

Rascol-Boutard Sylvie (2007), *La spécificité des départements d'outre-mer, 2La décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion*, sous la direction d'Hervé Rihal et Martine Long, Les travaux du centre d'études et de prospective, La Documentation Française, Paris, p.47-51

Ce rapport tient compte des données recueillies sur le terrain par des équipes locales dans les Départements d'Outre-Mer (DOM)¹. Ces études ont été menées en 2004-2005. Elles se sont penchées sur les effets de la décentralisation, volet RMI-RMA, en Outre-Mer.

Les DOM, par rapport à la Métropole, présentent des spécificités dans la mise en œuvre du RMI, ce que nous verrons dans une première partie. La loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant sur la décentralisation relative au RMI et mettant en place le RMA intervient dans ce contexte singulier, ce qui fera l'objet d'un deuxième développement.

LES SPECIFICITES DU DISPOSITIF RMI DANS LES DOM

Le Dispositif RMI est dans les DOM relativement différent de celui mis en place en Métropole. Des spécificités législatives conduisent en effet à une mise en œuvre différente des dispositifs d'insertion. Ces particularismes peuvent être induits par un poids important des bénéficiaires des minima sociaux sur ces territoires, ainsi que par les singularités que présentent ces derniers.

Les spécificités législatives et la gestion particulière du RMI

Les Agences Départementales d'Insertion (ADI) ont été créées par la loi Perben n°94-638 du 25 juillet 1994. Ces Agences, spécifiques aux Départements d'Outre-Mer, ont un rôle de pilotage du RMI pour le volet insertion. Elles font office de Conseil Départemental d'Insertion et de Commissions Locales d'Insertion, et co-élaborent les Plans Locaux d'Insertion.

La loi d'orientation contre les exclusions n°98-657 du 29 juillet 1998 transforme l'ADI, établissement public national, en établissement public local. L'ordonnance n°2000-99 du 3 février 2000 confère au Président du Conseil Général la présidence du Conseil

¹ Ce document a été réalisé d'après les bilans des pôles régionaux suivants :
- équipe du Professeur Daniel, qui a élaboré le bilan sur la décentralisation du RMI-RMA aux Antilles et en Guyane ;
- équipe du Professeur Pavia, qui s'est penchée sur le département de La Réunion.

d'Administration. Le Préfet, qui jusqu'à cette ordonnance, co-présidait ce Conseil d'Administration, devient commissaire du gouvernement auprès de l'ADI.

Le financement de l'ADI provient principalement des crédits d'insertion RMI. D'un point de vue opérationnel, l'instruction et la validation des contrats d'insertion est assurée par l'ADI. Celle-ci peut proposer des actions d'insertion, assurées par ses propres agents. A La Réunion, l'ADI a 13 antennes.

L'ADI met en place le Programme Annuel des Tâches d'Utilité Sociale (PATUS), lui aussi créé par la loi Perben de 1994. C'est une mesure d'insertion professionnelle, réservée aux bénéficiaires du RMI, leur permettant d'accéder à un Contrat d'Insertion par l'Activité. Dans leur mise en œuvre, ces contrats ressemblent aux CES.

Les RSO sont une autre spécificité des DOM. Le RSO est une allocation proposée aux bénéficiaires du RMI de plus de 50 ans, au RMI depuis plus de 2 ans. Elle les dispense des démarches d'insertion. Dans le département de La Réunion, au 30 septembre 2004, 5.729 personnes bénéficiaient de cette mesure. Depuis la décentralisation, cette mesure est financée par le Département, alors que jusque là elle était co-financée par l'Etat. Pour se faire, le Département puise sur les ressources RMI.

Le poids du RMI

Le nombre des bénéficiaires du RMI, représente environ 30% de la population réunionnaise, ou encore 17,2% de la population guyanaise. Près d'un tiers des allocataires de la Caisse d'Allocations Familiales de la Guadeloupe sont des bénéficiaires du RMI.

En 2004, la progression du nombre des allocataires du RMI est de 4,3% en Guadeloupe ; 5% en Martinique ; 9,6% à La Réunion. Sur cinq ans, la croissance du nombre d'allocataires en Guyane est de 35,6%, ce qui représente un taux annuel de 8%.

Des disparités régionales conduisent à la mise en place d'actions spécifiques afin de faire face à cet accroissement de bénéficiaires de minima sociaux. Ainsi, à La Réunion, en plus des actions d'insertions mises en place, la lutte contre le travail au noir constitue l'un des axes de lutte menée notamment par le Conseil Général ou encore par la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. La Guyane, quant à elle, fait face à

un afflux d'immigrés qui bénéficient de diverses prestations sociales dans le cadre de la « recomposition des familles », ce qui conduit l'ADI à mettre l'accent sur l'intégration des immigrés dans le cadre des politiques d'insertion.

Cette progression du nombre des usagers du RMI conduit d'une part à l'augmentation des prestations de revenu minimum comme à celle des budgets consacrés à l'insertion. Entre 2003 et 2004, l'accroissement des dépenses activées a été de plus de 5% en Guyane. Sur la même période, le budget PATUS en Guadeloupe est passé de 13,6 millions d'euros à 13,9 millions. A la Martinique, le budget consacré au revenu minimum s'est accru de plus de 5%.

LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION

La loi du 18 décembre 2003 implique la mise en place de nouvelles mesures, lesquelles nécessitent des moyens pour leur mise en œuvre. Les départements ont diversement appliqué les nouvelles dispositions, choisissant souvent des actions dans la continuité des politiques précédentes.

Les moyens alloués et les axes d'insertion

Le RMA, nouveau dispositif de la loi de 2003, est diversement mis en place dans les DOM. Ce dispositif n'est pas encore opérationnel en Guadeloupe. A la Martinique, il a suscité des débats relatifs à sa mise en œuvre. En effet, puisqu'il s'adresse au secteur marchand, il conduit le département à intervenir dans le domaine économique, avec le risque de complication des relations avec la région, qui coexiste sur le même territoire. D'autre part, le poids financier potentiellement important du RMA dans le budget du département a été évoqué. En Guyane, des négociations ont été entamées avec le secteur marchand pour signer quinze contrats d'insertion RMA (CIRMA) en 2005 et 200 en 2006. Le département voit dans la mise en place de ces contrats un outil de lutte supplémentaire contre le travail non déclaré. A la Réunion, au moment de l'enquête, 250 CIRMA avaient été signés. L'objectif pour 2005 dans ce département est d'atteindre 2500 CIRMA.

Les modalités de mise en œuvre des contrats d'avenir sont au moment de l'étude encore floues. La Guadeloupe prévoit de mettre en place ce dispositif en septembre 2005. L'objectif

est de signer 1200 contrats, dont 900 avec des allocataires du RMI. A la Réunion, les contrats d'avenir seront financés en 2005 sur les fonds propres de l'ADI. L'objectif est la signature de 10.000 contrats d'avenir.

La compensation financière prévue pour pallier les effets financiers de la décentralisation sur les budgets départementaux est insuffisante, du fait notamment de la croissance du nombre des bénéficiaires du RMI dans les DOM, ce qui occasionne des tensions entre Etat et départements à propos des compensations financières liées au transfert de compétences.

A La Réunion, la compensation financière de l'Etat prévue pour 2004 fait apparaître un surcoût pour le Département d'environ 29 millions d'euros. Le surcoût est de l'ordre de 6 millions d'euros pour la Martinique.

Les recompositions territoriales

L'ADI semble conserver dans l'ensemble des DOM son rôle central dans le pilotage du volet insertion, même si cette agence semble être repositionnée par le conseil général de La Réunion principalement sur les problèmes d'emploi et de logement. La CAF, quant à elle, garde sa mission d'instruction des dossiers et de versement des allocations du revenu minimum : les conventions prévues courant 2005 entre les départements et la CAF délèguent à cette dernière l'instruction administrative des dossiers.

Les transferts d'agents de l'Etat ont été mis en œuvre. A la Guadeloupe et à la Martinique, leur nombre s'est respectivement élevé à 2 et 4 en 2004. A La Réunion, si en 2004 aucun transfert d'agent de l'Etat n'a été effectué, pour 2005 sont prévus 3 transferts d'agents titulaires de la DRASS, du fait du transfert des décisions individuelles d'attribution à l'ADI. Toujours dans le département de La Réunion, les 23 agents ANPE mis à disposition à l'ADI ont réintégré l'ANPE en 2005. Il y a à l'ADI des conseillers emploi, habilités à utiliser les outils de l'ANPE. D'un point de vue opérationnel, ANPE et ADI continuent à entretenir des relations coopératives dans ce département.

Les points essentiels de tension émanent des problèmes budgétaires et de la hausse du nombre de bénéficiaires de minima sociaux. Des choix seront donc semble-t-il à faire en termes de priorités concernant notamment les types d'action d'insertion sur lesquelles s'engager. Un exemple de traitement de cette question nous est donnée par La Réunion. Dans ce département,

le Conseil Général souhaite orienter les actions en priorité sur les mesures d'insertion professionnelle, notamment sur les contrats aidés, pour accélérer le nombre de sorties du Dispositif RMI. D'ailleurs, 40% des bénéficiaires du RMI déclarent que l'insertion professionnelle est prioritaire pour eux. Au travers de la mise à l'emploi par le biais de contrats aidés, pour le Département, il est possible de déceler ces problèmes et d'y apporter des réponses ponctuelles, lesquelles dépendent souvent alors de l'employeur. En outre, le volet logement restera l'un des volets importants des politiques d'insertion. Enfin, pour la santé, s'il n'y a pas eu en 2004 de changement dans l'organisation du travail du pôle santé de l'ADI, en 2005, les actions santé ADI seront en net recul. Un partenariat ADI-Conseil Général va se mettre en place pour que l'ADI puisse orienter des bénéficiaires du RMI sur des actions santé financées directement par le Conseil Général.

La question de l'articulation du dispositif RMI avec les autres dispositifs se pose aussi de manière cruciale. En ce qui concerne la formation par exemple, les compétences respectives du conseil général et du conseil régional peuvent donner lieu à des remises à plat. A La Réunion, le Département souhaite que la Région prenne en charge le financement des formations des bénéficiaires du RMI. Ainsi, les contrats d'avenir nécessitent la mise en place de formations. Une convention cadre et un contrat d'objectif ont été signés dans ce sens par le Conseil Général et l'Etat. Le Conseil Général souhaite que la Région les co-signe aussi, afin que celle-ci contribue au financement des mesures de formation pour les contrats d'avenir.

CONCLUSION

Le transfert de compétences entre Etat et départements semble s'opérer dans la lignée des mises en œuvre précédentes des dispositifs RMI. Les points potentiels de tensions repérés, inhérents au rétrécissement des budgets et la hausse constante du nombre de bénéficiaires de minima sociaux, vont conduire semble-t-il les départements à mettre au premier plan la qualité des interventions et l'efficacité des politiques publiques. Corrélativement, les compétences-clés des départements ainsi que celles des autres acteurs publics, parapublics et privés dans le champ de l'action économique et sociale seront amenées à être renégociées afin de multiplier les synergies possibles entre ces différents acteurs.