques qui restent à la charge de l'Etat

Devraient rester également à la charge de l'Etat la construction du projet professionnel de demandeurs d'emploi dans le cadre du Projet Professionnel d'Accès à l'Emploi (PPAE) mis en œuvre pour le compte des Assedics par l'ANPE et l'offre de certification.

Enfin, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 instaure un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat, les Régions et les organismes de formation, afin de développer l'apprentissage.

avec l'ensemble des Départements de leur territoire sur le thème des **formations pour les publics en insertion**. D'ailleurs, on l'a vu, en répondant dans leur totalité à l'enquête 2007, les Régions ont manifesté clairement leur intérêt pour le sujet.

Pour autant, la question posée est bien celle de la nature et de la qualité du partenariat entre Régions et Départements dans le cadre des parcours d'insertion.

En 2005, en effet, seuls 12% des Départements jugeaient « bon » leur partenariat avec la Région, 30% « l'estimaient moyen », 13% indiquaient débiter leurs relations : **un Département sur deux n'avait donc aucun lien ou un lien médiocre avec la Région**.

En 2007, l'évolution est encourageante. Ainsi, **une Région sur deux** juge aujourd'hui que ce partenariat est positif, même si parmi elles, une sur deux exprime le désir qu'il s'améliore. Tel est également le vœu de sept des huit Régions dans lesquelles aucun partenariat avec les Départements n'est actuellement mis en œuvre.

L'analyse des deux enquêtes montre toutefois qu'existent encore des freins au développement des relations entre les deux collectivités, même si les signes de collaboration se multiplient.

A. Les limites liées au statut du bénéficiaire du RMI

La compétence des Régions en matière de formation professionnelle est une compétence générale, qui s'adresse à l'ensemble des adultes en recherche d'emploi. Aussi les bénéficiaires du RMI ne constituent pas un public cible des Programmes Régionaux de Développement des Formations Professionnelles (PRDF). De fait, c'est leur statut de demandeur d'emploi qui va déclencher l'intervention de la Région dans le cadre de leur projet de formation.

En effet, si les trois-quarts des Départements (76%) mentionnent une participation de leur Région à la formation des bénéficiaires du RMI, c'est neuf fois sur dix en leur qualité de demandeurs d'emploi.

Or il est estimé généralement que **30 à 40 %** des bénéficiaires du RMI sont aujourd'hui **inscrits à l'ANPE**, ce qui se traduit de fait par un risque d'éviction de ces publics du bénéfice des actions de formation financées par les Régions.

⁹ La formation continue représente une dépense massive. Mais sur les **26 Milliards d'euro** qui lui sont consacrés, l'essentiel est destiné aux actifs ayant un emploi et financé par les employeurs. Hors apprentissage, **5,7 Milliards d'euro sont destinés aux personnes sans emploi**. Pour les demandeurs d'emploi de plus de 26 ans, l'effort principal provenait en 2005 de l'Etat puis de l'UNEDIC ; les Régions ne finançaient qu'à hauteur de 600 Millions. Mais le transfert de l'AFPA et le désengagement progressif de l'UNEDIC devraient rapidement conduire à un engagement très majoritaire des Régions.

¹⁰ Un moratoire d'un an vient d'être décidé en novembre 2007 pour ce transfert, en raison d'incertitudes sur le statut futur de la commande publique à l'AFPA : celle-ci relèverait à l'avenir du code des marchés publics et donc de la mise en concurrence totale.

Ce risque est confirmé par les réponses des Régions. En effet, **seule la Région de Basse-Normandie** indique accueillir, en dehors de toute autre condition, des bénéficiaires du RMI dans son dispositif « Formation tout au long de la vie », qui consiste en des programmes de formation de base (lutte contre l'illettrisme) et de formation générale (certification des compétences en mathématiques, français, nouvelles technologies en matière d'information et de communication, langues étrangères,...). Pour l'ensemble des autres Régions, le critère du statut reste donc déterminant.

De même, la **rémunération du stagiaire** est surtout liée au statut de demandeur d'emploi.

L'enquête montre sur ce point que seules **cinq Régions assurent une rémunération** à certain bénéficiaires du RMI non inscrits à l'ANPE : une Région en cas de contrat aidé (Aquitaine) et 4 Régions hors contrat aidé (Auvergne, Limousin, Rhône-Alpes et Basse-Normandie).

Mais il est vrai que, plus largement, cette rémunération apparaît peu fréquente : 66 % des Départements en font état, correspondant à 16 Régions, mais avec des distinctions complexes de prise en charge selon la situation de la personne (existence ou non d'un contrat aidé, type de contrat aidé).

B. Les limites liées à l'offre de formation

Une autre limite au partenariat entre Régions et Départements tient au manque d'adéquation des actions de formation programmées par la Région aux besoins spécifiques des bénéficiaires du RMI, et dans les difficultés rencontrées pour articuler ces actions dans le cadre du parcours d'insertion construit avec les intéressés.

Les Départements évoquent à ce sujet un déficit de concertation au moment de l'élaboration des premiers PRDF, mais c'est plus fondamentalement la question de la clarification des responsabilités de chacun qui est soulevée.

Des éléments positifs sont toutefois observés dans l'enquête 2007. Ainsi, **12 des 22 Régions** indiquent avoir bâti des **programmes de formation spécifiques** pour des bénéficiaires du RMI titulaires de contrats aidés (Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Franche-Comté, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes). Ces formations visent essentiellement la conclusion de Contrats d'avenir (pour 11 Régions) mais

aussi de Contrats d'accès à l'emploi (pour 10 Régions), et des CIRMA (pour 7 Régions).

La **moitié des Départements** interrogés indiquent quant à eux être concernés par la mise en place de ces dispositifs spécifiques (47%).

Mais plus globalement, l'enquête permet de repérer des initiatives intéressantes dans l'articulation entre les responsabilités respectives du Département et de la Région au titre de la formation professionnelle, dans le cadre des parcours des bénéficiaires.

La Région Lorraine collabore avec le Département de Meurthe-et-Moselle sur le volet formation professionnelle du contrat spécifique TTEM (Travailler et Transmettre en Meurthe-et-Moselle) créé en faveur des bénéficiaires du RMI, en recherchant auprès d'organismes paritaires collectifs agréés des montages d'actions.

La Franche-Comté et ses trois Départements se sont associés pour négocier avec Réseau Ferré de France la création d'emplois d'insertion à l'occasion de la construction du TGV Rhin/Rhône. Des parcours sont définis, avec intégration de formations ad hoc, cofinancés par la Région, les Départements et des OPCA et autres partenaires privés.

Enfin, plusieurs Régions prévoient dans leur Programme régional de développement des formations l'instauration d'une conférence des financeurs associant les Départements, afin de définir les engagements réciproques au titre de la formation des bénéficiaires du RMI titulaires d'un contrat aidé. C'est le cas par exemple dans la Région Auvergne.

C. La coordination avec les OPCA

L'enquête 2007 contenait une question spécifique sur les relations des Régions avec les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA).

En effet, une grande partie des financements des entreprises au titre de la formation professionnelle transite par ces organismes et il apparaissait intéressant de mesurer leur niveau de collaboration, s'agissant de publics en insertion.

Or il apparaît que, **à une exception près**, les Régions ne connaissent pas la position des OPCA en matière de financement des formations pour des bénéficiaires du RMI inscrits à l'ANPE. Du reste, dans la seule Région concernée

(l'Aquitaine), l'aide des OPCA est jugée très marginale. En revanche, il est signalé par **six Régions** que des OPCA contribueraient à la mise en place de formations pour des personnes en contrats aidés, qui ne seraient pas par ailleurs demandeurs d'emploi.

En tout état de cause, **plus de trois Régions sur quatre** se montrent tout à fait disposées à mener des actions concertées avec ces organismes et à rechercher des montages de cofinancements: une piste qui reste donc largement à explorer.

III – L'ANPE REINVESTIE DANS SON ROLE D'APPUI VERS L'EMPLOI

Au moment de la décentralisation du RMI, de nombreux Conseils généraux, à présent chargés de la pleine responsabilité du dispositif, avaient déclaré leur intention de redéfinir leurs relations avec l'ANPE, en marquant une rupture avec les conventionnements existants basés notamment sur des mises à disposition de personnels. Plusieurs d'entre eux s'étaient orientés clairement vers le recours à des prestataires privés, en s'appuyant sur les possibilités qui leur étaient offertes de mise en concurrence avec l'Etablissement Public.

C'est pourquoi l'enquête 2005 faisait apparaître un mouvement généralisé de renégociations, des discussions étant engagées dans **un Département sur deux**, et le nombre de conventions signées restant faible. En 2007, la situation est inversée puisque dans leur **grande majorité**, les Conseils généraux ont finalisé leurs relations conventionnelles avec l'ANPE.

Les négociations ont toutefois été souvent longues, et ont porté surtout sur la définition des missions de droit commun de l'ANPE et leur corollaire, à savoir le type et la nature des prestations spécifiques excédant ce « droit commun » : car l'enjeu n'était pas mince avec, selon le cas, déclenchement ou non d'un financement du Conseil général. Il convient de rappeler sur ce point la signature

en décembre 2005 d'un protocole général entre l'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'ANPE.

Etat du conventionnement avec l'ANPE

	Signé	En cours	Inexistant	Ensemble
2005	30%	50%	20%	100%
2007	82%	3%	15%	100%

Mais les négociations ont également porté sur la rémunération des prestations spécifiques au public du RMI : à savoir « au forfait », c'est à dire en fonction d'un nombre de postes affectés au dispositif par l'ANPE, ou bien, de façon nouvelle, « sur résultats ».

En 2005, un Département sur deux n'avait pas encore pris position sur l'éventuel financement de prestations spécifiques, mais pour ceux qui s'étaient déterminés en ce sens, **quatre sur dix renaient une tarification aux résultats**.

En 2007, seul deux Conseils généraux sur dix adoptent en définitive cette solution. La moitié des Départements retient la forme la plus traditionnelle de la rémunération forfaitaire. Et trois Départements sur dix ne rémunèrent aucune prestation spécifique à l'ANPE.

Paiement des prestations spécifiques fournies par l'ANPE

	Au forfait (postes)	Sur résultats		Ensemble
2005	27%	20%	53% ne savent pas encore	100%
2007	51%	20%	29% pas de prestations spécifiques	100%

Enfin, la comparaison entre les enquêtes de 2005 et 2007 permet de mettre en lumière une évolution significative du contenu des conventions.

Ainsi, aujourd'hui 80 % des conventions confient à l'ANPE un rôle de négociation des emplois aidés, contre à peine 40 % deux ans auparavant. L'Établissement Public est également davantage reconnu dans ses compétences au titre de la prospection de l'offre d'emploi (plus 13 %).

Par ailleurs, dans les trois-quarts des Départements ayant conventionné, l'ANPE assure le suivi professionnel des bénéficiaires en appui au référent désigné pour chacun d'eux. En revanche, l'ANPE est sollicitée plus rarement pour exercer la fonction de référent unique; toutefois, l'idée fait son chemin puisqu'elle est observée dans un Département sur deux. Enfin, dans les deux tiers des conventions, le diagnostic individuel est réalisé par un binôme travailleur social/agent de l'ANPE.

Contenus des conventions avec l'ANPE

	2005	2007
Négociation de contrats aidés	38%	80%
Appui en matière de suivi professionnel	77%	76%
Dont référent unique pour certains	34%	50%
Prospection de l'offre d'emplois	61%	74%
Diagnostics individuels d'employabilité	64%	70%

L'ANPE se trouve donc réinvestie dans son rôle d'appui vers l'emploi. Parallèlement, **le recours à des concurrents de l'Établissement Public**, annoncé en 2005 tant pour le suivi professionnel (56% des Départements) que s'agissant de la prospection de l'offre (51%) est confirmé en 2007. En particulier, les **organismes de formation et de reclassement** (Aidelor,

Amofope, ...) sont très fréquemment sollicités en matière de suivi professionnel, **soit dans plus d'un Département sur deux**. En revanche, **seul un quart des Départements** fait appel aux **entreprises privées de placement** (Manpower, Ingeus, ...) dans l'un ou l'autre des domaines du suivi professionnel ou de la prospection de l'offre.

Collaboration avec des organismes privés de placement

	2005*	2007		
	Tous organismes	Tous organismes	Organismes de formation-reclassement	Entreprises privées de placement
Prospection de l'offre	51%	49%	37%	25%
Suivi professionnel	56%	59%	53%	25%

* en 2005, collaboraient ou l'envisageaient

La clarification des rôles des acteurs constitue, chacun en convient aujourd'hui, un enjeu majeur pour la réussite des politiques sociales. L'insertion professionnelle, au confluent des responsabilités des différents niveaux de collectivités territoriales et de l'Etat, en est à cet égard la parfaite illustration. Dans un contexte socio-économique difficile, il est temps en effet de consacrer toutes les énergies à la construction d'une offre de qualité, plutôt qu'à essayer de surmonter l'enchevêtrement des compétences ou la superposition des Institutions.

Toutefois, cette clarification doit s'inscrire dans un processus de changement porté par l'ensemble des acteurs locaux : elle ne doit pas être un préalable à l'action ni s'imposer ex-abrupto. Car l'observation de la mise en œuvre des politiques d'insertion le montre : les coopérations existent bel et bien sur les territoires, même si leurs effets sont quelquefois peu visibles et leur portée limitée, au regard de l'importance des besoins constatés.

Composition du groupe de travail

Etat : Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité - Direction générale de l'Action sociale (DGAS).

Régions : la Haute-Normandie, Midi-Pyrénées.

Départements : la Côte-d'Or, le Doubs, l'Eure, le Haut-Rhin, l'Ille-et-Vilaine, la Meurthe-et-Moselle, la Nièvre, le Rhône, la Savoie, le Territoire de Belfort, le Vaucluse, les Yvelines.

Plans Locaux d'Insertion par l'Economique (PLIE) du Pays de Brest, du Blanc-Mesnil.

Mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Retrouvez toutes nos études sur notre site internet www.odas.net



Cette étude a été réalisée par Geneviève AVENARD, Elie BENICHOU et Claudine PADIEU.

**La lettre de l'Odas est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée :
250, bis boulevard Saint Germain, 75007 Paris - Tél : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62 •
<http://www.odas.net> • Directeur de la publication : **Jean-Louis Sanchez** •
Ce numéro spécial a été tiré à 5 000 exemplaires • ISSN 1265-7476**