

**Rapport de synthèse sur la gestion du revenu minimum
d'insertion (RMI)**

- Rapport définitif -

Présenté par

*Jean-François CHEVALLEREAU, Michel LAROQUE, Marguerite MOLEUX,
et Isabelle ROUGIER,*

membres de l'Inspection générale des affaires sociales

*Rapport RM2007-165P
Novembre 2007*

Rapport de synthèse sur la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI)

- Rapport définitif -

Présenté par

*Jean-François CHEVALLEREAU, Michel LAROQUE, Marguerite MOLEUX,
et Isabelle ROUGIER,*

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 RM2007-165P
Novembre 2007*

Dans le cadre du programme annuel de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour 2007, Jean-François CHEVALLEREAU, Michel LAROQUE, Marguerite MOLEUX et Isabelle ROUGIER, membres de l'IGAS, ont examiné la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI), à partir d'un contrôle sur six départements (Alpes-Maritimes, Eure, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Rhône, Seine-Saint-Denis) qui a donné lieu à des rapports de site soumis à procédure contradictoire.

Depuis la loi du 18 décembre 2003, le conseil général est le responsable du dispositif. Il partage, toutefois, la gestion avec d'autres partenaires. La demande de l'allocation peut être, au choix du demandeur, déposée auprès du CCAS dont il relève, du service départemental d'action sociale, des associations ou organismes payeurs agréés à cet effet. Le service de l'allocation est assuré par les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, par les caisses de mutualité sociale agricole ; le conseil général passe, à cet effet, une convention fixant les conditions et les compétences déléguées. Le président du conseil général, dans les trois mois qui suivent la mise en paiement de l'allocation, doit conclure avec les bénéficiaires un contrat d'insertion ; il désigne un référent, chargé d'élaborer le contrat et de coordonner la mise en œuvre de ses différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires ; il peut par convention confier cette mission à une autre collectivité territoriale ou à un organisme. Des conventions sont passées entre le conseil général et chacun des organismes chargés des actions d'insertion.

Les allocataires du RMI sont, à la fin de 2006, 1,2 million en France. Les dépenses d'allocation et d'insertion approchent les 7 milliards d'euros. Les départements rencontrés par la mission représentent 10,1% des allocataires du RMI en France et 9,8% de la population couverte, pour des dépenses d'allocation et d'insertion qui se montent respectivement à 10,9% et 11,7% du total national.

Le présent rapport dresse un constat sur la gestion du RMI, à partir duquel il formule 45 propositions.

I CONSTAT

La procédure d'instruction administrative avant l'ouverture des droits est variable dans son organisation et son contenu. Elle ne garantit pas toujours le libre choix du service instructeur. Elle est insuffisamment articulée avec la liquidation des droits par les organismes payeurs. Elle tend parfois à amorcer le processus d'insertion.

La gestion de l'allocation est partagée selon des modalités variables entre les conseils généraux et les organismes payeurs. Les délégations des départements aux organismes payeurs sont partielles. Le manque d'outils de suivi nuit à la qualité des procédures. Les situations et pratiques sont hétérogènes, notamment en matière de recouvrement des indus, ce qui peut générer des surcoûts.

Les politiques d'insertion des conseils généraux, malgré des budgets qui apparemment marquent un fléchissement des dépenses d'insertion, s'orientent vers l'accès à l'emploi. Les conseils généraux mettent l'accent sur la contractualisation et la responsabilisation des bénéficiaires. Les programmes départementaux d'insertion pourraient être parfois plus formalisés et stratégiques. Les modalités de gestion se diversifient dans le cadre d'une

organisation qui tend à se territorialiser. La généralisation de la fonction d'accompagnement selon des modalités variables présente parfois un risque de segmentation des approches par la spécialisation des référents. La mobilisation des divers leviers de l'insertion rencontre encore certaines limites : recours encore modeste aux contrats aidés, difficultés d'organisation et d'évaluation de l'insertion par l'activité économique, inadaptation des programmes régionaux de formation, complexité des mécanismes d'intéressement.

L'articulation des diverses procédures de gestion est insuffisante. L'hétérogénéité des modes d'organisation, qui se situent entre un effort d'intégration autour du conseil général et un partage par types d'acteurs, ne facilite pas la mise au point de systèmes d'information divers qui sont trop peu connectés ou développés. Les délais de traitement globaux sont mal suivis. L'Etat au niveau local n'exerce plus qu'un rôle restreint. Des expérimentations en cours sont toutefois de nature à faire évoluer le dispositif.

II PROPOSITIONS

Les 45 propositions d'amélioration, qui se répartissent entre des recommandations de bonnes pratiques et des suggestions de réforme et dont la liste est jointe, visent cinq objectifs.

1. **Mettre davantage la population vulnérable, destinataire du RMI, au centre du dispositif**, en facilitant l'accès aux droits et l'information des usagers, en renforçant le droit et les devoirs d'insertion ainsi que les contrôles. Il est notamment suggéré de prendre des textes pour ouvrir automatiquement le droit à la CMU complémentaire, en cas d'absence de choix d'un organisme complémentaire dans le délai d'un mois, ainsi que pour favoriser l'établissement rapide du contrat d'insertion et sa sanction en cas de non respect de l'engagement d'insertion de l'allocataire en prévoyant un délai de trois mois « au plus » pour l'établissement du contrat d'insertion.
2. **Renforcer le pilotage, la coordination et la modernisation de la gestion du RMI par ses divers partenaires, sous l'égide du conseil général**, en établissant un véritable programme départemental d'insertion (PDI) à vocation stratégique, après concertation dans le cadre du conseil départemental d'insertion (CDI), en modernisant les systèmes d'insertion qu'il convient de développer et de bien articuler, en développant les délégations aux organismes payeurs des conseils généraux dans le cadre de directives et en normalisant les pratiques financières de manière à les clarifier et à améliorer le recouvrement des indus.
3. **Améliorer les pratiques en matière d'insertion**, par un meilleur encadrement des professionnels s'appuyant sur un guide du contrat d'insertion et une amélioration de la formation des référents, par une politique globale et transversale de développement de l'offre d'insertion et de formation, tout en assurant une gestion plus efficace des procédures d'insertion (rapidité, globalité, profilage, évaluation).
4. **Expérimenter, étudier et suivre les expériences ou pratiques innovantes en cours, notamment celles en liaison avec les travaux sur le revenu de solidarité active.**

5. **Adapter les relations avec l'Etat et l'organisation du contentieux.** Il reste nécessaire de continuer à améliorer la qualité, la circulation et la transparence de l'information. A cette fin, les services régionaux des affaires sanitaires et sociales pourraient être dotés d'une
6. compétence de contrôle. Il serait également souhaitable d'organiser au moins annuellement une conférence de l'action sociale réunissant l'Etat et les conseils généraux avec un volet sur le RMI. Enfin, il convient d'améliorer le fonctionnement du contentieux, soit par des mesures techniques, soit en unifiant les juridictions d'aide sociale et de sécurité sociale.

Sommaire

INTRODUCTION.....	3
PREMIERE PARTIE : CONSTAT.....	5
1.1. LA PROCEDURE D'INSTRUCTION ADMINISTRATIVE AVANT L'OUVERTURE DES DROITS EST VARIABLE DANS SON ORGANISATION ET SON CONTENU	5
1.1.1. <i>L'organisation mise en place ne garantit pas toujours le libre choix du service instructeur.....</i>	5
1.1.2 <i>L'instruction est insuffisamment articulée avec la liquidation des droits par les organismes payeurs</i>	6
1.1.3 <i>L'instruction peut amorcer le processus d'insertion.....</i>	7
1.2. L'OUVERTURE DES DROITS ET LA GESTION DE L'ALLOCATION SONT PARTAGEES ENTRE CONSEILS GENERAUX ET ORGANISMES PAYEURS SELON DES MODALITES VARIABLES	7
1.2.1. <i>Les départements conservent une part importante des décisions en matière d'ouverture des droits et de gestion de l'allocation</i>	8
1.2.1.1. La gestion de l'allocation apparaît de nature à garantir les droits des allocataires.....	8
1.2.1.2. Les délégations consenties par les conseils généraux demeurent limitées.....	9
1.2.1.3. Certaines modalités mériteraient d'être précisées.....	10
1.2.2. <i>Le manque d'outils de suivi nuit à la qualité des procédures.....</i>	11
1.2.2.1. Les procédures de contrôle et de lutte contre la fraude sont insuffisamment utilisées.....	11
1.2.2.2. Le traitement des demandes d'allocation est inégalement encadré.....	11
1.2.2.3. L'utilisation d'indicateurs et de normes cohérents fait encore défaut.....	12
1.2.3. <i>L'écart entre dépenses et recettes d'allocation résulte de différents facteurs.....</i>	12
1.3 LES POLITIQUES D'INSERTION S'ORIENTENT VERS L'ACCES A L'EMPLOI.....	13
1.3.1 <i>Les budgets marquent un fléchissement relatif des dépenses d'insertion qu'il convient de nuancer .</i>	13
1.3.1.1 Des dépenses d'insertion qui progressent apparemment moins rapidement que les dépenses d'allocation ..	13
1.3.1.2 Une réorientation des budgets en faveur des dépenses d'insertion professionnelle	16
1.3.2 <i>Les politiques ne s'appuient pas toujours sur des programmes départementaux d'insertion (PDI) actualisés et stratégiques.....</i>	17
1.3.2.1 Des programmes généralement en cours d'élaboration	17
1.3.2.2 Des programmes existants qui confèrent une lisibilité insuffisante à la politique départementale.....	17
1.3.3 <i>Les départements mettent l'accent sur la contractualisation et la responsabilisation des bénéficiaires</i>	18
1.3.3.1 Un taux de contractualisation en progrès.....	18
1.3.3.2 Un contrat davantage conçu comme un outil de suivi et de responsabilisation des bénéficiaires	19
1.3.4 <i>Les modalités de gestion de la politique d'insertion se diversifient</i>	19
1.3.4.1 Une organisation départementale qui devient plus transversale et privilégie davantage l'insertion professionnelle.....	19
1.3.4.2 Une organisation qui se territorialise	20
1.3.4.3 Une fonction d'accompagnement qui tend à se généraliser selon des modalités variables pouvant présenter un risque de fragmentation des approches	21
1.3.4.4 Des conditions d'intervention de l'ANPE qui se précisent dans un contexte de priorité accordée à l'accès à l'emploi	22
1.3.5 <i>La mobilisation de tous les leviers d'insertion recherchée dans les politiques d'insertion rencontre certaines limites.....</i>	23
1.3.5.1 La persistance de freins à l'insertion inégalement pris en compte au titre de l'insertion sociale	23
1.3.5.2 Un recours aux contrats aidés encore modeste	24
1.3.5.3 Un partenariat avec le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) qui se heurte à certaines contraintes	25
1.3.5.4 Une adaptation encore insuffisante des programmes régionaux de formation.....	26
1.3.5.6 Des mécanismes d'intéressement récents, complexes et dont les effets en terme d'insertion sont difficiles à mesurer.....	28
1.4 L' ARTICULATION GENERALE DES PROCEDURES DE GESTION EST SUSCEPTIBLE DE PROGRES	28
1.4.1 <i>Des modes d'organisation entre partenaires de la gestion du RMI hétérogènes</i>	28
1.4.2 <i>Des délais de traitement globalement mal suivis.....</i>	29
1.4.3 <i>Des systèmes d'information trop peu articulés ou développés.....</i>	30
1.4.4 <i>Un rôle restreint de l'Etat.....</i>	32
1.4.5 <i>Des expérimentations engagées.....</i>	33
1.4.5.1 L'expérimentation d'un revenu de solidarité active (RSA)	33
1.4.5.2 Les expérimentations visant à améliorer le processus d'insertion	34

DEUXIEME PARTIE : PROPOSITIONS	35
2.1 METTRE D'AVANTAGE LA POPULATION VULNERABLE, DESTINATAIRE DU RMI, AU CENTRE DU DISPOSITIF .	35
2.1.1 Faciliter l'accès aux droits et l'information des usagers	35
2.1.2 Renforcer le droit et le devoir d'insertion	37
2.1.3 Améliorer les contrôles.....	38
2.2. RENFORCER LE PILOTAGE, LA COORDINATION ET LA MODERNISATION DE LA GESTION DU RMI PAR SES DIVERS PARTENAIRES, SOUS L'EGIDE DU CONSEIL GENERAL	39
2.2.1 Etablir un véritable PDI.....	39
2.2.2. Moderniser les systèmes d'information.....	40
2.2.3 Développer les délégations encadrées par des directives : décisions d'attribution, remise de dettes	40
2.2.4 Normaliser les pratiques financières de manière à les clarifier.....	40
2.3 AMELIORER LES PRATIQUES EN MATIERE D'INSERTION	42
2.3.1 Encadrer l'action des professionnels	42
2.3.2 Développer qualitativement et quantitativement l'offre d'insertion.....	43
2.3.2.1 Améliorer les différentes formes d'insertion	43
2.3.2.2. Assurer une gestion plus efficiente des procédures d'insertion	44
2.4 EXPERIMENTER, ETUDIER ET SUIVRE LES EXPERIENCES OU PRATIQUES INNOVANTES EN COURS, NOTAMMENT CELLES EN LIAISON AVEC LES TRAVAUX SUR LE REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE	46
2.5 ADAPTER LES RELATIONS AVEC L'ETAT ET L'ORGANISATION DU CONTENTIEUX	46
2.5.1. Améliorer la qualité, la circulation et la transparence de l'information.....	46
2.5.2 Organiser une conférence annuelle de l'action sociale avec un volet RMI, dotée d'un secrétariat conjoint ADF-Etat	47
2.5.3 Doter les services régionaux des affaires sanitaires et sociales, en liaison avec ceux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, d'une fonction de contrôle a posteriori.....	47
2.5.3 Revoir le fonctionnement du contentieux.....	48
ANNEXES	51

Introduction

Dans le cadre notamment de l'article L. 262-54 du code de l'action sociale et des familles (CASF), issu de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion, qui prévoit le contrôle par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de l'application des dispositions du code susmentionné et du code du travail relatives au revenu minimum d'insertion (RMI) et au revenu minimum d'activité (RMA), une mission de l'IGAS a été chargée d'examiner la gestion du revenu minimum d'insertion par des contrôles généraux dans plusieurs départements français.

Cette mission, qui s'inscrit dans le programme annuel de l'IGAS et dans le prolongement du rapport d'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 établi par l'IGAS en novembre 2006, a été menée, de mai à septembre 2007, par Jean-François Chevallereau, Michel Laroque, Marguerite Moleux et Isabelle Rougier, membres de l'IGAS. Elle s'est rendue dans les départements des Alpes-Maritimes, de l'Eure, de la Meurthe-et-Moselle, du Morbihan, du Rhône et de la Seine-Saint-Denis, au conseil général, à la caisse d'allocations familiales (CAF), à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), à la délégation départementale de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et parfois à la caisse de mutualité sociale agricole (MSA), dans des centres communaux d'action sociale (CCAS) et dans des associations. Des rapports de site ont été établis pour ces six départements, qui représentent 11,5% des allocataires et de la population couverte par le RMI en France métropolitaine au 31 décembre 2006, 11,7% des dépenses d'allocation et 12,4% des dépenses d'insertion¹. La mission a, par ailleurs, exploité la documentation disponible et eu des entretiens avec certains des services publics nationaux. Le présent rapport constitue la synthèse de ces travaux.

Depuis l'origine, la gestion du RMI est partagée entre divers acteurs. Le conseil général, substitué à l'Etat par la loi du 18 décembre 2003, est le responsable du dispositif. Il partage, toutefois, la gestion avec d'autres partenaires. La demande de l'allocation peut être, au choix du demandeur, déposée auprès du CCAS dont il relève, du service départemental d'action sociale, des associations ou organismes payeurs agréés à cet effet. Le service de l'allocation est assuré par les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, par les caisses de mutualité sociale agricole ; le conseil général passe, à cet effet, une convention fixant les conditions et les compétences déléguées. Le président du conseil général, dans les trois mois qui suivent la mise en paiement de l'allocation, doit conclure avec les bénéficiaires un contrat d'insertion ; il désigne un référent, chargé d'élaborer le contrat et de coordonner la mise en œuvre de ses différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires ; il peut par convention confier cette mission à une autre collectivité territoriale ou à un organisme. Des conventions sont passées entre le conseil général et chacun des organismes chargés des actions d'insertion.

La caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) dénombre, au 31 décembre 2006, 1,2 millions de bénéficiaires du RMI et une population couverte de 2,5 millions de personnes, en

¹ Si l'on prend cette fois les chiffres de la France entière, les six départements rencontrés comptent 9,8% de la population couverte par le RMI et 10,1% des allocataires. La somme de leurs dépenses d'allocation représente 10,9% des dépenses nationales d'allocation RMI, et 11,7% pour ce qui est des dépenses d'insertion.

augmentation de plus de 3% depuis 2004. Les départements contrôlés enregistrent, autour de cette moyenne, des évolutions variables. Pour la plupart d'entre eux, le nombre d'allocataires a crû de 2004 à 2006 dans des proportions comprises entre 4,8% et 11,2%. Dans deux parmi les six départements visités, la tendance est globalement à la baisse : le Rhône sur le dernier exercice et les Alpes-Maritimes sur les deux années. Ces écarts s'expliquent pour partie par le contexte socio-économique de chaque département, mais les politiques d'insertion et de contrôle menées par les conseils généraux ont également un impact sur le nombre de personnes bénéficiaires de ce dispositif.

Tableau 1 : évolution du nombre d'allocataires et de la population couverte

	2004		2005		2006		Evolution 2004-2006		(source : DREES*) Proportion de personnes couvertes pour 100 habitants - Année 2005
	Allocataires payés	Population couverte	Allocataires payés	Population couverte	Allocataires payés	Population couverte	Allocataires payés	Population couverte	
Alpes-Maritimes	17 328	29 793	17 439	29 626	16 665	28 598	-3,83%	-4,01%	2,80%
Eure	7 141	14 492	7 548	15 254	7 630	15 384	6,85%	6,16%	2,80%
Meurthe-et-Moselle	13 740	26 390	14 559	27 894	14 756	28 430	7,39%	7,73%	3,90%
Morbihan	7 454	12 781	7 773	13 287	7 817	13 747	4,87%	7,56%	2,20%
Rhône	28 296	54 724	28 982	56 517	27 971	55 422	-1,15%	1,28%	3,40%
Seine-Saint-Denis	49 265	93 305	53 472	103 941	54 792	107 237	11,22%	14,93%	7,10%
	(source : CAF)								
	(source : CNAF)								
France métropolitaine	1 083 880	2 082 084	1 134 485	2 178 472	1 124 576	2 162 521	3,75%	3,86%	3,60%
France entière	1 238 460	2 442 663	1 289 540	2 537 735	1 278 752	2 516 640	3,25%	3,03%	4,10%

*:Rapport du Gouvernement au Parlement sur les dépenses des départements relatives au RMI et au CI-RMA et sur les bénéficiaires de ces dispositifs - Année 2005

Le revenu minimum assuré par l'allocation de RMI est en septembre 2007 de 440,86 € pour une personne seule et de 793,55 € pour un foyer de trois personnes. Le montant des dépenses payées au titre du RMI approche les 7 Md€

Tableau 2 : dépenses d'allocation et dépenses d'insertion des départements

	Dépenses d'allocation			Dépenses d'insertion			Part des dépenses d'insertion sur les dépenses d'allocation		
	2004	2005	Evo 05/04	2004	2005	Evo 05/04	2004	2005	Evo 05/04
France métropolitaine	4 676 956 244	5 038 252 057	7,7%	757 033 504	779 957 534	3,0%	16,19%	15,48%	-0,71
France entière	5 395 837 757	5 809 356 798	7,7%	857 666 228	827 690 218	-3,5%	15,89%	14,25%	-0,71

Source : DREES : Rapport du Gouvernement au Parlement sur les dépenses des départements relatives au RMI et au CI-RMA et sur les bénéficiaires de ces dispositifs - Année 2005

L'insertion des bénéficiaires du RMI reste un défi essentiel dans la gestion du RMI.

Le présent rapport dresse un constat au regard de la gestion du RMI dans sa première partie et formule des propositions d'amélioration dans sa deuxième partie.

Première partie : Constat

Les éléments du constat portent quatre points : l’instruction administrative par les organismes qui reçoivent la demande de RMI, la gestion de l’allocation, les actions d’insertion et l’articulation générale des procédures.

1.1. La procédure d’instruction administrative avant l’ouverture des droits est variable dans son organisation et son contenu

1.1.1. L’organisation mise en place ne garantit pas toujours le libre choix du service instructeur

L’article L. 262-14 du code de l’action sociale et des familles fixe un principe de libre choix du service instructeur pour le demandeur, qui peut s’adresser soit au centre communal ou intercommunal d’action sociale (CCAS - CIAS) de son lieu de résidence, au service social départemental d’action sociale, aux associations ou organismes à but non lucratif agréés à cet effet par décision du président du conseil général, ou aux organismes payeurs, en l’espèce la CAF et la caisse de MSA, ayant reçu l’agrément de l’exécutif départemental. L’article R. 262-25² du CASF précise les conditions dans lesquelles l’agrément ainsi prévu peut être prononcé.

Dans l’ensemble des départements contrôlés, toutes les catégories de services mentionnées ci-dessus, à l’exception des organismes payeurs dont la participation demeure exceptionnelle (cf. *infra*), interviennent dans le processus d’instruction, avec généralement une prédominance des CCAS.

Néanmoins, cette diversification ne s’accompagne pas toujours d’une liberté de choix pour le demandeur.

La mission a observé que dans un département, l’instruction était répartie par type de publics, les personnes isolées relevant des CCAS, les familles avec enfants des circonscriptions d’action médicale et sociale du conseil général, les publics spécifiques (réfugiés, immigrés, gens du voyage, personnes en CHRS) d’associations agréées. Chaque service accueille les demandeurs dont il a la charge et renvoie ceux qui n’entrent pas dans le champ de compétence qui lui a été assigné à l’interlocuteur désigné pour assurer leur suivi.

² Article R. 262-25 : « L’agrément fixe le ressort territorial dans lequel l’organisme agréé est habilité à recevoir les demandes des personnes qui y résident ou qui y élisent domicile en application de l’article L. 262-18. L’agrément précise les modalités, notamment :

1° Du recueil des demandes et de l’information du président du centre communal d’action sociale ;

2° De l’enregistrement des demandes par l’organisme agréé ;

3° De l’instruction administrative du dossier de demande d’admission au revenu minimum d’insertion et de sa transmission à l’organisme payeur ;

4° De l’assistance à apporter aux intéressés à leur demande pour la constitution de leur dossier de demande d’allocation de revenu minimum et, le cas échéant, pour les démarches nécessaires en vue de faire valoir leurs droits à d’autres prestations ou créances dans les conditions prévues par l’article L. 262-35 ;

5° De compte rendu et du contrôle auxquels les organismes agréés sont soumis ;

6° De l’information du demandeur sur les droits et obligations de l’allocataire de revenu minimum d’insertion ».

Dans d'autres collectivités, l'instruction relève quasi exclusivement d'un type de service instructeur (par exemple, 95 % des dossiers sont instruits par les CCAS dans un département), laissant supposer que la liberté de choix est plus formelle que réelle.

1.1.2 L'instruction est insuffisamment articulée avec la liquidation des droits par les organismes payeurs

L'instruction s'opère à partir d'un formulaire cerfatisé et les informations demandées à cette occasion doivent être, en application de l'article L. 262-33 du CASF, « *limitées aux données nécessaires à l'identification de la situation du demandeur en vue de l'attribution de l'allocation...* ». A l'exception d'un département qui envisage un questionnaire et des pièces justificatives complémentaires non prévus par les textes, alourdissant par ailleurs la procédure, les conditions d'exercice de l'instruction n'appellent pas d'observations particulières au regard des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Cette étape de la procédure présente néanmoins des problèmes d'articulation avec la liquidation des droits, qui ont des incidences sur les délais de traitement des demandes, difficiles à mesurer en l'absence de tout suivi organisé.

En premier lieu, la situation du demandeur au regard des autres droits et prestations peut s'avérer difficile à apprécier pour le service instructeur, qui n'a accès qu'au serveur CAFPRO retraçant la seule gestion du RMI, et non à l'ensemble des données des organismes payeurs, relatives aux prestations de la branche famille ou résultant de partages d'informations organisés avec d'autres institutions (ASSEDIC, administration fiscale, CPAM, notamment).

En second lieu, l'instruction repose sur des formulaires papier, en l'absence d'outil informatique commun et de dématérialisation des échanges entre instructeurs et organismes payeurs. Dans quelques situations exceptionnelles, les demandes ou certains éléments de celles-ci commencent à être enregistrés sur des applicatifs de gestion divers, mais les dossiers correspondants sont, faute de liaisons télématiques avec les caisses, transmis sous forme papier à celles-ci pour être scannés à leur arrivée.

Cette insuffisante intégration est en partie compensée par une responsabilisation de la plupart des services instructeurs quant à la nécessité de transmettre dans de courts délais des dossiers complets. En outre, en cas d'incomplétude des demandes, les caisses recourent généralement à une procédure de « coproduction », afin d'obtenir les informations nécessaires par téléphone selon des modalités sécurisées prédéfinies.

Le cumul des fonctions d'instructeur et d'organisme payeur, qui permet d'accélérer le traitement des demandes et de faciliter la liquidation des droits dans le cadre d'une relation directe avec le demandeur, demeure limité. S'agissant des CAF, une vingtaine de caisses bénéficient d'une délégation de compétences dans ce domaine. Dans les six départements contrôlés, l'intervention des organismes payeurs dans l'instruction est peu fréquente : elle concerne la MSA dans deux départements ainsi qu'une CAF dans le contexte très particulier de l'expérimentation d'une plate-forme d'accueil à Pont-Audemer (Eure) –cf. *infra*.

La délégation de l'instruction aux CAF n'est pas envisagée dans les départements rencontrés. Ceux-ci invoquent leur souci de maîtrise budgétaire du dispositif RMI et soulignent la gratuité du service actuellement assuré par les CCAS.

1.1.3 L'instruction peut amorcer le processus d'insertion

Ainsi que l'avait relevé l'IGAS en 2006 dans son rapport d'évaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, la phase d'instruction tend à être faite par des agents administratifs pour décharger les travailleurs sociaux. Parallèlement, l'instruction est de plus en plus articulée avec l'insertion, afin d'amorcer le processus.

Elle est ainsi l'occasion d'une première évaluation du demandeur. Dans le département du Rhône, le service instructeur renseigne une « fiche de pré-désignation du référent »³, qui constitue le support de la discussion de l'équipe d'animation constituée au niveau de la CLI et éclaire sa décision d'orientation vers un référent social ou professionnel. L'accompagnement différencié des demandeurs que la Meurthe-et-Moselle va mettre en place en adaptant leur parcours à leurs besoins prévoit également une évaluation initiale, qui sera alimentée par le service instructeur.

Les fonctions d'instruction et d'insertion peuvent être encore plus imbriquées lorsqu'elles sont confiées à des institutions ou organismes spécialisés par type de public, qui assurent l'accompagnement des personnes dont ils ont instruit la demande en engageant, dès cette phase, le processus d'insertion.

Les processus intégrés peuvent enfin inclure la phase de liquidation des droits, avec une gestion des différentes étapes par un même opérateur comme la caisse de mutualité sociale agricole ou certaines CAF dont les compétences peuvent s'étendre jusqu'à la pré-orientation des demandeurs. Dans le cadre de l'expérimentation de la plate-forme d'accueil dans l'Eure, une équipe pluridisciplinaire (CAF, MSA, CPAM, unité territoriale du conseil général et ANPE) assure, au cours d'une même journée, instruction, ouverture des droits et amorce du processus d'insertion susceptible de déboucher sur l'élaboration immédiate d'un projet de contrat d'insertion.

1.2. L'ouverture des droits et la gestion de l'allocation sont partagées entre conseils généraux et organismes payeurs selon des modalités variables

La gestion de l'allocation de revenu minimum d'insertion et les décisions individuelles qui s'y rattachent (ouverture des droits, suspension de l'allocation et radiation des fichiers d'allocataires) font l'objet d'une prise en charge partagée entre les conseils généraux, responsables de l'octroi du revenu minimum d'insertion, et les organismes payeurs, CAF et caisses de MSA.

En effet, en application de l'article L. 262-32 du Code de l'action sociale et des familles, « *le département peut déléguer aux organismes payeurs [...] tout ou partie des compétences du président du conseil général à l'égard des décisions individuelles relatives à l'allocation, à l'exception des décisions de suspension prises en application des articles L. 262-19, L. 262-21 et L. 262-23, ainsi qu'à la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11* ».

³ La « fiche de pré-désignation du référent » apporte diverses précisions sur la composition du foyer, le parcours social (suivi éventuel par un service social et motifs de l'accompagnement), le parcours professionnel (inscription à l'ANPE, dernier emploi exercé, formation et situation au moment de la demande).

Ces dispositions sont complétées par celles de l'article L. 262-30 du CASF qui précisent les conditions dans lesquelles les organismes payeurs assurent, sur la base d'une convention avec le conseil général, le service de l'allocation et la prise de décisions individuelles⁴.

Dans la pratique, si la gestion de l'allocation elle-même apparaît relativement homogène, trois caractéristiques méritent d'être soulignées :

- la tendance des conseils généraux à conserver en propre une part importante des décisions individuelles ;
- le manque d'outils de suivi, qui permettraient d'améliorer la qualité et la régularité des procédures ;
- l'hétérogénéité des situations départementales en matière de dépenses d'allocation.

1.2.1. Les départements conservent une part importante des décisions en matière d'ouverture des droits et de gestion de l'allocation

1.2.1.1. La gestion de l'allocation apparaît de nature à garantir les droits des allocataires

Lors de ses déplacements, la mission a pu constater, à une exception près, les bonnes relations entre les conseils généraux et les organismes payeurs. Celles-ci s'expliquent, entre autres, par l'expertise dont disposaient déjà les CAF et les caisses de MSA avant la décentralisation du RMI. Outre des échanges de données sur les allocataires, le conseil général et les organismes payeurs procèdent en fonction des besoins à des rencontres techniques.

Par ailleurs, les procédures de gestion mises en œuvre apparaissent de nature à garantir les droits des allocataires : la mission n'a pas eu connaissance de retards dans le versement des allocations préjudiciables aux droits des intéressés, et les délais de traitement et de liquidation fixés par les conventions d'objectif et de gestion (COG) de la CAF et de la MSA aux organismes payeurs sont très largement respectés : dans les départements rencontrés, entre 80% et 100% des dossiers sont traités dans les délais.

Le contentieux généré par le RMI auprès de la Commission départementale d'aide sociale (CDAS) a connu dans l'ensemble des départements rencontrés une progression entre 2004 et 2006. Il représente en moyenne une part du contentieux total comprise entre 20 et 30%.

⁴ Article L. 262-30 du CASF : « le service de l'allocation et de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 est assuré dans chaque département par les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, par les caisses de mutualité sociale agricole, avec lesquelles le département passe, à cet effet, convention.

Ces conventions, dont les règles générales sont déterminées par décret, fixent les conditions dans lesquelles le service de l'allocation et de la prime forfaitaire est assuré et les compétences sont déléguées en application de l'article L. 262-32.

En l'absence de cette convention, le service de l'allocation et de la prime forfaitaire ainsi que leurs modalités de financement sont assurés dans des conditions définies par décret ».

Tableau 3 : recours devant les CDAS

	2004			2005			2006			Evolution 2004-2006	
	Total des recours	dont recours RMI	%	Total des recours	dont recours RMI	%	Total des recours	dont recours RMI	%	Total des recours	dont recours RMI
Alpes-Maritimes	1144	219	19,14%	1130	281	24,87%	1059	329	31,07%	-7,43%	50,23%
Eure	275	28	10,18%	259	47	18,15%	255	60	23,53%	-7,27%	114,29%
Meurthe-et-Moselle	292	22	7,53%	249	48	19,28%	239	54	22,59%	-18,15%	145,45%
Morbihan	197	13	6,60%	191	42	21,99%	214	79	36,92%	8,63%	507,69%
Rhône	1207	287	23,78%	1079	517	47,91%	1004	544	54,18%	-16,82%	89,55%
Seine-Saint-Denis (*)	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	205	-	-	-

(*) : nc : données non communiquées ; seuls les recours en instance au 31 décembre 2006 ont été précisés

Sources : conseils généraux, DDASS

1.2.1.2. Les délégations consenties par les conseils généraux demeurent limitées

D'une manière générale, les départements rencontrés par la mission ont en commun le caractère relativement limité des délégations accordées aux organismes payeurs. Cette tendance s'explique notamment par la volonté des départements de s'approprier la compétence nouvellement transférée, en conservant en propre un certain nombre de décisions.

Au nombre de celles-ci figurent :

- l'évaluation des revenus professionnels des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles, ainsi que l'ouverture du droit à titre dérogatoire dans les cas relevant du régime des bénéficiaires industriels et commerciaux ;
- l'ouverture du droit au RMI pour les personnes ayant le statut d'élève, étudiant ou stagiaire ;
- les décisions de remises de dettes, soit dans leur ensemble, soit au-delà d'un certain montant ;
- l'attribution du RMI aux ressortissants européens.

Certains départements, comme le Morbihan⁵, ont cependant choisi de déléguer largement les décisions d'ouverture des droits aux organismes payeurs, en ne conservant que des compétences très résiduelles, dont les décisions pour lesquelles le conseil général ne peut accorder de délégation : décisions de suspension de l'allocation pour non conclusion, non respect ou non renouvellement du contrat d'insertion et recouvrement des indus d'allocataires ne disposant plus de droits au titre du RMI.

Si les compétences conservées par les départements leur permettent de s'approprier utilement la compétence qui leur a été transférée, elles ne doivent pas constituer un frein à un futur élargissement des délégations aux organismes payeurs, qui permettrait de simplifier et de raccourcir l'ouverture et la liquidation des droits des allocataires.

⁵ Le conseil général du Morbihan a décidé en revanche de statuer lui-même sur les radiations administratives, ce qui alourdit la procédure.

1.2.1.3. Certaines modalités mériteraient d'être précisées

Au terme de plus de trois années de décentralisation, les procédures de gestion se caractérisent encore par certaines divergences de pratique et difficultés d'articulation avec d'autres prestations.

Deux questions évoquées par le rapport d'évaluation de l'IGAS précédemment mentionné ont toutefois fait l'objet d'une clarification :

- la durée de séjour : le décret 2006-1197 du 29 septembre 2006 a fixé à trois mois la durée totale de séjours à l'étranger au cours d'une année civile, au-delà de laquelle la condition de résidence effective en France nécessaire à l'attribution du RMI est réputée n'être pas remplie ;
- l'appréciation du droit au séjour, dont dépend le droit au RMI : le droit au séjour des ressortissants communautaire n'ayant pas le statut de travailleur est conditionné à la « possession de ressources suffisantes »⁶. Le décret n° 2007-371 du 21 mars 2007 précise que « [...] le caractère suffisant des ressources est apprécié en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé. En aucun cas, le montant exigé ne peut excéder le montant du revenu minimum d'insertion mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles ».

En revanche, les pratiques concernant le maintien d'un demi mois d'allocation en cas de non retour de la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) diffèrent entre organismes payeurs, y compris au sein d'un même département – dans le cas de l'Eure, seule la CAF assure cette avance sur prestations. Cette situation s'explique par le fait que le code de l'action sociale et des familles laisse à la libre appréciation du président du conseil général l'application de cette procédure, et que ce dernier ne donne pas toujours de consignes précises aux organismes payeurs à ce sujet.

Par ailleurs, les mécanismes de subrogation entre l'allocation du RMI et d'autres prestations apparaissent insuffisants : dans plusieurs départements, les organismes payeurs éprouvent ainsi des difficultés pour recouvrer les sommes allouées lors de la période d'attente de l'ouverture de droits ASSEDIC, ou lorsque la personne sanctionnée s'est vue rétroactivement rétablie dans ses droits à la suite d'un recours contre la décision de suspension. En revanche, les relations avec la CNAV sont régies par une convention nationale qui permet d'assurer une subrogation efficace.

De même, la prise en charge des bénéficiaires du RMI de plus de 65 ans pose la question de l'articulation avec les minima vieillesse. Les articles L. 816-1 à L. 815-7 du code de la sécurité sociale prévoient, en effet, que les personnes âgées de plus de 65 ans dont les ressources n'atteignent pas un certain plafond puissent bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui remplace l'ancien minimum vieillesse en application de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004. Cette allocation est gérée par les caisses de retraite des intéressés, ou par la caisse des dépôts et consignations pour les personnes qui ne relèvent d'aucun régime de base obligatoire d'assurance vieillesse. Toutefois, les personnes relevant d'un régime déclaratoire de cotisation qui n'ont pas cotisé au cours de leur activité ne peuvent être pris en charge par la caisse des dépôts et consignations, cette dernière ne gérant que les personnes n'ayant pas eu la possibilité de cotiser. Dès lors, plusieurs départements continuent de verser le RMI au-delà de 65 ans, sans qu'il soit recherché si les personnes concernées peuvent prétendre à l'allocation simple de l'aide sociale aux personnes âgées, à la charge de

⁶ Article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers.

l'Etat en application des articles L. 121-7 et L. 231-1 du CASF, susceptible de prendre en charge les personnes relevant d'un régime déclaratoire de cotisation qui n'ont pas cotisé au cours de leur activité.

Enfin, les dispositions financières des conventions passées par les conseils généraux avec les organismes payeurs prévoient que ces derniers effectuent en début de mois une demande d'acomptes provisionnels au titre de l'allocation de RMI. En application de l'article 10 du décret n° 2004-301 du 29 mars 2004, ces acomptes sont versés par le conseil général au plus tard le dernier jour de chaque mois, et complétés par une régularisation en fin d'exercice. Il en résulte un coût de trésorerie pour les organismes payeurs, qui supportent la charge de l'avance des fonds pour le versement de l'allocation, dès lors que l'acompte est versé après la date de paiement par la CAF, en général le 5 du mois.

1.2.2. Le manque d'outils de suivi nuit à la qualité des procédures

1.2.2.1. Les procédures de contrôle et de lutte contre la fraude sont insuffisamment utilisées

Les CAF et les MSA disposent chacune d'un plan de contrôle défini au niveau national et décliné dans le cadre de la convention qui les lie aux conseils généraux pour la gestion du RMI. Le plan de contrôle de la CNAF est organisé par niveau de risque (risques faibles, risques moyens et risques élevés) et s'appuie à la fois sur des contrôles sur place, des contrôles sur pièces et des échanges automatisés de données. De son côté, la MSA définit au début de chaque année trois types de thèmes de contrôle – nationaux, locaux et aléatoires. La déclinaison de ces plans de contrôle dans les conventions entre organismes payeurs et conseils généraux prévoit que ces derniers puissent demander des contrôles complémentaires, soit dans le cadre d'un quota de contrôles supplémentaires gratuits mis à disposition par la CAF et la MSA, soit au-delà de ce quota moyennant rémunération.

Dans la pratique, les conseils généraux ne mobilisent que rarement les quotas de contrôle dont ils disposent, et n'établissent pas véritablement de politique concertée avec les organismes payeurs. Certains départements, comme le Rhône et les Alpes-Maritimes, se sont engagés dans une politique de reprise de contact avec des allocataires « perdus de vue ».

1.2.2.2. Le traitement des demandes d'allocation est inégalement encadré

Lors de ses déplacements, la mission a pu constater l'inégal encadrement des décisions relatives à l'attribution et à la gestion de l'allocation de RMI. Ces divergences posent question, notamment dans le cas des décisions comportant une part d'appréciation : attribution du RMI à des demandeurs âgés de moins de 25 ans, à des étudiants ou stagiaires, ou encore aux travailleurs indépendants et exploitants agricoles, remises de dettes.

Si certains conseils généraux disposent de guides d'instruction détaillés et de notes explicatives permettant d'appuyer la prise de décisions, d'autres ne se sont pas encore engagés dans la production de tels outils. Par ailleurs, le conseil général et les organismes payeurs – qui adressent parfois au conseil général une proposition de décision pour les cas

comportant une part d'appréciation – ne disposent pas toujours des mêmes grilles d'évaluation des demandes.

1.2.2.3. L'utilisation d'indicateurs et de normes cohérents fait encore défaut

Les normes et les indicateurs utilisés pour la gestion du RMI restent insuffisamment cohérents.

L'absence de normalisation des termes employés en est la première illustration : la CNAF désigne par le terme de « bénéficiaire » ou d'« allocataire » une personne ayant un droit ouvert au titre du RMI, qu'il soit payé ou non. La « population couverte » par le RMI inclut quant à elle les ayants droit. En revanche, la mission a pu constater au cours de ses déplacements que les conseils généraux n'utilisaient pas nécessairement la même terminologie. Ces différences nuisent à la lisibilité et à la cohérence des échanges de données.

Par ailleurs, les indicateurs de la mesure des délais de traitement et de liquidation des droits diffèrent entre la CAF et la MSA. Ces indicateurs ont par ailleurs leurs limites, dans la mesure où, par exemple pour les CAF, ils s'appliquent aux délais de traitement des pièces reçues, mais non au délai global de traitement du dossier, qui est le délai essentiel pour l'allocataire.

1.2.3. L'écart entre dépenses et recettes d'allocation résulte de différents facteurs

Le transfert des dépenses d'allocation aux conseils généraux a fait l'objet d'une compensation par l'Etat en plusieurs temps :

- en 2004, l'Etat a alloué aux conseils généraux 4,9 Md€ de TIPP⁷ ;
- le faible dynamisme de la ressource TIPP s'est toutefois traduit par un déficit de 456 M€ des budgets d'allocation départementaux dès la première année d'exercice : en compensation, l'Etat a versé aux conseils généraux 456 M€ de TIPP supplémentaire en LFR 2005 et a examiné les modalités de versement d'un complément de ressources.

Conçu en 2005 pour compléter la ressource TIPP, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) a été mis en place en LFR 2006. Il permet d'allouer pendant trois ans aux départements une enveloppe annuelle de 500 M€ répartie selon trois critères :

- un critère de compensation, correspondant à l'écart entre la dépense constatée en n-1 et les droits à verser en année n ;
- un critère de péréquation prenant en compte le potentiel financier du département et le nombre de bénéficiaires du RMI ;
- un critère d'incitation à l'insertion calculé à partir du nombre de bénéficiaires du RMI en contrat d'avenir, CI-RMA et intéressement au 31 décembre de l'année précédente.

Les versements du FMDI représentent 1 Md€ en 2007, et correspondent aux tranches 2006 et 2007 du fonds, c'est-à-dire à la compensation des déficits des années 2005 et 2006. La troisième tranche fera l'objet d'un versement à l'automne 2008, au vu des comptes administratifs de 2007.

⁷ Cette somme correspond aux dépenses d'allocation du RMI exécutées en 2003, auxquelles s'ajoutent 800 000 € au titre des dépenses d'activation du RMA exécutées en 2004.

Tableau 4 : comparaison des dépenses et des recettes de compensation (en M€)

	Alpes-Maritimes			Eure			Meurthe-et-Moselle			Morbihan			Rhône			Seine-Saint-Denis		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Dépenses d'allocation RMI	78,1	80,1	81,3	31,7	34,2	36,9	60,4	64,0	68,8	33,9	35,9	37,7	121,2	131,2	133,6	223,1	244,8	266,3
Recettes de compensation versées (total)	77,8	78,5	75,7	31,4	33,8	29,0	59,7	59,2	52,9	33,6	33,5	30,5	121,0	117,7	105,8	223,1	225,7	198,6
dont TIPP	76,7	75,7	75,7	28,1	30,6	29,0	52,8	52,8	52,9	30,5	30,6	30,5	105,7	105,9	105,8	198,6	198,4	198,6
dont ressources exceptionnelles (*)	1,1	2,8		3,3	3,2		6,9	6,4		3,1	2,9		15,3	11,8		24,4	27,3	
Ecart	-0,3	-1,6	-5,6	-0,3	-0,4	-7,9	-0,7	-4,8	-16,0	-0,3	-2,4	-7,2	-0,2	-13,5	-27,8	0,0	-19,1	-67,7
Ecart rapporté aux dépenses	-0,4%	-2,0%	-6,9%	-0,9%	-1,2%	-21,5%	-1,2%	-7,4%	-23,2%	-0,8%	-6,8%	-19,1%	-0,2%	-10,3%	-20,8%	0,0%	-7,8%	-25,4%

* : compensation exceptionnelle 2004 et dotations FMDI rattachées à l'exercice auxquelles elles se rapportent sans tenir compte du rattachement budgétaire opéré par le conseil général ; pour la compensation de l'exercice 2006, le versement de la 2ème tranche du FMDI interviendra à l'automne 2007.

Source : conseils généraux

Au-delà du montant général du FMDI, l'écart entre dépenses et recettes d'allocation subsistant après versement de cette dotation, et synthétisé dans le tableau ci-dessus, résulte principalement de trois facteurs :

- les mécanismes de répartition de la dotation ne compensent pas strictement la charge de l'allocation mais reposent pour une part importante (60%) sur des critères de péréquation et d'incitation à l'insertion ;
- la croissance des dépenses d'allocation, liée à la progression du nombre d'allocataires et aux revalorisations successives de l'allocation (1,8% en 2005 et 2006) ;
- par ailleurs, la politique de recouvrement des indus et de remise de dettes des départements constitue un levier susceptible de réduire ou non les écarts entre recettes et dépenses d'allocation. A cet égard, la mission a constaté d'importantes différences de pratiques, avec des seuils de non recouvrement allant parfois jusqu'à 3 RMI (soit environ 1 300 €), ayant pour conséquence un manque à gagner potentiellement important pour les budgets départementaux⁸.

1.3 Les politiques d'insertion s'orientent vers l'accès à l'emploi

1.3.1 Les budgets marquent un fléchissement relatif des dépenses d'insertion qu'il convient de nuancer

1.3.1.1 Des dépenses d'insertion qui progressent apparemment moins rapidement que les dépenses d'allocation

Les dépenses d'insertion connaissent une évolution variable selon le périmètre retenu pour apprécier l'effort d'insertion réalisé par les départements. En outre, l'instruction budgétaire et comptable M 52 comporte quelques imprécisions qui génèrent des pratiques diverses et rendent difficiles les comparaisons.

⁸ L'article R. 262-72 du CASF se contente en effet de fixer un seuil de 77 € en dessous duquel les indus constatés ne donnent pas à répétition, ce qui laisse aux départements une importante marge de manœuvre.

Tableaux 5 et 6 : dépenses d'allocation et dépenses d'insertion

	Dépenses d'allocation			Dépenses d'insertion			Part des dépenses d'insertion sur les dépenses d'allocation		
	2004	2005	Evo 05/04	2004	2005	Evo 05/04	2004	2005	Evo 05/04
France métropolitaine	4 676 956 244	5 038 252 057	7,7%	757 033 504	779 957 534	3,0%	16,19%	15,48%	-0,71
France entière	5 395 837 757	5 809 356 798	7,7%	857 666 228	827 690 218	-3,5%	15,89%	14,25%	-0,71

Source : DREES : Rapport du Gouvernement au Parlement sur les dépenses des départements relatives au RMI et au CI-RMA et sur les bénéficiaires de ces dispositifs - Année 2005

	Dépenses d'allocation				Dépenses d'insertion				Part des dépenses d'insertion sur les dépenses d'allocation (*)				Part des dépenses d'insertion et des mesures d'aide au retour à l'emploi sur les dépenses d'allocation (**)			
	2004	2005	2006	Evo 06/04	2004	2005	2006	Evo 06/04	2004	2005	2006	Evo 06/04	2004	2005	2006	Evo 06/04
Alpes-Maritimes	78 100 238	80 134 271	81 357 990	4,17%	13 309 718	14 608 421	12 729 792	-4,36%	17,04%	18,23%	15,65%	-1,42	17,08%	19,38%	18,83%	1,71
Eure	31 664 821	34 247 623	36 894 525	16,52%	4 427 365	4 277 178	4 453 992	0,60%	13,98%	12,49%	12,07%	-1,91	13,98%	12,87%	17,52%	3,54
Meurthe-et-Moselle	60 375 596	64 015 688	68 837 017	14,01%	11 702 129	9 473 794	9 803 150	-16,23%	19,38%	14,80%	14,24%	-5,14	19,38%	14,99%	18,01%	-1,37
Marbhan	33 867 079	35 905 634	37 742 510	11,44%	5 396 930	6 157 226	6 162 761	14,19%	15,94%	17,15%	16,33%	0,39	15,99%	18,12%	23,27%	7,28
Rhône	121 179 895	131 232 331	133 618 970	10,26%	18 930 358	18 729 694	21 173 464	11,85%	15,62%	14,27%	15,85%	0,23	15,67%	15,23%	18,92%	3,25
Seine-Saint-Denis	223 053 875	244 807 479	266 307 507	19,39%	42 980 608	43 661 916	43 940 974	2,23%	19,27%	17,84%	16,50%	-2,77	19,27%	17,84%	16,51%	-2,76

(*) : Ce ratio ne comprend pas exactement à l'origine de nos jours qui existait antérieurement puisqu'il fallait rapporter ces dépenses d'insertion aux dépenses d'allocation de l'année précédente, mais est donné à titre indicatif

(**) : Ratio calculé selon les modalités décrites ci-dessus mais s'appuyant sur une base élargie de dépenses d'insertion ; les dépenses d'allocation activées sous forme d'aides aux employeurs par les recrutements en CI-RMA et en CAV sont assimilées à des dépenses d'insertion

Source : comptes administratifs des départements

- Un ratio qui tend à baisser.

Alors que les dépenses d'allocation augmentent de près de 8 % entre 2004 et 2005, les dépenses d'insertion ne progressent que de 3 % sur la France métropolitaine et accusent même, pour la France entière, DOM inclus, une baisse de 3,5 %. Globalement, la part des dépenses d'insertion sur les dépenses d'allocation, soit 14,25 %, recule en un an de 0,7 point.

Dans les départements contrôlés et sur la base d'une série plus longue incluant l'année 2006, le même phénomène peut être observé avec des écarts compris entre - 5,1 et - 1,4 points à l'exclusion de deux départements pour lesquels l'évolution positive se situe entre 0,2 et 0,4 point. Au 31 décembre 2006, les dépenses d'insertion représentent de 12 à 16,5 % des dépenses d'allocation.

- Un ratio dont l'évolution est positive si l'on intègre les mesure d'aide au retour à l'emploi.

L'activation des dépenses d'allocation pour les CI-RMA et les contrats d'avenir peut conduire à assimiler ces dépenses à des dépenses d'insertion dans la mesure où elles participent directement à l'accès à l'emploi de leurs bénéficiaires.

Sur une assiette ainsi élargie qui, pour la mission, paraît plus pertinente, la part des dépenses d'insertion dépasse alors, à la fin 2006, le seuil de 17 % dans 5 départements sur 6 et cette proportion augmente pour 4 collectivités sur les trois dernières années. Pour celles-ci, les variations se situent dans une fourchette allant de + 1,7 à 7,28 points.

- Une instruction budgétaire et comptable imprécise qui génère des pratiques diverses et rend difficiles les comparaisons.

L'appréciation de l'effort d'insertion des départements s'avère, par ailleurs, difficile en raison de l'imprécision de l'instruction budgétaire et comptable M 52, en particulier pour ce qui concerne le rattachement des frais de structure aux dépenses d'insertion, rendant dès lors les comparaisons délicates.

La rubrique 546 « *dépenses de structure* » recouvre les dépenses « *effectivement dédiées à l'insertion* ». En sont expressément exclues les dépenses afférentes aux rémunérations des agents du département intervenant dans le cadre de l'instruction. En revanche, aucune précision n'est apportée en ce qui concerne les personnels en charge de la gestion de l'allocation et dans certains conseils généraux, les dépenses correspondantes sont retenues bien qu'elles ne puissent être assimilées à des dépenses participant au processus d'insertion.

En outre, le rattachement de ces frais de structure à la sous-fonction 54 « *revenu minimum d'insertion* » ne revêt pas un caractère obligatoire. Si quatre des six départements se conforment à cette préconisation, les deux autres les imputent sur la sous-fonction 50 « *services communs* » et elles n'entrent pas, dans cette hypothèse, dans le calcul des dépenses d'insertion.

Par ailleurs, dans un département contrôlé, les dépenses d'insertion sont artificiellement majorées tant dans cette rubrique que dans la rubrique 541 « *insertion sociale* » avec la prise en compte des dépenses engagées par différents services (aide sociale à l'enfance, protection maternelle et infantile, service des crèches) pour ses actions et la rémunération de ses agents, en appliquant un ratio non actualisé correspondant à la part du public RMI bénéficiaire, sans que soit justifié un effort particulier en matière d'insertion.

Enfin, il convient de mentionner le défaut d'actualisation de la nomenclature pour prendre en compte l'aide octroyée aux employeurs de bénéficiaires du RMI en contrat d'avenir. Cette insuffisance est généralement sans incidence sur la mesure de l'activation des dépenses d'allocation dans le cadre des contrats aidés, la plupart des départements rencontrés retenant la même imputation que celle prévue pour le CI-RMA.

Une clarification et une actualisation de l'instruction budgétaire et comptable est nécessaire sur ces différents points afin de disposer de données homogènes et comparables sur la durée.

1.3.1.2 Une réorientation des budgets en faveur des dépenses d'insertion professionnelle

Tableau 7 : budgets des conseils généraux

Budget	Alpes-Maritimes		Eure		Meurthe-et-Moselle		Morbihan		Rhône		Seine-Saint-Denis	
	CA 2006	Evolution 2004-06	CA 2006	Evolution 2004-06	CA 2006	Evolution 2004-06	CA 2006	Evolution 2004-06	CA 2006	Evolution 2004-06	CA 2006	Evolution 2004-06
Dépenses d'allocation RMI et frais annexes	81 357 990	4,17%	36 894 525	16,50%	68 837 017	14,00%	37 742 510	11,44%	133 618 970	10,26%	266 307 507	19,39%
Mesures d'aides au retour à l'emploi dont :	2 586 867	-	2 010 660	-	2 593 684	-	2 620 344	-	4 102 897	-	25 825	-
- CI-RMA	686 867		290 408		473 723		734 148		1 220 988		15 229	
- contrat d'avenir	1 900 000		1 720 252		2 119 961		1 886 197		2 881 910		10 596	
Dépenses d'insertion dont :	12 729 792	-4,36%	4 453 992	0,60%	9 803 150	-16,23%	6 162 761	14,19%	21 173 464	11,85%	43 940 974	2,23%
Dépenses d'insertion professionnelle	5 630 290	6,12%	3 222 600	13,00%	4 193 650	-31,30%	2 339 809	2,17%	17 019 562	36,07%	9 523 656	5,37%
Dépenses d'insertion sociale	4 651 033	1,46%	898 223	-9,00%	2 089 060	-7,80%	1 782 572	-11,66%	540 244	-73,22%	18 535 467	-4,63%
Logement	1 876 432	-28,87%	70 264	-72,00%	369 146	-43,80%	124 837	-14,23%	943 287	-47,72%	700 636	-34,74%
Frais de structure (y compris frais de personnel)	0	-	20 172	-	2 583 537	0,70%	1 915 543	103,06%	1 987 706	-0,49%	12 002 151	17,46%
Autres dépenses au titre du RMI	572 037	-26,84%	242 733	-29,00%	567 756	410,00%	0	-	682 665	13,08%	3 179 064	-1,11%
Total des dépenses RMI	96 674 649	5,90%	43 359 177	20,10%	81 233 851	12,70%	46 525 615	18,44%	158 895 330	13,36%	310 274 306	16,63%

Source : comptes administratifs des départements

La décomposition des dépenses entre insertion sociale et insertion professionnelle fait apparaître, dans cinq départements sur six, une baisse du premier poste de dépenses et une augmentation du second. Les dépenses relatives au logement baissent, quant à elles, dans tous les budgets, souvent de façon très significative.

Les dépenses d'insertion professionnelle doivent, en outre, être mises en relation avec les dépenses consacrées aux emplois aidés. Le cumul des prestations d'insertion professionnelle et des mesures d'activation porte l'effort en faveur de l'accès à l'emploi à un niveau très sensiblement plus élevé dans certains départements.

En Meurthe-et-Moselle, la diminution sensible de l'effort en matière d'insertion entre 2004 et 2006, et plus particulièrement de l'effort d'insertion professionnelle, s'inscrit dans une phase de réorganisation de l'exercice de la compétence départementale suite à la décentralisation : les crédits inscrits au budget primitif 2007 sont en hausse de près de 40% par rapport au compte administratif (CA) 2006. Par ailleurs, le strict périmètre des dépenses d'insertion ne reflète pas l'intégralité de l'effort d'insertion : le conseil général a ouvert dans une quinzaine de politiques départementales des crédits « fléchés » en faveur de l'insertion des bénéficiaires du RMI à hauteur de 3,2 M€

Cette situation singulière pose la question plus large des limites de la mesure de l'effort d'insertion dans le contexte d'une transversalité de plus en plus importante des politiques menées par les conseil généraux.

1.3.2 Les politiques ne s'appuient pas toujours sur des programmes départementaux d'insertion (PDI) actualisés et stratégiques

La définition de politiques d'insertion et leur formalisation dans le cadre de PDI est menée selon des rythmes variables. Lorsque ces programmes existent, ils se présentent généralement sous la forme d'une déclinaison de l'offre d'insertion, sans faire ressortir une stratégie susceptible de conférer plus de lisibilité à la politique départementale.

1.3.2.1 Des programmes généralement en cours d'élaboration

Sur les six départements, seuls deux d'entre eux disposent d'un PDI actualisé.

Le conseil départemental d'insertion (CDI)⁹, lorsqu'il a été mis en place, est fréquemment une instance formelle qui ne délibère pas sur une stratégie d'insertion.

L'absence de document de référence récent s'explique par la mise en œuvre progressive des politiques après la phase d'appropriation de la compétence d'ensemble sur le RMI et la réorganisation qui en a résulté. L'engagement dans des expérimentations a aussi été de nature à différer l'élaboration d'un programme.

Néanmoins, dans les collectivités concernées, le processus de préparation d'un programme, généralement pluriannuel, s'engage avec des objectifs fixés pour la fin 2007 ou le début 2008.

1.3.2.2 Des programmes existants qui confèrent une lisibilité insuffisante à la politique départementale

Sur les deux PDI, l'un constitue un simple document de programmation budgétaire récapitulatif par commission locale d'insertion (CLI) les actions d'insertion prévues, l'autre a un contenu plus détaillé avec une analyse des besoins et une amorce d'évaluation de certains volets du programme, dont les conséquences ne sont que très partiellement prises en compte dans l'offre d'insertion, qui repose largement sur une logique de reconduction.

Le contenu du PDI ne correspond ni aux prescriptions de l'article L. 263-3 du CASF¹⁰ ni aux nécessités de pilotage d'une politique complexe, qui pourrait conduire à définir une stratégie adaptée aux besoins quantitatifs et qualitatifs recensés et assortie d'objectifs chiffrés, notamment sur des problématiques importantes pour le département.

Leur défaut de dimension stratégique nuit à la lisibilité des politiques départementales d'insertion dont le PDI devrait constituer l'élément central.

⁹ Article L. 263-2 du CASF : « ... Le conseil départemental d'insertion émet un avis sur le programme départemental d'insertion. Il est informé de son exécution... »

¹⁰ Article L. 263-4 : « ... Le programme départemental d'insertion recense les besoins de la population et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes... ».

1.3.3 Les départements mettent l'accent sur la contractualisation et la responsabilisation des bénéficiaires

Depuis l'origine du RMI, l'obligation faite à l'allocataire de conclure un contrat d'insertion dans un délai de trois mois suivant la mise en paiement de l'allocation trouve des difficultés à se concrétiser. Fin 2005, 52 % seulement des bénéficiaires du RMI étaient ainsi signataires d'un contrat d'insertion.

Ces dernières années sont cependant caractérisées par une progression de ce taux, traduisant la volonté des conseils généraux de mettre l'accent sur la contractualisation.

1.3.3.1 Un taux de contractualisation en progrès

Dans l'ensemble des départements rencontrés, l'accroissement du taux de contractualisation est considéré comme un objectif prioritaire. Dans certains d'entre eux, des objectifs de progression sont définis d'une année sur l'autre : Morbihan (80% pour 2007), Meurthe & Moselle (de 70 à 100% selon les catégories de bénéficiaires du RMI), Eure (47%).

Le tableau ci-dessous fait état cependant de situations contrastées quant à l'évolution du taux de contractualisation.

Tableau 8 : évolution des taux de contrats d'insertion de 2003 à 2006

	Alpes-Maritimes	Eure	Meurthe-et-Moselle	Morbihan	Rhône	Seine-Saint-Denis
2003	78,00%	(*)	34,00%	59,36%	41,00%	17,70%
2004	72,00%	19,69%	34,80%	71,22%	32,00%	17,41%
2005	77,00%	25,61%	38,00%	73,03%	58,00%	17,39%
2006	72,00%	35,40%	49,00%	78,61%	69,00%	16,98%

Source : conseils généraux

Dans quatre départements, ce taux a fortement progressé depuis 2003. Dans les Alpes-Maritimes, on constate un léger infléchissement en 2006 mais avec un taux de contractualisation particulièrement élevé (supérieur à 70%). A l'inverse, la Seine Saint-Denis reste caractérisée par un taux largement inférieur à la moyenne.

L'évolution du taux de contractualisation doit cependant être corrélée à celle des allocataires. Ainsi, en Seine Saint Denis, leur nombre a évolué depuis 2004 plus fortement que le nombre de contrats (+ 900 contrats mais + 9 000 allocataires). Malgré le relatif infléchissement du taux de contractualisation depuis 2003, le nombre de contrats signé a de fait progressé sur la même période, passant de 12 282 à 17 187.

Plusieurs constats peuvent être faits :

- à la diversité des taux de contractualisation entre départements, s'ajoute une diversité au sein de ceux-ci, en fonction des CLI, qui témoigne souvent d'une difficulté à homogénéiser les pratiques. Le taux varie ainsi 14 à 20% en Seine-Saint-Denis, de 61 à 90% dans le Rhône ou encore de 21 à 41% dans l'Eure ;
- il existe généralement une absence de données sur le respect du délai légal de trois mois pour la signature du contrat ;
- les documents contractuels apparaissent, dans leur forme et dans leur contenu, extrêmement divers, et n'excluent pas une contractualisation très formelle ;

- dans les départements qui s'engagent dans un effort de rattrapage important (Eure, Seine Saint-Denis), le développement de la contractualisation concerne prioritairement les nouveaux entrants, ce qui pose le problème de l'accompagnement des personnes inscrites depuis longtemps dans le RMI.

Deux éléments, liés à la politique départementale, peuvent enfin influencer sur l'évolution des taux de contractualisation :

- la mobilisation des services en charge de l'accompagnement : dans l'Eure, l'ensemble des référents a été formé à la rédaction du contrat d'insertion et un guide de l'insertion a été diffusé ;
- la mise en place d'un accompagnement différencié, qui permet de contractualiser plus rapidement avec les personnes proches de l'emploi.

1.3.3.2 Un contrat davantage conçu comme un outil de suivi et de responsabilisation des bénéficiaires

Au-delà du respect de l'obligation légale, l'évolution de la contractualisation répond également au souci de mieux suivre les bénéficiaires du RMI et de les responsabiliser dans leur parcours d'insertion.

Dans le Morbihan, le département met ainsi en avant le fait que le contrat permet un suivi plus régulier des populations les plus vulnérables, notamment à l'occasion du renouvellement du contrat. Cet objectif de suivi est parfois invoqué pour justifier le recours à des contrats courts : ainsi, le conseil général des Alpes-Maritimes tend à privilégier les contrats de quatre mois afin de favoriser une évaluation régulière. Pour améliorer le suivi des allocataires, ce même département a mis en place un système de relance informatique afin d'avertir ces derniers des risques de suspension liés à l'absence de mise en œuvre du contrat.

Deux départements sont particulièrement vigilants quant au respect de l'obligation d'insertion : le Rhône et les Alpes-Maritimes. L'absence d'établissement d'un contrat du fait du bénéficiaire ou le non respect des engagements conventionnels souscrits peuvent ainsi être sanctionnés par une suspension de l'allocation après une procédure de rappel et la possibilité pour l'intéressé d'être entendu par la CLI. Dans ces deux départements, le nombre de suspensions reste toutefois limité (le ratio suspensions sur contrats signés représente 2,8% dans les Alpes-Maritimes).

Si les moyens de sanction prévus par les textes commencent à être davantage utilisés, y compris dans un département comme la Seine-Saint-Denis où cette pratique a été rétablie en 2007, ils demeurent exceptionnels.

1.3.4 Les modalités de gestion de la politique d'insertion se diversifient

1.3.4.1 Une organisation départementale qui devient plus transversale et privilégie davantage l'insertion professionnelle

L'insertion des bénéficiaires du RMI devient, de plus en plus et à des degrés divers selon les départements, un enjeu partagé avec une organisation départementale plus transversale.

L'articulation entre le service en charge du RMI et le service social départemental (SSD) s'améliore, malgré des résistances toujours persistantes de ce dernier, en particulier dans un département. Le rattachement à un même directeur général adjoint permet, dans la plupart des cas, de faciliter la coordination et l'implication du SSD dans l'accompagnement social. Ce positionnement commence aussi à donner lieu à quelques initiatives intéressantes mais encore très limitées pour, par exemple, insérer les bénéficiaires du RMI dans le secteur de l'aide à la personne, notamment l'aide aux personnes âgées dans les établissements médico-sociaux.

Une intensification des collaborations entre les services centraux de l'insertion sociale et ceux responsables du développement économique et de l'emploi peut être notée dans la majorité des départements contrôlés. Ces coopérations, qui marquent l'accent mis sur l'insertion professionnelle et l'accès à l'emploi, se nouent autour de l'examen conjoint des actions d'insertion professionnelle du PDI, des contrats aidés, de projets d'accompagnement d'acteurs économiques et d'entreprises. En Meurthe-et-Moselle, ce rapprochement a d'ailleurs débouché sur un pilotage conjoint de la politique d'insertion par les deux directions centrales : la direction de la solidarité et de l'action sociale et la direction du développement socio-économique.

En outre, quelques départements s'engagent dans une politique d'insertion transversale visant à toucher tous les domaines d'action du conseil général, au moyen notamment de clauses d'insertion dans les divers marchés du département.

1.3.4.2 Une organisation qui se territorialise

La gestion du RMI s'appuie sur une organisation qui se territorialise, avec des niveaux de délégation variés.

Parmi les six départements entrant dans le champ de l'observation, deux types de configurations coexistent, avec soit des CLI correspondant strictement aux territoires d'action de la collectivité en matière d'action sociale (2 départements), soit des CLI couvrant plusieurs circonscriptions (4 départements). Les deux situations d'homogénéité des cartes territoriales résultent d'un processus de réorganisation qui a suivi la décentralisation du RMI et dans l'un des deux cas, le territoire d'action a même une compétence générale portant sur l'ensemble des politiques départementales.

Dans ce contexte, la répartition des attributions entre services centraux et services territoriaux dans la gestion de l'insertion présente des différences. Des délégations plus étendues peuvent être constatées lorsqu'il y a concordance des territoires. Chacun d'entre eux dispose alors d'une enveloppe annuelle, qui peut être répartie en différents volets en fonction de grandes orientations données par le département, et la sélection des actions, la mise en œuvre et le suivi est du ressort de la CLI. Les services centraux ont un rôle de coordination, de suivi et de contrôle administratif et comptable avec notamment la gestion des conventions. Dans les quatre autres situations, les CLI peuvent émettre des propositions ou des avis sur des projets d'actions mais n'assurent ni un réel pilotage d'un budget, ni la totalité de la gestion amont et aval des actions, qui relèvent essentiellement des services centraux. Dans un cas, cette gestion est d'ailleurs complètement centralisée et l'offre d'insertion revêt un caractère départemental.

La gestion privilégie encore très largement le recours aux conventions de subventionnement. Les marchés publics demeurent très peu nombreux et constituent le support d'actions

d'accompagnement vers et dans l'emploi dans un département, ou d'un projet de désignation de référents pour l'année 2008 dans un autre. La gestion de l'offre à un niveau infra-départemental conduit généralement à exclure la passation d'un marché qui impose une définition des besoins et un engagement sur une base précise. La subvention est considérée comme plus adaptée dans la mesure où elle permet de couvrir des ajustements, notamment à la baisse, difficiles à réguler à l'échelle d'un territoire.

Enfin, il convient de souligner que si les CLI s'approprient progressivement leur mission d'animation territoriale d'insertion par une évaluation des besoins locaux et des propositions d'amélioration de l'offre, certaines d'entre elles continuent à intervenir dans les situations individuelles, en dehors des cas de suspensions. Dans un département, des cas particuliers peuvent, sur proposition d'une équipe technique en charge de l'examen des projets de contrats d'insertion, être examinés par la CLI. Dans un autre, la CLI ne se prononce plus sur les contrats mais une commission de validation des contrats à laquelle assistent des élus exerce cette mission.

1.3.4.3 Une fonction d'accompagnement qui tend à se généraliser selon des modalités variables pouvant présenter un risque de fragmentation des approches

L'accompagnement des bénéficiaires du RMI devient systématique pour les nouveaux entrants. Des procédures ont été instaurées pour favoriser l'entrée rapide dans une démarche d'insertion sans toutefois assurer un suivi précis des délais de mise en œuvre. Les organisations suivantes ont été identifiées :

- engagement du processus d'insertion avant ouverture des droits dans le cadre d'une session d'accueil systématique permettant d'effectuer un diagnostic et d'envisager une insertion professionnelle rapide, la conclusion du contrat d'insertion et le suivi étant ensuite confiés à un référent (Alpes-maritimes) ;
- mise en place de réunions d'information collectives dans les trois mois suivant l'ouverture des droits suivies d'entretiens individuels débouchant sur un premier contrat d'insertion avec désignation d'un référent et réalisation des premières actions (Eure) ;
- élaboration d'un bilan professionnel simplifié transmis à une « plate-forme d'orientation » chargée d'effectuer une proposition d'insertion transmise au référent et au bénéficiaire pour réaction dans un délai de 15 jours (Meurthe-et-Moselle) ;
- désignation d'un référent dans les trois mois par une équipe technique pluridisciplinaire constituée au niveau du secrétariat de chaque CLI (Morbihan).

Si ces systèmes diffèrent dans leurs méthodes, ils atteignent le même objectif de placer au plus vite les nouveaux bénéficiaires dans une logique d'insertion. En revanche, dans les départements ayant les taux de contractualisation les plus faibles, les allocataires les plus anciens échappent à ces dispositifs et leur intégration dans des processus d'insertion n'est pas réalisée.

Les modalités retenues évoluent et relèvent soit d'une approche globale consistant à faire assurer le suivi des bénéficiaires par des référents ayant généralement la qualité de travailleur social, quelle que soit la nature des besoins identifiés, soit d'un accompagnement différencié reposant sur des référents spécialisés en fonction de la nature des parcours d'insertion. Il en résulte une diversification des référents avec l'émergence de fonctions de référents professionnels ou socioprofessionnels et le recours à des prestataires extérieurs qui, dans un cas, débouche sur la fixation d'objectifs d'accès à l'emploi.

Ce dernier schéma, qui permet d'adapter la démarche d'insertion aux difficultés rencontrées par les bénéficiaires, constitue une réponse à l'hétérogénéité des publics et s'inscrit dans une logique d'optimisation de la gestion avec la recherche plus systématique de résultats.

Si le principe de dominante de parcours paraît approprié, il convient toutefois d'éviter tout risque de segmentation contraire aux prescriptions de l'article L. 262-37¹¹ en « enfermant » de manière excessive le référent dans son champ d'intervention. Par ailleurs, une démultiplication importante de cette fonction (jusqu'à 162 organismes dans un département) suppose une étroite coordination.

1.3.4.4 Des conditions d'intervention de l'ANPE qui se précisent dans un contexte de priorité accordée à l'accès à l'emploi

Dans la plupart des départements, le partenariat avec l'ANPE s'est formalisé et des conventions ont été conclues avec l'agence.

Ces accords sont parfois intervenus tardivement. Certains départements, considérant que la compétence en matière d'emploi relevait de l'Etat, ont dans un premier temps limité l'intervention de l'ANPE au suivi de droit commun et refusé le principe de tout financement de prestations spécifiques. L'accent mis sur l'accès à l'emploi dans les politiques départementales et l'appropriation progressive par les collectivités des outils mis à leur disposition, en particulier les contrats aidés, ont conduit, dans la majorité des départements, à des rapprochements qui ont débouché sur la conclusion de conventions de financement de postes de correspondants du RMI au sein des agences locales pour assurer un suivi renforcé (fonction de référent et appui au conseil général et aux CLI dans l'élaboration des actions d'insertion). Dans un département, un financement de services a été privilégié (action d'accompagnement soutenu pour favoriser le retour à l'emploi d'un certain nombre d'allocataires motivés par une insertion professionnelle rapide, assistance conseil ingénierie en appui du département et des services référents), ce qui se traduit par l'absence d'interlocuteurs spécifiques dans les agences.

Des difficultés d'articulation du suivi de droit commun des demandeurs d'emploi, notamment dans le cadre du « suivi mensuel » mis en place depuis 2006, et de celui du contrat d'insertion subsistent encore. Les projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE) ne sont pas toujours reliés aux contrats d'insertion alors qu'ils pourraient en constituer le volet emploi.

La mission a jugé particulièrement intéressant le système d'organisation conjoint instauré dans le département du Morbihan pour garantir la complémentarité et la cohérence des interventions respectives dans le parcours d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI. Le schéma retenu, qui permet de distinguer les situations selon le type de référent en charge du suivi du contrat d'insertion (professionnel, social, conseiller ANPE) en définissant dans chacun des cas les liaisons à établir, facilite une meilleure coordination et évite les doublons.

Ces coopérations entre les départements et l'agence n'ont, pour autant, pas débouché sur un relèvement du taux d'inscription des bénéficiaires du RMI à l'ANPE, qui demeure stable et compris entre 30 et 40%.

¹¹ Article L. 262-37 : « ... Le président du conseil général désigne, dès la mise en paiement de l'allocation, une personne chargée d'élaborer le contrat d'insertion avec l'allocataire et les personnes mentionnées au premier alinéa et de coordonner la mise en œuvre de ses différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires... ».

L'ouverture du marché du placement par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale s'est, par ailleurs, traduite par un recours limité à des prestataires privés. Un département a fait appel à des opérateurs pour des actions visant la reprise rapide d'emplois nécessitant peu de qualifications ou un accompagnement renforcé de 3 à 4 mois avec des mises en situation professionnelle puis un suivi à six mois après placement. Cette initiative n'a, néanmoins, pas eu d'incidence sur la collaboration avec l'ANPE qui a été maintenue. Dans un autre département, les résultats en termes de placement de l'ANPE ont même conduit la collectivité à augmenter le nombre de postes de conseillers financés.

1.3.5 La mobilisation de tous les leviers d'insertion recherchée dans les politiques d'insertion rencontre certaines limites

1.3.5.1 La persistance de freins à l'insertion inégalement pris en compte au titre de l'insertion sociale

Un certain nombre d'obstacles à l'insertion doivent être préalablement résolus avant d'inscrire les bénéficiaires du RMI dans un parcours d'accès à l'emploi. Ceci vaut en particulier pour les publics difficiles ou très précarisés.

- La difficile résolution de la question de la mobilité.

Dans les départements à dominante rurale (Morbihan, Eure), la mobilité est considérée comme un des principaux freins à l'insertion. Le conseil général de l'Eure consacre à la mobilité 60% des aides individuelles destinées aux bénéficiaires du RMI (permis de conduire, achat de véhicule, réparations...). Ces financements se doublent d'un dispositif de transport à la demande dans le sud du département et d'un système de gratuité des transports collectifs. Une expérience innovante est par ailleurs envisagée avec la création, sur le territoire de Vernon, d'une plate-forme de mobilité. Ce dispositif associera la location de véhicules, la création d'un garage social et d'une auto-école associative.

Ces aides à la mobilité s'avèrent cependant coûteuses et ne peuvent intervenir qu'en complément d'une adaptation de l'offre de transport au plan régional et départemental. Un travail est en cours en Haute-Normandie, entre région et départements, pour mieux adapter l'offre de transports aux personnes les plus démunies, en terme d'organisation et de tarification.

- Une insuffisante prise en compte des problématiques de santé.

Des progrès restent à accomplir afin de mieux prendre en compte les problématiques de santé et notamment la lutte contre les addictions, même si certains départements ont développé des dispositifs sur ce champ :

- dans les Alpes-Maritimes, des Espaces objectifs santé (EOS) permettent de suivre les personnes souffrant de pathologies lourdes ;
- dans l'Eure, des antennes santé, généralement implantées dans les centres médico-sociaux (CMS), permettent d'offrir une écoute psychologique aux bénéficiaires du RMI.

Mais l'initiative la plus intéressante est la mise en place, dans ce département, de référents RMI dédiés à la santé au sein des permanences d'accès aux soins (PAS) des hôpitaux.

Quelles que soient les initiatives menées, elles apparaissent encore insuffisantes au regard des besoins et la dimension santé apparaît globalement peu et mal prise en compte dans le parcours d'insertion.

Cet obstacle à l'insertion ne donne pas lieu à une collaboration suffisante entre les conseils généraux et les DDASS, en retrait sur le dispositif RMI depuis la décentralisation, même si certaines actions sont prévues dans le cadre des programmes régionaux de santé publique (par exemple, en matière de santé mentale dans le Rhône).

- Les difficultés d'accès au logement.

La décentralisation des FSL/ FSH devrait permettre une meilleure mobilisation de ces outils en direction des publics RMI, en lien avec le parcours d'insertion.

La prise en compte des problématiques liées au logement s'est traduite dans l'Eure par la mise en place de référents « logement » qui traitent des difficultés préalables à l'accès au logement, aident les personnes suivies à anticiper la gestion d'un premier logement, et interviennent en matière d'impayés de loyers pour prévenir les expulsions.

1.3.5.2 Un recours aux contrats aidés encore modeste

Les départements se sont engagés de manière plus ou moins volontariste dans les contrats aidés dédiés aux bénéficiaires des minima sociaux. Trois exemples illustrent la diversité des positionnements :

- le département du Morbihan s'est pleinement emparé de ces outils, en particulier le CI-RMA. Ce contrat est conçu en effet comme un axe important de sa politique d'insertion complétant les outils existants en permettant de mobiliser l'emploi marchand. L'engagement du département s'est traduit par la mise en œuvre d'une action volontariste destinée à faire connaître le RMA et à susciter la mobilisation d'employeurs potentiels (élaboration et diffusion d'une plaquette d'information, partenariat avec les chambres consulaires et les associations d'employeurs) ;
- à l'inverse, le département de Seine-Saint-Denis, qui s'est engagé tardivement dans ces dispositifs (une convention a été signée par l'Etat en décembre 2005, mais elle ne comporte pas d'objectifs chiffrés), n'a pas souhaité en faire un outil privilégié de sa politique d'insertion. Aucune promotion de ces contrats n'a été effectuée et leur recours demeure particulièrement limité ;
- le département de Meurthe-et-Moselle a développé, quant à lui, une politique spécifique consistant à assortir les contrats de conditions visant à en faire de véritables tremplins vers l'emploi durable (prime à l'employeur pour inciter à la transformation en CDI, examen rigoureux des renouvellements, mise en place d'un accompagnement au sein de l'entreprise).

Le tableau ci-dessous montre que, malgré une progression continue, le recours aux contrats aidés (CAV et CI-RMA) reste modeste et n'a généralement pas compensé l'effet de la réorientation en 2005 des contrats aidés de droit commun (CAE et CIE) vers les publics non bénéficiaires de minima sociaux.

Tableau 9 : CI-RMA et contrats d'avenir

		Alpes-Maritimes			Eure			Meurthe-et-Moselle			Morbihan			Rhône			Seine-Saint-Denis		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
C I R M A	objectif	-	-	-	-	100	100	-	-	-	-	200	300	-	-	-	-	-	-
	conventions initiales	37	104	377	-	30	98	-	34	42	26	156	235	43	221	462	-	-	26
	renouvellements	3	42	155	-	-	12	-	4	10	-	44	86	-	49	48	-	-	0
	personnes en contrat au 31-12	40	146	532	-	27	97	-	26	37	-	92	130	41	153	285	-	-	19
C A V	objectif	-	1200	900	-	500	1000	-	1500	1500	-	500	500	-	1500	1500	-	-	-
	conventions initiales	-	114	793	-	136	539	-	167	862	-	212	533	-	485	1004	-	-	39
	renouvellements	-	-	71	-	11	194	-	-	125	-	-	168	-	0	19	-	-	-
	personnes en contrat au 31-12	-	114	864	-	146	492	-	(*)	(*)	-	103	398	-	465	926	-	-	34

(*) : chiffres non consolidés

Sources : conseils généraux, ANPE

Au final, la position des départements oscille entre scepticisme et engagement, mais tous s'accordent à souhaiter une stabilisation des dispositifs d'intervention en ce domaine.

Le bilan que l'on peut tirer de leur mise en œuvre est par conséquent contrasté :

- le recours au CI-RMA a incité les conseils généraux à développer des partenariats avec les entreprises à travers les organismes consulaires, les organisations professionnelles voire la mise en place, comme dans le Rhône, de démarches ciblées susceptibles d'accueillir les bénéficiaires du RMI (BTP, hôtellerie, grande distribution) ;
- toutefois, même si le recul est insuffisant pour apprécier leur efficacité, les contrats aidés sont un levier encore limité pour les politiques d'insertion.

Il est indéniable en tout cas que leurs conditions de réussite, pour les CI-RMA en particulier, passent autant par un accompagnement des bénéficiaires au sein de l'entreprise que par un soutien direct à cette dernière pour créer les conditions de mise en œuvre de cet accompagnement. La démarche expérimentale TTEMM (« Transmettre et Travailler en Meurthe-et-Moselle ») conduite dans ce département mérite, de ce point de vue, une attention particulière.

1.3.5.3 Un partenariat avec le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) qui se heurte à certaines contraintes

En ce qu'il constitue une première étape vers la remise à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées, le secteur de l'IAE demeure un levier important pour la politique d'insertion, avec toutefois des particularités selon les départements.

Dans le Morbihan, ce secteur est largement porté par les communes et intercommunalités, plutôt que par des associations. En Seine-Saint-Denis, l'offre d'IAE s'est développée récemment. Elle apparaît insuffisante et inégalement répartie sur le territoire. Cette inadéquation quantitative est également une caractéristique de l'Eure où elle se double d'une inadéquation qualitative.

L'évaluation réalisée dans ce département rend assez bien compte des difficultés auxquelles se trouve aujourd'hui confronté le secteur de l'IAE :

- des secteurs d'activités peu diversifiés ;
- des filières d'insertion souvent mal connectées à l'emploi ;
- des résultats modestes en terme de sortie vers l'emploi, particulièrement pour les ateliers d'insertion ;

- des porteurs de projet insuffisamment professionnalisés et des structures fragiles ;
- une difficulté à faire émerger de nouveaux opérateurs.

Pour ces raisons, l'IAE fait l'objet d'une attention importante de la part de la plupart des départements rencontrés et constitue un champ privilégié de partenariat avec l'Etat. Ce partenariat se manifeste dans certains départements (Rhône, Meurthe-et-Moselle) par des réunions mensuelles du CDIAE.

Plusieurs initiatives méritent d'être mentionnées :

- un travail conjoint Etat / conseil général pour améliorer les outils d'évaluation, faciliter l'instruction des demandes de financement et le suivi des structures : élaboration, dans l'Eure, d'un dossier unique de subvention pour les ateliers et chantiers d'insertion ;
- une diversification des secteurs d'activités : dans le Rhône, ont été mis en place, à l'initiative du département, divers dispositifs alliant insertion et utilité sociale (les « brigades vertes » et les « brigades rivières » pour l'entretien des espaces verts ; les « brigades blanches » qui interviennent sur la rénovation des logements ; les AMIS ou le dispositif PRESENCE qui effectuent des missions de médiation et de sécurisation dans les transports en commun) ;
- un appui aux structures de l'IAE : en Meurthe-et-Moselle, cet appui se concrétise d'une part, par la mise en œuvre d'actions de professionnalisation (mise en place en 2006 avec l'AFPA d'une plate-forme de professionnalisation et de formation des personnels encadrant du secteur de l'IAE) ; d'autre part, par un appui financier supplémentaire aux structures sous la forme d'une dotation de roulement pour leur permettre d'amortir les retards dans le versement des subvention.

Pour 2007, le conseil général a prévu d'assortir ces aides d'une aide au « haut de bilan » des chantiers d'insertion. Celle-ci se présentera comme une sorte d'avance remboursable, visant à conforter l'équilibre financier des structures.

- une meilleure articulation de l'IAE avec les besoins du marché du travail : l'expérimentation engagée par le département de l'Eure dans l'unité territoriale d'action sociale (UTAS) de Vernon mérite d'être soulignée.

Elle vise à mettre en place un parcours en alternance au bénéfice d'allocataires RMI travaillant en atelier ou chantier d'insertion (ACI) afin de les conduire vers un emploi durable en entreprise. Pour réaliser sa période d'alternance, le salarié en insertion sera mis à disposition d'une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI). Son contrat d'avenir auprès de l'ACI sera donc suspendu pour une durée correspondante. Il sera, durant ce temps, rémunéré par l'ETTI et maintenu dans le dispositif RMI.

Le développement et la structuration du secteur de l'IAE représentent des enjeux importants car ils conditionnent la pérennité de ce secteur comme outil de la politique d'insertion. Les difficultés de l'IAE peuvent également constituer une limite à la systématisation des clauses d'insertion dans les marchés publics.

1.3.5.4 Une adaptation encore insuffisante des programmes régionaux de formation

- L'offre des conseils régionaux à destination des bénéficiaires du RMI est généralement jugée insuffisante par les conseils généraux et les autres acteurs de l'insertion.

Ainsi que l'avait développé le rapport de l'IGAS de 2006 sur l'évaluation de la décentralisation du RMI, les conseils généraux se sont trouvés confrontés en 2004 à une insuffisance en matière de formation professionnelle continue tenant à la disparition des

stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'entreprise (SAE) ainsi qu'à l'appropriation progressive par les conseils régionaux de leurs nouvelles compétences en matière de formation des demandeurs d'emploi adultes.

Si la compétence des conseils régionaux est générale et concerne les adultes à la recherche d'un emploi dont les bénéficiaires du RMI font partie, les conseils généraux soulignent que l'offre de formation est encore insuffisamment adaptée aux besoins de ceux-ci et que la prise en charge des coûts pédagogiques et de rémunération des publics demeure un point d'achoppement.

Le nombre de bénéficiaires du RMI inscrits dans les programmes de formation des régions est par conséquent très limité (il est estimé par exemple à 2% Meurthe-et-Moselle).

Pour combler le fossé existant entre le niveau de qualification de ces publics et les besoins des entreprises, certains départements se sont investis dans la formation. En Seine-Saint-Denis, près de 7 M€ par an sont consacrés soit au financement d'actions collectives de formation définies dans le cadre d'un appel à projet annuel, soit à l'accès individuel à la formation des bénéficiaires du RMI qui souhaitent entreprendre des formations qualifiantes qui ne figurent ni dans le programme départemental de formation, ni dans les programmes pris en charge par la région.

Des partenariats entre départements et régions tendent cependant à se développer, même si ils peinent encore à se formaliser :

- l'actualisation des schémas des formations a été l'occasion pour les régions de solliciter l'avis des départements ;
- des initiatives conjointes ont été menées par les conseils généraux d'une même région à l'égard du conseil régional afin d'ouvrir le programme régional de formation au public RMI. C'est le cas en Rhône-Alpes et en Bretagne.

Certaines inflexions voient le jour.

En Meurthe-et-Moselle, une convention récemment signée avec la région prévoit que les bénéficiaires du RMI seront éligibles aux programmes régionaux de formation. Des parcours spécifiques de formation pourront, par ailleurs, être élaborés en fonction des besoins locaux. Dans le Rhône, les négociations en cours avec la région pourraient conduire à une solution équilibrée, laissant à la charge du conseil général, à travers le maintien du bénéfice de l'allocation RMI, les actions non qualifiantes de courte durée. Pour les formations qualifiantes, en revanche, les bénéficiaires auraient le statut de stagiaires de la formation professionnelle et seraient rémunérées à ce titre par la région.

Dans l'Eure, où la région a déjà mis en place une aide à la formation des personnes en contrat d'avenir, on note un début d'adaptation de l'offre régionale avec le projet de création avec l'AFPA d'une plate-forme de formation spécifique sur les marchés en tension destinée aux publics éloignés de l'emploi. Ce projet est financé partiellement dans le cadre du contrat de projet Etat-région (CPER).

La question du partage du poids financier reste cependant centrale et constitue le principal écueil.

1.3.5.5 Une mobilisation encore limitée des entreprises en faveur de l'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI

La mobilisation de l'emploi « ordinaire » est un objectif partagé par les conseils généraux qui tendent à développer des initiatives en direction des entreprises. Plusieurs types d'intervention peuvent être relevés :

- le recours à la clause d'insertion dans les marchés publics : l'initiative du conseil général de Meurthe-et-Moselle dans ce domaine mérite d'être soulignée. Il s'est attaché, en effet, non seulement à intégrer de telles clauses dans certains de ses marchés, mais à encourager d'autres maîtres d'ouvrage publics à suivre cet exemple en leur offrant un appui technique (guide de mise en œuvre des clauses d'insertion, conseils juridiques apportés par le service juridique du département). Le département de Meurthe-et-Moselle n'exclut pas dans un second temps de rendre obligatoire le recours aux clauses d'insertion à travers ses conventions de partenariat avec les autres collectivités locales ;
- la prospection des offres d'emploi : ce rôle est dévolu en Meurthe-et-Moselle au comité d'aménagement, de promotion et d'expansion de Meurthe-et-Moselle (CAPEMM), mais est directement assuré par les services du département dans d'autres cas (Morbihan, Rhône) en lien avec la mise en œuvre du CI-RMA ;
- le partenariat avec les entreprises : il peut prendre plusieurs formes (« chartes pour les entreprises » en Seine-Saint-Denis intégrant des objectifs de recrutement direct ou de mise en place de parcours d'accès à l'emploi en particulier pour les personnes les plus éloignées de l'emploi ; « parcours découverte » au sein de l'entreprise et de parrainage, dans l'Eure, en faveur de publics en insertion...).

1.3.5.6 Des mécanismes d'intéressement récents, complexes et dont les effets en terme d'insertion sont difficiles à mesurer

Il est trop tôt pour mesurer l'impact, en termes de retour à l'emploi, du nouveau système d'intéressement, mis en place par la loi du 23 mars 2006. Cet impact sera d'autant plus difficile à apprécier que, sans en attendre le bilan, certains départements s'engagent dans l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA).

En revanche, les CAF soulignent la complexité d'un dispositif difficile à appliquer s'agissant de populations qui peuvent alterner périodes d'activité et périodes de RMI, en nombre d'heures variable.

1.4 L'articulation générale des procédures de gestion est susceptible de progrès

La diversité des partenaires de la gestion du RMI, malgré la responsabilité principale du conseil général, pose des problèmes au regard des modes d'organisation, des délais de traitement, des systèmes d'information et du rôle de l'Etat.

1.4.1 Des modes d'organisation entre partenaires de la gestion du RMI hétérogènes

Les modes d'organisation entre partenaires de la gestion du RMI sont le fruit de l'histoire local et ont un impact sur la gestion. Divers modèles existent.

Les fonctions sont parfois séparées :

- l'instruction est faite essentiellement par les CCAS ;
- la gestion de l'allocation principalement par les organismes payeurs ;
- la coordination par le conseil général avec le concours du CDI et des CLI ;
- l'insertion par des organismes prestataires.

Les fonctions sont parfois assez intégrées :

- une large part de l'instruction est assurée par le service social du conseil général ou par la CAF ;
- la gestion de l'allocation est en partie assurée par le conseil général qui délègue peu ;
- l'insertion est étroitement suivie par les services du conseil général grâce à des référents qui relèvent de lui, seules les actions d'insertion professionnelle étant déléguées à des organismes prestataires.

Le plus souvent, les conseils généraux retiennent en matière d'organisation des formules intermédiaires, privilégiant l'intégration d'une partie seulement du dispositif. C'est le cas par exemple dans l'Hérault et les Bouches-du-Rhône, où les CAF jouent le rôle d'organismes instructeurs, renforçant de ce fait le lien entre instruction administrative et paiement de l'allocation.

Il n'est pas évident d'apprécier les mérites respectifs de ces divers modèles, qui ont, tous, des avantages et des inconvénients, qui peuvent d'ailleurs varier selon les systèmes de liaison mis en place et la territorialisation plus ou moins grande des divers services et organismes prestataires. Une tendance assez nette se dessine vers une organisation territoriale des divers services et organismes : elle est naturelle pour les CCAS, mais elle est souvent nouvelle pour les services des conseils généraux et des CAF. La délégation donnée aux CLI est plus ou moins grande, les conseils généraux se partageant entre une gestion des actions d'insertion centralisée ou déconcentrée sur les CLI. Les CAF tendent à développer des unités territoriales d'accueil et de liquidation des prestations.

La mise en place, encore expérimentale, de plates-formes territoriales communes aux divers partenaires, en particulier les services du conseil général et les CAF, paraît intéressante.

1.4.2 Des délais de traitement globalement mal suivis

La mesure des délais de traitement, si elle a fait l'objet d'efforts en particulier au niveau des organismes payeurs, reste imparfaite.

Ces derniers ont, dans le cadre de leur convention nationale d'objectif et de gestion (COG), fixé une priorité de traitement pour les demandes de minima sociaux. La COG de la CNAF prévoit un indicateur de traitement des dossiers, prévoyant que 100% des demandes de minima sociaux doivent être traitées en fin de COG pour 100% des CAF dans un délai de moins de 10 jours. Le mode de décompte de ce délai rend l'objectif relativement aisé à atteindre dans la plupart des CAF, le point de départ du délai étant généralement celui d'un dossier complet. Si le traitement est interrompu dans l'attente de pièces de la part de l'organisme instructeur ou de l'allocataire, le délai repart à compter du retour des pièces.

Il n'y a pas d'indicateur global de traitement de l'arrivée du dossier à la CAF à la mise en paiement. Il n'y a pas non plus d'indicateur pour mesurer le délai du dépôt de la demande dans un organisme instructeur à la mise en paiement. Il n'a pas été rencontré de conseil

général ayant demandé à la CAF un suivi des délais des organismes instructeurs et aucune des CAF visitées ne disposait d'un instrument de suivi à cet égard.

Toutefois, les délais dans certains départements ont pu conduire à une révision des procédures. C'est ainsi que, depuis 2004, les CAF du département de l'Hérault peuvent assurer l'instruction administrative et que, compte tenu de la rapidité de leurs délais et du service rendu, 80% des demandeurs s'adressent directement aux CAF plutôt qu'aux CCAS.

Par ailleurs, au niveau des décisions que les conseils généraux n'ont pas déléguées, il a été observé dans certains départements des délais qui peuvent être de plusieurs mois en ce qui concerne par exemple les décisions relatives aux travailleurs indépendants ou les remises de dettes, sans que la CAF n'établisse de décomptes de ces délais de traitement à l'attention du président du conseil général.

1.4.3 Des systèmes d'information trop peu articulés ou développés

La gestion des diverses phases de la procédure (instruction administrative, allocation et insertion) se caractérise, en règle générale, par l'absence d'informatisation des acteurs en charge de l'instruction et de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI, ainsi que par la coexistence de systèmes d'information différents. Les CAF et les caisses de MSA disposent d'un logiciel unique, respectivement CRISTAL et AGORA. Les départements s'appuient, quant à eux, soit sur des logiciels développés en interne, soit sur des produits élaborés par quatre principaux éditeurs¹².

Le tableau suivant récapitule pour chacun des acteurs les conditions de traitement des dossiers et les modalités d'échange de données.

¹² Il s'agit de JBS Implicit (IAS), Info-DB (PERCEAVAL), GFI (avec ANIS et IODAS) SYRUS (GENEPI et GENESIS).

Tableau 10 : modes de gestion des différentes phases de la procédure

Organismes chargés de la gestion des diverses phases de la procédure	Système d'information	Saisie et modalités			Observations
		Saisie des données	Transmission papier	Echanges dématérialisés	
Services instructeurs (SI)	situation générale : néant	-néant	- demande d'allocation à la CAF et la MSA (formulaire cerfa) - fiche de liaison au CG et/ou à la CLI	-néant	Accès ouvert à CAFPRO sur habilitation (en consultation)
	Cas particuliers, généralement circonscrits au service social départemental : accès au système d'information du CG	- en consultation - saisie partielle de données		- Intégration de données partielles dans le système d'information du CG	
CAF	CRISTAL et CAFPRO	- scannérisation de la demande d'allocation - saisie du dossier dans CRISTAL	- notification de l'ouverture des droits (copie CG, CLI, SI)	- transferts mensuels informatisés qui actualisent le système d'information du CG	
MSA	AGORA	- saisie du dossier	- notification de l'ouverture des droits (copie CG, CLI, SI)	- néant	
Conseil général (CG) et CLI	Systèmes d'information ABC, GESCLI, ANIS / IODAS, GENEPI, PERCEAVAL	- saisie du dossier	- échanges avec OP et référents	- néant	Accès ouvert à CAFPRO sur habilitation (en consultation)
Référénts	- néant sauf pour certains référents du service social départemental	- néant	- échanges avec CLI, CG	- néant	Accès ouvert à CAFPRO sur habilitation (en consultation)

Les modes de gestion du dispositif RMI synthétisés ci-dessus font ressortir des difficultés de deux ordres :

- une gestion papier encore excessive, tenant à l'absence d'informatisation de certaines étapes de la procédure ;
- une interopérabilité partielle des systèmes d'information, qui nuit à la qualité des échanges de données entre les différents acteurs.

La communication entre les systèmes des CAF et des conseils généraux présente, dans l'ensemble des départements rencontrés, des difficultés persistantes lors des transferts automatisés mensuels à partir du serveur de la caisse. Selon les conseils généraux, la présence résiduelle de certaines anomalies entre les champs de données des deux systèmes implique d'effectuer des saisies manuelles complémentaires. Par ailleurs, la périodicité mensuelle de cette actualisation est considérée par les départements comme insuffisante pour assurer un suivi optimal des bénéficiaires.

Au-delà de ces difficultés entre les gestionnaires du dispositif RMI, se pose la question des échanges de ceux-ci avec des organismes tiers, dans un souci de mutualisation de l'information disponible et de lutte contre la fraude. Si des échanges existent, notamment entre la CAF et différentes institutions (ASSEDIC, CNAM, CNASEA, administration fiscale), leur fréquence est au mieux mensuelle. Toutefois, un accès en temps réel aux bases des ASSEDIC est possible.

Enfin, la dispersion de l'information ne permet pas de répondre complètement aux besoins accrus de pilotage des conseils généraux. Les CAF ont réalisé d'importants efforts de

traitement des données et de production de tableaux de bords adaptés aux situations locales ; elles n'en restent pas moins soumises aux contraintes inhérentes à CRISTAL, dont la finalité première est la gestion d'une allocation.

Les systèmes d'information, qui ont parfois cristallisé de nombreuses incompréhensions entre conseils généraux et organismes payeurs, font l'objet de réflexions dont certaines pourraient déboucher, à court terme, sur des améliorations significatives.

Au niveau de l'instruction, le développement de l'outil @IRMI, porté par la CNAF et expérimenté sur quatre sites, vise à supprimer les échanges papier et à mieux articuler les différentes phases de la procédure. Ce projet a vocation à être déployé non seulement au sein du réseau CNAF mais aussi dans les autres services instructeurs. Il permettra de dématérialiser l'instruction des demandes de RMI, de les relier à la liquidation des droits, grâce à une intégration complète entre les deux outils @IRMI et CRISTAL, et d'amorcer un processus d'insertion avec un module de profilage des allocataires.

La régularité et la fluidité des échanges devraient par ailleurs s'accroître dans le cadre d'un nouveau système d'échanges des données en flux, en cours d'élaboration, qui actualiserait les bases de données dès la survenance de certains faits générateurs prédéfinis. Cette évolution suppose toutefois une mise à niveau des logiciels de certains départements.

Parallèlement, un portail sécurisé de la CNAF, qui devrait être expérimenté avant la fin de l'année avec quelques conseils généraux, mettra à la disposition de deux-ci des données de gestion (nominatives) et de pilotage (statistiques) utiles pour la gestion du dispositif.

De plus, la création à la fin de l'année 2007 du répertoire national des allocataires à partir de l'identifiant INSEE (NIR) contribuera au renforcement du contrôle des droits aux prestations et facilitera les recoupements de données en temps réel avec les autres organismes sociaux.

1.4.4 Un rôle restreint de l'Etat

La fonction de décision d'attribution de l'allocation a été transférée en 2003 de l'Etat au conseil général. Les services de l'Etat, en particulier les DDASS qui étaient généralement chargés de suivre le RMI, sauf lorsque le préfet avait constitué sa propre cellule, se sont, dès lors, désintéressés de cette gestion, n'allant parfois même plus dans les instances dont ils sont membres comme le CDI. Leur charge de travail les a amenés à redéployer leur activité vers d'autres priorités. Les DDTEFP sont apparues, à travers le suivi des PLIE et des contrats aidés, aujourd'hui souvent plus présentes que les DDASS. L'aspect insertion par la santé des bénéficiaires du RMI est apparu insuffisamment pris en compte, notamment du fait de ce manque de liaison en la matière entre le conseil général et la DDASS, alors que les questions de santé sont un important facteur de recours et de maintien dans le RMI, notamment les addictions et les maladies mentales.

Les services déconcentrés du Ministère chargé de l'action sociale n'interviennent par ailleurs pas en matière de contrôle et d'évaluation. Les préfetures ne les sollicitent pas dans le cadre du contrôle de légalité et aucune attribution propre de contrôle et d'évaluation ne leur a été confiée à cet égard, comme c'est le cas pour le contrôle des organismes de sécurité sociale, dont les CAF, et des établissements sanitaires ou médico-sociaux.

L'Etat est principalement, au niveau de la gestion du RMI, impliqué aujourd'hui dans le contrôle contentieux à travers les juridictions que sont les commissions départementales d'aide sociale (CDAS) et la commission centrale d'aide sociale (CCAS). La DDASS assure le secrétariat de la CDAS. Ce contentieux, qui relève, à la fois, d'un président, magistrat, et d'un secrétariat assuré par la DDASS, est inégalement géré. Les délais de traitement des instances sont très variables selon les départements. Certaines CDAS sont embolisées par des recours contre des décisions relatives aux remises de dettes, dont la majeure partie ne relèvent pas d'un traitement par une juridiction, faute de motivation juridique. Il n'existe pas généralement de recours préalable amiable. La coexistence du contentieux de l'aide sociale qui relève de la juridiction administrative et du contentieux de la sécurité sociale qui relève de la juridiction judiciaire est une source de complexité inutile pour des bénéficiaires, dont les contentieux peuvent être intriqués entre ces deux ordres de juridiction.

1.4.5 Des expérimentations engagées

L'article 142 de la loi de finances pour 2007 et l'article 52 de la loi du 5 mars 2007 ouvrent la possibilité, aux départements qui le souhaitent, d'expérimenter, pour une durée de trois ans, des conditions complémentaires d'incitations financières au retour à l'emploi pour les bénéficiaires du RMI. La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat étend le champ de ces expérimentations aux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API).

Deux des départements rencontrés – la Meurthe-et-Moselle et l'Eure – ont décidé de s'engager dans des expérimentations visant, d'une part, à garantir un revenu aux bénéficiaires du RMI quelles que soient leurs conditions de retour à l'emploi ; d'autre part, à améliorer et à accélérer le processus d'insertion.

1.4.5.1 L'expérimentation d'un revenu de solidarité active (RSA)

Les dispositions précitées permettent aux départements qui le souhaitent de compléter, à titre expérimental, les mesures d'intéressement contenues dans la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi.

L'Eure et la Meurthe-et-Moselle ont souhaité s'engager dans l'expérimentation d'un revenu de solidarité active (RSA), selon des modalités différentes :

- le nombre d'heures travaillées permettant d'atteindre le seuil de pauvreté, fixé à 60% du revenu médian, ainsi que les modalités de prise en compte de la composition familiale, ne sont pas les mêmes ;
- dans l'un des deux départements rencontrés, le volet financier de l'expérimentation se double d'un important dispositif d'accompagnement des bénéficiaires.

Dans la mesure où elles sont encore en phase de lancement, ces expérimentations ne peuvent pas encore faire l'objet d'une évaluation complète. Celle-ci devra toutefois permettre de mesurer précisément les risques d'effets de seuil induits par de tels dispositifs, notamment par rapport aux bénéficiaires d'autres minima sociaux et aux travailleurs pauvres non pris en charge dans le cadre des minima.

1.4.5.2 Les expérimentations visant à améliorer le processus d'insertion

Dans le cadre de ces expérimentations, plusieurs objectifs sont poursuivis :

- l'amélioration de l'accès aux droits et l'accélération du processus d'insertion, à travers la plate-forme unique d'accueil de Pont-Audemer (Eure) : cette plate-forme, qui fonctionne depuis le mois de février, permet de procéder en un même lieu et sur une même journée à l'instruction de la demande de RMI, à la liquidation du droit et à l'amorce d'un processus d'insertion formalisé par l'élaboration du contrat. Elle garantit une entrée immédiate dans le processus d'insertion dès l'ouverture des droits, conforme à l'esprit qui a présidé à la création du RMI ;
- l'orientation des contrats aidés vers l'emploi durable : deux dispositifs sont expérimentés, ou sur le point de l'être, à cet effet.

Le dispositif TTEMM (Transmettre et Travailler en Meurthe-et-Moselle), déjà opérationnel, n'est pas à proprement parler un nouveau contrat mais vise une évolution qualitative des contrats existants (CAV et CI-RMA). Il prévoit notamment la mobilisation de financements pour des actions d'accompagnement, de formation et de tutorat mises en œuvre en faveur des titulaires des contrats.

Une autre expérimentation envisagée dans l'Eure (cf. 1.3.5.2.) vise quant à elle à proposer au bénéficiaire d'un contrat d'avenir en atelier ou chantier d'insertion (ACI) un contrat en Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) comme un tremplin vers l'emploi durable en entreprise. L'originalité de ce dispositif tient à l'articulation entre différentes formes de contrats.

Alors que d'autres départements sont, par ailleurs, sur le point de s'engager dans l'expérimentation du contrat unique, l'ensemble de ces initiatives mérite un suivi attentif et une évaluation rigoureuse. Elles sont en effet porteuses de renouvellement pour les politiques d'insertion et témoignent en même temps de la capacité d'innovation de conseils généraux qui se sont pleinement saisis de leur compétence d'insertion.

Deuxième partie : Propositions

Le constat fait dans les six départements analysés, enrichi d'échanges avec le niveau national et d'autres expériences comme celles des Bouches-du-Rhône et de l'Hérault, amène la mission à formuler une série de propositions d'améliorations visant à :

- mettre davantage la population vulnérable, destinataire du RMI, au centre du dispositif ;
- renforcer le pilotage, la coordination et la modernisation de la gestion du RMI par ses divers partenaires, sous l'égide du conseil général ;
- améliorer les pratiques en matière d'insertion ;
- étudier, expérimenter et évaluer en liaison avec les travaux sur le revenu de solidarité active ;
- adapter les relations avec l'Etat et l'organisation du contentieux.

Les propositions formulées sont pour la plupart, soit la résultante de bonnes pratiques de conseils généraux ou de caisses d'allocations familiales, soit des remèdes à des difficultés constatées, soit des suggestions des acteurs locaux.

2.1 Mettre davantage la population vulnérable, destinataire du RMI, au centre du dispositif

La population vulnérable, destinataire du RMI, peut être mieux mise au centre du dispositif, en facilitant l'accès aux droits et l'information des usagers, en renforçant le droit et devoir d'insertion et en renforçant les contrôles.

2.1.1 Faciliter l'accès aux droits et l'information des usagers

La mission préconise de :

1. Organiser un suivi des différents délais de gestion et accélérer les traitements lorsqu'ils sont trop longs.

Il s'agit tout d'abord de confier aux CAF la gestion d'indicateurs de délais permettant de suivre le délai de traitement globalement et par partenaire, du dépôt d'une demande à la mise en paiement, tant au niveau de la demande initiale que des contestations éventuelles ou demandes de remises de dettes.

En cas de délais trop longs, il conviendra d'envisager les mesures permettant leur réduction, ce qui est apparu nécessaire au regard des pratiques de certains CCAS, ou des décisions de certains conseils généraux relatives à l'ouverture de droits pour les travailleurs indépendants ou à des remises de dettes consécutives à des indus.

2. Garantir effectivement à l'utilisateur le libre choix du service instructeur, conformément aux textes.

La mise en place de services intégrés, comme on le verra dans les recommandations relatives aux expérimentations, est tout à fait intéressante. Elle ne doit, toutefois, pas supprimer la

liberté de choix prévue pour les demandeurs au regard du dépôt de la demande de RMI. Toutefois, l'organisme instructeur a la possibilité de travailler avec une autre institution, comme une plate-forme commune, ce que permettent les textes qui prévoient que « *lorsque la demande n'est pas formulée directement auprès d'eux, les organismes payeurs et les services départementaux en charge de l'action sociale apportent leur concours à l'instruction administrative* » (article L. 262-15 du code de l'action sociale et des familles).

3. Se conformer à la stricte application de la législation et de la réglementation en vigueur.

Les pratiques relevées dans certains départements, qui, par exemple, n'examinent pas, au cas par cas, le critère de précarité, figurant à l'article L 262-41 du CASF, en cas de demande de remises de dette, exigent, lorsqu'il y a lieu, une vigilance des services de l'Etat.

Des clarifications juridiques sont apparues nécessaires sur certains points notamment pour donner priorité à l'allocation simple aux personnes âgées de l'aide sociale de l'Etat sur le revenu minimum d'insertion, en ce qui concerne les personnes âgées de plus de 65 ans qui n'ont pas droit à une pension d'assurance vieillesse, ni à l'allocation spéciale versée par de la caisse des dépôts et consignations.

En outre, certains conseils généraux sont tentés de renforcer un contrôle *a priori* avant l'ouverture même du droit. Il est indispensable à cet égard de traiter également tous les usagers et de demander partout les mêmes pièces justificatives. Si un conseil général estime nécessaire d'en ajouter par rapport aux textes réglementaires, il doit demander la modification des textes pour le prévoir. Un texte réglementaire pourra éventuellement prévoir une phase d'expérimentation avant de généraliser une nouvelle pièce justificative, surtout si elle alourdit la charge de la preuve pour des demandeurs vulnérables.

4. Prendre un texte pour ouvrir automatiquement le droit à la CMU complémentaire par la CPAM, en cas d'absence de choix d'un organisme complémentaire dans le délai d'un mois.

Le dispositif actuel laisse en dehors de leur droit à la CMU complémentaire un pourcentage non négligeable de bénéficiaires du RMI, qui n'effectuent pas la démarche volontaire nécessaire, même si la CPAM les y invite.

Il est donc préconisé, à défaut d'option dans un délai d'un mois courant à compter de l'envoi de son formulaire par la CPAM, l'affiliation automatique à la CMU complémentaire de la CPAM, des allocataires n'ayant pas retourné une option pour une autre institution d'assurance.

5. Fixer un délai précis pour le retour de la déclaration trimestrielle de ressources et mettre en place une relance préalable dans le cas de suppression de la procédure de maintien de droit.

L'obligation de l'allocataire doit être définie de manière plus claire qu'elle ne l'est par les formulaires actuels et une relance avant suspension de ses droits est extrêmement souhaitable.

2.1.2 Renforcer le droit et le devoir d'insertion

6. Généraliser les contrats d'insertion, en respectant les délais prévus par la loi.

La mise en œuvre des contrats d'insertion, si elle s'est améliorée dans beaucoup de départements, reste néanmoins encore parfois insuffisante. Une généralisation des contrats d'insertion dans le délai légal de trois mois prévu par le législateur doit donc être effectivement mise en œuvre dans tous les départements. Cette disposition doit également couvrir les allocataires déjà présents dans le dispositif et non titulaires d'un contrat d'insertion.

7. Faire des contrats un véritable outil d'insertion adapté à la situation des intéressés.

Les contrats doivent offrir des formes d'insertion effectives et donner lieu à une construction permettant un parcours d'insertion précis et adapté à chacun des demandeurs, notamment par sa durée, et aux réalités locales.

8. Offrir un véritable référent aux allocataires.

Le référent est chargé d'élaborer le contrat d'insertion avec l'allocataire et de coordonner la mise en œuvre de ses différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires (article L. 262-37 du CASF).

Il doit être à même d'assurer un suivi effectif, si possible en cours de contrat, et en tous cas au renouvellement de celui-ci.

9. Permettre la mise en place de sanctions suffisamment rapides.

Pour les quelques allocataires qui refusent explicitement de s'engager dans une démarche d'insertion, en ne venant pas aux réunions de préparation du contrat d'insertion, en refusant un contrat ou en ne le respectant pas, des sanctions plus rapides devraient pouvoir intervenir, après examen de la CLI, avec une suspension immédiate par le délégué du Président du conseil général du paiement de l'allocation, sans attendre notamment l'expiration du délai de trois mois après la mise en paiement, prévu par les textes.

Il conviendra toutefois que la CLI s'assure bien que l'intéressé a eu connaissance de la date de la réunion, que le contrat éventuellement refusé a été négocié avec lui et était adapté à sa situation ou que le non respect était bien de la responsabilité de l'allocataire et non justifié par une maladie ou des éléments extérieurs. L'intéressé devra être mis en mesure de faire connaître ses observations.

Le texte législatif serait donc à rectifier en conséquence en prévoyant un délai de trois mois « au plus » pour l'établissement du contrat d'insertion. Les processus de suspension mériteraient d'être effectivement mis en œuvre dans certains départements et accélérés dans d'autres pour sanctionner effectivement les bénéficiaires de mauvaise foi.

Après sanction, un délai minimum pourrait être exigé pour ouvrir à nouveau le droit au RMI, à partir de l'établissement d'un nouveau contrat.

10. Développer, le cas échéant, des incitations précises dans les contrats d'insertion à des soins médicaux, en liaison avec les DDASS et les Groupements régionaux de santé publique.

Une part des bénéficiaires du RMI est victime d'addictions ou de maladies mentales et méconnaît ou refuse les soins nécessaires. Un travail paraît indispensable pour étudier les actions d'insertion par la santé susceptibles d'être inscrites dans les contrats d'insertion, dans le respect des droits individuels des bénéficiaires. Une action concertée de l'Etat et des conseils généraux paraît utile à cet égard.

2.1.3 Améliorer les contrôles

11. Elaborer un plan de contrôle concerté.

La convention-type entre les CAF et les conseils généraux prévoit l'élaboration d'un plan de contrôle concerté. La mission a toutefois constaté l'absence d'intérêt de plusieurs conseils généraux, qui déplorent par ailleurs les abus en la matière.

Au moins une rencontre annuelle entre les organismes payeurs et le conseil général sur le thème du contrôle et de la lutte contre la fraude paraît donc nécessaire.

12. Lancer des opérations de recontact.

L'intérêt des opérations de recontact menées par un certain nombre de départements à l'égard de bénéficiaires du RMI, qui ont permis d'offrir une insertion à des bénéficiaires anciens et « oubliés » du RMI ainsi que d'épurer les fichiers, devrait conduire à les développer, jusqu'à ce qu'un suivi généralisé par un référent soit effectivement en place. Cette proposition avait été formulée par la mission de l'IGAS de 2006.

13. Permettre des contrôles inopinés sur place dans les cas les justifiant.

La CAF ne doit pas s'interdire des contrôles inopinés lorsqu'ils sont utiles. Il s'agit cependant de définir les cas où cette forme d'intervention paraît utile. La proposition de la mission IGAS de 2006 devrait donc être mise en œuvre par la CNAF.

14. Renforcer la politique anti-fraude.

En liaison avec la politique de contrôle, la politique anti-fraude mérite d'être encore développée.

La mission 2006 de l'IGAS avait préconisé d'associer les conseils généraux et les organismes payeurs aux instances départementales de lutte contre le travail illégal (COLTI).

Il conviendrait également de mettre au point les liaisons informatisées utiles avec les URSSAF, que certaines CAF avaient essayé d'organiser, mais ont abandonné en l'absence d'autorisation de la CNIL.

Des liaisons internationales pour vérifier les revenus et capitaux des ressortissants communautaires et étrangers, lorsque existe un doute sérieux sur la vraisemblance des déclarations, mériteraient d'être mises au point dans le cadre communautaire.

Les procédures informatisées de connaissance des revenus et de subrogation pour prévenir les indus (administration fiscale, URSSAF, organismes de protection sociale...) doivent continuer à être développées et surveillées pour éviter des indus ou des ruptures de droit générant des rappels.

Les personnels doivent être formés aux méthodes professionnelles de détection des fraudes et disposer des outils informatiques utiles.

Les pénalités administratives, instituées par le législateur, doivent être mises en œuvre dans les cas où elles sont appropriées.

Le conseil général et la CAF doivent organiser conjointement la saisine du Procureur de la République, le suivi et la publicité des sanctions des tribunaux.

2.2. Renforcer le pilotage, la coordination et la modernisation de la gestion du RMI par ses divers partenaires, sous l'égide du conseil général

2.2.1 Etablir un véritable PDI

15. Etablir un véritable PDI pluriannuel.

Le programme départemental d'insertion doit, conformément à l'article L. 263-3 du code de l'action sociale et des familles, recenser les besoins de la population et l'offre locale d'insertion et planifier les actions d'insertion correspondantes. Cet objectif devrait conduire à en faire un document pluriannuel, même si son bilan et son évolution doivent être discutés chaque année, en même temps que le vote de la partie « insertion » du budget.

Cela permettrait d'articuler plus clairement un listing d'actions d'insertion que l'on trouve dans chaque département et un document d'analyse, d'orientation et d'objectifs inégalement présent.

16. Centrer l'activité du CDI autour du PDI.

Le PDI serait au centre de l'activité du conseil départemental d'insertion, qui doit être réuni au moins deux fois par an notamment pour émettre un avis sur le PDI et être informé de son exécution.

2.2.2. Moderniser les systèmes d'information

17. Moderniser et articuler les systèmes d'information des partenaires du RMI.

Les systèmes d'information, utilisés par les divers partenaires du RMI, doivent être modernisés pour assurer, si possible, des transmissions dématérialisées ainsi que des traitements articulés, et, à défaut, des droits d'accès et communication, de manière à permettre des liaisons rapides et efficaces entre les partenaires.

18. Mener à bonne fin le projet @IRMI et organiser sa généralisation.

Le projet actuellement expérimenté dans les Bouches-du-Rhône @IRMI devrait améliorer les liaisons entre organismes instructeurs, organismes payeurs du RMI et conseils généraux. Il conviendrait de poursuivre le projet pour qu'il mette au point en flux quotidien toutes les relations réciproques entre organismes payeurs et conseil général : décisions d'attribution, de suspension et de radiation, gestion des dettes et indus. Une extension mériterait d'être étudiée par les conseils généraux vers les organismes référents ou prestataires de l'insertion.

2.2.3 Développer les délégations encadrées par des directives : décisions d'attribution, remise de dettes

19. Elargir les délégations de décisions des CAF pour améliorer le service rendu aux usagers.

L'étendue des délégations de décisions des conseils généraux aux CAF reste variable et mériterait désormais d'être élargie pour assurer la rapidité des décisions. Les organismes payeurs, grâce à leur système d'information, sont généralement mieux à même de préparer la décision et peuvent la prendre dans le cadre de directives préparées les conseils généraux sur les cas qui soulèvent des problèmes d'appréciation ou de contrôle : seuls les quelques cas n'entrant pas dans le cadre réglementaire ou dans les orientations du conseil général seraient à lui transmettre pour décision.

20. Mettre en place un groupe de travail pour l'établissement d'un guide national de l'instruction et de l'ouverture des droits au RMI.

Dans cette perspective notamment, il pourrait être utile de 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, comme le proposait la mission de l'IGAS de 2006.

2.2.4 Normaliser les pratiques financières de manière à les clarifier

21. Clarifier l'instruction budgétaire et comptable M 52.

Afin de mieux mesurer et suivre l'effort d'insertion des départements, une clarification de l'instruction budgétaire et comptable M 52 apparaît indispensable.

Les précisions à opérer portent sur deux points :

- les dépenses de structure susceptibles d'être rattachées aux dépenses d'insertion qui doivent, pour les dépenses de personnels, être circonscrites aux rémunérations des agents participant à titre principal au processus d'insertion, à l'exclusion de ceux intervenant dans le cadre de l'instruction administrative mais aussi de la gestion de l'allocation ;
- la classification des dépenses liées aux contrats aidés : à l'instar de ce qui a été prévu pour le CI-RMA, une nomenclature propre au contrat d'avenir doit être créée ; à cette occasion, tant les dépenses d'activation du RMI relatives au CI-RMA qu'au contrat d'avenir devraient être prises en compte au titre des dépenses d'insertion.

Subsiste néanmoins une difficulté tenant à la liberté de choix laissée aux collectivités quant à la présentation et au vote de leur budget, soit par nature soit par fonction. Selon l'option retenue, les collectivités peuvent choisir d'isoler ou non les dépenses afférentes aux frais de personnel et de structure liés au RMI.

Dans ce contexte et pour répondre au besoin de séries homogènes permettant de comparer les efforts réalisés par les départements en matière d'insertion, la mission suggère de mettre en œuvre dans les meilleurs délais, soit la proposition émise dans le cadre du rapport précité de l'IGAS sur l'évaluation de la décentralisation du RMI en prévoyant l'établissement de l'équivalent d'un « jaune budgétaire » relatif à la politique d'insertion¹³ des bénéficiaires du RMI, soit un document financier permettant une présentation cohérente, articulée avec les comptes administratifs.

22. Assurer une neutralité de trésorerie conseil général – CAF.

Les conventions entre les conseils généraux et les CAF prévoient des modalités de trésorerie variables en ce qui concerne la date de remboursement des dépenses de RMI par le conseil général. Elle varie entre le 5 du mois, date de paiement des CAF aux allocataires, et la fin du mois, faisant supporter ou non une part variable du coût de trésorerie à la sécurité sociale. Une plus grande neutralité de trésorerie serait à rechercher.

23. Améliorer la connaissance statistique des indus par les CAF.

Les conseils généraux rencontrés ont déploré que la CAF ne puisse leur ventiler statistiquement les indus de RMI par motifs précis. Une adaptation du système de codage ou de requêtage serait souhaitable à cet égard.

24. Améliorer le recouvrement des indus.

La prévention des indus, notamment par des liaisons entre les systèmes d'information de la protection sociale et par des mécanismes de subrogation en cas de changement de situation et de mutation, devra rester la priorité et être encore renforcée par des accords entre les institutions nationales : les travaux en cours au niveau de la CNAF en matière d'échanges inter-organismes devront aboutir à des formules améliorées et connues du réseau.

Il conviendrait, par ailleurs, d'accélérer ou d'adapter le recouvrement des indus, lorsque cela s'avère possible, afin de limiter les montants d'indus et de faciliter leur recouvrement.

La délégation à la CAF de l'appréciation des remises de dettes, au moins de celles relatives à des indus sur des prestations qui se poursuivent, est de nature à favoriser un meilleur

¹³ Cf. Fiche thématique n°8 : Le pilotage du RMI depuis la loi du 18 décembre 2003

recouvrement. Le conseil général peut également déléguer les autres dossiers de remise. Une directive sur les modalités d'appréciation permet d'assurer un traitement égal et équitable, seuls les cas ne s'inscrivant pas dans ce cadre pouvant être transmis par la CAF au conseil général.

Il conviendrait de s'interroger sur le seuil minimal prévu par la réglementation de 77 € pour mettre en recouvrement les indus, alors que les indus sur les prestations restant en cours peuvent être recouvrées sans frais importants ; dans ce dernier cas, il semblerait possible de le ramener autour de 10 euros. Par ailleurs, les seuils de mise en recouvrement que pratiquent les conseils généraux sont très variables et généralement fixés à des montants élevés, qui ne distinguent pas le recouvrement amiable par émission d'un titre de recettes et le recouvrement forcé des comptables du Trésor qui génère des frais non négligeables.

Une réflexion des pouvoirs publics paraît également nécessaire pour permettre aux CAF de recouvrer des indus de RMI, non seulement sur les allocations de RMI restant à courir, mais également sur les autres prestations d'entretien qu'elles gèrent, même si elles relèvent d'autres fonds, comme celui des prestations familiales.

La proposition de la mission IGAS 2006 : « Entamer un dialogue tripartite sur la prévention et la gestion des indus (groupe de travail associant les conseils généraux et les organismes payeurs) » mériterait d'être mise en œuvre, en y associant aussi l'Etat (affaires sociales et comptabilité publique) pour assurer une gestion rapide et adaptée des indus et veiller à leur recouvrement, sans mettre en difficulté les personnes vulnérables, de bonne foi.

2.3 Améliorer les pratiques en matière d'insertion

2.3.1 Encadrer l'action des professionnels

25. Elaborer un guide du contrat d'insertion et assurer une coordination suffisante des référents, afin d'éviter une segmentation excessive.

L'accent mis par les départements, depuis 2003, sur la contractualisation, avec une priorité à l'insertion professionnelle, renforce les attentes vis-à-vis des professionnels de l'insertion. Certains départements ont développé des outils visant à mieux les aider dans leur mission (guide de l'insertion, grilles d'évaluation, guides d'entretien, formation...) qu'il conviendrait de développer.

Ces outils répondent également à une nécessité d'homogénéiser les pratiques, indispensable compte tenu de la multiplication des référents. Si cette dernière permet de mieux répondre aux différentes problématiques rencontrées au cours du parcours d'insertion, elle ne doit pas nuire à la cohérence de ce parcours. Il est recommandé par conséquent de veiller à une coordination suffisante et régulière des différents référents.

26. Améliorer la formation des référents initiale et continue.

La formation professionnelle des référents ne leur permet pas toujours de remplir cette fonction de manière satisfaisante. Un effort de formation initiale et continue est indispensable pour améliorer les compétences des professionnels référents, sans les spécialiser

excessivement, ce qui par une segmentation excessive des parcours proposés peut aller à l'encontre d'une insertion adaptée. Une part importante des allocataires ont besoin à la fois d'une insertion sociale et professionnelle, sans parler d'une action par la santé. Certains départements, en spécialisant trop les référents dans une de ses formes d'insertion, compromettent l'insertion effective et rapide des allocataires, qui se voient proposer un contrat trop spécialisé dans une forme d'insertion.

Il convient donc d'adapter les formations initiales des travailleurs sociaux pour les préparer à l'exercice de telles fonctions ainsi que d'organiser des formations continues à ces fonctions, complétant les formations initiales déjà reçues par les référents sur les formes d'insertion qu'ils connaissent moins bien.

2.3.2 Développer qualitativement et quantitativement l'offre d'insertion

Les freins à l'insertion sont multiples. La politique d'insertion doit donc intervenir sur différents leviers et offrir à chaque allocataire un parcours adapté. Si la plupart des départements se sont engagés dans cette voie, des efforts restent cependant à accomplir.

2.3.2.1 Améliorer les différentes formes d'insertion

Plusieurs propositions peuvent être faites en ce sens :

27. Mieux intégrer les problématiques de santé et de logement dans le processus d'insertion.

Le financement de référents dédiés au sein des PAS (permanence d'accès aux soins) mis en place dans l'Eure pourrait être utilement développé dans d'autres départements. La santé devrait en outre être un champ de partenariat privilégié entre les départements et les DDASS, ces dernières pouvant apporter un appui et une expertise à l'élaboration de parcours d'insertion intégrant davantage cette problématique. Il en est de même dans le domaine du logement .

28. Mieux articuler le secteur de l'insertion par l'activité économique avec les besoins du marché du travail.

Cette articulation est nécessaire pour permettre à ce secteur de jouer pleinement son rôle de « sas » de remobilisation des personnes en insertion dans un parcours devant les conduire à l'emploi ordinaire. Ceci implique la mise en place d'actions de professionnalisation, à l'exemple des formations mises en œuvre en Meurthe-et-Moselle pour les personnels encadrant, ainsi qu'une plus grande diversification des activités concentrées sur un nombre limité de secteurs (environnement, bâtiment...). Toutes les initiatives qui visent à mieux articuler les acteurs socioprofessionnels avec le monde de l'entreprise, comme celles qui sont conduites dans l'Eure, mériteraient d'être développées.

29. Stabiliser le dispositif des contrats aidés.

Les départements soulignent l'effet préjudiciable des multiples évolutions intervenues dans ce domaine depuis 2004 sur la cohérence et la lisibilité des politiques d'insertion. Si certains

d'entre eux se sont engagés avec réticence dans ce dispositif, rares sont ceux qui en demandent aujourd'hui la suppression totale. Les possibilités d'expérimentation en ce domaine ouvrent aux conseils généraux des champs d'adaptation conciliables avec un maintien du dispositif existant.

30. Faire de la politique d'insertion une politique transversale, mobilisant l'ensemble des domaines de l'intervention départementale.

Plusieurs leviers peuvent être utilisés : le recours aux clauses d'insertion dans les marchés sous maîtrise d'ouvrage départementale ; le recrutement en contrats aidés dans les services du département ou les établissements financés par le département. Le développement des services à la personne, notamment pour l'aide aux personnes âgées, est par exemple utilisé comme vecteur d'insertion par le conseil général des Alpes-Maritimes. Dans le cadre du plan départemental de développement de ces emplois, des bénéficiaires du RMI pourront bénéficier d'une formation aux métiers sanitaires et sociaux. La transversalité doit jouer également dans la capacité à mobiliser et à orienter les différents dispositifs gérés par le département (exemple du FSL) dans le cadre des parcours d'insertion.

L'amélioration des différentes formes d'insertion repose *in fine* sur la capacité à analyser, de la manière la plus fine possible, les besoins au plan individuel, comme au plan territorial. Or ces analyses demeurent insuffisantes. La mission reprend la proposition du rapport 2006 consistant à définir l'offre d'insertion à partir d'une évaluation consolidée des besoins.

2.3.2.2. Assurer une gestion plus efficiente des procédures d'insertion

Plusieurs approches sont recommandées :

31. Privilégier l'engagement rapide dans le processus d'insertion.

L'obligation, non sanctionnée, pour les conseils généraux de proposer un contrat d'insertion dans le délai de trois mois, ne doit pas conduire à considérer que ce délai de trois mois est un délai normal.

L'organisation devrait être conçue pour offrir, aussi tôt que possible, un véritable contrat d'insertion, cette action étant engagée parallèlement à l'instruction financière de la CAF et pouvant déboucher en même temps que la décision d'attribution du RMI.

Une telle démarche devrait s'appuyer notamment sur des dispositifs d'accueil et d'orientation des bénéficiaires tels que le bilan professionnel simplifié (BPS) expérimenté à Nancy ou la session d'accueil systématique (SAS) mise en place dans les Alpes-Maritimes. Ces dispositifs permettent notamment d'orienter immédiatement vers l'emploi les bénéficiaires qui en sont les plus proches et de raccourcir les délais de contractualisation. La plate-forme unique d'accueil expérimentée dans l'Eure raccourcit à l'extrême l'engagement dans le processus d'insertion puisque celui-ci intervient de manière simultanée à l'ouverture des droits.

32. Recourir aux techniques de profilage.

Cette évolution permettrait d'adapter au mieux les parcours d'insertion, selon les aptitudes du bénéficiaire. Cette démarche, qui se double d'une spécialisation de la fonction de référent, doit cependant se concilier avec le maintien d'une approche globale de l'insertion.

33. Développer l'évaluation des actions d'insertion et d'accès à l'emploi.

La mission reprend à son compte la proposition faite, dans le cadre du rapport de l'IGAS 2006, visant à mieux mesurer l'efficacité des actions mises en place, en termes d'insertion professionnelle (mesure de l'accès à l'emploi) mais aussi en termes d'insertion sociale, où des outils d'évaluation restent à construire.

2.3.2.3 Développer des formations adaptées avec le concours des régions et renforcer l'accès des bénéficiaires à la formation

34. Systématiser la signature de conventions entre les conseils régionaux et les conseils généraux afin de développer des formations adaptées aux besoins des bénéficiaires du RMI et envisager, le cas échéant, une modalité d'activation du RMI pour la rémunération des stages.

Dans le prolongement de deux récents rapports¹⁴ ayant abordé la problématique de l'accès des bénéficiaires du RMI à la formation continue, l'IGAS réaffirme sa préconisation d'une meilleure prise en compte des bénéficiaires du RMI dans les programmes régionaux de formation.

A cette fin, la mission suggère de systématiser la signature de conventions entre les conseils régionaux et les conseils généraux pour effectuer un diagnostic partagé relatif à l'accès de ces publics, mieux organiser la participation des départements aux instances de coordination et déterminer les modalités de financement du coût pédagogique, de la protection sociale et de la rémunération des stagiaires.

Dans le souci de favoriser des partenariats entre ces deux niveaux de collectivités, l'IGAS suggère qu'une possibilité d'activation du RMI soit envisagée, en particulier pour les formations spécifiques à la lisière de l'insertion sociale et de l'accompagnement comme les actions de remobilisation, préalables à des actions qualifiantes.

Un tel scénario, respectueux de la répartition des compétences entre régions et départements en matière d'insertion et de formation, peut conduire à envisager une adaptation du code de l'action sociale et des familles et du code du travail pour fixer le montant de l'aide forfaitaire à verser, à l'instar du mécanisme organisé pour les CI-RMA et les contrats d'avenir, mettre en cohérence l'application des modalités d'intéressement¹⁵ ainsi que les circuits de financement en désignant un organisme payeur.

¹⁴ Evaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA (Novembre 2006) et Coordination du financement de la formation des demandeurs d'emploi (Décembre 2006).

¹⁵ L'article L. 262-11 du CASF précise qu'un stage rémunéré ouvre droit à intéressement alors que pour les CI-RMA et contrat d'avenir, ce droit peut seulement être ouvert dans les départements engagés dans une expérimentation, en application de la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

2.4 Expérimenter, étudier et suivre les expériences ou pratiques innovantes en cours, notamment celles en liaison avec les travaux sur le revenu de solidarité active

35. Expérimenter et suivre les expérimentations et pratiques innovantes en cours.

Des expériences ou pratiques innovantes ont été constatées dans plusieurs départements où s'est rendue la mission ou dans d'autres, comme les Bouches-du Rhône ou l'Hérault.

Certaines sont liées à de nouveaux modes d'organisation (plates-formes ou sessions d'accueil, instruction administrative et préorientation de l'insertion par les CAF, @IRMI...). Elles visent à simplifier les processus administratifs en rapprochant l'instruction de l'allocation et celle de l'insertion, de manière à se rapprocher d'une simultanéité, ainsi qu'à mieux utiliser les systèmes d'information pour améliorer la qualité du travail, tout en réduisant les délais de traitement.

D'autres visent à l'expérimentation du revenu de solidarité active.

L'étude et le suivi de ces diverses expériences méritent d'être renforcés dans le cadre d'un groupe réunissant conseils généraux, organismes payeurs et Etat, permettant d'en dresser le bilan et de favoriser, le cas échéant, leur généralisation.

Dans ce cadre, pourraient également être étudiés l'impact des mécanismes d'intéressement sur les bénéficiaires de RMI et sur les travailleurs pauvres, la question des abattements et neutralisations en cas de chômage ainsi que de leur aménagement ou suppression et leur intérêt à conserver ou reprendre un emploi compte tenu de l'évolution concrète de leur revenu (salaires et prestations sociales).

2.5 Adapter les relations avec l'Etat et l'organisation du contentieux

Compte tenu de la décentralisation, les fonctions de l'Etat se centrent désormais sur la qualité de l'information, le contrôle et l'évaluation ainsi que sur le contentieux. Des améliorations paraissent encore possibles sur ces trois points.

2.5.1. Améliorer la qualité, la circulation et la transparence de l'information

36. Normaliser la terminologie.

La mission a été surprise de la variété de signification des mêmes termes dans les départements où elle s'est rendue : les notions d'allocataires, de bénéficiaires ou de population couverte ne sont pas souvent employées de la même manière, ce qui crée une confusion, à laquelle il conviendrait de remédier : le plus simple pourrait être se référer au dictionnaire des données élaboré par la CNAF et mis à disposition dans le cadre du système informatique d'échanges de données, en diffusant clairement ses définitions, après, le cas échéant, une dernière mise au point.

37. Mettre au point les indicateurs de contractualisation et d'insertion.

Les indicateurs de taux de contractualisation, de référents et de taux de sortie pour insertion ou pour d'autres motifs devraient également être bien mis au point et intégrés dans le système d'échange de données entre les CAF et les conseils généraux.

38. Mettre en œuvre les propositions de la mission 2006 de l'IGAS sur l'organisation de la circulation de l'information sur les politiques d'insertion et la connaissance des bénéficiaires du RMI.

2.5.2 Organiser une conférence annuelle de l'action sociale avec un volet RMI, dotée d'un secrétariat conjoint ADF-Etat

39. Organiser une conférence annuelle de l'action sociale dotée d'un volet RMI.

Le dialogue entre l'Etat et les conseils généraux n'a pas trouvé son point d'équilibre, faute d'une instance de concertation adaptée dans le domaine social. Il est suggéré que se tienne une conférence annuelle d'action sociale, dont la gestion du RMI serait l'un des aspects abordés. Elle réunirait l'ensemble des départements avec l'Etat et, en tant que de besoin, certains des autres partenaires concernés.

2.5.3 Doter les services régionaux des affaires sanitaires et sociales, en liaison avec ceux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, d'une fonction de contrôle a posteriori

40. Doter les services régionaux des affaires sanitaires et sociales d'une fonction de contrôle a posteriori.

Les inspecteurs des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), déjà compétents pour contrôler les organismes de sécurité sociale, dont les CAF, seraient habilités à contrôler l'attribution du RMI et l'organisation des parcours d'insertion. Ils pourraient travailler conjointement avec des inspecteurs des services du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ces missions pourraient associer des inspecteurs des conseils régionaux ou généraux avec l'accord de ces derniers.

En complément du contrôle de légalité de la préfecture, dont le fonctionnement n'a pas été examiné par la présente mission, qui a seulement noté que les DDASS n'y étaient pas associées, ils exerceraient un contrôle a posteriori. La source d'information que constituent les recours devant les CDAS devrait être exploitée dans ce cadre.

La réflexion sur ce sujet pourra être prolongée dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP).

2.5.3 Revoir le fonctionnement du contentieux

Pour remédier aux dysfonctionnements constatés dans certains départements, il est préconisé de:

41. Travailler localement sur la formulation des voies de recours.

Les intéressés doivent bien connaître les voies de recours possibles qui doivent leur être indiquées sur les décisions susceptibles de faire juridiquement grief. Il convient toutefois que leur mode de présentation ne constitue pas une invitation à exercer un recours.

42. Instituer législativement une procédure de recours amiable préalable.

Une procédure de recours amiable préalable obligatoire, comme devant les tribunaux des affaires de sécurité sociale, mériterait d'être mise en place pour ne pas engorger inutilement les juridictions d'aide sociale.

43. Préciser les règles de recours en matière de remise de dette.

Les contestations contre le niveau des remises de dette ne devraient, en principe, pas être admises devant la commission départementale d'aide sociale, dans la mesure où l'appréciation portée n'est pas de nature juridique. Elles ne seraient possibles que pour erreur manifeste, dans le cas où la décision n'examine pas la précarité de la situation du débiteur.

44. Mettre au point des indicateurs de délai et qualité.

Les secrétariats des CDAS établiraient de tels indicateurs, qui pourraient être un sous-produit des logiciels utilisés, et en feraient l'un des objets d'un rapport annuel à la Commission centrale d'aide sociale, au conseil général, à la CAF et au préfet. Un groupe de travail pourrait être mis en place à cette fin par la DGAS.

45. Unifier les juridictions d'aide sociale et de sécurité sociale.

Au-delà de ces réformes techniques, la mission de l'IGAS insiste pour que soit mise en chantier la réforme déjà préconisée d'un rapprochement au sein d'une même juridiction du contentieux de l'aide sociale et de la sécurité sociale. Soumettre des usagers sociaux précaires à des recours devant deux juridictions pour des litiges de nature proche et parfois intriqués concernant des institutions similaires ou voisines est abracadabrant. Il conviendrait de surmonter les réticences liées aux traditions des magistrats des deux ordres juridictionnels auxquels sont rattachés ces deux types de tribunaux. Un directeur de projet devrait être désigné pour préparer un projet de loi à cette fin.

*

*

*

Telles sont les propositions de la mission de l'IGAS, dont certaines constituent des recommandations de bonnes pratiques concernant principalement les conseils généraux, tandis que d'autres impliquent une animation concertée, des orientations ou des modifications de textes de la compétence de l'Etat.

Marguerite MOLEUX

Isabelle ROUGIER

Jean-François CHEVALLEREAU

Michel LAROQUE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Annexes

Annexe 1 : liste des préconisations

Annexe 1 : grille récapitulative des propositions

N°	Intitulé de la préconisation	Autorité(s) responsable(s)	Echéance de mise œuvre
<i>Mettre davantage la population vulnérable, destinataire du RMI, au centre du dispositif</i>			
1	Organiser un suivi des délais des organismes instructeurs et des décisions ainsi qu'accélérer les traitements lorsqu'ils sont trop longs.	Conseils généraux	2008
2	Garantir effectivement à l'usager le libre choix du service instructeur, conformément aux textes.	Conseils généraux	2008
3	Se conformer à la stricte application de la législation et de la réglementation en vigueur.	Conseils généraux	2008
4	Prendre un texte pour ouvrir automatiquement le droit à la CMU complémentaire par la CPAM, en cas d'absence de choix d'un organisme complémentaire dans le délai d'un mois.	DGAS et DSS	2008
5	Fixer un délai précis pour le retour de la déclaration trimestrielle de ressources et mettre en place une relance préalable dans le cas de suppression de la procédure de maintien de droit.	CNAF et réseau des CAF	2008
6	Généraliser les contrats d'insertion, en respectant les délais prévus par la loi.	Conseils généraux	2008-2010
7	Faire des contrats un véritable outil d'insertion adapté à la situation des intéressés.	Conseils généraux	2008-2009
8	Offrir un véritable référent aux allocataires.	Conseils généraux	2008-2009
9	Permettre la mise en place de sanctions suffisamment rapides.	DGAS + modification législative	2008
10	Développer, le cas échéant, des incitations précises dans les contrats d'insertion à des soins médicaux, en liaison avec les DDASS et les Groupements régionaux de santé publique.	Conseils généraux + DDASS + GRSP	2008-2009
11	Elaborer un plan de contrôle concerté.	Conseils généraux + organismes payeurs	2008
12	Lancer des opérations de recontact.	Conseils généraux + organismes payeurs	2008
13	Permettre des contrôles inopinés sur place dans les cas les justifiant.	CNAF + réseau des CAF	2008
14	Renforcer la politique anti-fraude.	Conseils généraux + CAF + cellules départementales de lutte contre la fraude	2009
<i>Renforcer le pilotage, la coordination et la modernisation de la gestion du RMI par ses divers partenaires, sous l'égide du conseil général.</i>			

15	Etablir un véritable PDI pluriannuel.	Conseils généraux	2008
16	Centrer l'activité du CDI autour du PDI.	Conseils généraux	2008
17	Moderniser et articuler les systèmes d'information des partenaires du RMI.	Conseils généraux + CNAF et organismes payeurs + organismes tiers	2009
18	Mener à bonne fin le projet @IRMI et organiser sa généralisation.	CNAF et réseau des CAF	2008-2009
19	Elargir les délégations de décisions des CAF pour améliorer le service rendu aux usagers.	Conseils généraux et CAF	A échéance de la présente convention
20	Mettre en place un groupe de travail pour l'établissement d'un guide national de l'instruction et de l'ouverture des droits au RMI.	DGAS	2008-2009
21	Clarifier l'instruction budgétaire et comptable M 52.	DGCL	2008
22	Assurer une neutralité de trésorerie conseil général – CAF.	DGAS + DSS	2008
23	Améliorer la connaissance statistique des indus par les CAF.	CNAF et réseau des CAF	2008-2009
24	Améliorer le recouvrement des indus.	Conseils généraux + DGAS	2008-2009
<i>Améliorer les pratiques en matière d'insertion</i>			
25	Elaborer un guide du contrat d'insertion et assurer une coordination suffisante des référents, afin d'éviter une segmentation excessive.	Conseils généraux	2008-2009
26	Améliorer la formation des référents initiale et continue.	Conseils généraux et conseils régionaux + DGAS	2008-2009
27	Mieux intégrer les problématiques de santé et de logement dans le processus d'insertion.	Conseils généraux et DDASS	2008-2009
28	Mieux articuler le secteur de l'insertion par l'activité économique avec les besoins du marché du travail.	Conseils généraux, entreprises et associations du secteur de l'IAE	2008-2009
29	Stabiliser le dispositif des contrats aidés.	Conseils généraux, DDTEFP et ANPE	2008-2009
30	Faire de la politique d'insertion une politique transversale, mobilisant l'ensemble des domaines de l'intervention départementale.	Conseils généraux	2009
31	Privilégier l'engagement rapide dans le processus d'insertion.	Conseils généraux et organismes partenaires	2008-2009
32	Recourir aux techniques de profilage.	Conseils généraux et organismes partenaires	2008-2009
33	Développer l'évaluation des actions d'insertion et d'accès à l'emploi.	Conseils généraux + DARES + DREES	2008-2009
34	Systématiser la signature de conventions entre les	Conseils généraux	2008-2009

	conseils régionaux et les conseils généraux afin de développer des formations adaptées aux besoins des bénéficiaires du RMI et envisager, le cas échéant, une modalité d'activation du RMI pour la rémunération des stages.	et conseils régionaux + DGAS	
<i>Expérimenter, étudier et suivre les expériences ou pratiques innovantes en cours, notamment celles en liaison avec les travaux sur le revenu de solidarité active.</i>			
35	Expérimenter et suivre les expérimentations et pratiques innovantes en cours.	Conseils généraux + DGAS	2008-2009
<i>Adapter les relations avec l'Etat et l'organisation du contentieux</i>			
36	Normaliser la terminologie.	Ensemble des acteurs, notamment DREES et CNAF	2008
37	Mettre au point les indicateurs de contractualisation et d'insertion.	CAF + conseils généraux + DREES + DARES	2009
38	Mettre en œuvre les propositions de la mission 2006 de l'IGAS sur l'organisation de la circulation de l'information sur les politiques d'insertion et la connaissance des bénéficiaires du RMI.	Drees, conseils généraux, réseau IDEAL	2008
39	Organiser une conférence annuelle de l'action sociale dotée d'un volet RMI.	DGAS	
40	Doter les services régionaux des affaires sanitaires et sociales d'une fonction de contrôle <i>a posteriori</i> .	DGAS	
41	Travailler localement sur la formulation des voies de recours.	Conseils généraux	2008
42	Instituer législativement une procédure de recours amiable préalable.	DGAS	2008
43	Préciser les règles de recours en matière de remise de dette.	DGAS	2008
44	Mettre au point des indicateurs de délai et qualité.	DGAS	2008
45	Unifier les juridictions d'aide sociale et de sécurité sociale.	DGAS et DSS	

Annexe 2 : Liste des sigles utilisés

Annexe 2 : liste des sigles utilisés

ACI	Atelier ou chantier d'insertion
ADF	Association des départements de France
AFPA	Agence pour la formation professionnelle des adultes
ALE	Agence locale pour l'emploi
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation de parent isolé
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASSEDIC /	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce /
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
BPS	Bilan professionnel simplifié
CA	Compte administratif
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAPEMM	Comité d'aménagement, de promotion et d'expansion de Meurthe-et-Moselle
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CAV	Contrat d'avenir
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCAS	Commission centrale d'aide sociale
CDAS	Commission départementale d'aide sociale
CDI	Conseil départemental d'insertion
CDIAE	Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CIE	Contrat initiative emploi
CI-RMA	Contrat d'insertion – revenu minimum d'activité
CLI	Commission locale d'insertion
CMS	Centre médico-social
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitants agricoles
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COLTI	Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPER	Contrat de projet Etat – région
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
DOM	Départements d'outre-mer
DREES statistiques	Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des
DSS	Direction de la sécurité sociale
DTR	Déclaration trimestrielle de ressources
EOS	Espace objectif santé
ETI	Employeurs et travailleurs indépendants
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
FSH	Fonds de solidarité habitat
FSL	Fonds de solidarité logement
GRSP	Groupement national de santé publique
IAE	Insertion par l'activité économique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFR	Loi de finances rectificative
MSA	Mutualité sociale agricole
PAS	Permanence d'accès aux soins
PDI	Programme départemental d'insertion
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SAE	Stages d'accès à l'emploi
SAS	Session d'accueil systématique
SIFE	Stages d'insertion et de formation à l'entreprise
SSD	Service social départemental
TTEMM	Transmettre et travailler en Meurthe-et-Moselle
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
UTAS	Unité territoriale d'action sociale