

R	M	I
LE PARI		DE
L'INSERTION		

T O M E 1

Rapport de la commission
présidée par
Pierre Vanlerenberghe

EVALUER
POUR
PROPOSER

COMMISSION NATIONALE D'EVALUATION
DU REVENU MINIMUM D'INSERTION

La **documentation** Française

On notera cependant qu'un an après le vote de la loi allaient être proposés des "Fonds Locaux d'Aide à l'insertion des Jeunes en difficulté" (FLAJ)(1) visant à apporter un soutien à des jeunes exclus des différents dispositifs.

L'ouverture du RMI aux étrangers a été élargie au cours du débat parlementaire. Alors que le projet initial retenait comme bénéficiaires du RMI, outre les personnes s'étant vues reconnaître le statut de réfugié, les étrangers détenant une carte de résident de 10 ans ou un titre donnant des droits équivalents, c'est une durée de 3 ans qui a été retenue dans le texte final. Le RMI se situe ainsi dans une situation intermédiaire par rapport aux autres minima sociaux. Ainsi, l'API et l'ASS sont-elles ouvertes à des étrangers, quelle que soit leur ancienneté de séjour, alors que l'AAH et le Fonds National de Solidarité (FNS) sont réservés aux Français.

2. La mise en jeu de l'obligation alimentaire

Le RMI a un caractère subsidiaire par rapport à d'autres prestations sociales mais aussi par rapport aux créances d'aliments que les parents doivent à leurs enfants au titre de l'obligation d'entretien d'une part, et que les époux et ex-époux se doivent au titre du devoir de secours et des prestations compensatoires d'autre part (2). En revanche, le RMI n'est pas subsidiaire par rapport aux créances alimentaires entre ascendants et descendants et entre alliés en ligne directe. Par ailleurs, l'article 45 de la loi instituant le RMI exclut expressément la mise en jeu de l'obligation alimentaire pour l'affiliation obligatoire à l'assurance personnelle des bénéficiaires du RMI non couverts par un autre régime.

L'intéressé doit donc faire valoir ses droits à certaines créances d'aliments : il doit soit faire engager une procédure civile aux fins de fixation de la

(1) Dans le cadre de la loi du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle.

(2) L'article 342 du code civil, mentionné à l'article 23 de la loi instituant le RMI, introduit une conception extensive de ce type de créance alimentaire puisqu'il signifie que tout enfant naturel, dont la filiation paternelle n'est pas légalement établie, peut réclamer des subsides à celui qui a eu des relations avec sa mère pendant la période légale de conception, cette action pouvant être exercée à la majorité de l'enfant pendant un délai de 2 ans ou au delà si l'enfant est dans le besoin. Le RMI doit donc être subsidiaire à ces créances alimentaires, ainsi que le relevait E. Serverin lors d'une communication dans le cadre du séminaire "RMI et protection sociale" organisé à la demande de la Commission.

créance, soit
soient engagés
sont subrogés
d'aliments. C
RMI avec l'
cause les obje

Cependant, l
sur décision
assortie d'un
plusieurs déb
et la réalisat
disparaissent
l'intéressé, a
mesure de fai

Ainsi, sans r
champ des c
notre société
cependant te
familiale san
précarité soci

3. Le cont

D'un point c
assurer le li
démarche d'i
dont il paraît

En fait, il y
première, ce
ressource du

(1) F. Chal
administrative
vis à vis de l'o
(2) D'ores e
supprimée po
en 1973 e
handicapées e
(3) Cf F. C
administrative

Si l'on étudie de plus près le cas des personnes de 25 ans, on voit qu'elles rentrent assez rapidement après leur anniversaire : en 1991, elles représentaient 11 % des ouvertures de droit, soit en moyenne 1 800 par mois. Eu égard au nombre total de personnes de 25 ans, la proportion d'allocataires du RMI dans cette classe d'âge est de 0,2 %. Il s'agit de personnes qui ne semblent pas du tout intégrées sur le marché du travail puisque seulement 9 % d'entre eux déclarent des revenus d'activité (contre 15 % pour l'ensemble des allocataires).

3. La nationalité

Les étrangers représentent en métropole moins de 13 % des allocataires (plus de 90 % étant originaires de pays hors CEE) : leur nombre étant négligeable dans les DOM, ils représentent 10,7 % de l'ensemble des allocataires.

La structure par type de famille est peu différente de celle des Français bénéficiaires du RMI. En termes relatifs, il y a un peu plus de familles nombreuses (7,5 % des étrangers bénéficiaires du RMI sont des couples avec trois enfants et plus contre 5,2 % des allocataires français) et légèrement moins d'isolés avec enfants (17,2 % contre 20 % des allocataires français). Les isolés sans enfant représentent 58,5 % des allocataires français et 55,6 % des allocataires étrangers.

C'est dans la répartition par âge que l'on constate la plus grande différence entre les deux sous-populations. L'âge moyen pour les étrangers est de 40 ans contre 37 ans pour les Français et 16,5 % des étrangers ont 55 ans ou plus contre 7,6 % des Français. Enfin, on note que la différence la plus marquante apparaît pour les 65 ans et plus : sont concernés 4 % des allocataires étrangers et seulement 0,3 % des allocataires français ; ceci s'explique par les conditions d'accès au fonds national de solidarité, qui sont plus restrictives que le RMI pour les étrangers. Selon les départements, la proportion d'étrangers sur l'ensemble des allocataires du RMI varie entre 1 et 35 % avec de fortes concentrations autour de Paris, Lyon et Marseille (1). Enfin, on constate que, du fait des règles d'accès assez strictes posées dans la loi, le RMI concerne des étrangers installés en France depuis de nombreuses années : 95 % sont arrivés avant 1985, 48 % avant 1970 (2).

Par ailleurs, on sait que le taux de travail féminin de la population étrangère est plus faible que la moyenne nationale ; le recours au RMI est donc pour ces femmes plus fréquent en cas de chômage du mari ou concubin, ou de rupture de la vie conjugale qui laisse la femme étrangère démunie de

(1) Source : CNAF.

(2) Source : panel CREDOC.

ressources. Or, le chômage est plus important dans la population étrangère, et on verra que le RMI et le chômage sont étroitement corrélés.

Le taux de RMI parmi la population étrangère reste très minoritaire (3 % avec les ayants droit). Ce taux est certes supérieur au pourcentage de Français au RMI (1,7 %), mais il faut rappeler que les étrangers n'ont généralement accès ni à l'allocation d'adulte handicapé ni au fonds national de solidarité. Or, on estime à 5 % la proportion de Français allocataires de l'AAH, du FNS et du RMI.

Le montant du RMI versé aux étrangers est en moyenne inférieur de 4 % à celui versé aux Français, cet écart étant lié aux effets de la structure démographique et des prestations familiales.

4. Les niveaux de formation

La grande majorité des allocataires ont un très faible niveau de formation : 62 % n'ont pas poursuivi leur scolarité au-delà de la 3^e (37 % n'ayant pas dépassé l'école primaire). Leurs diplômes en sont le reflet : 64,5 % n'en ont aucun ou uniquement le certificat d'études primaires, contre 39,5 % de la population totale métropolitaine de 15 à 60 ans (voir tableau ci-après). Le décalage est d'autant plus grand que l'âge moyen des allocataires du RMI est bas. 32 % d'entre eux ont suivi un stage de formation entre l'école et l'accès au RMI (1).

Deux situations extrêmes du point de vue de la formation se retrouvent parmi les allocataires du RMI : d'un côté, 7,5 % d'entre eux sont titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme supérieur, phénomène qui mérite une analyse (voir encadré), mais cette proportion reste trois fois moindre que celle observée dans la population métropolitaine ; de l'autre, entre 20 et 42 %, selon les estimations, sont considérés comme illettrés, ce qui paraît considérable mais qui nécessite une comparaison avec d'autres populations (encadré). Enfin, on remarque que moins de la moitié (43 %) ont le permis de conduire (1).

(1) Source : panel CREDOC.

Parmi les **exclus de droit** figurent en premier lieu les personnes qui se situent certes au-dessus du seuil monétaire du RMI, mais dont les difficultés ne sont pas toujours significativement différentes de celles éprouvées par les bénéficiaires (1). Si le droit à l'allocation ne peut leur être ouvert, la question se pose en ce qui concerne le droit à l'insertion, voire les droits sociaux dérivés. Les CLI pourraient, selon le contexte local, envisager de telles extensions, comme le permet d'ores et déjà la loi pour les bénéficiaires de l'API.

En ce qui concerne les étrangers, les règles retenues pour le RMI ont été considérées comme satisfaisantes par la Commission, suivant en cela l'avis émis par le Haut Conseil à l'intégration dans son premier rapport (2). S'agissant des autres étrangers, notamment ceux qui sont en France depuis moins de trois ans, ils devraient pouvoir bénéficier de l'aide sociale ou d'aides provenant des associations caritatives. La suppression de l'AI femmes, voire l'intégration éventuelle de l'API dans le RMI (voir page 61) rendent nécessaire une certaine augmentation de ces aides, en particulier des crédits pauvreté-précarité. Par ailleurs, l'extension des règles adoptées pour le RMI au minimum vieillesse et à l'AAH, également proposée par le Haut Conseil à l'Intégration, paraît souhaitable.

Le RMI et les jeunes

Cependant, le problème principal posé à la Commission en ce domaine a été celui des **jeunes**. Sur un plan juridique en effet on pourrait concevoir que le droit au RMI soit accordé à toute personne majeure, donc dès 18 ans - comme l'envisage la recommandation que vient d'adopter le Parlement européen.

Sur le plan des faits, il est indéniable que ces dernières années ont vu s'aggraver les problèmes d'exclusion d'une partie des jeunes : on estime à environ 100 000 le nombre des jeunes n'ayant pu accéder aux différents dispositifs et se trouvant en graves difficultés d'insertion (3) ; par ailleurs, on compte environ chaque mois environ 6 500 personnes de 25 à 30 ans qui entrent au RMI, dont 1 800 ayant exactement 25 ans (4). On a vu enfin qu'en ce qui concerne les DOM, la situation est encore plus explosive.

Trois critiques essentielles sont avancées pour expliquer les difficultés d'accès

(1) Cf JC Ray, "Aux franges du RMI", *op.cit.*

(2) Février 1991.

(3) *Estimation de la Direction de l'Action sociale.*

(4) *Source : CNAF*