

LA SEINE-SAINT-DENIS FACE AU RMI-RMA

Solange Montagné Villette professeur à l'Université de Paris 13, CRESC

La Seine-Saint-Denis doit, dans le cadre de la décentralisation, gérer, comme les autres départements, le passage du RMI-RMA de plus de 40000 personnes. Le département jusqu'à présent en charge de l'offre d'insertion et des actions de formation, doit aussi s'occuper depuis 2004, de l'allocation et de l'offre d'activités des secteurs public et marchand. L'enjeu est considérable pour ce département où la reconversion tertiaire n'offre quasiment que des emplois qualifiés à des populations pauvres, sans qualification et souvent mal intégrées. On verra comment en dépit des efforts engagés, la vulnérabilité au chômage et l'exclusion persistent dans cet espace aux fortes spécificités.

I LE RMI EN SEINE-SAINT-DENIS : UNE MISERE BIEN PARTAGEE

41 376 personnes percevaient le rmi en Seine-Saint-Denis en décembre 2003. Ces chiffres (2002 et 2003) ne tiennent donc pas compte des recalculés apparus au début 2004, dont on sait qu'ils ont produit une augmentation moyenne de 8,9% des rmistes en France. Les statistiques de juin 2004 évaluaient à 2 800 le nombre de recalculés en Seine-Saint-Denis et faisaient état de 45 600 rmistes dans le département soit une progression de 10,2% en 6 mois. Quoiqu'il en soit 41 ou 45 000 personnes au rmi, c'est l'équivalent d'une ville comme Bobigny la préfecture du département, d'Angoulême ville-centre ou encore de l'aire urbaine de Carcassonne. L'analyse des données offre quelques surprises et montre l'ampleur de la tâche à laquelle se trouve confronté le département d'une part depuis la décentralisation et d'autre part en raison de ses spécificités démographiques.

Du travailleur pauvre à l'exclu

La première surprise vient du fait que les allocataires ne sont pas tous, et de loin, des sans emploi (tableau 1). La pauvreté du département concerne donc à la fois les travailleurs pauvres, les chômeurs et une majorité en situation d'exclusion.

Tableau 1 : situation des rmistes

Situation	%
En activité	8,16
En recherche d'emploi	31,65
Sans activité	58,35
Pensionnés	1,84

Source : CG 93

La répartition des rmistes par durée montre d'ailleurs la grande diversité des situations. Environ 13% restent moins de 6 mois dans le dispositif : il s'agit souvent de CDD entre deux contrats ou d'étudiants qui trouvent rapidement leur place sur le marché du travail ou poursuivent une formation supplémentaire. Mais la moitié des rmistes, inscrits depuis plus de trois ans, est en situation de pauvreté permanente. Certains, installés dans le dispositif depuis sa création (1989), n'ont plus aucun espoir d'en sortir (Tableau 2). On imagine ce que peut être pour le département la charge financière, mais surtout sociale, voire « morale » que représentent 20 000 personnes, soit l'équivalent de la population de la commune des Lilas, en situation d'exclusion sociale totale. On imagine mal en revanche la vie d'une personne au rmi depuis 15 ans. L'arrivée dans le dispositif de nouveaux publics totalement inconnus, notamment ceux de l'ASS qui vient d'être limitée (allocation de solidarité spécifique versée aux chômeurs en fin de droit), laisse les gestionnaires perplexes quant à l'évolution de leur situation.

Les rmistes inscrits à l'ANPE, peu nombreux (30%) ont cependant quelques espoirs de réinsertion. En dépit d'un niveau de formation assez bas (72% ont un niveau de qualification inférieur au bac) ils ne sont que 43% sont au chômage depuis plus de 1 an contre 75,5% pour l'ensemble de rmistes. Cela semble confirmer que la sortie du dispositif dépend moins de la qualification que du découragement. Cela signifie aussi que les 60% restants, non inscrits à l'ANPE, sont en situation d'inemployabilité définitive ou presque ; parmi eux, des personnes ayant atteint l'âge de la retraite dont la pension serait inférieur au rmi et d'autres susceptibles de percevoir une allocation adulte handicapé supérieur au rmi. En résumé, il existe une grande diversité des publics concernés par le dispositif qui joue un peu le rôle de ramasse misère.

Tableau 2 : durée dans le rmi

Durée	%
Moins de 3 mois	7,29
3 à 6 mois	5,96
6 mois à 1 an	11,26
1 à 3 ans	26,25
Plus de 3 ans	49,24

Source : CG 93

Cette inemployabilité peut aussi résulter d'un manque de logement. Dans la mesure où un rmiste seul perçoit, au plus, 450 euros et où 54% d'entre-eux ne perçoivent pas l'aide au logement, on peut supposer qu'ils sont hébergés gratuitement dans des conditions précaires, ou pire à la rue. Le problème du logement est ici crucial pour les communes et le département totalement urbanisés. Les bailleurs privés, qui pratiquent les prix du marché, offrent des logements au loyer trop élevé pour les rmistes ; les

baillleurs sociaux refusent de loger les rmistes qui n'ont pas d'aide au logement. La direction du logement fait état d'un chiffre de 14 600 personnes en situation d'exclusion du logement dans le département.

Seul(e) ou en famille.

La situation familiale des allocataires est tout aussi variée (Tableau 3) .Si 58,6% des allocataires vivent seuls, plus de 40% partagent la misère avec un conjoint, un ou plusieurs enfants. Le montant moyen du rmi en Seine-Saint-Denis (632 euros), étant supérieur au montant pour une seule personne (417 euros ?) confirme que les familles (au sens traditionnel du mot) ne sont pas à l'abri. Cela augmente d'autant le nombre de personnes en détresse que les collectivités doivent aider sous diverses formes : cantine ou piscine gratuites ou à tarifs réduits pour les municipalités, aides aux transports, aux frais de garde, au financement de matériel divers, à la formation... pour le département.

Tableau 3 : situation familiale des rmistes.

	Nombre	Pourcentage
Personne seule sans enfant	24 262	58,64
Personne seule avec enfant	8 539	20,6
Couple sans enfant	2 164	5,23
Couple avec enfant	6 411	15,49

Source CG 93

On retiendra donc que le rmi touche aussi bien les célibataires que les familles et que ,d'autre part, la situation d'insertion a tendance à disparaître au profit de celle d'assistance longue ou permanente, du moins dans ce département. La récurrence de cette situation et la durée d'existence du rmi laisse à penser qu'il existe déjà des « dynasties » de rmistes dont le nombre risque d'aller en augmentant. Autrement dit, le dispositif, loin de constituer une bouée de secours est de plus en plus accepté en tant que moyen de gestion du chômage et de la misère.

II SPECIFICITES DEPARTEMENTALES DU RMI

La situation des femmes mérite une attention particulière dans ce département à la population d'origine variée. Longtemps minoritaires dans le dispositif, elles sont aujourd'hui aussi nombreuses que les hommes, y compris pour les étrangers. En revanche elles sont plus nombreuses à travailler (9,54%) ce qui peut signifier plusieurs choses ; faiblesse de leur salaire, intégration plus aisée dans le travail, combativité plus forte due aux enfants. En effet, le département se signale par une proportion particulièrement forte (79%) de femmes seules (Tableau 4).

Le cas des familles monoparentales

Tableau 4 : situation des femmes allocataires

Situation	%
Célibataire	42
Séparée	18,5
Divorcée	11,13
Veuve	7,8
Mariée	14,8
Vie maritale	6,29

Source : CG 93

A de très rares exceptions près, les rmistes avec enfant sont des femmes. Une étude du Conseil général (2002) nous éclaire sur leur situation. Plus de la moitié des rmistes femmes élèvent un ou plusieurs enfants seules. Parmi les femmes seules, 20% ont 1 enfant, mais 12% en ont 2 et 4,5% en ont 3. Pour l'anecdote signalons encore 21 femmes rmistes avec 6 enfants et 6 avec 7 enfants et plus. (une allocataire a même 11 enfants). Les situations de divorce, séparation ou veuvage n'apparaissent que d'environ 38% des cas, on peut donc s'interroger sur le lien entre rmi féminin et enfant. La situation de rmiste provient-elle d'une plus grande difficulté à trouver du travail pour la mère ou résulte-t-elle d'un éclatement familial ? La réponse est complexe dans le département compte tenu des caractéristiques démographiques. À cet égard, la présence d'une importante population originaire du Maghreb ou de l'Afrique noire n'est pas sans effets. Une tradition nataliste, à laquelle s'ajoutent des stratégies migratoires concourent à cette situation ainsi que la présence de polygames....

Autre surprise : si 50% des femmes sont dans le dispositif depuis plus de 3 ans et donc sans guère d'espoir d'en sortir, 12,4% d'entre elles, y sont depuis moins de 3 mois contre 7 pour l'ensemble des allocataires. D'une part elles retrouvent plus vite un travail, soit parce que la responsabilité d'une famille les incite à le faire soit qu'elles acceptent des travaux moins bien payés, précaires ou à temps partiel, que les autres refusent. D'autre part, elles sont plus nombreuses à rentrer en formation (linguistique, aide à la personne) ce qui leur permet de trouver une place dans leur quartiers Enfin 13,5% de ces femmes sont propriétaires de leur logement ce qui laisse à penser qu'il s'agit de personnes plus âgées ou veuves.

Une forte présence des étrangers

Les étrangers sont surreprésentés dans le dispositif rmi de Seine-Saint-Denis ; 33,6% des allocataires sont étrangers, dont 32% hors CEE, contre seulement 18,7% de la population du département. Il n'existe pas de différence marquée entre hommes et femmes. Si certains voient dans cette surreprésentation les effets d'une protection sociale, on ne peut ignorer que les étrangers sont des salariés beaucoup plus vulnérables.

L'Insee évaluait, en 1999, le taux de chômage des étrangers hors CEE à plus de 30% et leur non-qualification à 46% contre 26% pour les nationaux. L'accès à la nationalité française ne change rien. Ces chômeurs reçoivent moins de proposition que les autres y compris après naturalisation.

Un autre problème se pose au département concernant les étrangers dont le nombre est en hausse. Si les étrangers originaires de la CEE,(1,6% du total) ont accès à l'allocation dans les mêmes conditions que les nationaux, il en va différemment pour les extracommunautaires. Au nombre de 13 250 ; ils représentent un tiers des rmistes. Alors que jusqu'ici, ils accédaient au rmi après 3 ans de résidence avec titre de séjour, ils doivent désormais attendre 5 ans. On peut donc penser que nombre d'entre eux, éloignés brutalement des droits, se retourneront vers les associations caritatives pour survivre : Emmaüs, Croix-Rouge, Secours Populaire, Secours catholique ou islamique...

En Seine-Saint-Denis, l'existence de très nombreux « quartiers » pose un double problème d'aménagement et de société. Le rmi, laisse dans les quartiers défavorisés de plus en plus de personnes non couvertes. La concentration de population étrangère peu qualifiée résulte-t-elle d'une concentration de l'habitat bon marché, de l'effet de filière ou du manque d'information des migrants ?

III REPARATION SPATIALE DE LA MISERE

La répartition spatiale des rmistes (Tableau 5) montre que les plus forts taux se concentrent dans l'ouest du département mais à proximité de Paris (CLI1, CLI 2, CLI 3). Ces 3 CLI (commission locale d'insertion)

qui regroupent à elles seules plus des 2/3 des rmistes de Seine Saint Denis contre 47% de la population départementale. La CLI 6 (Pantin) déportée vers l'est compte un peu moins de rmistes : les communes proches de Paris ont de fort taux mais l'est de la circonscription plus « bourgeois » (Le Raincy) fait baisser la moyenne. De même l'ancienneté d'inscription dans le dispositif est la plus importante dans la CLI 1, 2 et 6 (Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin).

Ce sont donc essentiellement les parties du département desservies par le métro qui sont les plus touchées Plusieurs questions à ce sujet.

Tableau 5 : répartition des rmistes par CLI1)

	Nb rmi 2003	%rmi par CI	Pop. étrangère	Niveau<bac	Rmi/pop tota
CLI 1	7 795	18,9%	23,2%	71	3,6
CLI 2	8 631	20,9	23,6	75	4
CLI 3	7 841	19	17,2	69	3,5
CLI 4	5 931	14,3	16,6	72	2
CLI 5	4 092	9,9	15,7	70	1,9
CLI 6	6 921	16,7	16,7	72	2,9
Total	41 376	100	18,7	72	

Source : CG 93

-les rmistes de la Seine-Saint-Denis sont-ils des parisiens pauvres victimes de la crise du logement dans la ville-centre? Sont-ils, au contraire des banlieusards de 2 et 2^e couronne ou des provinciaux, voire des étrangers, attirés par l'existence de transport en commun et la proximité du centre? On serait alors dans le cas d'une misère exogène portée par des flux centripète ou centrifuge.

-les communes concernées avaient-elles des caractéristiques démographiques, sociales ou économiques propices à la misère ? Auquel cas on sera en présence d'un phénomène plus statique, voire endogène, relevant d'autres solutions.

La situation est d'une extrême complexité. Elle relève à la fois de phénomènes migratoires, au sens large du mot, et de reproduction sociale. Un exemple : même dans les communes où existent de nombreux propriétaires, ce qui dénote une certaine stabilité, le taux de rmistes est élevé. D'une manière générale, on remarque que dans le département, le logement social est souvent moins dégradé que les copropriétés. En effet, ces dernières rachetées en seconde main par des familles d'origine étrangère connaissent plus la surpopulation (accueil familial), le non paiement des charges locatives et donc des dégradations importantes. Ainsi de grands ensembles immobiliers non locatifs sont aussi des foyers de la misère, notamment à Clichy, Montfermeil (les bosquets) ou La Courneuve ; la notion de charges locatives a mal été évaluée ou mal perçue par ces accédants qui se retrouvent trop endettés.

IV DES RESPONSABILITES INSTITUTIONNELLES CROISSANTES

Même si l'aide sociale, dans le cadre des premières lois de décentralisation, est échue aux départements, l'état jouait jusqu'à présent un rôle primordial dans le dispositif notamment en finançant la prestation rmi. La loi de finances 2004 prévoit d'ailleurs les plus gros versements à Paris, dans les Bouches-du-Rhône et la Seine-Saint-Denis dessinant ainsi une carte de la pauvreté. Néanmoins ce transfert de fonds alimenté, par la TIPP, n'était déjà pas suffisant en 2003 alors que les recalculés n'entraient pas encore dans le dispositif. Les dépenses s'élevant à 16,4Millions d'euros et le transfert à 13,1 le déficit atteignait 3,2 millions d'euros . On comprend dans ces conditions que le rétablissement de la TIPP flottante ne soit pas actuellement à l'ordre du jour, en dépit d'une forte augmentation des prix du pétrole, ce d'autant que le nombre de recalculés ne cesse d'augmenter.

Le transfert des responsabilités

Jusqu'à la fin 2003, le rmi était piloté conjointement par l'Etat et le département. Ce dernier gérait l'offre d'insertion, la formation, la politique de la ville, l'accueil des allocataires et soutenait les associations d'insertion. L'Etat attribuait l'accès au droit par l'intermédiaire du Préfet. Mais, les nouveaux pouvoirs transférés récemment aux collectivités territoriales changent la donne. Depuis le début 2004, le département qui

s'est vu transférer la TIPP prend tout en charge. Or, en Seine-Saint-Denis, les recettes de la TIPP augmentent moins vite que la dépense sociale. De plus, l'obligation qu'avait le département d'investir 17% du budget en matière d'insertion étant supprimé on peut craindre certaines dérives. En effet, les départements généreux en la matière pourraient voir affluer les personnes à former alors que d'autres ne finançant plus l'insertion à la même hauteur verraient leur nombre de rmistes diminuer.

Au niveau du rma, théoriquement applicable à partir du 1^{er} janvier, la Seine-Saint-Denis s'inquiète également. Le dispositif, contrairement aux anciens CES dont ne bénéficiait que le secteur public, concerne les entreprises privées. L'entreprise verse à l'allocataire qu'elle emploie le SMIC mensuel minimum sur une base de 20h (545 euros) et reçoit en échange une subvention de 450 euros du département pendant 18 mois. Si l'allocataire est libre d'entrer dans le dispositif, le département est également en droit de refuser le rmi à celui qui n'entre pas dans le dispositif. Or le rma n'est pas intéressant pour tous. Dans la mesure où l'allocataire qui travaille 20h ne perçoit plus l'allocation de parent isolé, et que la différence avec le rmi ne dépasse pas 128 euros, il est à craindre que le dispositif soit peu attractif. Les femmes seules chargées de famille peuvent difficilement faire garder leur enfant avec cette somme. Beaucoup d'autres n'y trouvent pas leur compte qui doivent faire face aux dépenses de transport, de repas extérieur...

Les lendemains inquiétants

De plus, le rma qui est de fait, plus un contrat d'insertion qu'un contrat de travail ne donne pas lieu à des cotisations sociales complètes : si le secteur privé cotise pour la retraite (part salariale 130 euros), le secteur public en est dispensé. Cela pose un problème à long terme car il est à craindre, qu'une fois sorti du dispositif rma, les allocataires se retrouvent avec de très faibles droits sociaux et que le département ne doive mettre de nouveau la main à la poche. De toute façon, l'absence de cotisations retraite pour le rmi constitue une bombe à retardement, d'autant plus dangereuse pour le département, que les allocataires ne sont pas très mobiles faute de moyens. Les départements ayant actuellement un fort contingent de rmistes risquent donc, dans quelques années, de les retrouver à l'extérieur du dispositif (65 ans) mais sans retraite suffisante.

Il semble que le contrat d'activité Borloo, assez similaire au rma Fillon, mais limité au secteur non-marchand, soit un peu plus incitatif puisque le versement est supérieur au rmi (417^E) et inférieur au SMIC (1090). Ce dispositif qui concerne a priori les rmistes allocataires de l'ASS et l'API, soit 1,5 million de personnes sur les 3,3 millions qui perçoivent les minima sociaux, serait également transféré aux départements.

V DES RESPONSABILITES TERRITORIALES ECRASANTES

A ces responsabilités communes à tous les départements, la Seine-saint-Denis voit s'ajouter d'autres contraintes dues à sa spécificité. En pratique il lui faut jouer de nouveaux rôles dans des domaines où elle est sans expérience et réviser les espaces institutionnels afin de les adapter aux nouvelles réalités.

De nouveaux rôles

Compte tenu de la nature des populations concernées, le département voudrait articuler le rma avec la formation et la VAE (Validation des acquis et de l'expérience) en liaison avec l'AFPA et la plate-forme de Roissy-Charles de Gaulle, notamment pour les populations les plus éloignées de l'emploi. Il est vrai que la plate-forme aéroportuaire qui emploie plus de 70 000 personnes recrute difficilement (Montagné Villette). Il s'agit donc d'un tout nouveau rôle pour le département qui doit établir des nouveaux liens avec l'entreprise . Liens d'autant plus difficiles à établir que jusqu'ici le Conseil Général communiste n'avait, pas plus que les entreprises, pris l'habitude de collaborer en raison d'oppositions idéologiques. On pourrait actuellement qualifier cette collaboration d'indirecte dans la mesure où elle se fait par l'intermédiaire d'une association. Le Conseil général cofinance une association qui à la fois remet à niveau les personnes les plus éloignées de l'emploi et montre aux entreprises, notamment aux PME l'intérêt de ces embauches.

La composition démographique par age joue également un rôle Si 600 000 jeunes quittent chaque année le système scolaire sans qualification, le nombre élevé de ces derniers dans le département aggrave la situation sans pour autant qu'elle prenne plus de lisibilité. En effet, les moins de 25 ans n'ont, sauf à être chargé de famille, pas d'accès au RMI. Or le taux de chômage de 16-25 ans atteint 50% dans les banlieues contre 21 en France. Il existe donc là un gisement de misère non secouru pour lequel le département devra innover pour éviter les explosions sociales.

L'adaptation des formations offertes aux publics

Le département doit également fournir des formations spécifiques à sa population. Comme en la matière il n'existe pas de modèle, chaque département doit faire des choix. Ici on a privilégié l'alphabétisation, l'aide à la personne et l'aide à domicile qui répondent aux besoins et possibilités des personnes en recherche d'emploi. Inversement le département voudrait également satisfaire les besoins des entreprises locales particulièrement important dans la maintenance, la sécurité, le bâtiment et l'hôtellerie restauration.

La faiblesse du niveau de formation (en moyenne 30%de niveau VI) oblige à reprendre des qualifications de base, voire de l'alphabétisation. Il existe donc une grande inégalité des charges pesant sur les départements. Alors que dans certains, la mise à niveau des rmistes demande des opérations de reconversion, la Seine-Saint-Denis

se trouve dans l'obligation d'effectuer un travail qui habituellement est pris en charge par l'état (lecture) dans le cadre de l'école primaire.

La création de nouveaux territoires d'intervention

L'organisation des commissions locales d'insertion est également remise en cause. En effet, ces dernières calquées sur les circonscriptions de l'aide à l'enfance n'ont donc que peu de rapport avec la répartition actuelle de la misère : 25% des rmiistes appartiennent à la communauté d'agglomérations Plaine Commune. Le transfert des compétences communales vers les communautés d'agglomérations qui ne coïncident pas avec les CLI pose problème et une fois de plus on constate un recouvrement de compétences et de pouvoir entre les collectivités territoriales et les périmètres sociaux institutionnels. Il faut donc définir de nouveaux périmètres et de nouvelles compétences. A titre d'exemple, Plaine commune souhaiterait une seule CLI pour l'ensemble de son territoire ; le département qui en compte 6 et voudrait voir leur nombre total passer à 10 en a maintenu 2 sur la communauté d'agglomération. De même, le département sera en charge de l'insertion sociale et la communauté d'agglomération s'occupera de l'insertion économique que lui délèguera le département. L'initiative du département de financer des projets de villes rmi pour constituer une démarche de territorialisation au niveau communal concerne actuellement 34 communes. Les financements provenant à 80% du département et à 20% des communes devraient permettre, grâce à un suivi plus personnalisé, de réussir une insertion autant professionnelle que sociale.

Au total, les responsabilités vont croissantes avec la décentralisation. La prochaine vague (fin 2004) sera marquée par le transfert de différents fonds (FLS, FS Energie, fonds d'aide aux jeunes) qu'il lui faudra gérer. Enfin, le rmi est loin d'être le seul problème du département qui doit se battre sur tous les fronts, et parfois de manière contradictoire, pour améliorer à la fois son image et sa situation. La rénovation ou réhabilitation des logements lui incombe. Il doit attirer des entreprises à forte valeur ajoutée alors que ces dernières ne procure que très peu d'emplois aux populations résidentes. Il doit améliorer les transports pour des habitants qui n'ont pas d'automobile pour aller travailler. Il doit scolariser un grand nombre d'adolescents, offrir des équipements culturels à des populations de cultures différentes. Bref, le département surtout ici, doit à son échelle gérer la mondialisation alors qu'il n'en a pas les moyens d'action.

Ouvrages consultés :

2004 Solange Montagné Villette (sous la direction de) : Seine-Saint-Denis : les mutations, L'Harmattan, Paris 115.

Solange Montagné Villette à paraître Roissy Charles de Gaulle: du transport à l'organisation de l'espace. Actes du colloque "Territoires fonctionnels territoires institutionnels » Macon 2003

Répartition des rmistes dans les CLI de Seine-Saint-Denis

