

**Plus de droits et plus de devoirs
pour les bénéficiaires
des minima sociaux d'insertion**

Rapport présenté au Premier ministre

par Michel Mercier et Henri de Raincourt, sénateurs

Décembre 2005

Sommaire

1. LE CONSTAT : UN SYSTEME DE MINIMA SOCIAUX D'INSERTION INJUSTE, INEFFICACE ET COMPLEXE.....5

2. « PLUS DE DROITS » : UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISE OUVERT A TOUS LES BENEFICIAIRES DES MINIMA SOCIAUX D'INSERTION8

2.1. L'EFFECTIVITE DU DROIT A L'INSERTION PASSE PAR UN ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISE QUI DOIT ETRE ETENDU AUX BENEFICIAIRES DE L'API ET DE L'ASS 8

2.1.1. Le dispositif d'insertion du RMI est perfectible mais il faut aussi laisser aux conseils généraux le temps de stabiliser leur organisation 8

2.1.2. Les allocataires de l'API et de l'ASS doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement individualisé à l'insertion à l'instar des allocataires du RMI 11

2.2. L'EFFICACITE DU DISPOSITIF SERAIT ACCRUE PAR LE RASSEMBLEMENT EN UNE MEME MAIN DES TROIS MINIMA DU POLE INSERTION 13

2.2.1. Une fois la gestion de l'API confiée aux conseils généraux, l'API et le RMI pourraient fusionner en une « allocation unique d'insertion » (AUI) 13

2.2.2. Le rapprochement de l'ASS est plus difficile à envisager en l'absence d'une refonte d'ensemble de notre système de solidarité et du niveau des prestations mais il doit rester un objectif de long terme 15

3. « PLUS DE DEVOIRS » : UN MEILLEUR RESPECT DES OBLIGATIONS DES BENEFICIAIRES, GARANTI PAR UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DE SUIVI.....17

3.1. AFFIRMER DAVANTAGE L'ASPECT « DEVOIRS » DES MINIMA SOCIAUX EST INDISPENSABLE POUR RENFORCER LEUR EFFICACITE ET POUR RESTAURER LEUR IMAGE DANS L'OPINION PUBLIQUE 17

3.2. UNE REFORME DES TEXTES JURIDIQUES NE PEUT FOURNIR QU'UNE PARTIE DE LA SOLUTION 17

3.2.1. Le devoir d'insertion des bénéficiaires du RMI doit être étendu aux bénéficiaires de l'API et de l'ASS 17

3.2.2. Le régime des sanctions applicables aux bénéficiaires ne remplissant pas leurs obligations légales peut être amélioré à la marge 18

3.2.3. L'application des dispositions juridiques est aujourd'hui compromise par une politique de contrôle lacunaire et fragile 20

3.3. CE SONT LES PRATIQUES DE SUIVI DES BENEFICIAIRES DE MINIMA PAR LES GESTIONNAIRES QUI DOIVENT ETRE AMENDEES EN PRIORITE 22

3.3.1. Le suivi individuel de tous les bénéficiaires est la meilleure garantie du respect de leurs devoirs 22

3.3.2. La politique de contrôle proprement dite doit être beaucoup plus ambitieuse et mieux coordonnée 23

ANNEXES

RAPPORTEURS

- Marie FONTANEL-LASSALLE, Inspection générale des affaires sociales (IGAS)
- Jérôme LETIER, Inspection générale de l'administration (IGA)

Introduction

Par lettre en date du 3 octobre 2005, le Premier ministre nous a confié une mission portant sur les voies et moyens d'une réforme des minima sociaux. Il nous était notamment demandé de réfléchir aux perspectives d'amélioration du dispositif d'accompagnement des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et aux modalités de rapprochement des trois minima du pôle insertion que sont le RMI, l'allocation parent isolé (API) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Parmi les neuf minima sociaux de notre système de solidarité nationale se dessinent en effet trois grands groupes qui ne répondent pas aux mêmes objectifs. Les bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS¹, certes conçus à l'origine dans des logiques différentes les uns des autres², se rapprochent en ce sens qu'ils concernent tous les trois une population potentiellement active dont l'objectif est le retour à l'emploi à plus ou moins court terme³. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les montants de ces minima d'insertion sont traditionnellement moins élevés que ceux des pôles vieillesse (minimum vieillesse créé en 1956, allocation veuvage créée en 1980 mais appelée à disparaître dans le cadre de la réforme des pensions de réversion) et handicap (allocation d'invalidité créée en 1957, allocation adulte handicapé créée en 1975) des minima sociaux qui visent plutôt à compenser une situation d'inactivité durable liée à l'âge ou à un handicap et dont on n'attend pas que leurs bénéficiaires retrouvent une activité. C'est pourquoi notre rapport se concentre sur l'accompagnement à l'activité des bénéficiaires des trois « minima d'insertion » qui représentent plus de 50% des 3,4 millions de bénéficiaires de minima sociaux en 2004⁴.

¹ On pourrait ajouter dans ce pôle insertion des minima sociaux les bénéficiaires de l'allocation d'insertion (AI) et de l'allocation équivalent retraite (AER). Cependant, l'AI est réservée à des catégories se trouvant dans une situation particulière qui n'ont pas droit à l'allocation d'assurance, soit parce qu'elles n'ont pas ou pas assez travaillé ou encore n'ont pas cotisé. Son montant varie en fonction des ressources et atteint au maximum 295,80 euros en 2005. Elle concerne les salariés expatriés, non affiliés à l'assurance chômage et justifiant de 182 jours d'activité, les victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle dont le contrat de travail est suspendu et en attente d'un stage de reconversion, les réfugiés ou apatrides ayant demandé l'asile politique ou ayant obtenu le statut de réfugié auprès de l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRO), les détenus libérés après 2 mois ou plus de détention. On compte 47 200 allocataires en 2004. Par ailleurs l'allocation équivalent retraite, créée en 2002, concerne les demandeurs d'emploi ou bénéficiaires du RMI qui cumulent une durée de cotisation à l'assurance vieillesse suffisante pour prétendre à une retraite à taux plein, mais qui ne peuvent pas la liquider du fait de leur âge ; il s'agit donc d'une transition entre le chômage et la retraite et ne vise pas l'insertion de ses bénéficiaires. On compte 32 700 bénéficiaires en 2004.

² L'API a été créée en 1976 comme une prestation familiale pour faire face à l'émergence des familles monoparentales, l'ASS a été conçue en 1984 comme le pendant solidarité de l'assurance chômage et le RMI a été créé en 1988 comme un filet de sécurité.

³ A l'exception des bénéficiaires de l'ASS de plus de 55 ans qui peuvent être dispensés de recherche d'emploi.

⁴ Les chiffres sont issus du bilan à paraître en décembre 2005 « *Les allocataires de minima sociaux en 2004* », effectué par la DREES in Etudes et résultats, Marie Avenel.

Notre mission s'inscrit dans le cadre des objectifs énoncés lors de la conférence de presse du Premier ministre du 1^{er} septembre de « remettre l'activité au cœur de la politique sociale » en faisant en sorte que les revenus tirés du travail soient plus intéressants que les revenus d'assistance et de donner au système des minima sociaux « une cohérence d'ensemble qui le rendra à la fois plus juste, plus efficace et plus compréhensible pour nos concitoyens ».

Plusieurs rapports depuis ceux de Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT en 1998 « Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux » et du Commissariat général au plan sous la présidence de Jean-Michel BELORGEY en 2000 « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité » ont mis en avant les risques d'installation dans l'assistance et de désincitation à la reprise d'un emploi. Plus récemment le rapport de Valérie LETARD au nom de la commission des affaires sociales du Sénat « Les minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité » a mis en lumière les effets désincitatifs des droits connexes associés au bénéfice du RMI. Les travaux de la commission HIRSCH en mai 2005 ont également insisté sur la nécessité que chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final des familles et proposé qu'un revenu de solidarité active intégrant l'ensemble des revenus tirés de la solidarité (minima sociaux, aides fiscales, aides au logement notamment) permette de concilier l'impératif de redistribution en faveur des familles les plus pauvres et l'incitation à la reprise d'un emploi.

1. Le constat : un système de minima sociaux d'insertion injuste, inefficace et complexe

Le constat n'est pas donc pas nouveau. Notre système de minima sociaux, hérité d'une sédimentation historique et d'une logique institutionnelle, est injuste, inefficace et complexe.

➤ Il est injuste à deux titres :

Il est injuste tout d'abord car il existe une réelle inégalité de traitement pour les bénéficiaires du RMI (1 240 000), de l'API (200 000) et de l'ASS (370 000)⁵ alors qu'ils sont dans des situations proches.

On invoque souvent que ces publics seraient différents. Ils le sont bien sûr, mais par définition, au regard des critères qui permettent de bénéficier d'une allocation plutôt que d'une autre : les bénéficiaires de l'ASS sont en moyenne plus âgés et plus souvent en couple que les bénéficiaires du RMI, ce qui est logique si l'on considère que le bénéfice de cette allocation est réservé aux chômeurs en fin de droits qui peuvent justifier d'une durée d'affiliation de 5 ans au cours des 10 dernières années et que le plafond de ressources pris en compte pour le calcul de l'allocation pouvant inclure celles du conjoint est beaucoup plus élevé que celui du RMI. Les bénéficiaires de l'API connaissent une problématique particulière au regard de la parentalité et des modes de garde, par définition puisque le bénéfice de l'allocation est réservé aux femmes enceintes et aux mères jusqu'aux trois ans de l'enfant (98% des bénéficiaires de l'API sont des femmes).

Du point de vue de l'usager, **le bénéfice d'une allocation plutôt que d'une autre dépend donc de critères d'accès plus que de la situation réelle et du besoin d'insertion de chacun.** Une personne qui a travaillé 5 ans pendant les 10 dernières années, même à temps partiel, pourra bénéficier de l'ASS alors qu'une personne n'ayant travaillé que 4 ans à temps plein, dont le temps de travail sera donc supérieur, ne pourra pas en bénéficier et sera allocataire du RMI. Il est pourtant probable que le besoin d'insertion n'est pas différent selon que l'on est dans l'un ou l'autre de ces dispositifs. Il est d'ailleurs possible de cumuler le bénéfice de l'ASS et d'un complément du RMI au titre des enfants à charge (le montant du RMI, familialisé, pouvant dans certains cas être supérieur à celui de l'ASS) ; 5% des allocataires de l'ASS sont dans cette situation. De même, le bénéfice de l'API dépend de la charge d'un enfant en bas âge dans une famille monoparentale et pas de la situation initiale au regard d'un besoin d'insertion. D'ailleurs 52% des bénéficiaires de l'API basculent en fin de droits vers le RMI⁶.

Au regard de leur besoin d'accompagnement vers l'insertion, ces publics sont donc très proches, même si leurs situations ne sont pas identiques compte tenu de leur situation conjugale, de leurs charges de familles ou de leur expérience professionnelle passée. En tous cas, **il n'y a pas plus de différences de situations entre les allocataires de l'ASS, de l'API et du RMI qu'au sein même de la population bénéficiaire du RMI.** Les réformes récentes tendent d'ailleurs à faire bénéficier les allocataires de ces trois minima de dispositifs communs (éligibilité aux contrats aidés comme le contrat d'avenir ou le CI-RMA ; projet de nouveau dispositif d'intéressement).

⁵ On comptait précisément au 31 décembre 2004 : 1 238 460 bénéficiaires du RMI ; 195 441 bénéficiaires de l'API et 368 340 bénéficiaires de l'ASS.

⁶ Source CNAF 2004 : 52% des API en décembre 2003 dont les droits s'épuisaient au premier trimestre 2004 étaient bénéficiaires du RMI en juin 2004.

Or, selon l'appartenance des usagers à un dispositif plutôt qu'à un autre, leur traitement ne sera pas homogène. Les bénéficiaires de l'ASS sont suivis dans le droit commun de l'ANPE, les allocataires du RMI bénéficient d'un accompagnement organisé par les conseils généraux formalisé dans un contrat d'insertion et les bénéficiaires de l'API n'ont quant à eux aucun suivi.

De plus, le système est inéquitable à l'égard des travailleurs à bas salaires pour lesquels la reprise d'un emploi s'accompagne souvent d'une perte d'avantages connexes au statut de bénéficiaire de minima sociaux (exonérations de taxe d'habitation, de redevance audiovisuelle, gratuité de transports, bénéfice de la CMUC, etc.) et de dépenses supplémentaires (transports, modes de garde par exemple). Les simulations montrent que le gain monétaire à la reprise d'un emploi est souvent très faible notamment pour le travail à temps partiel⁷.

C'est pourquoi le gouvernement a présenté un projet de loi au conseil des ministres du 8 novembre 2005 visant à simplifier et rendre plus attractif le dispositif de l'intéressement.

Par ailleurs la commission des affaires sociales du sénat a mis en place un groupe de travail pour poursuivre les travaux initiés par le rapport d'information présenté par Valérie LETARD sur la réforme des droits connexes, élément essentiel de la réforme d'ensemble des minima sociaux, dont les propositions devraient aboutir au printemps 2006.

➤ Il est inefficace :

Les minima sociaux d'insertion et particulièrement le RMI n'ont pas permis de faire du droit à l'insertion une réalité pour les bénéficiaires. En attestent les situations d'installation durable dans ces revenus d'assistance (les allocataires de l'ASS sont éloignés du marché du travail depuis plus de deux ans, plus de 30% des bénéficiaires du RMI sont allocataires en continu depuis plus de 5 ans⁸) et la perte de vue de ces publics qui ne sont pas suivis (un allocataire du RMI sur deux seulement a formalisé son projet d'insertion dans un contrat), voire pas connus du tout par les services d'insertion sociale et professionnelle.

Par ailleurs, en l'absence de suivi performant des bénéficiaires de ces minima et dans le contexte d'une situation économique dégradée, le système présente des failles qui engendrent parfois des fraudes, mais surtout des situations « limites » (sous-déclaration ou déclaration tardive des changements de situation ou de revenus, difficulté d'appréciation de la condition d'isolement dans le cas de l'API, etc.) qui ont un impact négatif sur son efficacité (génération d'indus difficiles à recouvrer) et dégradent l'image donnée à l'opinion publique.

➤ Il est complexe :

Cette inefficacité est accrue par la complexité du système. Ces trois minima sociaux sont financés par l'Etat (ASS, API) ou les conseils généraux (RMI), versés par les CAF (RMI, API) ou les ASSEDIC (ASS) ; l'accompagnement des bénéficiaires est piloté par les conseils généraux (RMI) ou l'ANPE (ASS) mais peut être réalisé par un nombre très importants d'acteurs (conseils

⁷ A titre d'exemple, pour un célibataire, la reprise d'un emploi rémunéré au SMIC à mi-temps s'accompagnerait d'une perte nette de 7 euros et à temps plein d'un gain de 195 euros. Pour un couple avec deux enfants, la reprise d'un emploi de l'un des conjoints seulement s'accompagnerait d'un gain net de 19 euros à mi-temps et de 7 euros à temps plein (source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie 2005).

⁸ Sur 1,2 millions de bénéficiaires au 31 décembre 2004, 31% sont allocataires depuis plus de 5 ans (376 000), 11,2% sont allocataires depuis plus de 10 ans (136 200) et 2,9% sont dans le dispositif depuis sa création (près de 35 000) – source CNAF 2004.

généraux, ANPE, CAF, CCAS, missions locales, PLIE, associations d'insertion, chantiers d'insertion, agences d'intérim, etc.).

Or on sait que la multiplication des acteurs, la dispersion des financements et la dilution des responsabilités engendrent une complexité et un risque d'incohérence des actions entreprises qui nuisent globalement à l'efficacité des politiques publiques. A titre de comparaison, le rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) d'octobre 2005⁹ rappelle que « le traitement du chômage est, en France, handicapé par la dispersion des responsabilités, la multiplication des structures, l'incohérence des niveaux de mise en œuvre locaux », constat préalablement effectué notamment par le rapport Marimbert¹⁰ qui soulignait que la complexité et l'éclatement du service public de l'emploi au sens large était « source de déperdition de temps et d'énergie pour les agents des services de l'emploi, mais aussi trop souvent de complication pour les demandeurs d'emploi et des entreprises et de difficulté à s'adapter avec souplesse à leurs besoins ». Cette analyse est tout aussi pertinente pour le circuit de l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux.

Ainsi, si la simplicité du système de minima sociaux n'est pas une fin en soi, elle doit bien être recherchée pour permettre une amélioration de son efficacité au service de l'accompagnement des bénéficiaires dans leur parcours d'insertion.

La réforme des minima sociaux d'insertion doit donc répondre à un triple impératif de justice sociale, d'efficacité et de lisibilité. Pour aller plus loin, elle doit mettre fin à la logique institutionnelle actuelle et adopter une logique de politique publique centrée sur les besoins en insertion des usagers. Cela passe par un renforcement parallèle autant des droits que des devoirs pour une insertion réussie des bénéficiaires.

Le préalable financier :

Cependant, nous tenons à souligner que toute nouvelle réforme dans le champ de l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux, si elle s'accompagne d'un transfert ou d'une création de charge pour les conseils généraux, suppose que soient définitivement levés les obstacles financiers.

Nous rappelons qu'aucune solution durable n'a été trouvée pour le financement du RMI par les conseils généraux¹¹ qui subissent de plein fouet la hausse du nombre de bénéficiaires (+8,2% en 2004) dont les causes leur sont extérieures (dégradation de la situation économique et de l'emploi, conséquences du durcissement des conditions d'affiliation à l'assurance chômage).

Cette solution doit s'inscrire dans la recherche d'un mode de financement pérenne adapté à l'ensemble des compétences sociales désormais dévolues aux départements et dont le champ ne cesse de s'accroître (dépendance, handicap, protection de l'enfance, etc.).

⁹ CERC, rapport n°6, « aider au retour à l'emploi », octobre 2005.

¹⁰ Jean MARIMBERT, rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, janvier 2004.

¹¹ Ce constat a notamment été mis en évidence par l'Observatoire de la décentralisation du Sénat en mai 2005 et rappelé par le député TIAN, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour avis sur l'examen des crédits pour 2006 de la mission « solidarité et intégration » en octobre 2005.

2. « Plus de droits » : un dispositif d'accompagnement personnalisé ouvert à tous les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion

2.1. L'effectivité du droit à l'insertion passe par un accompagnement personnalisé qui doit être étendu aux bénéficiaires de l'API et de l'ASS

2.1.1. Le dispositif d'insertion du RMI est perfectible mais il faut aussi laisser aux conseils généraux le temps de stabiliser leur organisation

18 mois après la décentralisation du RMI, celle-ci apparaît comme un « pari réussi » sur la responsabilité des conseils généraux¹² : il n'y a eu aucune rupture du service de l'allocation ; la fin du co-pilotage avec l'Etat est ressentie comme un allègement qui favorise la prise en charge effective des bénéficiaires du RMI ; les conseils généraux se sont saisis de cette compétence générale et ont renforcé leurs dispositifs d'insertion.

Cependant, les modes d'organisation ne sont pas encore stabilisés. Les premières études lancées par l'administration en vue du rapport qui devra être rendu au Parlement au 1^{er} juillet 2006¹³, lequel permettra de dresser un bilan complet de la décentralisation, confirment que les départements sont en marche : 3 départements sur 4 ont modifié leur organisation, ce qui s'est très souvent accompagné d'une création de services et de postes, et ont un programme départemental d'insertion (PDI) à jour début 2005; 1 département sur 3 a revu le découpage territorial des commissions locales d'insertion (CLI) ; 55% des départements ont mis en place des moyens spécifiques (informatiques par exemple) pour assurer le respect du délai de trois mois entre la mise en paiement de l'allocation et la signature du contrat d'insertion¹⁴.

Il apparaît donc que les pleins effets de ce nouveau mode de gestion du RMI ne devraient pas se faire sentir avant 2006 voire 2007, le temps notamment que le suivi par les référents puisse être organisé pour tous les bénéficiaires et pas seulement les nouveaux entrants. De plus les conseils généraux ne sont pas confrontés aux mêmes enjeux selon les particularismes locaux, mais aussi selon l'ampleur du besoin d'insertion. Certains départements connaissent un nombre de bénéficiaires particulièrement nombreux : la Réunion (plus de 76 000), les Bouches du Rhône (72 000), le Nord (70 000), Paris (60 000)¹⁵. Il est donc nécessaire de laisser aux départements le temps de stabiliser leur organisation ce qui impose de ne pas modifier les règles du jeu plus que de besoin.

¹² Dominique Tian, rapport de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'assemblée nationale, 24 octobre 2005.

¹³ Article 50 de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

¹⁴ DREES, « *les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation* », Etudes et Résultats, n° 432, octobre 2005.

¹⁵ Chiffres CNAF au 31.12.2004. Les départements de l'Aude, des Bouches du Rhône, du Gard, des Pyrénées-Orientales, du Nord, de la Seine-Saint-Denis connaissent une plus forte proportion de leur population couverte par le RMI, soit plus de 6% pour une moyenne métropolitaine de 3,4%. Par ailleurs, il convient de rappeler la problématique particulière des DOM où 20% de la population vit du RMI (26% à la Réunion).

Ceci étant dit, il apparaît d'ores et déjà que **le dispositif d'accompagnement à l'insertion des bénéficiaires du RMI pourrait être amélioré**. La mission formule donc les trois recommandations suivantes :

➤ Le parcours d'insertion doit commencer dès le dépôt de la demande de RMI

La logique selon laquelle le versement de l'allocation précède l'inscription du bénéficiaire dans un parcours d'insertion doit être remise en cause. En effet, il convient de rappeler que le RMI a été conçu pour lier le versement de l'allocation à l'effort d'insertion du bénéficiaire. Or dans le système actuel, les travailleurs sociaux attendent l'ouverture de droits effectuée par l'organisme payeur avant de démarrer le parcours d'insertion. Le délai de trois mois pour la signature du contrat d'insertion court en effet à compter de la mise en paiement de l'allocation.

Ceci signifie qu'il peut s'écouler plusieurs semaines entre la date de la demande de RMI et le premier entretien du bénéficiaire avec son référent. Or, du point de vue de l'insertion de l'usager, chaque jour compte, et surtout les premiers jours. De plus, le taux de refus d'ouverture de droits par les organismes payeurs est très réduit (5% environ¹⁶) ; il s'agit d'une étape administrative qui consiste essentiellement à établir le montant de l'allocation différentielle en fonction de l'examen des ressources du demandeur. Il n'y a donc aucune justification à ne pas faire démarrer le parcours d'inscription simultanément à la demande d'allocation.

Lors du dépôt de la demande, une pré-évaluation devrait être établie par l'organisme instructeur (conseil général, CCAS) selon des critères simples comme l'âge, la formation, l'expérience professionnelle, les contraintes matérielles (gardes d'enfants, mobilité), ce qui devrait permettre de cibler la dominante du parcours d'insertion selon la proximité du retour à l'emploi. A l'issue du dépôt de sa demande, le demandeur ne devrait pas repartir chez lui sans qu'un rendez-vous soit prévu avec son référent. Concrètement, il convient donc de faire courir le délai de signature du contrat d'insertion dès le dépôt de la demande. Par ailleurs, il convient de rappeler que ce délai de trois mois est un plafond. Dans plusieurs cas, ce délai pourrait être raccourci (jeunes à la recherche d'un premier emploi par exemple).

S'il nous apparaît primordial que le démarrage du parcours d'inscription soit concomitant de la demande d'allocation, il ne semble pas nécessaire d'inverser la démarche en faisant de la signature du contrat d'insertion un préalable au versement de l'allocation. Cela ne ferait que renforcer le travers qui fait parfois du contrat d'insertion une formalité dénuée de contenu. Il importe au contraire de donner un contenu réel au contrat d'insertion signé par le bénéficiaire.

En revanche, la réouverture des droits des personnes qui ont été radiées du RMI pour non respect de leurs obligations d'insertion devrait être conditionnée à la signature préalable d'un contrat d'insertion.

➤ Le contrat d'insertion doit devenir le support du suivi global et personnalisé du bénéficiaire par son référent

La signature des contrats d'insertion doit rester la priorité des conseils généraux. Le taux de contractualisation reste en effet le meilleur indicateur que les bénéficiaires sont connus et suivis ; il doit donc atteindre 100% des bénéficiaires à terme.

¹⁶ Il s'agit d'une appréciation. Aucun élément chiffré n'a pu être obtenu par la CNAF.

Le contrat d'insertion doit être conçu comme la traduction de l'accompagnement individualisé du bénéficiaire du RMI, à l'image du plan d'aide à l'autonomie défini pour les personnes âgées dépendantes ou les personnes handicapées.

Le suivi, tout comme le contrat d'insertion qui le formalise, doivent être adaptés à la situation de chaque demandeur, laquelle doit être appréhendée de façon globale. C'est pourquoi la traditionnelle séparation entre « insertion sociale » et « insertion professionnelle » n'a pas de sens. Chaque individu a des besoins en termes de santé, de logement, de gardes d'enfants, d'aide à la constitution d'un budget, quels que soient sa proximité du retour à l'emploi et son besoin en formation professionnelle.

La qualité des contrats d'insertion est très variable. Elle n'est à ce titre que le reflet de la qualité du suivi par les référents. Sans qu'il soit nécessaire d'imposer une norme de fréquence de suivi à l'image du suivi mensuel des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE à compter du 1^{er} janvier 2006, les contrats d'insertion devront prévoir la fréquence des rendez-vous de suivi avec le référent, adaptée à la situation de chacun.

Il n'existe donc pas de contenu type des contrats d'insertion qui doivent être personnalisés et adaptés à la situation de chacun. Cela étant, on peut considérer qu'un bon contrat d'insertion est celui qui :

- offre une évaluation complète de la situation du bénéficiaire ;
- apprécie la distance et les obstacles qui le séparent du retour à l'emploi ;
- définit des objectifs intermédiaires de court et moyen terme (de la durée du contrat) par rapport à l'objectif de long terme qui reste pour tous le retour à une activité ; ces objectifs doivent être évaluables.
- fait le bilan des actions effectuées au titre du précédent contrat : un contrat d'insertion peut ne traduire qu'une étape du parcours d'insertion si le bénéficiaire est durablement éloigné du marché du travail.
- définit la fréquence des entretiens de suivi avec le référent pendant la durée du contrat.

➤ Enfin, l'accompagnement personnalisé des bénéficiaires du RMI doit se poursuivre dans le retour à l'emploi.

C'est déjà le cas en pratique pour les bénéficiaires qui restent de fait dans le dispositif RMI parce qu'ils continuent de percevoir une allocation différentielle, qu'ils travaillent grâce à un contrat aidé ou qu'ils soient en période d'intéressement. Mais cette obligation de suivi des bénéficiaires dans l'emploi mériterait d'être formalisée et poursuivie au-delà de la fin de la période d'intéressement qui constitue une rupture (notamment monétaire) propice à des difficultés de stabilisation dans l'emploi afin de prévenir les allers-retours dans le dispositif du RMI.

Si le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI est une préoccupation majeure des conseils généraux, il fait intervenir la responsabilité de nombreux acteurs et la politique de l'emploi reste une compétence régalienne de l'Etat.

Au 31 décembre 2004, seul un allocataire sur 10 bénéficiait d'une mesure d'aide à l'emploi (intéressement, contrat d'avenir, CI-RMA). Les contrats aidés représentent un investissement substantiel pour les conseils généraux. En effet, l'aide qu'ils doivent verser aux entreprises qui embauchent un allocataire est calculée sur la base du montant du RMI à taux plein pour une personne seule, soit 425,40 €, ce qui correspond à une charge nette non compensée pour les

départements. Cette allocation devrait plutôt être calculée sur la base du montant mensuel moyen versé aux allocataires soit 369 € en métropole.

Les conseils généraux ont peu de marge de manœuvre pour rendre le retour à l'emploi plus intéressant. Nous renvoyons au groupe de travail de la commission des affaires sociales du sénat le soin de proposer une réforme des droits connexes qui permettent de passer d'une logique de statut à une logique de ressources pour leur attribution afin d'éviter les effets de désincitation à la reprise d'un emploi rémunéré, à l'instar des réformes des aides au logement ou de la taxe d'habitation. Par ailleurs, la discussion parlementaire en cours sur le projet de loi relatif au retour à l'emploi devrait être l'occasion de proposer des modifications complémentaires pour améliorer le dispositif des contrats aidés. Le temps de travail de ces contrats pourrait par exemple être aligné sur la durée légale. Enfin, il revient aux conseils régionaux de satisfaire leurs obligations au titre de la formation des bénéficiaires de minima sociaux.

2.1.2. Les allocataires de l'API et de l'ASS doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement individualisé à l'insertion à l'instar des allocataires du RMI

A la différence des bénéficiaires du RMI, les bénéficiaires de l'API et de l'ASS n'ont accès à aucun accompagnement particulier en dehors du suivi de droit commun offert à tout demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE. Bénéficiaire en effet de ce suivi les allocataires de l'ASS (à l'exception de ceux qui sont dispensés de recherche d'emploi) ainsi que les allocataires du RMI (environ un tiers) et de l'API qui font le choix de s'inscrire¹⁷. Cependant ce suivi ne permet pas d'appréhender globalement le besoin en insertion sociale et professionnelle de ces personnes.

Compte tenu de l'expérience acquise en cette matière par les conseils généraux depuis 1988 et consolidée depuis la décentralisation de 2004, il semble pertinent de **confier au conseil général le rôle de pilote de l'insertion de ces publics bénéficiaires de minima.**

- L'accompagnement des bénéficiaires de l'API doit être organisé dans le cadre du dispositif d'insertion du RMI des conseils généraux :

L'article L.263-18 du code de l'action sociale et des familles ouvrait dès l'origine aux bénéficiaires de l'API la faculté de bénéficier des actions d'insertion sociale et professionnelle ouvertes aux bénéficiaires du RMI dans le cadre de la signature d'un contrat. Cette compétence facultative n'a pas été activée. La mission recommande de la rendre obligatoire : **le bénéfice de l'API offrirait ainsi les mêmes droits en termes d'insertion que le RMI.**

Conscientes du besoin d'accompagnement propre à ce public, certaines caisses d'allocation familles ont tenté de mettre en place un suivi à l'instar de l'expérimentation « Etre et agir » de la CAF de Lyon. La convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 signée entre l'Etat et la CNAF prévoit d'ailleurs de mettre en œuvre « un socle minimal d'accompagnement social des bénéficiaires de l'API ». Cependant, il ne nous apparaît pas opportun d'organiser cet accompagnement dans le cadre des CAF qui ne disposent pas toutes de travailleurs sociaux et n'ont pas l'expérience acquise par les conseils généraux. De plus, les travailleurs sociaux des

¹⁷ Selon l'ANPE, le taux d'inscription des bénéficiaires du RMI (rapport entre le volume de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues et le volume de bénéficiaires adultes) est de 33,8% au 30 juin 2005, ce qui représente 492 150 personnes. Le taux d'inscription des bénéficiaires de l'API est réputé faible mais son niveau exact n'a pas été obtenu par la mission.

conseils généraux connaissent dans les faits ce public au travers de la protection maternelle et infantile et de la protection de l'enfance.

En revanche, il convient de mettre à profit les expériences innovantes et le savoir-faire des CAF soit en organisant par convention avec le conseil général des synergies pour le suivi de ce public, soit en confiant aux conseils généraux le suivi des bénéficiaires de l'API longue c'est à dire les mères d'enfants de 0 à 3 ans (160 000 bénéficiaires environ) et aux CAF le suivi de l'API dite courte dont bénéficie pendant un an tout parent brusquement isolé à la suite d'une rupture ou d'un décès indépendamment de l'âge des enfants (près de 40 000 personnes)¹⁸.

Dans le cadre de l'accompagnement personnalisé, les particularités de ce public de jeunes mères isolées (36% des bénéficiaires avaient moins de 25 ans en 1999) pourront être prises en compte. Leurs contrats d'insertion devront notamment prévoir des solutions d'accueils pour leurs jeunes enfants.

Cette nouvelle compétence d'accompagnement à l'insertion des bénéficiaires de l'API représente un coût net qu'il conviendra de chiffrer. Une première estimation peut être obtenue à partir de la dépense directe moyenne d'insertion par bénéficiaire du RMI qui s'élève à 658 € en 2004 (en diminution par rapport à 2003 où elle s'établissait à 745 €). Dès lors, le coût s'élèverait à 133,3 millions € pour l'accompagnement des bénéficiaires de l'API et à 107 millions € pour l'accompagnement des seuls bénéficiaires de l'API longue¹⁹.

Cependant cette estimation ne reflète pas le coût réel de l'insertion des allocataires du RMI puisque tous ne bénéficient pas encore d'un accompagnement personnalisé par un référent formalisé dans un contrat d'insertion. Une autre modalité de calcul reviendrait à définir le nombre moyen de référents en ETP nécessaires pour le suivi de ces bénéficiaires en fonction de la fréquence moyenne prévue pour le suivi des bénéficiaires de l'API (adaptée à chaque situation particulière, notamment en fonction de l'âge de l'enfant). A titre de comparaison, le suivi mensuel prévu à l'ANPE à compter du 1^{er} janvier 2006 repose sur une file active moyenne de 150 à 160 personnes par référent.

Cette création nette de charge devra être évaluée précisément afin que l'exercice de cette nouvelle compétence par les conseils généraux soit exactement compensé par l'Etat.

- L'accompagnement des bénéficiaires de l'ASS devrait également être organisé sur le modèle du dispositif d'insertion du RMI en partenariat avec l'ANPE :

Par rapport au public de l'API, qui ne fait l'objet aujourd'hui d'aucun suivi particulier, les bénéficiaires de l'ASS sont dans une situation théoriquement plus favorable puisqu'ils sont accompagnés dans le cadre du service public pour l'emploi. Cependant, ce public de chômeurs de longue durée, particulièrement éloigné du marché du travail, est dans les faits peu suivi. C'est pourquoi le Premier ministre a demandé dans sa conférence de presse du 1^{er} septembre à ce que tous les bénéficiaires de l'ASS soient reçus individuellement par l'ANPE avant le 31 décembre.

¹⁸ Compte tenu de leur situation d'urgence et du caractère temporaire du versement de cette allocation pour « accident de la vie », il ne semble pas nécessaire de la conditionner à l'inscription dans un parcours d'insertion du type de celui du RMI.

¹⁹ Estimations DREES/DGAS (novembre 2005) sur la base de 202 500 bénéficiaires de l'API dont 162 700 bénéficiaires de l'API longue au 30 juin 2005.

Dès lors, **de même que les allocataires du RMI demandeurs d'emploi, les allocataires de l'ASS devraient pouvoir bénéficier de l'ensemble de l'offre de services des deux prestataires que sont l'ANPE et le conseil général.** Le suivi des ASS par le conseil général engendrerait donc une nouvelle compétence et une nouvelle charge financière à compenser de la même façon que le suivi des API (cf. supra). A partir de l'estimation du coût unitaire du suivi d'un bénéficiaire du RMI de 658 €, les dépenses s'élèveraient à 253 millions € pour suivre les 385 000 bénéficiaires de l'ASS au 30 juin 2005²⁰.

Le seul écueil de ce schéma est qu'il présente le risque de se traduire par un double circuit avec deux référents qui renverraient à l'opposition traditionnelle, mais datée et inefficace, entre le parcours d'insertion professionnelle (confié à l'ANPE) et celui de l'insertion sociale (confié au conseil général).

L'accompagnement à l'insertion des bénéficiaires de l'ASS et du RMI qui sont inscrits à l'ANPE doit donc être organisé conjointement par l'ANPE et le Conseil général. La mise à disposition de conseillers ANPE dans les commissions locales d'insertion telle qu'elle était organisée avant la décentralisation devrait être ré-envisagée.

Ainsi, parce que les conseils généraux ont développé une compétence dans l'insertion des bénéficiaires du RMI, la mission recommande d'en faire les chefs de file de la politique d'insertion des bénéficiaires de minima sociaux. Pilotes de l'insertion, ils n'en sont cependant pas les seuls acteurs et devront organiser les partenariats avec l'ANPE et la CAF notamment pour mutualiser les compétences et savoir-faire de chacun.

2.2. L'efficacité du dispositif serait accrue par le rassemblement en une même main des trois minima du pôle insertion

Le schéma qui précède se rapproche de celui du co-pilotage du RMI entre l'Etat, payeur de l'allocation, et le département chargé de l'insertion, entre 1988 et 2003 : l'API et l'ASS resteraient financées par l'Etat et versée respectivement par les CAF (ou les MSA) et par les ASSEDIC alors que le conseil général serait chargé à titre principal de leur insertion.

Or, l'expérience du RMI montre que le système gagne en efficacité à être géré par une seule main. C'est pourquoi le rapprochement des bénéficiaires par l'accompagnement personnalisé serait encore plus efficace si les trois minima sociaux d'insertion étaient gérés par une institution unique, que ce soit l'Etat ou le conseil général. Sous réserve de la résolution du préalable financier, l'expérience de la gestion du RMI par les départements et le besoin de stabilisation des organisations mises en place plaident plutôt pour **faire du conseil général le pilote de la gestion des minima d'insertion.**

2.2.1. Une fois la gestion de l'API confiée aux conseils généraux, l'API et le RMI pourraient fusionner en une « allocation unique d'insertion » (AUI)

Conçue initialement comme une « prestation familiale » destinée à protéger temporairement les femmes subitement isolées, seule aujourd'hui l'API dite courte correspond à cette logique d'une allocation permettant de faire face aux « accidents de la vie ». Elle est versée pendant un an à tout parent subitement isolé ayant des ressources inférieures au plafond quel que

²⁰ Estimations DREES/DGEFP, novembre 2005.

soit l'âge de ses enfants. L'API longue (80% des bénéficiaires) se rapproche dans les faits du RMI puisqu'elle le remplace, en le majorant, pour les femmes enceintes et les mères pendant les trois premières années de son enfant.

Les deux prestations sont relativement proches. Ce sont des allocations différentielles familialisées versées par les organismes payeurs des allocations familiales. A partir du moment où les bénéficiaires sont inscrits dans le même parcours d'insertion organisé par le conseil général, il est légitime de lui confier la gestion de l'API de même que la gestion du RMI lui a été confiée avec succès en 2004. L'étape suivante consiste à fusionner ces deux allocations en une « allocation unique d'insertion » sur le modèle du RMI actuel. Le scénario d'évolution de l'API serait donc le suivant ²¹:

- L'API courte resterait inchangée et continuerait d'être une prestation familiale versée par la branche famille pour faire face aux « accidents de la vie ». Le suivi de ces bénéficiaires serait organisé par les travailleurs sociaux des CAF dans le cadre d'un recentrage des engagements de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2005-2008. Le montant de l'API courte versée en 2004 est de 174,3 millions €.
- Les bénéficiaires de l'API longue basculeraient dans la nouvelle allocation unique d'insertion conçue sur le modèle du RMI, gérée par les conseils généraux et versée par les CAF (et MSA) dans le cadre de conventions de gestion. Le montant de l'API longue versée en 2004 s'élève à 725,4 millions €. Les niveaux de l'API étant plus élevés que ceux du RMI, il est nécessaire de compléter le montant de l'allocation de base par un complément pour situation d'isolement. En effet l'application sans complément du barème actuel du RMI engendrerait pour les bénéficiaires de l'API une perte moyenne de 123 €, variable selon les configurations familiales : 43% des bénéficiaires perdraient 84 €. Si plusieurs hypothèses sont envisageables, la solution la plus simple consiste à compléter le barème actuel du RMI d'une situation familiale supplémentaire : le nouveau barème de l'allocation unique est rehaussé pour les femmes enceintes et les parents isolées jusqu'aux trois ans de l'enfant. La nouvelle allocation différentielle reste donc calibrée sur les mêmes montants par rapport au bénéfice actuel de l'API. Cette hypothèse est neutre budgétairement.

Barème de l'allocation unique d'insertion en euros

		Personne isolée		Personne en couple	
célibataire	Femme enceinte	Avec enfants	Avec enfants de 0 à 3 ans	Sans enfants	Avec enfants
425,40	542,06	638,10 (1) 765,72 (2) 935,88 (3) etc.	722,75 (1) 903,44 (2) 1084,13 (3) etc.	638,10	765,72 (1) 893,34 (2) 1063,50 (3) etc.

A partir des montants en euros du RMI et de l'API au 1.1.2005

Par ailleurs, l'harmonisation des conditions des deux prestations se traduit par des ajustements budgétaires. Par exemple, la prestation d'accueil aux jeunes enfants (PAJE) est aujourd'hui cumulable avec l'API pendant 3 mois, mais seulement un mois avec le RMI. L'alignement sur les conditions du RMI engendre une perte pour environ 63 000 personnes, soit une économie de 21 millions €. A l'inverse, les allocataires de l'API pourront bénéficier des droits connexes liés au statut de bénéficiaire du RMI.

²¹ Eléments de chiffrages DGAS et CNAF, novembre 2005.

Décentralisation de l'API et création d'une « allocation unique d'insertion » :

Ainsi, nous proposons que la gestion des 160 000 bénéficiaires de l'API longue soit confiée aux conseils généraux²².

Elle pourrait ensuite être fusionnée avec le RMI dans une « allocation unique d'insertion » (AUI) construite sur le modèle du RMI avec un barème complété de deux nouveaux cas : femmes enceintes isolées et les parents isolés d'enfants de moins de trois ans.

Dans le cadre d'une source de financement pérenne et adaptée aux évolutions contra-cycliques du nombre de bénéficiaires à l'instar du RMI, le montant du transfert peut être calculé à partir du montant de l'API longue (725,4 millions € en 2004) et doit intégrer les crédits d'insertion correspondant à l'accompagnement personnalisé de ces nouveaux bénéficiaires à évaluer (au moins 107 millions €, cf. 2.1.2.).

2.2.2. Le rapprochement de l'ASS est plus difficile à envisager en l'absence d'une refonte d'ensemble de notre système de solidarité et du niveau des prestations mais il doit rester un objectif de long terme

Si les bénéficiaires de l'ASS et du RMI sont proches dans leur besoin d'insertion, les conditions de versement de ces allocations sont très différentes. Les chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage sont éligibles à l'ASS si leurs ressources sont inférieures à un certain plafond (980 € pour une personne seule, 1540 € pour un couple), s'ils peuvent justifier de 5 années d'activité dans les 10 dernières années et s'ils recherchent un emploi. L'allocation est versée à taux plein, soit 425,83 € (exemple d'une personne seule), dans la limite d'un plafond (560 €) et devient différentielle au-delà (dans la limite de 980 €).

➤ A long terme la gestion de ces deux allocations devrait être unifiée.

La proximité des publics bénéficiaires des trois minima d'insertion plaide pour leur rapprochement. Le système gagnerait en effet en simplicité et en efficacité si un pilote unique était désigné pour gérer une allocation unique d'insertion.

C'est le mouvement qui existe chez nos voisins européens tels que le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne qui ont fusionné les allocations chômeurs des régimes de solidarité du type de l'ASS et les allocations garanties de ressources analogues au RMI²³.

A titre d'exemple, en Allemagne, la réforme Hartz IV a engagé un mouvement de simplification des dispositifs qui prévoit la fusion des allocations chômage de fin de droits (*Arbeitslosenhilfe*) et des allocations de subsistances (*Sozialhilfe*) en une allocation unique (*Arbeitslosengeld II*). Cette nouvelle allocation a un montant de base de 345 € (331 € pour l'ex Allemagne de l'est) auquel s'ajoutent des compléments pour le logement, le chauffage, la prise en compte de la situation familiale (enfants à charge, conjoint sans ressources). Elle est versée sous condition de ressources, dès l'âge de 15 ans, et est gérée par les communes. Coexistent donc deux circuits : l'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I*) versée aux chômeurs pendant 12 mois, gérée par l'agence fédérale du travail, financée par des cotisations sociales et le revenu minimum d'insertion (*Arbeitslosengeld II*) versée sous conditions de ressources, gérée par les communes et financée par l'impôt.

²² Compte tenu du taux de nouveaux entrants dans l'API chaque année (50%), il n'est pas nécessaire de procéder par étapes et il est préférable de basculer l'ensemble des bénéficiaires simultanément.

²³ Source : Rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) n°6, « aider au retour à l'emploi », octobre 2005.

En comparaison, le triple niveau de prise en charge en France (premier niveau assurantiel dans le cadre de l'assurance chômage ; deuxième niveau de solidarité financé par l'Etat avec l'ASS et dernier niveau de solidarité avec le RMI, qui constitue véritablement un troisième niveau de l'assurance chômage, se rapprochant de l'assistance, financé par les conseillers généraux) est source de complexité et d'inefficacité par la multiplication des institutions, des prestations et des prises en charge. **Le passage d'une logique institutionnelle à une logique de politique publique axée sur le besoin en insertion des plus éloignés du marché du travail plaide pour le rassemblement des allocations de solidarité à la charge d'un pilote unique.**

- Mais les difficultés techniques et la sensibilité politique de ce sujet ne permettent pas d'envisager une fusion du RMI et de l'ASS en dehors d'une réflexion générale sur le niveau des prestations de solidarité d'insertion.

Le RMI et l'ASS obéissant à des modes de calcul différents, leur rapprochement est difficile à envisager en l'état. En effet, le basculement à règles inchangées de l'ASS dans une allocation unique d'insertion, construite sur le modèle du RMI, serait un recul pour les bénéficiaires du fait de leur sortie du dispositif ou d'une perte de revenus.

En effet, du fait des plafonds de ressources différents entre les deux dispositifs, qui traduisent la volonté de récompenser les travailleurs qui ont cotisé à l'assurance chômage, 24% des bénéficiaires actuels de l'ASS (sur la base de 385 000 au 30 juin 2005), soit 92 000 personnes, ne seraient pas éligibles au RMI et sortiraient de tout dispositif de prise en charge au titre de la solidarité. De plus, pour les 293 000 bénéficiaires potentiellement éligibles, le basculement dans l'AAUI correspondrait à une perte de revenus: en effet, le RMI est une allocation différentielle alors que l'ASS ne l'est qu'à partir d'un certain seuil (l'ASS est versée à taux plein en dessous de 560 € pour une personne seule et de 1120 € pour un couple).

L'objectif du rapprochement des minima sociaux d'insertion n'étant pas budgétaire, l'intégration de l'ASS dans une allocation unique d'insertion ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'une revalorisation par le haut de cette dernière, c'est-à-dire dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur le niveau des revenus de solidarité, qui dépasse le cadre de la présente mission.

Par ailleurs, la sensibilité du contexte d'évocation de l'ASS suite au retrait de la réforme prévue par le décret du 30 décembre 2003, dont l'objectif était de limiter à deux ans la durée de versement de l'ASS (ce qui avait pour conséquence immédiate le basculement des « ASS en fin de droits » dans le RMI), et dans la perspective de la négociation de la nouvelle convention UNEDIC ne permet pas d'envisager aisément les perspectives d'évolution de cette allocation.

C'est pourquoi, tout en rappelant que la logique de politique publique d'insertion plaide pour un rassemblement des allocations de solidarité, la mission ne préconise pas à court terme l'intégration de l'ASS dans l'allocation unique d'insertion gérée par les conseils généraux.

3. « Plus de devoirs » : un meilleur respect des obligations des bénéficiaires, garanti par une politique ambitieuse de suivi

3.1. Affirmer davantage l'aspect « devoirs » des minima sociaux est indispensable pour renforcer leur efficacité et pour restaurer leur image dans l'opinion publique

La médiatisation de plusieurs cas spectaculaires de fraudes ou d'utilisations abusives concernant des prestations sociales (allocations familiales touchées en l'absence d'enfants à charge, RMI cumulé avec un travail illégal, etc.) alimente une suspicion sur l'existence de « profiteurs du système » qui est particulièrement forte concernant les minima d'insertion. Pour le RMI en particulier, de nombreux contribuables ont le sentiment qu'une part non négligeable des allocations est versée de façon injustifiée, soit que le bénéficiaire n'ait pas réellement droit à ses allocations (problématique de la fraude), soit que sa volonté de sortir du système des minima sociaux soit mise en doute (problématique du devoir d'insertion). Même si aucune étude ne permet de quantifier, même grossièrement, l'ampleur de ces comportements illégaux – carence qui est elle-même significative –, cette méfiance rejaillit négativement sur l'image de l'ensemble des bénéficiaires. S'il existe sans doute un niveau de fraude ou de « triche » incompressible, dû à la nature même des minima sociaux, il est nécessaire d'apporter la preuve que tout est fait pour limiter les abus au maximum. A défaut, c'est la légitimité sociale de notre système de solidarité qui est en péril.

Renforcer le volet « devoirs » des minima sociaux obéit également à d'autres nécessités. Il s'agit tout d'abord d'un impératif de justice sociale puisque les comportements frauduleux ou abusifs qui ne sont pas sanctionnés constituent une injustice tant par rapport aux contribuables financeurs qu'aux bénéficiaires soucieux de respecter les règles. Ensuite, des études portant sur l'assurance chômage montrent qu'un système de contrôle plus strict est synonyme de meilleur retour à l'emploi²⁴.

Mieux affirmer que le versement des minima d'insertion suppose des contreparties est donc indispensable. Pour cela, une réforme de la réglementation des minima sociaux est nécessaire, mais pas suffisante (3.2). Elle devra également s'accompagner d'un suivi plus performant des bénéficiaires par les institutions gestionnaires (3.3).

3.2. Une réforme des textes juridiques ne peut fournir qu'une partie de la solution

3.2.1. Le devoir d'insertion des bénéficiaires du RMI doit être étendu aux bénéficiaires de l'API et de l'ASS

Les devoirs des bénéficiaires peuvent être classés en deux grandes catégories : d'une part, déclarer de façon exacte leur situation familiale et leurs revenus ; d'autre part, respecter les contreparties sur lesquelles ils se sont engagés. Sur ces deux points, la législation est dénuée d'ambiguïté :

²⁴ Voir par exemple l'étude de van den Berg, van der Klaauw et van Ours (2004), citée par le CERC dans son rapport n°6 « *Aider au retour à l'emploi* », octobre 2005.

- pour les trois minima sociaux d’insertion (RMI, API et ASS), tout allocataire est tenu de déclarer immédiatement tout changement dans sa situation personnelle et familiale²⁵. Cette obligation légale est rappelée dans les documents envoyés par les entités gestionnaires (CAF, MSA, ASSEDIC) aux bénéficiaires.
- en ce qui concerne les contreparties au versement de l’allocation, les textes prévoient la signature par tout bénéficiaire du RMI d’un contrat d’insertion dans un délai de 3 mois²⁶. Pour l’ASS, la condition à remplir concerne la « recherche active d’un emploi ». En revanche aucune contrepartie relative à l’insertion n’est exigée des bénéficiaires de l’API. La mission recommande que l’obligation de formaliser les engagements réciproques du bénéficiaire et de son référent dans un contrat d’insertion soit étendue aux bénéficiaires de l’API et de l’ASS (cf. 2.1.2).

Aujourd’hui, pour les bénéficiaires du RMI, la recherche active d’un emploi n’est pas une condition du versement de l’allocation ce qui explique que seul un tiers environ des bénéficiaires du RMI sont également demandeurs d’emploi²⁷. Cette situation distingue la France de l’ensemble des pays européens qui soumettent les bénéficiaires d’allocations de solidarité aux mêmes obligations que les chômeurs indemnisés : recherche active d’emploi, participation à des formations, etc. Mieux affirmer le devoir d’insertion suppose donc d’inverser la logique actuelle : l’inscription à l’ANPE devrait devenir le principe, la dispense de recherche d’emploi l’exception, justifiée par des considérations de santé, de besoins de formation, de gardes d’enfants, etc.

3.2.2. Le régime des sanctions applicables aux bénéficiaires ne remplissant pas leurs obligations légales peut être amélioré à la marge

Les sanctions applicables en cas de non-respect des obligations légales donnent globalement satisfaction :

- en cas de fraude, le contrevenant s’expose à des poursuites pénales sur le terrain de l’escroquerie, telle que définie par le code pénal²⁸ ;
- tout bénéficiaire du RMI ne respectant pas – ou refusant de signer – son contrat d’insertion peut voir son allocation suspendue par le président du conseil général après avis de la CLI²⁹. Pour l’ASS, la condition de « recherche active d’emploi » doit être remplie sous peine de radiation de la liste des demandeurs d’emploi et, partant, de suspension de l’indemnisation ;
- en cas de déclaration tardive ou incomplète d’un changement de situation, le bénéficiaire se doit de rembourser le montant des sommes indûment perçues³⁰.

Ce dispositif de sanctions n’en reste pas moins perfectible. Trois critiques principales peuvent lui être adressées et justifient un aménagement législatif :

²⁵ Article R.262-44 du code de l’action sociale et des familles.

²⁶ Article L.262-37 CASF.

²⁷ Cf. *supra*.

²⁸ Concernant le RMI, « le fait de bénéficier frauduleusement ou de tenter de bénéficier frauduleusement de l’allocation est puni des peines prévues aux articles 313-1, 313-3 et 313-7 du code pénal » (article L262-46 du même code). Il s’agit des dispositions du code pénal relatives à l’escroquerie, qui est punie de cinq ans d’emprisonnement et de 375 000 euros d’amende.

²⁹ Article L.262-23 CASF.

³⁰ Article L.262-4 CASF.

Premièrement, en cas de manquement aux dispositions du contrat d'insertion, le dispositif de sanction à la disposition du président du conseil général apparaît excessivement binaire. En l'état actuel du droit, celui-ci n'a le choix qu'entre la suspension totale, souvent excessive et potentiellement dangereuse pour la situation sociale de l'intéressé, et le *statu quo*, qui nuit à la crédibilité du contrôle. La réforme consiste donc à **permettre au président du conseil général de prononcer une sanction graduée en cas de manquement au devoir d'insertion, sous la forme d'une retenue égale à un pourcentage du montant de l'allocation**, à l'instar des nouvelles dispositions prévues pour l'assurance chômage³¹. A la différence de ce système, il semble toutefois préférable de laisser au président du conseil général le libre choix du pourcentage qui sera retenu et de ne pas prévoir des abattements types : seul un examen de la situation du bénéficiaire peut permettre de décider l'ampleur de la sanction à appliquer.

La mission est consciente des critiques que cette disposition peut susciter. En tant que revenu « minimum » et eu égard à son faible montant de base, le RMI semble mal se prêter à un abattement ; pour certains, le RMI est justifié dans son intégralité ou bien ne l'est pas. En réalité, la diversité des situations rencontrées ainsi que leur complexité justifient l'introduction d'une sanction graduée, qui a également le mérite de permettre une dissuasion progressive à l'encontre des bénéficiaires récalcitrants. Cette réforme est enfin le prolongement naturel de la décentralisation du RMI : si le président du conseil général est habilité à suspendre le RMI dans sa totalité, il doit pouvoir le suspendre en partie, pour des raisons liées à la situation examinée.

Deuxièmement, lorsqu'une fraude au RMI est détectée, les poursuites engagées par le conseil général sont rarement suivies d'effets. A moins de se constituer partie civile (procédure qui semble mal maîtrisée par les conseils généraux), le conseil général n'est en effet pas assuré que sa plainte pour fraude aboutira. En outre, la longueur et la complexité du processus judiciaire peuvent être dissuasives. D'où l'idée, dans le même esprit de responsabilisation que la mesure précédente, de **donner au président du conseil général la faculté d'infliger directement, en cas de fraude, une contravention de 5^{ème} classe** (soit 1 500 € et 3 000 € en cas de récidive), sous le contrôle du juge administratif. Cette faculté serait une option supplémentaire pour le président du conseil général, les actions en récupération et les poursuites pénales restant totalement ouvertes.

Troisièmement, dans certains départements, l'engorgement voire – plus rarement – la mauvaise volonté des CLI empêchent parfois le président du conseil général de prononcer une suspension puisque cette décision ne peut avoir lieu qu'après avis de la CLI compétente. Sans revenir sur le principe de l'avis de la CLI, formalité nécessaire à l'examen approfondi des situations individuelles, il paraît donc souhaitable de **permettre au président du conseil général de pouvoir prendre une décision, en l'absence d'avis dans un délai de 3 mois après la saisine initiale**.

L'avis des CLI n'étant en tout état de cause que consultatif, cette réforme ne signifie nullement un amoindrissement de leurs pouvoirs. Au contraire, cela incitera à une meilleure réactivité des CLI dans un contexte où la rapidité des décisions est fondamentale.

En définitive, la mission propose une réforme limitée du régime juridique autour d'un pouvoir de décision accru du président du conseil général, qui disposerait d'un éventail plus large de sanctions (sanction graduée en cas de manquement au devoir d'insertion, sanction en cas de fraude) mobilisables dans un délai raisonnable (avis réputé positif de la CLI après 3 mois).

³¹ Voir l'article R. 351-28 du code du travail dans sa rédaction issue du décret n°2005-915 du 2 août 2005 relatif au suivi de la recherche d'emploi.

3.2.3. L'application des dispositions juridiques est aujourd'hui compromise par une politique de contrôle lacunaire et fragile

L'importance de la réforme du régime juridique de sanctions proposé plus haut ne doit pas être surestimée. Quelle que soit sa qualité, le système de sanctions ne s'applique jamais qu'aux cas de fraude ou de non-respect des contreparties réellement portés à la connaissance du président du conseil général. Dès lors, c'est l'efficacité de la politique de contrôle menée par les entités gestionnaires (conseil général, CAF, MSA) qui conditionne *in fine* l'effectivité de la vérification des devoirs des bénéficiaires.

Or cette politique de contrôle semble à la fois lacunaire, puisque les vérifications opérées ne sont pas systématiques, et fragile, car reposant essentiellement sur un système déclaratif.

Au niveau des CAF, la prestation RMI est jugée comme étant la mieux contrôlée de toutes les prestations sociales. Le taux de contrôle global pour cette allocation est proche de 44% en 2003, ce qui représente plus de 40 % des contrôles opérés par les CAF toutes prestations confondues. Si le taux et les modalités de contrôle sont fixés par des conventions CAF / conseil général, les contrôles opérés se répartissent globalement en 3 catégories : les contrôles dans la phase initiale d'attribution du RMI ; les croisements de fichiers (ASSEDIC, CNASEA, ANPE, impôts, etc.) ; les contrôles ponctuels (qui peuvent inclure des contrôles sur place). La CNAF estime que ce système de contrôle donne toute satisfaction et met en avant le fait que le nombre de cas de fraudes constatées annuellement est faible (1 650 cas de fraude, 1 049 dépôts de plainte et 245 condamnations pénales en 2004). En réalité, ce résultat ne préjuge nullement de la qualité du système de contrôle puisque ce dernier est justement chargé d'alimenter le nombre de cas de fraude ou d'abus *détectés*. Il est même possible de soutenir que ce résultat est le signe d'un système de contrôle peu performant, ce qu'une rapide analyse permet de montrer.

Lors de l'entrée dans le dispositif (phase d'instruction de la demande de RMI), la CAF vérifie, à travers le fichier national de contrôle du RMI, que le demandeur n'est pas déjà allocataire du RMI dans une autre CAF. Exceptionnellement, une demande laissant planer un doute sur sa régularité (personne se déclarant hébergée chez des amis, doute sur la réalité des ressources déclarées, etc.) peut donner lieu à un contrôle, éventuellement à domicile.

La principale faiblesse de ce contrôle initial est qu'il est fondé sur le système déclaratif : concernant la situation de famille et les revenus – deux critères centraux pour l'attribution et le calcul de l'allocation – les déclarations du demandeur sont acceptées en l'état, sans pièce justificative, et sous la seule réserve d'un contrôle *a posteriori* difficile à réaliser.

Les contrôles opérés sur le « stock » des bénéficiaires, en théorie 15% des nouveaux allocataires et 1% de l'effectif mensuel, souffrent des mêmes limites. Les déclarations trimestrielles envoyées par les bénéficiaires (aspect revenus), tout comme leurs déclarations de changement de situation, se font sur un mode exclusivement déclaratif. Certes, les croisements de fichiers réalisés permettent de déceler certains type de fraude (cumul allocations chômage avec le RMI, cumul d'un CES avec le RMI, etc.) mais ils sont impuissants à déceler de fausses

déclarations sur les revenus ou la situation de famille³². Ils ne portent en outre que sur l'un des trois aspects de la situation du bénéficiaire (aspect professionnel, aspect financier, aspect familial) et ne s'assimilent donc pas à un contrôle approfondi³³.

Quant aux contrôles sur place, ils sont diligentés à la demande des autres partenaires intervenant dans le dispositif (conseil général, CLI, etc.) ou sur initiative de la CAF en cas de présomption de fausse déclaration³⁴. Bien qu'il s'agisse de la forme la plus approfondie des contrôles, leur nombre subit une baisse tendancielle (de 408 000 en 1992 à 344 000 en 2004). Cette évolution incite à penser que, au sein des CAF, la culture du contrôle reste encore insuffisante.

La situation est encore plus critique pour l'API en raison même des conditions d'entrée dans l'allocation³⁵. Selon les textes en vigueur, la condition d'« isolement » est définie comme l'absence de vie maritale, ce qui est relativement facile à vérifier. En revanche, le fait d'assumer « seule et de façon permanente la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants » est un critère qui est diversement apprécié selon les CAF puisque, mis à part le cas des couples mariés ou pacés, la participation du concubin au soutien financier du ou des enfants est difficile à apprécier dans les faits. En pratique, l'API semble donc presque impossible à contrôler dans sa dimension « parent isolé ».

Concernant l'ASS, c'est le droit commun du système de contrôle mis en place par l'ANPE et l'UNEDIC qui s'applique. Ce sujet n'a pas été approfondi par la mission.

Au niveau des conseils généraux, la priorité donnée à la politique de contrôle est encore faible. L'étude de la DREES d'octobre 2005 sur « les modes d'organisation du RMI suite à la décentralisation »³⁶ montre que 4 départements sur 5 n'ont pas demandé aux CAF d'intensifier le contrôle du RMI. Il est vrai que les CAF se sont engagées à maintenir, à titre gratuit, la politique de contrôle qui prévalait jusqu'à fin 2003, tout effort supplémentaire demandé par le département étant à la charge de celui-ci. Ce facteur financier a sans doute joué dans l'inertie des départements.

Mais d'autres raisons existent, qui tiennent aux spécificités de chaque conseil général et à son niveau de maturité dans la gestion du RMI. Dans les départements où le taux de bénéficiaires du RMI suivis par un référent dans le cadre d'un contrat d'insertion est très faible (i.e. inférieur à la moyenne nationale de 50%), on note une réticence à intensifier la politique de contrôle. Il est en effet difficile de chercher à « sanctionner » un bénéficiaire alors que la plupart des autres ne sont pas suivis par le conseil général. A l'autre bout du spectre, les conseils généraux en pointe sur la gestion du RMI (taux de contractualisation élevé, référents nombreux et dotés d'objectifs,

³² Le croisement annuel avec le fichier des impôts (DGI), généralisé depuis 1996, est certes utile mais il concerne un fichier lui aussi fondé sur un système déclaratif, quoique mieux contrôlé.

³³ Source : Bilan de contrôle d'attribution des prestations servies par les caisses d'allocations familiales pour l'exercice 2004, CNAF.

³⁴ Le système d'information permet de définir automatiquement un certain nombre de cibles à partir d'incohérences ou d'anomalies relevées dans les données recueillies.

³⁵ « Sont considérées comme parents isolés pour l'application de l'article L. 524-1, les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants résidant en France, ainsi que les femmes seules en état de grossesse ayant effectué la déclaration de grossesse et les examens prénataux prévus par la loi » (article L524-2 du code de la sécurité sociale). « Est considérée comme personne isolée la personne veuve, divorcée, séparée de droit ou de fait, abandonnée ou célibataire, sauf si elle vit maritalement. » (article R.524-1 CSS).

³⁶ Cf. *supra*.

etc.) ont intensifié leur politique de contrôle et inclus cet aspect dans leur convention avec la CAF (cas des Bouches du Rhône par exemple).

Il ressort de ce constat que, au-delà d'une réforme – nécessaire – des textes, c'est avant tout une nouvelle pratique de la part des institutions gestionnaires qui permettra la prise en compte effective des contreparties au versement des minima sociaux.

3.3. Ce sont les pratiques de suivi des bénéficiaires de minima par les gestionnaires qui doivent être amendées en priorité

3.3.1. Le suivi individuel de tous les bénéficiaires est la meilleure garantie du respect de leurs devoirs

D'une façon générale, il est possible de dire que le conseil général est le garant du respect par le bénéficiaire de ses devoirs en matière d'insertion (respect du contrat, effort d'insertion) tandis que les CAF doivent détecter les cas de fraude ou de déclaration inexactes. Mais dans les faits, les deux actions vont de pair et il importe de **ne plus opposer**, comme cela est souvent fait, **l'accompagnement et le contrôle, qui se renforcent mutuellement**. Plus l'effort d'accompagnement réalisé par le conseil général sera important, plus la politique de contrôle sera efficace.

Dans un contexte où, en moyenne, le pourcentage de bénéficiaires du RMI en possession d'un contrat d'insertion n'est que de 50% environ, le suivi personnalisé de chaque bénéficiaire est loin d'être assuré. En effet, si un taux élevé de contrat d'insertion n'est pas en lui-même synonyme de suivi personnalisé (puisque le contenu des contrats peut être indigent), en revanche un taux bas signifie un déficit de connaissance du public et, même lorsque ces personnes sont prises en charge par d'autres services du département, un manque de cohérence dans le suivi.

La première étape d'une stratégie de connaissance du public RMI – et à terme de l'ensemble des minima sociaux d'insertion - passe donc par une prise de contact avec les personnes non suivies par un référent et présentes dans le dispositif depuis un certain temps. Les opérations « *Perdus de vue* » menées par le Rhône³⁷ et les Bouches du Rhône³⁸ s'inscrivent dans cette logique. Elles ont permis de détecter, parmi les allocataires sans référent, ceux qui, pour diverses raisons, n'étaient plus concernés par le dispositif (changement d'adresse, non réponse aux convocations, etc.) mais y étaient toujours présents et continuaient à toucher une allocation. Ces opérations ont donc le mérite de supprimer des fichiers des allocataires qui, en cas d'inertie du conseil général, continueraient à toucher indûment leur allocation. Ce genre d'opérations mériterait d'être généralisé.

Pour aller encore plus loin, il importe de savoir interpréter le résultat de ces opérations, en particulier les non réponses aux convocations. S'il s'agit de personnes ayant quitté le département ou ayant trouvé un emploi mais continuant à toucher le RMI, elles doivent rembourser les sommes indûment perçues. S'il s'agit, à l'inverse, de personnes en grande difficulté sociale ne répondant plus à leur courrier, un traitement individuel s'impose.

³⁷ Sur les 6 900 bénéficiaires contactés, 850 n'ont pas donné signe de vie, 140 plaintes ont été adressées au Procureur.

³⁸ 14 553 personnes ont été convoquées, 5 667 reçues en entretien et 2 715 propositions de suspension ont été validées par les CLI.

En régime de croisière, il apparaît clairement que seul le suivi personnalisé des bénéficiaires permet un contrôle satisfaisant de leur volonté d'insertion et de la réalité de leurs ressources. C'est à l'occasion des rencontres entre les bénéficiaires et leurs référents que peuvent être détectés d'éventuelles anomalies (manque d'assiduité aux convocations, train de vie anormalement élevé, etc) qui pourront être signalées aux CLI pour sanction éventuelle. A l'inverse, un bénéficiaire « laissé dans la nature » n'a aucune chance de voir ses devoirs contrôlés ni même rappelés. D'ailleurs, la mission a constaté que les départements dans lesquels le taux de contractualisation (et de suivi par un référent) est faible sont également ceux où les politiques de contrôle sont les moins avancées.

3.3.2. La politique de contrôle proprement dite doit être beaucoup plus ambitieuse et mieux coordonnée

Le préalable d'un suivi individuel étant posé, une politique de contrôle plus ambitieuse et mieux coordonnée doit être menée. Elle devrait emprunter les 3 axes suivants :

- mettre en œuvre un contrôle beaucoup plus poussé sur le flux des nouveaux entrants.

Cela suppose deux actions complémentaires.

D'une part, sans revenir totalement sur le principe d'un système déclaratif, ce qui serait synonyme de lourdeur administrative et de coût de gestion élevé, il pourrait être envisagé de **demander certains justificatifs aux demandeurs**, en particulier sur la situation familiale et les revenus, qui déterminent le montant de l'allocation. La mission recommande qu'un groupe de travail CNAF / conseils généraux se saisisse de cette question et que des formes novatrices de contrôle *a priori* soient expérimentées dans certains départements.

L'argument selon lequel le mouvement de simplification des procédures administratives engagé par le Gouvernement empêcherait toute demande de justificatifs supplémentaires n'est pas recevable pour les minima sociaux d'insertion, pour lesquels les demandeurs font appel à la solidarité publique, ce qui justifie un traitement particulier. Dans un certain sens, la « charge de la preuve » incombe au demandeur d'un minimum social.

D'autre part, doivent être menés **des contrôles beaucoup plus poussés sur les déclarations effectuées lors des demandes d'ouverture de droits**, avec deux options :

- une enquête approfondie sur chaque nouvelle demande afin de vérifier, sur pièces et sur place si nécessaire, la situation familiale et les revenus déclarés ;
- à défaut, des contrôles par sondage beaucoup plus fréquents (au moins 30%) et plus complets que ceux menés aujourd'hui sur les nouveaux entrants.

A moyen terme, la **création d'un numéro d'allocataire unique**, prévue par la CNAF dans le cadre de la COG 2005-2008, doit être menée à bien. Ce numéro unique, qui gagnerait à être le numéro NIR utilisé par la sécurité sociale, permettra de disposer d'un dossier unique pour chaque bénéficiaire d'une ou de plusieurs allocations gérées par une CAF. Ce dossier permettra également de connaître l'historique d'une personne vis-à-vis des minima sociaux, permettant ainsi un meilleur traitement de la demande au niveau de l'instruction.

La mission estime qu'un avenant à la COG est indispensable pour renforcer les exigences de l'Etat quant à la politique de contrôle des CAF. Certes, c'est avant tout aux conseils généraux de négocier avec leurs caisses, au cas par cas, une politique de contrôle plus ambitieuse. Mais des progrès réels ne pourront être accomplis que dans un cadre national, piloté par la CNAF, et sur

les bases d'une étude permettant de répertorier les moyens, aujourd'hui mal connus, d'une politique de contrôle véritablement efficace. Pour cela, la mission appelle de ses vœux un partenariat entre la CNAF et les administrations fiscales, rompues à la politique de contrôle, dans une optique d'échanges de bonnes pratiques. Une étude des systèmes étrangers de contrôle des prestations sociales doit également être menée.

➤ améliorer les échanges d'informations entre institutions.

Tout élément à la disposition d'une administration publique concernant un bénéficiaire du RMI doit être impérativement porté à la connaissance du conseil général. Cela concerne en premier lieu les CAF, qui doivent continuer à favoriser l'accès à leurs fichiers le plus facile et le plus large possible pour les conseils généraux (dossiers individuels ; statistiques globales). A ce titre, la mission se félicite de la création d'un groupe de travail entre l'ADF et la CNAF sur le sujet de l'accès aux fichiers, car des progrès sont encore nécessaires sur ce point.

Mais l'obligation de transmission doit être entendue plus largement. Ainsi, la DDTEFP ou l'URSAFF devraient systématiquement informer le conseil général de toute affaire de travail illégal impliquant un bénéficiaire du RMI³⁹. Il en va de même lors de la radiation par l'ANPE d'un bénéficiaire du RMI de la liste des demandeurs d'emploi, cette information devant être portée à la connaissance de la CLI compétente pour sanction éventuelle sur l'allocation elle-même.

On pourrait souhaiter que soient organisées des réunions portant sur les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion dans le cadre de celles regroupant l'ensemble des partenaires du service public de l'emploi (SPE) sous la présidence du préfet, en particulier sur le volet « devoirs ». A cette occasion, des protocoles d'échanges d'information pourraient être arrêtés au niveau local.

➤ mettre fin à l'absence d'étude sérieuse sur la fraude et les abus aux minima sociaux.

Enfin, la mission a constaté le manque criant de travaux d'études portant sur la dimension « contrôle » des minima sociaux. L'incapacité des administrations publiques (Etat, CNAF) à évaluer, fût-ce de façon grossière, l'ampleur de la fraude et des déclarations inexactes pose un véritable problème pour la crédibilité du système de minima sociaux⁴⁰. De telles études auraient le mérite à la fois d'objectiver un débat souvent confus, où faute de chiffres les anecdotes tiennent lieu de réflexion, et de permettre en retour une meilleure adéquation de la politique de contrôle. Ceci dans un double objectif : favoriser l'insertion des bénéficiaires et restaurer l'image des minima au sein du corps social.

³⁹ La mission rejoint sur ce point les analyses du député TIAN dans son rapport pour avis sur la mission « Solidarité et intégration ».

⁴⁰ Il en va de même, au sein de la CNAF, pour les facteurs explicatifs du phénomène des indus. Alors même que ceux-ci représentent 5,4% du montant des prestations versées en 2004, aucune étude n'a été menée sur ce sujet depuis l'enquête du CREDOC en 2000.

Conclusion

Face au constat d'un système injuste, inefficace et complexe, reflétant une logique institutionnelle cloisonnée, la politique sociale doit évoluer pour se recentrer sur le besoin en insertion de l'utilisateur quel que soit le dispositif dans lequel il est aujourd'hui inscrit du fait du croisement entre sa situation particulière (charges de famille, condition d'isolement, expérience professionnelle passée) et les conditions réglementaires d'accès à l'API, à l'ASS et au RMI.

Nous préconisons de faire du conseil général, fort de l'expérience acquise depuis la décentralisation du RMI, mais sous réserve de la pérennisation de ses sources de financement, le pilote de l'insertion des bénéficiaires des trois minima.

Les conseils généraux sont appelés à devenir les chefs de file d'une politique sociale moderne, qui ne se contente plus d'offrir des « guichets de l'assistance » mais qui propose aux bénéficiaires de minima sociaux un accompagnement personnalisé permettant de tenir compte des atouts et des contraintes de chacun sur la voie du retour à l'activité et à l'autonomie.

Pour ce faire, nous avons détaillé plusieurs propositions. Certaines appellent des modifications de la législation, telles que :

- l'extension du bénéfice du dispositif d'accompagnement des allocataires du RMI aux allocataires de l'API et de l'ASS (suivi régulier par un référent, obligation de formaliser les engagements réciproques dans un contrat d'insertion), dont le coût devra être chiffré et compensé aux conseils généraux ;
- le transfert de la gestion l'API longue aux conseils généraux, préalable à la fusion du RMI et de l'API en une « allocation unique d'insertion » (AUI) ;
- la diversification de l'éventail des sanctions à la disposition du président du conseil général (sanctions graduées en cas de manquement au devoir d'insertion, sanction en cas de fraude).

Les autres propositions sont des recommandations relevant de bonnes pratiques, à charge pour les départements de les mettre en œuvre, dans le cadre de leur libre administration et de leurs choix de politiques publiques, pour accroître l'efficacité de leur dispositif et favoriser

l'entrée dans un cercle vertueux où les efforts d'insertion réalisés se traduisent par un meilleur retour vers l'emploi. Il s'agit notamment :

- d'améliorer le dispositif d'accompagnement des bénéficiaires du RMI étendu aux bénéficiaires de l'API et de l'ASS :
 - en faisant démarrer le parcours d'insertion dès le dépôt de la demande d'allocation ;
 - en s'assurant que chaque bénéficiaire a formalisé avec son référent les étapes de son projet dans un contrat d'insertion ;
 - en permettant un suivi régulier du bénéficiaire par son référent avant et pendant le retour à l'emploi.

- de professionnaliser la connaissance et le suivi des bénéficiaires de minima sociaux, meilleures garanties du respect de leurs devoirs et de l'efficacité du dispositif d'insertion.

Michel MERCIER

Sénateur
Président du conseil général du Rhône

Henri de RAINCOURT

Sénateur
Président du conseil général de l'Yonne

ANNEXES

Lettre de mission

Le Premier Ministre

2178 / 05 / 83

Paris, le - 3 OCT. 2005

Monsieur le Sénateur,

Les prestations sociales et, tout particulièrement, les minima sociaux jouent un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté et ils viennent en complément des politiques de l'emploi.

Toutefois, le système des minima sociaux, outre sa complexité, engendre des injustices ; il ne valorise pas suffisamment le travail et maintient trop souvent les bénéficiaires des différents dispositifs dans l'assistance.

Je souhaite mettre en oeuvre une réforme simple et ambitieuse qui porte sur l'intéressement, la prime pour l'emploi, l'accompagnement des bénéficiaires et enfin les contrôles, notamment pour mieux lutter contre le travail illégal.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les conseils généraux ont l'entière responsabilité du revenu minimum d'insertion (RMI). Premier minimum social en nombre de bénéficiaires, il est également celui qui a la plus forte valeur symbolique. De nombreux départements ont pris des initiatives fortes en matière d'insertion. Les attentes des Français demeurent néanmoins importantes en la matière pour garantir un meilleur respect des droits et des devoirs de chacun.

Monsieur Michel MERCIER
Sénateur du Rhône
SENAT
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
PARIS

J'ai par conséquent décidé de vous confier, conjointement avec Monsieur Henri de RAINCOURT, sénateur de l'Yonne, une mission qui portera sur les voies et moyens d'une réforme du système des minima sociaux.

Je souhaite, sur la base des expériences en cours dans plusieurs départements, que soient étudiées les procédures à mettre en place pour que les titulaires du RMI puissent bénéficier non seulement d'un accompagnement social personnalisé mais également d'un accompagnement vers l'emploi, y compris dans les premiers mois d'une reprise d'activité. Vos propositions concerneront, en particulier, le contrat d'insertion qui touche moins de la moitié des titulaires du RMI, alors même qu'il est obligatoire, l'articulation des services sociaux et du service public de l'emploi, mais aussi l'utilisation du CI-RMA ou encore des nouveaux contrats aidés, enfin l'amélioration des procédures de contrôle en vigueur.

Au-delà du RMI, il est nécessaire de réfléchir, dans un souci de respect des situations individuelles, de simplicité et d'efficacité, à une meilleure prise en charge des publics titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation de parent isolé (API) qui, dans bien des cas, vivent dans des conditions très proches.

Je souhaite également que vous examiniez comment un rapprochement des modalités d'accompagnement des bénéficiaires du RMI, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation de parent isolé (API) pourrait être mis en place, tout en respectant les situations individuelles, dans un souci de simplification et d'efficacité.

Comme vous le savez, j'ai d'ores et déjà décidé de mettre en œuvre une réforme des droits connexes aux minima sociaux dépendant de l'État, en abandonnant une logique de statut pour fonder les droits sur le niveau de ressources. Je souhaite, pour ce qui est des droits connexes relevant de la responsabilité des collectivités locales, que le travail engagé par la Commission des affaires sociales du Sénat se poursuive pour aboutir à des propositions concrètes d'harmonisation des aides dans une meilleure transparence.

.../...

Par ailleurs, l'article 72 de la Constitution permet désormais d'envisager des expérimentations permettant aux collectivités territoriales de déroger aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Je souhaiterais que vous m'indiquiez si, au vu des enseignements tirés de dispositifs ou de bonnes pratiques mis en place localement, le principe de telles expérimentations est envisageable ou souhaitable dans le champ des minima sociaux. A cet égard, les agences départementales d'insertion (ADI), créées outre-mer, pourraient être expérimentées en métropole.

Nous devons également concilier la maîtrise de nos dépenses publiques et l'efficacité de nos politiques. C'est un enjeu de réforme de l'État et une exigence démocratique. L'évaluation doit être au cœur de nos préoccupations, tant d'un point de vue macro-économique que de celui du service rendu aux usagers. J'attends par conséquent de votre part des propositions en la matière.

Pour vous permettre d'accomplir votre mission, un décret de ce jour, pris sur la fondement de l'article L.O. 297 du code électoral, vous nomme parlementaire en mission auprès du Premier ministre.

Les services des ministères concernés, en particulier le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministère de la santé et des solidarités et le ministère de l'outre-mer, vous apporteront leur concours pour la réalisation de votre mission.

Je souhaite que vous me remettiez votre rapport pour la fin du mois de novembre 2005.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Tu amicalum

 el villy
Dominique de VILLEPIN

Liste des personnes rencontrées

Conseil Général du Rhône et déplacement dans le Rhône

Pierre JAMET, directeur général des services du conseil général et ses services

Véronique HENRI-BOUGREAU, directrice des prestations, CAF Lyon

M. COFFY, directeur adjoint de l'ANPE

M. ISAAC-CIBILLE, président de l'union départementale des CCAS

Mme IMHOFF, directrice du CCAS de Sainte-Foy les Lyon

Conseil général de l'Yonne et déplacement dans l'Yonne

Alain MORVAN, directeur général des services du conseil général et ses services

Françoise BOURCIER, directrice de la CAF

Jean-Paul LEGOURD, directeur de la MSA

Michel DROSNE, directeur délégué de l'ANPE

Monique HADRBOLEC, présidente du CCAS d'Auxerre

Conseil Général du Nord et déplacement dans le Nord

Yves SCHAEFFER, directeur général adjoint en charge de la solidarité et ses services de la direction de lutte contre les exclusions

Conseil Général de l'Essonne et déplacement dans l'Essonne

Gilles du CHAFFAUT, directeur général des services du conseil général de l'Essonne et ses collaborateurs

Assemblée nationale

Dominique TIAN, député, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales

Sénat

Jean PUECH, sénateur, président de l'Observatoire de la décentralisation

Valérie LETARD, sénatrice, commission des affaires sociales

Association des départements de France

Claudy LEBRETON, président, président du conseil général des Côtes d'Armor

Christophe SIRUGUE, président du conseil général de Saône-et-Loire

Philippe RICHER, président du conseil général du Bas-Rhin

Michel ROUZEAU, directeur général

Agence nationale pour l'emploi (ANPE) :

Christian CHARPY, directeur général

UNEDIC :

Denis GAUTIER-SAUVAGNAC, président

Jean-Pierre REVOIL, directeur général

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) :

Nicole PRUD'HOMME, présidente
Frédéric MARINACCE, directeur des prestations
Hélène PARIS, directrice des études et des statistiques

Cour des Comptes :

Bertrand FRAGONARD, président de chambre

ATD Quart Monde :

Contribution écrite « pauvreté et minima sociaux »

Emmaüs France :

Martin HIRSCH, président

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Ministère de la santé et des solidarités :

Cabinets

Pierre TROUILLET, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Jean-Paul LE DIVENAH, directeur du cabinet de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité

François-Xavier ROUXEL, directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et la famille

Arnaud CARTRON, conseiller technique

Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques

Emmanuelle NAUZE-FICHET, chef du bureau « lutte contre les exclusions »

Direction générale des affaires sociales

Claire DESCREUX, sous-directrice des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions

Laurent CYTERMANN, chef du bureau des minima sociaux

Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle

Hughes de BALATHIER-LANTAGE, mission indemnisation du chômage

Ministère de l'Intérieur :

Dominique SCHMITT, directeur général des collectivités locales

Emmanuel AUBRY, chef du bureau des services publics locaux

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

Julien SAMSON, conseiller technique auprès du ministre délégué au budget

Arnaud PHELEP, chef du bureau chargé de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, direction du budget