

**Evaluation de la loi n°2003-1200 du 18
décembre 2003 décentralisant le RMI
et créant le RMA**

Rapport de synthèse

Rapport présenté par :

Delphine CORLAY, Marie FONTANEL-LASSALLE, Christian LENOIR

Valérie SAINTOYANT et Michel THIERRY

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

***Rapport RM 2006-173P
Novembre 2006***

**Evaluation de la loi n°2003-1200 du 18
décembre 2003 décentralisant le RMI
et créant le RMA**

Rapport de synthèse

présenté par :

Delphine CORLAY, Marie FONTANEL-LASSALLE, Christian LENOIR

Valérie SAINTOYANT et Michel THIERRY

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

*Il est rappelé que les travaux de l'IGAS sont menés en toute indépendance.
Le présent rapport n'engage pas les ministres qui l'ont demandé*

*Rapport RM2006-173P
Novembre 2006*

Par lettre de mission du 23 mars 2006, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a chargé l'Inspection générale des affaires sociales d'une mission d'évaluation de la décentralisation du RMI, pour préparer le rapport au Parlement prévu à l'article 50 de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI). Pour conduire ce travail, l'IGAS s'est appuyée sur un groupe technique constitué des représentants des administrations centrales concernées, des organismes payeurs et de l'Assemblée des départements de France, a procédé à de nombreux entretiens et consultations au plan national, et mené des investigations de terrain dans neuf départements : Bouches du Rhône, Gers, Haute Loire, Pas de Calais, Bas Rhin, Savoie, Paris, Val d'Oise, La Réunion.

Ses constats s'organisent autour des principaux effets escomptés de la loi du 18 décembre 2003 (responsabilisation des acteurs départementaux ; dynamisation de l'insertion, notamment professionnelle). Sont également évoquées des questions préexistantes mais qui se posent après la décentralisation avec une acuité nouvelle.

➤ **Dans un contexte difficile, les départements se sont bien approprié leurs nouvelles responsabilités**

La décentralisation de l'allocation s'est effectuée dans un contexte difficile, marqué par une forte croissance du nombre des bénéficiaires du RMI (+ 18,5 % entre 2002 et 2005), et par un débat difficile sur la compensation financière de l'allocation, réglé pour 2004 mais toujours pendant pour les exercices suivants. Au 31 décembre 2005, on comptait 1 266 429 bénéficiaires du RMI.

Les **départements ont relevé le défi de la gestion de l'allocation**, dont le transfert s'est inscrit dans une grande continuité, tant du service des prestations que des pratiques d'instruction et de suivi. La qualité du partenariat entre départements et organismes payeurs a facilité la transition. Les délégations accordées aux CAF et MSA sont largement identiques, voire dans quelques cas plus importantes, que celles consenties par l'Etat avant la décentralisation. Plusieurs CAF élargissent leur offre de services et s'engagent dans l'instruction.

Les départements n'ont pas fait de l'accentuation des contrôles des conditions administratives et financières une priorité dans les deux années suivant la décentralisation. Ils se sont récemment saisis de la question des indus ; en 2005, 336 millions d'euros d'indus ont été générés ; 83 millions d'euros d'indus ont été transférés aux conseils généraux pour recouvrement (1,2 % du montant des allocations).

Au total **l'application des conditions légales d'ouverture ou de suspension du droit n'apparaît pas inégale sur le territoire** ; la mission n'a pas constaté, au cours de ses investigations, de divergences significatives ni dans l'application et l'interprétation de la législation, ni dans l'appréciation des conditions d'ouverture des droits. En revanche, on peut observer quelques différences dès lors que le droit n'est pas suffisamment précis (droit au séjour), qu'il laisse la place à des décisions d'opportunité (évaluation des ressources des travailleurs indépendants), ou qu'il fasse d'une disposition une faculté et non une obligation (avance d'un demi-RMI en cas de non-renvoi à temps de la déclaration trimestrielle de

ressources). Les départements ne sont pas tant demandeurs de marges de manœuvre supplémentaires que de précisions sur certains aspects de la réglementation.

Le transfert du RMI n'a pas engendré de réorganisations de grande ampleur, même si, dans plusieurs départements, la décentralisation a renforcé des mouvements de territorialisation engagés antérieurement. En terme de moyens humains, l'augmentation des effectifs reste difficile à estimer mais semble limitée pour ce qui est des effectifs chargés de la gestion de l'allocation. La décentralisation a en revanche conduit à la formalisation des partenariats entre conseils généraux et l'ensemble des opérateurs de l'instruction et du suivi. En outre, la rénovation des modes d'intervention des départements a pu se traduire par la recherche d'une meilleure articulation entre suivi social et suivi emploi.

La définition d'une nouvelle politique d'insertion et sa formalisation dans un programme départemental d'insertion (PDI) ont été menées à des rythmes très différents selon les départements. Des questions importantes se posent sur le ciblage des politiques départementales d'insertion, l'articulation avec les interventions de l'Etat (ou d'autres acteurs publics) dans le cadre de PDI recentrés sur des actions de compétence départementale et l'accentuation du rôle d'animation territoriale des CLI. Les départements d'outre-mer doivent également s'attacher à redéfinir les missions des agences départementales d'insertion.

De manière générale, la mission a pu constater que la responsabilisation des départements les conduisait à accorder une nette priorité à l'insertion professionnelle et au retour à l'emploi des bénéficiaires.

➤ **La dynamisation des politiques d'insertion reste encore incertaine**

Elle se heurte d'abord à la **contrainte budgétaire**. A cet égard, les risques de fléchissement de l'effort budgétaire en matière d'insertion sont réels, mais difficiles à étayer. Selon les données budgétaires recueillies dans les départements visités, la mission a constaté une baisse des dépenses d'insertion dans six départements sur neuf. Cependant cette baisse s'explique en partie par de nouvelles méthodes d'imputation, liées à la conjonction entre disparition de l'obligation de financement à hauteur de 17 % de l'allocation et modification de la nomenclature budgétaire (passage à la M 52). Il serait donc important de suivre pour l'avenir, sur des bases et des séries homogènes, l'effort financier des départements à partir des premiers exercices post-décentralisation (2004, 2005) dont les chiffres définitifs seront prochainement disponibles.

La mission a noté **des progrès encourageants dans la construction des parcours d'insertion** : volonté d'intégrer la phase d'instruction comme première étape du parcours d'insertion, d'élaborer des contrats plus précoces, de différencier les parcours, de mieux contrôler l'effectivité de l'effort d'insertion. Au-delà des disparités entre départements et infra-départementales, on constate une tendance certaine à l'augmentation des taux de contractualisation. Ces évolutions positives rencontrent cependant des limites. Il manque des outils d'évaluation des besoins d'insertion des bénéficiaires, qui permettraient de mesurer les progrès vers l'autonomie ou l'employabilité des personnes en parcours d'insertion, et de ce fait d'évaluer les politiques ou les actions d'insertion et de mieux orienter l'offre. La structure de l'offre ne permet pas toujours de répondre à la diversité des besoins, soit du fait d'une

répartition inégale selon les territoires, soit parce que l'offre requise n'est pas à la main des départements.

La priorité largement affichée en faveur de l'insertion professionnelle, qui ne se traduit cependant pas dans le taux de bénéficiaires du RMI inscrits à l'ANPE, bas et stable, autour de 34% en moyenne depuis des années, s'est traduite par des pratiques intéressantes et novatrices, des actions nombreuses et variées. Mais l'engagement des départements se heurte à des freins sérieux :

- Le partenariat entre les départements et l'ANPE (convention dans 60 départements environ) n'est pas stabilisé. Les conseils généraux cherchent à articuler au mieux le suivi de droit commun de tout demandeur d'emploi, par ailleurs bénéficiaire du RMI, pour lequel la plupart n'estiment pas avoir à payer, et des prestations spécifiques ou un suivi renforcé pour ce public appelant un financement complémentaire. Parmi ceux qui ont conventionné avec l'ANPE se manifeste une tendance à rechercher des modes de financement plus directement liés aux objectifs contractuels, ou de mettre à profit l'ouverture du marché du placement pour mettre l'agence en concurrence sur l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi.
- La concurrence entre contrats aidés est préjudiciable aux bénéficiaires du RMI. La montée en charge des CI-RMA et contrats d'avenir a été lente, alors que la décrue de la part des bénéficiaires du RMI dans les CIE et dans les CAE a été rapide, notamment sous l'effet des instructions données par la DGEFP (au total une baisse de 20% entre 2004 et 2005). Les possibilités d'action des départements sont ainsi de plus en plus cantonnées à des contrats étiquetés RMI : au contrat d'avenir, qui peut sur certains sites rencontrer des phénomènes de saturation de l'offre non marchande ; et au CI-RMA dont la montée en charge lente n'a pas compensé l'éviction des bénéficiaires du RMI des mesures de droit commun et contrats à champ plus large. En ce qui concerne plus spécifiquement le CI-RMA, dont le régime d'origine a été créé par la loi du 18 décembre 2003, la mission a relevé son appropriation tardive et progressive par les conseils généraux (parmi les départements visités, un seul a refusé de le mettre en œuvre) et a identifié plusieurs difficultés, notamment un taux de rupture élevé ; l'accompagnement dans l'emploi par des référents RMA est à cet égard un facteur déterminant de succès du dispositif.
- La formation professionnelle des bénéficiaires du RMI rencontre des difficultés d'articulation des compétences entre régions et départements, avec dans l'ensemble des partenariats inexistantes ou balbutiantes. La question se pose d'une meilleure prise en compte des besoins en formation des bénéficiaires du RMI dans les plans régionaux de développement de la formation (PRDF) et de l'articulation des collectivités en matière de rémunération des stages s'il y a lieu.

Au total, on note encore peu, à ce stade, d'effets de la décentralisation mesurables sur les bénéficiaires eux-mêmes. Cela est naturellement dû à la prédominance des causes exogènes dans l'évolution de leur nombre, et plaide pour des processus d'évaluation de plus longue haleine. On n'a pas non plus observé de nouvelles initiatives remarquables en matière d'expression ou de participation des bénéficiaires.

➤ **La décentralisation pose avec une acuité renouvelée des questions relatives à la conception même du RMI et à son pilotage**

Le débat sur les liens entre revenu minimal et insertion existe depuis l'origine, mais la mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2003 a posé avec une acuité renouvelée les **questions relatives au contrat d'insertion**. Faut-il cibler les nouveaux entrants, supposés plus proches de l'emploi ou, au contraire, ceux qui sont anciens dans le dispositif, qu'il est sans doute hâtif de classer comme peu insérables? L'exigence d'une liaison avec l'insertion est-elle pertinente pour tous les publics, y compris les bénéficiaires les plus âgés, ceux qui paraissent très éloignés de l'emploi, les personnes dites « désocialisées » ou souffrant de sérieux problèmes de santé ou d'addictions ? Nombre de décideurs locaux, élus ou responsables administratifs, ont soulevé des questions telles que l'attribution de « dispenses » d'insertion, notamment pour les plus de 50 ans, ou de la coexistence légale d'un minimum d'existence et d'un revenu minimum d'insertion, ou encore d'un renvoi sur l'AAH.

La mission pour sa part reste favorable à l'unicité du RMI, car il lui semble qu'il existe des marges de progression importantes en matière de personnalisation et de différenciation des parcours. Ces progrès seront largement dépendants d'un affinement des outils de pilotage : évaluation des actions d'insertion, indicateurs de performance des politiques départementales ou de mise en œuvre de moyens, suivi individuel des parcours d'insertion. Ils seront aussi tributaires de meilleures articulations entre les différentes collectivités publiques en matière d'accès à l'emploi et de formation, de santé et de logement pour la population bénéficiaire. La clarification des responsabilités apportée par la décentralisation ne doit pas aboutir à mettre à la charge des départements toute action concourant à l'insertion, quel que soit son champ, à se défausser sur les conseils généraux de toutes les politiques publiques d'inclusion touchant les bénéficiaires du RMI, faute de quoi le RMI pourrait progressivement être happé par une logique d'aide sociale.

Dans ce contexte, **le rôle de l'Etat est d'abord de garantir l'égalité dans les conditions d'attribution du RMI, qui demeure une prestation nationale**. Il en résulte quatre conséquences :

- L'administration centrale doit être en mesure d'apporter rapidement des réponses aux questions de droit posées par les départements (notes d'interprétation ou de rappel, guide national du RMI, utilisation plus large du réseau IDEAL) ;
- L'Etat peut contribuer, en liaison avec les départements, les institutions nationales et grands réseaux concernés, à mieux organiser la transparence, la circulation des données et des analyses. Il n'a pas à organiser la convergence des politiques d'insertion elles-mêmes, puisque la décentralisation a pour objet l'adaptation des stratégies départementales aux contextes locaux. En revanche, il a une responsabilité à exercer, dans un cadre concerté, pour mieux organiser la remontée et la circulation de l'information sur les politiques menées au niveau départemental et leur efficacité, sur l'émergence progressive d'outils méthodologiques et d'indicateurs plus homogènes.
- L'Etat doit veiller à ce que l'ensemble des politiques publiques restent suffisamment ouvertes, dans leurs modalités de doit commun, à la prise en compte des besoins d'insertion des bénéficiaires du RMI. Il a notamment un rôle à jouer dans la levée de freins persistants à l'insertion professionnelle abordés ci dessus.

- Enfin, l'article 48 de la loi du 18 décembre 2003 a confié à l'Etat un rôle de contrôle et d'évaluation, qui doit s'exercer dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, et auquel l'IGAS peut apporter son concours. La réalisation de ce premier état des lieux, très peu de temps finalement après une décentralisation que se sont effectivement appropriée les départements, doit pouvoir s'inscrire dans un processus d'évaluation de plus long terme.

Sommaire

INTRODUCTION.....	2
1. DANS UN CONTEXTE DIFFICILE, LES DÉPARTEMENTS SE SONT BIEN APPROPRIÉ LEURS NOUVELLES RESPONSABILITÉS.....	5
1.1 LA DÉCENTRALISATION S'EST EFFECTUÉE DANS UN CONTEXTE DIFFICILE.....	5
1.1.1 <i>Le contexte a été marqué par une forte augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI.....</i>	5
1.1.2 <i>La question de la compensation financière a pesé sur la période de transition.....</i>	6
1.2 LES DÉPARTEMENTS ONT RELEVÉ LE DÉFI DE LA GESTION DE L'ALLOCATION.....	8
1.2.1 <i>La qualité du partenariat entre les conseils généraux et les organismes payeurs a facilité la transition.....</i>	8
1.2.2 <i>La question des indus et de la politique de contrôle fait l'objet d'une attention plus tardive de la part des conseils généraux.....</i>	10
1.3 L'APPLICATION DES CONDITIONS LÉGALES D'OUVERTURE DES DROITS N'APPARAÎT PAS INÉGALE SUR LE TERRITOIRE.....	11
1.4 LA DÉCENTRALISATION A FOURNI L'OCCASION D'AJUSTEMENTS DANS LES MODES D'INTERVENTION.....	13
1.4.1 <i>Le transfert du RMI n'a pas engendré de réorganisations de grande ampleur.....</i>	13
1.4.2 <i>La décentralisation a en revanche conduit à la formalisation du partenariat entre les conseils généraux et leurs opérateurs de l'instruction et du suivi.....</i>	15
1.5 LES DÉPARTEMENTS DÉFINISSENT DE NOUVELLES STRATÉGIES D'INSERTION.....	16
2. LA DYNAMISATION DES POLITIQUES D'INSERTION RESTE ENCORE INCERTAINE.....	18
2.1 LE FLÉCHISSEMENT DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN MATIÈRE D'INSERTION REPRÉSENTE UN RISQUE RÉEL MAIS DIFFICILE À ÉTAYER.....	18
2.2 LES PROGRÈS DANS LA CONSTRUCTION DE PARCOURS D'INSERTION SONT ENCOURAGEANTS.....	20
2.2.1 <i>Le suivi des bénéficiaires semble redynamisé depuis la décentralisation.....</i>	20
2.2.1.1 Les modalités de l'instruction sont très variées et adaptées aux contextes locaux.....	20
2.2.1.2 Les conseils généraux mettent l'accent sur la contractualisation.....	21
2.2.1.3 Les conseils généraux cherchent à adapter les parcours d'insertion à la diversité des bénéficiaires.....	21
2.2.1.4 Les conseils généraux sont plus attentifs au respect par les bénéficiaires de leurs obligations d'insertion.....	22
2.2.2 <i>Cependant ces évolutions positives rencontrent des limites.....</i>	22
2.2.2.1 Les outils d'évaluation du besoin d'insertion des bénéficiaires du RMI font défaut.....	22
2.2.2.2 L'offre d'insertion est insuffisamment pilotée pour rencontrer exactement les besoins des bénéficiaires.....	23
2.3 LA PRIORITÉ AFFICHÉE À L'INSERTION PROFESSIONNELLE SE HEURTE À PLUSIEURS FREINS.....	24
2.3.1 <i>Les conseils généraux ont mis en place des actions variées et innovantes pour traduire leur priorité pour l'insertion professionnelle.....</i>	24
2.3.2 <i>Des freins sérieux au succès des actions d'insertion professionnelle subsistent toutefois.....</i>	26
2.3.2.1 Le partenariat entre les conseils généraux et l'ANPE n'est pas stabilisé.....	26
2.3.2.2 Le nombre et la concurrence entre contrats aidés est préjudiciable au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI.....	27
2.3.2.3 La rencontre entre l'offre de formation professionnelle et le public bénéficiaire du RMI est insuffisamment coordonnée.....	29
2.4 A CE STADE, ON NOTE PEU D'EFFETS SUR LES BÉNÉFICIAIRES EUX-MÊMES.....	30
3. LA DÉCENTRALISATION POSE AVEC UNE ACUITÉ RENOUVELÉE DES QUESTIONS RELATIVES À LA CONCEPTION MÊME DU RMI ET À SON PILOTAGE.....	31
3.1 QUE DOIT-ÊTRE LE RMI ?.....	31
3.2 QUEL RÔLE POUR L'ÉTAT ?.....	34

FICHES THÉMATIQUES

ANNEXES

Introduction

Par lettre de mission du 23 mars 2006, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a chargé l'Inspection générale des affaires sociales d'une mission d'évaluation pour préparer le rapport au Parlement prévu à l'article 50 de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) sur son application.

La loi du 18 décembre 2003 constitue la modification la plus importante du dispositif du RMI depuis sa création par la loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988. En effet, elle prévoit la décentralisation de la compétence de l'allocation aux conseils généraux. Les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) continuent à verser la prestation – la loi les désigne expressément comme organismes payeurs, mais les décisions individuelles relatives au RMI (ouverture des droits, suspensions, radiations...) sont désormais de la responsabilité des conseils généraux. Le financement de l'allocation est à leur charge ; une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) leur est versée en compensation.

La responsabilisation financière des conseils généraux s'est accompagnée d'une augmentation de leurs marges de manœuvre dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'insertion. Ainsi, la loi du 18 décembre 2003 a mis fin, d'une part, au co-pilotage de la politique d'insertion, qui se traduisait en particulier par la détermination conjointe des plans départementaux d'insertion (PDI), et, d'autre part, à l'obligation de dépenses en matière d'insertion. Les conseils généraux étaient en effet tenus de consacrer l'équivalent de 17% des dépenses d'allocation de l'année précédente aux dépenses d'insertion. En ce qui concerne les commissions locales d'insertion, elles ont été réformées tant dans leur composition (en particulier, fin de la présidence conjointe Etat / département) que leurs compétences : elles ne sont plus appelées à valider les contrats d'insertion.

Enfin, la loi du 18 décembre 2003 a eu pour objet d'enrichir les outils de l'insertion professionnelle en portant création du revenu minimum d'activité (RMA). La loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a recentré le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) sur les employeurs appartenant au secteur marchand et réformé son régime initial. Elle a par ailleurs créé le contrat d'avenir pour le secteur non marchand.

Au regard des dispositions majeures de la loi du 18 décembre 2003, la mission de l'IGAS a analysé aussi bien le transfert de l'allocation de l'Etat aux départements et les modalités actuelles de gestion que l'organisation des départements suite à la décentralisation et l'évolution des politiques d'insertion, en particulier la mise en œuvre des dispositifs d'activation du RMI et de retour à l'emploi.

L'objet de cette analyse est de mettre en regard la situation actuelle dans les départements et les objectifs de la loi du 18 décembre 2003, à savoir :

- les bénéfices escomptés : responsabilisation des conseils généraux, proximité des bénéficiaires et des citoyens, renforcement de l'efficacité des politiques d'insertion ;
- les risques associés : accroissement des inégalités entre bénéficiaires et entre départements, inertie de certains conseils généraux, sélection des bénéficiaires en fonction de leur proximité avec l'emploi...

Cet exercice d'évaluation s'est néanmoins heurté à plusieurs limites.

Premièrement, la décentralisation a été effectuée sans évaluation préalable globale du dispositif du RMI tel qu'il était co-géré par l'Etat et la mission n'a donc pas pu définir un référentiel d'évaluation précis. La commission nationale d'évaluation du RMI qui avait été créée en 1989 n'a pas été reconduite. La mission n'a disposé comme éléments d'inventaire que les observations faites par la Cour des comptes en 1995 et 2001 : faiblesses du co-pilotage, sous-consommation des crédits d'insertion, insuffisance de la contractualisation et pauvreté des contrats d'insertion.

Deuxièmement, l'évaluation intervient deux ans et demi après la mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2003, fixée au 1^{er} janvier 2004. Ce délai apparaît bref, la redéfinition des politiques d'insertion étant encore fréquemment en cours. Les conseils généraux n'ont pas achevé la réorganisation de leurs services, dans un contexte de reconfiguration de leurs compétences sociales : décentralisation du fonds de solidarité pour le logement (FSL) et du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) par la loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, création de la prestation de compensation du handicap (PCH) et des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), projets de réforme de la protection de l'enfance et de décentralisation des mesures de tutelle...

Troisièmement, la question de la compensation financière du transfert du RMI, bien que hors du champ de la mission IGAS, constitue une préoccupation prédominante des conseils généraux et une question non résolue. Les décisions susceptibles d'être prises à ce sujet dans la loi de finances rectificative pour 2006 risquent de modifier les orientations prises à ce jour par certains conseils généraux.

Pour conduire l'évaluation, conformément à la lettre de mission du 23 mars 2006, la mission s'est appuyée sur un groupe technique constitué des représentants des administrations centrales concernées (DGAS, DREES, DGEFP, DARES, DGCL), des organismes payeurs (CNAF, CCMSA) et de l'Assemblée des départements de France (ADF). Ce groupe s'est réuni à cinq reprises sur les thèmes suivants :

- 5 avril : cadrage de la mission et choix des départements visités ;
- 29 mai : présentation des monographies lancées par la DREES sur l'organisation du RMI et de son volet insertion depuis la décentralisation dans neuf départements (Essonne, Yvelines, Calvados, Sarthe, Ille-et-Vilaine, Hérault, Nord, Gironde, Puy de Dôme) ;
- 28 juin : insertion professionnelle ;
- 12 septembre : gestion de l'allocation et parcours d'insertion ;
- 16 octobre : présentation des constats et préconisations de la mission.

Ce groupe de travail a permis, d'une part, de confronter les observations de la mission avec les constats issus des travaux menés par ailleurs (notamment enquêtes lancées par la DREES et la CNAF ; résultats des concertations engagées dans le groupe de travail sur la gestion de l'allocation, piloté par la DGAS, et des groupes de travail CNAF/ADF) et, d'autre part, de discuter des recommandations de la mission.

Par ailleurs, la mission a procédé à des investigations dans neuf départements, choisis en fonction du nombre de bénéficiaires du RMI et de son évolution au cours des trois dernières années : Pas de Calais (3-5 mai 2006), Paris (mai 2006), Savoie (30 mai-1^{er} juin 2006), Bouches-du-Rhône (14-16 juin 2006), Haute-Loire (14-15 juin 2006), Bas-Rhin (20-22 juin

2006), Gers (3-5 juillet 2006), Val d'Oise (28-30 juin 2006) et la Réunion (26-29 septembre 2006). Cet échantillon représente 23% du nombre de bénéficiaires du RMI en France entière. Sur la base des informations ainsi recueillies, la mission a élaboré pour chaque département un rapport de site qui a été soumis à une procédure contradictoire simplifiée.

En outre, la mission a mené des investigations complémentaires dans les CAF de Montpellier et de Saint-Quentin-en-Yvelines et au conseil général des Hauts-de-Seine.

Enfin, la mission a eu de nombreux contacts au niveau national avec tous les acteurs concernés. Elle a notamment recueilli l'avis des représentants des associations et mouvements de solidarité représentés au Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), à la commission pauvreté de l'UNIOPSS et au comité de suivi du plan de cohésion sociale ainsi que des partenaires sociaux.

Le plan du rapport de synthèse correspond aux principaux effets escomptés de la loi du 18 décembre 2003 :

- Responsabilisation des acteurs à un niveau de proximité ;
- Dynamisation de l'insertion et accent mis sur l'insertion professionnelle.

Sont également traitées, dans un troisième temps, des questions préexistantes sur la finalité et le pilotage du RMI, qui se posent avec une acuité nouvelle depuis la décentralisation.

Le rapport de synthèse s'accompagne de huit fiches thématiques détaillant les constats et les propositions de la mission dans les domaines suivants :

- 1) La gestion de l'allocation
- 2) Le contrat d'insertion, outil de suivi du parcours du bénéficiaire
- 3) La définition d'outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité
- 4) La structuration de l'offre d'insertion
- 5) Le devenir des agences départementales d'insertion outre-mer
- 6) L'accès des bénéficiaires du RMI aux contrats aidés
- 7) L'accès des bénéficiaires du RMI à la formation professionnelle
- 8) Le pilotage du RMI depuis la loi du 18 décembre 2003

1. Dans un contexte difficile, les départements se sont bien appropriés leurs nouvelles responsabilités

1.1 La décentralisation s'est effectuée dans un contexte difficile

1.1.1 Le contexte a été marqué par une forte augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI

Le transfert du financement et de la gestion de l'allocation du RMI aux conseils généraux s'est inscrit dans un contexte de forte augmentation du nombre de bénéficiaires. Après avoir diminué au cours des années 2000 et 2001 (-6,1% sur la période), le nombre de bénéficiaires CAF France entière¹ a augmenté tout au long des années 2002 à 2005 (+18,5% sur la période). La date d'entrée en application de la loi, le 1^{er} janvier 2004, n'a pas coïncidé avec un fléchissement de tendance, puisque le nombre de bénéficiaires a augmenté de 8,5% en 2004 et de 4,2% en 2005.

Le début de l'année 2006, en revanche, a été marqué par une stabilisation : le nombre d'allocataires payés en métropole, corrigé des variations saisonnières, a connu une diminution de 0,8% au premier trimestre 2006, puis une légère progression de 0,7% au deuxième trimestre, soit une stabilisation sur le premier semestre 2006.

On observe d'importantes disparités entre les départements avec des fortes progressions pour les uns et des baisses pour d'autres ; l'amplitude des écarts est toujours supérieure à 10 points entre les évolutions extrêmes. Ces écarts ne se sont pas accentués après la décentralisation. En revanche, les décideurs locaux sont plus soucieux d'expliquer les évolutions constatées.

Tableau 1 : Evolution du nombre de bénéficiaires CAF

	2003	2004	2004/2003	2005	2005/2004
France entière	1 120 844	1 215 585	8,5%	1 266 429	4,2%
<i>Dont :</i>					
Bouches-du-Rhône	68 525	71 994	5,1%	69 652	-3,3%
Gers	1 676	1 837	9,6%	1 887	2,7%
Haute-Loire	1 506	1 682	11,7%	1 836	9,2%
Pas-de-Calais	33 542	36 803	9,7%	38 924	5,8%
Bas-Rhin	13 139	15 045	14,5%	16 387	8,9%
Savoie	6 826	7 405	8,5%	7 891	6,6%
Paris	54 001	59 970	11,1%	62 574	4,3%
Val d'Oise	15 276	17 407	13,9%	18 674	7,3%
Réunion	70 851	76 276	7,7%	75 011	-1,7%

Source : tableaux CAF (www.cnaf.fr)

¹ Le terme « bénéficiaire » désigne une personne ayant un droit ouvert au titre du RMI ; celui d'« allocataire » une personne qui a été effectivement payée au titre du RMI. A noter que la DREES utilise une définition différente puisque les bénéficiaires comprennent les allocataires et les ayant droits. Selon les données disponibles, ne seront retenus parfois que les bénéficiaires des CAF ; ceux de la MSA représentent 2% de l'ensemble des bénéficiaires.

Cette progression du nombre des bénéficiaires était d'autant plus forte dans la première année de mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2003 qu'elle n'était pas seulement liée à la conjoncture économique et à la situation générale du le marché du travail, mais aussi à la modification des règles d'indemnisation du chômage. En effet, en 2004, le nombre de demandeurs d'emplois non indemnisés a augmenté de 9,0%. La baisse du taux de couverture de l'assurance chômage qui s'est produite en parallèle s'explique en particulier par la révision des conditions d'indemnisation décidée fin 2002 par les partenaires sociaux. Le basculement des chômeurs vers le RMI a été plus fréquent et plus précoce. Le RMI est devenu de fait le troisième niveau d'indemnisation du chômage après le régime d'assurance chômage et l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

En outre, les conseils généraux ont dû faire face au problème dit des « recalculés »². Les chômeurs déjà en cours d'indemnisation le 1^{er} janvier 2003, et qui avaient perdu leurs allocations en basculant dans la nouvelle convention le 1er janvier 2004, ont finalement été rétablis dans leurs droits. Dans ce contexte, la difficulté pour les conseils généraux a été d'obtenir le reversement des allocations RMI reçues de manière indue par les « recalculés ». On estime à cet égard que 30000 chômeurs étaient concernés par ce basculement au RMI.

En 2005, le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés a continué à augmenter, passant de 1,67 à 1,72 millions de personnes, soit une progression sur un an de 2,7% ; le taux de couverture de l'indemnisation du chômage a diminué en parallèle, de 60,8% à 58,4%. Il est reparti à la hausse depuis le début 2006 (59,3% en juin 2006).

1.1.2 La question de la compensation financière a pesé sur la période de transition

L'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI ainsi partiellement subie sur la période 2003-2005 a été d'autant plus difficilement acceptée par les conseils généraux que la compensation financière versée par l'Etat n'a pas couvert l'intégralité de l'augmentation des dépenses d'allocation. Les conseils généraux ont par conséquent dû mobiliser des ressources propres pour financer à la fois les dépenses d'insertion et l'écart entre les dépenses d'allocation et la dotation de compensation.

Certes, l'Etat a respecté les obligations constitutionnelles et légales. Ainsi, en compensation des charges financières transférées aux conseils généraux par la loi du 18 décembre 2003, un dispositif de compensation financière a été élaboré, conformément à l'article 72-2 de la Constitution selon lequel « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Ce dispositif se réfère aux comptes administratifs 2003 pour la compensation au titre de 2004 et aux comptes administratifs 2004 pour solder la compensation définitive au titre de 2005 et des exercices ultérieurs. La compensation prend la forme d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Pour la première année de mise en œuvre de la décentralisation (2004), la compensation a été calculée sur la base des « *dépenses engendrées par le paiement du RMI en 2003* » (article 4 de la loi du 18 décembre 2003). La loi de finances rectificative pour 2004 a rehaussé la fraction

² L'accord du 27 décembre 2002 avait réduit, à partir du 1^{er} janvier 2004, les durées d'indemnisation qui étaient accordées aux chômeurs pris en charge par le régime d'assurance avant 2003 et qui étaient prévues dans le contrat, le PARE, qu'ils avaient signé avec les Assedic. Ces « recalculés » ont fait valoir que cette modification unilatérale était contraire au droit des contrats et ont entamé des actions en justice.

de tarif TIPP attribuée aux départements, pour tenir compte de l'évolution de l'assiette de la TIPP entre 2003 et 2004 et de la dépense définitive de l'Etat au titre du RMI en 2003 (4,941 milliards d'euros).

En application de la loi du 18 décembre 2003 et de la loi de finances initiale pour 2004³, le montant définitif de la compensation a été arrêté au regard des comptes administratifs 2004 des départements et approuvé par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) le 9 novembre 2005 : 4 824 606 milliards d'euros (dont 824 606 € ont été ajoutés au titre du RMA).

En outre, l'Etat a accepté d'accorder une compensation exceptionnelle pour couvrir l'intégralité des dépenses 2004. En effet, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI en 2004 a mécaniquement fortement pesé sur les dépenses d'allocation : elles ont représenté pour la France entière, en net d'indus, 5,4 milliards d'euros en 2004. En raison de cette progression très forte, le gouvernement a décidé le 7 mars 2005 que l'Etat irait au-delà de ses obligations légales en finançant le coût exact de la dépense 2004. La loi de finances rectificative pour 2005 a abondé de manière exceptionnelle le budget des départements d'une somme de 456 752 304 € (écart constaté par la CCEC le 9 novembre 2005). Chaque département a reçu en janvier 2006 un montant égal à l'écart positif constaté entre la dépense exécutée en 2004 au titre du RMI et du RMA et son droit à compensation.

En revanche, la question de la compensation n'est pas encore définitivement réglée pour 2005 et les années suivantes. Le montant de la compensation continuant à être insuffisant pour couvrir les dépenses (les montants non compensés sont estimés à 840 millions d'euros pour 2005), le gouvernement s'est engagé en février 2006 dans une concertation avec les conseils généraux : 500 millions d'euros par an sur trois ans ont été affectés à un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (fonds créé par la loi de finances initiale pour 2006). Il est prévu que les critères de répartition de ce fonds soient précisés dans la loi de finances rectificative pour 2006, non votée à ce jour ; le gouvernement souhaite qu'ils tiennent compte aussi bien de la réalité de la dépense que de la nécessité d'introduire une péréquation pour aider les départements les plus défavorisés et, enfin, de la mobilisation des départements en faveur de l'insertion⁴. Par ailleurs, le gouvernement a d'ores et déjà rappelé que le calcul de la dotation de compensation de base du RMI n'était pas affecté par les dépenses d'allocations versées au titre de l'aide à l'embauche pour les contrats d'avenir ou les CI-RMA⁵.

La question de la compensation financière du transfert du RMI ne faisait pas partie du champ de la mission IGAS. Celle-ci a néanmoins constaté, lors de ses investigations dans les départements, le poids financier que représentent les dépenses non compensées ainsi que

³ Article 4 de la loi du 18 décembre 2003 : « Les charges résultant, pour les départements, des transferts et création de compétences réalisés par la présente loi sont compensées par l'attribution de ressources constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances. Au titre de l'année 2004, la compensation prévue au premier alinéa est calculée sur la base des dépenses engendrées par le paiement du revenu minimum d'insertion en 2003.

Au titre des années suivantes, la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 dans la loi de finances suivant l'établissement desdits comptes » Article 59 de la loi de finances pour 2004 : le montant définitif est fixé « après connaissance des montants définitifs de dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation de RMI et du RMA ».

⁴ Réponse à une question de M.Derosier, député du Nord, publiée au *Journal officiel* le 21 juin 2006, page 4323.

⁵ Flash des *Actualités sociales hebdomadaires*, septembre 2006. Intervention de la DGAS sur le réseau IDEAL le 17 octobre 2006.

l'impact de ce poids non seulement sur les crédits d'insertion mais aussi sur le débat local et sur la qualité des relations entre les conseils généraux et les administrations de l'Etat.

1.2 Les départements ont relevé le défi de la gestion de l'allocation

En dépit du scepticisme de nombreux conseils généraux sur la pertinence de la décentralisation du RMI et malgré des délais très brefs (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 d'une loi promulguée le 18 décembre 2003), le transfert de la compétence de l'allocation du RMI s'est déroulé dans un souci de continuité. La mission n'a eu à connaître d'aucune situation de rupture des droits ou de retard de paiement.

1.2.1 *La qualité du partenariat entre les conseils généraux et les organismes payeurs a facilité la transition*

Les bonnes conditions dans lesquelles s'est opéré le transfert s'expliquent par la qualité de la collaboration tripartite (Etat, conseils généraux et organismes payeurs CAF/MSA), pendant la période de transition, puis bipartite (conseils généraux et organismes payeurs). Les conventions entre conseils généraux et organismes payeurs ont généralement été signées rapidement, au courant de l'année 2004⁶. Une enquête menée par la CNAF auprès de l'ensemble des CAF⁷ met en évidence que 2/3 des CAF ont un jugement positif sur les conditions de la décentralisation : 18% estiment que le passage s'est « très bien passé », 50% « bien passé » (et 29% « plutôt bien »). Les CAF se déclarent par ailleurs satisfaites de leurs relations avec les conseils généraux : 34% des CAF les qualifient de « très satisfaisantes » et 56% de « satisfaisantes ». Cette appréciation est d'autant plus importante que la nature du partenariat CAF/conseils généraux a évolué pour près de la moitié des caisses ; elles considèrent que leur rôle va au-delà de celui de simple organisme payeur pour rejoindre celui d'expert et de conseil auprès des conseils généraux.

Les délégations de compétences aux CAF décidées par les conseils généraux sont marquées par la continuité par rapport aux délégations qui étaient consenties par l'Etat. Lorsqu'il y a eu des changements, ceux-ci vont plutôt dans le sens d'un accroissement des décisions confiées aux CAF. Il en est ainsi des délégations liées à la gestion courante de l'allocation sans difficultés particulières : celles qui étaient largement déléguées par le Préfet ont été reconduites par le président du conseil général (attribution ou rejet de la prestation lorsque les conditions financières ou administratives sont / ne sont pas remplies ; suspension non liée au contrat d'insertion...) ; d'autres ont été ajoutées dans la liste des délégations (désignation de l'allocataire en cas de désaccord au sein du couple, dispense en matière de créances alimentaires...). Pour les dossiers plus complexes (en particulier l'ouverture des droits des indépendants et des étudiants), le nombre de caisses qui possèdent la délégation de compétences en la matière reste peu élevé mais a progressé de manière significative. Enfin, quelques CAF (11%) se sont vues attribuer le rôle d'instructeur (Marseille, Montpellier), ce qui a accru leur rôle dans la gestion du RMI.

⁶ Article 18 de la loi du 18 décembre 2003 : « Le service de l'allocation est assuré dans chaque département par les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, par les caisses de la mutualité sociale agricole, avec lesquelles le département passe, à cet effet, convention. Ces conventions (...) fixent les conditions dans lesquelles le service de l'allocation est assuré et les compétences sont déléguées ».

⁷ C.Avenel, S.Donné (CNAF) : « Décentralisation du RMI, une enquête menée dans les CAF », *Dossier d'étude* n°83, août 2006.

Ces résultats de l'enquête de la CNAF correspondent aux constats de la mission lors de ses investigations. Elle a par ailleurs observé que les conventions avec la MSA étaient généralement alignées sur celles avec la CAF, conduisant *de facto* à un élargissement des délégations. En juin 2006, 90% des caisses de la MSA avaient signé une convention de gestion RMI avec les départements. 94% des conventions se traduisent par une délégation étendue (49%) ou au moins équivalente (45%).

Le circuit de transmission des demandes d'ouverture des droits, mis au point dans les conventions, permet globalement un traitement rapide des dossiers, dès lors qu'il sont complets⁸. Les CAF respectent en particulier l'engagement pris par la branche famille dans la COG 2005-2008 de traiter les demandes de RMI de façon prioritaire, dans un délai maximum de dix jours. En revanche, les délais entre le premier contact avec le bénéficiaire du RMI et la remise d'un dossier complet ne sont généralement pas mesurés par les conseils généraux mais semblent très variables selon les instructeurs. Les CAF qui assurent l'instruction du RMI, à l'instar des CAF de Montpellier, Marseille et Saint-Quentin-en-Yvelines, disposent à cet égard d'un avantage comparatif puisqu'elles sont en mesure d'instruire la demande de RMI en direct lors du premier rendez-vous avec l'allocataire. Pour ces CAF, le traitement des demandes devrait encore être amélioré, en termes de rapidité et de contrôle, par la mise en place du logiciel de téléprocédure @IRMI, actuellement en cours d'expérimentation.

En matière d'échanges d'informations, des difficultés ont pu apparaître, dans un premier temps, entre les CAF et les départements. Ces difficultés ont été, d'une part, d'ordre technique en raison de l'absence d'interface entre les logiciels de gestion (au moment de l'enquête CNAF, 36% des CAF n'avaient pas mis en œuvre des échanges ou des transmissions informatisés des données de gestion) et, d'autre part, liées au manque de lisibilité ou à des problèmes d'interprétation des données transmises (en particulier, évolution conjoncturelle du nombre d'allocataires). La concertation entre la CNAF et les départements, au sein d'un groupe de travail, a permis d'améliorer l'interface entre CRISTAL (modèle informatique de la CNAF de liquidation des prestations) et les logiciels utilisés par les départements (ANIS, PERCEVAL...) et d'enrichir les tableaux de bord RMI mensuels transmis par les CAF aux conseils généraux. Un tableau de bord trimestriel avec des données consolidées est en cours d'élaboration.

Quant à l'information des bénéficiaires sur leurs droits et obligations, elle continue à être mise en œuvre au moment de l'instruction du dossier mais on constate, par ailleurs, le développement de séances d'information collective (Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin, Savoie, Réunion). Celles-ci permettent non seulement une économie de temps et de moyens mais garantissent une meilleure qualité et homogénéité de l'information apportée ainsi que l'opportunité pour les bénéficiaires de se situer dans un groupe. Un autre objectif est de prévenir les indus, une enquête de la CNAF ayant montré que plus de deux tiers des indus étaient de la responsabilité des bénéficiaires (déclaration tardive ou erronée) et étaient détectés grâce à une information donnée par le bénéficiaire lui-même⁹.

⁸ Une étude de la Caisse des dépôts et consignations de mai 2005 (*Analyse du cycle de vie d'un dossier RMI, des acteurs et des possibilités de dématérialisation*) révèle que dans 50% des cas, l'organisme payeur constate qu'il manque des pièces ou informations au dossier transmis par l'instructeur.

⁹ CNAF, « Les indus des caisses d'allocations familiales », *L'essentiel*, n°7, décembre 2002.

1.2.2 La question des indus et de la politique de contrôle fait l'objet d'une attention plus tardive de la part des conseils généraux

La question des indus fait l'objet d'une attention plutôt récente des départements (cf. fiche thématique n°1 sur la gestion de l'allocation). Soucieux de garantir la continuité dans la gestion du dispositif et de s'appuyer à cette fin sur les compétences acquises par les CAF, ils ne s'étaient pas, dans un premier temps, saisi du problème des indus. Pourtant, ceux-ci ont représenté, en 2005, 336 millions d'euros, soit un taux de 5% du montant des allocations versées ; 83 millions d'euros ont été transférés aux conseils généraux (lorsqu'il n'y avait plus de droits à échoir¹⁰) ; en 2004, les conseils généraux ont émis des titres de recouvrement à hauteur de 31 millions d'euros, soit 0,6% des dépenses d'allocation¹¹. Pour améliorer la prévention et la récupération des indus, une réflexion a été engagée au printemps 2006 dans le cadre du groupe de travail sur la gestion de l'allocation, piloté par la DGAS. Une nouvelle disposition réglementaire (modification de l'article R.262-73 du code de l'action sociale et des familles par le décret n°2006-1197 du 29 septembre 2006¹², qui est un décret d'application de la loi n°2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi) devrait favoriser la récupération des indus sur les allocations à échoir du RMI d'un débiteur ayant quitté le dispositif et à nouveau éligible. On peut d'ailleurs signaler que, pour limiter la génération d'indus, quelques départements (Eure-et-Loir) ont renoncé à la faculté d'accorder l'avance d'un demi RMI en cas de non renvoi de la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) et d'autres commencent à y réfléchir (Savoie).

De même, pour la politique de contrôle liée au respect des conditions administratives et financières, les conseils généraux n'en ont pas fait une priorité dans les deux années suivant la décentralisation. Ils se sont généralement contentés de reprendre, dans les conventions avec les CAF, le plan de contrôle national de la branche famille (Gers, Haute-Loire, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Savoie, Paris, Val d'Oise). Celui-ci comprend des contrôles sur pièces et sur place ainsi que des échanges automatisés avec les services fiscaux, les ASSÉDIC ou le CNASEA. Au total, le RMI est de toutes les prestations versées par les CAF la plus contrôlée : 93700 contrôles sur place ont été réalisés en 2005, soit 26% des contrôles sur place alors que les bénéficiaires du RMI ne représentent que 11% des allocataires des CAF. Il est vrai que 31% des fraudes sont liés au RMI, soit 43% des sommes concernées par la fraude¹³. En ce qui concerne les prestations familiales et minima sociaux versés par les MSA, le RMI est également la prestation la plus contrôlée (24% des contrôles, avant l'API, 18%, l'allocation de soutien familial, 15%, les allocations logement, 10%, etc.). En 2004, 11% des bénéficiaires du RMI relevant du régime agricole ont été contrôlés.

¹⁰ Article R262-73 du code de l'action sociale et des familles : « *Sauf si l'allocataire opte pour le remboursement de l'indu en une seule fois ou si un échéancier a été établi avec son accord, l'organisme payeur procède au recouvrement de tout paiement indu d'allocation par retenue sur le montant des allocations à échoir dans la limite de 20 % des dites allocations.*

A défaut de récupération sur les allocations à échoir, le président du conseil général constate l'indu et transmet au payeur départemental le titre de recettes correspondant pour le recouvrement.

Dans le cas où le droit à l'allocation a cessé, le remboursement doit être fait en une seule fois ou selon un échéancier établi par le payeur départemental. »

¹¹ La différence de cette donnée avec le montant des indus transférés aux conseils généraux par les CAF tient à la politique de recouvrement des conseils généraux : ils n'émettent pas de titres de recouvrement pour l'ensemble des indus.

¹² Ajout à la fin de l'article R262-73 du code de l'action sociale et des familles de la disposition suivante : « *Toutefois, si le débiteur est à nouveau bénéficiaire du revenu minimum d'insertion ou de la prime forfaitaire, le payeur départemental peut procéder au recouvrement du titre de recettes par précompte sur les allocations ou primes forfaitaires à échoir, dans les conditions et limites prévues au premier alinéa.* »

¹³ *Lettre des allocations familiales* du 3^e trimestre 2006.

Des progrès pourraient encore être réalisés par la branche famille. Ainsi, la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF prévoit l'attribution d'un numéro d'allocataire unique. Après avis de la CNIL, des échanges automatisés avec les autres organismes de sécurité sociale, CRAM et URSSAF, pourraient être mis en place.

En matière de lutte contre le travail illégal, qui demeure une préoccupation essentielle, il pourrait être intéressant d'associer les CAF aux instances départementales comme le comité opérationnel de lutte contre le travail illégal (COLTI), afin d'organiser les différentes actions de contrôle, voire organiser des contrôles sur place communs. A la Réunion, la CAF est associée aux efforts de lutte contre le travail illégal ; le COLTI a ciblé huit secteurs prioritaires (BTP, hôtellerie...) et planifié et coordonné des opérations mensuelles en concertation avec l'ensemble des services de contrôle.

Parmi les départements visités par la mission, les Bouches-du-Rhône font figure d'exception en matière de contrôle. En effet, le conseil général des Bouches-du-Rhône a prévu dans la convention qui le lie à la CAF la possibilité de demander des contrôles supplémentaires (facturés à un tarif négocié, de niveau moindre que le tarif de référence établi par la CNAF à 140 €/par contrôle supplémentaire). Il a pu ainsi définir ses propres cibles de contrôle, jugées plus appropriées pour les Bouches-du-Rhône que celles du plan de contrôle national : les personnes résidant dans des hôtels meublés ou des quartiers résidentiels ainsi que les retours des courrier portant la mention « n'habite plus à l'adresse indiquée » (NPAI). Ce ciblage a permis de mettre à jour de nombreuses domiciliations fictives. Le taux d'impact des contrôles (part des contrôles conduisant à une radiation, une suspension ou un constat de trop perçu) a été de 34% en 2005 ; il s'est maintenu à un niveau élevé sur les cinq premiers mois de 2006 (38%), alors qu'on aurait pu s'attendre à ce que le renforcement des contrôles produise une diminution significative mais exceptionnelle.

Les CAF s'efforcent également d'adapter les cibles de contrôle aux circonstances locales. Dans l'Hérault, la CAF de Montpellier expérimente le contrôle de 600 bénéficiaires du RMI à partir de cibles définies localement : bénéficiaires accédants à la propriété ; charges de loyer supérieures au RMI ; retards récurrents pour l'envoi de la DTR ; bénéficiaires hébergés gratuitement depuis plus d'un an. Les présidents de CLI ont par ailleurs la possibilité de demander des contrôles auprès de bénéficiaires qu'ils suspectent de fraude. Au 26 juin 2006, 290 contrôles avaient été réalisés ; 50 (17%) avaient révélé des situations non conformes. A la Réunion, la CAF a ajouté des cibles locales aux cibles du plan de contrôle national, à la fois sur des critères territoriaux et sur des items relatifs à la concentration des bénéficiaires à la même adresse, à des signes extérieurs de richesse ...

1.3 L'application des conditions légales d'ouverture des droits n'apparaît pas inégale sur le territoire

La loi est appliquée uniformément à chaque fois qu'elle ne souffre d'aucune marge d'interprétation. L'article 1^{er} de la loi du 18 décembre 2003 rappelle que le RMI « *varie dans des conditions fixées par voie réglementaire selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge. Son montant est fixé par décret et révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix* ». Cette détermination par voie réglementaire du montant du RMI et des conditions d'ouverture du droit, conjuguée à la palette des délégations faites aux CAF, y compris pour des décisions d'opportunité, contribue à expliquer que la mission n'a pas

constaté, au cours de ses investigations, de divergences significatives ni dans l'application et l'interprétation de la législation, ni dans l'appréciation des conditions d'ouverture des droits.

En revanche, on observe quelques différences dès lors que le droit n'est pas suffisamment précis (les Bouches-du-Rhône par exemple attendent une décision de la commission départementale de l'aide sociale sur le rejet d'une demande du RMI au motif que la personne avait démissionné de son emploi), qu'il laisse la place à des décisions d'opportunité (évaluation des ressources des travailleurs indépendants) ou qu'il fait d'une disposition une faculté et non une obligation (l'avance d'un demi RMI en cas de non renvoi dans les temps de la DTR).

Au total, les entretiens conduits par la mission ainsi que les travaux menés dans le cadre du groupe sur la gestion de l'allocation ont suggéré que les départements n'étaient pas demandeurs de marges de manœuvre supplémentaires. Le seul souhait exprimé par plusieurs conseils généraux concerne l'instauration d'un délai de carence entre une suspension pour non respect des obligations d'insertion et la réactivation du droit (cf. fiche thématique n°2 sur le contrat d'insertion, outil de suivi du parcours du bénéficiaire).

Cependant, les départements sont en attente de précisions sur certains aspects de la réglementation. Une mention particulière doit être faite à cet égard pour deux problématiques :

- La condition de résidence. Au regard de l'article L.262-1 du code de l'action sociale et des familles, le droit au RMI est ouvert aux personnes résidant effectivement en France, mais aucune condition de durée n'a été précisée. Jusqu'en 2000, l'administration se fondait sur la circulaire DSS/DIRMI n°93-05 du 26 mars 1993 pour apprécier la condition de résidence requise. Dès lors, elle supprimait systématiquement le droit au RMI aux personnes qui effectuaient à l'étranger des séjours courts et répétés si leur durée totale excédait trois mois dans l'année civile. Or, dans un arrêt du 29 mars 2000 (n°205010), le Conseil d'Etat a remis en cause cette pratique en rappelant que la loi n'avait pas fixé de délai et que par cette circulaire, le ministre avait dépassé son champ de compétence. Il convenait par conséquent de préciser par la voie réglementaire la condition de résidence afin de sécuriser les décisions prises par les conseils généraux et garantir une égalité de traitement des bénéficiaires du RMI sur le territoire. Le décret n°2006-1197 du 29 septembre 2006 contient la disposition adéquate¹⁴.
- L'appréciation du droit de séjour des ressortissants communautaires. L'article L.262-9-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) précise que, pour les ressortissants communautaires, le droit au RMI est conditionné à l'existence d'un droit de séjour. Or, le droit de séjour, s'il est inconditionnel pour les travailleurs communautaires, ne l'est pas pour les « simples » citoyens ; ils doivent pouvoir se prévaloir de « *la possession de ressources suffisantes et d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques* » (article L.121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers). L'interprétation de cette

¹⁴ L'article 8 du décret introduit un nouvel article R. 262-2-1 du code de l'action sociale et des familles : « Art. R. 262-2-1. - Pour l'application de l'article L. 262-1, est considéré comme résidant en France la personne qui y réside de façon permanente. » « Est également considéré comme y résidant effectivement le bénéficiaire du revenu minimum d'insertion qui accomplit hors de France un ou plusieurs séjours dont la durée totale n'excède pas trois mois au cours de l'année civile. » « En cas de séjour hors de France de plus de trois mois, soit de date à date, soit sur une année civile, l'allocation n'est versée que pour les seuls mois civils complets de présence sur le territoire. »

disposition étant complexe, les CAF font état de difficultés persistantes dans l'instruction des dossiers individuels et sont dans l'attente d'une note d'information de la part de la DGAS.

1.4 La décentralisation a fourni l'occasion d'ajustements dans les modes d'intervention

1.4.1 Le transfert du RMI n'a pas engendré de réorganisations de grande ampleur

Pour intégrer ces nouvelles responsabilités issues de la loi de décentralisation, les services départementaux n'ont été réorganisés que marginalement. Au niveau du siège, les organigrammes analysés par la mission dans les neuf départements sont divers mais on peut distinguer deux configurations principales :

- le regroupement des compétences relatives au RMI (allocation et insertion) dans une direction au sein d'une direction générale adjointe en charge de la solidarité (Bouches-du-Rhône, Gers, Haute-Loire, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Savoie) ;
- la coexistence de deux directions, l'une en charge de l'allocation et de l'insertion sociale, l'autre de l'insertion professionnelle et du développement économique (Paris, Val d'Oise, Hauts-de-Seine) ; ce découpage pose des exigences fortes de coordination afin de garantir que le public RMI est effectivement pris en compte dans les actions de développement économique.

Au niveau local, la décentralisation a renforcé, dans quelques départements (Pas-de-Calais, Val d'Oise, Savoie), des mouvements de territorialisation engagés antérieurement. Ainsi, le conseil général du Pas-de-Calais procède à une déconcentration de la mise en œuvre des politiques départementales au niveau de neuf territoires. Ceux-ci correspondent aux grandes zones socio-économiques du département et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants. Sur chaque territoire, une maison du département de la solidarité accueille un service local de l'allocation et de l'insertion RMI et une équipe d'animation territoriale. Le périmètre des commissions locales d'insertion (CLI) a été ajusté à celui des intercommunalités.

Les monographies de la DREES sur l'organisation du RMI dans neuf départements suite à la décentralisation (cf. annexe n°5) ont confirmé la diversité des choix d'organisation retenus par les départements et noté que la territorialisation du dispositif apparaissait comme un enjeu important mais investi de manière variable par les conseils généraux.

Les CLI –ainsi que les commissions départementales d'insertion (CDI)- ont été reconfigurées, conformément aux dispositions de la loi du 18 décembre 2003. Il a été mis fin aux coprésidences avec l'Etat et leur composition a été fréquemment resserrée. Les règlements des CLI ont été modifiés pour souligner leur rôle d'animation territoriale et acter que leur avis n'était plus requis pour valider les contrats d'insertion. Dans cette ligne, la mission note une tendance à confier la validation des contrats à une instance administrative (Bouches-du-Rhône, Gers, Haute-Loire, Bas-Rhin, Paris, Val d'Oise). Dans d'autres départements, interviennent des instances électives, généralement des formations restreintes des CLI : commission *ad hoc* avec un élu pour les contrats les plus difficiles en Haute-Loire, commissions locales d'attribution et de validation dans le Pas-de-Calais, bureau de CLI pour les contrats complexes en Savoie.

En termes de moyens humains, la mission n'a pas pu procéder à un recensement de l'évolution des effectifs. La décentralisation de la gestion de l'allocation n'a pas engendré de recrutements importants. En revanche, certains conseils généraux ont pu décider d'accompagner la dynamisation de leur politique d'insertion par l'augmentation du nombre de travailleurs sociaux en charge du suivi des parcours d'insertion.

Pour ce qui est des transferts de personnel en lien direct avec la décentralisation, le nombre de personnes mises à disposition par l'Etat au titre du RMI est très variable, y compris si on le rapporte au nombre de bénéficiaires du RMI. Une enquête menée par la DAGPB auprès des DDASS en 2004 relève que les Préfets ont notifié aux présidents des conseils généraux 468,22 agents, dont 338,71 agents sur emplois et 147,51 agents sur crédits (contractuels, vacataires).

Tableau 2 : Transfert de personnel RMI

	Nombre d'ETP notifiés par le Préfet	Ratio bénéficiaires 2005/ ETP
France métropole	468,22	2374
<i>Dont :</i>		
Bouches-du-Rhône	16,2	4300
Gers	2,15	878
Haute-Loire	2,02	909
Pas-de-Calais	13,15	2960
Bas-Rhin	4,3	3811
Savoie	3,13	2521
Paris	12,44	5030
Val d'Oise	8,98	2080

Source : enquête DAGPB

Les conseils généraux interrogés par la mission à ce sujet ne relèvent pas seulement le nombre limité d'agents mis à disposition mais aussi le caractère provisoire et incertain de la situation. En effet, l'article 104 de la loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales lie le transfert définitif des personnels RMI au transfert des personnels au titre des compétences décentralisées par cette même loi (FAJ, FSL...) ¹⁵. Or, la procédure prévue par la loi du 13 août 2004 est dans une impasse ; en l'absence de convention entre l'Etat et le conseil général, un arrêté interministériel devait être pris, après consultation de la commission nationale de conciliation. Cette dernière s'est séparée sur un constat d'échec lors de la réunion du 5 juillet 2006. Dans ce contexte, les décrets en Conseil d'Etat nécessaires au transfert des personnels RMI ne peuvent pas être pris, laissant les agents concernés dans une situation juridique incertaine. Du point de vue des conseils généraux, si l'Etat continue à rémunérer les agents mis à disposition, il n'a pas encore procédé à la compensation financière des agents sur crédits.

¹⁵ Article 104 de la loi du 13 août 2004 : « VII- Des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités de transferts définitifs des services ou parties de services mentionnés au I et de ceux exerçant les compétences transférées au département par 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. »

1.4.2 La décentralisation a en revanche conduit à la formalisation du partenariat entre les conseils généraux et leurs opérateurs de l'instruction et du suivi

Les différences d'effectifs entre conseils généraux traduisent aussi des choix variés pour la gestion du dispositif du RMI, de la gestion en régie (y compris par le service social départemental) à la délégation de nombreuses missions à des opérateurs externes. Dans ce deuxième cas, la reprise en main de la gestion de l'allocation et de la politique d'insertion a souvent constitué pour les conseils généraux l'occasion de redéfinir et formaliser les partenariats¹⁶. Ces partenariats concernent plusieurs fonctions (instruction, référent, actions d'insertion) et plusieurs acteurs (centres communaux d'action sociale, associations, opérateurs de l'insertion).

La formalisation poursuit plusieurs objectifs :

- la clarification de la répartition des compétences entre le conseil général et ses partenaires ;
- l'homogénéisation de la prise en charge pour une plus grande efficacité et la garantie de l'égalité de traitement entre les usagers ;
- la définition précise des moyens à mettre en œuvre, des objectifs à atteindre et des modalités de financement.

Par exemple, alors que le Bas-Rhin se caractérise de longue date par une délégation de compétences à la Ville de Strasbourg particulièrement poussée en matière de RMI, ce partenariat n'avait jamais été formalisé. Au terme de négociations engagées dès 2002, le conseil général a signé le 19 mars 2005 une convention globale avec la ville de Strasbourg. L'annexe relative au RMI identifie les obligations de la ville pour la gestion du RMI : l'organisation et la gestion administrative de la CLI, la participation au dispositif du département en matière de RMA, la participation à l'élaboration du PDI et l'obligation d'envoi de statistiques et d'échanges d'information.

A la Réunion, le conseil général a redéfini le rôle de l'agence départementale d'insertion (ADI), avec le souci de réaffirmer son propre rôle d'impulsion politique et de recentrer l'agence sur le suivi des parcours d'insertion et le contrôle de l'effort d'insertion (cf. fiche thématique n°5 sur le devenir des agences départementales d'insertion outre-mer).

Dans le Val d'Oise, le conseil général a signé des conventions avec les CCAS du département ; celles-ci reposent sur un cahier des charges détaillé avec une définition des procédures, la mise à disposition d'outils, la formalisation d'un bilan annuel et la fixation des modalités et tarifs de financement.

A Paris, des cahiers des charges ont été établis pour les associations chargées du suivi spécialisé de bénéficiaires du RMI. A cette occasion, les objectifs et les modalités de ce suivi ont été précisés (fréquence de rencontre du référent tous les deux mois).

¹⁶ Les neuf monographies départementales de la DREES ont également montré que la décentralisation avait offert l'occasion de remettre à plat et préciser les partenariats avec l'ensemble des opérateurs (organismes payeurs, CCAS, etc.). cf. annexe n°5

Enfin, la rénovation des modes d'intervention des départements a pu se traduire par la recherche d'une meilleure articulation entre suivi social et suivi emploi, alors que « la polyvalence professionnelle qu'exige le suivi des bénéficiaires ne va pas de soi »¹⁷.

Outre des chargés de l'insertion professionnelle, recrutés par quelques conseils généraux (Bouches-du-Rhône, Gers), ce sont généralement des conseillers ANPE, financés par les départements, qui sont responsables du suivi professionnel. Certains départements (Haute-Loire, Savoie) ont fait le choix de maintenir ces conseillers dans les agences locales pour l'emploi, pour s'assurer de leur accès aux outils de l'ANPE. D'autres départements (Bouches-du-Rhône, Gers, Pas-de-Calais, Paris, Val d'Oise) ont préféré intégrer les conseillers ANPE détachés auprès d'eux dans leurs services, afin de constituer des équipes de référents pluridisciplinaires. Par ailleurs, dans de nombreux départements, on note un partenariat renforcé avec les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), sur des groupes ciblés ou des territoires, pouvant intégrer, comme à Marseille, une large délégation du suivi professionnel.

La mise en place à Paris des espaces insertion est à cet égard emblématique. En effet, la présence dans ces lieux d'équipes pluridisciplinaires permet d'offrir aux nouveaux entrants une prise en charge globale assurée par un binôme référent social / référent professionnel. Par ailleurs, on constate un phénomène d'acculturation, sans que les référents ne perdent pour autant de vue la spécificité de leur métier.

1.5 Les départements définissent de nouvelles stratégies d'insertion

Dans un premier temps, les conseils généraux ont dû traiter en priorité les problèmes de transition liés à la décentralisation. La définition d'une nouvelle politique d'insertion et sa formalisation dans un PDI ont par conséquent été menées à des rythmes très différents selon les départements. Certains n'avaient pas élaboré de nouveau PDI à l'été 2006 (Haute-Loire, Bas-Rhin), d'autres ont adopté un nouveau PDI sans rupture avec la stratégie antérieure (Bouches-du-Rhône, Pas-de-Calais, Savoie, Paris). Une dernière catégorie de départements a choisi de réviser fondamentalement ses pratiques (Gers, Val d'Oise) :

- Dans le Gers, la construction du PDI se caractérise, d'une part, par l'importance accordée aux diagnostics élaborés par les CLI et à la concertation avec les partenaires et, d'autre part, par le passage explicite d'une logique de subvention de l'offre d'insertion existante à une logique d'appel à projets.
- Dans le Val d'Oise, le conseil général s'est engagé dans un processus dit de « re-fondation » de la politique d'insertion. A partir d'un recueil de la parole des usagers et de la concertation menée avec les acteurs de l'insertion dans de nombreux groupes de travail, une nouvelle commande publique a été définie autour de trois types de parcours d'insertion.

De manière générale, la mission a remarqué la faiblesse de l'articulation entre les PDI et les actions des CLI : les PDI ne sont que rarement nourris par un recensement à la fois des besoins et de l'offre d'insertion disponible fourni par les CLI ; à l'inverse, les CLI peinent à exercer leur rôle d'animation territoriale pour une mise en œuvre efficace des orientations du PDI.

¹⁷ Les monographies de la DREES insistent sur la pluralité des profils des référents et les difficultés d'articulation de l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires, cf. annexe n°5.

Quelles que soient leurs modalités d'élaboration, les PDI reflètent la priorité accordée à l'insertion professionnelle et au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI. Cette orientation des politiques d'insertion peut s'expliquer notamment par la responsabilisation financière des conseils généraux et leur souci de limiter la progression des dépenses d'allocation.

2. La dynamisation des politiques d'insertion reste encore incertaine

Les conseils généraux disposaient déjà de la compétence relative à l'insertion des bénéficiaires des RMI mais le dispositif n'incitait ni à une rationalisation des dépenses, compte tenu de l'existence d'une obligation de moyens (17% des dépenses d'allocation), ni à une recherche active de solutions de sortie pour les bénéficiaires (puisque les dépenses d'allocation étaient à la charge de l'Etat). On pouvait donc escompter de la mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2003 une dynamisation des politiques d'insertion.

La mission a relevé des initiatives intéressantes mais celles-ci se heurtent aux contraintes budgétaires, aux insuffisances de l'offre d'insertion et des outils d'évaluation des besoins ainsi qu'à l'existence de freins à l'insertion professionnelle. Au total, les effets directs de la décentralisation sur la situation des bénéficiaires eux-mêmes apparaissent encore faibles.

2.1 Le fléchissement de l'effort budgétaire en matière d'insertion représente un risque réel mais difficile à étayer

Prenant acte de la fin de l'obligation pour les conseils généraux d'affecter l'équivalent de 17% des dépenses d'allocation à l'insertion, la mission a constaté des différences significatives dans l'effort budgétaire que les conseils généraux consentent en matière d'insertion. Dans les départements visités, il varie aussi bien en termes de dépenses d'insertion par rapport aux dépenses d'allocation (de 12,1% en Haute-Loire à 21,9% dans le Gers) qu'en termes de dépenses d'insertion par bénéficiaire (de 484 € en Haute-Loire à 949 € dans le Gers). Les écarts sont encore plus significatifs sur l'ensemble des départements (voir tableau entier en annexe) : de 403 € par allocataire en Haute-Garonne à 1132 € en Seine-Saint-Denis.

Tableau 3 : Les dépenses d'insertion en 2004

	Dépenses d'allocation	Dépenses d'insertion	Ratio dép. insertion/dép. allocation ¹⁸	Dépenses d'insertion par bénéficiaire
France entière	5 395 837 757	857 666 228	15,9%	712
<i>Dont :</i>				
Bouches-du-Rhône	324 100 397	52 967 943	16,3%	743
Gers	8 528 426	1 870 641	21,9%	949
Haute-Loire	6 909 020	834 041	12,1%	484
Pas-de-Calais	159 899 987	23 623 203	14,8%	651
Bas-Rhin	70 102 468	9 547 753	13,6%	666
Savoie	14 611 427	2 739 637	18,7%	786
Paris	266 495 407	45 258 726	17,0%	789
Val d'Oise	77 230 237	11 881 056	15,4%	716
Réunion	362 639 719	52 453 000	14,5%	702

Source : DREES, rapport statistique 2004

En revanche, il est beaucoup plus délicat de qualifier l'évolution, depuis la mise en œuvre des dispositions de la loi du 18 décembre 2003, à la fois des dépenses d'insertion et des écarts

¹⁸ Ce ratio ne correspond pas exactement à l'obligation de moyens qui existait antérieurement, puisqu'il fallait rapporter les dépenses d'insertion aux dépenses d'allocation de l'année précédente, mais est donné à titre indicatif.

entre départements. En effet, le périmètre des dépenses d'insertion a pu changer d'une année à l'autre (comptabilisation des frais de structure ou pas) et peut varier d'un département à l'autre.

Ces variations s'expliquent par de nouvelles méthodes d'imputation, liées à la conjonction entre la disparition de l'obligation de financement à hauteur de 17 % de l'allocation et la modification de la nomenclature budgétaire (passage à la M 52). Sous le régime de l'obligation de financement à 17 %, les départements pouvaient imputer au budget d'insertion des frais de structure ou d'administration générale qu'ils n'ont plus aujourd'hui le même intérêt à y rattacher. Par ailleurs, un certain nombre de recrutements contractuels spécifiques (par exemple des emplois de médecins affectés à des actions de santé RMI) ont pu être réintégré sur des comptes ordinaires de charges de personnel. Enfin, des actions collectives centrées sur des bénéficiaires du RMI sans leur être exclusivement réservées ont pu être ré-imputées sur les lignes fonctionnelles afférentes au champ de l'action : santé, logement, action culturelle, etc. A la Réunion, la redéfinition du rôle de l'ADI s'est accompagnée d'une redistribution des crédits relatifs au logement, à la santé et à l'accompagnement social entre imputations directes au budget du département et imputations au budget de l'ADI.

Dans ce contexte, la mission ne peut se fonder que sur un faisceau d'indices pour mettre en lumière une tendance au fléchissement des dépenses d'insertion :

- selon les données de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)¹⁹, les dépenses d'insertion ont augmenté entre 2000 et 2003, passant de 550 à 630 millions € (+14,5%), puis ont baissé entre 2003 et 2005, de 630 à 550 millions € (- 12,7%), alors que les dépenses d'allocation progressaient sur 2004 et 2005 ;
- selon les données budgétaires recueillis dans les neuf départements visités, la mission a mis en évidence une baisse des dépenses d'insertion tant en valeur absolue que relative dans six des neuf départements visités. Cependant, cette baisse a été expliquée en partie par de nouvelles méthodes d'imputation ainsi que la rationalisation des dépenses (sélection des actions d'insertion). Au total, les budgets d'insertion sont apparus peu lisibles et ne décrivant pas toujours les orientations stratégiques retenues par le conseil général.
- selon l'annexe 3 du Document de politique transversale (DPT) relatif à l'inclusion sociale²⁰, rattaché au projet de loi de finances de 2007, les dépenses d'insertion des départements ont diminué de 7% en 2005.

La mission prend acte de l'impossibilité de comparer précisément les dépenses d'insertion avant et après la décentralisation. En revanche, elle juge primordial de suivre pour l'avenir, sur des bases et des séries homogènes, l'effort financier des départements à partir des premiers exercices post-décentralisation (2004 / 2005). En effet, il ne s'agit pas seulement de donner aux conseils généraux les moyens de comparer leurs efforts d'insertion et à l'Etat de les suivre, mais aussi de répondre à une exigence de transparence et de possibilité de contrôle démocratique par les électeurs locaux. Par ailleurs, il apparaît important de pouvoir rendre compte au niveau européen des efforts accomplis par la France dans le domaine de la lutte contre les exclusions.

¹⁹ ODAS, « Action sociale 2005 : la décentralisation à l'épreuve des faits », *La lettre de l'ODAS*, juin 2006.

²⁰ L'annexe 3 a pour vocation de recenser les dépenses hors Etat concourant à la politique de lutte contre les exclusions.

2.2 Les progrès dans la construction de parcours d'insertion sont encourageants

Les départements avaient déjà en charge le suivi des bénéficiaires, de l'instruction à la contractualisation. Néanmoins, la loi du 18 décembre 2003, en donnant aux conseils généraux la responsabilité entière de l'ensemble du dispositif RMI, leur fournit une incitation renouvelée pour que le suivi et la définition d'un parcours d'insertion se traduise *in fine* par une sortie durable du dispositif. La loi a par ailleurs précisé le principe du référent (même si celui-ci existait déjà souvent dans les faits). La décentralisation a en cela renouvelé les approches du suivi des bénéficiaires et les réflexions sur le contrat d'insertion.

2.2.1 Le suivi des bénéficiaires semble redynamisé depuis la décentralisation

2.2.1.1 Les modalités de l'instruction sont très variées et adaptées aux contextes locaux

L'organisation de l'instruction est souvent restée identique après la décentralisation (Gers, Haute-Loire, Bas-Rhin, Savoie, Val d'Oise). On note dans quelques départements des évolutions à la marge (ajout de la CAF comme instructeur dans le Pas-de-Calais) ou de plus grande ampleur. Les Bouches-du-Rhône ont revu complètement le dispositif d'accueil et d'instruction en confiant à la CAF les anciennes fonctions d'instruction dévolues aux maisons de la solidarité du conseil général ; Paris poursuit la réorganisation, initiée en 2001, de son dispositif autour d'un accueil unique des nouveaux bénéficiaires dans les espaces insertion.

Les choix d'organisation de l'instruction sont très variés entre la délégation à de nombreux organismes (services sociaux départementaux, CCAS, associations agréées, CHRS, CAF, MSA, etc.), avec une spécialisation de fait (CCAS pour les isolés, services sociaux départementaux plutôt pour les familles, etc.), ou la centralisation entre les mains de peu d'instructeurs. Chaque modalité présente ses propres avantages et inconvénients. La délégation à de nombreux organismes permet peut-être de mieux coller à la diversité des publics et des besoins, mais les modalités d'organisation sont plus exigeantes pour le pilotage par le conseil général. Au contraire, la « centralisation » de l'instruction se rapproche du guichet unique et facilite l'harmonisation de la prise en charge.

En matière d'instruction, on note par ailleurs une double évolution, un peu paradoxale. D'une part, hormis quelques départements ayant maintenu l'instruction sociale traditionnelle (Gers, Haute-Loire), la phase d'instruction devient de plus en plus administrative afin de décharger les travailleurs sociaux (Savoie, Paris). D'autre part, se profile dans plusieurs départements, la volonté d'intégrer la phase d'instruction comme première étape du parcours d'insertion. A Paris et dans l'Hérault, l'instruction de la demande de RMI est l'occasion d'une pré-orientation du bénéficiaire (par le biais d'une fiche de liaison), sans que cette première étape prenne la forme d'un contrat. A Strasbourg, ce sont les sessions d'information collective qui constituent l'occasion de présenter un premier contrat aux bénéficiaires. Dans le Val d'Oise, un premier contrat d'insertion, le « contrat départ » est signé avec le bénéficiaire, simultanément à l'instruction de la demande de RMI. Ce contrat stipule qu'en sollicitant le RMI, le demandeur s'engage à prendre rendez-vous avec le référent désigné et à participer aux actions ou activités définies avec lui. Le Val d'Oise a par ailleurs affiché son choix de

garantir la continuité entre l'instructeur et le référent (généralement, les deux fonctions sont assumées par la même personne). A cet égard, les caisses de la MSA offrent également une forte continuité entre l'instruction et le suivi, l'instruction pouvant être l'occasion d'un premier bilan social et économique de l'exploitation agricole.

Au total, la mission observe qu'en dépit de ces initiatives, le délai de trois mois fixé par la loi pour la signature du contrat d'insertion n'est fréquemment pas respecté.

2.2.1.2 Les conseils généraux mettent l'accent sur la contractualisation

Même si l'on reste bien loin d'un contrat d'insertion pour chaque bénéficiaire (moyenne nationale de 52% fin 2005) et en dépit de fortes disparités entre départements (et entre CLI), on peut constater une volonté générale d'augmenter les taux de contractualisation (cf. fiche thématique n°2 sur le contrat d'insertion, outil de suivi du parcours du bénéficiaire). Le conseil général du Bas-Rhin, par exemple, a fixé comme objectif à la ville de Strasbourg une augmentation du taux de contractualisation ; à partir d'un niveau très faible (17%), celui-ci a effectivement doublé en deux ans.

Cette tendance témoigne de l'intérêt que les conseils généraux trouvent dans l'outil du contrat d'insertion. En effet, celui-ci permet de formaliser les engagements réciproques du département et du bénéficiaire, d'inscrire les actions d'insertion dans la durée et dans l'articulation et la cohérence les unes avec les autres. Par ailleurs, le contrat constitue un support pour évaluer le travail des référents, que ce soit des agents départementaux ou des salariés d'opérateurs conventionnés avec le conseil général. En Haute-Loire, la contractualisation étant affirmée comme une priorité historique du conseil général, l'outil est totalement intégré dans les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux ; ceux-ci estiment que le contrat d'insertion peut être vécu par les bénéficiaires comme créateur de lien social.

Tableau 4 : Les taux de contractualisation à l'été 2006

Bouches-du-Rhône	62%
Gers	57%
Haute-Loire	80%
Pas-de-Calais	57%
Bas-Rhin	43%
Savoie	49%
Paris	33%
Val d'Oise*	38%
La Réunion	61%

Source : données recueillies par la mission IGAS

* Les contrats départ ne sont pas comptabilisés.

2.2.1.3 Les conseils généraux cherchent à adapter les parcours d'insertion à la diversité des bénéficiaires

Compte tenu de la forte hétérogénéité des bénéficiaires du RMI, les conseils généraux ont pris conscience de la nécessité de différencier les parcours d'insertion. Une première différenciation est obtenue par le choix des référents. Alors que certains départements continuent à privilégier le suivi social traditionnel par les travailleurs sociaux des services instructeurs (Gers, Haute-Loire, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Savoie, Val d'Oise), d'autres font

appel à des référents professionnels (Bouches-du-Rhône, Paris). Le critère retenu pour l'orientation est la plus ou moins grande proximité de l'emploi.

En outre, plusieurs initiatives ont été prises pour confier des populations ciblées à des opérateurs externes. A Paris, outre cinq marchés « généralistes », trois marchés d'accès direct à l'emploi ont été passés pour confier à des opérateurs privés le suivi et l'aide au retour à l'emploi de publics particuliers : femmes ; cadres seniors et jeunes diplômés ; bénéficiaires proches du retour à l'emploi. Par ailleurs, une cellule d'appui artistes offre un appui spécialisé aux référents RMI pour l'élaboration de projets d'insertion artistiques ou culturels.

Le conseil général du Val d'Oise est allé plus loin dans la logique de différenciation, en définissant, à partir d'une étude des bénéficiaires du département, trois types de parcours : parcours spécifique emploi, parcours spécifique santé et parcours personnalisés. Des appels d'offre ont été lancés sur la base des besoins ainsi identifiés.

2.2.1.4 Les conseils généraux sont plus attentifs au respect par les bénéficiaires de leurs obligations d'insertion

Enfin, la mission a noté la volonté de plusieurs conseils généraux de renforcer le contrôle des obligations liées au contrat d'insertion. A Paris, les procédures concernant la suspension de l'allocation ont été formalisées et sont mises en œuvre dès lors que les bénéficiaires n'accomplissent pas les démarches d'insertion prévues par la loi. Dans les Bouches-du-Rhône, tous les bénéficiaires sans contrat d'insertion depuis plus de six mois sont systématiquement recensés et convoqués par un des contrôleurs du conseil général, recrutés à cet effet. Le conseil général de la Réunion souhaite également développer des contrôles portant sur l'effort d'insertion des bénéficiaires ; le PDI 2006 prévoyait la mise en œuvre de 15000 contrôles et la création d'un corps de contrôle au sein de l'agence départementale d'insertion.

Par ailleurs, les départements des Bouches-du-Rhône et de Paris ont entrepris des « opérations de recontact » des bénéficiaires présents depuis de nombreuses années dans le dispositif et sans contrat. Ces opérations poursuivent à la fois un objectif de contrôle et un objectif d'activation des mesures de suivi et d'insertion pour des bénéficiaires « perdus de vue ». Le bilan de ces opérations est apparu positif, de nombreux bénéficiaires exprimant leur satisfaction de faire l'objet de l'attention et d'un suivi par le conseil général. Certes, on ne peut exclure qu'une partie des bénéficiaires suspendus ou radiés à la suite de ces opérations fût dans une situation de détresse sociale telle qu'elle n'ait pu accomplir les démarches nécessaires. Cependant, la mission n'a pas eu connaissance de tels phénomènes.

2.2.2 Cependant ces évolutions positives rencontrent des limites

2.2.2.1 Les outils d'évaluation du besoin d'insertion des bénéficiaires du RMI font défaut

Premièrement, les conseils généraux manquent d'outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité des personnes en parcours d'insertion. Certes, plusieurs départements ou opérateurs se sont engagés dans ce type de démarches. Le conseil général du Val d'Oise, par exemple, s'efforce de mettre au point un guide d'entretien susceptible d'aider le référent à

orienter le bénéficiaire vers le type de parcours le plus adapté. Dans le Gers, l'association REGAR a défini des indicateurs pour mesurer l'acquisition de compétences par les salariés en chantiers d'insertion. Cependant, les initiatives restent éparses et souvent d'ambition limitée. L'enquête organisée en 2006 par le club insertion du réseau IDEAL sur l'insertion sociale décrit les « indicateurs de performance » utilisés pour l'évaluation des actions d'insertion ; ceux-ci se limitent souvent à des indicateurs de moyens (nombre de personnes accueillies...).

Dans ce contexte, la mission juge utile que soit organisée une mutualisation des outils existants et qu'une réflexion sur des indicateurs d'autonomie et d'employabilité soit menée au niveau national, en concertation avec tous les acteurs concernés (cf. fiche thématique n°3 sur la définition d'outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité). En effet, une telle démarche non seulement répondrait à une préoccupation d'économies d'échelle mais par ailleurs permettrait d'homogénéiser les outils utilisés, à des fins de comparabilité entre opérateurs d'un même département et entre départements.

L'utilisation qui pourrait être faite de tels indicateurs est de plusieurs ordres :

- évaluation des besoins des bénéficiaires à leur entrée dans le dispositif et mesure des progrès accomplis tout au long du parcours d'insertion (sans se cantonner à l'employabilité mais en prenant en compte l'autonomie globale de la personne) ;
- planification des actions d'insertion en fonction des besoins identifiés ;
- évaluation par le conseil général des actions d'insertion inscrites au PDI ;
- comparaison entre départements de l'efficacité des actions d'insertion mises en place, dans une perspective de parangonnage et d'échange de bonnes pratiques.

2.2.2.2 L'offre d'insertion est insuffisamment pilotée pour rencontrer exactement les besoins des bénéficiaires

Deuxièmement, la structure de l'offre ne permet pas toujours de répondre à la diversité des besoins, soit que cette offre est répartie de manière inégale sur le territoire (problème des territoires ruraux, faiblement maillés par les transports en commun), soit qu'elle ne comporte pas toutes les actions d'insertion nécessaires (logement, santé, lutte contre l'illettrisme). Les neuf monographies départementales de la DREES ont d'ailleurs relevé la préoccupation des conseils généraux pour le renforcement et la rationalisation de l'offre d'insertion.

Le rôle du conseil général est alors de susciter l'offre adaptée aux besoins. La démarche autour du PDI du conseil général du Gers apparaît à cet égard exemplaire, comme l'illustre le projet ASTER. Construit de manière partenariale afin de répondre aux besoins identifiés dans le pays de l'Armagnac, le projet ASTER associe plusieurs opérateurs et offre un parcours d'insertion du chantier école à l'accompagnement dans l'emploi (cf. fiche thématique n°4 sur la structuration de l'offre d'insertion).

Cependant, les conseils généraux se heurtent à l'enchevêtrement de compétences dans certains domaines. En matière de logement en particulier, ils sont tributaires des politiques menées par l'Etat, les communes et EPCI. Ils ne peuvent alors intervenir que de façon supplétive. Ainsi, Paris abonde les allocations logement pour les bénéficiaires du RMI signataires d'un contrat d'insertion. Cette « allocation logement complémentaire » est déterminée en fonction du loyer, de l'allocation CAF et du nombre de personnes à charge. Dans les Bouches-du-Rhône, les différentes collectivités publiques concernées (communes, Etat, conseil général) ont engagé un dialogue sur la question, notamment lors de la tenue, en juin 2006, d'une conférence sur le logement. A la Réunion, le département mène des actions

novatrices en matière d'amélioration de l'habitat précaire, de développement de l'offre de logement très social ainsi que d'accès au logement intermédiaire et à la propriété, dans un cadre très articulé avec les interventions de l'Etat. Les actions de l'Etat et du département sont en effet coordonnées dans un plan départemental de cohésion sociale.

2.3 La priorité affichée à l'insertion professionnelle se heurte à plusieurs freins

2.3.1 Les conseils généraux ont mis en place des actions variées et innovantes pour traduire leur priorité pour l'insertion professionnelle

La priorité accordée par les conseils généraux à l'insertion professionnelle se traduit dans les orientations de politique générale (PDI) ainsi que dans les budgets d'insertion. S'il reste difficile d'avoir une vision exacte de l'affectation des crédits aux actions d'insertion des départements, la mission note une réelle prépondérance des dépenses d'insertion professionnelle (jusqu'à 85% environ en Haute-Loire). Selon l'enquête du réseau IDEAL sur l'insertion sociale, la part du budget insertion sociale dans le budget insertion est en moyenne de 26%.

Compte tenu de la grande diversité des actions d'insertion professionnelle observées par la mission lors de ses investigations, elle ne souhaite pas en faire un inventaire exhaustif mais présenter quelques actions intéressantes et novatrices, qui traduisent la priorité donnée dans les PDI à l'insertion professionnelle.

- Des actions d'accompagnement vers et dans l'emploi :

En matière de promotion et d'accompagnement des personnes en CI-RMA, le conseil général de Savoie a mis en place un dispositif conséquent. L'agence économique de Savoie est responsable de la prospection des entreprises et du recensement des qualifications des bénéficiaires. Un référent RMA, désigné par un prestataire sélectionné par le conseil général sur appel d'offre, est, pour sa part, chargé de l'accompagnement dans l'emploi : il doit être présent à la prise de poste, gère l'environnement social du salarié (problèmes de mobilité, de garde d'enfant) et s'assure de sa professionnalisation. Le Bas-Rhin a mis en place un dispositif similaire d'accompagnement des bénéficiaires en CI-RMA par un référent du conseil général.

En matière d'accompagnement renforcé vers l'accès à l'emploi, plusieurs conseils généraux ont passé des marchés avec des opérateurs spécialisés. Le conseil général des Bouches-du-Rhône a non seulement conventionné en 2005 avec l'ANPE pour l'accompagnement renforcé de 750 bénéficiaires mais aussi avec la chambre de commerce et d'industrie de Marseille pour un parcours d'accès à l'emploi pour 1000 bénéficiaires. Le département des Hauts-de-Seine a signé un marché de placement avec l'opérateur australien INGEUS, portant sur l'accompagnement à l'emploi sur trois ans de 6500 personnes, présentes dans le dispositif depuis plus de deux ans.

- Un investissement des conseils généraux pour la promotion des bénéficiaires du RMI auprès des employeurs

En matière de promotion du contrat d'avenir, le conseil général du Val d'Oise a choisi de prospecter de manière ciblée les établissements conventionnés avec lui (établissements pour adultes handicapés et maisons de retraite), en leur proposant de supporter la part résiduelle liée au recrutement de personnes en contrat d'avenir. 47 postes ont pu ainsi *in fine* être validés. En outre, l'assemblée départementale a décidé de recruter 290 personnes en contrats aidés, 80 dans ses services et 210 dans les collèges, avec pour objectif leur titularisation au terme du contrat.

En matière d'articulation entre insertion et développement économique local, les initiatives sont globalement timides et éparées. On peut mentionner, à Paris, l'invitation des bénéficiaires du RMI au forum pour l'emploi ou, dans le Pas-de-Calais, les efforts de recours aux clauses d'insertion sociale dans les marchés publics (articles 14 et 30 du code des marchés publics).

- Des actions pour soutenir les projets individuels de retour à l'emploi

En matière d'aide à la création d'entreprises, dans le Pas-de-Calais, un groupement d'intérêt public, dénommé Inseraction 62, gère un fonds de garantie de premier niveau réservé aux bénéficiaires du RMI ; 86 entreprises ont été aidées à ce titre en 2005. Par ailleurs, Inseraction 62 a reçu un mandat de gestion pour les fonds du programme EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles), partagé avec l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) et les plates-formes d'initiatives locales pour l'emploi.

Au plan national, la mise en œuvre du contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE), institué par la loi n°2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique, et qui permet notamment d'assurer la protection sociale et la couverture chômage des bénéficiaires pendant toute la durée de ce contrat, y compris lorsque débute son activité économique, pourrait contribuer à une relance de ce type d'initiatives.

En matière d'aide à la mobilité, le conseil général du Pas-de-Calais a mis en place un fonds départemental d'aide à la mobilité de 450 000 € chargé de financer des permis B pour des bénéficiaires inscrits dans des parcours d'insertion impliquant une mobilité accrue, des aides individuelles à la mobilité ou le soutien à des actions collectives innovantes (taxis sociaux, transports à la demande avec le nécessaire réseau de mise en relation, location / achat de deux roues, ateliers mobylette, auto-écoles sociales...).

Certains départements (Savoie, par exemple) se préoccupent du soutien qui peut être apporté aux mères de famille engagées dans une action de formation, recrutées sur un contrat aidé ou inscrites dans un autre parcours d'insertion professionnelle. C'est une question cruciale, puisque les responsabilités familiales, avant les problèmes de mobilité et les difficultés de santé, constituent l'un des principaux obstacles à l'engagement dans la recherche d'emploi. Une étude de la DARES de septembre 2004²¹ met en lumière le poids des contraintes familiales dans la non inscription à l'ANPE. Parmi les bénéficiaires du RMI qui ne travaillent pas et qui ne sont pas inscrits à l'ANPE, plus des deux cinquièmes disent ne pas rechercher

²¹ DARES, « Les bénéficiaires du RMI non inscrits à l'ANPE », *Premières synthèses*, n°40.3, septembre 2004.

d'emploi pour des raisons familiales ou personnelles, soit deux fois plus que les allocataires inscrits. Ce sont pour 87 % des femmes avec un ou plusieurs enfants à charge, seules ou en couple. Pour ces mères, l'aide à la recherche d'emploi et à la conduite d'un projet d'insertion appelle le développement et la diversification d'actions de soutien : aides financières complémentaires, mobilisation de solidarités de voisinage, expérimentation de formules de garde adaptées, en partenariat avec les communes ou leurs regroupements, les CAF et les caisses de MSA ainsi que les ASSEDIC.

- Le soutien apporté aux structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE).

Les conseils généraux financent les SIAE à deux titres (subventions aux structures et financement des contrats d'avenir) et cherchent à s'investir dans leur pilotage. Certains départements se concertent avec l'Etat, dans le cadre des conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), pour élaborer des cahiers des charges communs. Dans le Pas-de-Calais, une convention tripartite entre le conseil général, l'Etat et les neuf PLIE coordonne les interventions et les financements des SIAE autour d'objectifs communs en matière de qualification des personnes en chantier d'insertion. Enfin, le projet de charte de fonctionnement des CDIAE, lancé par la DGEFP, pourrait contribuer à une meilleure prise en compte du rôle des conseils généraux.

2.3.2 Des freins sérieux au succès des actions d'insertion professionnelle subsistent toutefois

2.3.2.1 Le partenariat entre les conseils généraux et l'ANPE n'est pas stabilisé

La plupart des départements (60 environ) ont conclu une convention avec l'ANPE, concernant la mise à disposition d'agents ANPE spécialisés dans l'accompagnement de bénéficiaires RMI (généralement, le conseil général a repris à son compte le financement qui était accordé, avant la décentralisation, par l'Etat) ou des services spécifiques (diagnostics emploi, accompagnement renforcé...). Les Bouches-du-Rhône ont par ailleurs prévu la transmission systématique des projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE), qui constituent alors le contrat d'insertion ou son volet emploi lorsque d'autres mesures sont nécessaires. La mission a jugé cette disposition intéressante et préconise qu'elle soit utilisée de manière plus systématique par les conseils généraux.

On pourrait s'attendre à ce que ces conventions se traduisent par une augmentation du taux d'inscription des bénéficiaires du RMI à l'ANPE, or celui-ci reste bas (34,4%) et stable depuis plusieurs années.

Par ailleurs, le positionnement de l'Agence, entre service public et opérateur « banalisé », ne paraît pas clarifié aux yeux de nombreux conseils généraux. Les conseils généraux cherchent à articuler au mieux le suivi de droit commun²² réservé à tout demandeur d'emploi, qu'il soit ou non bénéficiaire du RMI, et le suivi spécifique pour ce public qu'ils délèguent à l'Agence de façon supplémentaire et rémunérée.

²² D'autant plus que le suivi de droit commun est modifié par l'application de la convention du 5 mai 2006, signée avec l'Etat et l'UNEDIC, et la mise en place des trois parcours et du suivi mensuel personnalisé.

Ces incertitudes se reflètent dans la diversité des partenariats observés par la mission, selon que les conseils généraux ont choisi :

- de garder l'ANPE comme opérateur exclusif de leur politique de l'emploi (Haute-Loire, Pas-de-Calais) ;
- de rompre avec l'ANPE et créer leur propre service de prospection et de placement (Bas-Rhin) ;
- de mettre à profit l'ouverture du marché du placement par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale pour mettre l'ANPE en concurrence sur l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi (Bouches-du-Rhône, Paris, Val d'Oise).

Si l'accord cadre signé entre l'ADF et l'ANPE le 6 décembre 2005 a contribué à clarifier l'offre de service de l'Agence, elle ne répond pas à toutes les attentes des conseils généraux. Par exemple, elle n'autorise pas, pour les conventions signées entre l'Agence et les conseils généraux, de clauses de rémunération au résultat, le financement devant se faire sous forme de subvention. Cela s'est traduit par un retour en arrière pour certains conseils généraux, qui ont dû renoncer aux clauses de financement au résultat préexistantes (Savoie).

Il y a sans doute place pour une évolution pragmatique et progressive intégrant des modalités de financement sur objectifs. Une part des financements attribués pourrait être conditionnée à quelques objectifs hiérarchisés, en terme de résultats (accès à l'emploi), de mise en œuvre de mesures identifiées (les bilans ou les accompagnements les plus lourds ou des opérations complexes en direction des recruteurs) ou de production de données ne relevant pas de sous-produits des systèmes de gestion et d'information internes. Les conventions devraient par ailleurs spécifier un objectif de référence en matière d'inscription comme demandeurs d'emploi et de transmission de PPAE.

2.3.2.2 Le nombre et la concurrence entre contrats aidés est préjudiciable au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI

La redéfinition des stratégies d'insertion professionnelle par les conseils généraux a été concomitante avec la reconfiguration des contrats aidés par le plan de cohésion sociale (y compris du CI-RMA). Ce facteur de contexte a engendré plusieurs types de difficultés pour l'insertion des bénéficiaires du RMI.

En effet, les conseils généraux se heurtent à la réticence des employeurs potentiels, publics et privés, à la fois découragés par l'instabilité des dispositifs et enclins à privilégier aux bénéficiaires du RMI d'autres publics et contrats (CAE ou CIE, plutôt que CA ou CI-RMA). Dans plusieurs départements, on constate des phénomènes de saturation pour les employeurs publics et associatifs, sollicités depuis de nombreuses années.

En outre, la montée en charge des CI-RMA et CA a été lente, alors que la décrue de la part des bénéficiaires du RMI dans les CIE (de 17,9% en 2004, en flux, à 10,7% en 2005 et 8,8% en juin 2006) et dans les CAE (de 34,4% en 2004 dans les CES/CEC à 15,5% en 2005 et 9,1% en juin 2006 dans les CAE) a été rapide, notamment sous l'effet des instructions données par la DGEFP selon lesquelles les bénéficiaires du RMI n'ont plus vocation à rentrer en CAE ou CIE²³. Le volume total de contrats aidés destinés à des bénéficiaires du RMI a

²³ Circulaire DGEFP n°2006/20 du 3 Juillet 2006 relative au redéploiement des contrats aidés au deuxième semestre 2006 (CAE, CIE et CA) : « Vous vous attacherez à orienter systématiquement en contrat d'avenir ou

ainsi considérablement diminué entre 2004 et 2005 (-19%, soit une diminution de près de 26000 entrées).

Tableau 5 : Nombre de bénéficiaires du RMI en mesure active de retour à l'emploi

Au 30 juin 2006	Nombre de CA (RMI)	Nombre de CI-RMA	Taux d'intéressement*
France entière	32 872	7 969	11,0%
<i>Dont :</i>			
Bouches-du-Rhône	978	406	9,0%
Gers	133	-	17,2%
Haute-Loire	137	43	16,1%
Pas-de-Calais	1584	155	9,4%
Bas-Rhin	168	238	11,7%
Savoie	132	109	17,5%
Paris	793	0	10,3%
Val d'Oise	89	33	10,1%
La Réunion	2 556	509	7,0%

Source : CNAF/DREES

* Taux d'intéressement : nombre de foyers bénéficiaires du RMI avec droit versable et dont au moins un membre est en intéressement, rapporté au nombre total de foyers bénéficiaires du RMI.

Plusieurs difficultés expliquent la montée en charge tardive et progressive des contrats aidés (cf. fiche thématique n°6 sur l'accès des bénéficiaires du RMI aux contrats aidés), en particulier :

- le surcoût lié à l'activation de l'allocation, puisque le montant forfaitaire versé par le conseil général correspond à un RMI pour une personne seule à taux plein (433 €) alors que le montant moyen en métropole est inférieur (377 €) ; des réflexions sont en cours pour limiter ce surcoût : l'attribution d'une partie du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion en fonction du nombre de mesures de retour à l'emploi va dans ce sens ;
- la concurrence faite au CI-RMA par le CIE et au CA par le CAE ; CIE et CAE concernent des publics différents, moins stigmatisés que les bénéficiaires du RMI ;
- le taux de rupture très élevé pour le CI-RMA ; l'accompagnement dans l'emploi par des référents RMA est à cet égard identifié comme un facteur de succès du dispositif.

Au delà du nombre de contrats aidés qui sont prescrits aux bénéficiaires du RMI, se pose la question de leur efficacité. Or, à cet égard, la mission n'a pu recueillir de données :

- ni au plan national : les indicateurs du programme LOLF « accès et retour à l'emploi » (mission travail et emploi) ne sont pas encore renseignés²⁴ ; ils ne concernent, en outre, que l'insertion dans l'emploi durable et ne reflètent donc que partiellement la diversité des trajectoires suivies ;
- ni au plan local : la mission n'a pas eu connaissance d'outils de mesure de la manière dont les contrats aidés s'insèrent dans les parcours d'insertion (gain de compétences et d'autonomie, sas avant la titularisation ou l'accès à l'emploi marchand non aidé...).

en CI-RMA les bénéficiaires de minima sociaux, notamment les bénéficiaires de l'ASS, de l'API et de l'AAH dont l'ANPE assure directement la prescription. De même, le CI-RMA et le contrat d'avenir devront être proposés en priorité aux bénéficiaires du RMI. **Ces publics n'ont donc plus vocation à rentrer en CAE ou CIE.** »

²⁴ L'indicateur 4.1. « Taux d'insertion dans l'emploi durable, 6 mois après la sortie des contrats aidés CIE et CAE, contrats d'avenir et CI-RMA » devrait être disponible pour le RAP 2007.

L'indicateur 4.2. « Taux d'insertion dans l'emploi durable, 18 mois après la sortie des CIE et CAE, contrats d'avenir et CI-RMA comparativement à une population témoin » nécessite la construction d'une enquête spécifique. Les résultats ne seront probablement pas disponibles avant 2009.

De même, la mission n'a pu procéder à une évaluation de l'impact du nouveau régime de l'intéressement introduit par la loi du 23 mars 2006, son entrée en vigueur étant fixée au 1^{er} octobre 2006 (décrets d'application publiés le 29 septembre 2006).

2.3.2.3 *La rencontre entre l'offre de formation professionnelle et le public bénéficiaire du RMI est insuffisamment coordonnée*

Les conseils généraux se sont trouvés confrontés à une carence en matière de formation professionnelle continue (cf. fiche thématique n°7 sur l'accès des bénéficiaires du RMI à la formation professionnelle), l'offre des conseils régionaux à destination des bénéficiaires du RMI étant généralement jugée insuffisante par les conseils généraux et les autres acteurs de l'insertion.

Cette situation tient, d'une part, à la disparition des stages d'insertion et formation à l'emploi (SIFE), individuels et collectifs, des stages d'accès à l'entreprise (SAE) et des formations des contrats emploi solidarité et, d'autre part, à l'appropriation progressive par les conseils régionaux de leur nouvelle compétence de formation professionnelle des adultes demandeurs d'emploi.

En l'état, la rencontre spontanée de l'offre de formation financée par les conseils régionaux et des besoins des bénéficiaires du RMI ne semble pas assurée. La compétence des conseils régionaux est générale : elle concerne l'ensemble des adultes à la recherche d'un emploi, dont les bénéficiaires du RMI font assurément partie, mais sans que les conseils régionaux ne leur accordent une attention spécifique dans leur plans régionaux de formation professionnelle²⁵. Il existe un risque que la mise en œuvre de cette compétence générale se traduise par une exclusion de fait des bénéficiaires du RMI au double motif :

- d'une compréhension restrictive des compétences de chacun aboutissant à l'idée selon laquelle tout ce qui concerne « le RMI » relève des conseils généraux ;
- d'une difficulté pratique liée au fait que les formations sont essentiellement prescrites par l'ANPE alors qu'une faible part des bénéficiaires du RMI y sont inscrits (34,4% en moyenne).

Dans ce contexte, certains départements pallient le risque de carence par des mesures *ad hoc* (financements d'action de formation ou maintien du RMI et éventuels compléments pour frais de formation) sur un fonds dédié à la formation professionnelle ou dans le cadre de dispositifs plus larges d'aide aux projets individuels de formation. Quant aux partenariats entre les conseils régionaux et les conseils généraux, ils sont balbutiants : les conseils généraux du Gers et du Pas-de-Calais sont associés à l'élaboration du plan de formation régionale ; la convention entre les Bouches-du-Rhône et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur prévoit le doublement du nombre de bénéficiaires du RMI dans les formations de la région mais en échange d'un co-financement par le conseil général.

²⁵ Les conseils généraux doivent néanmoins être consultés lors de leur élaboration. Selon l'article L.214-13 alinéa 3 et 4 du code de l'éducation relatif au plan régional de développement des formations professionnelles : « - ce plan est élaboré en concertation avec l'Etat, les collectivités territoriales concernées [...] - il est approuvé par le conseil régional, **après consultation des conseils généraux**, du conseil économique et social régional, des chambres de commerce et de l'industrie, ... »

Au total, il apparaît que les freins à l'insertion professionnelle sont générés par les nouvelles répartitions des compétences issues des lois de décentralisation. Le conseil général doit trouver un positionnement comme acteur de la politique de l'emploi, alors qu'il ne fait pas partie du cœur du service public de l'emploi ; l'Etat doit se concerter avec les conseils généraux pour favoriser le développement des contrats aidés et des structures de l'insertion par l'activité économique ; les conseils régionaux doivent s'approprier la compétence de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

2.4 A ce stade, on note peu d'effets sur les bénéficiaires eux-mêmes

Si la mission a pu relever une dynamisation des politiques d'insertion, elle n'a pour autant pu mettre en évidence ni un renforcement global de l'efficacité des politiques d'insertion, ni une corrélation entre les politiques départementales et la progression du nombre de bénéficiaires du RMI. Tout au plus peut-elle défendre l'hypothèse selon laquelle la politique très volontariste du conseil général des Bouches-du-Rhône en matière du contrôle, conjuguée à la poursuite des efforts en matière d'insertion professionnelle, explique une large part de la baisse du nombre de bénéficiaires dans ce département en 2005 (-3,3%) et au premier semestre 2006 (-4,5%).

Cette difficulté tient à la prédominance des causes exogènes de l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI, en premier lieu la conjoncture économique et la situation sur le marché du travail, qui peut masquer l'impact des politiques locales. On peut remarquer à cet égard que l'accélération de la croissance économique au premier semestre 2006 ainsi que la baisse du taux de chômage se sont traduites par une stabilisation du nombre de bénéficiaires du RMI. Il manque des indicateurs plus fins permettant de mesurer l'efficacité des actions d'insertion et d'effectuer des comparaisons dans le temps et dans l'espace.

En termes d'inégalités, si la mission n'a pas constaté de divergences dans l'application des conditions légales d'ouverture des droits, elle souligne que les choix différents opérés par les départements dans une série de domaines conduisent à des traitements différents des bénéficiaires : date du début du parcours d'insertion ; qualité du référent ; adaptation de l'offre d'insertion aux besoins du bénéficiaire ; montant des dépenses d'insertion par bénéficiaire... Cependant, ces différences apparaissent inéluctables dans la mesure où c'est l'objectif même de la décentralisation de permettre à chaque département d'adapter ses pratiques au contexte local.

Enfin, la mission n'a pas observé d'initiatives remarquables en matière d'expression des bénéficiaires. Seul le conseil général du Val d'Oise s'est efforcé de recueillir la parole des usagers, en confiant des enquêtes à un cabinet de consultants et au CREDOC (centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie). Un contrat comparable a été passé entre le conseil général du Pas-de-Calais et de la CREDOC, dans cadre de la préparation du prochain PDI.

3. La décentralisation pose avec une acuité renouvelée des questions relatives à la conception même du RMI et à son pilotage

3.1 Que doit-être le RMI ?

Le revenu minimum d'insertion remplit une double fonction dans la mesure où il constitue à la fois :

- un revenu de subsistance et, à ce titre, un instrument de lutte contre la pauvreté ;
- un parcours vers l'insertion sociale et professionnelle, formalisé par le contrat d'insertion.

Cette double fonction est explicitement attribuée au RMI dès sa création par la loi du 1^{er} décembre 1988, puisque la prestation a été liée à une démarche d'insertion. Cependant, le législateur n'a pas fait le choix de conditionner l'ouverture du droit à l'engagement dans le parcours d'insertion ; le contrat d'insertion n'est signé que dans un deuxième temps, dans un délai maximal de trois mois. La loi du 18 décembre 2003 maintient cette approche, instaure le principe d'une information des bénéficiaires sur leurs droits et obligations et précise les conditions de suspension pour non respect des obligations d'insertion. Si ces obligations sont aujourd'hui justement rappelées par de nombreux conseils généraux, ceux-ci doivent être aussi conscients de la responsabilité qui est la leur de proposer de véritables parcours d'insertion.

Au cours des dernières années, le débat relatif à la conception du RMI a été relancé autour des sujets suivants :

- la mise en évidence de trappes à inactivité, c'est-à-dire de situations dans lesquelles la reprise d'un emploi faiblement rémunéré par un bénéficiaire du RMI conduit à une stagnation, voire une baisse du niveau de vie, de telle sorte que celui-ci pourrait « préférer » demeurer dans le dispositif d'assistance ; pour pallier ce problème, la loi n°98-657 d'orientation de lutte contre les exclusions a posé le principe du cumul entre revenus d'activité et minima sociaux, dit mécanisme d'intéressement ;
- la conditionnalité du RMI, du fait de l'instauration du RMA par la loi du 18 décembre 2003. Le spectre du « workfare »²⁶ a été invoqué aussi bien lors des débats parlementaires que dans les analyses d'experts, critiques de la loi²⁷. Il est vrai que le contexte de l'époque se caractérisait par un durcissement de l'opinion vis-à-vis des bénéficiaires du RMI. La responsabilité individuelle des bénéficiaires du RMI était de plus en plus souvent mise en avant : entre 2000 et 2002, les opinions expliquant la pauvreté par le manque de travail avaient diminué de neuf points, alors que l'explication par le refus de travailler avait

²⁶ Workfare : un dispositif selon lequel le gouvernement d'un pays exige des personnes sans emploi d'effectuer une recherche active d'emploi, d'accepter des travaux d'utilité collective ou d'entreprendre une formation professionnelle en contrepartie des allocations reçues.

²⁷ MT Join-Lambert : « Dans l'application des dispositions prévues par la loi, quel degré de liberté sera réellement laissé à l'allocataire du RMI pour accepter ou non l'emploi offert par l'entreprise qui désormais percevra directement l'allocation ? C'est toute la question de l'équilibre fragile à trouver entre droit et devoir », Entretien de C.Tuchszirer avec MT.Join-Lambert, « Les risques d'une réforme », *Problèmes économiques*, n°2840, janvier 2004. M.Dollé : « Dans la pratique, qu'en sera-t-il si un allocataire, à la signature d'un avenant de son contrat d'insertion, refuse que figure parmi les actions d'insertion l'acceptation d'un RMA ? Qu'en sera-t-il si un allocataire refuse une offre donnée de RMA et est sanctionné par la suspension ou la radiation de son allocation ? ». M.Dollé, « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA : une réforme problématique », *Droit social*, n°7/8, juillet-août 2003.

augmenté en parallèle de dix points²⁸. L'évolution des opinions semble liée à la conjoncture économique, qui était favorable à cette époque²⁹.

- l'articulation entre solidarité nationale et solidarité locale. Lors de l'adoption de la loi du 18 décembre 2003, le législateur a entendu préserver le caractère national du RMI en fixant par loi et décret les conditions d'ouverture du droit et le montant de l'allocation. Cependant, en confiant le financement de l'allocation aux conseils généraux, et en arrêtant un montant définitif de compensation, quelle que soit l'évolution ultérieure du nombre des bénéficiaires, il a renforcé le poids financier des mécanismes de solidarité locale, déjà existants par le financement des dépenses d'insertion.

Trois ans après la mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2003, les termes du débat ont évolué sur plusieurs aspects. Des mesures complémentaires ont été prises afin de lutter contre le phénomène de trappes à pauvreté ; la réforme de l'intéressement par la loi du 23 mars 2006, en particulier, va dans le sens d'une simplification et donc d'une plus grande lisibilité du dispositif. Le débat s'est désormais déplacé sur les avantages connexes liés au dispositif du RMI, tels que l'exonération de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle ou la gratuité des transports locaux³⁰.

Quant aux craintes formulées à l'égard du RMA, elles se sont révélées infondées. En effet, loin de remettre en cause la conception du RMI et de constituer une « mise au travail forcée », le RMA (devenu CI-RMA) s'est banalisé dans le paysage des contrats aidés (en témoigne la manière dont il est présenté dans le plan de cohésion sociale). Son faible impact résulte également par le nombre très limité de contrats signés (8 300 au 30 juin 2006), par rapport aux objectifs affichés (100 000 par an).

En revanche, l'articulation entre solidarités nationale et locale n'a pas été clarifiée. L'augmentation de la partie des dépenses d'allocation non compensée (engendrée par la progression du nombre de bénéficiaires depuis 2003) conduit à une prise en charge croissante du RMI par la solidarité locale (financement par les contribuables locaux). Dans ce contexte, il pourrait être pertinent d'introduire, au nom de la solidarité nationale, des mécanismes de péréquation entre départements, afin de prendre en compte les différences de richesse et de potentiel fiscal. La mise en place de critères de péréquation pour la répartition du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion va dans ce sens.

Par ailleurs, au niveau des conseils généraux, la mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2003 a posé avec une acuité renouvelée les questions relatives au contrat d'insertion :

- le moment auquel il faut le faire signer : le délai légal de trois mois après la demande du RMI est fréquemment compris comme le délai à partir duquel la démarche d'insertion commence (« on vous contactera dans trois mois pour l'insertion »). Faut-il conclure un

²⁸ Les enquêtes barométriques menées par la DREES depuis 2000 contiennent une question sur les causes de la pauvreté. Si les trois principales causes mentionnées par les personnes interrogées ne varient pas (licenciement, surendettement, manque de qualifications), on constate d'importantes évolutions sur la mise en avant de la responsabilité individuelle, notamment au gré de la conjoncture économique.

²⁹ En effet, entre 2002 et 2004, les tendances sur l'évolution des opinions se sont inversées, parallèlement à la dégradation de la conjoncture économique et la progression du taux de chômage.

³⁰ Voir sur ce sujet le rapport : *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité*. Rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Mme Valerie LETARD, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 11 mai 2005.

contrat au plus tôt après l'instruction de la demande de RMI, comme l'illustrent les efforts du Val d'Oise, de Paris et de l'Hérault pour faire coïncider l'instruction avec le début du parcours ? pas trop tôt, compte tenu du fait que certains bénéficiaires, proches de l'emploi, à l'instar des jeunes diplômés, devraient de toute manière rapidement sortir du dispositif ? à tout moment, y compris pour des bénéficiaires très anciens du dispositif, au regard du succès des opérations de re-contact de Paris et des Bouches-du-Rhône ?

- le ciblage des publics, compte tenu de la faiblesse des moyens au regard du nombre de bénéficiaires du RMI : faut-il cibler les nouveaux entrants, supposés plus proches de l'emploi ou, au contraire, ceux qui sont anciens dans le dispositif ? comment concentrer les moyens sur certains bénéficiaires sans pour autant priver les autres d'opportunités d'insertion, autrement dit, comment concilier recherche de l'efficacité de la politique d'insertion et égalité de traitement ? A titre d'exemple, les ateliers et chantiers d'insertion sont soumis à une pression croissante pour améliorer leurs résultats en termes de retour à l'emploi, les conduisant à une sélection accrue de leurs publics.
- sa pertinence pour l'ensemble des publics, tous les acteurs de l'insertion s'accordent en effet pour constater l'hétérogénéité des publics bénéficiaires du RMI, sans qu'elle ne puisse réellement être objectivée en l'absence d'un outil de mesure de leur besoin d'insertion. Faut-il faire signer un contrat d'insertion à tous :
 - y compris pour les travailleurs pauvres (un tiers des bénéficiaires du RMI dans le Gers) ou ceux qui sont demandeurs d'emploi, inscrits à l'ANPE et proches de l'emploi (exemple des jeunes diplômés à Paris) ?
 - y compris pour les bénéficiaires âgés de plus de 50 ans ? La mission a eu l'occasion d'observer le fonctionnement à la Réunion du revenu de solidarité (RSO), créé par la loi d'orientation pour l'outre-mer de décembre 2000. Cette prestation, réservée à des bénéficiaires du RMI âgés d'au moins 50 ans et justifiant d'une ancienneté minimale de deux ans dans le dispositif, s'assimile à une prestation de pré-retraite puisque sa perception a pour corollaire le renoncement définitif au RMI et à l'insertion. Le taux de recours à la Réunion n'y est d'ailleurs que de 42%. Accorder une dispense d'insertion aux plus de 50 ans apparaît en contradiction avec les orientations du plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors.
 - y compris pour les personnes « désocialisées » ? Les directeurs de CHRS interrogés à ce sujet en Haute-Loire ont mis en avant le contrat d'insertion comme créateur de lien social. Par ailleurs, les études menées sur les bénéficiaires dans le Val d'Oise ont révélé que, contrairement aux idées reçues, les bénéficiaires les plus anciens n'étaient pas toujours les plus éloignés de l'emploi.
 - y compris pour les personnes jugées très éloignées de l'emploi pour raison de santé, qu'elles souffrent de handicaps physiques ou de troubles psychiques ? Plusieurs élus et responsables locaux rencontrés par la mission ont évoqué le cas de ces personnes, qui relèvent à leurs yeux d'une prise en charge dans le cadre de l'allocation pour adultes handicapés (AAH). La mission n'a cependant pas pu étayer un phénomène de basculement du RMI vers l'AAH.

La mission pour sa part reste favorable à l'unicité du RMI, et donc au principe d'un contrat d'insertion pour tous, car il lui semble qu'il existe des marges de progression importantes en matière de personnalisation et de différenciation des parcours. Ces progrès seront largement dépendants d'un affinement des outils de pilotage : évaluation des actions d'insertion, indicateurs de performance des politiques départementales ou de mise en œuvre de moyens,

suivi individuel des parcours d'insertion. Ils seront aussi tributaires de meilleures articulations entre les différentes collectivités publiques en matière d'accès à l'emploi et de formation, de santé et de logement pour la population bénéficiaire.

La clarification des responsabilités apportée par la décentralisation ne doit pas aboutir à mettre à la charge des départements toute action concourant à l'insertion, quel que soit son champ, à se défausser sur les conseils généraux de toutes les politiques publiques d'inclusion touchant les bénéficiaires du RMI, faute de quoi le RMI pourrait progressivement être happé par une logique d'aide sociale.

3.2 Quel rôle pour l'Etat ?

Il ne semble pas souhaitable à la mission que l'Etat impose la convergence des politiques départementales d'insertion (cf. fiche thématique n°8 sur le pilotage du RMI depuis la loi du 18 décembre 2003). La loi et les décrets fixent les conditions d'ouverture du droit et le montant de l'allocation. A ce titre, l'administration centrale doit être en mesure d'apporter rapidement des réponses aux questions de droit posées par les départements (par des notes d'interprétation ou de rappel, un guide national du RMI et une utilisation plus large du réseau IDEAL). En outre, la loi détermine un droit à l'insertion, assorti d'obligations, en rappelant l'exigence de contractualisation et en posant le principe d'un référent.

En revanche, elle laisse les conseils généraux libres du contenu des actions d'insertion proposées et de leur articulation dans des parcours d'insertion. En effet, la décentralisation a pour objet même d'autoriser l'adaptation des stratégies des conseils généraux aux particularités de la situation locale. Les dispositions du projet de loi de finances pour 2007 autorisant l'expérimentation par les conseils généraux en matière de retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI vont dans le sens d'une plus grande liberté accordée aux collectivités locales. On peut d'ailleurs rappeler à cet égard que le RMI a été conçu à partir d'expériences locales menées dans les années 1980.

Néanmoins, pour que la décentralisation puisse se traduire par un renforcement de l'efficacité des politiques d'insertion, l'Etat doit veiller à ce que l'ensemble des politiques publiques restent suffisamment ouvertes, dans leurs modalités de droit commun, à la prise en compte des besoins d'insertion des bénéficiaires du RMI. Ceci suppose la clarification de l'articulation entre :

- le suivi proposé par l'ANPE dans le cadre du droit commun (parcours 3, suivi mensuel personnalisé...) et le suivi spécifique financé par les conseils généraux pour les bénéficiaires du RMI ; cette meilleure articulation pourrait passer par une inscription plus systématique des bénéficiaires du RMI à l'ANPE et la transmission des PPAE comme volet emploi des contrats insertion ;
- les contrats aidés gérés dans le cadre de l'enveloppe unique régionale (EUR) et les contrats spécifiques pour les bénéficiaires du RMI (CI-RMA et CA) ; contrairement à des orientations récemment affichées par la DGEFP en juillet 2006, les bénéficiaires du RMI, dès lors que ces personnes ont par ailleurs les caractéristiques requises (chômeurs de longue durée, jeunes en difficulté...), devraient continuer à avoir accès aux CIE et CAE . Pour décloisonner l'accès des allocataires du RMI à l'ensemble des contrats aidés, il conviendrait, au sein du service public territorial de l'emploi élargi, de procéder à la définition d'objectifs partagés en matière d'accès des allocataires aux quatre types de

contrats mis en place ou remodelés par le Plan de cohésion sociale. A terme, la question est posée d'un décloisonnement des contrats eux-mêmes et de leur regroupement en deux régimes unifiés, l'un pour le secteur marchand et l'autre pour le secteur non marchand.

- les formations proposées par le conseil régional et les initiatives prises par les départements (fonds de formation...). Pour remédier aux difficultés d'articulation entre ces deux collectivités, et au-delà du développement souhaitable de partenariats organisés, il serait utile de disposer d'outils permettant de financer les rémunérations de formation professionnelle du public RMI dans des conditions de droit commun en partageant la charge entre région et département.

Au-delà des politiques de l'emploi, la même exigence vaut pour les politiques du logement et de santé. L'Etat (ou les collectivités ou regroupements de collectivités auxquels il a délégué certaines compétences en matière d'aide à la pierre ou de gestion d'attributions réservées, à titre exceptionnel quelques départements) dispose des principaux leviers permettant de développer l'offre sociale de logements et de faciliter l'accès des bénéficiaires de minima sociaux à cette offre. En matière de santé, l'ouverture des politiques de santé mentale aux publics en situation de précarité ou d'exclusion, amorcée dans le cadre du plan de 2005 relatif à la psychiatrie et à la santé mentale, doit être confortée et élargie.

En outre, même en l'absence d'objectifs de convergence, la mission considère qu'il serait pertinent que l'Etat organise, en lien avec les départements, les institutions nationales et grands réseaux concernés, la remontée et la circulation de l'information sur les politiques menées au niveau départemental et sur leur efficacité. Il s'agit, d'une part, de répondre à l'impératif démocratique de transparence et, d'autre part, d'améliorer la prestation et le dispositif en faisant remonter aussi bien les difficultés rencontrées (par exemple, éventuelle modification législative pour faciliter la récupération des indus) que les bonnes pratiques. Ce processus pourrait aussi faciliter l'émergence progressive d'outils méthodologiques communs et d'indicateurs plus homogènes. Les conseils généraux doivent être en mesure de comparer leurs pratiques et leurs performances dans un souci de « benchmarking » ou parangonnage. Afin d'atteindre ces objectifs, il apparaît désormais indispensable d'associer les conseils généraux aux modalités de recueil des données statistiques et à la définition des indicateurs.

Enfin, l'article 48 de la loi du 18 décembre 2003 a confié à l'Etat un rôle de contrôle et d'évaluation, qui doit s'exercer dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, et auquel l'IGAS peut apporter son concours. La réalisation de ce premier état des lieux, très peu de temps finalement après une décentralisation que se sont effectivement appropriée les départements, doit pouvoir s'inscrire dans un processus d'évaluation continue.

Delphine CORLAY

Marie FONTANEL-LASSALLE

Christian LENOIR

Valérie SAINTOYANT

Michel THIERRY

FICHES THEMATIQUES

Liste des fiches thématiques

- | | |
|------------|---|
| Fiche n° 1 | La gestion de l'allocation |
| Fiche n° 2 | Le contrat d'insertion, outil de suivi du parcours du bénéficiaire |
| Fiche n° 3 | La définition d'outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité |
| Fiche n° 4 | La structuration de l'offre d'insertion |
| Fiche n° 5 | Le devenir des agences départementales d'insertion outre-mer |
| Fiche n° 6 | L'accès des bénéficiaires du RMI aux contrats aidés |
| Fiche n° 7 | L'accès des bénéficiaires du RMI à la formation professionnelle |
| Fiche n° 8 | Le pilotage du RMI depuis la loi du 18 décembre 2003 |

Fiche n° 1 La gestion de l'allocation

Fiche n°1 :

La gestion de l'allocation

CONSTAT GENERAL :

- Le dialogue entre départements et organismes payeurs a facilité le transfert de la gestion de l'allocation et permis de réelles avancées dans la résolution des difficultés initiales (en matière d'échanges d'information par exemple):

Le transfert du paiement de l'allocation RMI s'est opéré relativement bien, dans le souci partagé par l'Etat, les organismes payeurs et les départements d'une grande continuité pour les bénéficiaires. La loi du 18 décembre 2003 favorisait les conditions de cette transition en confortant les organismes payeurs, CAF et MSA, dans leur rôle de droit commun pour l'ouverture des droits au RMI. Souvent anticipée, et malgré le contexte d'une croissance importante du nombre de demandes en 2004, la transition a donc eu lieu sans ruptures de droits pour les usagers.

L'élaboration des conventions partenariales entre départements et organismes payeurs a fourni l'occasion de formaliser les relations et de mettre à plat la plupart des sujets en discussion.

De plus, pour les sujets les plus délicats, la CNAF et l'ADF ont mis en place des groupes de travail associant 17 conseils généraux et 17 caisses, la MSA ayant été associée :

- échanges d'information ;
- amélioration de la communication écrite vers les usagers ;
- gestion de la phase d'instruction du RMI (expérimentation du logiciel d'aide à l'instruction @IRMI) ;
- gestion des contrats aidés (CI-RMA et CA).

Ces groupes de travail ont permis des avancées significatives. Ainsi dans l'échange des informations, des améliorations substantielles ont pu être apportées pour répondre aux nouvelles demandes des conseils généraux : l'accès des travailleurs sociaux au logiciel CAF Pro a été favorisé ; le tableau de bord statistique mensuel du RMI a été refondu et enrichi de données nouvelles ; le mariage du logiciel de la branche famille CRISTAL avec les différents logiciels qui peuvent être utilisés par les conseils généraux (ANIS par exemple) est expérimenté et devrait permettre des échanges de données quotidiens en 2007.

Aujourd'hui la plupart des sujets de débat entre organismes payeurs et départements ont été résolus. Ils ont consolidé les modalités de leur dialogue et de la gestion quotidienne de la prestation RMI. La qualité du partenariat est appréciée tant par les organismes payeurs que par les conseils généraux.

- Le groupe de travail entre l'Etat et l'ADF sur l'assouplissement de la gestion de l'allocation a montré que les départements étaient globalement satisfaits du cadre juridique actuel:

En mars 2006, un groupe de travail sur la gestion de l'allocation a été organisé entre le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et les départements, représentés par l'ADF. Les discussions ont porté sur 16 mesures d'assouplissement de la gestion du RMI proposées par le gouvernement.

A l'occasion de ce groupe de travail, il est apparu que le cadre juridique actuel satisfaisait globalement les départements. Ils n'ont en effet pas souhaité d'évolution législative ou réglementaire supplémentaire pour modifier le système déclaratif, les sanctions, le seuil de non-versement du RMI, l'application du forfait logement, etc.

Certaines propositions ont néanmoins été retenues et donné lieu à modification des textes : la condition de résidence principale en France a été ainsi précisée et rendue opposable pour le maintien du droit au RMI (cf. infra).

- Cependant, au cours de ses déplacements, la mission a pu noter que certains sujets méritaient encore d'être mentionnés ; d'autres ont par ailleurs émergé plus tardivement et devraient faire l'objet d'une attention accrue dans les mois à venir, comme les questions liées au contrôle et aux indus.

BONNES PRATIQUES ET RECOMMANDATIONS :

- Satisfaire le besoin de précisions législatives et réglementaires des conseils généraux

La législation encadrant le RMI reste complexe et mouvante. Certains sujets soulèvent encore des difficultés d'interprétation pour les conseils généraux.

Dans quelques cas, mais ce sont les plus rares, une précision de la législation peut s'avérer nécessaire. Ainsi en était-il de la « condition de résidence » sur le territoire français, qui a été précisée à l'occasion de la rédaction des décrets d'application de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires du RMI : est considéré comme résidant effectivement sur le territoire français « le bénéficiaire du RMI qui accomplit hors de France un ou plusieurs séjours *dont la durée totale n'excède pas trois mois au cours de l'année civile* » (décret n°2006-1197 du 29 septembre 2006, a. R.262-2-1 CASF).

Dans la plupart des cas, les conseils généraux sont confrontés à une difficulté sur la façon d'interpréter le droit dans leurs décisions d'opportunité et donc d'exercer les marges de manœuvre que la loi leur laisse.

- pour certains des sujets évoqués par les conseils généraux, le droit est relativement clair mais a besoin d'être réaffirmé : c'est le cas de l'attribution du RMI aux personnes âgées (le principe de subsidiarité du RMI par rapport aux avantages vieillesse peut être réaffirmé), de l'ouverture du droit après une démission (le RMI est un revenu minimum garanti quelles que soient les conditions et motifs de cessation d'activité ou de perte de ressources), etc.

- pour d'autres thèmes, les difficultés d'appréciation des situations juridiques, en l'absence d'orientation, peuvent laisser de fait une place trop grande à l'opportunité de la décision et donc à une application non uniforme de la règle de droit : c'est le cas des modalités d'évaluation des ressources des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles selon leur régime fiscal, de l'attribution du RMI à des gérants de société non salariés, ou encore de l'appréciation de la notion de droit au séjour pour les ressortissants communautaires, etc.

Les conseils généraux souhaiteraient dans ces cas précis un appui technique et juridique que l'Etat, responsable du cadre législatif de ce minimum social national, doit être à même de leur fournir.

Aujourd'hui, plusieurs canaux permettent à l'Etat de répondre aux difficultés techniques rencontrées par les conseils généraux, comme le club Insertion du réseau IDEAL qui permet l'échange de bonnes pratiques entre départements. A titre d'exemple, la DGAS a fait circuler sur ce réseau une information sur la publication des décrets d'application de la loi pour le retour à l'emploi du 23 mars 2006 en donnant le nom des personnes de l'administration à contacter en fonction des sujets. Cependant, tous les conseils généraux ne sont pas membres de ce réseau IDEAL puisque l'adhésion est volontaire (80 départements membres environ) ; cet outil n'est donc pas suffisant pour assurer la diffusion généralisée de l'appui technique et juridique de l'Etat.

Les organismes payeurs ont parfois établi des guides pratiques d'instruction et d'ouverture des droits pour rendre plus lisibles les conditions d'ouverture du droit pour leurs agents mais aussi pour les conseils généraux (CAF des Yvelines par exemple). Ils ont aussi effectué des formations à destination des personnels instructeurs du conseil général. Les conseils généraux eux-mêmes ont parfois édité des guides d'instruction mais le plus souvent les guides départementaux sont destinés aux allocataires pour leur rappeler leurs droits et devoirs au titre du RMI. Là encore, ce sont des initiatives isolées qui ne permettent pas de répondre à l'ensemble des besoins exprimés par les conseils généraux.

Ces initiatives éparses de guides méthodologiques et juridiques mériteraient d'être mutualisées et consolidées en un guide national. Ce guide pourrait faire la synthèse des textes applicables, précisant clairement les conditions d'ouverture des droits, les possibilités de neutralisation des ressources et rappelant les droits et obligations des bénéficiaires. Piloté par la DGAS, il devrait être actualisé régulièrement.

Recommandation :

- Consolider un guide national du RMI (groupe de travail tripartite associant les organismes payeurs, les conseils généraux et la DGAS)

➤ Réflexion sur l'harmonisation des décisions relatives au RMI au sein des départements

Les conseils généraux ont souvent intégré à leur direction de politiques sociales un service dédié à la gestion de l'allocation du RMI. De nouvelles fonctions ont été organisées : instruction des décisions d'opportunité, modalités de validation des contrats d'insertion à définir (la loi du 18 décembre 2003 a retiré cette compétence aux CLI), décisions

individuelles de suspension, préparation des mémoires en défense devant la commission départementale d'aide sociale, etc.

Il n'appartient pas à la mission de porter une appréciation sur la pertinence de tel ou tel mode d'organisation. Cependant elle a pu constater que l'ensemble des conseils généraux rencontrés est confronté à la même préoccupation d'harmonisation des pratiques sur les différents territoires (contenu des contrats d'insertion, décisions individuelles, recours et remises de dettes). Cette problématique pousse les conseils généraux à réfléchir à des modes d'organisation ou de procédure internes facilitant la transparence et l'harmonisation des décisions individuelles. A cet égard, plusieurs bonnes pratiques semblent pouvoir être mentionnées :

Recommandations de bonnes pratiques départementales :

- L'établissement d'un règlement départemental d'aide sociale relatif au RMI, afin d'organiser en amont les critères de décisions d'opportunité, de remises de dettes, de conditions de suspensions, les droits connexes, etc. (en projet en Haute-Loire) ;
- L'élaboration d'une grille d'examen du contenu des contrats d'insertion (Paris).

➤ Améliorer le contrôle du RMI et prévenir les abus qui altèrent l'image de la prestation:

Si le RMI reste l'une des prestations les mieux contrôlées par les organismes payeurs, elle reste aussi l'une des plus fraudées. En effet :

- En ce qui concerne la CNAF, les contrôles RMI représentent 26% des contrôles effectués sur place alors que les bénéficiaires du RMI représentent seulement 11% du public des CAF en 2005 ; en ce qui concerne le régime agricole, dans l'ensemble des prestations familiales et minima sociaux, le RMI est la prestation la plus contrôlée (24% des contrôles ciblés avant l'allocation parent isolé, 18%, ou l'allocation de soutien familial, 15%) et 11% des bénéficiaires du RMI ont été contrôlés en 2004 ;
- mais dans le même temps, les fraudes au RMI représentaient, en 2005, 31% du nombre de fraudes aux allocations familiales de la CNAF, et 43% des sommes fraudées.

Il convient de rappeler que, par définition, le RMI est une prestation difficile à contrôler puisqu'elle repose sur un système déclaratif. Le demandeur déclare chaque trimestre le montant de ses ressources - le RMI étant une allocation différentielle, sa situation familiale, sa situation de logement. Il incombe donc au bénéficiaire de signaler tout changement de situation (article R.262-44 du CASF). Les contrôles ne se font donc qu'a posteriori. Or, certains éléments sont par nature difficiles à contrôler comme la situation d'isolement.

Les plans de contrôle des organismes payeurs établis aujourd'hui avec les départements reprennent le plan de contrôle national, soit l'objectif de contrôle de 15% des ouvertures de droits et de 1% de l'effectif mensuel de bénéficiaires du RMI. Les contrôles supplémentaires demandés par les départements peuvent faire l'objet d'une facturation à l'issue d'une négociation locale. L'observatoire national des charges de gestion de la CNAF a fixé à 140€ le coût d'un contrôle supplémentaire.

Au sein de la branche famille, les contrôles prennent trois formes :

- des contrôles systématiques et automatiques par échanges d'information avec des organismes tiers. Ils permettent de détecter par exemple :
 - une incohérence entre la situation déclarée et les informations transmises par le CNASEA (échanges mensuels sur les contrats aidés et les rémunérations de stages) ;
 - une incohérence de revenus déclarés entre les CAF et les administrations des impôts (échanges annuels) ;
 - une incohérence entre les ressources déclarées et les indemnités de chômage (échanges mensuels avec les Assedic ; consultation par accès direct aux bases Assedic de la situation du bénéficiaire au regard du chômage).
- des contrôles sur pièces : ils permettent de contrôler les dossiers à partir d'incohérences manifestes entre les ressources déclarées et l'activité, le logement, ou la situation familiale.
- des contrôles sur place ; dans le cadre de la gestion des dossiers ou des changements de situation, les organismes payeurs diligentent des contrôles sur place. Ce contrôle peut résulter d'une déclaration de l'allocataire incohérente avec une situation précédemment mentionnée, de la réception de pièces douteuses, d'un signalement d'autres organismes, etc. Pour mémoire, le réseau des CAF compte près de 560 agents de contrôle assermentés.

Les cibles de contrôles sont définies comme des zones de risque d'erreur déclarative ou de fraude ; pour le RMI, on trouve les cibles suivants :

- le contrôle de 15% des ouvertures de droit (il convient par ailleurs de rappeler que le RMI est la seule prestation au sein de la branche famille pour laquelle il existe un fichier national des bénéficiaires qui permet de vérifier systématiquement à l'ouverture des droits que le demandeur ne perçoit pas déjà l'allocation dans un autre département) ;
- la sélection aléatoire de 1% des effectifs mensuels ;
- les bénéficiaires sans aide au logement ;
- les bénéficiaires sans domicile fixe ;
- les bénéficiaires avec enfant à charge de plus de 20 ans ;
- les bénéficiaires avec des charges de logement supérieures à 60% du RMI ;
- incohérence entre les ressources RMI et les ressources annuelles.

A l'issue de ses investigations, la mission considère que la politique de contrôle du RMI doit être poursuivie dans la lignée des objectifs que se fixent déjà les organismes payeurs en matière de contrôle et de lutte contre la fraude. Mais elle n'est pas un outil suffisant pour empêcher les abus qui détériorent l'image de la prestation.

C'est pourquoi, en préalable, la mission souhaite rappeler que la connaissance et le suivi des bénéficiaires du RMI constituent la meilleure garantie du respect de leurs obligations. La mission souligne donc l'intérêt des initiatives telles que les opérations « perdus de vue » qui ont par exemple été menées dans les Bouches du Rhône et qui permettent autant de radier les bénéficiaires qui ne devraient plus être dans le dispositif, que de reprendre contact avec ceux qui n'étaient pas/plus suivis par les services sociaux.

Recommandation de bonne pratique départementale :

- Les expériences d'opérations de recontact telles que menées dans les Bouches du Rhône sont un outil intéressant pour connaître le « stock » des bénéficiaires qui sont dans le dispositif depuis plusieurs années avant que les conseils généraux ne gèrent l'allocation ; elles permettent tant de sortir du dispositif les allocataires qui perçoivent parfois indûment la prestation (alors qu'ils ne sont pas résidents ou pourraient bénéficier d'une autre prestation au titre des avantages vieillesse, ou handicap par exemple) que de proposer un référent et des actions d'insertion à ceux qui n'étaient pas suivis.

De récentes et spectaculaires fraudes aux allocations familiales ou aux prestations sociales ont rappelé notamment à la CNAF qu'elle devait poursuivre sa mobilisation dans les contrôles et la prévention des abus et fraudes. L'annonce faite en octobre 2006 par le secrétaire d'Etat à la santé d'un comité de lutte contre les fraudes à la sécurité sociale suite à l'escroquerie aux médicaments revendus à l'étranger va dans le sens de la recherche d'une meilleure articulation des organismes payeurs et des administrations chargées de la lutte contre la fraude. A cet égard, le guichet unique que constitue la MSA, rassemblant le versement de prestations sociales et le recouvrement des cotisations, est un atout pour le recoupement des informations et la lutte contre la fraude ou le travail illégal par rapport au régime général (séparation des CAF et des URSSAF).

La difficulté vient de ce que les « abus » qui contribuent à une image dégradée du dispositif ne peuvent pas nécessairement être résolus par une politique alourdie de contrôle. En effet les « failles » sont parfois intrinsèques au système.

En particulier, le dispositif déclaratif peut parfois conduire à des manquements « passifs » (à la différence de fraudes « actives » organisées) comme des oublis ou des retards de déclaration, la non déclaration des changements de situation familiale, etc. Les règles d'ouverture des droits peuvent générer des situations régulières mais « limite » qui peuvent choquer comme les étudiants bénéficiaires du RMI logés chez leurs parents ou les bénéficiaires résidant la plupart du temps à l'étranger. Quatre situations se prêtent en particulier à une « exploitation à scandales » : les allocataires entretenus pas un tiers (parent, ami, concubin) ; les allocataires dont le train de vie semble disproportionné par rapport au plafond de ressources ouvrant droit au RMI ; les allocataires ne résidant pas habituellement sur le territoire français ; les allocataires travaillant « au noir ».

- 1) en ce qui concerne l'entretien par un tiers, l'enjeu serait de mieux valoriser les prestations d'entretien « en nature » offertes au moment de l'évaluation des ressources de l'allocataire. Le forfait logement reste la modalité de droit commun pour estimer le bénéfice de l'hébergement par un tiers ; selon la localisation du logement et sa valeur locative, une estimation plus proche du bénéfice réel de la prestation d'hébergement devrait être effectuée.
- 2) En ce qui concerne la présomption d'un train de vie disproportionné par rapport au bénéfice de l'allocation, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit d'accroître les marges de manœuvre des organismes payeurs : constatant une disproportion marquée entre, d'une part, le train de vie du demandeur ou du bénéficiaire et, d'autre part, les ressources qu'il déclare, une évaluation forfaitaire des éléments de train de vie serait effectuée. Cette disposition devrait permettre de prendre en compte le patrimoine mobilier ou immobilier dans l'évaluation des ressources.

- 3) en ce qui concerne les allocataires ne résidant pas habituellement sur le territoire français, la condition de résidence sur le territoire français est désormais précisée (cf. supra).
- 4) en ce qui concerne le travail illégal, qui a un rôle majeur dans l'altération de la perception du RMI dans l'opinion, la priorité est à la lutte contre les filières organisées et au développement de tous les outils qui rendent le travail plus payant. Ces enjeux dépassent largement la simple question du RMI ; mais il reste nécessaire de mieux associer les conseils généraux et les organismes payeurs à la lutte contre le travail clandestin :

- En matière de contrôle :

Les conseils généraux peuvent approfondir leur stratégie départementale, financer des contrôles supplémentaires. Mais les situations de travail illégal ne sont de toute façon appréhendées qu'incidemment par les contrôleurs des CAF dont ce n'est pas la mission. Il pourrait être plus intéressant de les associer aux instances départementales comme le comité opérationnel de lutte contre le travail illégal (COLTI) afin d'organiser les différentes actions de contrôle, voire organiser des contrôles sur place communs.

Recommandation :

- associer les conseils généraux et les CAF aux instances départementales de lutte contre le travail illégal (COLTI)
- adapter la charte de contrôle des organismes payeurs (CNAF) pour ne pas empêcher les contrôles inopinés au domicile des bénéficiaires

L'article 13 de la loi du 23 mars 2006 a par ailleurs déjà prévu de systématiser les échanges d'information sur le travail clandestin entre collectivités concernées. Ainsi, le président du conseil général devrait désormais être systématiquement informé par les agents de contrôle du travail qui ont constaté des situations de travail illégal. De manière générale, les échanges d'information automatisés entre organismes (au-delà des échanges existants entre les organismes payeurs et le CNASEA, les impôts ou les ASSEDIC) devraient être systématisés et améliorés.

Recommandation :

- améliorer les échanges d'information automatisés entre les caisses de protection sociale (CAF, MSA, CPAM, CRAM, URSSAF, ASSEDIC, etc.)

- En matière de sensibilisation des travailleurs sociaux et des référents :

Certains d'entre eux reconnaissent avoir eu connaissance chez des bénéficiaires du RMI de pratiques régulières de travail clandestin mais ne pas les avoir signalé pour des raisons de « secret professionnel ». Parfois, ils ont tenté d'alerter les intéressés sur les risques de leur comportement (irrégularité, absence de couverture sociale pour la retraite ou les accidents du travail) et de les convaincre de régulariser leur situation. L'invocation du secret professionnel protège certes la relation de confiance avec l'utilisateur, mais isole de fait le travailleur social dans un face-à-face délicat avec la personne travaillant au noir, le rendant de fait complice de pratiques illicites qui conduisent à fragiliser l'ensemble du dispositif de solidarité.

Au-delà des initiatives individuelles, isolées et isolantes, il serait souhaitable que les hiérarchies se saisissent de ce problème pour sensibiliser et accompagner les travailleurs sociaux. Par ailleurs, il est certain que toutes les mesures qui contribuent à la revalorisation du

retour à l'emploi (aides financières comme l'intéressement, la prime de retour à l'emploi et aides en nature pour favoriser la garde d'enfants, la mobilité géographique, etc.) constituent un appui indéniable pour les travailleurs sociaux au moment de « convaincre » de l'intérêt du travail non dissimulé. Enfin, les départements peuvent contribuer à la prévention ou au « blanchiment » du travail clandestin en mobilisant des outils tels que le chèque emploi service universel (CESU) dans le champ des services à la personne.

➤ Entamer un dialogue tripartite sur la gestion des indus

La question des indus a fait l'objet jusqu'à présent d'un intérêt très hétérogène selon les conseils généraux ; mais leur préoccupation semble croissante. En témoigne l'organisation par le club Insertion du réseau IDEAL d'une journée sur « la gestion des indus : prévention et réparation » le 23 novembre 2006.

- Certains départements rencontrés ont exprimé une forte préoccupation à l'égard de cette moins-value financière non compensée : dans le Pas-de-Calais, le poids des indus altère clairement la coopération du conseil général avec les CAF ; commençant à analyser les causes d'indus et face au constat que l'avance d'un demi RMI lorsque la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) n'est pas renvoyée génère près de 35% du montant des indus, la Savoie réfléchit à supprimer cette possibilité d'avance d'un demi mois.
- D'autres n'ont en revanche pas commencé à réfléchir à ce sujet, conscients néanmoins que la question devrait se poser, mais c'est le dernier sujet sur l'agenda des difficultés qu'il fallait résoudre (Haute-Loire).
- Certains départements enfin acceptent en partie le fait que les indus sont souvent générés par le dispositif lui-même (Paris).

Il convient en effet de rappeler que le système déclaratif génère automatiquement des indus. De plus, malgré l'obligation de signalement immédiat de tout changement de situation, les bénéficiaires oublient de déclarer qu'ils reprennent un emploi ou que leur situation familiale a évolué. Le plus souvent ils attendent le terme de la prochaine déclaration trimestrielle pour déclarer des changements qui ont eu lieu au cours du trimestre passé.

Par ailleurs, les contrôles effectués par les caisses sont également générateurs d'indus à récupérer ce qui peut conduire ironiquement à ce qu'un conseil général souhaite plus de contrôles pour éviter les abus et les fraudes mais regrette ensuite les indus automatiquement générés.

Le sujet des indus, diversement appréhendé par les acteurs, illustre donc clairement un besoin de transparence sur les motifs et les modalités de recouvrement par les caisses avant transfert du solde aux conseils généraux (les caisses gèrent les indus tant qu'il y a des droits au RMI ouverts). En effet, l'absence de dialogue entre conseils généraux et caisses sur ce sujet prête lieu à incompréhensions sur les causes d'indus. Persuadés que les indus sont de la responsabilité des caisses, les conseils généraux peuvent en arriver à évoquer de facturer ces indus aux caisses¹, dont l'offre de service dans le versement du RMI est pourtant mise à disposition des conseils généraux à titre gratuit de par la loi du 18 décembre 2003, ou même de reprendre en régie directe les missions des organismes payeurs².

¹ Ce sujet a donné lieu à débat entre le conseil général et les CAF du Rhône.

² Cette possibilité, essentiellement rhétorique, a néanmoins déjà été évoquée par certains élus, notamment dans le Pas-de-Calais.

La CNAF avait lancé en 2000 et 2001 une enquête sur les indus³, qui mériterait certainement d'être actualisée. Cette enquête montre que la grande part des indus est causée par une défaillance du système déclaratif : les trois quarts des indus et 83 % en montants relèvent de l'allocataire, essentiellement du fait de la déclaration tardive (un tiers), erronée (un dixième) ou du défaut de déclaration de l'allocataire (un cinquième). La responsabilité des CAF n'est engagée que dans moins de 10% des cas ; les erreurs humaines des agents des caisses représentant 4,3% des situations, qu'il s'agisse d'erreurs de saisie des informations (2,1%), d'erreurs techniques de codification ou de liquidation incomplète (1,6%) ou d'erreurs dans l'application de la législation (0,6%). Les indus sont détectés essentiellement à l'occasion de l'envoi par le bénéficiaire d'une pièce indiquant un changement de situation professionnelle (dans 28% des cas), des modifications relatives au logement (23%), la fin de charge d'un enfant (15%), etc. Entre la période où le changement a eu lieu et le moment où ce changement a été déclaré et pris en compte par les caisses, le bénéficiaire a indûment continué de recevoir une allocation qu'il doit rembourser. Cette étude montre enfin que le RMI et les allocations logement sont les prestations qui génèrent le plus d'indus. En 2005, les indus de RMI représentaient 5 % du montant des allocations versées.

Localement les conseils généraux devraient pouvoir être en mesure de dialoguer avec les organismes payeurs sur la situation des indus dans leur département afin de comprendre mieux leurs motifs, de comparer les performances locales avec les taux nationaux d'indus et de recouvrement et d'être en mesure d'avoir une action concertée de prévention.

Avant cela, un groupe de travail tripartite associant les conseils généraux, les organismes payeurs et l'Etat (qui exerce la tutelle sur les caisses et peut utiliser l'outil des conventions d'objectifs et de gestion pour préciser les orientations assignées) mériterait d'être organisé pour « défricher » ce terrain des indus. Ce groupe aurait ainsi pour mission :

- de faire le point sur l'ensemble des problèmes rencontrés et la survenance de dysfonctionnements locaux ;
- de définir une typologie des indus selon leur cause, afin d'objectiver les débats locaux, et de comparer clairement les situations d'une caisse à l'autre ;
- de faire circuler les données normalisées des caisses nationales sur les montants et taux d'indus ainsi que les taux de recouvrement ;
- d'identifier les évolutions possibles des procédures et processus de traitement des prestations afin de prévenir la génération d'indus ;
- de proposer des campagnes d'information en direction des bénéficiaires sur leur responsabilité dans la génération d'indus et leur rôle pour les prévenir (obligation de signalement des changements de situation à rappeler) ;
- de discuter des évolutions du cadre juridique de récupération d'indus. Il convient de noter que le décret n°2006-1197 du 29 septembre 2006 propose d'ores et déjà une amélioration de ce cadre (qui avait été proposée et discutée dans le cadre du groupe de travail Etat/ADF) en autorisant le payeur départemental à recouvrer un indus sur les allocations de

³ Daniel BUCHET, Denis EGLIN (CNAF) et Isa ALDEGHI, Audrey DANIEL, Marie-Odile SIMON (CREDOC), *Enquête qualitative sur les indus dans les CAF*, dossier d'études n° 31, avril 2002.

RMI à échoir, même en cas de présence discontinue dans le dispositif (a. R.262-73 CASF). La possibilité de revenir sur le principe de non-fongibilité de la récupération (impossibilité pour les organismes payeurs de récupérer les indus de RMI sur d'autres prestations familiales ou sociales versées au bénéficiaire) n'avait pas fait l'unanimité dans le groupe de travail pré-cité mais mériterait d'être de nouveau discutée.

Recommandation :

- mettre en place un groupe de travail tripartite (conseils généraux – organismes payeurs – Etat) sur la prévention et la récupération des indus

**Fiche n° 2 Le contrat d'insertion, outil de suivi du parcours
du bénéficiaire**

Fiche n°2 :**Le contrat d'insertion, outil de suivi du parcours du bénéficiaire****CONSTAT :**

Le contrat d'insertion fait l'originalité du RMI depuis sa création en ce qu'il traduit les obligations d'insertion auxquelles le bénéficiaire est soumis en contrepartie du versement de l'allocation.

Ainsi, dans un délai de trois mois suivant la mise en paiement du revenu minimum, l'allocataire et sa famille doivent conclure un contrat d'insertion avec le « référent » désigné par le président du conseil général (a.L.262-37 du CASF). Ce contrat doit comporter les actions d'insertion que l'allocataire s'engage à accomplir en vue de son autonomie et retour à l'emploi. Le versement de l'allocation doit être suspendu si le contrat d'insertion n'est pas signé dans le délai légal de trois mois (a. L.262-19) et le non-respect par l'allocataire de ses obligations d'insertion entraîne la suspension du versement de l'allocation (a. L.262-23).

Depuis l'origine, ce dispositif fait l'objet de vifs débats et contestations, que la décentralisation de l'allocation n'a fait qu'actualiser :

1) La contractualisation n'a pas produit les effets escomptés :

En effet, depuis l'origine, à peine la moitié des allocataires du RMI aurait bénéficié d'un contrat d'insertion. En 1998, la DIRMI évaluait à 50% environ le taux moyen de contractualisation en métropole, estimation confirmée par la Cour des comptes dans son rapport en 2001. Or, aucune conséquence n'a été tirée de la faiblesse de ce taux de contractualisation illustrant pourtant le non respect d'une obligation légale.

Le versement de l'allocation n'a donc jamais été suspendu au motif que le contrat d'insertion n'était pas signé dans le délai légal (ce que les systèmes d'information ne permettent d'ailleurs souvent pas de signaler) ; les suspensions pour non-respect des obligations d'insertion, décisions prises par les commissions locales d'insertion avant la décentralisation, sont restées plutôt rares.

Par ailleurs, même lorsqu'ils existaient, les contrats d'insertion ont souvent été compris comme une obligation formelle, leur contenu devenant donc pauvre en actions concrètes d'insertion et essentiellement incantatoire.

Le hiatus entre un principe de contractualisation pourtant affirmé par la loi et l'acceptation fataliste de la difficulté voire impossibilité de contractualiser s'est pérennisé ouvrant la voie à une remise en cause de l'intérêt même du contrat d'insertion.

Le principe de réalité confirmerait en effet que le contrat d'insertion n'est pas un bon outil, en tous cas pas pour tous les allocataires. Est-il en effet réaliste d'imposer la signature d'un contrat d'insertion pour les publics les plus âgés, les plus éloignés du marché du travail, les plus désocialisés ou souffrant de problèmes de santé ou d'addiction ?

- 2) Le débat sur le contrat d'insertion et le lien entre allocation et insertion se perpétue après le transfert de la gestion du RMI aux départements mais l'intérêt des contrats d'insertion comme outil de suivi des bénéficiaires se renouvelle :

Au moment du vote de la loi du 18 décembre 2003, la question de la conditionnalité du RMI a ressurgi, en particulier au sujet de son activation et de l'instauration du RMA. La mise en œuvre du transfert a reposé avec une acuité renouvelée les questions relatives au contrat d'insertion, l'obligation juridique de contractualisation étant réaffirmée (le principe d'un référent désigné par le président du conseil général pour contractualiser avec l'allocataire est en effet formalisé dans la loi de 2003).

L'effet de la décentralisation sur la contractualisation est difficile à mesurer.

Si l'on s'en tient au taux moyen de contractualisation, on ne note pas d'effet sensible puisqu'il serait stable, autour de 52% au 31 décembre 2005¹.

En revanche, on constate dans les départements la définition de stratégies renouvelées pour favoriser la signature de contrats d'insertion ; elles trouvent diverses traductions concrètes, et notamment :

- la fixation d'objectifs quantifiés de contractualisation (Bas-Rhin) ;
- la priorité donnée à la contractualisation des nouveaux entrants (Bouches-du-Rhône, Paris) ;
- le développement de réunions d'information collective qui permettent de rappeler aux bénéficiaires leurs droits et devoirs et qui parfois peuvent déboucher sur la signature d'un premier contrat d'insertion (Savoie, ville de Strasbourg, Val d'Oise) ;
- la réflexion sur le contenu et le renforcement de la qualité des contrats d'insertion (Haute-Loire, la Réunion) ;
- le développement d'un système d'information de suivi des contrats d'insertion signés (Côtes d'Armor, Allier).

RECOMMANDATIONS

Pour autant, malgré le succès relatif du contrat d'insertion et les débats récurrents sur le lien entre allocation et insertion, la mission est convaincue de la nécessité de maintenir le principe de la contractualisation.

En effet, lorsqu'il est utilisé non comme une formalité mais comme un outil de suivi du parcours d'insertion, le contrat d'insertion semble apprécié et efficace. En Haute-Loire, qui a fait de la contractualisation un objectif impératif depuis l'origine du RMI, les travailleurs sociaux ont complètement intégré cet outil dans leur pratique professionnelle de suivi des bénéficiaires.

De plus, il existe des marges de progression importantes en matière de personnalisation et de différenciation des parcours d'insertion que le contrat doit servir à formaliser. Les expériences visant à construire des typologies de parcours d'insertion se multiplient.

¹ DREES, Bilan annuel 2005 du suivi des contrats d'insertion liés au RMI.

A titre d'exemple, le Val d'Oise a entamé une re-fondation de sa politique d'insertion en cherchant à bâtir des parcours d'insertion adaptés à la diversité des trajectoires individuelles et familiales et des besoins d'insertion. La définition de ces catégories de parcours doit aussi servir à reconfigurer l'offre d'insertion. Elle sert à l'élaboration d'une nouvelle commande publique par appels d'offres. A partir d'un diagnostic de la situation de départ, le bénéficiaire est orienté dans un des trois parcours proposés :

- le parcours spécifique « emploi » s'adresse à des personnes sélectionnées au moment de la pré-évaluation de leur situation par les services instructeurs parmi les nouveaux demandeurs sous une double condition : leur motivation et leur capacité à contracter des engagements professionnels
- le parcours spécifique « santé » est destiné aux bénéficiaires rencontrant des problèmes de santé et disposés à entreprendre une démarche de soin.
- le parcours « personnalisé » prend acte de l'effet de démobilité sur les bénéficiaires des difficultés multiples et accumulées qu'ils rencontrent en termes de situation personnelle, familiale, professionnelle et sociale. L'objectif de ce parcours est la re-mobilisation et la re-motivation du bénéficiaire et s'appuie sur un ensemble d'actions d'insertion sociale et d'insertion par l'activité économique.

De même, le Bas-Rhin tente de structurer les parcours d'insertion des bénéficiaires selon trois orientations possibles (professionnelle, sociale et socio-professionnelle) en définissant les modalités de prise en charge par les partenaires par des cahiers des charges : ainsi le conseil général a chargé par convention les relais emploi de la ville de Strasbourg de l'accompagnement renforcé vers l'emploi des bénéficiaires identifiés comme ayant le profil « socio-professionnel ».

Dès lors, la mission souhaite réaffirmer l'importance du contrat d'insertion, mais en rappelant que le contrat n'a pas d'intérêt en soi, et qu'il n'a d'intérêt que s'il traduit un parcours d'insertion adapté au besoin du bénéficiaire avec des étapes et des points de rencontre avec le référent pour l'évaluation du chemin parcouru.

Le contrat d'insertion est donc indissociable de la mise au point préalable d'outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité qui permettront d'établir un diagnostic complet de la situation du bénéficiaire et de ses marges de progrès (cf. fiche n°3).

Le contrat doit donc rassembler :

- une évaluation de la situation du bénéficiaire au regard de son autonomie et employabilité et donc de son besoin d'insertion ;
- les étapes du parcours, les bilans intermédiaires et les échéances ;
- des propositions d'actions d'insertion adaptées au besoin identifié.

Recommandation :

- Mettre au point des outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité afin de définir le besoin d'insertion et y répondre au mieux par des actions adaptées (cette recommandation est détaillée dans la fiche thématique n°3 du présent rapport)

L'intérêt de la contractualisation comme outil de suivi des bénéficiaires impose également d'améliorer la connaissance des trajectoires. A l'appui d'études de parcours, menées localement par les départements pour améliorer leur dispositif, ou à un niveau national dans le cadre du suivi des trajectoires de l'échantillon national inter-régimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS), le recueil de la parole des usagers paraît tout à fait nécessaire.

Enquête ENIAMS 2006 :

La DREES a réalisé, en 2006, une étude à partir de l'ENIAMS visant à appréhender l'étendue des mouvements d'entrées et de sorties des dispositifs de minima sociaux, le poids des différents types de trajectoires sur trois ans et les caractéristiques des personnes concernées.

Pour les bénéficiaires du RMI, il ressort de l'étude que :

- Le renouvellement de la population d'allocataires est plutôt important : les taux d'entrées et de sorties sont de l'ordre de 30% chaque année (niveau comparable à celui de l'ASS, supérieur à l'AAH et inférieur à l'API) ;
- Quatre types de trajectoire peuvent être identifiés :
 - 1) le premier groupe rassemble les allocataires sortis au bout d'un an du RMI sans retour les années suivantes dans les minima sociaux (23% des entrants) ; il s'agit vraisemblablement des personnes les plus proches de l'emploi ; les moins de 30 ans y sont plus nombreux que dans les autres groupes ;
 - 2) le second groupe est constitué des personnes ayant des trajectoire d'aller-retour dans les minima sociaux (12%) ; ce sont sans doute des allocataires qui alternent emploi et chômage avec des périodes d'emploi trop courtes pour donner lieu à indemnisation par le système d'assurance chômage ;
 - 3) le troisième groupe rassemble les personnes sorties du RMI et des minima sociaux la deuxième ou la troisième année d'observation (24%) ;
 - 4) le quatrième groupe, le plus nombreux (41%), est constitué de ceux qui ne sont pas sortis des minima sociaux au cours des trois années d'observation. Ce sont des personnes éloignées du marché du travail qui cumulent les difficultés les empêchant de retrouver un emploi facilement (indisponibilité familiale pour garde d'enfants en bas âge, problème de santé, découragement dans la recherche d'emploi, manque de formation...).

Il est certain que l'efficacité du contrat d'insertion comme outil de suivi du bénéficiaire dépend aussi de l'effectivité des sanctions en cas de non signature ou non respect de ce contrat. Certains conseils généraux rencontrés considèrent que l'effet dissuasif de la suspension est considérablement amoindri par le fait que les droits peuvent être rapidement réactivés.

L'article L.262-24 du CASF prévoit bien qu'après une suspension (pour défaut, non-renouvellement ou non respect du contrat d'insertion), un nouveau contrat d'insertion doit être conclu en préalable au versement de l'allocation. Cette condition conduit à un délai de carence de fait, le temps que le nouveau contrat soit signé, mais cette condition semble à certains conseils généraux insuffisamment dissuasive et efficace.

Les conseils généraux semblent demandeurs de marges supplémentaires sur ce sujet, différentes hypothèses sont envisageables, mais restent à expertiser :

- un délai de carence légal pourrait être envisagé entre une suspension pour non-respect des obligations d'insertion et le rétablissement des droits ;

- alternativement, pour ces cas de suspension, la radiation pourrait être immédiate, ce qui aurait pour conséquence d'imposer au suspendu de redéposer une demande d'ouverture de droits (alors que pendant les quatre mois de suspension avant radiation, les droits au RMI restent ouverts) et reviendrait à un délai de carence de fait.

Au-delà, la mission n'a pas eu connaissance de demande de marge de manœuvre supplémentaire par les conseils généraux. La loi n°2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs de bénéficiaires de minima sociaux a déjà ouvert la possibilité aux présidents de conseils généraux d'infliger des amendes administratives en cas de fraudes ou de déclaration délibérément inexacte ou incomplète (a. L.524-6 et L.524-7 du CASF). Par ailleurs, à l'occasion du groupe de travail entre l'Etat et les départements sur l'assouplissement de l'allocation, la proposition d'instaurer un dispositif de sanctions graduées en cas de non respect des obligations d'insertion ou de fraude n'a pas été retenue par l'ADF.

Fiche n° 3 La définition d'outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité

Fiche n°3 :

La définition d'outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité
--

La mission, confrontée à des constats sur les difficultés de la contractualisation, l'intérêt de mieux différencier les parcours, les insuffisances de pilotage des politiques d'insertion, estime nécessaire de lancer un processus de réflexion concertée sur des outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité. Une telle démarche n'aurait pas pour objet de produire de la réglementation mais de définir un cadre conceptuel commun et opérationnel que pourraient s'approprier ou dont pourraient s'inspirer les départements qui le souhaitent.

Cette approche pourrait répondre à quatre questions :

1) Comment caractériser un déficit d'autonomie ?

L'autonomie est un concept large, aux limites floues ou du moins extensives - qui pourrait se prétendre totalement autonome ? - qu'on ne peut préciser que par une approche multidimensionnelle. C'est la combinaison de plusieurs types de handicaps dans l'accès aux moyens de l'autonomie sociale qui peuvent caractériser l'existence et la gravité d'un déficit d'autonomie. A titre indicatif, on peut procéder à une revue des symptômes et des facteurs de la perte d'autonomie :

- *Limites à l'exercice de ses droits civils et civiques* : mesures de tutelle aux incapables majeurs ou de curatelle ; privation ou restriction des libertés personnelles (incarcération, régimes de semi-liberté ou de liberté conditionnelle) ; non-inscription sur les listes électorales ; non-possession de titres d'identité ...
- *Limites à l'exercice de ses responsabilités parentales et familiales* : placement des enfants au titre de l'ASE ; mise sous tutelle des prestations familiales ; mesure de suivi éducatif...
- *Accès à l'information et à la communication* : illettrisme, difficultés de maîtrise des langages fondamentaux (français parlé et écrit, arithmétique), nécessité d'un accompagnement pour les démarches de la vie quotidienne ...
- *Absence d'autonomie économique* : défaut de ressources propres ; part des prestations sociales et /ou de l'aide de tiers dans le budget de l'unité de consommation ; situations de surendettement manifeste, non-disposition d'un compte bancaire...
- *Accès à un logement autonome et digne* : absence de domicile fixe, hébergement social (avec différentes gradations), hébergement par un tiers, situations atypiques de logement communautaire (y compris squats), caravanes, logement autonome mais insalubre ou dénué d'éléments essentiels de confort ...
- *Problèmes de santé* : le respect du secret médical interdit la formalisation transparente d'une typologie précise, mais pas la mention de difficultés de santé de nature à limiter l'autonomie des personnes (handicap reconnu, maladie chronique ou invalidante, pathologie relevant d'une prise en charge psychiatrique, addiction nécessitant un traitement de sevrage ou de post-cure).

- *Accès aux soins* : défaut de protection primaire ou complémentaire contre le risque maladie, renoncements à des soins nécessaires au cours des 6 derniers mois ou de l'année écoulée.
- *Fort éloignement par rapport au marché de l'emploi* : il ne s'agit là que d'identifier les degrés d' « employabilité » nuls ou extrêmement faibles, caractérisés par le cumul de l'absence de qualifications de base générales ou professionnelles, une période longue et continue d'inactivité professionnelle et l'absence de projet professionnel réaliste à moyen terme.
- *Freins à la mobilité géographique*, qu'ils soient liés à la configuration familiale (famille monoparentale ne disposant pas de services d'accueil des enfants à proximité), à des facteurs individuels (pas de véhicule personnel ou de permis de conduire) ou collectifs (configuration locale des transports en commun).
- *Isolement social* : habitat solitaire, inexistence de relations familiales régulières, pas de socialisation au travail, ressenti de l'intéressé sur la fréquence de ses relations sociales...

Deux remarques apparaissent importantes au terme de cette esquisse :

- Si la plupart des items figurant dans cette liste indicative sont parfaitement objectivables (mesures de tutelle par exemple), certains, et non des moindres, peuvent se prêter à jugements de valeur : fréquence des relations sociales, impact d'un handicap sur la limitation de l'autonomie, influence de certaines formes d'habitat précaire sur les capacités d'autonomie, existence d'un projet professionnel réalisable... Dans tous ces cas, dans l'établissement d'un bilan partagé, c'est la parole de l'intéressé qui doit prévaloir.
- Le regroupement de ces items en 10 rubriques ne doit pas occulter les interactions qu'elles nourrissent. Il est clair, en particulier, que l'absence d'un domicile fixe réagit sur pratiquement tous les autres items, de l'exercice de droits civils ou de responsabilités familiales jusqu'au degré d'isolement social ou d'éloignement du marché de l'emploi. Il est clair également qu'il existe des interactions fortes entre isolement social, accès à l'information et à la communication, fort éloignement du marché de l'emploi. Il faut y être très attentif dans la mise en œuvre d'indicateurs d'autonomie.

2) Comment mesurer les progrès vers plus d'autonomie ?

En établissant un bilan partagé, en mesurant périodiquement des progrès par une cotation adaptée.

- Pour un bilan partagé

Ce bilan doit être partagé, pour des raisons impératives d'éthique, pour des raisons de méthode (cf. supra les remarques sur les indications pouvant se prêter à jugement de valeur), et pour des raisons d'efficacité (appropriation d'un parcours d'insertion). C'est sans doute une condition essentielle pour respecter plus largement et plus efficacement l'exigence d'un premier contrat dans les trois mois pour les nouveaux bénéficiaires du RMI : un premier état

des lieux de ce type, s'il est partagé, permet dans de nombreux cas d'identifier les urgences et les priorités, qui dans un premier temps peuvent ne porter que sur des objets simples ou très ciblés. Il peut aussi faciliter la définition d'un objectif moins proche (récupérer la garde des enfants, suivre une formation qualifiante) et aider à la construction d'un itinéraire sur plusieurs périodes contractuelles.

Pour être complète et partagée, cette démarche ne doit pas viser que les manques. S'il est logique, du point de vue de la collectivité en charge d'actions de remédiation, de partir d'une définition de déficits d'autonomie, le suivi d'un parcours devrait pouvoir viser une perspective de reconnaissance, de responsabilisation et de requalification sociale (« empowerment » disent les Anglo-saxons ou « re-capacitation sociale » les Québécois), par exemple par l'identification d'un certain nombre de compétences sociales au sens large du terme ou d'aptitudes relationnelles.

- Assorti d'une cotation adaptée et d'une évaluation périodique

La mise en œuvre de ce type d'outils posera immédiatement la question de la cotation, en niveau ou par recours à une note chiffrée. Le point de vue de la mission de l'IGAS est que chacune des rubriques esquissées ci dessus peut faire l'objet d'une cotation adaptée, sous réserve bien sûr de l'approfondissement méthodologique et des concertations nécessaires. Aux seules fins d'illustrer l'approche et d'ouvrir le débat sur la faisabilité, on donnera un exemple sur le champ délicat de l'accès au logement, organisé autour de 4 niveaux d'autonomie :

Premier niveau : logement autonome et digne

- Habitat autonome dans un logement individuel correspondant aux normes de confort et de superficie des aides au logement (y compris colocations) cotation 10
- Habitat autonome dans un logement collectif relevant de la réglementation sur les foyers logements et structures assimilées, conforme aux normes et donnant lieu à paiement d'un loyer ou d'une redevance cotation 9

Deuxième niveau : habitat non autonome perçu comme stable et acceptable, hébergement social soumis à limitation de durée de la prise en charge

- Habitat chez un tiers (conjoint, parent, ami, communauté) perçu par l'intéressé comme stable et durable dans des conditions de confort qu'il estime acceptables ; cotation 7
- Habitat en CHRS ou en logement d'insertion type ALT limitant en principe la durée de séjour cotation 6

Troisième niveau : autres formes d'habitat

- Habitat de fortune (cabanes, caravanes) perçu comme stable cotation 5
- Habitat chez un tiers, perçu comme précaire ou inconfortable cotation 4
- Habitat autonome insalubre ou habitat de fortune perçu comme précaire cotation 3

Quatrième niveau : « sans abri », pas d'habitat

- SDF fréquentant régulièrement des formes d'hébergement d'urgence cotation 1
- SDF ne pratiquant pas régulièrement ces structures cotation 0

Naturellement il ne s'agit pas là d'une proposition aboutie mais d'une illustration, qui va jusqu'à suggérer des notes, sachant, que, probablement, il faudrait ménager des plages de souplesse au sein de chaque niveau, voire entre niveaux voisins, pour mieux coller aux appréciations des intéressés.

Si une cotation adaptée n'apparaît pas hors d'atteinte pour chacun des items de mesure de l'autonomie, la question d'une cotation globale, d'une sorte de « scoring » synthétique sur l'ensemble des items apparaît plus délicate. Ce serait souhaitable dans l'idéal, ne serait ce que pour pouvoir contracter des plus et des moins afférents à des items divers. C'est aussi beaucoup plus complexe parce qu'il faudrait pondérer le poids relatif des différents aspects de l'autonomie, hiérarchiser des items et donc imposer des valeurs. La santé est-elle plus importante qu'un minimum de vie sociale ou l'inverse ? La sobriété est-elle plus importante que la famille ? Cela dit, il semble essentiel de disposer de mesures, même fractionnées, des principaux constituants de l'autonomie. Commençons par les élaborer et les mettre en œuvre avant de définir et d'expérimenter des indicateurs de synthèse.

Ce pourrait être l'objet d'un groupe de travail auprès du conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE), animé par les administrations centrales concernées et les départements volontaires, associant étroitement chercheurs, professionnels de terrain et mouvement associatif, s'appuyant sur des travaux d'interrogation directe des usagers.

3) Quelle utilisation des indicateurs d'autonomie pour le pilotage des politiques d'insertion ?

La première utilisation, individuelle, concerne naturellement l'appui à l'élaboration et au suivi des contrats d'insertion, à la construction de véritables parcours d'insertion à partir d'une véritable mesure du besoin. L'investissement effectué par un nombre croissant de Départements sur une évaluation initiale des besoins a besoin de s'inscrire dans la durée et d'être assortie d'outils de mesure des évolutions. La différenciation des parcours, qui constitue aux yeux de la mission une voie fructueuse, autour de quelques dominantes du type Accès direct à l'emploi ou à une qualification professionnelle/ développement de l'employabilité et socialisation / dominante Santé / citoyenneté et vie sociale, peut largement être outillée par ce type d'instruments.

La seconde utilisation, collective, vise la planification des politiques et de l'offre d'insertion à partir des besoins ainsi évalués. On sent une certaine perplexité des responsables par rapport aux questions touchant le degré d'investissement des Départements sur l'accès au logement et à la santé, liée à la contrainte budgétaire et au fait que les Départements ne sont pas les opérateurs principaux, mais aussi à une certaine insuffisance des outils leur permettant de définir des priorités ou de saisir d'autres acteurs sur des bases très argumentées. En matière d'actions d'insertion purement sociales, visant une amélioration de la vie sociale sans impact à court terme sur l'emploi ou l'employabilité, un certain embarras est parfois perceptible : on peut entendre un discours septique, ou mettant en tout cas l'accent sur l'impossibilité d'évaluer, et dans le même temps la justification de « l'accompagnement social faute de mieux », parce qu'hier il fallait répondre aux obligations légales de financement de l'insertion et qu'aujourd'hui il faut faire du chiffre en termes de contractualisation, parce qu'hier comme aujourd'hui on dispose sur ce sujet d'opérateurs internes ou externes dont c'est le métier. Faute d'indicateurs appropriés, c'est largement l'offre existante qui

conditionne le pilotage des politiques d'insertion. C'est vrai aussi sur le terrain de l'emploi où en schématisant on n'a que deux cibles, celle des allocataires proches de l'accès à l'emploi, dont l'insertion résultera du rapprochement avec la configuration des métiers en tension, celle des bénéficiaires éligibles à un contrat aidé ou à l'insertion par l'activité économique, dont l'insertion réelle dépendra de la configuration et du degré de saturation des structures d'accueil.

Très lié au précédent est l'usage à des fins d'évaluation, évaluation des politiques ou programme départementaux sur un ou plusieurs items donnés ou évaluation de missions confiées à des opérateurs ou partenaires, à condition toutefois qu'une cotation adaptée permette une agrégation des données individuelles sur un même indicateur.

Enfin, et sans surestimer cet impact, la mise en œuvre d'indicateurs de progrès peut faciliter le découplage et la transversalité au sein des services de l'administration départementale. La batterie d'indicateurs esquissée plus haut à titre d'exemple fait une assez large part à des items qui ne dépendent pas d'une seule direction, ou qui nécessitent une collaboration fonctionnelle plus étroite entre services d'une même direction (articulations ASE/PMI/service social/équipes d'insertion).

4) Quels indicateurs d'employabilité ?

- Une batterie d'indicateurs de mesure de l'autonomie doit intégrer une appréciation du degré d'éloignement du marché de l'emploi permettant au moins d'identifier les situations les plus difficiles. Elle a besoin d'être approfondie et complétée par des mesures de développement de l'employabilité mettant le focus sur l'insertion par l'emploi. Il existe aujourd'hui un consensus suffisant sur l'accès à l'emploi comme condition d'une insertion réussie.
- Nous disposons aujourd'hui d'instruments de mesure de la distance à l'emploi, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention UNEDIC du 18 janvier 2003 avec l'outil permettant une première évaluation lors de l'inscription administrative du demandeur d'emploi à l'ASSEDIC. Il est d'abord fondé sur l'estimation du risque de chômage de longue durée, à partir d'une modélisation statistique des risques en fonction des caractéristiques individuelles de la personne (âge, sexe...), des modalités de sa recherche d'emploi (catégorie d'inscription, métier recherché, existence d'un droit à indemnisation...), de son niveau de qualification et de son passé professionnel. Pour compléter cette estimation du risque, un second indicateur, appelé « composante emploi », conduit à distinguer les personnes recherchant un métier en tension ou porteur sur leur bassin d'emploi ou sur un bassin pour lequel ils se déclarent mobiles. Ces deux éléments (estimation statistique du risque et composante emploi) sont alors transmis au conseiller ANPE pour outiller son diagnostic. La qualité prédictive du modèle est nette, plus marquée cependant pour les chômeurs indemnisables que pour ceux qui ne le sont pas¹. Il ne s'agit en tout état de cause que d'éclairer un diagnostic plus précoce.
- Dans l'approfondissement de réflexions sur l'employabilité, il convient en particulier d'insister sur deux points :

¹ Point Statist, bulletin de la direction des études et statistiques de l'UNEDIC, n°22, septembre 2006.

- Comment piloter l'insertion professionnelle du « tiers groupe », de ceux qui ne font partie ni de la catégorie des accès directs à l'emploi ni des personnes pour les quelles une insertion professionnelle paraît hors d'atteinte à court/moyen terme ? C'est le groupe central, c'est là que résident les enjeux stratégiques pour le développement de l'insertion professionnelle.
- Comment enrichir l'évaluation des politiques ou des structures ? L'indicateur de sortie vers l'emploi – et généralement un emploi relativement stable, CDI ou CDD pour 6 mois au moins – mesure bien l'objectif à atteindre mais pas suffisamment l'efficacité du travail réalisé. En ce qui concerne les opérateurs, l'accent sur le retour à l'emploi stable suscite une pression qui pousse à l'écrémage des publics, qui a joué sur les entreprises d'insertion et qui peut aujourd'hui s'exercer sur les chantiers d'insertion. On ne peut qu'être inquiet lorsqu'on entend des élus ou des professionnels de terrain dire qu'on ne peut plus aujourd'hui recevoir le même public dans les chantiers, si l'on vise l'accès direct à l'emploi, et qu'il faudrait créer une nouvelle catégorie de structures de type chantiers d'utilité sociale sans exigence de débouchés emploi.

Une grille de lecture de l'employabilité et de ses progrès permettrait une appréciation plus réaliste des performances des départements et du travail des opérateurs (structures d'insertion par l'activité économique et institutions d'accueil de contrats aidés dans le secteur non marchand) et contribuerait là aussi à une meilleure programmation de l'offre.

- On peut là aussi, à titre d'illustration de la démarche et de contribution au débat, esquisser quelques indications, autour de quatre axes :
 - *Freins à l'insertion professionnelle liés à des difficultés sociales*, qui recourent largement certains items des indicateurs d'autonomie : mobilité personnelle, problèmes de santé, responsabilités familiales, problèmes de logement, illettrisme...
 - *Qualifications et expériences* : éducation générale, niveau de formation professionnelle, expériences professionnelles y compris contrats aidés, acquis sociaux non professionnels, de type bénévolat, durée d'éloignement du marché de l'emploi ...
 - *Compétences* : maîtrise d'un ou plusieurs savoir faire techniques, capacité à mémoriser et appliquer des consignes, capacité au travail en équipe et relationnelles, réactivité / initiative, adaptation au milieu de travail, connaissance des droits et obligations des salariés... Il s'agit là de points d'appréciation à contenu plus subjectif, qui n'ont toute leur portée que s'ils sont réalisés en situation de travail, en tout cas à valoriser plus lorsqu'il s'agit d'une évaluation en milieu de travail que d'un bilan effectué au cours d'un atelier ou d'un module bilan /orientation.
 - *Proximité de l'accès direct à l'emploi* : existence d'un projet professionnel précis, maîtrise de savoir-faire techniques directement connectés à ce projet professionnel, maîtrise du CV, familiarisation avec les entretiens d'embauche...(validation souhaitable par un référent emploi).

- Le terrain semble relativement mûr. De nombreux départements ou opérateurs se sont à un titre ou un autre engagés dans ce type de démarches : entre autres l'Ardèche (mise en œuvre d'une démarche de détermination des compétences et capacités professionnelles), la Drôme (modules collectifs comportant un temps d'évaluation de l'employabilité), le Gers (indicateurs établis par l'association REGAR pour les salariés de ses chantiers d'insertion), le Pas de Calais (instauration d'un livret de formation et d'acquisition des compétences permettant de décrire un parcours d'insertion ; cahier des charges des structures d'insertion fixant à chacun des objectifs de formation et d'employabilité participant de 23 objectifs regroupés en 5 axes allant de la resocialisation à l'accès à l'emploi), la Sarthe (évaluation de l'employabilité permettant la différenciation de 6 parcours dont le suivi des plus éloignés de l'emploi est confié aux Maisons de l'emploi)... Il conviendrait maintenant de passer au stade de la capitalisation des analyses et des expériences. C'est le rôle de la DGEFP, de la DGAS et de la DARES, en liaison avec le CNLE, les réseaux départementaux et le réseau Conseil national de l'activité par l'économique/ Conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique.

Fiche n° 4 La structuration de l'offre d'insertion

Fiche n°4 :

La structuration de l'offre d'insertion

CONSTAT :

Depuis la création du RMI, les conseils généraux ont en charge la compétence relative à l'insertion des bénéficiaires du RMI. Cependant, les conseils généraux se sont souvent contentés de subventionner l'offre d'insertion existante. En effet, le dispositif n'incitait ni à une rationalisation des dépenses et à une recherche du meilleur rapport coût / efficacité, compte tenu de l'existence d'une obligation de moyens (17% des dépenses d'allocation), ni à une recherche active de solutions de sortie pour les bénéficiaires (puisque les dépenses d'allocation étaient à la charge de l'Etat).

La mise en œuvre des dispositions de la loi du 18 décembre 2003 a pour objet une dynamisation des politiques d'insertion, notamment en incitant les conseils généraux à restructurer l'offre d'insertion et à susciter la création de nouvelles actions adaptées aux besoins identifiés.

Lors de ses investigations dans les départements, la mission a observé plusieurs initiatives intéressantes qui constituent autant de bonnes pratiques pouvant alimenter les réflexions conduites dans les autres départements.

RECOMMANDATIONS DE BONNES PRATIQUES :➤ La définition de la commande publique à partir d'une évaluation des besoins

Certains départements sont sortis de la logique de subvention des actions proposées par les opérateurs pour partir d'une évaluation des besoins (« nouvelle commande publique »). Le Gers et le Val d'Oise constituent à cet égard les exemples les plus emblématiques :

Dans le Gers, le plan département d'insertion a été construit à partir des diagnostics élaborés par les commissions locales d'insertion et après une large concertation avec les partenaires dans le cadre de groupes de travail (sur le recensement des besoins des bénéficiaires du RMI ; l'analyse de l'offre d'insertion sur le territoire du département ; analyse de l'offre d'emploi dans le secteur non-marchand). Ce diagnostic partenarial a permis au conseil général de définir trois axes, déclinés en neuf mesures. Pour chaque mesure, le conseil général a précisé les objectifs et les résultats attendus de la mesure, le type d'actions susceptibles d'être conduites en partenariat et les critères d'éligibilité des projets.

Sur cette base, un appel à projets a été lancé et 94 projets ont été retenus. Chaque opérateur a été obligé de redéfinir son offre afin que celle-ci réponde aux exigences du conseil général, notamment en ce qui concerne la répartition sur le territoire, la complémentarité avec les autres opérateurs et l'appropriation d'une logique de résultat. Le FSE a servi de catalyseur de cette nouvelle approche, en favorisant la définition de projets précis et en conduisant les opérateurs à travailler ensemble.

Dans le Val d'Oise, le conseil général s'est engagé dans un processus dit de « re-fondation » de la politique d'insertion. Le PDI a été construit à partir :

- d'un recueil de la parole des usagers : le conseil général a confié une étude qualitative au cabinet ACT consultants qui est intervenu auprès d'un échantillon de 150 bénéficiaires du RMI et a eu de multiples échanges avec les services concernés ; à titre complémentaire, une étude quantitative a été confiée par la suite au CREDOC pour approfondir sur un échantillon de 1000 bénéficiaires les hypothèses formulées par l'étude ACT ;
- de la concertation menée avec les acteurs de l'insertion dans de nombreux groupes de travail, constitués selon une double logique : cinq groupes territoriaux chargés d'identifier les problématiques locales de chacune des CLI ; et plusieurs groupes thématiques prenant en compte les politiques du conseil général contribuant au lien social (insertion par l'activité économique, santé, parentalité, insertion dans la vie sociale, prévention en amont pour les jeunes)...

L'ensemble des constats a permis au conseil général de définir une nouvelle commande publique autour de trois types de parcours d'insertion. Pour le choix des opérateurs en charge de ces parcours, le conseil général a à la fois mobilisé les ressources internes au conseil général (direction de la prévention de la santé pour le parcours santé) et eu recours à des appels d'offre (pour le parcours spécifique emploi et le parcours personnalisé).

Recommandation :

- Définir la commande publique d'actions d'insertion à partir d'une évaluation consolidée des besoins (évaluations individuelles des besoins des bénéficiaires, diagnostic territorial...)

➤ Le développement de l'évaluation des actions d'insertion

Le recours à une logique de commande publique (appels d'offre ou appels à projets) s'est conjugué à une formalisation des partenariats avec les opérateurs traditionnels (CCAS, PLIE, ANPE...) pour conduire à une généralisation des cahiers des charges. Ceux-ci précisent non seulement les objectifs des actions d'insertion et les moyens à mettre en œuvre mais aussi les résultats escomptés. Le financement des actions peut être partiellement lié à la réalisation de ces objectifs. Ceci est particulièrement le cas pour les marchés d'accompagnement renforcé vers l'emploi.

La mission a noté de nombreuses initiatives dans ce domaine, notamment :

- Le conseil général des Bouches-du-Rhône finance environ 100 accompagnateurs à l'emploi dans le cadre des cinq PLIE et des 30 organismes du POLE 13 (programme d'orientation local pour l'emploi) ; les conventions, actualisées en 2005, prévoient un taux de placement plus ambitieux (25 sorties positives pour 60 personnes suivies par référent) ainsi que le versement d'une prime et d'une convention triennale si les objectifs sont atteints ;

- Dans le marché signé entre le conseil général des Hauts-de-Seine et l'opérateur de placement INGEUS, le financement est constitué à partir de tarifs variables selon les caractéristiques du contrat obtenu par le bénéficiaire du RMI (durée de trois, six ou 12 mois...);
- En mobilisant largement le FSE, le département du Gers s'est approprié les outils qui y sont associés : la remontée des dépenses qui permet non seulement à l'autorité en charge du FSE mais aussi au conseil général de s'assurer de l'effectivité de la dépense ; la production de rapports d'activité faisant apparaître clairement le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires des actions d'insertion.

Il reste néanmoins difficile de mesurer l'efficacité des actions d'insertion. La mission n'a pas repéré d'indicateurs pertinents, au-delà du retour à l'emploi durable (difficile à mesurer d'ailleurs, car il implique le suivi du bénéficiaire sur plusieurs mois).

Recommandation :

- Développer l'évaluation des actions d'insertion (fixations d'objectifs, financement en fonction des résultats...)

➤ La promotion de la transversalité de l'insertion

La mission n'a identifié que quelques initiatives, timides et éparées, en matière de transversalité. Pourtant, elle est convaincue de l'existence de nombreuses opportunités en ce domaine pour favoriser l'insertion des bénéficiaires du RMI.

La transversalité peut prendre plusieurs formes.

- L'utilisation des clauses d'insertion dans les marchés publics (articles 14 et 30 du code des marchés publics) fait l'objet d'un intérêt renouvelé des élus locaux, comme en témoignent les questions sur le forum du réseau IDEAL ainsi que l'organisation par le Club Insertion d'un atelier sur cette question, à l'occasion des Ateliers du Développement Durable qui se sont tenus les 20 et 21 septembre 2006 à Bordeaux. Le conseil général du Pas-de-Calais a mis en œuvre la clause d'insertion depuis janvier 2005 ; elle fonctionne par identification de quotas d'heures de main d'œuvre dans les spécifications du marché.
- Plusieurs conseils généraux cherchent à promouvoir le recrutements de bénéficiaires du RMI en contrats d'avenir au sein des services du conseil général (Paris, Val d'Oise) ou dans les établissements dépendant des conseils généraux : établissements scolaires (Pas-de-Calais) ou établissements sociaux et médico-sociaux (Haute-Loire, Val d'Oise) ;
- Les bénéficiaires du RMI peuvent être associés aux actions culturelles, de développement économique ou d'animation du patrimoine engagées par les conseils généraux : ainsi, à Paris, ils ont été conviés au forum « Paris emploi » mis en œuvre par la direction du développement économique et de l'emploi ;
- L'emploi de bénéficiaires du RMI pour les transports scolaires et les transports de personnes handicapées (Rhône) ;
- Le développement des services à la personne.

Recommandation :

- Promouvoir la transversalité des actions d'insertion à partir des autres compétences des conseils généraux

**Fiche n° 5 Le devenir des agences départementales
d'insertion outre-mer**

Fiche n°5 :

Le devenir des agences départementales d'insertion outre-mer

On peut légitimement se poser la question du devenir des agences départementales d'insertion (ADI) d'outre-mer dans la mesure où, créées pour constituer un instrument très intégré de cogestion et de cofinancement, elles se situent aujourd'hui dans un contexte national radicalement différent, marqué par la fin de la cogestion.

➤ **A l'origine un instrument intégré de cogestion et de cofinancement**

La loi n°88-1088 du 30 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion fixait, en matière d'allocation de RMI, un principe de parité sociale, et non de stricte égalité des montants servis en métropole et dans les DOM. Le montant de l'allocation n'était que de 80% du niveau métropolitain, la différence devant être réinvestie par l'Etat sur le financement des politiques d'insertion, au titre d'une parité sociale globale. Coexistaient donc, pour le financement de l'insertion dans les DOM, une obligation de financement départemental fixée, comme en métropole, par référence aux allocations servies, et une obligation de financement de l'Etat devant compenser la différence des niveaux d'allocation, ce qui fut appelé la « créance de proratisation ». Cette situation appelait une étroite articulation, que ne suffisaient pas à assurer les modalités de droit commun de cogestion, notamment la signature conjointe du programme départemental d'insertion (PDI).

La loi n°94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, complétée sur certains points par la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre mer (LOOM), a créé dans les DOM les agences d'insertion, établissements publics à caractère national, chargées d'élaborer le PDI et de gérer les politiques d'insertion des bénéficiaires du RMI, au moyen de crédits qui proviennent à la fois du département et de l'Etat. L'agence « élabore et met en œuvre le programme départemental d'insertion », se substitue au conseil départemental d'insertion. C'est le directeur de l'agence qui signe les contrats d'insertion.

En juillet 1998, la loi n°98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a par ailleurs transformé les agences en établissements publics territoriaux à caractère administratif, dont le conseil d'administration est présidé par le président du conseil général.

Le bilan des agences en matière d'insertion est loin d'être négligeable : articulation des actions de l'Etat et du département, développement de ce fait d'innovations intéressantes, par exemple en matière de logement et de lutte contre l'habitat précaire, recherche d'une meilleure synergie dans les équipes de terrain, sur le modèle des missions locales... De plus, les agences ont pu constituer un écran utile à l'égard des pressions locales ou municipales, dans un contexte où les municipalités sont en permanence au contact de situations de misère et de sollicitations fortes d'une partie importante de la population.

➤ **Depuis le contexte a radicalement changé**

On est passé en 2000 de la parité globale à l'égalité sociale par l'alignement sur trois ans des niveaux d'allocation, ce qui entraînait de fait la disparition des « créances de proratisation ».

La loi d'orientation sur l'outre mer du 13 décembre 2000 conforte cependant les agences dans leurs missions. Les agences gèrent des crédits d'Etat en provenance du FEDOM (Fonds de développement de l'emploi dans les DOM) et, à ce titre, financent le PATUS (programme d'aménagement des tâches d'utilité sociale).

La loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI supprime les modalités de cogestion de droit commun sur un plan national. Elle ne modifie qu'à la marge le fonctionnement des agences outre mer :

- Le directeur est désormais nommé directement par le Président du conseil général, alors qu'il l'était auparavant par les ministres chargés des affaires sociales et de l'outre mer, sur proposition du président du conseil général ;
- Il n'y a plus de commissaire du gouvernement ;
- La composition du conseil d'administration est redéfinie afin de donner la majorité des sièges aux représentants du département.

En revanche, elle élargit le champ des missions de l'agence : l'article 40 dispose que « les compétences relatives aux décisions individuelles concernant l'allocation de revenu minimum d'insertion dévolues au département par le chapitre II du titre VI du livre II sont exercées, dans les départements d'outre mer, par l'agence départementale d'insertion ». C'est l'agence qui passe convention avec la CAF, en charge de l'ouverture des droits ; c'est au sein de l'agence que sont exercées les compétences de supervision du dispositif de gestion de l'allocation et de traitement des décisions individuelles en opportunité ou en équité non déléguées à la CAF.

Dans ce contexte s'impose au minimum une redéfinition des missions des ADI, et la détermination d'un nouveau partage des rôles.

A la Réunion, ce nouveau partage se caractérise par :

- L'affirmation d'un pilotage politique et stratégique par le conseil général : création d'une direction de l'insertion dans les services du département, réorientation du PDI, dont l'élaboration a été de fait contrôlée par le département ;
- Le recentrage des missions de l'agence sur l'élaboration et le suivi des parcours d'insertion, le contrôle de l'effectivité des efforts d'insertion ;
- La redistribution des cartes budgétaires, avec transferts d'imputation du budget de l'agence vers celui du département (santé, une partie des actions d'accompagnement social, aides individuelles à l'amélioration de l'habitat).

➤ **Perspectives**

On peut imaginer d'aller plus loin :

- Par un toilettage plus large des textes, accentuant la reconnaissance du rôle de pilotage du département et ne confiant aux agences que des fonctions de premier opérateur. On ne peut plus par exemple laisser aux agences la mission d'élaborer les PDI, ce qui est formellement toujours la règle en vigueur.
- Doit-on envisager la suppression pure et simple des agences ? La mission IGAS ne le préconise pas, ne serait-ce que parce qu'elle n'est allée qu'à la Réunion et ne dispose pas d'éléments d'analyse approfondie sur d'autres DOM. Il faudrait à tous le moins se poser deux questions :
 - 1) à qui confier l'élaboration et le suivi des parcours d'insertion, dans une hypothèse de disparition des agences ? Le transfert de ces responsabilités aux communes ou au service départemental d'action sociale ne serait pas sans poser quelques problèmes.
 - 2) Comment, en cas de disparition des agences, favoriser les synergies de terrain, sans revenir à la communalisation ? Un atout des agences est qu'elles peuvent disposer des moyens d'un suivi réellement pluridisciplinaire sur le terrain, et la priorité est peut-être de s'attacher à en optimiser le fonctionnement.

Il y a, pendant les deux années à venir, nécessité d'une veille particulière sur ce sujet. Il convient en effet de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de nouvelles modalités de partage des rôles, et la manière dont les agences exercent les fonctions de référent et leurs nouvelles attributions en matière de décisions individuelles relatives à l'allocation. A cet égard une enquête conjointe, ou un dispositif de veille commun aux ministères en charge des affaires sociales et de l'outre-mer, pourraient s'avérer utiles.

Fiche n° 6 L'accès des bénéficiaires du RMI aux contrats aidés

Fiche n°6 :

L'accès des bénéficiaires du RMI aux contrats aidés**CONSTAT**

- **La loi du 18 décembre 2003 et le plan de cohésion sociale ont défini une nouvelle palette de contrats aidés, juridiquement accessibles aux bénéficiaires du RMI.**

Outre la décentralisation de la gestion et du financement du RMI aux conseils généraux, la loi du 18 décembre 2003 comportait un volet relatif au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI, centré autour de la création du revenu minimum d'activité (RMA).

Contesté en raison de sa conception (renforcement des obligations exigées en contrepartie de l'allocation) et de ses modalités (versement par l'employeur de cotisations sociales uniquement sur le différentiel entre la rémunération et le forfait RMI), le RMA a été réformé par le plan de cohésion sociale : en particulier, il a été recentré sur le secteur marchand et son régime social a été aligné sur le droit commun. Il s'est par ailleurs intégré à cette occasion dans le paysage renouvelé des contrats aidés.

Ce paysage comporte, depuis la mise en œuvre de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, quatre contrats aidés¹ :

- Pour le secteur marchand :
 - o le contrat initiative emploi (CIE), sous une forme différente de celle qui existait depuis 1995 ;
 - o le contrat insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA), héritier du RMA.
- Pour le secteur non marchand :
 - o le contrat d'avenir (CA) ;
 - o le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), qui regroupe les anciens contrat emploi solidarité (CES) et contrat emploi consolidé (CEC), pour leur part en voie d'extinction.

Tous ces contrats sont juridiquement accessibles aux bénéficiaires du RMI : le CI-RMA et le CA s'adressent spécifiquement aux bénéficiaires de minima sociaux ; le CIE et le CAE sont ouverts à un public plus large, « *aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi* ».

¹ A noter, l'existence dans les départements d'outre-mer, de deux contrats spécifiques :

- le contrat d'insertion par l'activité (CIA), réservé aux bénéficiaires du RMI. Les titulaires de ces contrats sont des salariés de l'Agence départementale d'insertion qui les affecte à des tâches d'utilité sociale ;
- le contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM), pour le secteur marchand. Il s'adresse aux publics prioritaires de la politique de l'emploi dans les DOM et ouvre droit à une subvention forfaitaire ainsi qu'à une exonération de charges sociales.

	SECTEUR MARCHAND	SECTEUR NON- MARCHAND
BENEFICIAIRES MINIMA SOCIAUX	Contrat d'insertion- revenu minimum d'activité (CI-RMA)	Contrat d'avenir (CA)
PERSONNES SANS EMPLOI EN DIFFICULTES	Contrat initiative emploi (CIE)	Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)

Les principales caractéristiques des contrats sont à première vue très proches, avec quelques nuances pour le contrat d'avenir (voir tableau en annexe) :

- la description des employeurs est, par secteur d'activité, identique ;
- les conditions de rémunération sont décrites de la même manière : SMIC horaire appliqué au temps de travail, sauf dispositions conventionnelles (ou contractuelles pour CA et CAE) plus favorables ;
- même durée de travail (20 hebdomadaires minimum), à l'exception du contrat d'avenir (26 heures ; 20 heures pour certaines structures) ;
- les actions d'accompagnement, de formation professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience (VAE) sont recommandées ; pour le CA, les actions d'accompagnement, de formation professionnelle et l'attestation de compétences sont obligatoires, la VAE recommandée.

Quant aux types de contrats qui peuvent être conclus, il existe des différences selon les secteurs d'activité (pas de CDI/CNE dans le secteur non marchand). En outre, les possibilités de renouvellement diffèrent. A noter qu'en ce qui concerne le CI-RMA et le CA, les dispositions législatives successives sont allées dans le sens d'un assouplissement des conditions d'accès à ces contrats :

- pour le CI-RMA, la condition d'ancienneté est passée de deux ans (projet de loi du 18 décembre 2003) à six mois, puis elle a été supprimée par la loi n°2006-339 du 23 mars 2006 de retour à l'emploi (ainsi que pour le CA) ; la base juridique a été élargie au CDI, contrat nouvelles embauches (CNE) et contrat de travail temporaire (CTT) ;
- pour le CA : les nouvelles conditions d'horaires hebdomadaires, de durée et de renouvellement du contrat, introduites par la loi du 23 mars 2006, sont destinées à faciliter notamment l'embauche par les structures d'insertion par l'activité économique et les entreprises et associations de services à la personne agréées.

Outre le secteur d'activité, la ligne de partage entre les contrats tient au financeur. Il s'agit :

- du financeur du minimum social, pour le CA et le CI-RMA, dans une logique d'activation de l'allocation ; pour les bénéficiaires du RMI, l'aide à l'employeur est constituée d'un forfait, équivalent au RMI à taux plein pour une personne seule, versé par le conseil général ; par ailleurs, pour le CA, l'aide à l'employeur issue de l'activation de l'allocation est complétée par une aide dégressive de l'Etat.
- de l'Etat, pour les CIE et les CAE ; la modulation de l'aide est arrêtée par le service public de l'emploi (SPE) régional.

Cette logique de différenciation par financeur explique, en outre, des circuits de prescription, de coordination et de suivi statistique différents :

- les contrats financés ou co-financés par l'Etat (CIE, CAE et CA) sont compris dans l'enveloppe unique régionale (EUR) ; à ce titre, le SPE définit des objectifs chiffrés et

donne des orientations pour les prescriptions à l'ANPE (le CA pour les bénéficiaires du RMI est conclu par le conseil général). Le suivi statistique est assuré par la DARES, via le CNASEA.

- le CI-RMA, quant à lui, est entièrement entre les mains des conseils généraux et ne fait donc pas l'objet d'une planification concertée au sein du SPE ; le suivi statistique est assuré par la DREES.

➤ **En dépit de cette large palette, le volume de contrats aidés ouverts aux bénéficiaires du RMI s'est contracté depuis 2003.**

La contraction de l'offre d'insertion professionnelle, sous la forme de contrats aidés, pour les bénéficiaires du RMI, résulte de la conjonction de deux éléments :

- 1) la montée en charge particulièrement lente des contrats réservés aux bénéficiaires du RMI, CA et CI-RMA ;
- 2) la diminution de la part de bénéficiaires du RMI dans les contrats de droit commun, CAE et CIE².

Les CI-RMA et les CA ne se sont développés que tardivement et à un rythme lent par rapport aux objectifs initiaux (110 000 CI-RMA et 250 000 CA prévus) : pour les bénéficiaires du RMI, leur nombre est passé de 4220 CI-RMA et 11 140 CA, fin 2005, à 8 270 CI-RMA et 40070 CA, fin juin 2006.

En parallèle, même si la part des bénéficiaires du RMI dans ces contrats est restée stable (autour de 39%), le nombre de CES et de CEC³ a décliné tout au long de l'année 2005, conformément à la loi du 18 janvier 2005, qui avait prévu leur extinction et leur remplacement par les CAE : le nombre de conventions signées par des bénéficiaires du RMI a diminué de moitié entre 2004 et 2005.

Le nombre de CIE et CAE a cru beaucoup plus vite que le nombre des CA et CI-RMA. En conséquence, il y avait, à l'issue de l'année 2005, plus de bénéficiaires du RMI en CAE (16 903 au dernier trimestre 2005) qu'en CA (11 135) et en CIE (7410) qu'en CI-RMA (4200). Cette tendance s'est inversée au courant de l'année 2006, sous l'effet de la montée en charge des CI-RMA et CA et surtout la décline significative de la proportion de bénéficiaires du RMI parmi les publics entrant en CIE et CAE :

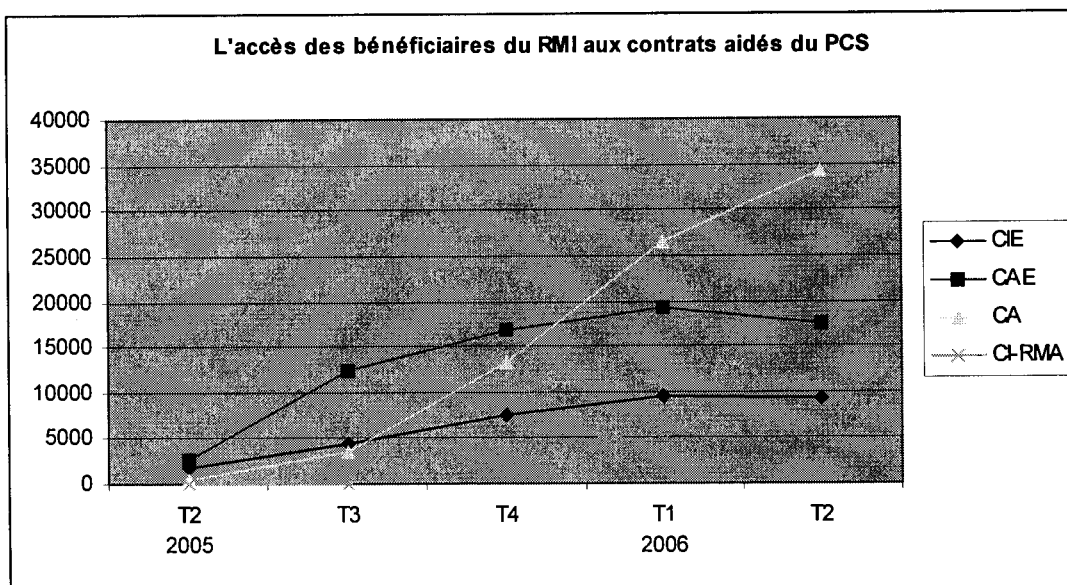
- Pour les CIE, de 17,9% des flux d'entrées en 2004 (CIE ancienne formule) à 10,7% en 2005 et 8,8 % au deuxième trimestre de 2006.
- Pour le secteur non marchand, de 39%/20% respectivement des flux d'entrées en CES/CEC en 2004, à 15,5% des flux d'entrées en CAE en 2005 et 9,1% au deuxième trimestre de 2006.

Au total, la conjonction de ces tendances explique que le nombre de bénéficiaires du RMI ayant eu accès à un emploi aidé en 2005 était en diminution par rapport au nombre de

² Voir tableau complet, ainsi que les sources utilisées, en annexe.

³ En métropole, seuls les renouvellements de CEC ont été possibles à compter du 1^{er} janvier 2005, et de nouvelles convention CES ne pouvaient être signées que jusqu'au 30 avril 2005 ; en Outre-mer, la période de transition a été plus longue, les CES et CEC pouvant être conclus jusqu'au 31 décembre 2005, et le CAE n'être prescrit qu'à partir du 1^{er} janvier 2006

bénéficiaires en contrats aidés en 2004 : de l'ordre de 26 000 conventions signées en moins, soit -19%.



➤ **Cette situation résulte de la lente appropriation des contrats aidés par les conseils généraux et d'un phénomène de double éviction.**

- La lente mobilisation des contrats aidés par les conseils généraux

Par la création des mécanismes d'activation du RMI, les conseils généraux ont acquis une responsabilité nouvelle dans la politique de l'emploi : ils participent désormais au développement de l'offre d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires du RMI. La responsabilisation financière engendrée par la décentralisation du financement de l'allocation renforce l'incitation de construire des voies de sorties positives du dispositif RMI.

En dépit de cette incitation, les conseils généraux ne se sont saisis que progressivement de leur nouvelle compétence. Cette situation s'explique :

- d'une part, par les réticences politiques à l'égard du CI-RMA, qui n'ont pas toutes été levées ; parmi les départements visités par la mission, Paris refuse toujours de prescrire des CI-RMA. Les Bouches-du-Rhône se sont engagés tardivement, alors que le Pas-de-Calais, la Haute Loire, le Bas-Rhin et le Val d'Oise ont rapidement décidé de développer le CI-RMA.
- d'autre part, la loi de décentralisation s'accompagnant de la reconfiguration des partenariats traditionnels (avec l'ANPE notamment) et de réorganisations internes, les conseils généraux ont plus ou moins tardé à s'organiser pour promouvoir les contrats d'avenir et les CI-RMA.

En outre, les conseils généraux ont rencontré des difficultés pour mobiliser les partenaires et les employeurs potentiels :

- le nombre des CA dépend largement de la participation des employeurs publics ; or les interlocuteurs de la mission ont fait part à ce sujet d'un phénomène de saturation, les employeurs publics étant sollicités depuis de nombreuses années. Ainsi, la ville de Paris et le conseil général du Val d'Oise sont finalement les employeurs pour 80% des CA de leur département. Dans les Bouches-du-Rhône, compte tenu de la faible implication des communes, les CA sont essentiellement signés par le secteur associatif.
- en ce qui concerne la promotion du CI-RMA, les conseils généraux rencontrent des difficultés dans l'organisation de leur partenariat avec les organisations professionnelles et les chambres consulaires : faible structuration du MEDEF au plan départemental, relative absence d'intérêt des chambres de commerce et d'industrie, ouverture plus large mais inégale des chambres des métiers. Parmi les départements visités, la Savoie fait figure d'exception par les partenariats dynamiques qu'elle a su nouer entre l'agence de développement économique chargée de la promotion du CI-RMA et les chambres des métiers.

Enfin, la mission a noté l'hésitation de certains conseils généraux à s'investir dans le développement des CI-RMA et des contrats d'avenir, en raison du surcoût que représentent ces contrats par rapport au simple maintien du bénéficiaire dans le dispositif RMI : la loi prévoit en effet que l'aide forfaitaire versée à l'employeur est égale au montant du RMI garanti à une personne isolée (433,06 euros) ; or, le montant moyen du RMI (allocation différentielle) versé dans les départements est nettement inférieur, 377 euros en moyenne en 2005 en France métropolitaine. Le conseil général du Bas-Rhin, par exemple, a donné l'instruction de ne prescrire des contrats d'avenir qu'à des bénéficiaires du RMI à taux plein⁴. Ce surcoût financier se cumule avec le coût de l'accompagnement dans l'emploi, quand les conseils généraux ont choisi de s'y engager (la Savoie et le Bas-Rhin par exemple).

Le débat sur le surcoût a été relancé par le président du conseil général du Nord à l'été 2006, puisqu'il a menacé de suspendre tous les contrats d'avenir en cours, au motif que leur signature conduisait à une diminution de la dotation de compensation versée par l'Etat. Dans une lettre de réponse, communiquée par la DGAS sur le réseau IDEAL, le gouvernement a précisé que la signature de contrats aidés n'affectait en rien le montant de la dotation de compensation versée par l'Etat, puisque son calcul est forfaitaire (au regard des comptes administratifs 2003 et 2004 des départements). Au contraire, une partie du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) devrait être octroyée en fonction des mesures d'aide de retour à l'emploi mises en œuvre les conseils généraux.

Finalement, le frein lié au surcoût engendré par l'activation du RMI devrait être levé, puisque le gouvernement a annoncé, par lettre du 9 octobre 2006 au président de l'ADF, l'augmentation, pour les CA, et la création, pour les CI-RMA, de l'aide versée à l'employeur. La charge des départements en sera réduite à due concurrence.

- La concurrence entre contrats aidés engendre un double phénomène d'éviction.

Premièrement, on assiste à un phénomène d'éviction des CI-RMA par les CIE et des CA par les CAE. En effet :

- du point de vue des employeurs, les dispositifs de droit commun apparaissent plus lisibles (le CIE existe depuis plusieurs années, ainsi que les mécanismes de modulation des aides

⁴ Un quota de 10% des contrats est réservé aux bénéficiaires dont le montant de l'allocation est inférieur.

au niveau régional) et moins contraignants (pas d'obligation de formation comme pour le CA). Par ailleurs, la définition étroite des publics des CI-RMA et CA (bénéficiaires de minima sociaux) peut conduire les employeurs vers des dispositifs accessibles à des publics jugés plus employables, tant la perception globale des bénéficiaires du RMI est négative. C'est par un effort de service supplémentaire (accompagnement dans l'emploi par un référent extérieur à l'entreprise, médiateur entre celle-ci et le bénéficiaire) que les conseils généraux parviennent, au cas par cas, à convaincre des employeurs d'accepter des CI-RMA.

- du point de vue des bénéficiaires, l'accès aux CIE et CAE ou à un emploi de droit commun peut paraître préférable, dans la mesure où il ouvre droit à l'intéressement (mais fait certes perdre les avantages connexes liés au RMI).
- du point de vue des prescripteurs, l'ANPE en particulier, la tendance est de remplir les objectifs fixés dans le cadre du service public de l'emploi ; or, les orientations de la DGEFP concernent en premier lieu les CIE et CAE.

Deuxièmement, les instructions de l'Etat (DGEFP) vont dans le sens de l'exclusion des bénéficiaires du RMI des contrats de droit commun, bien que le CIE et le CAE soient ouverts par la loi « *aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi* » :

- la DGEFP indiquait, dès les premières circulaires après la loi de cohésion sociale, que si rien ne s'oppose à l'accès des bénéficiaires aux CIE et au CAE, « *le CI-RMA et le contrat d'avenir doivent être prioritairement mobilisés pour les allocataires de minima sociaux* ».
- la circulaire en date du 3 juillet 2006 préconise d'orienter les bénéficiaires de minima sociaux vers les contrats d'avenir et les CI-RMA, considérant **qu'ils « n'ont plus vocation à rentrer en CAE ou CIE »**, alors même que la proportion de bénéficiaires entrant en CIE et CAE diminue sans être compensée par une montée en charge équivalente des CAV et CI-RMA.

Les services de l'Etat se sont en revanche impliqués dans la promotion nationale des contrats d'avenir et des CI-RMA notamment par des accords cadres dans les grands secteurs d'activité.

Au total, la coexistence de quatre contrats aidés, cloisonnés selon une logique de statut et de financeur, conduit à une stigmatisation des bénéficiaires du RMI et provoque de facto un effet contre-productif. En effet, alors que, depuis la décentralisation, les conseils généraux accordent la priorité à l'insertion professionnelle, cette partition étanche entre les publics conforte la réticence des milieux économiques à recruter des bénéficiaires du RMI. Leur retour à l'emploi s'en trouve freiné.

➤ **Le gouvernement envisage d'autoriser des expérimentations en matière de contrats aidés.**

La loi du 23 mars 2006 a procédé à une réforme de l'intéressement et à un nouvel ajustement des contrats aidés, sans pour autant aller jusqu'à instaurer un « revenu de solidarité active », préconisé par le rapport de la commission « famille, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch en avril 2005.

Cependant, lors de sa réunion du 12 mai 2006, le Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE) a décidé de confier à « l'Agence nouvelle des solidarités actives », présidée par Martin Hirsch, deux types expérimentations destinées à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI :

- l'expérimentation d'un contrat unique d'insertion remplaçant le CI-RMA et le contrat d'avenir dans les départements volontaires. Cette proposition était entendue comme « *une première étape vers la création d'un contrat d'insertion unique, destiné à tous les employeurs, et permettant de recruter les personnes qui ont des difficultés particulières d'accès à l'emploi, qu'elles soient ou non allocataires des minima sociaux* ».
- l'expérimentation de nouveaux modes d'intéressement, c'est-à-dire de nouvelles formules permettant le cumul entre le RMI et le revenu tiré d'une activité professionnelle, afin « *d'assurer aux salariés à temps partiel à faible durée de travail un gain réel et durable dès la première heure travaillée* ».

Plusieurs départements se sont déclarés intéressés, en particulier la Côte d'Or, la Meurthe-et-Moselle et l'Eure.

En application de la loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, l'article 59 du projet de loi de finances 2007 met en œuvre les décisions du CILE en prévoyant la possibilité d'expérimentations, par les départements, de nombreuses dérogations aux conditions de financement et aux caractéristiques des contrats d'avenir et du CI-RMA : larges possibilités de moduler l'aide à l'employeur⁵, possibilité de modifier les durées minimales et maximales des contrats, les durées hebdomadaires, etc.

Une évolution des marges de manœuvre des conseils généraux dans le pilotage des contrats aidés peut permettre une adaptation aux besoins locaux et présente l'avantage de clarifier les rôles dans la mise en œuvre des aides à l'emploi.

En revanche, une fusion des contrats en fonction du financeur principal (conseil général ou Etat) et en dépit des similitudes entre contrats d'un même secteur, intègre la distinction pourtant porteuse de stigmatisations potentielles (déjà constatées en 2005 et 2006) entre contrats spécifiquement ciblés sur les bénéficiaires du RMI et les contrats ouverts à un public plus large. Même avec une très forte coordination locale, les contrats seront amenés à se concurrencer auprès des employeurs au détriment probable des bénéficiaires du RMI.

C'est la raison pour laquelle la mission privilégie des propositions visant à décloisonner l'accès des bénéficiaires du RMI aux contrats aidés. (tout en conservant le principe de l'activation des minima sociaux).

RECOMMANDATIONS :

Face à un risque avéré de déperdition des moyens d'insertion du public RMI sur contrats aidés, la mission estime nécessaire de revenir sur le cantonnement des allocataires du RMI

⁵ « *en fonction du nombre d'heures de travail effectuées, de la catégorie à laquelle appartient l'employeur, des initiatives prises en matière d'accompagnement et de formation professionnelle en faveur du bénéficiaire, des conditions économiques locales et de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi* »

aux contrats d'avenir et CIRMA et à la seule action des conseils généraux. A cet égard, il lui paraît indispensable d'affirmer, conformément à la loi, l'ouverture aux allocataires du RMI de toutes les formes de contrats aidés non liées à des conditions d'âge, y compris CIE et CAE.

Recommandation : Réaffirmer dans les circulaires de la DGEFP que les bénéficiaires du RMI ont vocation à accéder à tous les contrats aidés.

Pour que cette ouverture puisse se concrétiser, il faut également, au sein du service public territorial de l'emploi élargi, procéder à la définition d'objectifs partagés en matière d'accès des allocataires du RMI aux quatre types de contrats mis en place ou remodelés par le Plan de cohésion sociale.

Au-delà de ce socle minimal de préconisations, et sans préjudice des expérimentations locales prévues par la le projet de loi de finances pour 2007, la mission suggère deux scénarios, l'un d'aménagement de l'existant, le second, plus ambitieux, de refonte du dispositif.

Scénario 1 : Un scénario d'amélioration de l'existant par l'incitation au décroisement

Il consisterait à abonder l'enveloppe unique régionale (EUR), dont disposent les services déconcentrés du travail et de l'emploi pour le financement des contrats aidés et d'un certain nombre de mesures pour l'emploi, d'un montant suffisamment incitatif pour faciliter la diversification des contrats offerts au public RMI et l'engagement des départements dans des actions complémentaires de tutorat ou d'accompagnement formation.

Dans le souci de raisonner à enveloppe constante, ces fonds pourraient être les crédits d'incitation (100 millions d'euros pour 2007) prévus au Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI). Cette dotation serait répartie entre les régions sur la base des objectifs de contrats aidés ciblés RMI (sur l'ensemble des CA, CAE, CIE, CI-RMA), actés dans le cadre du SPE territorial élargi et validés par la DGEFP. A défaut d'objectifs partagés par l'Etat et les départements dans le cadre du SPE élargi, il serait procédé, pour les régions concernées, à une répartition appliquant aux objectifs retenus par le SPE régional en matière de CA, CAE et CIE une clef d'accès des allocataires du RMI manifestant le souci de diversification évoqué ci dessus.

Ces crédits seraient utilisés pour développer avec les départements des partenariats pour l'emploi des allocataires du RMI, en fonction de leur engagement sur CA et CI-RMA, mais également en fonction des plus values apportées sur d'autres types de contrats (aide complémentaire à l'employeur dans le cadre des CIE, actions spécifiques de suivi dans l'emploi, de tutorat externe, d'accompagnement formation ou VAE, pour les titulaires de CAE ou CIE, expérimentations de modalités complémentaires d'intéressement sur des groupes ciblés, par exemple les travailleurs saisonniers ...).

Si des modalités de péréquation ou de compensation doivent être déterminées par des données de fait sur les dépenses exposées ou les capacités de financement, les modalités d'incitation devraient pouvoir prioritairement se fonder sur des partenariats traduisant une communauté d'objectifs. Ce serait en tout cas donner tout son sens à la notion de SPE élargi.

Avantages :

- Stabilité (pas de nouveau bouleversement du régime des contrats aidés) ;
- Incitation aux partenariats locaux et effets levier ;
- Plus grande diversité des contrats accessibles au public RMI et atténuation des effets de stigmatisation.

Inconvénients :

- Pas d'élimination totale des effets de stigmatisation ;
- Suppose forte réactivité du SPE et bon climat de coopération locale ;
- Fléchage partiel de l'EUR (public RMI), mais justifié par un abondement spécifique.

Scénario 2 : Un scénario de refonte reposant sur des contrats unifiés par secteur

La meilleure manière de décloisonner est certainement de banaliser l'accès des allocataires du RMI à des contrats à champ large, l'un pour le secteur marchand et l'autre pour le secteur non marchand.

Ce scénario plus ambitieux n'est cependant pas proposé comme objectif immédiat, d'une part, parce qu'il nécessite une expertise plus approfondie, d'autre part, et surtout parce que la mission a été sensible aux effets d'inertie ou de déstabilisation entraînés par des changements trop fréquents du régime des contrats. Les nombreuses modifications connues en 2005 ont certainement freiné la montée en charge des nouveaux contrats, et, après un démarrage effectif en 2006, il conviendrait d'observer une pause administrative en 2007.

Ce scénario de fusion du CAE /CA et du CIE/CI-RMA repose sur trois principes :

- Le CIE pourrait être l'unique référence pour le secteur marchand. L'aide à l'employeur d'un allocataire du RMI pourrait soit être fixée à 433 euros, soit être modulable, dans le cadre des règles usuelles du CIE, à partir d'un plancher de l'ordre de 377 euros (moyenne de l'allocation différentielle) La fusion des dispositifs plaiderait pour une extension de l'amplitude maximale de l'aide à 24 mois (amplitude maximale du CIE contre 18 mois pour le CIRMA).
- Dans le secteur non marchand, on peut également articuler la modulabilité du CAE et le principe d'activation des contrats d'avenir :
 - o L'aide mensuelle à l'employeur d'un allocataire du RMI, fixée par arrêté du préfet de Région après concertation dans le cadre du SPE élargi, varierait entre un plancher déterminé par référence au RMI (433 ou 377 euros) et l'actuel plafond CAE de 95 % du SMIC pour 35 H hebdomadaires.
 - o L'amplitude de l'aide serait limitée à 24 mois, comme en matière de CAE et comme il est proposé pour le secteur marchand. L'amplitude maximale de l'aide pourrait être portée à 36 mois pour les bénéficiaires de minima sociaux, ou à 5 ans pour les travailleurs handicapés, les allocataires du RMI ou de l'ASS de plus de 50 ans ou bénéficiant de l'une de ces deux allocations depuis 5 ans au moins. Cette dernière disposition est nouvelle par rapport aux caractéristiques du contrat d'avenir mais se trouve doublement justifiée par la nécessité de relancer l'accès à l'emploi pour les personnes durablement éloignées du marché du travail et par la disparition de la

possibilité d'enchaîner, dans certains cas, CAE et CA. Au-delà de 24 mois, l'aide pourrait être limitée au plancher RMI mentionné plus haut.

- Des conventions entre l'Etat et les départements détermineraient l'organisme payeur et les circuits de financement, notamment les modalités de versement de la quote-part des départements à l'organisme payeur (plancher RMI x bénéficiaires x mois).

En tout état de cause, ce scénario justifierait une expertise complémentaire, notamment sur les circuits de financement et l'application des modalités d'intéressement. Dans ses principaux traits, les avantages paraissent l'emporter sur les inconvénients :

Inconvénients :

- Surcoût pour les départements lié à l'allongement de 6 mois de l'amplitude maximale des contrats en secteur marchand. Ce surcoût pourrait être compris entre 15 et 25% de la dépense, en fonction des hypothèses sur la durée moyenne des CI-RMA. Mais d'une part il s'applique à une dépense modeste, d'autre part il peut être compensé par la fixation d'un plancher RMI un peu inférieur à 433 euros.
- Nécessité d'articulation avec le régime de l'intéressement actuellement ouvert aux CIE/CAE et pas au CA/CI-RMA.

Avantages :

- Banalisation et élargissement de l'accès du public RMI aux contrats aidés. Il subsiste certes des dispositions spécifiques, mais pas plus que dans le régime des contrats actuellement modulables (CIE et CAE), où sont fixés dans le cadre du SPE régional des taux majorés pour certains groupes cibles (minima sociaux, seniors, jeunes des banlieues...);
- Coup de pouce possible pour ceux depuis longtemps éloignés du marché de l'emploi ;
- Meilleure lisibilité pour les employeurs, chaque champ ne disposant que d'un seul contrat aidé pour l'insertion professionnelle de personnes en difficulté ;
- La banalisation autoriserait la sortie des statistiques du RMI des allocataires bénéficiant de contrats aidés de droit commun sous réserve expresse de maintenir une compensation de la charge incombant au département dans le financement de ces contrats.

ANNEXE 1 : Tableau simplifié des contrats du plan de cohésion sociale

	Secteur marchand		Secteur non marchand	
	CI-RMA	CIE	CA	CAE
Type de contrat	CDD de 6 mois minimum, renouvelable 2 fois dans la limite de 18 mois • CTT recourant à un ou plusieurs contrats de mise à disposition pendant au moins 6 mois, renouvelable 2 fois dans la limite de 18 mois • CDI • CDI/CNE	CDI, • CDI/CNE, • CDD de 24 mois maximum	CDD de 2 ans, renouvelable dans la limite de 3 ans (voire 5 ans pour les plus de 50 ans et les travailleurs handicapés au moment de la conclusion du contrat) Par dérogation, CDD d'une durée comprise entre 6 et 24 mois, renouvelable dans la limite de 36 mois	CDD de 6 mois minimum dans la limite de 24 mois
Durée du travail	Temps plein ou temps partiel 20 heures hebdomadaires de travail minimum	Temps plein ou temps partiel 20 heures hebdomadaires de travail minimum (sauf difficultés particulières d'insertion de la personne embauchée)	Temps partiel 26 heures hebdomadaires de travail ou 20 heures hebdomadaire pour les associations de services à la personne et les ateliers et chantiers d'insertion conventionnés Possibilité de modulation du temps de travail	Temps plein ou temps partiel 20 heures hebdomadaires de travail minimum (sauf difficultés particulières d'insertion de la personne embauchée)
Accompagnement, formation et VAE	Actions d'accompagnement, de formation professionnelle ou de VAE recommandées	Actions d'accompagnement, de formation professionnelle ou de VAE recommandées	Actions d'accompagnement, de formation professionnelle et attestation de compétences obligatoires VAE recommandée	Actions d'accompagnement, de formation professionnelle ou de VAE recommandées
Rémunération	SMIC horaire appliqué au temps de travail – sauf dispositions conventionnelles plus favorables	SMIC horaire appliqué au temps de travail – sauf dispositions conventionnelles plus favorables	SMIC horaire appliqué au temps de travail – sauf dispositions conventionnelles plus favorables	SMIC horaire appliqué au temps de travail – sauf dispositions contractuelles ou conventionnelles plus favorables

ANNEXE 2 : L'accès des bénéficiaires du RMI aux contrats aidés

	2003			2004			2005		
	Nb d'entrées	% de BRMI	Nb d'entrées de BRMI	Nb d'entrées	% de BRMI	Nb d'entrées de BRMI	Nb d'entrées	% de BRMI	Nb d'entrées de BRMI
Contrat emploi solidarité	281 396	37,2	104 679	263 565	39,3	103 581	121 045	39,4	47 692
Contrat emploi consolidé	127 647	23,5	29 997	102 209	21,9	22 384	57 923	20,4	11 816
Contrat initiative emploi (ancienne formule)	63 152	19,5	12 315	93 045	17,9	16 655	39 003	16,8	6 553
Contrat initiative emploi (nouvelle formule)	-	-	-	-	-	-	87 581	10,7	9 371
Contrat d'accompagnement pour l'emploi	-	-	-	-	-	-	134 694	15,5	20 878
Contrat d'avenir	-	-	-	-	-	-	17 991	77	13 853
Contrat insertion – revenu minimum d'activité	-	-	-	-	-	-	nd	nd	5 587
Total	472 195	31,1	146 991	458 819	31,1	142 620	458 237 (hors CI-RMA)	24,0 (hors CI-RMA)	115 749

- Sources :
- Pour les CES et CEC : DARES, « Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi-consolidé en 2004 : le repli des entrées s'est poursuivi », *Premières synthèses*, décembre 2005 – N°48-1 ; « Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi-consolidé en 2005 : derniers mois », *Premières synthèses*, septembre 2006 – N°38.1.
 - Pour les CIE : DARES, « Les contrats initiative emploi en 2004 : forte progression des entrées », *Premières synthèses*, septembre 2005 – N°35-1 ; « Le contrat initiative emploi : un dispositif fortement remodelé en 2005 », *Premières synthèses*, octobre 2006 – N°43-2.
 - Pour les CAE, CA et CIE (nouvelle formule) : « Les contrats d'aide à l'emploi du plan de cohésion sociale en 2005 : premier bilan », *Premières synthèses*, septembre 2006 – N°37.3 ; Tableau de bord des contrats du plan de cohésion sociale disponible sur www.travail.gouv.fr
 - Pour les CI-RMA : données DREES/CNAF (www.cnaf.fr)

Fiche n° 7 L'accès des bénéficiaires du RMI à la formation professionnelle

Fiche n°7 :

L'accès des bénéficiaires du RMI à la formation professionnelle

Constat :

Les Conseils généraux et les autres acteurs de l'insertion (SIAE, ANPE, CCAS, etc.), rencontrés par la mission au cours de ses déplacements, sont unanimes pour souligner une carence en formations professionnelles accessibles et adaptées aux bénéficiaires du RMI.

L'accès des bénéficiaires du RMI aux stages de formation professionnelle, les caractéristiques de ces stages et les politiques de rémunération ne font cependant l'objet d'aucun suivi au plan national ni bien souvent au plan local. Il est donc difficile d'étayer statistiquement ce constat même si un faisceau d'indices permet néanmoins de penser que les besoins en formation des bénéficiaires du RMI ne trouvent pas une réponse adéquate.

En effet, les conseils généraux subissent les effets d'un contexte particulier de reconfiguration des compétences et de l'offre en matière de formation professionnelle :

- La décentralisation aux conseils régionaux, par la loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de la compétence générale en matière de formation professionnelle pour « les adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle » à compter du 1^{er} janvier 2005, soit depuis un peu plus de dix-huit mois.
- La suppression des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'entreprise (SAE) par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Ceux-ci accueillaient pourtant respectivement 32 % (SIFE collectifs), 16,6% (SIFE individuels) et 10 % (SAE) de bénéficiaires du RMI, soit 19 200, 3 560 et 1 284 personnes pour l'année 2004¹; la suppression du contrat emploi solidarité (CES) et donc de la possibilité de mettre en œuvre les avenants formation dont l'Etat assurait un financement de base ajoute à la disparition des moyens mobilisables pour des actions de formation destinées aux publics en difficulté, dont les bénéficiaires du RMI. Les SIFE et les SAE, et dans une certaine mesure les avenants formation CES, constituaient une offre de formation pour les bénéficiaires du RMI qui n'est pas remplacée.
- Les actions de formation ont été rendues obligatoires pour les contrats d'avenir et sont recommandées pour les autres contrats aidés, mais peu d'informations sont disponibles sur l'organisation effective de ces formations : en 2005, 85% des conventions de contrat d'avenir ont programmé une formation au cours du contrat, contre 54% des conventions CAE et 37% des conventions CIE. Ces conventions prévoient majoritairement l'adaptation au poste de travail². Les acteurs rencontrés par la mission ont témoigné des besoins importants en formation et en accompagnement des bénéficiaires en contrats aidés et des difficultés de financement qui ont pu émerger.

¹ DARES, « les stages de formation pour demandeurs d'emploi financés par l'Etat en 2004 », *premières synthèses*, février 2006 n° 08.4

² DARES, « Les contrats d'aide à l'emploi du plan de cohésion sociale en 2005 : premier bilan », *premières synthèses* septembre 2006 n° 37.3

En l'état, la rencontre spontanée de l'offre de formation financée par les conseils régionaux et des besoins des bénéficiaires du RMI ne semble pas assurée. La compétence des conseils régionaux est générale : elle concerne l'ensemble des adultes à la recherche d'un emploi, dont les bénéficiaires du RMI font assurément partie, mais sans que les conseils régionaux ne leur accordent une attention spécifique au gré des priorités de leurs plans régionaux de formation professionnelle³. Mais il existe un risque que la mise en œuvre de cette compétence générale se traduise par une exclusion de fait des bénéficiaires du RMI au double motif :

- 1) d'une compréhension restrictive des compétences de chacun aboutissant à l'idée selon laquelle tout ce qui concerne « le RMI » relève des conseils généraux ;
- 2) d'une difficulté pratique liée au fait que les formations sont essentiellement prescrites par l'ANPE alors qu'une faible part des bénéficiaires du RMI y sont inscrits (34% en moyenne).

Les conseils généraux ont parfois fait le choix de compenser les carences en offre de formation en finançant eux-mêmes des formations pour les bénéficiaires du RMI. A titre d'exemple, à Paris, le fonds d'initiatives, au départ destiné au financement d'actions innovantes dans le cadre des projets d'insertion des bénéficiaires du RMI et des SDF, est surtout utilisé comme source de financement de projets de formation ; dans les départements du Pas-de-Calais et des Hauts-de-Seine existe un fonds départemental de formation. Mais ces initiatives ne permettent pas de satisfaire de façon pérenne les besoins de formation des bénéficiaires du RMI.

Bonnes pratiques et recommandations :

La question de la formation des bénéficiaires du RMI doit être traitée selon les deux aspects : accès à des formations adaptées aux besoins des bénéficiaires et rémunération. A cette fin, l'amélioration des outils de suivi statistique est un préalable incontournable.

1) Fiabiliser les indicateurs statistiques en collaboration avec les conseils régionaux

La DARES est en cours de développement d'une base de données sur l'ensemble des stagiaires de la formation professionnelle : la base BREST (Base Régionalisée des Stagiaires de la Formation Professionnelle). Cette base, en cours d'expertise, est constituée à partir des formulaires de rémunération ou de prise en charge au titre des accidents du travail des conseils régionaux, de l'Etat, de l'AFPA et des ASSEDIC. Elle ne permet pas de connaître la part des bénéficiaires du RMI dans les formations étant donné l'importance des renseignements manquants dans les données transmises par le CNASEA (organisme payeur de la plupart des régions).

La mission considère qu'il est fondamental de suivre l'accès des bénéficiaires du RMI aux stages de formation professionnelle afin, notamment, d'adapter l'offre de formation à leurs besoins.

³ Les conseils généraux doivent néanmoins être consultés lors de leur élaboration et devraient à cette occasion exprimer leurs besoins en termes d'offre de formation à destination des bénéficiaires du RMI ; Art. L.214-13 alinéa 3 et 4 du code de l'éducation relatif au plan régional de développement des formations professionnelles : « - ce plan est élaboré en concertation avec l'Etat, les collectivités territoriales concernées [...] il est approuvé par le conseil régional, **après consultation des conseils généraux**, du conseil économique et social régional, des chambres de commerce et de l'industrie, ... »

Recommandation :

- Poursuivre les travaux relatifs au suivi statistique de la formation professionnelle avec la collaboration des conseils régionaux et assurer une meilleure connaissance de la proportion de bénéficiaires du RMI ayant accès à des stages de formation

2) Assurer une meilleure prise en compte des besoins en formation des bénéficiaires dans les plans régionaux de formation

Des conventions sont parfois signées entre les conseils régionaux et les conseils généraux afin de mieux articuler leurs compétences. Il n'existe pas de recensement du nombre de conventions signées mais il apparaît assez limité. Ainsi, sur neuf départements visités, aucun n'avait, au passage de la mission, signé de convention avec le conseil régional sur le sujet et le degré d'avancement de la discussion entre conseils généraux et conseils régionaux était très variable :

- dans quelques départements, les conventions étaient presque finalisées (Bouches-du-Rhône, Pas-de-Calais) ;
- certains départements étaient en cours de discussion avec la région (Savoie, Bas-Rhin) ;
- d'autres enfin n'avaient encore amorcé aucun dialogue (Haute-Loire, Paris, Val d'Oise).

En l'absence de conventions, certains départements avaient parfois de fait des partenariats avec leur région, même restreints :

- le Gers pour la participation à l'élaboration du plan régional de formation ;
- le Bas-Rhin pour la formation dans le cadre des structures d'insertion par l'activité économique ;
- la Réunion dans le cadre d'aides individuelles appelées « chèques compétences » cofinancées par la région et le département.

La convention signée entre le conseil régional de Champagne-Ardenne et le conseil général de l'Aube dont la mission a pu avoir connaissance illustre le contenu possible des conventions entre les collectivités :

- Elle prévoit la participation du conseil général à la définition des besoins : le service insertion du conseil général est associé aux réunions de préparation de la commande régionale. Le conseil général est consulté sur les offres des organismes de formation comportant des places réservées aux bénéficiaires du RMI.
- Elle définit les modalités de participation du conseil général à la prise en charge du coût pédagogique des formations auxquelles accèdent les bénéficiaires : la région avance le coût total de la formation et le conseil général participe au financement du coût des formations à hauteur de 50 % du coût de fonctionnement et au prorata du nombre de bénéficiaires du RMI concernés.
- Elle détermine le statut du bénéficiaire du RMI pendant la formation et les modalités de sa rémunération : le conseil général continue de verser le RMI pendant la durée du stage tandis que le bénéficiaire du RMI bénéficie du statut de stagiaire de la formation professionnelle et que la région prend en charge les frais liés à la protection sociale des stagiaires concernés.

Les conventions devraient donc permettre :

- de mieux associer les conseils généraux à l'élaboration des plans régionaux de formation (participation aux comités locaux participant à la préparation des plans par exemple) ; la consultation des conseils généraux, conformément aux prescriptions législatives, peut sinon s'avérer très formelle ;
- de déterminer, quand elles ont lieu, les modalités de rémunération des bénéficiaires du RMI stagiaires de la formation professionnelle.

Recommandation de bonne pratique :

- Etablir des conventions entre régions et départements afin d'assurer le développement d'un diagnostic partagé sur les besoins en formation des bénéficiaires du RMI et de définir les modalités d'indemnisation des stagiaires

Dans la mesure où le suivi statistique révélerait la permanence de la faiblesse de l'accès des bénéficiaires du RMI aux stages de formation professionnelle, tant pour des raisons d'inadaptation de l'offre de formation que pour d'autres raisons à identifier (prise en charge de la rémunération pesant exclusivement sur les conseils généraux, question du partage du coût pédagogique entre conseil régional et conseil général, priorité donnée à d'autres publics, etc.), il pourrait être envisagé de recourir à des mesures législatives pour assurer une meilleure prise en compte du public RMI dans les plans régionaux de formation.

3) Lever les contraintes liées à la rémunération des bénéficiaires du RMI s'engageant dans un stage de formation professionnelle

Dans un certain nombre de cas, la mission a pu constater que la question de la rémunération des stages constituait une difficulté pour l'accès des bénéficiaires du RMI.

Les politiques de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle par les conseils régionaux sont très variables et en cours d'évolution. En effet, certains conseils régionaux ne rémunèrent pas du tout les stages de formation professionnelle, ce qui ne pose, dans ce cas, pas de problème d'équité par rapport aux bénéficiaires du RMI. Cependant, parfois, les conseils régionaux rémunèrent bien les stages mais refusent de rémunérer les seuls bénéficiaires du RMI. Plusieurs raisons, alternatives, ont été invoquées telles que :

- Le principe même qu'ils perçoivent déjà une allocation, même si son montant est inférieur à la rémunération du stage ;
- Le risque de perte du bénéfice de l'allocation, les ressources liées au stage de formation professionnelle n'étant pas neutralisées.

Sans préjuger du choix des régions de rémunérer ou non les stages de formation professionnelle, il semble nécessaire d'assurer aux bénéficiaires du RMI un traitement équitable par rapport aux autres stagiaires. Il convient également de ne pas faire peser sur les seuls conseils généraux la charge du financement de la formation professionnelle des bénéficiaires du RMI.

Les conventions partenariales entre conseils régionaux et conseils généraux devraient leur permettre de s'entendre sur les modalités de partage de la rémunération des stages pour les bénéficiaires du RMI à l'image du mode opératoire convenu entre le département de l'Aube et

la région Champagne-Ardenne. Mais dans la palette des outils à leur disposition, la possibilité d'activer l'allocation de RMI pour rémunérer la formation professionnelle pourrait être ajoutée.

A l'image de l'activation du RMI dans le cadre des contrats aidés :

- la région verserait la rémunération de stagiaire de la formation professionnelle au bénéficiaire du RMI.
- le département devrait verser, à la région, le montant forfaitaire de l'allocation. La région aurait donc à sa charge le différentiel entre ce montant et la rémunération de stagiaire de la formation professionnelle à taux plein.
- le bénéficiaire aurait le statut de stagiaire de la formation professionnelle, donc la région prendrait en charge les frais liés à sa protection sociale.

Un scénario d'activation du RMI pour les bénéficiaires entrant en stage de formation professionnelle à l'image des contrats aidés entraînerait des modifications du code de l'action sociale et des familles et du code du travail. Cette proposition justifie une expertise complémentaire, notamment sur :

- le montant forfaitaire à verser, à l'image des CI-RMA et CA ;
- la mise en cohérence de l'application des modalités d'intéressement (à la différence des contrats aidés, l'article L.262-11 du CASF prévoit qu'un stage de formation rémunéré ouvre droit à intéressement) ;
- les circuits de financement, notamment la désignation d'un organisme payeur.

Recommandation :

- Expertiser la création d'une modalité d'activation du RMI pour la rémunération des stages de formation professionnelle

Fiche n° 8 Le pilotage du RMI depuis la loi du 18 décembre 2003

Le pilotage du RMI depuis la loi du 18 décembre 2003

CONSTAT

➤ **La nécessité d'un pilotage national**

La nécessité d'un pilotage national du RMI ne va pas de soi. En effet :

- en ce qui concerne l'allocation elle-même, les marges de manœuvre des départements sont réduites : le code de l'action sociale et des familles fixe les conditions d'ouverture des droits et désigne les CAF et les caisses de la MSA comme organismes payeurs.
- en ce qui concerne le volet insertion, le contenu même de la politique d'insertion reste de l'appréciation des conseils généraux, dans l'esprit de la décentralisation, même si la loi du 18 décembre 2003 a posé quelques obligations (existence d'un référent, rappel de l'obligation de signature d'un contrat d'insertion).
- enfin, si la loi du 18 décembre 2003 contient des dispositions relatives au contrôle (article 48), au recueil de données statistiques et à l'évaluation (article 50), elle ne dessine pas un schéma d'ensemble de pilotage du RMI.

Pourtant, la mission estime nécessaire l'amélioration du dispositif de pilotage pour répondre aux exigences suivantes :

- garantir l'égalité de traitement des citoyens en s'assurant d'une interprétation uniforme de la législation (par exemple, problème de l'appréciation du droit de séjour des ressortissants communautaires) ;
- respecter les impératifs de transparence et de « compte rendu démocratique » en présentant régulièrement au Parlement et aux citoyens des informations sur les conditions de mise en œuvre de la loi par les conseils généraux ;
- améliorer la prestation et le dispositif en faisant remonter aussi bien les difficultés rencontrées (par exemple, éventuelle modification législative pour faciliter la récupération des indus) que les bonnes pratiques ; les conseils généraux doivent être en mesure de comparer leurs pratiques et leurs performances dans un souci de « benchmarking » ou parangonnage.

Or, l'organisation du pilotage, observée par la mission, ne paraît actuellement pas satisfaisante tant au niveau de la répartition des compétences entre les principaux acteurs que des outils mobilisés.

➤ **L'éclatement des compétences au sein des services de l'Etat**

La décentralisation du financement du RMI a donné un nouveau rôle à la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, chargée de calculer et de verser les dotations de compensation.

Cependant, les ministères des affaires sociales conservent des missions de pilotage sur la réglementation, le suivi et l'évaluation du RMI. Ces missions sont éclatées entre :

- Deux directions de politiques publiques, la DGAS, chargée de l'élaboration et du suivi de la réglementation relative au RMI, et la DGEFP, chargée de l'élaboration et du suivi de la réglementation relative des outils de l'insertion professionnelle ;
- Deux directions d'études et de statistiques, la DREES, chargée des études et du suivi statistiques relatifs au RMI et CI-RMA, en particulier la remontée trimestrielle des données relatives au nombre d'allocataires via le réseau CAF et MSA ainsi que l'élaboration du rapport statistique annuel (article 50), et la DARES, chargée des études et du suivi statistique des autres contrats aidés ;
- L'IGAS, chargée de préparer le rapport d'évaluation pour le Parlement deux ans après (article 50) et compétente en matière de contrôle (article 48).

A l'éclatement des compétences, s'ajoute la difficulté pour l'Etat de dialoguer avec près d'une centaine de conseils généraux. Il manque un interlocuteur unique, capable à la fois de s'exprimer au nom de l'ensemble des conseils généraux pour faire remonter leurs préoccupations et de relayer au niveau local les décisions prises dans le cadre de concertations. L'Assemblée des départements de France (ADF) s'efforce d'étendre son rôle dans ce domaine.

➤ L'imperfection et les limites des outils actuels

Le pilotage peut être exercé par le biais des outils suivants : outil normatif (édiction de lois et de règlements), outil financier (attribution de dotations budgétaires), outils statistiques et d'information. Dans le contexte d'une politique décentralisée, les marges de manœuvre offertes par les deux premiers types d'outils – normatif et financier - sont limitées :

- L'édiction de normes plus précises irait à l'encontre de l'esprit de la décentralisation et risquerait d'être incompatible avec le principe de libre administration des collectivités locales ;
- Les dotations budgétaires versées par l'Etat ont vocation à compenser les charges financières transférées à l'occasion de la décentralisation. Seuls des crédits supplémentaires peuvent être accordés sur la base d'autres critères et être ainsi utilisés à des fins de pilotage.

Quant au recueil de données et à leur exploitation, la mission a constaté :

- l'existence d'une base juridique précise, sous la forme de l'article 50 de la loi du 18 décembre 2003 ;
- l'éparpillement des données recueillies : entre services de l'Etat et observatoires nationaux et régionaux, notamment l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) et l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) ; entre ministères (ministère de l'intérieur / ministères des affaires sociales) ; entre directions d'un même ministère (DARES/DREES) ;
- le manque de fiabilité de certaines données statistiques, en particulier les dépenses d'insertion ;
- la faible utilisation des données à des fins d'analyses plus qualitatives, de la définition d'indicateurs partagés autorisant la comparaison entre collectivités locales et *in fine* de l'infléchissement des politiques menées.

RECOMMANDATIONS

Précaution méthodologique : plusieurs propositions dépassent le champ du RMI et des politiques d'insertion et mériteraient, par conséquent, de s'inscrire dans une réflexion plus large sur le pilotage des politiques sociales décentralisées.

➤ **Améliorer l'articulation entre les acteurs en charge du pilotage du RMI et de l'insertion.**

Plusieurs scénarii de pilotage du dispositif RMI ont été analysés par la mission. Compte tenu des inconvénients du premier (création d'une agence spécifique), elle préconise de s'inspirer du deuxième (application de la méthode ouverte de coordination) et de retenir le troisième, qui consiste en une adaptation de la répartition de compétences actuelle.

- *Ecarter le scénario d'une agence spécifiquement chargée du pilotage du dispositif du RMI*

A partir des exemples de structures existantes, en particulier l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), les missions d'une agence RMI, sous la forme d'un GIP qui associerait l'Etat et les conseils généraux, pourraient être les suivantes :

- la collecte et la diffusion des informations statistiques sur le RMI ;
- la veille sur toutes les modifications législatives et réglementaires ayant un impact sur les politiques d'insertion ;
- la répartition du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (selon des critères de péréquation et d'incitation de retour à l'emploi) ;
- l'élaboration de référentiels pour l'identification des besoins et pour l'évaluation des opérateurs ;
- le recensement et la diffusion des bonnes pratiques.

Cependant, plusieurs arguments plaident contre cette solution de création d'une agence :

- Il serait nécessaire d'inscrire un tel projet dans une réflexion plus globale sur la gouvernance des politiques décentralisées ; la multiplication d'agences spécialisées par thème n'est pas nécessairement optimale pour la remontée d'informations sur l'ensemble des politiques sociales décentralisées ;
- Il s'agirait d'une structure supplémentaire, démembrement de l'Etat, dans un paysage déjà très éclaté ; les administrations centrales, dessaisies du RMI, risqueraient de ne plus s'en sentir responsables ;
- La problématique n'est pas la même que pour l'enfance (la législation RMI est à la fois plus précise sur le volet allocation, laissant peu de marges de manœuvre, et moins précise sur le volet insertion, créant peu d'obligations contrôlables) ou que pour la dépendance et le handicap (pas de planification, d'autorisation et de tarification de services et d'établissements, parfois en lien avec l'assurance maladie).

- A la différence de la CNSA, l'agence RMI ne dispose pas de moyens nouveaux à répartir ; son action risquerait d'être fortement contestée par les conseils généraux, compte tenu de la sensibilité de la question de la dotation de compensation.

Au total, la mission estime que les inconvénients identifiés sont trop importants par rapport au gain hypothétique escompté de la création d'une agence.

- *S'inspirer de la méthode ouverte de coordination (MOC)*

Utilisée pour régir les relations entre l'Union européenne et les Etats-membres dans les domaines des retraites, des soins de santé et de l'inclusion sociale, la méthode ouverte de coordination (MOC) repose sur la fixation d'objectifs communs entre Etats-membres, l'élaboration de stratégies nationales autonomes, une évaluation et un suivi grâce à des indicateurs permettant des comparaisons entre Etats ainsi que des échanges et « revues » de bonnes pratiques entre « pairs ». Elle postule que des objectifs et indicateurs communs dans un domaine politique donné, ajouté au partage d'expériences et à l'émulation entre Etats, conduiront à une convergence progressive et un traitement plus harmonisé des citoyens de l'Union européenne.

Dans les Etats membres dont l'organisation institutionnelle est décentralisée, l'association des collectivités territoriales est indispensable au succès des stratégies nationales, au moins dans les domaines de compétence décentralisée, ce qui est le cas de l'« inclusion sociale ». On peut donc s'interroger sur la pertinence d'une transposition de l'approche de la MOC aux relations entre Etat et collectivités territoriales dans le domaine du RMI.

Les implications de cette transposition seraient les suivantes :

- La volonté affichée d'une convergence des politiques départementales en matière de RMI (pour garantir un traitement égal de tous les citoyens sur le territoire) et sa traduction dans des objectifs communs. Or, les relations entre l'Etat et les conseils généraux diffèrent de celles existantes entre l'Union européenne et les Etats membres en ce qu'elles sont régies par la loi. Cette particularité conduit à ce qui peut paraître un paradoxe : les relations entre les niveaux de collectivités publiques sont organisées de manière plus claire mais, en revanche, les marges pour instaurer d'autres formes de coopération sont plus réduites.

Dans ce contexte, la mission estime qu'une déclinaison plus fine des obligations et objectifs généraux posés par la loi (par exemple, l'objectif d'élargir la palette des actions de formation professionnelle proposées aux bénéficiaires) ne serait pas cohérente avec la décentralisation et le principe de libre administration des collectivités locales. La convergence ne doit pas être envisagée comme étant imposée par l'Etat.

- L'obligation pour les conseils généraux de présenter des plans d'action départementaux. La loi les contraint déjà d'élaborer des plans départementaux d'insertion. La mission ne juge pas souhaitable que l'Etat recense tous les PDI et en fasse une évaluation systématique, éventuellement assortie de recommandations. Ce serait un exercice lourd aux résultats incertains ; toutes les tentatives précédentes dans ce sens entreprises par la Délégation interministérielle au RMI ont été un échec.

- La définition d'indicateurs partagés et l'organisation d'échanges entre pairs.

Si la mission émet des réserves quant à la définition d'objectifs, qui s'imposeraient aux conseils généraux, et à l'agrégation de plans départementaux, elle juge très intéressant de s'inspirer de la méthode ouverte de coordination pour le développement des indicateurs et échanges de bonnes pratiques. En effet, en permettant de comparer les politiques départementales d'insertion et d'évaluer leur efficacité, ces outils constituent à la fois une réponse à l'exigence de transparence démocratique et un vecteur de convergence, plutôt « spontanée » qu'imposée.

- *Aménager le schéma actuel de répartition des compétences*

Le scénario de création d'une agence étant écarté, la mission recommande de conserver le schéma actuel de répartition des compétences, au prix de plusieurs aménagements.

Acteur	Missions
Intérieur / Finances	Suivi des dépenses d'allocation et calcul des dotations de compensation Répartition des crédits de compensation et de péréquation du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
DGAS	Elaboration de la réglementation relative à l'allocation Réponses aux conseils généraux pour l'interprétation du droit, ponctuellement via le réseau IDEAL ; sinon via le guide national du RMI régulièrement révisé
DGEFP	Elaboration de la réglementation relative aux mesures de retour à l'emploi Réponses aux conseils généraux pour l'interprétation du droit, via le réseau IDEAL ou de notes d'information
DREES	Recueil et analyse des données statistiques en collaboration avec les conseils généraux ; restitution et publication des données Organisation d'enquêtes, notamment longitudinales
DARES	Suivi des dispositifs de retour à l'emploi Etudes sur le nombre, les caractéristiques et l'efficacité de l'ensemble des contrats aidés
IGAS	Audits de conseils généraux qui permettraient d'améliorer la connaissance des politiques départementales d'insertion et de repérer les bonnes pratiques
CNAF / CCMSA	Réflexion, en lien avec les conseils généraux, sur les solutions techniques en matière de gestion de l'allocation (notamment systèmes d'information, tableaux de bord, relations avec les usagers). Constitution de groupes de travail, sur le modèle actuel, ou d'une instance permanente de concertation.
Club Insertion du réseau IDEAL	Organisation de la remontée d'information et d'échanges entre pairs
Proposition d'un groupe de travail <i>ad hoc</i> , piloté par la DGAS et rattaché au CNLE	Construction d'outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité

- Isoler la question de la compensation financière et améliorer l'articulation entre le ministère de l'intérieur et les ministères sociaux

La mission juge essentiel d'accorder une place à part aux dotations budgétaires accordées par l'Etat au titre de la compensation, assorties des éventuels compléments pour tenir compte de la forte augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI depuis le début 2004. Il est légitime

que la DGCL soit chargée de cette mission et qu'elle fasse remonter, en lien avec la DGCP, les dépenses d'allocation recensées dans les comptes administratifs des conseils généraux.

Néanmoins, afin d'éviter un circuit parallèle de recueil de données (qui se fait actuellement via l'enquête annuelle sur les dépenses d'aide sociale), elle pourrait les transmettre dès l'automne à la DGAS/DREES.

Recommandation 1 : Améliorer l'articulation entre la DGCL et les directions du ministère (DREES, DGAS) : organiser dès l'automne le transfert automatique à la DREES des données de la DGCL sur les dépenses d'allocation

- Améliorer l'articulation entre les directions des ministères des affaires sociales

Recommandation 2 : Améliorer l'articulation entre DGAS et DGEFP, notamment pour l'exercice de la fonction normative

La mission ne souhaite pas remettre en cause la répartition des compétences prévalant actuellement entre la DGAS (allocation RMI) et la DGEFP (outils d'aide de retour à l'emploi). Elle préconise en revanche la formalisation d'un protocole de coopération qui garantirait en particulier :

- une collaboration dans l'exercice de la fonction normative ; la loi du 23 mars 2006 de retour à l'emploi illustre l'imbrication des sujets liés au RMI ;
- le suivi par la DGEFP des bénéficiaires du RMI dans les mesures dont elle a la charge : contrats aidés mais aussi dispositifs de formation professionnelle.

Recommandation 3 : Améliorer l'articulation entre DREES et DARES : confier le suivi statistique du CI-RMA à la DARES

En 2003, le suivi statistique du CI-RMA avait été confié à la DREES, plus habituée aux relations avec les conseils généraux ; en outre, en l'absence d'aide de l'Etat pour le CI-RMA, la DARES ne recueillait pas d'informations via le circuit traditionnel du CNASEA.

La mission juge qu'une évolution pourrait désormais être envisagée, afin que la DARES dispose d'une vision d'ensemble sur les contrats aidés. La DARES transmettrait ensuite les données recueillies à la DREES.

Deux modalités de transmission peuvent être expertisées :

- Soit les CAF transmettent directement à la DARES le nombre de CI-RMA signés dans chaque département, ainsi que les caractéristiques de leurs bénéficiaires ;
- Soit la DARES recueille les informations par le biais d'un formulaire CERFA, qui permettrait d'identifier les caractéristiques des employeurs de CI-RMA.

➤ Développer les outils à disposition des acteurs

- *Améliorer la connaissance des phénomènes locaux de pauvreté et des inégalités sociales territoriales*

Recommandation 4 : Poursuivre les travaux entrepris dans le cadre du Conseil national de l'information statistique (CNIS) sur la déclinaison locale des indicateurs de mesure de la pauvreté et des inégalités

L'enjeu principal consiste à exploiter finement les sources disponibles et à harmoniser les maillages (unités territoriales). Plusieurs projets sont à l'étude pour la mesure de la pauvreté monétaire et de l'inégalité de revenus :

- travaux de l'INSEE pour parvenir à une géographie régionale de la pauvreté à partir des différentes enquêtes disponibles (enquête revenus fiscaux et EU-SILC¹) ;
- exploitation des sources CAF sur les allocataires à bas revenus ;
- éventuellement, appariement de l'enquête des revenus fiscaux et des données CAF.

Cette préoccupation de la déclinaison locale devra également être présente lors du développement d'indicateurs dans les domaines de la santé, du logement, de l'éducation, du travail et de l'emploi.

A terme, l'objectif serait de parvenir à une batterie d'indicateurs déclinés au niveau départemental, sur le modèle des onze indicateurs centraux retenus par l'ONPES². A noter que le nombre de bénéficiaires du RMI et l'ancienneté dans le dispositif constituent à la fois des indicateurs d'impact et de contexte, couramment utilisés pour décrire la situation sociale d'un département (et pour calculer les dotations de péréquation).

Recommandation 5 : Veiller à l'association des conseils généraux aux plate-formes régionales d'observation sociale

L'Etat doit s'assurer que le développement d'observatoires locaux se fasse autant que possible en cohérence avec les travaux conduits au niveau national, dans un souci d'homogénéisation et d'économies d'échelle. La circulaire DREES/DGAS/MAREL/2006/317 du 11 juillet 2006 relative à l'organisation régionale de l'observation sociale va dans le sens d'une rationalisation de l'observation sociale : elle préconise le développement de plate-formes d'observation sociale, et le cas échéant, sanitaire dans l'ensemble des régions ainsi que la consolidation de celles qui existent déjà.

La mission appuie les deux orientations suivantes de la circulaire :

- l'appropriation et l'utilisation des travaux de la plate-forme par les responsables du pilotage et de la mise en œuvre des politiques publiques doit être un objectif systématiquement recherché ;
- l'importance de l'association des conseils généraux est soulignée.

Compte tenu du rôle primordial des conseils généraux dans le domaine social, la mission estime indispensable de veiller non seulement à la dimension régionale mais aussi départementale des données recueillies. Cependant, dans la mesure où l'homogénéisation des

¹ EU-SILC (European Union – Statistics on Income and Living Conditions) est une nouvelle enquête sur les revenus et les conditions de vie et est utilisé pour établir, tant au niveau national qu'europpéen, une cartographie de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

² Les indicateurs centraux de pauvreté de l'ONPES : taux de pauvreté à 60% ; intensité de la pauvreté ; taux de pauvreté de la population en emploi ; taux de difficultés de conditions de vie ; évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif ; persistance dans le RMI (> 3 ans) ; taux de renoncement aux soins pour raisons financières ; taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études ; taux de demandeurs d'emploi non indemnisés ; part des demandes de logement social non satisfaites après un an ; rapport inter-déciles.

données est un processus lent et complexe, il peut être utile de distinguer, dans un premier temps :

- les données nécessaires aux comparaisons entre départements et aux évaluations nationales, qui doivent être homogènes ;
- les données recueillies à l'initiative des acteurs locaux, en fonction de leurs besoins, pour lesquelles la diversité et la richesse sont souhaitables avant tout.

- *Fiabiliser les indicateurs en collaboration avec les conseils généraux*

Il apparaît désormais indispensable de faire des conseils généraux des partenaires à part entière en matière de connaissance et d'évaluation des politiques publiques. Cette exigence se justifie à la fois par la légitimité acquise par les conseils généraux en matière de politique sociale et par une préoccupation d'efficacité. En effet, pour que les conseils généraux soient incités à produire une information de qualité et acceptent de le faire sous une forme homogène, il faut que les restitutions qui leur en sont faites répondent à de véritables besoins. La demande d'informations pour les acteurs locaux doit avoir le même type de priorité que l'information nationale. Les services de statistiques doivent davantage se positionner comme service public statistique que « bras armé de l'Etat censeur et contrôleur ».

Plusieurs questions méritent un approfondissement concerté, au premier rang desquelles le sujet des dépenses d'insertion.

Recommandation 6 : Etablir l'équivalent d'un « jaune budgétaire » relatif à la politique d'insertion, homogène d'un département à l'autre.

Pour les dépenses d'insertion, plusieurs changements sont intervenus dans les imputations comptables pratiquées par les conseils généraux :

- le passage à la nomenclature M52 en 2004 : le poste « dépenses de structure » ne correspond pas au poste antérieur recensant les dépenses indirectes (personnel et fonctionnement) au sein des dépenses d'insertion ;
- la fin de l'obligation de consacrer l'équivalent de 17% des dépenses d'allocation de l'année précédente aux dépenses d'insertion.

Dans ces circonstances, il est très difficile, voir impossible, de reconstituer des séries homogènes dans le temps et de comparer les départements. Ainsi, sous le régime de l'obligation de financement à 17 %, les départements pouvaient imputer au budget d'insertion des frais de structure ou d'administration générale qu'ils n'ont plus aujourd'hui le même intérêt à y rattacher. Par ailleurs, un certain nombre de recrutements contractuels spécifiques (par exemple des emplois de médecins affectés à des actions de santé RMI) ont pu être réintégrés sur des comptes ordinaires de charges de personnel. Enfin, des actions collectives centrées sur des bénéficiaires du RMI, sans leur être exclusivement réservées, ont pu être réimputées sur les lignes fonctionnelles afférentes au champ de l'action : santé, logement, action culturelle, etc.

La mission juge primordial de suivre désormais, sur des bases et des séries homogènes, l'effort financier des départements à partir des premiers exercices post-décentralisation (2004 / 2005). En effet, il ne s'agit pas seulement de donner à l'Etat les moyens d'évaluer les effets de la décentralisation et aux conseils généraux ceux de comparer leurs efforts d'insertion, mais aussi de répondre à une exigence de transparence et de possibilité de contrôle

démocratique par les électeurs locaux. Enfin, il paraît important de pouvoir rendre compte au niveau national et européen de l'ensemble des efforts accomplis par la France pour lutter contre les exclusions. A cet égard, il s'agit d'être en mesure de compléter précisément le document de politique transversale (DPT) « inclusion sociale » par l'ensemble des crédits départementaux concourant à la politique de lutte contre les exclusions (annexe 3).

Pour élaborer l'équivalent d'un jaune budgétaire relatif à l'insertion, qui soit à la fois homogène d'un département à l'autre et accepté par les conseils généraux (pour qu'ils fournissent des données fiables), la mission préconise de mener une concertation, pilotée par la DREES, en coopération avec les conseils généraux et en lien avec l'ODAS. En effet, l'ODAS a déjà entamé des travaux dans ce sens à partir du groupe financier qu'il a constitué pour le suivi et la projection des dépenses d'aide sociale des départements.

Recommandation 7 : Normaliser la terminologie bénéficiaires / allocataires et poursuivre les réflexions autour des indicateurs relatifs aux taux de contractualisation et taux de sortie

Au cours des entretiens menés au niveau national et départemental, la mission a relevé une incertitude sur la signification exacte des termes de « bénéficiaire » et « allocataire » du RMI. Souvent utilisés de manière indifférenciée, ils décrivent pourtant des situations différentes. Selon la CNAF, le terme « bénéficiaire » désigne une personne ayant un droit ouvert au titre du RMI ; celui d'« allocataire » une personne qui a été effectivement payée au titre du RMI. Cependant, la DREES utilise une définition différente puisque les bénéficiaires comprennent les allocataires et les ayant droits. Au regard des confusions et difficultés d'interprétation par les conseils généraux que peuvent engendrer ces divergences, la mission préconise la normalisation de la terminologie bénéficiaires / allocataires.

Pour le calcul des taux de contractualisation, les pratiques diffèrent également largement entre départements (notamment signature de contrats familiaux ou non). L'indicateur ne reflète par ailleurs pas la qualité et la cohérence du contrat conclu. En faisant signer systématiquement des premiers contrats aux bénéficiaires lors des réunions d'information collective, la ville de Strasbourg par exemple a pu rapidement augmenter le taux de contractualisation affiché.

Enfin, en matière de taux de sortie, les réflexions engagées par la DREES et la CNAF sur une typologie de sorties doivent être poursuivies. Il faudrait en particulier mettre en évidence la part des sorties « positives », engendrées par la perception de nouveaux revenus.

Pour poursuivre ces réflexions, il pourrait être envisagé de constituer des groupes de travail *ad hoc* bi- ou tripartites (associant la CNAF), dans lesquels les conseils généraux seraient invités à exprimer leurs besoins au même titre que l'Etat.

Au total, l'Etat et les conseils généraux pourraient disposer de la batterie d'indicateurs suivante :

1) Les indicateurs de contexte spécifiques au RMI :

- nombre de bénéficiaires ;
- évolution du nombre de bénéficiaires sur les trois dernières années ;
- caractéristiques des bénéficiaires (âge, ancienneté, composition familiale) ;
- taux de bénéficiaires RMI / population en âge d'être active.

2) Les indicateurs de moyens spécifiques au RMI :

- dépenses d'insertion par habitant ;
- ratio dépenses d'insertion / dépenses d'allocation ;
- part des bénéficiaires du RMI en mesures de retour à l'emploi (CA, CI-RMA et taux intéressement) ;
- taux d'inscription des bénéficiaires du RMI à l'ANPE ;
- taux de contractualisation.

3) Les indicateurs de résultats spécifiques au RMI :

- taux de sortie vers l'emploi ;
- taux de sortie « positive » (perception de nouveaux revenus) ;
- durée moyenne dans le dispositif ;
- progression vers l'autonomie (cf fiche 3).

- *Exploiter les données recueillies au profit des conseils généraux*

Recommandation 8 : Poursuivre les enquêtes longitudinales et les analyses « qualitatives »

Afin de compléter les indicateurs « bruts », parfois difficiles à interpréter, la mission estime nécessaire la poursuite par la DREES des études conduites à partir de l'échantillon ENIAMS (échantillon national inter-régimes des allocataires de minima sociaux), afin de suivre les parcours des bénéficiaires du RMI, notamment leurs entrées et sorties du dispositif.

Par ailleurs, la plupart des interlocuteurs de la mission ont exprimé le besoin d'une connaissance plus qualitative des politiques locales d'insertion. L'IGAS en particulier pourrait programmer chaque année une dizaine de mini-audits de départements, à partir de la méthodologie employée en 2006 dans neuf départements, sur :

- La politique et l'organisation du conseil général suite à la décentralisation ;
- Le parcours du demandeur du RMI : de l'instruction, à l'orientation dans un parcours d'insertion, au suivi par un référent, à la sortie du dispositif ;
- L'analyse des actions d'insertion (sociale et professionnelle) menées par le conseil général.

Recommandation 9 : Organiser la publicité des connaissances et leur diffusion auprès des conseils généraux

L'ensemble des enquêtes relatives au RMI, y compris les audits réalisés par l'IGAS, mériteraient d'être rendues publiques.

Il pourrait également être envisagé de basculer l'ensemble des enquêtes sur le RMI conduites par la DREES sur l'extranet, actuellement réservé au CI-RMA et contrats d'insertion. En effet, l'extranet permet à la fois un mode de recueil homogène des données fournies par les départements et une restitution rapide de l'exploitation des données.

Recommandation 10 : Soutenir le réseau IDEAL dans la remontée d'informations et l'organisation d'échanges entre pairs

Association de collectivités locales créée en 1985, le Réseau IDEAL (information sur le développement, l'environnement et l'aménagement local) a pour vocation d'animer l'échange de savoir-faire entre les collectivités. Le réseau IDEAL regroupe dix réseaux thématiques, dont le Club Insertion en charge de l'insertion et de la lutte contre les exclusions. Près de 80 départements y sont inscrits. Les membres de la mission ont été abonnés au réseau Ideal au courant de l'année 2006 et ont pu apprécier aussi bien l'intensité des échanges par courriers électroniques que la qualité des débats lors d'une journée technique, organisée le 13 juin 2006 sur le rôle du référent.

Le site et les journées techniques organisées régulièrement par le Club insertion du Réseau IDEAL peuvent continuer à constituer les lieux d'échange entre pairs. Les questions posées régulièrement sur le forum témoignent du besoin d'information et de la volonté d'échange des conseils généraux.

Les thèmes suivants pourraient être approfondis :

- Les actions décloisonnées entre directions de l'administration départementale portant sur l'insertion et le développement local ;
- L'expression et la participation des bénéficiaires ;
- Le chaînage des parcours d'insertion professionnelle ;
- L'utilisation des outils d'évaluation des progrès vers l'autonomie.

ANNEXE : Les informations statistiques et enquêtes actuellement disponibles

Informations ou enquêtes	Autorité responsable	Périodicité
Dépenses d'allocation	DGCL, en lien avec la DGCP DREES : enquête annuelle de l'aide sociale départementale	Annuelle
Dépenses d'insertion	DREES : enquête annuelle de l'aide sociale départementale	Annuelle
Effectifs affectés au RMI	DREES : enquête annuelle de l'aide sociale départementale	Annuelle
Nombre d'allocataires et leurs caractéristiques (âge, ancienneté, composition familiale...)	CNAF et CCMSA/ transmission à la DREES	Trimestrielle
Nombre de CI-RMA	DREES : extranet CNAF	Trimestrielle
Contrats d'insertion	DREES : extranet	Trimestrielle Annuelle
Rapport statistique pour le Parlement (article 50 de la loi du 18 décembre 2003)	DREES	Annuelle
Bilan sur les minima sociaux	DREES	Annuelle
Exploitation de l'ENIAMS	DREES	
Monographies sur neuf départements	DREES	Ponctuelles (2006)
Enquête sur les modes d'organisation des départements dans le cadre de la décentralisation du RMI	DREES, en collaboration avec l'ADF	Ponctuelle
Enquête sur les politiques départementales d'insertion	DREES, en collaboration avec l'ADF	Ponctuelle (2006/2007)
Enquête sur les CAF dans la décentralisation du RMI	CNAF	Ponctuelle (2006)
Tableau de bord sur les contrats aidés (CES/CEC, CIE, CAE, CA) Part des bénéficiaires du RMI	DGEFP/DARES	Mensuelle
Bilan des contrats aidés	DARES	Annuel

ANNEXES

Liste des annexes

- Annexe 1 Lettre de mission
- Annexe 2 Liste des préconisations
- Annexe 3 Liste des personnes rencontrées
- Annexe 4 Liste des sigles
- Annexe 5 Monographies de la DREES
- Annexe 6 Crédits affectés aux dépenses d'insertion du RMI en 2004

Annexe 1 Lettre de mission

Le Ministre

Le **23 MARS 2006**

127, rue de Grenelle 75700 Paris 07 SP

Téléphone : 01 44 38 38 38

Télécopie : 01 44 38 20 10

Le Ministre de l'emploi,
de la cohésion sociale et du logement

à

Madame la Chef de l'inspection générale
des affaires sociales

Objet : mission d'évaluation prévue par l'article 50 de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion

L'article 50 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité prévoit que le gouvernement doit rendre un rapport d'évaluation au Parlement sur son application.

Pour ce faire, je souhaite qu'une mission de l'inspection générale puisse être constituée pour analyser :

- l'organisation choisie par les départements suite à la décentralisation du RMI ;
- la gestion de cette allocation (ouverture, suspension ou cessation des droits ; politique de contrôle) ;
- l'évolution des politiques d'insertion et leur efficacité ;
- le bilan du revenu minimum d'activité et des contrats aidés ainsi que de l'ensemble des dispositifs destinés à faciliter l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI.

Cette mission devra s'articuler avec les travaux des groupes de concertation État/départements constitués à l'initiative du Premier ministre, portant sur la mobilisation de crédits supplémentaires pour la compensation financière du RMI ainsi que sur les propositions de réforme pour faciliter la gestion de l'allocation par les départements. La mission sera en particulier associée aux travaux du groupe sur la gestion de l'allocation.

Cette mission veillera à une concertation régulière avec les administrations centrales concernées (DGAS, DREES, DGEFP, DARES et DGCL), les organismes payeurs de l'allocation (CNAF, MSA) ainsi que les conseils généraux (ADF).

Elle pourra s'appuyer sur les études et enquêtes lancées par les administrations et pourra procéder à des auditions de l'ensemble des acteurs impliqués en mobilisant au besoin les instances de concertation et de réflexion constituées telles que le conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), le comité de suivi du plan de cohésion sociale, différents hauts conseils, etc.

Enfin, par ses déplacements dans les départements, la mission s'attachera à favoriser la remontée de bonnes pratiques en matière de politiques d'insertion.

La mission rendra son rapport pour le 15 novembre 2006.



Jean-Louis BORLOO

Annexe 2 Liste des préconisations

PRECONISATION	AUTORITE RESPONSABLE
1. Parachèvement de la décentralisation	
<i>1.1. Modifications législatives ou réglementaires</i>	
Prendre les décrets autorisant les transferts définitifs des agents DDASS en charge du RMI dans les conseils généraux	DAGPB
<i>1.2. Recommandations aux services de l'Etat</i>	
Améliorer l'articulation entre DGAS et DGEFP, notamment pour l'exercice de la fonction normative	DGAS/DGEFP
Améliorer l'articulation entre DREES et DARES : confier le suivi statistique du CI-RMA à la DARES	DREES/DARES
Améliorer l'articulation entre la DGCL et les directions du ministère (DREES, DGAS) : organiser dès l'automne le transfert automatique à la DREES des données de la DGCL sur les dépenses d'allocation	DGCL/DGAS/ DREES
2. Organisation de la circulation de l'information sur les politiques d'insertion et la connaissance des bénéficiaires du RMI	
<i>2.1. Recommandations aux services de l'Etat</i>	
Mettre en place un groupe de travail, piloté par la DREES, pour l'élaboration de l'équivalent d'un « jaune budgétaire » relatif aux dépenses d'insertion	DREES
Normaliser la terminologie bénéficiaires / allocataires et poursuivre les réflexions autour des indicateurs taux de contractualisation et taux de sortie	DREES
Poursuivre les enquêtes longitudinales et les monographies départementales	DREES / IGAS
Organiser la publicité des données statistiques et des études ainsi que leur diffusion auprès des conseils généraux	DREES / IGAS
Soutenir le réseau IDEAL dans la remontée des informations et dans l'organisation des échanges entre pairs	DGAS
Poursuivre les travaux entrepris dans le cadre du CNIS sur la déclinaison locale des indicateurs de mesure de la pauvreté et des inégalités	Membres du CNIS
Veiller à l'association des conseils généraux aux plate-formes régionales d'observation sociale	DGAS/DREES
3. Gestion de l'allocation	
<i>3.1. Recommandations aux services de l'Etat</i>	
Consolider, au sein d'un groupe de travail associant les conseils généraux et les organismes payeurs, un guide national de l'instruction et de l'ouverture des droits au RMI	DGAS
Améliorer les échanges automatisés entre les organismes payeurs et l'ensemble des autres caisses de protection sociale (CPAM, CRAM, URSSAF, ASSEDIC, etc.)	DGAS/DGEFP et caisses nationales
Associer les conseils généraux et les organismes payeurs aux instances départementales de lutte contre le travail illégal (COLTI)	DGEFP
Adapter la charte de contrôle de la CNAF (ouvrir la possibilité de ne pas avertir les bénéficiaires des contrôles sur place)	CNAF
Entamer un dialogue tripartite sur la prévention et la gestion des indus (un groupe de travail associant les conseils généraux et les organismes payeurs)	DGAS/CNAF

<i>3.2. Recommandations de bonnes pratiques à l'attention des acteurs locaux</i>	
Etablir un règlement départemental d'aide sociale relatif au RMI (pour préciser et harmoniser les critères de décisions d'opportunité, remises de dettes, conditions de suspension, droits connexes ...)	PCG
Elaborer une grille d'examen du contenu des contrats d'insertion	PCG
Lancer des opérations de recontact	PCG
4. Parcours et offre d'insertion	
<i>4.1 Recommandations aux services de l'Etat</i>	
Constituer un groupe de travail rattaché au CNLE pour établir des outils d'évaluation du besoin d'insertion des bénéficiaires et de la définition de son parcours d'insertion (outils de mesure de l'autonomie et de l'employabilité)	DGAS
<i>4.2. Recommandations de bonnes pratiques à l'attention des acteurs locaux</i>	
Définir la commande publique d'actions d'insertion à partir d'une évaluation consolidée des besoins (évaluations individuelles des besoins des bénéficiaires et diagnostic territorial)	PCG
Développer l'évaluation des actions d'insertion (fixation d'objectifs, financement en fonction des résultats, etc.)	PCG
Rechercher la transversalité des actions d'insertion à partir des autres compétences du conseil général (clauses d'insertion des marchés publics ; recrutement en contrats aidés dans les services du conseil général, les établissements scolaires, les établissements sociaux et médico-sociaux ; lien avec les actions de développement économique, culturel, local...)	PCG
5. Insertion professionnelle	
<i>5.1. Modifications législatives ou réglementaires</i>	
Expertiser l'activation du RMI pour la rémunération des stages de la formation professionnelle	DGEFP
Affecter une partie du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion aux enveloppes uniques régionales	DGCL/Budget/DG EFP
<i>5.2. Recommandations aux services de l'Etat</i>	
Ouvrir tous les contrats aidés aux bénéficiaires du RMI	DGEFP
Définir des objectifs concertés entre l'Etat et les conseils généraux dans le cadre du service public de l'emploi élargi	DGEFP
Envisager à moyen terme la fusion des contrats aidés par secteur d'activité (marchand / non marchand)	DGEFP
Poursuivre les travaux relatifs au suivi statistique de la formation professionnelle, en collaboration avec les conseils régionaux : assurer une meilleure connaissance de la part de BRMI dans les stages	DARES
<i>5.3. Recommandations de bonnes pratiques à l'attention des acteurs locaux</i>	
Dans le cadre du partenariat avec l'ANPE, rendre plus systématique l'inscription des bénéficiaires du RMI à l'ANPE et prévoir la transmission des PPAE comme volets emploi des contrats d'insertion	PCG
Négocier une convention avec le conseil régional en vue de l'établissement d'un diagnostic partagé sur les besoins en formation des bénéficiaires du RMI et de la définition des modalités d'indemnisation des stagiaires	PCG/PCR

Annexe 3 Liste des personnes rencontrées

Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Ministère de la santé et des solidarités

Cabinet

Pierre TROUILLET, directeur adjoint de cabinet
Jean GODFROID, conseiller sur le plan de cohésion sociale
Claude VIAU, conseillère technique

Direction générale de l'action sociale (DGAS)

Jean-Jacques TREGOAT, directeur
Mireille GAUZERE, chef de service
Claire DESCREUX, sous-directrice des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions
Laurent CYTERMANN, chef du bureau des minima sociaux
Laurence HUYNH, chargée de mission RMI-API

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

Mireille ELBAUM, directrice
Nicole ROTH, sous-directrice de l'observation de la solidarité
Emmanuelle NAUZE-FICHET, chef du bureau « lutte contre les exclusions »
Jocelyne MAUGUIN, responsable du pôle aide sociale des départements
Marie HENNION, chargée d'études

Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle

Françoise BOUYGARD, chef de service
Olivier WICKERS, sous-directeur de l'insertion et de la cohésion sociale
David SOUBRIE, adjoint à la mission insertion professionnelle
Virginie CHENAL

Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES)

Viviane SILO, chef du département des politiques d'emploi
Philippe ZAMORA, chef du département Formation professionnelle et insertion des jeunes
François TUGORES, chargé d'études au département, Formation professionnelle et insertion des jeunes

Direction de l'Administration Générale du Personnel et du Budget (DAGPB)

Danièle CHAMPION, sous-directrice, sous-direction de la modernisation des services
Jacques MURAT, chef de la mission des services déconcentrés, sous-direction de la modernisation des services

Commission centrale d'aide sociale (CCAS)

Alain DEFER, secrétaire général

Association des départements de France (ADF)

Michel ROUZEAU, directeur général
Jean-Michel RAPINAT, chef du service développement social

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux (ANDASS)

Pascal GOULFIER, président
Rina DUPRIET, vice-présidente

Observatoire national des politiques sociales décentralisées (ODAS)

Michel DINET, président, président du conseil général de Meurthe et Moselle
Jean-Louis SANCHEZ, directeur

Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Marc-René BAYLE, directeur général adjoint
Jérôme TEILLARD, bureau des services publics locaux

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Philippe GEORGES, directeur général
Frédéric MARINACCE, directeur des prestations familiales
Arnaud ROZAN, sous-directeur
Hélène PARIS, directrice des statistiques, études et recherche

Caisse d'allocations familiales des Yvelines

Arlette CORON, directrice
Philippe BURGAT, directeur adjoint
Gaëlle CHOQUER-MARCHAND, sous-directrice du service à l'allocataire
Patrick GUERY, agent comptable
Michel SANZEY, responsable de division prestations familiales
Patricia PERSICO, référent technique

Caisse d'allocations familiales de Montpellier

Jean-Pierre PEQUIGNOT, directeur
Thierry MATHIEU, directeur adjoint, directeur des ressources
Anne-Laure ARGOUD, directrice des prestations

Mutualité sociale agricole (MSA) :

Yves HUMEZ, directeur général
André RICARD, directeur de cabinet
Elie QUIDU, sous-directeur, direction de la protection sociale
Bruno FABLET, chargé de mission, direction de la protection sociale, sous-direction famille-retraites
Bruno LACHESNAIE, sous-directeur, direction de l'action sanitaire et sociale et des services aux personnes
Christine MARQUAILLE
Maryvonne GIBON

Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Christian CHARPY, directeur général

Jean-Marie MARX, directeur général adjoint

Annie GAUVIN, directrice des études, des statistiques et de l'international

Dominique VERNAUDON-PRAT, directrice des politiques de l'emploi

UNEDIC

Jean-Pierre REVOIL, directeur général

Jean-Paul DOMERGUE, directeur des affaires juridiques

Partenaires sociaux

Christian PINEAU, UPA

Roselyne LECOUTRE, UPA

Odile MENNETEAU, Medef

Georges TISSIE, CGPME

Jean-François VEYSSET, CGPME

Marcel BROUARD, CFE-CGC

Marie-Françoise LEFLON, CFE-CGC

Jacqueline BONEDDU, CGT

Agnès NATON, CGT

Isabelle DEPUYOT, CGT

Arnaud BREUIL, FO

Jacques RASTOUL, CFDT

Auditions collectives de la mission :

- Conseil national de lutte contre les exclusions (10 avril et 26 octobre 2006)
- Comité de suivi du plan de cohésion sociale (8 juin 2006)
- Commission pauvreté du collectif ALERTE (8 juin et 24 octobre 2006)
- Conseil national de l'insertion par l'activité économique (12 septembre 2006)
- Conseil de l'orientation pour l'emploi, groupe de travail sur la sécurisation des parcours professionnels (5 octobre 2006)
- Haut Conseil pour le logement des personnes défavorisées, entretien avec Bernard LACHARME, secrétaire général

Bouches-du-Rhône

Christian FREMONT, préfet de la région Provence Alpes Côte d'Azur

Conseil général

Lisette NARDUCCI, vice-présidente chargée de l'insertion

Christophe MASSE, vice-président chargé du développement économique et de l'aménagement du territoire, président de la CLI 4-8-9-10-11-12

Vincent POTIER, directeur général des services

Robert MALATESTA, directeur général adjoint de la solidarité

Annie RICCIO, directrice de l'action sociale, de l'accueil et de la coordination
Fabrice KEHAYAN, directeur de l'insertion
Jean-Christophe AGNEL, directeur adjoint de la gestion de l'allocation et du budget
Gilles MAZERBO, chef du service de gestion de l'allocation
Michèle GRELL-LALLEMENT, directrice adjointe des actions territorialisées
Valérie DUCOUSSO, chef du bureau de la programmation et de la statistique

Michèle AMITRANO, directrice du pôle d'insertion 4-8-9-10-11-12
Et son équipe

Caisse d'allocations familiales

Jean-Charles SLAMA, directeur général de la CAF de Marseille

ANPE

Alain BOS, directeur délégué
Bruno ALCARAZ, directeur du réseau ANPE-RMI

DDTEFP

Jean-Pierre BOUILHOL, directeur

DDASS

Martine RIFFARD-VOILQUE, directrice
Laetitia STEPHANOPOLI, inspectrice principale

CCAS de Marseille

Alain CASTELL, directeur de l'accueil et de l'accompagnement social
Marie-Christine SANDONNAT, cadre social

Conseil régional

Richard ULYSSE, directeur de l'emploi et des solidarités
Pierre CHAUVIN, chef du service des solidarités
Jacques BLANC, directeur de la formation

Organismes prestataires

Jean-Jacques MERLIN, directeur de SARA
Jean-Luc CORTIAL, directeur d'ATOL
Monsieur le directeur du CCO
Nathalie CAHOUR, CCO, coordinatrice, secteur insertion
Mme MAILLAN, Sigma formation, responsable secteur,
M.HIDALGO, Sigma formation, responsable antenne,
Mme ZENON, Retravailler Provence, responsable Bouches-du-Rhône

M.PARNIS, directeur du POLE 13
Yann LANDAUER, POLE 13, promoteur emploi territorial

Gers

Etienne GUYOT, préfet du département du Gers

Conseil général

Pierre LASSERRE, vice-président du conseil général, président de CLI
Gisèle BIEMOURET, vice-présidente du conseil général, présidente de CLI
Guy ARCQUE, conseiller général, président de CLI

Pierre BERTHELON, directeur général des services
Claude LANDREAU, directeur général adjoint de la solidarité
Marie-José PEYRELADE, directrice de l'insertion
Patricia MESSAOUDI, chef du service de lutte contre l'exclusion
Patrick DAVID, animateur insertion
Maryvonne ADENIS, rédacteur, cellule RMI
Martine CLAUSTRE, responsable du service de la préparation budgétaire

Caisse d'allocations familiales

Michel DOUSTE-BACQUE, directeur général
Catherine ROUMAT, responsable des prestations
Stéphane BONNEFOND, agent comptable

Mutualité sociale agricole

Jean-Pierre THIBAUT, directeur adjoint
Josiane IGLESIAS, responsable des travailleurs sociaux

ANPE

B.RENOUF, adjointe de la direction ANPE Auch

DDTEFP

Jean-François DUTERTRE, directeur

DDASS

Pierre SOLETTI, directrice

Opérateurs

Dominique TILLOL, responsable EREF, conseillère à l'emploi
Marguerite JEANGRAND, centre formation ESSOR, conseillère à l'emploi
Jean-Louis GEZE, COOP CEIDAG Projets
Christian DAREOUX, chambre d'agriculture
Sébastien BEAULANDE, directeur de VALORIS
Michel LE HEN, directeur de RTVS
Philippe LE BRETON, gérant de GERS INITIATIVES
Philippe CASEAU, chef du service insertion, association REGAR
Valérie BENOIT, épicerie socio-éducative ESCALE, responsable de service
Stéphane SERRA, GEIQ 32, chargé de gestion et de développement
Christophe LOIZON, directeur d'AG2I
Jean-Frédéric BATEL, AG2I, chargé de suivi et de développement

Haute-Loire

Conseil général

Jean-Pierre VIGIER, vice-président chargé de l'insertion

Michel JANUEL, conseiller général, président de la CLI d'Yssingaux

Joseph PLOTON, directeur général des services
Charlotte WAUQUIEZ, directrice de la vie sociale
Marie-Annick DIRE, directrice chargée de l'insertion
Fabienne CAMUS, chef du service social
Moufida LEURELE, adjointe au chef du service social
Sylviane LAMBOURG, chef du service insertion
Marie-Laure VEDEL, adjointe au chef du service insertion
Dominique KOENIG, responsable de l'unité territoriale d'action sociale d'Yssingaux
Guylène GUYOT, responsable de l'unité territoriale d'action sociale de Brioude
Valérie ARMATOL, responsable de l'unité territoriale d'action sociale du Puy
Pascale VEDEL, assistante sociale spécialisée insertion (UT Brioude)
Catherine DELABRE, assistante sociale spécialisée insertion (UT Yssingaux)
Françoise MAURIN, chargée de mission CA / CI-RMA
Pascal VALETTE, chargé de mission prospection des entreprises

DDTEFP

Michèle VALLAT, directrice adjointe

ANPE

Philippe BLACHERE, directeur départemental

PLIE

Claude MORELLE, vice-président de la communauté d'agglomération du Puy

Chantiers d'insertion

Corinne TALLET, directrice du chantier accueil St François
Hakima BOUDELLAL, responsable du chantier AVI 43

CAF

Patrick DEROUX, directeur
Raymond PRADIER, fondé de pouvoir
Olivier POTUS, responsable des prestations familiales
Joëlle BARRIOL, responsable de la cellule solidarité

MSA

Audrey COLOMB, sous-directrice

CHRS

Jean-François DEMAS, directeur du CHRS « Trait d'union »
Patrick HABOUZIT, directeur du CHRS « le tremplin »

Pas-de-Calais

Conseil général

Dominique DUPILET, président
Alain LEFEBVRE, vice-président chargé de l'insertion
Michel DAGBERT, conseiller général

Françoise ROSSIGNOL, vice-présidente
Pierre MOREAU, vice-président chargé du développement économique
Marie-Paule LEDENT, conseillère générale
Christian MAZURE, chargé de mission au cabinet du président

Eric DELZANT, directeur général des services
Didier LEPERS, directeur général adjoint en charge du pôle solidarité
Danièle THEROUANNE, directrice du développement social
François BEN, chef du service départemental pour l'insertion professionnelle (SDIP)
Annick SUEUR, SDIP
Franck PATARB, chargé d'étude développement de l'initiative économique
Astrid COTTIGNY, SDIP, chef de bureau innovation-développement
Roselyne CRIVISIER, chef de bureau gestion des mesures
Thomas BURLLOT, chargé d'études emploi-formation
Patricia GONDOLO, chargée d'études
Bernard PRUVOST

Annick GENTY, directrice de la maison du département solidarité de l'Artois
Annie DESCHAMP, directrice de la maison du département solidarité du Ternois
Denis GUERIN, directrice de la maison du département solidarité du Boulonnais
Sylvie CALON, chef du service local allocation insertion (SLAI) du Boulonnais
Françoise DUFORETS, chef du SLAI du Ternois
Annie SOREL, chef du SLAI Béthune-Bruay
Marie-Claire TOURNANT, technicienne allocation insertion, SLAI Saint Pol
Patricia PIRSON, technicienne allocation insertion, SLAI Boulogne sur mer
Eric DEMANDRILLE, animateur insertion SLAI Béthune
Christophe NAFRE, animateur insertion SLAI Boulogne sur mer

Organismes payeurs

Michel ROUSSEAU, directeur de la CAF de Calais
Marc BUCHON, sous-directeur, CAF Calais
Serge HARO, sous-directeur, CAF Arras
Serge RINCOT, agent comptable, CAF Arras
Sylviane FARGEON, sous-directrice, MSA du Pas-de-Calais

ANPE

Danièle PHILIPPE, chargée de mission ANPE au conseil général

Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Philippe DINGEON, directeur
Virginie FLAHAUT, contrôleur du travail, service IAE

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais

Claude DUFRESNE

Mission locale de l'Arrageois

Rémi PENNEQUIN, co-directeur
Marthe LOUPOT, chargée de projet

Union départementale des CCAS

Claudette GROSSE, présidente

Association Mode d'emploi

Hervé GOESSENS, président

Bas-Rhin

Conseil général

André KLEIN-MOSSER, vice-président du Conseil général, président de la commission de l'Action sociale

Jean-Claude HALLER, conseiller général en charge du RMA

Marc BAUDAIS, directeur général adjoint chargé du pôle aide à la personne

Emmanuel BASTIAN, chef du service insertion et emploi

Sabine ISCHIA, directrice de la famille et de l'insertion sociale

Edith HURSTEL, responsable Unité Territoriale Pour l'Insertion et l'Emploi

Guy BRANGER, unité de gestion individuelle des dossiers RMI

Myriam STENGER, responsable du pôle emploi

Arlette BECH, responsable du pôle insertion

Marie - Madeleine MILLET, adjointe au chef du service social départemental

Michel MAGNIN, chargé de mission service insertion et emploi

Anne EHRHART, chargée de mission service insertion et emploi

Conseil régional

Carine REBER, directrice adjointe, chef du service formation professionnelle continue

Caisse d'allocations familiales

Elisabeth TSCHAN, directrice adjointe en charge du département prestations familiales, accueil et contentieux

Mutualité sociale agricole

Madame JUND, Chef du service prestation

CNASEA

Francine MEIER, chef du bureau de Strasbourg

Maison de l'emploi de Strasbourg

Vincent HORVATH, directeur

Relais emplois et PLIE

Evelyne BRUNEAU, directrice

DDTEFP

Daniel FIEROBE, directeur départemental

Thierry PAGE, directeur adjoint

ANPE

Marlyce BREUN, directrice déléguée de l'ANPE

Ville de Strasbourg

Catherine ZUBER, adjointe au maire pour les affaires sociales, et conseillère régionale

Hélène LESTARGIT, directrice Action sociale, CUS

Denis SAMMARTINO, secrétaire CLI de Strasbourg

Organismes prestataires

Sandrine BIANCHI, déléguée régionale adjointe URSIEA

Pascal ROUARD, directeur d'ENVIE

Loïc GIGON, directeur d' ARASC

Fabien PONS, responsable ressources humaines d' ARASC

Isabelle BERTUCCI, directrice de CLAPEST

Agnès SADOWSKA, directrice du CAP

Chantal MEUNIER, directrice de CARIJOU

Daniel BAUMGARTNER, directeur d'HORIZON AMITIE

Savoie

Conseil général

Pierre -Marie CHARVOZ, conseiller général, Vice-Président délégué à la vie sociale et aux actions humanitaires

Jean FRESSOZ, conseiller général, président de la commission des affaires sociales et du logement

François PEILLEX, conseiller général

Claude GIROUD, conseiller général

Rozenn HARS, conseillère générale

Jean-Claude LOISEAU, conseiller général

Jean BOLLON, Président de la CLI du Bassin Chambérien

Gaston ARTHAUD-BERTHET, Président de la CLI de l' Avant Pays-savoyard

Patrick MIGNOLAT, Vice-président du bureau de la CLI de la Couronne

Christine PAVIET, directrice de la vie sociale

Catherine LE LIRZIN, responsable de la mission cohésion sociale

Jocelyn GRAND-LABORET, chargée de la gestion de l' allocation RMI à la mission cohésion sociale

Lucie TARAJEAT, responsable de la mission enfance jeunesse famille

Anne TROADEC, responsable de la mission personnes âgées et personnes handicapées

Maud FRASSON, stagiaire à la mission cohésion sociale

Philippe POUCHAIN, responsable du TDS d' Aix-les-Bains

Chantal FAURE, responsable du TDS de Tarentaise Vanoise

Nadia LAURENT-OZANNE, responsable du TDS de Maurienne

Pascale SAVOYE, responsable du TDS de Combe de Savoie

Corinne TAVET, coordinatrice cohésion sociale du TDS de Chambéry

Hélène LEGRAS, coordinatrice cohésion sociale du TDS de Chambéry

Frédérique LEDUC, coordinatrice cohésion sociale du TDS d' Albertville

Martine COQUET, assistante sociale, référent RMI

Isabelle MONTSERAND, assistante sociale, référent RMI

Frédéric DANQUIGNY, chargé de mission à l' Agence économique de Savoie

Préfecture

Jean-Michel PORCHER, secrétaire général

DDASS

Jean-Philippe GALLAT

DDTEFP

Marie-France VILLARD, directrice adjointe

Conseil régional

Isabelle MAEENQ, responsable du service accompagnement et développement de l'emploi, à la direction de l'emploi et de la formation continue

Caisse d'allocations familiales

Denis CALLEWAERT, directeur

Pierre LODOLO, directeur adjoint

Daniel FABRE, chargé d'études

Marie-José CARRON, responsable ligne du public

Frédéric DEDEYE, responsable de la division prestations

Mutualité Sociale Agricole

Christian METRAC, responsable de service

Françoise PIERRARD, responsable service social Savoie

ANPE

Daniel MEYER, chargé de mission

Préfecture

Jean-Michel PORCHER, secrétaire général

CCASS de Chambéry

Virginie DEBOEUF, travailleur social

Organismes prestataires

Hervé BOUVIER, responsable Assistance et Formation

Philippe LAURENT, TRIALP

Fabienne BOURDARIAS, responsable Itinéraire emploi

Gisèle BOBILLON, ARQA

Chantal STOLL, Formatrice de l'IFRA à Albertville

Paris

Gisèle STIEVENARD, conseillère de Paris

Sylviane LEGER, directrice adjointe du cabinet du maire

Florent GUEGUEN, directeur du cabinet de Gisèle Stievenard

Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES)

Geneviève GUEYDAN, directrice

Marianne de BRUNHOFF, sous-directrice de l'insertion et de la solidarité

Josiane BOE, chef du bureau RMI

Fabienne LAMPE, bureau du RMI, responsable des espaces-insertion

Direction du développement économique et de l'emploi (DDEE)

Svante SVAHNSTROM, bureau de l'insertion et de l'économie solidaire

Marie-Catherine GAILLARD, chef du bureau de la promotion de l'emploi et de la formation

Groupe BPI

Dominique FOURIER-RUELLE, directeur associé

Valérie SPOORENBERG, chef de projet

Véronique VELEZ, chef de projet

CAF de Paris

André ALLES, directeur adjoint

ANPE

Jean-Marie SCHIRCK, directeur régional adjoint Ile de France

Christine MALECKA-VLERICK, directrice déléguée

Centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP)

Christian SOUQUE, chef du bureau de la prévention sociale et des dispositifs d'insertion

Visites et rencontres des agents :

- des espaces insertion 11^{ème} ; 17^{ème}/9^{ème} et 18^{ème} arrondissements
- des permanences sociales d'accueil (PSA) Gambetta et Chemin vert
- des cellules d'appui à l'insertion (CAPI) 2 et 3

Hauts-de-Seine

Catherine HESSE GERMAIN, directrice générale adjointe chargée de la vie sociale

Jérôme DECOURS, directeur général adjoint pôle attractivité/emploi, chargé du développement économique, de l'emploi, de la formation professionnelle et des relations internationales

David CHAUFER, directeur adjoint, direction insertion et développement social

Michèle ESTRAILLIER, directrice de l'insertion et du développement social

Chantal LOUIS, directrice de l'emploi et de la formation professionnelle

Jean-Louis TAUZIN, Directeur France INGEUS

Véronica COMYN, Directeur du développement INGEUS

Val d'Oise

Conseil général

A BAZIN, Vice président, président de la commission santé, affaire sociales et logement

Robert DAVIOT, conseiller général, président de la CLI « vallée de l'Oise »

Yves AUBERT, directeur général adjoint chargé de la solidarité

Rina DUPRIET, directrice de la vie sociale

Catherine MICHELOT, chargée de mission, chef de la mission départementale de l'insertion

Lansana TOURE, chef du service insertion

A. FERRANDON, service insertion

A BARLET, directeur de l'action économique

David VENDERBECQ, chargé de développement de l'emploi et de l'insertion professionnelle

K BELHEINE, responsable mission insertion (Beaumont sur Oise)

Sabine KRAUTTER-DUBY, responsable mission insertion

Katia GARDIOLE, adjointe, circonscription de Domont

Caisse d'allocations familiales

Philippe GUIGNEBOURG, service prestations, CAF du Val d'Oise

Agence nationale pour l'emploi

Dominique DELAITE, directrice déléguée ANPE Val d'Oise

Alain DRIET, coordonnateur ANPE, mission PDI

Christine GILABERT, directrice ALE de Domont

Ghislaine CHATELAIN, conseillère emploi, ANPE, mission insertion Vallée de l'Oise

DDTEFP

Annaïck LAURENT, directrice

Opérateurs

Nadine LETIENNE-RIOS, directrice EAF

Claudine LEMAIRE, directrice Geode 95

CCAS

Mme SCHWARTZKOPF, directrice CCAS de Bezons

La Réunion

Préfecture

Franck-Olivier LACHAUD, Secrétaire général

Conseil Régional

Paul VERGES, président du conseil régional

Jean-François APAYA, directeur de la formation professionnelle

Conseil général

Yves CROCHET, directeur de cabinet de la présidente du Conseil général

Michel LEBLOAS, directeur général des services

Hassen GHANTY, directeur général action sociale, logement et insertion

Isabelle HUET, directrice de l'habitat

Hugues MAILLOT, directeur de l'insertion

Valère SITALAPRESAD, responsable du service économie solidaire

Serge PAYET, responsable du service emploi formation

Catherine FRUTEAU DE LACLOS, responsable du service mobilité

Odile LOTHONG, rédactrice direction de l'insertion

Agence d'insertion

Philippe LAPIERRE, directeur

Arlette APAVOU, directrice des ressources humaines

Marcelin THELIS, chef de pôle DAE

Michel HOYEN, chef de pôle emploi formation

François GOMIS, chef de pôle logement
Pascal LEAR, responsable du service gestion des décisions individuelles et du dispositif d'insertion
Arsène ATCHY, responsable du service financier
Gilbert TANDRAYEN, responsable des statistiques
Albert QUI, agent comptable
Charles PEPIN, responsable de l'antenne Sainte Clotilde
Nelcie VIRAPIN, technicien habitat
Roselyne GEVIA, technicien emploi formation

ANPE

J-L MINATCHY, directeur délégué ANPE
Annicet LOEYBE, adjoint au directeur

CAF

Michelle ANDRE, directrice
Georges -Marie AURE, agent comptable
Maryse MIALHE, sous-directrice

DDTEFP

Serge LEROY, directeur

CNARM

Fabrice PAYET, directeur général

Plusieurs visites de terrain :

- une antenne de l'ADI
- un chantier d'insertion sur le domaine forestier
- un projet d'insertion associatif pour l'amélioration du cadre de vie d'un quartier
- un chantier d'insertion procédant à des travaux d'aménagement paysagers

Annexe 4 Liste des sigles

AAH : allocation pour adulte handicapé
ACI : ateliers et chantiers d'insertion
ADF : assemblée des départements de France
ADI : agence départementale d'insertion
ADIE : association pour le droit à l'initiative économique
AFPA : association nationale pour la formation professionnelle des adultes
ALE : agence locale pour l'emploi
ANPE : agence nationale pour l'emploi
APA : allocation personnalisée d'autonomie
API : allocation parent isolé
ASE : aide sociale à l'enfance
ASS : allocation spécifique de solidarité
ASSEDIC : association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CA : contrat d'avenir
CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAE-DOM : contrat d'accès à l'emploi
CAF : caisse d'allocations familiales
CAPE : contrat d'appui au projet d'entreprise
CASF : code de l'action sociale et des familles
CCAS : centre communal d'action sociale
CCAS : commission centrale d'aide sociale
CCEC : commission consultative sur l'évaluation des charges
CCMSA : caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDAS : commission départementale d'aide sociale
CDD : contrat à durée déterminée
CDI : commission départementale d'insertion
CDI : contrat à durée indéterminée
CEC : contrat emploi consolidé
CES : contrat emploi solidarité
CG : conseil général
CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIA : contrat d'insertion par l'activité
CIE : contrat initiative emploi
CI-RMA : contrat insertion – revenu minimum d'activité
CILE : comité interministériel de lutte contre les exclusions
CLI : commission locale d'insertion
CNAF : caisse nationale d'allocations familiales
CNASEA : centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNE : contrat nouvelles embauches
CNIAE : conseil national de l'insertion par l'activité économique
CNIL : commission nationale de l'informatique et des libertés
CNIS : conseil national de l'information statistique
CNLE : conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG : convention d'objectifs et de gestion
COLTI : comité opérationnel de lutte contre le travail illégal
CREDOC : centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CTT : contrat de travail temporaire

DAGPB : direction de l'administration générale, du personnel et du budget
DARES : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGAS : direction générale de l'action sociale
DGCL : direction générale des collectivités locales
DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DPT : document de politique transversale
DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DTR : déclaration trimestrielle de ressources
EDEN : encouragement au développement d'entreprises nouvelles
ENIAMS : échantillon national interrégimes des allocataires de minima sociaux
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EUR : enveloppe unique régionale
FAJ : fonds d'aide aux jeunes
FMDI : fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
FSL : fonds de solidarité logement
GIP : groupement d'intérêt public
IAE : insertion par l'activité économique
IDEAL : information sur le développement, l'environnement et l'aménagement local
IGAS : inspection générale des affaires sociales
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
MDPH : maison départementale des personnes handicapées
MOC : méthode ouverte de coordination
MSA : mutualité sociale agricole
ODAS : observatoire national de l'action sociale décentralisée
ONED : observatoire de l'enfance en danger
PAP : projet d'action personnalisé
PCG : président du conseil général
PCH : prestation de compensation du handicap
PCR : président du conseil régional
PCS : plan de cohésion sociale
PPAE : projet personnalisé d'accès à l'emploi
PDI : plan départemental d'insertion
PLI : plan local d'insertion
PLIE : plan local pour l'insertion et l'emploi
RMI : revenu minimum d'insertion
RMA : revenu minimum d'activité
RSO : revenu de solidarité
SAE : stage d'accès à l'entreprise
SIAE : structures de l'insertion par l'activité économique
SIFE : stage d'insertion et de formation professionnelle à l'emploi
SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPE : service public de l'emploi
TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers
UNEDIC : union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNIOPSS : union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
VAE : validation des acquis de l'expérience

Annexe 5 Monographies de la DREES

L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation

Blanche Le Bihan (LAPSS / ENSP)

Claude Martin (LAPSS / ENSP)

Thierry Rivard (LERFAS)¹

La loi du 18 décembre 2003 sur la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) et la création du revenu minimum d'activité (RMA) a transféré l'intégralité de la mise en œuvre du RMI aux départements, modifiant l'organisation du dispositif tel qu'il existait depuis 1988. Les départements ont désormais la responsabilité de la gestion de l'allocation, jusque là du ressort de l'État, ainsi que de la totalité des activités d'insertion menées en faveur des bénéficiaires.

Une étude monographique, réalisée pour le compte de la DREES, a été conduite dans neuf départements, afin d'éclairer l'impact de cette loi de décentralisation sur l'organisation du dispositif, et notamment sur l'articulation entre gestion et politiques d'insertion à destination des bénéficiaires du RMI. Menée entre septembre 2005 et juin 2006, cette étude propose une photographie à un moment déterminé de la situation dans les différents départements (encadré 1) : elle permet de comprendre comment les conseils généraux ont géré le transfert de compétences et donne un certain nombre d'éléments pour analyser les nouvelles modalités d'organisation du dispositif, intégrant désormais pour ces derniers l'insertion et le versement de l'allocation.

Après l'exposé des configurations territoriales à l'œuvre dans les départements étudiés au moment du transfert de compétences, deux types d'enjeux sont analysés : la territorialisation du dispositif et l'articulation des politiques d'insertion sociale et d'insertion professionnelle.

E1 Méthodologie de l'étude

Menée dans neuf départements français¹, choisis pour leur diversité (taille, couleur politique, rural/urbain, potentiel fiscal ...), l'enquête repose sur la conduite d'entretiens semi-directifs auprès des principaux acteurs du dispositif RMI : le personnel administratif et professionnel des conseils généraux, dans certains cas les élus, les responsables et agents de la CAF, de l'ANPE, deux ou trois associations, des responsables de CCAS, la DDASS et la DDTEFP lorsque cela s'est avéré pertinent. À cette quinzaine d'entretiens par site s'ajoutent différents documents recueillis auprès des institutions (guide de procédure du RMI, organigrammes, Plan départemental d'insertion, bilans des CAF, analyses menées par l'ANPE sur le profil des bénéficiaires...).

À partir des éléments recueillis, neuf monographies de site ont été rédigées présentant, suivant une grille d'analyse identique, l'évolution du dispositif RMI dans chacun des départements ; puis une synthèse comparative transversale, rendant compte des principales conséquences de la loi de décembre 2003, au moment où l'étude a été menée.

¹ Avec la collaboration de Patricia Loncle (LAPSS/ENSP).

¹ Les départements apparaissent ici de façon anonyme : A, B, C, D, E, F, G, H et I.

Des configurations territoriales différentes avant comme après la décentralisation

L'enquête menée dans neuf départements montre que la redéfinition des dispositifs RMI, suite au transfert de la gestion de l'allocation, s'est faite de façon plus ou moins lisible et cohérente. Plusieurs variables interviennent pour expliquer les différentes configurations rencontrées. D'abord, la diversité des contextes locaux dans lesquels s'inscrivent ces nouveaux dispositifs, ensuite l'adoption de modalités d'organisation différentes.

Une politique en évolution constante

La redéfinition du dispositif RMI s'inscrit ainsi dans une histoire locale spécifique, celle de la politique d'insertion. Cette redéfinition doit donc être analysée comme s'inscrivant dans un processus.

En premier lieu, les départements n'ont pas tous la même histoire en matière de politique sociale. Leur investissement dans le domaine de l'insertion des personnes démunies a été plus ou moins important depuis les années 1980. La situation du département D est en ce sens emblématique, la politique d'insertion ayant toujours occupé une place importante, au niveau départemental comme au niveau municipal.

Dès les années 1980, le département D expérimente un « complément de ressources », préfiguration du revenu minimum d'insertion, marquant ainsi son intérêt pour le développement d'actions en faveur des plus démunis. La ville de B participe alors activement au dispositif. Cette position est confirmée après la création du RMI avec la signature d'une convention avec certaines villes du département, confiant aux services sociaux des communes la responsabilité de l'insertion des bénéficiaires du RMI. La redéfinition du dispositif RMI suite à la loi de décembre 2003 s'inscrit donc dans un contexte bien spécifique, qui oriente les choix effectués au moment du transfert de l'allocation.

Ensuite, et si l'on s'intéresse cette fois au moment de la décentralisation, les conseils généraux se sont plus ou moins vite engagés dans le nouveau domaine de compétences qui leur a été confié. Si cinq d'entre eux (A, B, C, D et E) ont fait le choix de réorganiser assez rapidement leur dispositif, d'autres, ne souhaitant pas s'engager dans des changements d'envergure, ont plutôt fait preuve d'une certaine prudence (F, G et H), voire manifesté une certaine réticence vis-à-vis du transfert de l'allocation décidé par l'État et des conditions financières dans lesquelles il s'opérait (département I et dans un deuxième temps le département F).

Dans le département E, le conseil général présente la particularité d'avoir entrepris de longue date des actions volontaristes dans le domaine des politiques sociales et sanitaires. Il a donc amorcé une réorganisation globale de ses services dès 2002 afin de faire face à l'ensemble des nouvelles compétences transférées aux conseils généraux et d'organiser au mieux son action sur un territoire départemental particulièrement vaste. La loi de décembre 2003 entraîne certes une restructuration du dispositif à l'œuvre jusque là, mais elle s'inscrit dans le cadre d'un changement global déjà engagé.

À l'inverse, dans le département I, les interrogations quant à la pertinence de la décentralisation et les réticences exprimées vis-à-vis du désengagement de l'État ont freiné la réorganisation du dispositif RMI au moment du transfert de compétences. En effet, selon les élus de ce département, l'impact de la décentralisation s'est traduit sur le plan financier par un

écart significatif entre le montant des allocations versées et celui de la TIPP transférée au département.

Le département F occupe d'une certaine façon une position intermédiaire. En effet, le conseil général a pris à la fois conscience d'un certain nombre d'insuffisances du dispositif d'insertion et souligné les incertitudes liées à la décentralisation et à ses conséquences financières. Dans ce contexte, plusieurs mois ont été nécessaires pour qu'une véritable dynamique s'enclenche et que les changements soient effectivement amorcés sur le plan de l'organisation.

Enfin, de nouveaux facteurs sont intervenus depuis la loi de décembre 2003, modifiant le dispositif mis en place dans les départements. Ainsi la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005 est venue modifier la régulation de la politique d'insertion au niveau départemental. Dans le département H, où la redéfinition du dispositif RMI n'était qu'amorcée, cette loi a été l'occasion de réorganiser la politique d'insertion autour de l'emploi avec la signature d'une convention avec l'État au niveau ministériel.

Dans le même ordre d'idée, les résultats des élections cantonales de mars 2004 ont conduit à des changements qui ont pu ralentir la redéfinition du dispositif amorcé au début de l'année 2004 dans le département D, ou au contraire induire une nouvelle impulsion dans le département B. Cela est également vrai dans les départements où la majorité politique est restée la même, mais où des changements d'élus sont intervenus, avec une inflexion des choix initiaux (département I).

Les dispositifs mis en place par les conseils généraux s'inscrivent donc dans une histoire spécifique, en évolution permanente, dont les aboutissements ne sont pas encore connus. La photographie obtenue au moment de l'enquête ne rend pas compte de tous ces éléments, mais elle apporte cependant un certain nombre de pistes de compréhension.

Deux types de réorganisation : globale ou ciblée

Le transfert de la gestion de l'allocation aux départements a, à cet égard, donné lieu à deux types de réorganisation d'ampleur plus ou moins importantes. Le département E et le département C ont ainsi engagé une réorganisation globale de leurs services, visant à intégrer l'ensemble des nouvelles conditions d'environnement.

Ainsi dans le département E, cinq directions générales adjointes se partagent les secteurs gérés au niveau départemental, dont la direction générale adjointe de l'action sociale auprès de l'enfance et de la famille, des personnes âgées, des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions et promotion de la santé. Elle conjugue directions thématiques centralisées et directions polyvalentes territorialisées. Il s'agit ainsi de favoriser le travail en commun des services territoriaux et d'accroître la fonction de développement, d'étude, de pilotage et d'appui méthodologique des échelons centraux. Chaque directeur est placé sous l'autorité du directeur général adjoint de l'action sociale et de ses deux adjoints.

Dans le nouvel organigramme, le Directeur général adjoint chapeaute trois directions centrales, dites thématiques qui ont pour rôle de préparer les décisions de l'assemblée départementale, d'élaborer les textes de référence définissant et organisant les politiques départementales, de développer les méthodes et outils nécessaires au suivi de ces politiques. Ce sont la direction enfance et famille, la direction de la solidarité aux personnes âgées et aux personnes handicapées et la direction de la lutte contre l'exclusion et de la promotion de la santé. Au sein de cette dernière un directeur est responsable de deux pôles – un pôle

développement et un pôle gestion –, le pôle développement comprenant une mission « insertion logement », une mission « prévention santé » et une mission « travail social ».

Pour les sept autres départements, une autre stratégie se dégage, fondée cette fois sur une réorganisation ciblée du dispositif et des services concernés. Elle obéit à des logiques variables, fonction de la position du département par rapport à la décentralisation et des ressources disponibles et/ou mobilisées pour y faire face. Ainsi les départements A et I ont tous les deux fait le choix d'une recomposition du service en charge de l'insertion au conseil général, intégrant désormais l'allocation. Si la restructuration s'est faite rapidement dans ces départements avec la mise en place de deux pôles, un pôle insertion et un pôle allocation, reposant sur les agents de la DDASS transférés dès le début de l'année 2004, dans le département I, la réticence manifestée à l'égard du principe même de la décentralisation du RMI, a freiné cette recomposition, qui ne s'est faite que progressivement.

L'organisation du dispositif RMI dans le département I est loin d'être achevée et repose pour le moment sur une direction de l'insertion, de la lutte contre les exclusions et de l'emploi structurée autour d'un directeur et d'un directeur adjoint, qui chapeautent un coordonnateur administratif et financier et un assistant de gestion, deux chargés de projet emploi non marchand, un service allocation RMI, un service insertion des jeunes, un chargé de projet emploi marchand.

La logique a été d'intégrer progressivement les nouvelles orientations du dispositif RMI avec la création d'un pôle allocation (un chef de service et trois responsables : un responsable ouverture des droits, un responsable créances et contentieux et un gestionnaire administratif des créances) ; la création d'un service insertion des jeunes ; le recrutement de trois chargés de projet emploi.

La recomposition de la direction de l'insertion se fait par juxtaposition des compétences nécessaires, plus qu'autour d'un projet global de réorganisation ; le service allocation et les chargés de projet sont ainsi mis sur un même plan.

De même qu'ils n'ont pas abordé la réorganisation de leurs services dans la même perspective d'articulation entre allocation et insertion, tous les départements n'ont pas pris en charge de la même façon les responsabilités qui leur ont été confiées par la loi. Un facteur de différenciation concerne la recherche plus ou moins forte d'une proximité avec les usagers, selon le mode d'organisation territoriale choisi.

La territorialisation du RMI : un enjeu commun plus ou moins investi par les conseils généraux

En confiant la responsabilité du RMI aux départements, la décentralisation vise à favoriser le développement d'actions individualisées. La territorialisation du dispositif apparaît dès lors comme un enjeu majeur. Elle peut prendre plusieurs formes, impliquant un nombre varié d'acteurs et leur laissant une autonomie plus ou moins importante. Son degré de développement est révélateur de la conception qu'entendent mettre en œuvre les départements, dans l'articulation entre gestion du dispositif et insertion.

Le maillage du territoire

La territorialisation s'est d'abord traduite par le maillage du territoire par un ensemble d'instances spécifiques (tableau 1) et par l'implication des instances départementales (circonscriptions d'action sociale, maisons départementales de la solidarité, ...) dans la gestion du dispositif. L'observation des différentes configurations départementales témoigne de la grande diversité des structures existantes, ainsi que de la variété des missions qui leur sont confiées.

Tableau 1 : L'organisation territoriale

	A	B	C	D
Instances territoriales collégiales	- Commission départementale d'insertion (CDI) - 8 Commissions locales d'insertion (CLI) - Commission d'examen des contrats d'insertion (CECI)	- 6 Conseils territoriaux d'Insertion (CTI) - 12 CLI	12 CLI	- Commission départementale d'insertion (CDI) - 3 Commissions territoriales d'offre d'insertion (CTOI) - 10 CLI - 20 Commission d'insertion (CI)
Instances techniques (ou d'appui)		6 Agences d'Insertion (AGI)	3 Unités territoriales d'Insertion (UTI)	Cellules d'appui
Instances territoriales intervenant dans le dispositif	Circonscriptions d'action sociale	Maisons départementales de la solidarité et de l'insertion (MDSI) (transformation en cours des 38 Centres médico-sociaux)	Agences départementales déclinées en 45 antennes médico-sociales et regroupées en 3 pôles avec une coordination centralisée	20 Circonscriptions départementales d'action sociale
E	F	G	H	I
- Conseil départemental d'insertion - 8 CTI	- Commission départementale d'insertion - 8 Commissions locales d'insertion	- Commission départementale d'insertion - 6 CLI	- Commission départementale d'insertion - 8 CLI	- Commissions locales d'insertion en cours de réorganisation
- 26 Comités d'animation locale de l'insertion (CALI)	Instance de suivi créée au sein des CLI		Commissions partenariales et pluridisciplinaires	- Réseaux Locaux d'Appui (RLA)
- 42 Unités territoriales de prévention et d'action sociale coordonnées par les 8 Directions territoriales de prévention et d'action sociale	8 Circonscriptions d'Action médico-sociales	6 Circonscriptions territoriales	20 Espaces territoriaux	- 16 Maisons départementales des solidarités - 21 Circonscriptions d'action sociale

Comme le montre le tableau 1, aux traditionnelles commissions locales d'insertion viennent s'ajouter des commissions d'examen des contrats d'insertion (CECI), des conseils territoriaux d'insertion (CTI), des commissions territoriales d'offre d'insertion (CTOI), des comités d'animation locale de l'insertion (CALI), *etc.* Autant de structures dont le nom, comme le nombre et le rôle, varient selon les départements, témoignant de leur inventivité en matière organisationnelle.

La redéfinition du rôle des commissions locales d'insertion (CLI) est en ce sens emblématique. Selon la loi, ces dernières sont désormais conçues comme des instances visant à organiser localement l'offre d'insertion et non plus à statuer sur les situations individuelles. L'intégration de cette dimension s'est faite de multiples façons. Dans certains départements (C, F), les CLI exercent désormais un double rôle de suivi individuel et de réflexion sur l'offre d'insertion, tandis que dans d'autres (A, D), des instances de gestion des situations individuelles ont été créées, conservant ainsi l'activité des anciennes CLI. À l'inverse, certains conseils généraux ont maintenu le rôle des CLI mais créé des structures spécifiques pour organiser l'offre d'insertion (B, H). D'autres encore ont conservé les CLI telles qu'elles existaient et gèrent l'offre d'insertion au niveau des services du conseil général lui-même (E, G).

Par ailleurs, il existe deux types d'instances, collégiales et techniques. Les premières réunissent, de manière plus ou moins extensive, les représentants des différents partenaires impliqués dans le dispositif, et peuvent être pilotées par des élus du conseil général ; les secondes, sont des instances à connotation plus professionnelle où le dispositif est géré de façon technique, et qui interviennent souvent en appui aux instances collégiales.

Les choix effectués sont à cet égard révélateurs de conceptions différentes de la politique d'insertion. Certains départements (B, E, F et I) font le choix de privilégier la régulation territoriale du dispositif, tandis que dans certains autres elle est développée à minima. Dans le premier cas, comme dans le département B, la priorité est accordée à l'articulation des différents niveaux d'intervention, collectifs ou individuels, afin d'assurer le meilleur suivi possible des bénéficiaires. Les instances créées ont un rôle précis et travaillent de façon complémentaire à l'intégration sociale et professionnelle des RMistes.

Dans le département B, la décentralisation a conduit le conseil général à s'interroger fortement sur son organisation, en particulier dans le domaine des politiques d'insertion. Plusieurs critiques sont ainsi formulées à l'encontre du dispositif existant : le travail des CLI exclusivement centrées sur les contrats individuels, l'accaparement des cellules d'appui par les demandes individuelles et l'investissement jugé insuffisant des travailleurs sociaux dans l'insertion. Ces constats et l'arrivée d'un nouvel élu au printemps 2004, ont conduit à mobiliser les différents intervenants et à repenser une architecture permettant de développer l'offre d'insertion. Le conseil général s'est alors engagé dans une réorganisation des instances existantes.

Les 12 CLI ont conservé leur ancien périmètre d'intervention, leur activité étant essentiellement tournée vers la contractualisation. Six conseils territoriaux d'insertion (CTI) ont été créés, regroupant plusieurs CLI, avec pour mission de constituer l'offre d'insertion, l'objectif étant de passer d'une logique de gestion des dossiers à une instance développant l'offre d'insertion. Les cellules d'appui devenues des agences d'insertion (AGI), ont été définies comme une « Structure opérationnelle auprès du CTI dont elle dépend. L'AGI est chargée de mettre en œuvre la politique départementale d'insertion sur son territoire. Sa

mission est de développer une offre d'insertion diversifiée et de la mettre à disposition des services instructeurs »².

Chacune des instances a donc un rôle précis, l'objectif étant de suivre l'utilisateur au plus près grâce à la mise en place de « parcours d'insertion ».

La réorganisation concerne également les instances territoriales traditionnelles du conseil général. Ainsi les 38 centres médico-sociaux sont en cours de restructuration et deviennent des maisons départementales de la solidarité et de l'insertion (MDSI). Au-delà du changement d'appellation, l'ambition est de donner une nouvelle orientation au travail social en intégrant l'insertion comme cadre d'action des professionnels. L'ambition est de faire de ce service de proximité une première ligne dans la lutte contre les exclusions, les MDSI étant conçues comme l'instance la plus proche du bénéficiaire. Le principe adopté est celui d'une rupture avec le modèle traditionnel de la polyvalence de secteur, en centrant l'activité des MDSI autour de trois missions spécifiques : une mission information, accueil et orientation, une mission prévention et protection de l'enfance et une mission insertion des publics et logement. Cette réorganisation est pour le moment conduite à titre expérimental dans cinq sites, dans un souci d'accompagner les transformations avant de les généraliser.

Dans le deuxième cas, la réorganisation des instances territoriales vise avant tout à prendre en compte la gestion de l'offre d'insertion. Mais la logique est plutôt au maintien des structures existantes et surtout à leur suivi par les élus du conseil général, dans le cadre de procédures formalisées (encadré 2) : cette position est en effet adoptée par les départements A et H, qui sont préoccupés par le suivi précis de la situation des RMistes.

Le conseil général du département A a souhaité inscrire le nouveau dispositif dans la continuité des instances qui existaient avant la décentralisation. Les CLI avaient alors été fortement investies par les conseillers généraux qui ont souhaité rester présents dans le dispositif. Ainsi les anciennes CLI ont été rebaptisées commission d'examen des contrats d'insertion, avec une mission identique de validation des contrats individuels. Les CLI ont été redéfinies et s'occupent désormais de la définition des actions collectives d'insertion. Elles sont également présidées par les élus. Enfin, à ces deux instances s'ajoutent une commission départementale d'insertion, qui réunit tous les mois l'ensemble des présidents de CLI afin d'examiner les décisions d'opportunité et de dégager une jurisprudence sur les dossiers dits complexes.

Différents degrés de délégation ou de déconcentration infra-départementale

La décentralisation infra-départementale apparaît comme la forme la plus aboutie de la territorialisation. Mise en œuvre dans le département D, elle prolonge la politique engagée localement depuis les années 1980, avec la formalisation du principe de la délégation de la politique d'insertion à trois villes du département, leur confiant ainsi la gestion de 70% des bénéficiaires du RMI. Ce sont donc les communes elles-mêmes qui organisent le dispositif d'insertion au plus près des publics concernés. Cette « délégation » se traduit par une forte responsabilisation des communes qui disposent d'une réelle marge de manœuvre pour la mise en place de ces actions d'insertion.

Le département D présente une configuration territoriale particulière, où le conseil général délègue la mise en œuvre de la politique d'insertion à trois villes.

² Document du conseil général du département B qui reprend l'ensemble des instances du nouveau dispositif.

« Le délégataire est le référent principal garant du parcours d'insertion du bénéficiaire RMI/RMA. Il prend en charge l'information, l'instruction, l'accès aux droits et le suivi des demandeurs de son territoire, ainsi que la gestion du secrétariat des commissions » (*Le Guide du RMI* dans le département D, document du conseil général). Le texte de la convention entre la commune B et le conseil général pose clairement son implication dans la gestion de la politique d'insertion :

« La commune de B élabore le contenu de la politique d'insertion sur son territoire d'intervention, en intégrant les concepts de référence principale et d'approche globale définis à l'article 1, et en adoptant l'architecture des instances d'insertion déterminée par le département. La commune chef lieu assure la mise en œuvre de cette politique. Le département lui délègue l'élaboration du programme local d'insertion qui recense les besoins de la population, l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes. » Sur le plan financier les sommes sont allouées en fonction du nombre de bénéficiaires sur le territoire et visent à couvrir les frais de personnel et le financement des actions et aides individuelles et collectives.

Le problème soulevé par certains interlocuteurs est alors celui des disparités territoriales. Ainsi, les CCAS et les circonscriptions départementales d'action sociale (CDAS) n'ont pas le même mode de fonctionnement, ce qui peut introduire des différences de traitement des bénéficiaires. Ainsi, les CCAS ont leur propre convention avec l'ANPE pour les situations qui relèvent de leur territoire et les six agents mis à disposition pour la commune de N sont installés dans les CCAS, ce qui crée une proximité avec les animateurs locaux d'insertion chargés du suivi des bénéficiaires et ce qui n'est pas le cas des agents ANPE qui dépendent des CDAS, où ils n'assurent qu'une permanence hebdomadaire.

Si cette configuration est spécifique au département D, elle soulève de façon plus générale la question du rôle des CCAS, interlocuteurs privilégiés des usagers. Comme dans le cas des partenariats mis en place avec les CAF (encadré 3), la décentralisation a été l'occasion de réexaminer l'implication des CCAS en formalisant et en précisant leur rôle à travers l'élaboration de conventions. L'observation des neuf configurations départementales montre une nouvelle fois la très grande variété des accords établis.

Dans le département C, la convention passée porte sur la désignation des référents et la définition des modalités de financement pour les gros CCAS uniquement. Pour les plus petits, l'enjeu est de les encourager à se regrouper en CIAS.

Dans le département E, les CCAS sont agréés pour l'instruction administrative (non financée) et le suivi des allocataires (financé par le Conseil général pour les 2/3).

Dans le département F, les conventions sont très formalisées. Elles portent sur un périmètre beaucoup plus large que le RMI (jeunesse, logement social, permanence pour le public étranger et personnes âgées). Elles visent à dégager des critères objectifs afin de déterminer le niveau de financement le plus adapté. Ainsi six postes de travailleurs sociaux sont désormais financés (au lieu de 4 avant la décentralisation). Les CCAS sont en charge de l'instruction administrative, de la signature du contrat d'insertion et de l'accompagnement des bénéficiaires.

Dans le département I, une distinction est faite en fonction de la taille des CCAS : pour ceux qui ont plus de 60 bénéficiaires, le conseil général assure le financement de la moitié des postes ; pour les CCAS plus petits, les bénéficiaires sont renvoyés aux agents du conseil général.

Pour comprendre les relations qui s'établissent entre les deux partenaires, il faut toutefois également tenir compte de la position des CCAS. Certains ne souhaitent pas

forcément s'impliquer dans la gestion du dispositif et sont réservés vis-à-vis de la décentralisation engagée. S'opposent ainsi les départements où la coopération avec les CCAS est déjà étroite (D et F) ou se met en place (C, E, G, I) et ceux où elle apparaît plus difficile (A, B, H).

La cohérence entre actions territorialisées et politiques départementales

L'exemple des CCAS ou de la délégation aux villes, illustre le fait que la déconcentration infra-départementale soulève un certain nombre de problèmes, notamment pour maintenir la cohérence territoriale des actions menées. Plusieurs niveaux d'action peuvent être identifiés pour répondre à cet objectif.

Des instances de coordination ont parfois été créées, afin d'assurer la cohérence de la politique menée sur l'ensemble du territoire. Dans le département D où la décentralisation est la plus poussée, les Commissions territoriales d'offre d'insertion ont un rôle déterminant : chacune réunit une CLI localisée dans une ville délégataire et des CLI localisées sur le territoire du conseil général, afin d'impulser une politique d'insertion commune et d'éviter de trop importantes disparités territoriales.

De nouvelles fonctions de coordination ont par ailleurs parfois été créées. Ces créations de poste ont pour point commun de viser à développer l'offre d'insertion. Ces postes sont situés à différents niveaux de responsabilité, mais ils couvrent un territoire géographique assez large (départements B, C). Ainsi, dans le département C, la fonction de responsable d'Unité Territoriale d'Insertion est présentée comme se situant à l'interface des plans locaux d'insertion et du programme départemental d'insertion (PDI). Il s'agit de coordonner les différents PLI et d'alimenter la réflexion à l'échelle du département. Une fonction similaire se retrouve au niveau des ALI (animateurs locaux d'insertion) qui sont chargés d'analyser les besoins en lien avec les agences départementales et les différents dispositifs existants (départements C, F).

Dans cette perspective, les plans locaux d'insertion (PLI) et plus encore les plans départementaux d'insertion (PDI) définissent les grands axes de la politique départementale en matière d'insertion, assurant l'harmonisation des actions mises en œuvre sur l'ensemble du territoire. La loi instaure ces deux niveaux de planification qui se trouvent imbriqués. Le texte de loi indique que le conseil général « approuve » les PLI, qu'il en vérifie la conformité et qu'il « affecte – le cas échéant – les moyens » à sa réalisation. Au moment de la réalisation de cette étude, tous les PDI n'étaient pas achevés.

L'observation des neuf départements faisait ainsi apparaître trois stades dans la rédaction des PDI. Certains départements n'ont pas de PDI actualisé. L'ancien PDI est arrivé à échéance, mais sans que le nouveau texte soit achevé à la date de l'enquête. Dans deux départements (H, I), le PDI est indiqué comme étant « en préparation », ou « en cours d'élaboration ».

D'autres départements indiquent l'existence d'un PDI adopté en 2005, mais en mentionnant qu'il s'agit d'une version « allégée » (département B) ou encore « transitoire » (département G), qui correspond le plus souvent à la reconduction du précédent document. La démarche relève d'une mise en conformité.

Le troisième cas de figure correspond à des départements qui ont engagé un travail d'élaboration, parfois conséquent, qui a débouché sur un document établi (département A, C, D, E, F). Parmi les départements qui se sont engagés dans cette dynamique d'élaboration du PDI, plusieurs ont adopté une durée de validité pluriannuelle. Ces durées sont variables selon les sites, avec des échéances différentes. Le PDI devient un document « d'orientation » qui

fixe la politique d'insertion sur plusieurs années. Pour le département C, l'échéance est de sept ans (2006-2013), elle est de cinq ans pour le département E (2005-2010) et de trois ans pour le département F (2006-2008).

L'observation des procédures d'élaboration des PDI montre toutefois deux manières d'envisager le rapport entre les deux démarches. La première considère que les PLI sont la « déclinaison » du programme départemental d'insertion (départements I). La seconde, à l'inverse, considère que le PDI prend appui sur les PLI, qui en constituent le fondement (département C, D, G).

L'articulation de la politique d'insertion sociale et d'insertion professionnelle

Depuis la création du RMI est posé l'enjeu de l'articulation entre les dimensions sociale et professionnelle de l'insertion. La loi de décembre 2003 renforce cette approche, en accentuant l'objectif d'insertion professionnelle.

Trois manières de penser le rapport entre insertion sociale et insertion professionnelle

L'équilibre et l'articulation entre insertion sociale et professionnelle sont envisagés de façon différente selon les départements. Dans trois des départements enquêtés (C, D, F), l'objectif est de penser ensemble les différentes responsabilités qui incombent désormais aux Conseils généraux en matière d'insertion.

Dans le département D, le PDI, dont l'élaboration n'a été achevée qu'en décembre 2005, englobe non seulement le RMI, mais aussi les problèmes liés à l'insertion d'une manière générale. L'objectif est de pouvoir s'appuyer sur les instances RMI liées au (commission locale d'insertion et commission d'insertion notamment) pour gérer également le Fond d'aide aux jeunes (FAJ). L'organisation des services du conseil général illustre d'ailleurs ce principe d'action globale puisque le chargé de mission qui gère le RMA s'occupe également du FAJ. Dans le département F, il s'agit d'articuler et de mettre en cohérence plusieurs domaines d'action : le logement et le renouvellement urbain, la politique de la ville, le dispositif d'insertion des jeunes, le schéma gens du voyage, l'insertion et la cohésion sociale. Le département met en avant la notion de transversalité des problèmes publics, ce qui se traduit par exemple par l'élaboration simultanée de trois schémas (le plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées, le programme départemental d'insertion et le plan insertion des jeunes) afin d'établir entre eux une certaine cohérence.

Le deuxième groupe comprend les trois départements (B, I et E) qui mettent avant tout l'accent sur la nécessité de poursuivre l'investissement engagé dans l'insertion sociale et de préserver l'équilibre entre celle-ci et les actions d'insertion professionnelle, même si ces dernières sont considérées comme une priorité.

Le troisième groupe comprend enfin les départements qui semblent orienter leur dispositif d'insertion principalement vers l'insertion professionnelle, en privilégiant les actions de retour à l'emploi ou à l'activité (A, G et H).

Dans le département A, le PDI a été élaboré autour de la notion de parcours d'insertion. Trois catégories de public sont ainsi distingués : ceux qui sont éloignés de l'emploi, ceux qui sont à mi-chemin et enfin ceux qui sont proches de l'emploi. Le principe du parcours vise à répondre au mieux à chacune des situations individuelles. Il mobilise des actions allant de l'insertion dans une entreprise avec un contrat aidé, à l'intégration dans une activité dite occupationnelle, dont l'objectif est avant tout l'apprentissage d'un certain nombre de règles de vie. L'intégration dans un chantier d'insertion doit dans ce cadre être considéré comme une étape vers l'emploi. Certains des interlocuteurs rencontrés dans ce département s'inquiètent cependant du ciblage prioritaire des crédits d'insertion sur l'emploi, le risque étant alors de marginaliser une partie des bénéficiaires encore loin de pouvoir intégrer une activité professionnelle.

Le souci d'organiser l'offre d'insertion

Quelles que soient les orientations privilégiées, l'un des principaux soucis des conseils généraux est de renforcer et rationaliser l'offre d'insertion mais aussi de développer les passerelles vers le secteur de l'emploi.

La création de postes dédiés à cette mission est l'un des moyens mobilisé par la plupart des départements enquêtés. Les personnes qui occupent ces postes ont des profils qui allient un haut niveau de qualification (Bac+5) et une expérience professionnelle dans des domaines proches de l'insertion. Leur mission est de développer l'offre et de contribuer à la définition d'« une culture départementale d'insertion » (département B, C). Concrètement, il s'agit de concevoir des formes d'action sociale et d'insertion pour des publics spécifiques, de mettre en place des procédures et des outils. Ces agents, situés à l'interface entre les acteurs de terrains et les opérateurs, sont chargés de définir des réponses au regard des besoins sociaux identifiés (département C), de mieux faire connaître l'offre d'insertion, de la rendre visible et de la diffuser auprès de l'ensemble des réseaux de référents (département E). Ce niveau d'intervention pose la question de l'articulation entre les actions verticales dans chacun des territoires considérés et celles définies au niveau des territoires.

La rationalisation de l'offre d'insertion passe également par réexamen des relations avec les opérateurs associatifs impliqués dans l'insertion sociale des bénéficiaires. La décentralisation a en effet modifié sensiblement les relations des Conseils généraux avec les opérateurs associatifs. La logique dominante est désormais celle de prestation de services, avec la mise en place de procédures d'appel d'offres, de mise en concurrence et le recours à des procédures d'évaluation pour apprécier la qualité et l'efficacité de ces interventions.

Dans le département B, ce passage d'une logique de subvention des associations d'insertion à une logique d'appels d'offres est largement souligné. Cette transition a engendré des difficultés chez certaines associations pour s'inscrire dans cette logique de prestation et de professionnalisation.

Dans le département E, cette transition semble s'être traduite par des inégalités entre petites et grandes associations. Plusieurs opérateurs se montrent inquiets de ces nouvelles modalités de fonctionnement. Ils doivent consacrer plus de temps à formuler des projets pour répondre aux appels d'offres et faire face à la mise en concurrence, mais aussi plus de temps pour les bilans, pour faire face aux impératifs de résultat, par exemple en termes d'emploi. Dans cette configuration, les inégalités ont tendance à se renforcer entre les grandes associations qui peuvent faire face à ces nouvelles exigences et les plus petites qui se sentent menacées quant à leur existence.

L'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires

Une pluralité d'acteurs impliqués : les référents, les conseillers insertion, les agents de l'ANPE

En matière d'accompagnement, le texte de loi prévoit une « personne chargée d'élaborer le contrat d'insertion avec l'allocataire (...) et de coordonner la mise en œuvre des différents aspects économiques, sociaux, éducatifs, sanitaires. (art. 23) ». Dans les faits, cette « personne » est systématiquement désignée sous le terme de référent (avec des variantes comme : « référent », « référent unique », « référent principal », « référent de parcours », « référent unique de parcours d'insertion). Cette fonction est plus ou moins formalisée, mais elle pose partout le problème du lien entre insertion sociale et insertion professionnelle.

Si, à la date de l'enquête, la fonction de référent n'était pas encore stabilisée dans trois des départements (B, F et I), la situation observée dans les six autres montre des niveaux de formalisation différents. Ainsi, le rôle de référent est très formalisé dans les départements C, D et E : dans le département E, les « référents généralistes de parcours » accompagnent les bénéficiaires, notamment dans la rédaction de leur contrat d'insertion. Ils sont issus du conseil général, mais aussi des CCAS et des associations. Dès lors, afin d'harmoniser leur activité, un référentiel métier a été élaboré, et une formation spécifique organisée afin de transmettre aux travailleurs sociaux des pratiques communes.

La fonction de référent n'a pas fait l'objet d'une réflexion de ce type dans les trois derniers départements (A, G et H), où le référent est tout simplement désigné parmi les travailleurs sociaux du conseil général ou des CCAS. Ils sont chargés du diagnostic de la situation du bénéficiaire, puis de son suivi.

Par ailleurs, le profil des référents n'est pas le même dans tous les départements. Si partout les travailleurs sociaux des conseils généraux et des CCAS peuvent jouer ce rôle, il peut aussi s'agir d'un travailleur social d'une association dans le département E, ou d'un agent de l'ANPE dans les départements C et H, voire encore dans ce dernier cas, d'une puéricultrice. La question est celle de l'implication des travailleurs sociaux, certains interlocuteurs des départements B et F s'interrogeant sur l'importance réelle de leur investissement.

En définitive, si tous les départements étudiés sont confrontés au même enjeu de suivi social et professionnel des bénéficiaires, tous n'adoptent pas la même stratégie. Certains s'appuient sur les compétences spécifiques du référent, formé en vue de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI, ce qui est le cas des animateurs locaux d'insertion dans le département D, qui jouaient déjà, mais de façon informelle, ce rôle de référent avant la décentralisation. Une autre stratégie vise à compléter le travail du référent, désigné parmi les travailleurs sociaux, en créant d'autres postes liés à l'insertion au sein du conseil général, comme les conseillers insertion du conseil général dans le département G ou les conseillers emploi insertion dans le département B.

La création de postes de conseillers emploi insertion (CEI) dans le département B, est financée par le conseil général dans le cadre d'une action FSE, et ils sont rattachés hiérarchiquement aux responsables des Agences d'insertion (AGI). Les CEI ont des profils variés, non exclusivement liés au travail social. Une fiche de poste décrit formellement les missions essentielles : « Être l'interlocuteur des structures d'insertion pour mobiliser au maximum l'offre existante », « jouer un rôle d'interface auprès des correspondants spécialisés

“insertion” des services instructeurs afin d’assurer une bonne diffusion de l’offre mobilisable”, “concevoir et mettre en place les parcours d’insertion des bénéficiaires orientés par les services instructeurs en utilisant les ressources locales et départementales”, “contribuer à l’évaluation des besoins et à l’ingénierie des projets en lien avec les responsables d’AGI et les autres acteurs de l’insertion”.

Enfin, les travailleurs sociaux ne sont pas les seuls professionnels impliqués dans le suivi des bénéficiaires. Même lorsqu’ils n’ont pas le statut de référent, les agents de l’ANPE sont à titre divers des acteurs clefs du dispositif. Le principe général des conventions établies entre les conseils généraux et l’ANPE, réside dans le fait de « mettre à disposition » un certain nombre d’agents qui viennent en appui aux services des conseils généraux pour ce qui concerne l’accès aux dispositifs prévus dans le cadre des politiques de l’emploi.

Les différentes modalités du partenariat avec l’ANPE varient d’un département à l’autre : il peut s’agir de permanences régulières dans les commissions d’insertion ou dans les centres départementaux d’action sociale, de réunions d’information avec les travailleurs sociaux, le rôle des agents ANPE étant toujours d’informer les partenaires sur les différentes mesures existantes dans le secteur emploi.

A cette mission d’appui technique, s’ajoute dans certains sites un rôle plus global, comme de concourir à l’élaboration du PLI et à la déclinaison du PDI sur le champ de l’insertion professionnelle (département A et H, par exemple). Dans le département H, les conseillers ANPE servent aussi d’interface avec les agences, en informant les agents sur le RMI.

L’autre mission évoquée dans plusieurs sites concerne l’accueil des publics bénéficiaires. L’agent ANPE a alors une mission d’information des bénéficiaires eux-mêmes : c’est le cas dans les départements A (permanence d’une demi-journée pour l’accueil et l’orientation des plus démunis), B (1/4 du temps des conseillers ANPE est consacré à cet accueil), E (18 des 22 conseillers ANPE se consacrent à cette tâche de suivi des demandeurs d’emploi).

Quel que soit le cas de figure, la polyvalence professionnelle exigée par le suivi des bénéficiaires ne va pas de soi et un certain nombre de problèmes peuvent surgir, liés à la multiplicité des acteurs et à la définition des tâches de chacun.

Les difficultés du suivi professionnel des bénéficiaires du RMI

Ces problèmes peuvent d’abord être liés aux recoupements ou redondances qui peuvent apparaître entre les institutions, comme dans le département B où les conseillers emploi insertion interviennent sur le même terrain que les agents de l’ANPE, témoignant de la volonté du conseil général de s’engager directement dans le problème de l’insertion professionnelle et de développer ses propres compétences en la matière. Sur le terrain, ils peuvent donner lieu à certaines difficultés d’ajustement entre les professionnels, comme le montre le cas du département D.

Dans le département D, le nouveau dispositif s’est traduit par une redéfinition des missions des animateurs locaux d’insertion, chargés du suivi des bénéficiaires du RMI bien avant la loi de décembre 2003. Ils étaient jusqu’alors seuls pour décider du mode de prise en charge du bénéficiaire. Ils assuraient, en fonction de la situation, les démarches d’insertion

professionnelle ou sociale du bénéficiaire. Désormais, ils doivent s'appuyer sur les agents ANPE mis à disposition, à qui est confié l'ensemble des actions qui relèvent de l'insertion professionnelle. Si de prime abord la loi de 2003 renforce le rôle de l'ALI en faisant de lui un « référent principal », un certain nombre d'ALI estiment être privés d'une partie importante de leur activité préalable – l'insertion professionnelle – et devoir retourner à une gestion uniquement sociale des dossiers. Or, si l'on s'intéresse à la trajectoire des ALI, on repère deux catégories. D'une part les « pionniers », recrutés à la fin des années 1980, au moment de la mise en œuvre du dispositif RMI, dont la mission était tournée vers l'entreprise, qui ont été recrutés dans le secteur de l'économie ou de la formation (niveau maîtrise, DEA et DESS, notamment), et qui n'étaient pas des travailleurs sociaux. Depuis 1997/1998, ont été aussi recrutés des profils plus classiques de travailleurs sociaux (plus particulièrement d'assistant(e) social(e)). Cette diversité des trajectoires introduit une tension au sein de certains binômes conseillers ANPE-ALI qui ont parfois des difficultés à travailler ensemble.

La création du CI-RMA³, inscrite dans la loi de décembre 2003, et visant à favoriser le retour du bénéficiaire sur le marché du travail, puis la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005 modifiant le statut juridique du RMA et instaurant une nouvelle organisation des dispositifs d'insertion professionnelle en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, modifient encore l'environnement institutionnel de cette question de l'insertion professionnelle. En effet, la loi propose quatre contrats aidés : le contrat d'avenir (secteur non-marchand) et le CI-RMA (secteur marchand) pour les bénéficiaires des minima sociaux ; le contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non-marchand) et le contrat initiative emploi (secteur marchand) pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Les deux premiers, gérés par les conseils généraux, s'appuient exclusivement sur les compétences des agents en charge de l'insertion professionnelle, ce qui conduit les conseils généraux à mettre en place des dispositifs spécifiques pour les situations concernées. D'une manière générale l'introduction de nouveaux contrats a rendu difficile, du point de vue de l'ensemble des acteurs concernés, la stabilisation des dispositifs d'insertion professionnelle, en obligeant les conseils généraux à s'ajuster à plusieurs reprises.

Plusieurs départements mentionnent le rôle spécifique des agents de l'ANPE dans la mise en œuvre du CI-RMA et sur les contrats aidés : dans les départements B et G, la délégation à l'ANPE est complète sur les contrats d'avenir. Dans le département C, une convention spécifique a été signée concernant le RMA avec une démarche qualité : le conseiller d'insertion professionnelle de l'ANPE met en relation le bénéficiaire et l'employeur potentiel. Il enregistre l'offre d'emploi, s'assure de l'éligibilité de l'entreprise, veille à ce que le poste proposé ait vocation à être pérennisé, recherche et propose trois candidats, puis désigne un opérateur pour l'accompagnement avec signature d'une convention. Il assure également le suivi. Dans le département G enfin, un projet de convention est en cours d'élaboration sur la mise en place des Maisons de l'emploi.

³ Selon les dispositifs de la loi du 18 décembre 2003, le CI-RMA est un contrat réservé aux bénéficiaires du RMI qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Le salarié perçoit un revenu minimum d'activité (RMA) dont le montant est égal au SMIC horaire, multiplié par le nombre d'heures travaillées. Il est versé directement par l'employeur et comprend une aide du département qui correspond au montant mensuel du RMI pour une personne seule diminuée du forfait logement et d'une partie du salaire. Voir Avenel (Marie), 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.

Des logiques de mise en œuvre en évolution

Deux principales logiques se dégagent de cette analyse monographique de la décentralisation du RMI dans neuf départements : l'une traduit la volonté du conseil général de maîtriser le dispositif ; l'autre privilégie la territorialisation et le partenariat.

La première logique caractérise deux des départements étudiés – le A et le H – et se traduit par une formalisation importante des procédures et une centralisation des décisions relatives à la prestation. Elle repose sur le suivi précis par le conseil général du volet allocation du dispositif et privilégie nettement l'insertion professionnelle.

La seconde concerne plus particulièrement trois des départements étudiés – le B, le D et le E. Elle s'appuie sur la réorganisation des différentes instances territoriales liées au RMI, la définition précise de leur rôle en matière d'insertion, le développement de délégations aux communes du département et une réflexion sur l'articulation entre les différentes politiques menées en matière d'insertion ou plus globalement encore, entre les secteurs d'intervention du conseil général.

Ces logiques d'ensemble, repérables dans certains départements ne le sont pas partout. La situation est ainsi plus difficile à lire dans les quatre derniers départements. En effet, l'inscription dans l'une ou l'autre de ces logiques se fait selon un calendrier, un rythme et une temporalité différents. Comme nous l'avons déjà évoqué, la décentralisation du RMI s'inscrit dans des histoires locales spécifiques, ce qui implique parfois une plus ou moins grande réactivité ou implication des acteurs locaux dans la définition de leur politique en la matière. . Une analyse fondée sur des observations répétées sera nécessaire pour identifier l'évolution de ces trajectoires locales de mise en œuvre du dispositif, en fonction du contexte propre à chaque département.

Encadré 3 La gestion du RMI : les relations avec les CAF

La gestion du RMI apparaît souvent complexe, et ce pour plusieurs raisons : d'abord parce que la population susceptible de percevoir cette aide n'est pas homogène et nécessite de clarifier toute une série de situations spécifiques comme celle des travailleurs indépendants ou des étudiants. Ensuite, parce que le versement de l'allocation exige un suivi très rigoureux dans la mesure où son versement tient compte des ressources perçues au cours des trois derniers mois civils. Or, la situation familiale et professionnelle du bénéficiaire est susceptible d'évoluer régulièrement, ce qui l'oblige à transmettre à la CAF une déclaration trimestrielle de ressources, et ce avant le 15 du mois. La difficulté est donc de suivre les changements de situation et de mettre en place des procédures précises concernant les indus et les remises de dette. Face à la multiplicité des cas particuliers liés à la prestation, l'enjeu est également de préciser au fur et à mesure la position du conseil général vis-à-vis de telle ou telle situation, et de constituer ainsi une jurisprudence précise à partir de laquelle les décisions pourront être prises.

Pour faire face à leur nouvelle responsabilité en matière de gestion de l'allocation, tous les départements étudiés se sont appuyés sur les compétences des CAF, déjà investies dans le dispositif. La logique est donc celle de la continuité. Une convention type a ainsi été proposée par la CNAF au niveau national, à partir des délégations confiées préalablement aux CAF, déclinant les missions dites ordinaires pour l'ensemble des CAF : la réception des dossiers instruits, la contribution à l'instruction des dossiers dits « simples », l'évaluation du revenu des travailleurs indépendants, l'ouverture des droits et paiement de la prestation, le renouvellement, la révision des droits, la désignation de l'allocataire en cas de désaccord dans le couple, la dispense en matière de créances alimentaires, le versement du RMI à une association agréée, les sorties et suspensions, la production de données de routine, l'organisation des contrôles de routine aléatoire dans le cadre du plan de contrôle de la branche famille avec des possibilités de contrôles à la demande facturés au conseil général, la gestion des avances, celles d'une partie des indus et des remises de dettes.

En définitive trois configurations de relations peuvent être identifiées :

- Dans deux départements (A et E) le partenariat repose sur un pilotage centralisé par les conseils généraux. Cette position se traduit par le souci de contrôle du conseil général sur la gestion de l'allocation, la limitation des délégations ou l'émergence de tensions dans la définition des missions déléguées, notamment liées à l'organisation du contrôle souhaité par le conseil général et la position de prestation de services dans laquelle se retrouve la CAF.
- Dans trois autres départements (B, F et G), le partenariat peut être qualifié de limité, dans la mesure où le rôle de la CAF s'inscrit également dans une relation de prestataire de services, mais englobe des missions plus étendues que dans la première configuration. En outre, les négociations entre les deux partenaires n'ont pas posé de problème et un accord a facilement été trouvé, fondé sur une volonté de collaboration.
- Enfin, les quatre derniers départements (C, D, H et I) sont caractérisés par un partenariat plus étendu. La délégation des compétences est importante, et va au-delà des missions types qui incombent aux CAF, celles-ci sont donc très actives dans le dispositif.

Ce partenariat avec la CAF permet tout particulièrement de formaliser les procédures d'attribution et de suivi de l'allocation.

Encadré 2 : La formalisation des procédures

Présente dans les neuf départements étudiés, la formalisation du dispositif n'a pas le même poids partout. Considérée comme une deuxième priorité dans les départements B, E, F et G, cet enjeu est conçu comme un élément important de transformation du dispositif dans les départements C et D, et affiché comme un choix politique fort dans les départements A et H.

La formalisation renvoie alors à une volonté de maîtrise et de contrôle du dispositif, et structure l'action du conseil général en matière d'insertion. Sur le plan pratique, cela prend plusieurs formes.

Dans le département A le souci de maîtriser les procédures d'attribution et de suivi de la prestation avec une présence très forte des élus à toutes les étapes du processus : celui de la validation des décisions d'ouverture de droit (avec la commission départementale d'insertion), celui de l'organisation de l'offre d'insertion (avec les commissions locales d'insertion) et celui de la validation des contrats d'insertion (avec les commissions d'examen des contrats d'insertion). Par ailleurs, une commission départementale d'insertion rassemble tous les mois l'ensemble des présidents de CLI (donc les élus du conseil général) afin d'examiner l'ensemble des dossiers de demande de RMI et ainsi de constituer au fil des mois une jurisprudence en matière d'ouverture de droits.

Dans le département H cette formalisation se traduit par la professionnalisation du personnel, la maîtrise des dossiers de demande de RMI et l'organisation de procédures de contrôle, conçu comme une priorité.

L'objectif politique affiché dans ces deux départements est la réduction du nombre de bénéficiaires du RMI, grâce au suivi le plus précis possible de leur situation et leur réintégration dans un cadre professionnel. On comprend dès lors l'importance du contrôle des procédures, outil majeur du suivi des bénéficiaires du RMI.

Annexe 6 Crédits affectés aux dépenses d'insertion du RMI en 2004

Crédits affectés aux dépenses d'insertion du RMI en 2004 - Total des dépenses nettes

Départements	Dépenses d'insertion nettes 2004 (en euros)	Dépenses d'insertion par allocataire en 2004 (en euros)
01 Ain	4 006 526	941
02 Aisne	3 569 992	422
03 Allier	2 999 725	524
04 Alpes de Haute Provence	1 461 330	656
05 Hautes Alpes	1 067 345	904
06 Alpes Maritimes	13 268 603	770
07 Ardèche	3 005 936	699
08 Ardennes	4 377 785	660
09 Ariège	2 909 048	789
10 Aube	3 565 293	710
11 Aude	7 519 745	770
12 Aveyron	1 613 576	723
13 Bouches du Rhône	52 967 943	743
14 Calvados	5 634 572	542
15 Cantal	1 561 903	934
16 Charente	3 461 474	548
17 Charente Maritime	7 892 281	689
18 Cher	3 759 144	641
19 Corrèze	1 632 963	739
2A Corse du Sud	2 585 677	999
2B Haute Corse	3 779 168	1 018
21 Côte d'Or	3 205 332	532
22 Côtes d'Armor	6 039 781	998
23 Creuse	1 331 906	755
24 Dordogne	4 899 988	696
25 Doubs	3 008 019	448
26 Drome	4 790 213	598
27 Eure	3 869 577	543
28 Eure et Loir	3 193 255	684
29 Finistère	5 698 916	513
30 Gard	17 207 658	831
31 Haute Garonne	10 396 463	403
32 Gers	1 870 641	949
33 Gironde	19 370 734	777
34 Hérault	25 780 078	856
35 Ille et Vilaine	5 967 690	670
36 Indre	1 531 686	576
37 Indre et Loire	5 655 743	671
38 Isère	11 555 123	861
39 Jura	1 332 273	608
40 Landes	3 856 849	793

41	Loir et cher	2 182 016	534
42	Loire	6 708 295	683
43	Haute Loire	834 041	484
44	Loire Atlantique	13 773 804	801
45	Loiret	6 358 925	838
46	Lot	1 559 708	647
47	Lot et Garonne	4 396 891	770
48	Lozère	551 340	746
49	Maine et Loire	8 423 418	872
50	Manche	3 065 493	597
51	Marne	5 171 984	669
52	Haute Marne	2 411 693	950
53	Mayenne	1 103 200	514
54	Meurthe et Moselle	11 474 428	857
55	Meuse	1 506 903	505
56	Morbihan	5 384 896	689
57	Moselle	9 747 886	727
58	Nièvre	3 306 750	926
59	Nord	37 252 826	545
60	Oise	6 119 174	619
61	Orne	3 587 209	823
62	Pas de Calais	23 623 203	651
63	Puy de Dôme	7 920 593	877
64	Pyrénées Atlantiques	7 700 481	744
65	Hautes Pyrénées	2 691 224	740
66	Pyrénées Orientales	6 075 572	438
67	Bas Rhin	9 547 753	666
68	Haut Rhin	4 939 207	640
69	Rhone	18 918 017	683
70	Haute Saône	1 582 341	642
71	Saône et Loire	3 358 657	576
72	Sarthe	5 647 614	769
73	Savoie	2 739 637	786
74	Haute Savoie	4 730 479	845
75	Paris	45 258 726	789
76	Seine Maritime	15 360 704	601
77	Seine et Marne	5 836 199	488
78	Yvelines	11 384 361	980
79	Deux Sèvres	2 672 168	742
80	Somme	5 578 841	537
81	Tarn	4 429 303	699
82	Tarn et Garonne	3 148 921	768
83	Var	18 755 541	851
84	Vaucluse	7 299 615	640
85	Vendée	3 030 136	674
86	Vienne	4 096 865	599

87 Haute Vienne	3 436 343	678
88 Vosges	4 226 287	858
89 Yonne	2 895 466	710
90 Territoire de Belfort	1 130 643	498
91 Essonne	13 517 683	956
92 Hauts de Seine	14 469 402	653
93 Seine St Denis	53 480 466	1 132
94 Val de Marne	17 547 166	725
95 Val d'Oise	11 881 056	716
971 Guadeloupe	16 861 658	513
972 Martinique	21 606 283	671
973 Guyane	9 711 783	833
974 Réunion	52 453 000	702
Total estimé France hors DOM	757 033 504	719
Estimation DOM	100 632 724	664
Total estimé France entière	857 666 228	712

Source : DREES, enquête sur les dépenses d'aide sociale des conseils généraux en 2004