



Inspection générale  
des affaires sociales  
RM2009-046P

# Mission de contrôle des politiques d'insertion menées en faveur des allocataires du RMI

## RAPPORT DE SYNTHÈSE

Établi par

Carole LEPINE

Thomas WANECQ

Jean-Marc BOULANGER

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Avec la collaboration de

Clara CANEVET

Stagiaire de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris

- Juillet 2009 -



## Synthèse

- [1] Dans le cadre de son programme de travail annuel pour 2008, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a examiné les conditions de mise en œuvre du RMI dans cinq départements métropolitains : Côte d'Or, Gard, Ille et Vilaine, Nord et Yvelines.
- [2] La mission a délibérément centré ses investigations sur le volet d'insertion du RMI, afin que les décideurs publics puissent utilement tirer profit des bonnes pratiques constatées pour adapter leur dispositif d'insertion en vue de la mise en place du revenu de solidarité active au 1<sup>er</sup> juillet 2009. C'est également dans le but de permettre aux autorités locales d'analyser leur situation comparativement à celle d'autres départements que la mission a choisi de contrôler des départements aux profils très variés, tant par leur situation économique et sociale que par le nombre d'allocataires concernés, leurs caractéristiques, leur durée de présence dans le dispositif.
- [3] Les recommandations formulées par la mission traduisent six préoccupations principales :
- une ambition stratégique : le dispositif opérationnel du RMI doit être conçu, organisé, piloté et évalué par le département en fonction d'un objectif central de sortie du RMI par l'accès à une activité professionnelle assurant l'indépendance économique des personnes ;
  - un souci de la qualité globale de la prise en charge des bénéficiaires : la célérité de la prise en charge fondée sur un objectif de resserrement de tous les délais (décision d'admission, versement de l'allocation, signature du contrat d'insertion) à partir de la date de la demande permet de limiter les situations d'attente, de répondre aux situations d'urgence et de lier allocation et insertion, elle conduit les services intervenants à être solidaires et l'allocataire à être diligent ;
  - un dispositif d'insertion puissant : le processus d'insertion sera performant s'il concerne tous les allocataires, si le contrat d'insertion est établi dans les deux mois de la demande initiale à partir d'un diagnostic partagé réalisé par des professionnels de l'emploi et de l'action sociale, si ce diagnostic est révisé lorsque la dépendance au RMI se prolonge et si la réalité de l'engagement d'insertion de l'allocataire est effectivement contrôlée ;
  - une approche intégrée des dimensions sociales et professionnelles de l'insertion : La garde d'enfants, l'aide à la mobilité, l'accès au logement sont des facteurs décisifs de l'insertion globale. Les efforts à réaliser portent en priorité sur l'innovation en faveur de la garde d'enfants (les familles monoparentales forment ¼ des allocataires du RMI), sur l'accès rapide au logement dans certaines situations exceptionnelles, sur la capitalisation des innovations en faveur de la mobilité ;
  - un effort en profondeur pour rapprocher la prise en charge psychiatrique de la prise en charge des populations défavorisées que concentre le RMI : il y a là une carence à combler ;
  - lier les deux grandes réformes de 2008-2009 touchant la fluidité du marché de l'emploi et la refondation du revenu minimum, en considération de leurs objectifs communs de développement du taux d'emploi et de recul de la pauvreté : cette liaison s'exprimera dans un dispositif de conventions opérationnelles entre Pôle Emploi et chacun des départements assurant la continuité d'une action sans redondance et réglant les indispensables questions financières.

### **1. La mission n'a pas constaté de lacunes majeures dans la prise en charge des bénéficiaires pour l'ouverture et le maintien des droits au RMI.**

- [4] Les départements contrôlés représentent 11,6% des allocataires du RMI payés au 31 décembre 2007, pour des dépenses d'allocation et d'insertion qui s'élèvent respectivement à 11,4% et 12,3% du total en France métropolitaine. Il faut toutefois relever que l'appréciation du montant des dépenses d'insertion est rendu délicate du fait du manque de formalisation des méthodes d'imputation comptable.
- [5] Environ un million de personnes perçoivent le RMI au 31 décembre 2007 en France métropolitaine, en diminution de 9% par rapport au 31 décembre 2006. Cette baisse significative du nombre de bénéficiaires du RMI depuis 2006 ne s'est pas traduite par une baisse comparable du coût de la prestation, sans que la mission dispose d'éléments quantitatifs pour expliquer cette divergence dans l'ensemble des départements contrôlés. L'examen de la situation en Ile-et-Vilaine montre que le succès de la nouvelle formule d'intéressement, mise en place en 2006, pourrait être un facteur d'explication important : les 150 € versés aux allocataires qui retrouvent un emploi sont en effet à la charge des départements.
- [6] Elle relève au contraire comme un fait positif la volonté des Conseils généraux de rapprocher les services des acteurs locaux et des usagers et de territorialiser le dispositif. A cet effet, il est souhaitable de faire coïncider le territoire d'intervention des services avec celui des bassins d'emploi et des CLI – ce qui n'est pas toujours le cas – et de structurer les services territoriaux pour pouvoir prendre en charge de manière conjointe l'action sociale et les actions liées au RMI.
- [7] L'ouverture des droits du RMI comporte une instruction administrative et une phase de liquidation qui ne sont pas nécessairement assurés par les mêmes acteurs. L'articulation entre les processus et les acteurs constitue donc un enjeu important pour que cette segmentation ne soit pas préjudiciable aux allocataires. La mission considère que les Conseils généraux devraient mieux veiller à la qualité du processus de prise en charge dans sa globalité, et mettre en place à cet effet des indicateurs de suivi des délais. Lorsque cela est possible, la mission recommande de déléguer la procédure d'instruction aux organismes payeurs, tant dans la perspective d'une amélioration du service rendu à l'usager que dans une perspective d'optimisation des moyens.
- [8] La mission a également estimé que les Conseils généraux n'étaient pas suffisamment associés à la détermination et à la mise en œuvre de la politique de contrôle de l'attribution de l'allocation par les organismes payeurs. Les départements devraient être pleinement associés à l'élaboration du plan local de maîtrise des risques pour la partie concernant les contrôles relatifs à l'allocation du RMI. Il conviendra par ailleurs d'organiser les relations entre les agents des services instructeurs et les agents de contrôle des organismes payeurs pour signaler les bénéficiaires à risque, et de transmettre régulièrement aux services des départements un tableau de bord synthétique présentant les résultats des contrôles.
- [9] Surtout, la mission relève que les démarches liées à l'instruction et à l'insertion sont trop souvent espacées de plusieurs mois, alors qu'il est nécessaire de lier immédiatement les deux processus pour que le demandeur prenne conscience qu'il a non seulement droit à une allocation mais qu'il a le devoir de faire des efforts pour se réinsérer, et qu'il bénéficie dans cette perspective d'une prestation d'accompagnement personnalisé. Cette situation découle en partie des dispositions légales actuelles, qui prévoient la conclusion d'un contrat d'insertion dans un délai de trois mois après le premier versement de l'allocation. Ces dispositions n'empêchent pas les départements de mener parallèlement les deux processus, mais se traduisent en pratique par leur succession dans le temps. De manière trop ponctuelle, des solutions ont parfois été trouvées, à l'image de Rennes, où le rendez-vous avec le référent d'insertion est pris lors de la phase d'instruction.

- [10] La mission propose en conséquence de réformer l'obligation légale de contractualisation en remplaçant la date de mise en paiement par la date de dépôt de la demande comme fait déclencheur du délai de conclusion du contrat. Elle est également favorable à une réduction du délai de signature du contrat d'insertion à deux mois, considérant qu'une prise en charge rapide est un facteur clé pour le succès du processus d'insertion.

## **2. Les politiques d'insertion des Conseils généraux sont clairement orientées vers l'emploi.**

- [11] La mission a constaté avec satisfaction que l'accès à l'emploi ordinaire constitue l'objectif de sortie du RMI assigné à tous les intervenants du dispositif, mais regrette qu'il ne soit pas toujours clairement affiché dans les programmes départementaux d'insertion.

### **2.1. L'orientation du bénéficiaire est une étape décisive qui conditionne le succès de son parcours d'insertion.**

- [12] Pour atteindre l'objectif de réinsertion, tous les services contrôlés procèdent formellement à un diagnostic préalable de la situation sociale et professionnelle du bénéficiaire, avant de définir la cible et le parcours d'insertion. La mission insiste sur la nécessité de partager le diagnostic avec le bénéficiaire. Elle a constaté que la pratique consistant à associer deux professionnels pour réaliser ce diagnostic, l'un issu du milieu de l'action sociale, l'autre en contact avec le milieu professionnel, permettait d'engager un dialogue plus constructif avec le bénéficiaire que le traditionnel face-à-face entre le travailleur social et l'allocataire.

- [13] La mission a constaté une grande diversité dans les choix d'affectation des prestations d'accompagnement, qui sont confiées soit à des référents généralistes, soit à des référents spécialisés, qui peuvent soit être exclusivement dédiés à cette fonction, ou l'exercer conjointement avec d'autres missions. La mission considère que la mise en place d'un double réseau de référents dédiés et disposant d'une compétence professionnelle spécifique respectivement dans le champ de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle constitue la formule la plus professionnelle et la plus performante.

### **2.2. Il est nécessaire d'articuler la palette des actions en matière d'insertion sociale et professionnelle pour pouvoir répondre de manière adaptée à la question centrale de l'accès à l'emploi.**

- [14] La mission rappelle que la structuration du secteur de l'insertion par l'activité économique doit tenir compte des besoins recensés à l'échelle des territoires composant le département et répondant à un objectif, évalué, de préparation effective à l'emploi ordinaire.

- [15] Elle a constaté que tous les départements recouraient effectivement aux contrats aidés pour faciliter la transition vers l'emploi. Les différences notables de volume traduisent cependant les divergences locales d'appréciation sur l'effet à attendre de ces instruments. Le recours aux contrats aidés devrait s'inscrire dans le cadre d'une analyse territoriale des moyens d'insertion disponibles et nécessaires au regard de la situation des personnes et des effets attendus. Par ailleurs, il est souhaitable de mesurer les résultats obtenus et d'assurer un suivi dans l'emploi aidé de façon à optimiser l'effet de préparation à l'emploi (secteur non marchand) ou d'entrée dans l'emploi (secteur marchand).

- [16] La mission déplore le manque d'initiative des régions pour faciliter l'accès des bénéficiaires du RMI à la formation, alors que le déficit en compétences constitue l'un des principaux obstacles objectifs sur le chemin de l'insertion professionnelle. Pour répondre à ce déficit, deux départements ont mis en place une formule innovante qui associe CI-RMA et contrat de professionnalisation dans un objectif d'accès à l'emploi durable. D'une manière générale, les départements et les régions devraient associer leurs réflexions pour définir une modalité opératoire permettant d'assurer une authentique acquisition de compétences professionnelles par la formation dans un cadre étroitement connecté aux actions d'insertion organisées par ailleurs.
- [17] La prise en charge de problèmes sanitaires constitue un volet important, et partout souligné, de la dynamique d'insertion. La mission relève comme un fait positif le fait de prévoir une action d'appui des professionnels concernant la prise en charge des troubles psychiques et des addictions. Une organisation optimale devrait intégrer les lieux de contacts avec les bénéficiaires du RMI dans le dispositif de détection et de prise en charge sanitaire des troubles psychiques et des addictions dans un cadre coordonné avec les autorités et les institutions chargées de la régulation et de la dispensation de l'offre de soins en santé mentale.
- [18] La mobilité, avec la garde d'enfant et l'accès au logement, sont les principales problématiques sociales auxquelles sont confrontés les bénéficiaires du RMI. La mission relève l'existence d'initiatives locales qui peuvent réduire les freins à la mobilité, telles que la mise à disposition d'aides financières individuelles par les référents ou l'organisation de plates-formes de mobilité. Elle recommande par ailleurs d'entamer une réflexion à l'échelle nationale pour rendre l'accueil des enfants ou le logement plus facilement accessibles aux personnes engagées dans un processus accompagné d'accès à l'emploi.
- [19] Le processus d'insertion s'accomplit au long d'un parcours qu'il faut rendre aussi court que possible et pour lequel l'allocataire, compte tenu de ses difficultés personnelles, doit bénéficier d'un accompagnement adapté aux réalités de sa situation et de ses besoins propres. Le contrat d'insertion traduit les engagements réciproques de l'allocataire et du référent qui l'accompagne pour atteindre l'objectif d'insertion qu'il définit. Si la signature d'un contrat ne suffit pas à garantir l'efficacité de la démarche, elle en constitue un prérequis indispensable. La mission recommande ainsi que dans un délai n'excédant pas trois ans, le taux de couverture des contrats d'insertion atteigne les 100%. De même, la mission estime que la continuité du processus d'insertion est un élément essentiel de son succès et que le renouvellement des contrats doit être assuré sans discontinuité. Pour garantir le succès de cette démarche, la mission considère que le principe d'un référent unique doit être retenu pour l'accompagnement des allocataires.
- [20] Pour améliorer les conditions de l'insertion professionnelle, la mission souligne le rôle fondamental que Pôle Emploi est amené à jouer. Elle recommande en particulier que Pôle Emploi soit impliqué directement dans l'accompagnement des allocataires les plus proches de l'emploi et dans celui des bénéficiaires de contrats aidés. Afin de définir clairement les responsabilités de chacun, la mission recommande qu'un conventionnement soit systématique signé entre les Conseils généraux et Pôle Emploi, prévoyant, le cas échéant, les modalités financières de la prestation de service de l'opérateur.
- [21] La mission a relevé la spécificité des certains publics, pour lesquels le projet d'insertion doit pouvoir s'adapter de manière souple. En particulier, la situation des travailleurs indépendants nécessite un suivi particulier qui pourra inclure une reconversion professionnelle, s'il est avéré que l'activité de l'allocataire n'offre pas de perspectives économiques suffisantes à moyen terme. De même, les jeunes diplômés doivent faire l'objet d'un suivi spécifique, qui pourra lui aussi les conduire à envisager une reconversion lorsque les débouchés dans la filière d'étude apparaissent incertains.

- [22] Enfin, le contrôle de la mise en œuvre du contrat d'insertion par les allocataires apparaît très inégalement développé selon les départements, malgré un discours relativement uniforme sur la nécessité de sanctionner les comportements incompatibles avec la poursuite d'une démarche d'insertion constructive. Dans certains départements, le nombre de sanctions prononcées apparaît ainsi très faible, ce qui nuit à la crédibilité du contrôle.

### **3. Malgré une implication croissante des départements, le pilotage des politiques d'insertion est encore inabouti.**

- [23] Les départements contrôlés ont fait des choix très divers en matière d'organisation des services et, dans plusieurs cas, l'organigramme devrait être refondu à un horizon de trois ans. L'animation des territoires ne dépend pas toujours du service en charge en ce qui concerne la définition des politiques d'insertion et le degré d'autonomie, notamment financière, des ressorts d'intervention varie considérablement. Il n'existe pas d'organisation optimale qui s'appliquerait à toutes les situations, mais la mission a pu constater que certains niveaux de complexité excessifs pouvaient nuire à l'efficacité du pilotage et à la coordination des acteurs.
- [24] L'élaboration des programmes départementaux d'insertion (PDI) témoigne, dans l'ensemble, d'une bonne implication des territoires dans l'élaboration du document. La participation des autres acteurs de l'insertion sociale et professionnelle, Etat, Région, communes, ANPE, services hospitaliers est toutefois très rare et les PDI demeurent des documents du Conseil général, ce qui ne permet pas de s'engager sur des coopérations constructives. De manière générale, la coopération avec ces acteurs apparaît souvent tributaire des particularismes et de l'histoire locale. Le caractère opérationnel des PDI est variable ; si certains départements prévoient des programmes assortis d'indicateurs et complétés par des fiches actions, d'autres documents sont plus vagues ou généraux.
- [25] Le pilotage des opérateurs avec lesquels les départements est en convention constitue un sujet de préoccupation générale de tous les départements contrôlés. La traduction concrète de cette préoccupation fait en revanche apparaître des contrastes importants. Si le Nord assortit toutes ses conventions d'objectifs quantifiés et d'indicateurs de résultats, la plupart des autres ne l'imposent que ponctuellement à leurs partenaires. La mission estime que cette pratique devrait être systématique.
- [26] Des documents d'information comprenant des tableaux de bord sur le RMI existent dans tous les départements contrôlés. Dans certains cas, le contenu de ces tableaux de bord apparaît toutefois trop limité pour être utilisé comme document de pilotage. La mission recommande que ces tableaux de bord soient édités sur une base régulière et qu'un bilan annuel permette de faire le point sur l'efficacité des différents dispositifs (sur la base des indicateurs figurant dans les conventions, cf. *supra*). En outre des pratiques innovantes, comme les suivis de cohorte expérimentés dans le Nord et dans les Bouches-du-Rhône, pourraient utilement apporter une information pertinente aux Conseils généraux confrontés à des populations aux profils complexes et dont l'évolution échappe parfois aux départements.
- [27] Enfin, la mission a constaté que les dépenses consenties par les départements pour les politiques d'insertion étaient assez mal connues. L'absence de comptabilité analytique et les différences de pratiques comptables ne permettent pas de prendre en compte les dépenses de structure, parfois importantes, ni d'intégrer les rémunérations des travailleurs sociaux en charge du RMI salariés du département. Cette situation préoccupante, puisque les départements ne savent pas précisément combien le dispositif leur coûte, appelle une réflexion au niveau national sur un référentiel commun de calcul de ces coûts.





# Sommaire

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
<b>MISSION DE CONTROLE DES POLITIQUES D'INSERTION MENEES EN FAVEUR DES ALLOCATAIRES DU RMI .....</b>	<b>11</b>
INTRODUCTION .....	11
1. LA SITUATION OBJECTIVE DES DEPARTEMENTS AU MOMENT DU CONTROLE.....	11
1.1. <i>La diversité des situations au regard des bénéficiaires du RMI.....</i>	<i>12</i>
1.1.1. Des volumes différents, une même évolution .....	12
1.1.2. Une population bénéficiaire aux caractéristiques relativement homogènes.....	14
1.1.3. Une durée de présence dans le dispositif significative des politiques d'insertion.....	15
1.2. <i>La difficulté d'une appréhension globale des dépenses .....</i>	<i>15</i>
1.2.1. La faible diminution du coût de la prestation .....	15
1.2.2. La délicate comparaison des dépenses d'insertion .....	17
2. LA PRISE EN CHARGE DES BENEFICIAIRES POUR L'OUVERTURE ET LE MAINTIEN DES DROITS AU RMI.....	18
2.1. <i>Améliorer l'instruction administrative des demandes .....</i>	<i>18</i>
2.1.1. Raccourcir les délais de la procédure d'instruction et s'engager sur la qualité de service.....	18
2.1.2. Lier les processus d'instruction et d'insertion.....	21
2.1.3. Faciliter l'accès à la prestation .....	22
2.1.4. Suivre la qualité des prestations de gestion fournies par la CAF .....	24
2.2. <i>Associer le Conseil général au contrôle de l'attribution de l'allocation .....</i>	<i>24</i>
3. L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES BENEFICIAIRES DU RMI. ....	26
3.1. <i>Fixer un objectif clair, assurer un accompagnement professionnel.....</i>	<i>26</i>
3.1.1. Viser l'accès à l'emploi ordinaire.....	26
3.1.2. Réaliser d'emblée un diagnostic partagé.....	27
3.1.3. Assurer un accompagnement par des professionnels. ....	28
3.2. <i>Lier étroitement insertion sociale et insertion professionnelle.....</i>	<i>28</i>
3.2.1. Structurer la réponse à la question centrale de l'accès à l'emploi .....	29
3.2.2. Assurer partout la prise en charge effective des problématiques sociales identifiées.....	31
3.2.3. Organiser la prise en charge sanitaire, particulièrement en matière de santé mentale.....	33
3.2.4. Considérer globalement les problématiques d'insertion sociale et professionnelle. ....	34
3.3. <i>Assurer un accompagnement personnalisé, jalonné par le contrat d'insertion. ....</i>	<i>34</i>
3.3.1. Faire du contrat d'insertion l'instrument moteur du parcours d'insertion.....	34
3.3.2. Produire des outils au service de l'action. ....	36
3.3.3. Confier l'accompagnement à un référent unique.....	37
3.4. <i>Impliquer particulièrement Pôle Emploi. ....</i>	<i>38</i>
3.4.1. Placer Pôle Emploi au service des personnes en recherche directe d'emploi. ....	38
3.4.2. Organiser la contribution de Pôle Emploi au service des personnes en situation de préparation à l'emploi.....	39
3.4.3. Définir conventionnellement l'implication globale de pôle Emploi dans le dispositif du RMI. ....	39

3.5. Tenir compte des spécificités de certains publics.....	40
3.5.1. Adapter la dynamique d'insertion à la problématique du travail indépendant.....	40
3.5.2. Mener à l'emploi complet les salariés à temps très partiel et saisonniers.....	41
3.5.3. Conduire rapidement les jeunes diplômés vers l'emploi.....	42
3.5.4. Contrôler la condition d'insertion avec discernement mais sans faiblesse.....	42
4. LE PILOTAGE DEPARTEMENTAL DU RMI.....	43
4.1. Adapter l'organisation aux territoires.....	43
4.1.1. Offrir un service de proximité dans les bassins d'emploi.....	43
4.1.2. Adapter les instances de gestion aux besoins locaux.....	44
4.2. Mieux associer les partenaires du département à l'élaboration du PDI.....	45
4.3. Renforcer le pilotage par objectif.....	45
4.3.1. Assortir les conventions d'objectifs et d'indicateurs.....	45
4.3.2. Systématiser l'information du département.....	46
4.4. Améliorer la connaissance des dépenses d'insertion.....	48
CONCLUSION : LA GENERALISATION DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE.....	49
<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXE 1 : DONNEES DE CADRAGE.....</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXE 2 : L'UTILISATION DE L'OUTIL @IRMI DANS LES BOUCHES-DU-RHONE.....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE 3 : LES PLATEFORMES UNIQUES D'ACCUEIL.....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE 4 : POURSUIVRE UNE POLITIQUE ENERGIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....</b>	<b>63</b>
<b>LISTE DES PIECES JOINTES.....</b>	<b>65</b>
1. DONNEES SOCIALES RECUEILLIES DANS LE CADRE D'IRMI.....	67
2. DONNEES SOCIALES COMPLEMENTAIRES RECUEILLIES PAR LA CAF DE MARSEILLE.....	71

# Mission de contrôle des politiques d'insertion menées en faveur des allocataires du RMI

## INTRODUCTION

- [28] En vertu des dispositions 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 et au revenu minimum d'activité, une mission de l'IGAS a été chargée d'examiner les conditions de mise en œuvre du RMI par des contrôles dans cinq départements métropolitains : Côte d'Or, Gard, Ille et Vilaine, Nord et Yvelines. Cette mission était composée de Jean-Marc Boulanger, inspecteur général, Clara Canévet, stagiaire, Carole Lépine et Thomas Wanecq inspecteurs à l'IGAS.
- [29] Compte tenu de la modification prochaine des règles de détermination de l'allocation dans le cadre de la mise en place du revenu de solidarité active, les investigations ont été centrées sur le volet d'insertion du RMI. C'est ainsi que la mission s'est rendue dans chacun des départements concernés au cours des mois de septembre, octobre et novembre 2008. Elle tient à adresser ses remerciements aux personnes et aux services rencontrés pour l'accueil qui lui a été réservé et pour la disponibilité dont ils ont fait preuve à son égard.
- [30] Ces contrôles ont fait l'objet d'un rapport contradictoire transmis aux autorités et services concernés.
- [31] Le présent rapport de synthèse est destiné à regrouper les principales conclusions de la mission afin de permettre à l'ensemble des acteurs concernés à l'échelle nationale, et particulièrement à tous les départements, de connaître ces conclusions et d'en tirer le profit qu'ils estimeront utile au regard de leur propre situation et des pratiques en vigueur sur leur territoire. S'agissant des réalités opérationnelles de l'action d'insertion sociale et professionnelle, la plupart des recommandations ici formulées sont transposables et, pour plusieurs d'entre elles, d'ores et déjà intégrées au dispositif du revenu de solidarité active dont l'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> juin 2009.

## 1. LA SITUATION OBJECTIVE DES DEPARTEMENTS AU MOMENT DU CONTROLE

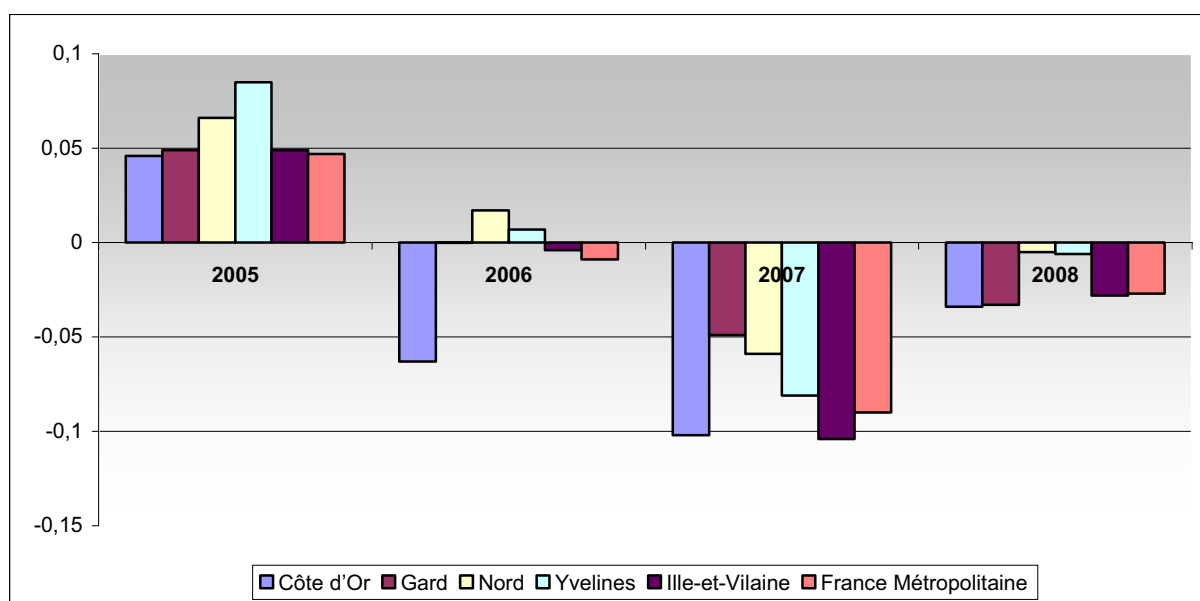
- [32] Les cinq départements rencontrés par la mission représentent 11,6% des allocataires du RMI payés au 31 décembre 2008. Les dépenses d'allocation et d'insertion (hors contrats aidés) de ces départements s'élèvent respectivement à 11,4% et 12,3% du total des dépenses en France métropolitaine. Ces départements présentent cependant des caractéristiques diverses.

## 1.1. La diversité des situations au regard des bénéficiaires du RMI

### 1.1.1. Des volumes différents, une même évolution

- [33] La DREES<sup>1</sup> comptabilise 1 028 050 allocataires payés en France métropolitaine au 31 décembre 2007, en diminution de 9% par rapport au 31 décembre 2006. 2% des allocataires relèvent de la MSA.
- [34] La gestion du dispositif du RMI et son organisation par les départements dépendent d'abord du nombre des allocataires à prendre en charge tant du point de vue du versement des allocations que de la mise en œuvre du volet insertion. Or ces effectifs varient fortement d'un département à l'autre : le Nord, premier département de France pour le RMI, compte treize fois plus d'allocataires que la Côte d'Or.
- [35] Cependant, on observe depuis 2006 une tendance, commune à l'ensemble des départements contrôlés et à toute la France métropolitaine, à la diminution du nombre d'allocataires payés, dans des proportions comprises entre -4,9% et -10,4% (cf. tableau n°11 en annexe 1). On remarque que la diminution est d'autant plus importante que le poids du RMI est bas.

Graphique 1 : Evolution du nombre d'allocataires payés au 31 décembre (CAF et MSA)



Source : CAF-MSA-DREES

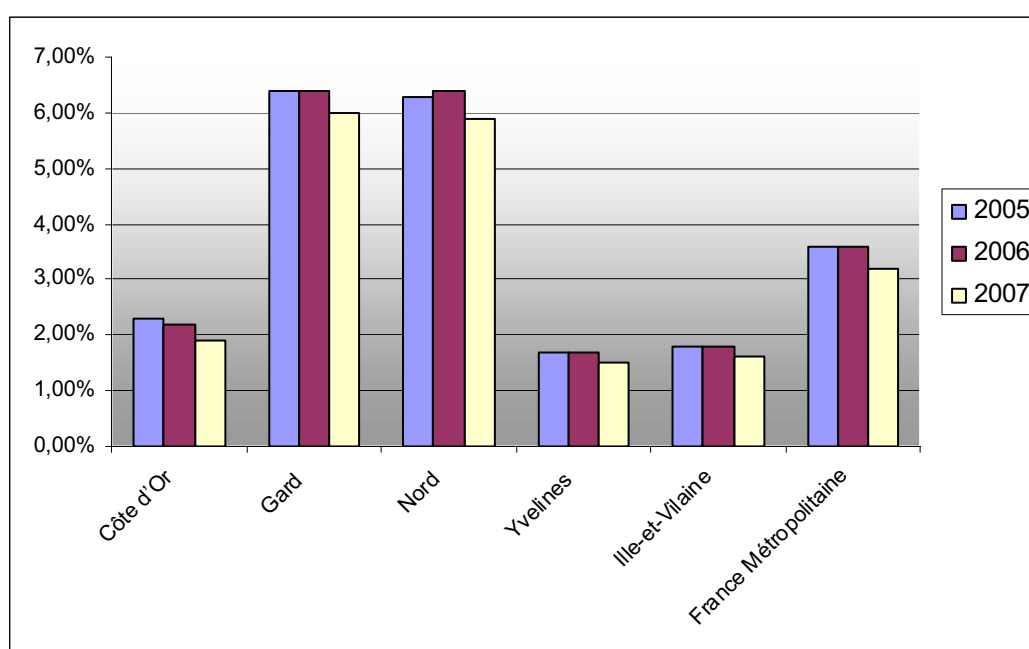
<sup>1</sup> Rapport du Gouvernement au Parlement sur les dépenses des départements relatives au revenu minimum d'insertion (RMI) et au contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA). Année 2007.

[36] Bien que le contrôle effectué par la mission se soit déroulé à l'automne 2008 et n'ait porté que sur les années 2005 à 2007, celle-ci a analysé, pour sa synthèse, les évolutions du nombre d'allocataires au cours de l'année 2008. On constate, dans tous les départements contrôlés, un ralentissement de la baisse au cours de cet exercice. Ce résultat s'explique en grande partie par la crise économique. En effet, les évolutions de janvier à juin montrent une diminution du nombre d'allocataires comparable à celle observée en 2007. Toutefois, à partir de septembre, la conjoncture se retourne rapidement, et tous les départements contrôlés connaissent une augmentation du nombre d'allocataires au quatrième trimestre 2008. Cette augmentation est relativement faible en Côte d'Or (0,9%), mais elle atteint ou dépasse 3% en Ile-et-Vilaine et dans les Yvelines, le Nord et le Gard présentant des situations intermédiaires. Malgré un résultat annuel encourageant, l'année 2008 laisse ainsi présager une augmentation rapide et importante du nombre d'allocataires au premier semestre 2009, ce qui fera peser sur les départements une charge importante, à quelques mois de la généralisation du revenu de solidarité active.

[37] Pour parvenir à une vision complète de la réalité, il convient de noter que, au-delà des allocataires payés, il existe un certain nombre de personnes dont les droits au RMI restent ouverts pendant 3 mois bien que leur allocation soit suspendue en raison notamment de ressources trimestrielles supérieures au seuil du RMI. Cette « ombre portée » du RMI équivaut à un volume compris entre 20% et 35% du nombre d'allocataires payés dans les départements contrôlés.

[38] La part de la population couverte par le RMI est également une donnée essentielle pour mesurer le poids du dispositif dans chaque département. La notion de bénéficiaire du RMI recouvre celle d'allocataire et celle d'ayant-droit, à savoir éventuellement le conjoint et/ou les enfants de l'allocataire. En moyenne chaque dossier d'allocataire payé concerne 1,9 bénéficiaire. Au 31 décembre 2007, 3,2% des habitants de France métropolitaine étaient couverts par le RMI soit 1,96 million de personnes, en diminution de 9,2% par rapport à fin 2006. La part de la population couverte a diminué dans l'ensemble des départements contrôlés entre 2006 et 2007. Cependant, l'importance de l'allocation est sensiblement inégale selon les départements contrôlés: dans les Yvelines, le RMI couvre seulement 1,5% de la population quand 6% de la population du Gard (et 5,9% dans le Nord) est bénéficiaire de cette allocation (cf. tableau n°12 en annexe 1).

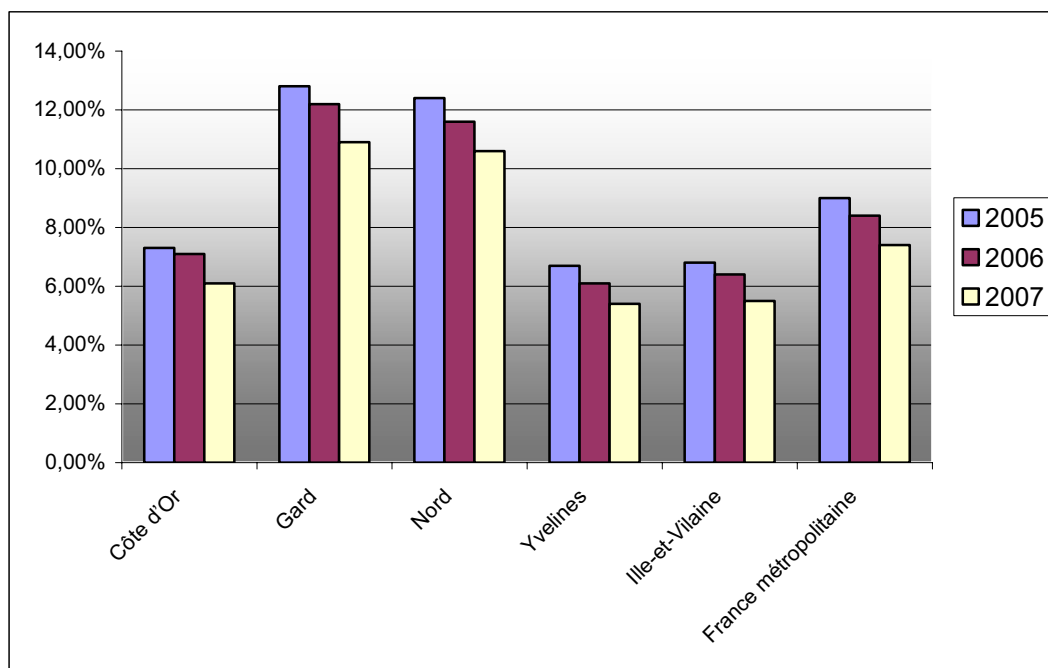
Graphique 2 : Part des bénéficiaires du RMI (allocataires et ayants-droit : conjoint et enfants) dans la population au 31 décembre



Source : CAF-DREES

- [39] Ces différences de situation au regard du nombre d'allocataires et de bénéficiaires du RMI s'expliquent d'abord par la situation économique et sociale de chaque département. En effet les départements ayant une part élevée de la population couverte par l'allocation sont en moyenne plus durement touchés par le chômage.

Graphique 3 : Taux de chômage au 4<sup>ème</sup> trimestre



Source : INSEE

### 1.1.2. Une population bénéficiaire aux caractéristiques relativement homogènes

- [40] Les caractéristiques des bénéficiaires du RMI se retrouvent globalement d'un département à l'autre ; cependant, la présence de tel ou tel groupe peut se révéler significative d'une situation démographique, économique ou sociale particulière. Ainsi, la part des familles monoparentales est plus forte dans les départements les plus défavorisés au regard de la situation globale de l'emploi. Il y a ainsi une corrélation visible, dans le Nord et le Gard, entre RMI et précarité familiale.

Tableau 1 : Profil des allocataires au 30 juin 2008.

	Part des familles monoparentales	Part des allocataires isolés sans enfants	Part des allocataires de moins de 40 ans	Part des allocataires de plus de 60 ans
Côte d'Or	21,8%	61,4%	49,7%	4,7%
Gard	27%	57%	45,6%	4%
Nord	26,4%	54,2%	52,7%	2,7%
Yvelines	19,2%	66,8%	52,3%	5,7%
Ile-et-Vilaine	21%	64,6%	57,7%	2,1%
France métropolitaine	24,5%	59,1%	49,1%	4,4%

Source : CNAF au 30 juin 2008.

### 1.1.3. Une durée de présence dans le dispositif significative des politiques d'insertion

- [41] L'ancienneté dans le dispositif est l'un des critères qui permet d'apprécier a priori la situation du département au regard du RMI. Elle permet en particulier d'orienter l'action d'insertion et d'en apprécier la pertinence au regard des spécificités du public accueilli.
- [42] Le constat d'une forte proportion de bénéficiaires présents dans le dispositif depuis moins d'un an résulte nécessairement de flux annuels d'entrées et de sorties importants traduisant une situation de l'emploi globalement favorable appuyée par une dynamique départementale pour mener rapidement les bénéficiaires du RMI vers l'emploi. Au contraire, une forte proportion de bénéficiaires présents dans le dispositif depuis plus de 5 ans peut traduire à la fois des difficultés structurelles de l'emploi mais aussi des difficultés pour faire rencontrer une offre exigeante et une demande d'emploi fragile.

Tableau 2 : Ancienneté dans le dispositif : pour le stock au 31 décembre 2007

	Ouverture des droits dans l'année (=bénéficiaires <1 an)	De 1 à 5 ans	De 6 à 10 ans	>11 ans	Total
Côte d'Or	25,5%	48%	14,5%	12%	100%
Gard	22%	47%	17%	14%	100%
Nord	21%	48%	19%	13%	100%
Yvelines	31%	52%	11%	6%	100%
Ille-et-Vilaine	30%	50%	12%	8%	100%
France métropolitaine	24%	45%		31%	100%

Source : CAF-DREES

- [43] Les départements comptant le plus grand nombre d'allocataires sont ceux qui comptent la proportion d'allocataires anciens la plus élevée. Il faut cependant souligner à quel point la « longue durée » est un élément caractéristique structurel pour une partie significative de la population du RMI, y compris dans les départements les mieux placés.

## 1.2. La difficulté d'une appréhension globale des dépenses

### 1.2.1. La faible diminution du coût de la prestation

- [44] La diminution significative du nombre de bénéficiaires du RMI depuis 2006 ne s'est pas traduite par une baisse comparable du coût de la prestation. Ainsi, le montant des crédits affectés à l'allocation (5,3 milliards d'euros) en France métropolitaine en 2007 est en baisse de 0,2% seulement par rapport à 2006, alors que le nombre d'allocataires payés au 31 décembre a diminué dans le même temps de 9% (cf. *supra* tableau 1).
- [45] Il faut noter toutefois que la mesure ci-dessus du nombre d'allocataires étant faite à date fixe alors que le coût de l'allocation est évalué sur l'année, une baisse rapide du nombre d'allocataires en fin d'année ne se répercute évidemment pas sur les données annuelles. Pour mesurer le véritable différentiel entre le nombre des allocataires et le coût de la prestation, il faut examiner la dépense par allocataire.

- [46] Le tableau ci-dessous montre que la dépense par allocataire a effectivement augmenté entre 2006 et 2007 de 4 732 à 4846 euros, soit de 2,4% au niveau national, ce qui est supérieur à l'augmentation de 1,8% du niveau légal de la prestation au 1<sup>er</sup> janvier 2007.<sup>2</sup> En Ile-et-Vilaine et en Côte d'Or, cette augmentation de la dépense par allocataire atteint respectivement 4,0% et 7,6%

Tableau 3 : Dépenses d'allocation en 2007

	Total des dépenses d'allocation			Dépense d'allocation par allocataire*		
	2006	2007	Evolution	2006	2007	Evolution
Côte d'Or	28 934 036	28 231 175	-2,4%	4 504	4 686	4,0%
Gard	100 981 956	103 538 246	2,5%	4 688	4 695	0,1%
Ile-et-Vilaine	42 859 323	43 875 237	2,4%	4 578	4 926	7,6%
Nord	354 724 428	363 200 061	2,4%	4 678	4 732	1,2%
Yvelines	63 303 341	64 324 218	1,6%	4 838	4 996	3,3%
France métropolitaine	5 304 256 533	5 294 402 798	-0,2%	4 732	4 846	2,4%

Source : CG

\*Estimation DREES

- [47] La mission ne dispose pas d'explications quantitatives permettant d'expliquer systématiquement un phénomène qui a un impact non marginal sur les finances des Conseils généraux et qui paraît contredire les bons résultats obtenus sur la réinsertion des bénéficiaires du RMI.
- [48] Une première explication serait le changement dans la structure des ménages au RMI. Le succès des politiques d'insertion pourrait avoir concerné principalement les allocataires percevant un montant de RMI inférieur à la moyenne (personnes ayant déjà une activité professionnelle réduite) et le « socle » des allocataires restant serait constitué par les personnes les plus éloignées de l'emploi. Cette explication est alarmante car elle relativise le succès des politiques d'insertion.
- [49] A l'inverse, une deuxième explication, relative à la mise en place de la nouvelle formule d'intéressement issue de la loi du 23 mars 2006 serait plus encourageante. En effet, depuis octobre 2006, les bénéficiaires du RMI ayant retrouvé un emploi perçoivent 150 € par mois pendant un an en plus de leurs revenus d'activité. Cet intéressement, entièrement financé par le département<sup>3</sup> représente une charge d'autant plus lourde que le nombre d'allocataires retrouvant un emploi est élevé. L'augmentation de la dépense moyenne par allocataire aurait donc vocation à s'interrompre l'absence de baisse du coût de la prestation n'étant qu'un effet retard et le signe d'un succès réel.
- [50] Dans le département de l'Ile-et-Vilaine, la caisse d'allocations familiales a analysé précisément la hausse de la dépense par allocataire. Il en ressort clairement que c'est la deuxième explication qui l'emporte sur la première : la politique d'intéressement explique presque l'intégralité de l'évolution. Sans que ces résultats puissent être directement extrapolés au niveau national, il s'agit d'un signe positif. La mission considère que les départements pourraient utilement s'inspirer de cet exemple pour mieux comprendre leur situation locale.

**Recommandation n°1 : Demander aux caisses d'allocations familiales de réaliser une analyse détaillée des évolutions de la dépense d'allocation.**

<sup>2</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, le Revenu Minimum d'Insertion a augmenté de 1,5% et s'élève à 454,63 euros pour une personne seule.

<sup>3</sup> Il existait auparavant une formule d'intéressement, également à la charge des départements, moins favorable aux allocataires. Cette « ancienne formule » n'a connu qu'un succès limité.



### 1.2.2. La délicate comparaison des dépenses d'insertion

- [51] Sur l'ensemble des départements français, les dépenses consacrées au volet insertion du RMI se maintiennent en 2007 à 883 millions d'euros environ (hors contrats aidés). Il faut noter que les informations chiffrées relatives aux dépenses respectivement fournies par les Conseils Généraux et la DREES diffèrent parfois significativement, bien que ceux de la DREES soient issus des réponses des Conseils Généraux au questionnaire d'une enquête *ad hoc*.
- [52] Ces différences peuvent sans doute s'expliquer par le manque d'uniformité et de formalisation des méthodes d'imputation comptable de certaines dépenses (cf. *infra* partie 4). Pour des raisons de cohérence, les données présentées dans la suite sont celles qui ont été fournies par les Conseils Généraux.
- [53] Alors que les dépenses d'allocation ont diminué de 0,2% entre 2006 et 2007 en France métropolitaine, les dépenses d'insertion (hors contrats aidés) ont augmenté de 2% en moyenne sur la même période.
- [54] Les dépenses concernant les contrats aidés constituent un élément important de la politique d'insertion menée par chaque département et relèvent souvent d'un choix politique, d'où l'hétérogénéité des niveaux de dépenses pour les CI-RMA et les CAV (voir §4.3.1.3. *infra*). Le Nord et la Côte d'Or représentent de ce point de vue deux options symétriques puisque la part des contrats aidés dans le total des charges d'insertion s'y situe respectivement à 23% et 56%. On note que le département où la charge sociale du RMI est la moins lourde au regard de la population –les Yvelines– est celui aussi où la dépense par allocataire est la plus basse.

Tableau 4 : Dépenses d'insertion et pour les contrats aidés en 2007 (en €)

	Total dépenses d'insertion	Total dépenses CG contrats aidés (CI-RMA et CAV)	Total dépenses complémentaires à allocation	Dépense par allocataire*
Côte d'Or	3 617 376	4 593 953	8 211 529	1 363
Gard	17 066 914	6 680 000	23 746 914	1 115
Ille-et-Vilaine	7 772 593	4 356 478	12 129 071	1 362
Nord	70 683 170	21 167 868	91 851 038	999
Yvelines	9 124 555	3 228 535	12 353 090	975
France métropolitaine	883 457 981	297 642 901	1 181 100 882	1 149

Source : CG réponses au questionnaire de la mission \*Calculs de la mission

- [55] Les dépenses d'insertion (hors contrats aidés) représentent en volume 16,7% des dépenses d'allocation sur l'ensemble de la France métropolitaine. Dans les départements contrôlés, ce ratio se situe entre 12,8% et 19,5%.
- [56] La dépense totale par habitant permet d'apprécier le poids du RMI dans le budget du département.

Tableau 5 : synthèse des dépenses pour 2007 (en €)

	Total des dépenses d'allocation et d'insertion	Dépense totale par allocataire	Dépense totale par habitant
Côte d'Or	36 442 704	6 049	71
Gard	127 285 160	5 810	186
Ille-et-Vilaine	55 203 785	6 288	56
Nord	433 883 231	5 731	168
Yvelines	76 677 308	5 971	55
France métropolitaine	6 475 503 680	5 995	106

Source : *Calculs de la mission*

[57] On constate que la dépense par allocataire varie peu selon les départements, quelle que soit leur situation économique ce qui induit une forte inégalité de la charge de ces dépenses par habitant entre les différents départements. Cette observation appelle une double remarque :

- 4 d'une part, le fait que les dépenses d'insertion représentent une charge plus élevée par habitant dans les départements dont la situation économique est la plus dégradée pose la question de la solidarité nationale dans le domaine des politiques d'insertion ;
- 4 d'autre part, le niveau comparable de dépense par allocataire ne se traduit pas par une efficacité similaire dans l'insertion. Il apparaît donc que la démarche d'évaluation des dépenses d'insertion doit être développée rapidement partout et en particulier dans les départements pour lesquels la charge de ces dépenses est importante.

## 2. LA PRISE EN CHARGE DES BENEFICIAIRES POUR L'OUVERTURE ET LE MAINTIEN DES DROITS AU RMI.

### 2.1. *Améliorer l'instruction administrative des demandes*

#### 2.1.1. **Raccourcir les délais de la procédure d'instruction et s'engager sur la qualité de service**

[58] Devenir allocataire du RMI et engager une démarche d'insertion est souvent un moment difficile. Il est donc impératif que le futur allocataire soit placé au centre du dispositif. La mission n'a cependant pas trouvé de département qui s'engage, vis-vis des usagers, sur la qualité du service rendu tout au long de la procédure de prise en charge. Les engagements de service, lorsqu'ils existent, s'attachent à une étape du processus, c'est-à-dire aux délais liés au traitement de la demande ou à la mise en paiement.

- 4 le département des Yvelines fixe aux services instructeurs un délai maximal de 15 jours pour la transmission des dossiers à la CAF ;
- 4 dans le Gard, le Conseil général est convenu avec la MSA d'un délai de 45 jours maximum entre la date d'ouverture des droits et la date du premier versement ;
- 4 l'engagement de service de la CNAF, formalisé dans la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2005-2008 et parfois repris dans les conventions signées entre les Conseils généraux et les CAF, prévoit que les délais de traitement des demandes de minima sociaux doivent être inférieurs à 10 jours dans 85% des cas. Ce délai s'entend de la réception de la demande à l'alimentation du compte, à l'envoi d'un courrier ou d'une notification à l'allocataire.

- [59] Dans l'ensemble des départements, conformément à la législation, la date de dépôt de la demande détermine la date d'ouverture des droits, fixée réglementairement au premier jour du mois. Le paiement du RMI intervient à terme échu, le 5 du mois suivant la demande, éventuellement accompagné du versement d'un acompte sur droits réels.
- [60] Pour apprécier la qualité globale du dispositif, il est nécessaire de raisonner à partir de la date de dépôt de la demande de façon à créer une responsabilité solidaire des acteurs locaux, sous l'impulsion du département, pour assurer un enchaînement sans faille des étapes (dépôt du dossier, décision, versement, enclenchement du processus d'insertion, signature du contrat d'insertion).
- [61] Les services seraient ainsi incités à prendre effectivement en charge l'utilisateur, le cas échéant en le relançant, pour obtenir les pièces justificatives manquantes. Dans le département de la Côte d'Or, la CAF accompagne les demandeurs en les rappelant la veille du jour de l'entretien d'instruction pour s'assurer de leur présence au rendez-vous.
- [62] Il conviendra d'analyser les résultats obtenus en isolant les demandes qui n'auront pas été traitées dans des délais satisfaisants du fait des intéressés et sans motif légitime.

**Recommandation n°2 : Fixer un engagement de service vis-à-vis des bénéficiaires comptant les délais d'envoi de la notification, de premier versement et de signature du contrat d'insertion à partir de la date du premier contact.**

- [63] La loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion marque la préférence des autorités pour confier dans l'avenir l'instruction administrative des demandes aux caisses ou aux services du département, et par délégation aux CCAS et aux associations (article L. 212-15).
- [64] Dans les départements que la mission a contrôlés, l'instruction administrative des demandes est actuellement réalisée, principalement :
- 4 par les services sociaux départementaux (63% des demandes dans les Yvelines, Ile-et-Vilaine hors Rennes, Saint-Malo et Vitré) ;
  - 4 par la CAF (Côte d'Or, Gard) ;
  - 4 par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale du lieu de résidence, qui traitent environ 80% des demandes dans le Nord et les deux tiers en Ile-et-Vilaine (Rennes, Saint-Malo et Vitré).
- [65] D'une manière générale, multiplier les acteurs intervenant successivement dans un processus occasionne des passages de relais qui sont autant de points faibles du dispositif, dans la mesure où il existe un risque de rupture de prise en charge et d'incohérence dans les informations délivrées. Ainsi, un dossier réputé complet pour l'instructeur du CCAS ne l'est pas toujours pour le technicien de la CAF, chargé de procéder à la mise en paiement. Ce type de situation peut conduire à un allongement des délais de traitement de la demande.
- [66] Compte tenu des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, il peut s'écouler de 6 à 36 jours avant le premier versement de l'allocation en fonction du jour où est déposée la demande. Dans l'ensemble des départements contrôlés, la quasi-totalité des demandes sont effectivement traitées dans ce délai (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 6 : Délai entre la date d'ouverture des droits et la date de mise en versement

	Moins d'un mois	Entre un et deux mois	Plus de deux mois
Nord	92,0%	8,0%	0,9%
Côte d'Or	88,6%	10,5%	0,8%
Ille et Vilaine	80,8%	16,0%	3,2%
Gard	88,5%	10,0%	1,5%
Yvelines	78,8%	16,8%	4,4%

Source : CAF

- [67] Dans le Nord, près de 92% des demandes de RMI sont traitées en moins de 10 jours. Le bilan de l'expérimentation menée par les CAF du Nord<sup>4</sup> montre cependant qu'il serait encore possible d'améliorer les performances du dispositif en confiant l'instruction des demandes aux organismes payeurs. En principe, la séparation des procédures d'instruction et de liquidation peut se traduire par une perte d'efficacité. En l'absence d'interface entre les systèmes d'information, il est nécessaire pour la CAF de ressaisir les données et de procéder à une nouvelle instruction des dossiers. En revanche, lorsque l'organisme payeur réalise l'instruction administrative, le délai entre le premier contact du demandeur et le traitement du dossier qui génère le paiement peut être réduit du fait de la suppression des navettes. La CAF de Lille estime ainsi que le délai maximal d'instruction d'un dossier et de lancement de la procédure de paiement par les caisses est inférieur à une semaine lorsque l'ensemble des informations ont été fournies. Le service rendu aux usagers s'en trouve également amélioré. Lors de l'expérimentation, 90% des demandeurs sont venus au rendez-vous proposé et un seul entretien a permis de réunir les éléments nécessaires à la demande. 75% des usagers n'ont pas eu de documents à fournir parce qu'ils étaient déjà répertoriés dans la base de données de la CAF.
- [68] La mission a relevé, dans le département de la Côte d'Or, où la CAF réalise l'instruction des demandes, qu'un délai d'environ 20 jours s'écoule entre la date de la demande et le premier versement de l'allocation, compte tenu des dispositions légales en vigueur. La mission estime que ce délai est satisfaisant.
- [69] Au total, la mission est favorable, lorsque cela est possible, à une délégation de la procédure d'instruction aux organismes payeurs, tant dans la perspective d'une amélioration du service rendu à l'utilisateur que dans une perspective d'optimisation des moyens. Réaliser l'interfaçage de l'ensemble des systèmes d'information des services instructeurs avec celui des organismes payeurs serait en effet coûteux à l'échelle nationale.
- [70] La situation locale, les contraintes matérielles ou la qualité du système existant peuvent toutefois conduire les départements à privilégier le *statu quo*. Toutefois, et quel que soit les choix d'organisation retenus par les Conseils généraux, il leur appartient d'organiser le dispositif de prise en charge, de l'instruction des demandes à la signature du contrat d'insertion, et de s'assurer que le passage des relais administratifs soit transparent pour le demandeur et ne dégrade pas la qualité du service rendu.

**Recommandation n°3 : Déléguer la procédure d'instruction des demandes aux organismes payeurs pour raccourcir les délais, sécuriser le processus de prise en charge et affirmer la responsabilité globale du payeur.**

<sup>4</sup> CAF de Roubaix-Tourcoing et la CAF d'Armentières entre décembre 2006 et septembre 2007

## **A défaut, définir des modalités opératoires garantissant la solidarité effective de l'instructeur et du payeur sur la qualité du processus administratif de prise en charge.**

### **2.1.2. Lier les processus d'instruction et d'insertion**

- [71] La mission souligne comme un élément positif le fait que, dans la plupart des départements contrôlés, l'instructeur, lors du dépôt de la demande, informe la personne sur la démarche d'insertion et les obligations qui en découlent, et lui communique une brochure rédigée à cet effet.
- [72] Par la suite, une fois le dossier instruit, une notification de droit et de paiement est envoyée par la CAF à l'allocataire, qui indique que le président du Conseil général a émis un avis favorable à sa demande d'allocation. Ce courrier ne fait cependant pas le lien avec le processus d'insertion, en informant le bénéficiaire sur l'étape suivante du processus, qui doit déboucher sur la conclusion d'un contrat d'insertion.
- [73] Le délai légal prévoit actuellement la conclusion d'un contrat d'insertion dans un délai de trois mois après le premier versement de l'allocation (article L 262-7 du CASF). La mission a constaté que ce délai était rarement respecté. Un seul département semble respecter la règle (le système d'information ne permet pas d'être totalement affirmatif sur ce point), il s'agit de l'Ille-et-Vilaine. Dans les quatre autres départements, moins du tiers des allocataires signaient un contrat dans les trois mois du versement. Les deux départements comptant la plus lourde proportion de bénéficiaires du RMI parmi leur population signaient, en 2007, les contrats d'insertion plus de 6 mois après l'ouverture des droits au RMI, pour les deux tiers des allocataires dans le Gard et pour 43% dans le Nord.
- [74] Les services en charge de l'insertion dans les départements attendent la remise d'une copie de la notification de paiement par la CAF pour engager le processus d'insertion. La mission n'a trouvé qu'un exemple, le territoire de Rennes, où l'on anticipe l'ouverture des droits en fixant un rendez-vous d'insertion à la personne dès le dépôt de la demande.
- [75] Cette situation n'est pas satisfaisante, puisqu'elle ne permet pas une orientation rapide des bénéficiaires vers l'emploi, notamment ceux qui en sont les plus proches. Les opérateurs de terrain constatent que le temps constitue un élément décisif de la crédibilité et du succès de l'action. Tout temps non utilement employé est destructeur. Il est donc indispensable que le contrat d'insertion soit immédiatement arrimé au déclenchement du processus d'entrée dans le RMI. La mission considère, comme les missions IGAS précédentes, qu'il est nécessaire de lier le versement de l'allocation et le processus d'insertion en engageant simultanément les deux démarches de façon que l'action d'insertion s'engage effectivement dès la notification de l'admission à l'allocation. C'est ainsi que le demandeur pourra avoir conscience qu'il ne demande pas seulement une allocation mais également une aide pour se réinsérer.
- [76] Le dispositif mis en place par la ville de Rennes (déléataire du RMI par convention avec le département de l'Ille-et-Vilaine) apparaît à cet égard novateur et efficace. En effet, l'instruction administrative, réalisée par le CCAS, est l'occasion d'une prise de rendez-vous avec un animateur local d'insertion (ALI, qui sera le référent RMI) qui dispose pour cela de créneaux réservés. Le futur allocataire remplit également une fiche d'information qui permettra à l'ALI de poser un diagnostic dès la fin du premier entretien. Les procédures d'instruction, de paiement et de mise en œuvre de la démarche d'insertion sont ainsi chaînées, ce qui améliore l'efficacité du dispositif, raccourcit les délais et maintient la mobilisation des allocataires.

- [77] La mission signale qu'un dispositif dématérialisé a été mis en place dans le département des Bouches-du-Rhône pour unifier les processus d'inscription et d'insertion (cf. annexe 2). Au moyen de l'outil @IRMI, la caisse d'allocations familiales transmet ainsi quotidiennement au département les informations recueillies qui sont pertinentes pour la démarche d'insertion et réalise elle-même une « pré-orientation ». Dans cette même perspective, la mission rappelle que le département de l'Eure a mis en place une organisation performante, en flux tendu, dont l'expérimentation avait été signalée par dans un rapport précédent<sup>5</sup>. Une plate-forme unique d'accueil des demandeurs du RMI permet dans une même journée de réaliser l'instruction de la demande et d'engager le parcours d'insertion en signant un premier contrat. Au 30/9/2008, un premier bilan montre que, dans ce département, 87 % des droits et 83 % des contrats d'insertion sont respectivement ouverts et signés le jour même (cf. annexe 3).
- [78] La mission propose de réformer l'obligation légale de contractualisation en remplaçant la date de mise en paiement par la date de dépôt de la demande comme fait déclencheur du délai de conclusion du contrat. Le fait de modifier la date du fait générateur inciterait l'instructeur, lors du dépôt de la demande, à recueillir les premiers éléments d'information utiles à l'insertion et à fixer un premier rendez-vous pour engager le processus d'insertion, en accord avec le futur allocataire. On peut en effet penser qu'à partir du moment où le dossier est complet, le nombre de personnes qui ont un rendez-vous d'insertion et qui verront leur demande de RMI refusée sera limité.
- [79] La mission est également favorable à une réduction des délais légaux de signature du contrat d'insertion, considérant qu'une prise en charge rapide est un facteur clé pour le succès du processus d'insertion. La signature du contrat doit intervenir effectivement dans un délai aussi court que possible. Il est donc nécessaire de procéder à un double effort : caler le délai de signature du contrat sur la date de demande du RMI, de façon à lier solidairement instruction, paiement et insertion, et réduire effectivement à 2 mois le délai de signature du contrat.

**Recommandation n°4 :** Conclure le premier contrat d'insertion dans un délai de deux mois à compter de la date de dépôt de la demande.

### 2.1.3. Faciliter l'accès à la prestation

#### 2.1.3.1. Adapter la procédure de prise en charge aux besoins des publics

- [80] La mission relève comme un point positif le fait que les départements ont généralement adapté leur procédure de prise en charge pour tenir compte des besoins des publics particulièrement vulnérables, ou des publics pour lesquels l'ouverture du droit à l'allocation nécessite une instruction approfondie ou une décision d'opportunité.
- € S'agissant des personnes en détention, il est nécessaire d'anticiper l'ouverture des droits à la sortie de prison. Dans le département de la Côte d'Or, la CAF tient une permanence mensuelle à la maison d'arrêt de Dijon et examine les droits des détenus libérés en urgence. Ce dispositif a été mis en place avec le concours du service d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire.
  - € S'agissant des personnes sans domicile fixe, les Conseils généraux confient généralement l'instruction des demandes de RMI et l'accompagnement des personnes sans domicile fixe à des structures spécialisées (associations ou CCAS). Dans le département des Yvelines, les agents du CCAS de Versailles aident le demandeur à rassembler les pièces justificatives nécessaires à la constitution de la demande, au besoin en l'accompagnant physiquement dans ses démarches. Dans ce département, la mission a relevé comme un fait positif le fait d'inscrire le bénéfice du RMI dans une démarche d'insertion personnalisée.

<sup>5</sup> Rapports IGAS 2007-165 de contrôle du RMI dans plusieurs départements (J.F. Chevallereau, M. Laroque, M. Moleux, I. Rougier) et 2007-121 sur la gestion du RMI dans le département de l'Eure (M. Moleux, I. Rougier)

- € Tous les départements comptent parmi les allocataires du RMI un certain nombre de personnes appartenant à la communauté des gens du voyage. La problématique d'insertion est généralement appréhendée sous l'angle social et il est vrai que les besoins sont importants en la matière. La mission souhaite cependant relever le travail de compréhension de certaines spécificités professionnelles réalisé par le département de Côte d'Or et la réponse opérationnelle qu'il y a apportée. Considérant la réalité de l'exercice d'une activité indépendante par un grand nombre de personnes de cette communauté, le département a défini quelques principes : obtenir que les activités soient déclarées, analyser de façon critique avec les intéressés les revenus tirés de l'activité professionnelle et tenter progressivement de les évaluer de façon réaliste. Aider les personnes à développer leur activité de façon à les conduire à l'autonomie économique. Pour mener à bien son action la Côte d'Or a mis en place une commission technique d'évaluation des ressources, tripartite (Conseil général, CAF, association spécialisée) se réunit une fois par mois et procède, en présence de l'allocataire, à une évaluation annuelle des ressources. Il s'agit à la fois de garantir le droit au RMI et de préserver les intérêts du financeur face à un risque de sous-évaluation systématique de revenus provenant pour l'essentiel d'une activité non comptabilisée de vente ambulante ou de récupération. La quasi-totalité des allocataires suivis par la commission ont régularisé leur activité, au moins partiellement (soit 150 personnes). Par ailleurs, l'accompagnement professionnel est assuré par une association spécialisée dans l'accompagnement des travailleurs indépendants en difficulté.

**Recommandation n°5 : Assurer une évaluation correcte des ressources des travailleurs indépendants. Obtenir l'assurance d'un exercice régulier au plan social et fiscal.**

2.1.3.2. Procéder à une instruction immédiate de la demande en cas d'urgence

- [81] Dans les départements contrôlés, la mission a noté que les organismes payeurs ont reçu pour consigne des Conseils généraux de ne plus verser d'avance sur droits supposés, afin de limiter le montant des sommes indûment perçues. Cette décision n'est pas un obstacle à la bonne administration du dispositif, lorsque, pour les personnes en situation d'urgence, le payeur est en mesure de procéder à une instruction immédiate dès le dépôt du dossier complet et de procéder instantanément au versement d'un acompte.

2.1.3.3. Rappeler le demandeur

- [82] Lorsque la CAF instruit les demandes, le premier contact est souvent téléphonique. L'allocataire désirant déposer une demande de RMI appelle la Caisse d'allocations familiales. La mission a noté que le coût de l'appel pour le demandeur n'est pas celui d'un appel local : ce dernier est facturé 0,112 € TTC la première minute, puis 0,09 € TTC les minutes suivantes<sup>6</sup>. Cette tarification peut freiner l'accès à la prestation des publics qui connaissent des difficultés financières et qui ont parfois du mal à se déplacer.

- [83] La mission note l'initiative de la CAF de la Côte d'Or, qui a mis en place en octobre 2008 une nouvelle procédure. Elle prévoit le rappel du demandeur par le technicien conseil pour la pré-instruction de la demande, dans un délai de 48 heures après le premier contact. La mission suggère de généraliser cette pratique à l'ensemble des CAF qui utilisent un numéro d'appel téléphonique commençant par 0 820.

2.1.3.4. Instruire conjointement la demande de couverture maladie universelle.

- [84] En Côte d'Or, lors du rendez-vous d'instruction, le demandeur est informé de son droit à la couverture maladie universelle, et il est procédé sur place à l'instruction de cette demande.

<sup>6</sup> Ces recettes, perçues par la CNAF, servent à financer la maintenance des équipements.

#### 2.1.4. Suivre la qualité des prestations de gestion fournies par la CAF

- [85] Dans tous les départements, conformément à l'article L.262-30 du CASF, les Conseils généraux ont passé une convention avec la CAF. D'une manière générale, les conventions prévoient des délégations de compétences étendues. Dans les départements de la Côte d'Or et du Gard, la CAF assure également l'instruction des demandes.
- [86] Les CAF sont généralement habilitées à prendre les décisions concernant les droits simples. Les Conseils généraux peuvent se réserver les décisions d'opportunité s'agissant des dossiers complexes, telles que celles relatives aux publics dont l'ouverture du droit à l'allocation nécessite une instruction approfondie (travailleurs indépendants, étudiants). La mission a relevé une bonne pratique dans plusieurs départements qui consiste à préciser dans une fiche, pour chaque délégation, son étendue et ses modalités de mise en œuvre par les agents de la CAF.
- [87] La mission a par ailleurs constaté que tous les départements ne disposaient pas d'un bilan annuel d'exécution de la convention, rendant compte de manière détaillée des conditions dans lesquelles la CAF a assuré ses missions.

**Recommandation n°6 : Communiquer un bilan détaillé d'exécution au département, afin que le président du Conseil général puisse assurer le suivi de la qualité de la gestion assurée par la CAF.**

#### 2.2. Associer le Conseil général au contrôle de l'attribution de l'allocation

- [88] Le contrôle du dispositif repose sur deux contrôles distincts :
- 4 en aval du dispositif, le contrôle du respect de l'obligation d'insertion par les bénéficiaires. Ce contrôle relève de la compétence du président du Conseil général, seul habilité à prendre une décision de suspension du versement de l'allocation à l'encontre des bénéficiaires qui ne respecteraient pas leur obligation (articles L.262-19, L.262-21 et L.262-23 du CASF. Voir à cet égard le paragraphe 4.5.4) ;
  - 4 en amont du dispositif, le contrôle du droit à l'allocation. Ce contrôle est réalisé par les organismes payeurs (article L. 262-33 du CASF), mais le Conseil général doit veiller à son organisation, afin d'assurer la régulation du dispositif et son bon fonctionnement.
- [89] La mission a constaté que l'intervention du Conseil général est peu importante en matière de contrôle de l'attribution de l'allocation aux bénéficiaires du RMI.
- [90] Le contrôle du RMI s'inscrit, comme pour les autres prestations de la branche famille, dans le cadre de la politique globale de contrôle menée par la CNAF. Les plans de contrôle des CAF déclinent localement le plan national de maîtrise des risques de la branche, qui identifie des niveaux de risques par opération (données entrantes, contrôle des processus, contrôle des risques métiers), indépendamment de la nature de l'allocation versée.
- [91] Les plans de contrôle de la CAF font parfois l'objet d'une présentation au département, mais ces derniers ne sont jamais associés en pratique à leur élaboration pour le RMI, bien que, les conventions signées entre les CAF et les Conseils généraux le prévoient généralement.
- [92] La mission a par ailleurs constaté que les résultats des contrôles relatifs au RMI font l'objet (sauf dans le Nord) d'une communication partielle aux Conseils généraux,. La mission estime que le Conseil général, pour assurer le pilotage effectif du dispositif, devrait disposer d'un bilan d'exécution comprenant un nombre minimal de données (nombre de contrôles par cible, nombre de contrôles du RMI rapporté au nombre total de contrôles, nombre et montant des indus, évolution).



- [93] Comme le montre le tableau ci-dessous, on constate des différences notables entre les politiques de contrôle des CAF, tant dans le choix des cibles que dans le nombre de contrôles réalisés. Si l'on rapporte le nombre de contrôles réalisés par la CAF qui portent sur le RMI au nombre de bénéficiaires RMI qu'elles prennent en charge, un écart de 4 points sépare l'indice de contrôle de la CAF de Lille (5,5%) de l'indice de contrôle de la CAF des Yvelines (9,2%).

Tableau 7 : Nombre de contrôles réalisés relatifs aux bénéficiaires du RMI (2007)

	Yvelines	Gard	Ille-et-Vilaine	Côte d'Or	Lille (*)
<b>Incompatibilité des ressources RMI et ressources annuelles :</b>	402	33	176	19	513
<b>Contrôles infocentre :</b>					
Dépense excessive de logement	168	107	25	65	19
Bénéficiaire avec enfant à charge de plus de 20 ans	148	156	35	100	2
Bénéficiaire sans allocation logement ayant des charges de logement	-	23	88	22	115
Contrôle de 1% des bénéficiaires du RMI présents Dans le fichier	-	-	-	117	-
Bénéficiaire RMI	330	470	132	-	0
15% des ouvertures de droits RMI	-	-	-	-	308
Date demande RMI	72	176	-	-	-
<b>Contrôles sur place :</b>					
Contrôle a priori RMI	-	825	74	-	5
Contrôle inopiné	-	-	76	55	6
<b>Total</b>	<b>1 120</b>	<b>1 790</b>	<b>606</b>	<b>378</b>	<b>968</b>
Indice de contrôle en % (**)	9,2	8,9	7,3	6,9	5,5

Source : CAF de Côte d'Or, des Yvelines, d'Ille et Vilaine, du Gard, de Lille, calculs mission

Remarques : les CAF réalisent également des contrôles sur pièces et des contrôles par échange de données avec les ASSEDIC et la DGI, sans qu'il soit possible d'isoler les contrôles concernant les bénéficiaires du RMI. (\*) résultats uniquement pour la CAF de Lille, soit 24% des allocataires du Nord (\*\*) nombre de contrôles RMI par la CAF / nombre de bénéficiaires du RMI de la CAF au 31/12/2007

- [94] La mission a noté que, dans tous les départements contrôlés, la CAF répond généralement aux demandes ponctuelles de contrôle par les services du Conseil général. Les rapports d'enquête qui en résultent ne sont cependant pas systématiquement communiqués (Nord).
- [95] La mission constate que l'absence de coopération entre les services instructeurs et les organismes payeurs se traduit par des lacunes dans le contrôle de l'attribution de l'allocation. Ainsi, dans le département des Yvelines, l'absence de contrôle des personnes percevant le RMI en dépit d'une situation patrimoniale a priori confortable constitue une carence dans le dispositif de prise en charge, susceptible de générer des abus. Ces situations ne sont pas anormales en elles-mêmes, sous réserve qu'il soit procédé à une vérification effective du train de vie et des éléments d'imposition permettant de porter une appréciation objective sur l'exigibilité de l'allocation (article L.262-10-1 du CASF). Dans ce cas précis, il convient en outre de rappeler aux demandeurs, lors du dépôt de la demande de RMI, l'existence de la procédure d'évaluation des ressources selon les éléments du train de vie et son application par le département.
- [96] La mise au point d'un plan de contrôle commun entre les services de la CAF et du département s'avère d'autant plus nécessaire que les services instructeurs de la demande sont ceux qui peuvent le mieux porter un regard critique sur la situation du bénéficiaire, et donc les plus à même d'identifier les bénéficiaires à risque. Un tel plan devrait permettre de renforcer les contrôles sur certains profils d'allocataires, par exemple pour tenir compte des risques associés au caractère frontalier d'un département, ou des caractéristiques spécifiques des allocataires.

[97] Lorsque le contrôle aboutit à la détection d'une anomalie et au constat qu'une somme a été indument versée, les services de la CAF peuvent soupçonner une fraude, si l'infraction aux règles d'attribution est intentionnelle. Cependant, la mission a constaté que les politiques menées en matière de lutte contre la fraude se révèlent peu fructueuses dans les départements contrôlés, sans qu'il soit possible de déterminer si ces résultats sont dus à des failles dans le dispositif ou au fait que la fraude est effectivement un phénomène peu répandu (voir annexe 3).

**Recommandation n°7 : Associer le département à l'élaboration du plan local de maîtrise des risques pour la partie concernant les contrôles relatifs à l'allocation du RMI.**

**Recommandation n°8 : Organiser les relations entre les services instructeurs et les organismes payeurs pour signaler les bénéficiaires à risque. Communiquer systématiquement les résultats des rapports d'enquête aux services commanditaires.**

**Recommandation n°9 : Transmettre régulièrement aux services du département un tableau de bord synthétique, présentant le nombre de contrôles par cible, leur résultat et leur impact financier, de manière à conforter la régulation conjointe du dispositif.**

### 3. L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES BENEFICIAIRES DU RMI.

#### 3.1. *Fixer un objectif clair, assurer un accompagnement professionnel.*

##### 3.1.1. Viser l'accès à l'emploi ordinaire.

[98] L'objectif d'insertion sociale et professionnelle attribué au RMI par la loi est ambigu par nature. La mission a constaté avec satisfaction que les départements, au-delà de leur vocation d'action sociale, avaient su définir clairement un objectif central d'insertion professionnelle dès leur prise en charge de la responsabilité du RMI et qu'ils l'avaient fait sans doute plus clairement que l'Etat lui-même.

[99] La mission tient d'emblée à souligner à quel point il est important que le projet politique du RMI, exprimé dans le programme départemental d'insertion (PDI), affirme clairement que l'objectif assigné à tous les intervenants du dispositif est de permettre aux allocataires d'accéder à l'emploi pour parvenir à l'autonomie économique qui les libérera du secours minimal du RMI. Encore faut-il préciser que l'emploi dont il s'agit, salarié ou indépendant, est un emploi « ordinaire », c'est-à-dire non subventionné, un emploi qui procure un revenu normal sans aide compensatrice d'une sous productivité reconnue, un emploi durablement non aidé.

[100] Il est indispensable que cet objectif, qui doit guider la démarche des acteurs et le dialogue entre les allocataires et les professionnels qui les accompagnent, soit affirmé sans réserve. L'un des départements visités par la mission (le Gard) connaît une situation économique et sociale difficile liée à un taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale. Le PDI de ce département indique que l'objectif de l'emploi ordinaire n'est, du fait de la situation de l'emploi, pas atteignable pour tous les allocataires. Cette appréciation contredit immédiatement l'objectif d'accès à l'emploi et a pour effet de lui substituer un objectif de fait centré sur le versement de l'allocation.

[101] La mission a conscience de l'impact direct du taux de chômage sur le nombre d'allocataires du RMI et sur les perspectives statistiques de sortie de ce dispositif. Pour autant il n'est pas vrai que la situation générale de l'emploi, à l'échelon national ou dans tel département, détermine la possibilité individuelle de chacun de sortir par l'emploi. Il est donc indispensable que la voie à suivre soit nettement tracée, pour les allocataires comme pour les référents. Il est certain que les résultats qui pourront être attendus seront plus limités dans les départements en difficulté, le Gard ou le Nord dans l'échantillon étudié par la mission. Pour autant, donner, explicitement ou implicitement, un objectif centré sur l'accompagnement social conduit inévitablement à une véritable «perte de chance sociale» pour les allocataires concernés.

**Recommandation n°10 : Donner au dispositif d'insertion un objectif clair de sortie du RMI par l'accès à l'emploi ordinaire.**

**3.1.2. Réaliser d'emblée un diagnostic partagé**

[102] Toutes les personnes rencontrées, élus, référents, associations, soulignent le fait que certains bénéficiaires du RMI ne sont pas en état d'accéder à l'emploi. Plus précisément la mission est parvenue à la conviction, à partir de l'expression des expériences de terrain, que le public du RMI se répartit en trois ensembles distincts :

- 4 les personnes pouvant accéder directement à l'emploi et dont la problématique ne se différencie pas essentiellement de celle des autres demandeurs d'emploi : attente et sélectivité du marché du travail au regard de l'expérience professionnelle, des compétences et des caractéristiques personnelles de la personne en recherche d'emploi ;
- 4 les personnes ayant à faire face à des problèmes sociaux ou sanitaires tels qu'elles n'ont pas la capacité d'engager une démarche professionnelle à échéance prévisible et pour lesquelles la résolution des problèmes en question, si elle est possible, constitue un préalable absolu à toute démarche d'insertion à caractère professionnel ;
- 4 les personnes pouvant engager une démarche de préparation à l'emploi ordinaire. Il s'agit de situations intermédiaires où l'éloignement de l'emploi est réel mais où une activité de type professionnel est envisageable comme chemin de retour à l'emploi ordinaire.

[103] Les évaluations, non documentées et très largement intuitives, des acteurs de terrain montrent que les personnes ressortissant d'une démarche de mise à l'emploi, directe ou intermédiaire, représentent approximativement 2/3 du public.

[104] Il est certain que la mise en œuvre du processus d'insertion suppose que l'on définisse pour chacun une cible ainsi qu'un itinéraire permettant de l'atteindre. La cible ne peut résulter que d'un diagnostic réaliste de ce qu'il est possible de faire pour atteindre l'objectif central d'accès à l'emploi et de ce qu'il est nécessaire de réaliser pour y conduire, ou pour y préparer l'allocataire.

[105] Dans tous les départements rencontrés les référents chargés d'accompagner l'insertion procèdent, généralement de façon implicite, à un travail de diagnostic préalable à la conclusion du contrat d'insertion. Il paraît indispensable de formaliser ce travail en en définissant précisément l'objet. Le diagnostic doit partir d'un recensement des éléments objectifs de la situation de la personne au regard de l'objectif d'insertion sociale et professionnelle. Un tel document factuel existe dans tous les départements rencontrés. Ce recensement, s'il est indispensable, ne constitue cependant pas un diagnostic, puisqu'il ne comporte en lui-même aucune conclusion d'action.

[106] Le département de Côte d'Or a mis au point une procédure spécifique de diagnostic associant un travailleur social et un conseiller professionnel en présence de l'allocataire pour définir l'objectif, social ou professionnel, du contrat d'insertion et engager ensuite le processus correspondant : affectation du référent et signature du contrat d'insertion définissant les premières étapes du parcours d'insertion. Le diagnostic, fondement du contrat d'insertion, n'atteint en principe sa pleine efficacité que s'il est partagé et reconnu par le bénéficiaire lui-même.

**Recommandation n°11 : Etablir formellement un diagnostic initial, social et professionnel, partagé avec le bénéficiaire en vue de définir la cible et le parcours d'insertion.**

**3.1.3. Assurer un accompagnement par des professionnels.**

[107] Les personnes bénéficiaires du RMI éprouvent le plus souvent une réelle difficulté à définir seules un projet d'insertion et encore plus à le mener à bien. La nécessité d'un accompagnement destiné à les aider est affirmée par la loi. Cet accompagnement doit être conduit de façon professionnelle à plusieurs titres, d'abord parce que le RMI implique une prise en charge globale qui n'est pas réductible à un travail classique d'assistance sociale mais aussi parce que l'insertion comporte deux volets complémentaires ressortissant respectivement du champ de l'insertion professionnelle et de celui de l'action sociale dans toute leur complexité. Ce professionnalisme résulte de l'expérience personnelle des référents et de la formation qui leur est assurée. La mission souligne l'intérêt tout particulier de la formation dispensée aux référents du Gard pour les mettre à même de réagir de façon adaptée lorsqu'ils se trouvent en présence de personnes présentant des troubles psychiques ou du comportement.

[108] Certains départements ont fait le choix de référents généralistes (le Nord, l'Ille et Vilaine) d'autres ont opté pour une spécialisation parfois non explicite (le Gard), parfois solidement structurée (Côte d'Or). Les référents sont parfois exclusivement affectés à cette fonction (Ille et Vilaine, Nord) ou à titre accessoire (Yvelines, référents sociaux de Côte d'Or ou du Gard). La mission constate que les assistants sociaux dédiés au RMI ont totalement intégré la logique d'insertion globale qui commande ce dispositif alors que les assistants sociaux n'exerçant la fonction de référents RMI qu'à faible proportion de leur temps sont davantage portés par la logique dominante de l'action sociale classique les conduisant à intégrer l'allocation du RMI dans l'équilibre global d'un foyer socialement fragile plutôt qu'à rechercher en permanence la possibilité d'une sortie par l'emploi pour laquelle ils considèrent n'avoir pas de compétence (Gard). Cette dernière tendance sera d'autant plus forte que le réseau de l'action sociale générale sera administrativement et physiquement distinct du réseau de prise en charge du RMI.

[109] Au total, la mission considère que la mise en place d'un double réseau de référents dédiés et disposant d'une compétence spécifique respectivement dans le champ de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle constitue la formule la plus performante. Dans ce cadre le bénéficiaire se verra affecter un référent susceptible de l'aider à atteindre la cible d'insertion définie à la suite du diagnostic initial, lequel référent travaillera en liaison avec un correspondant aux compétences complémentaires. Le réseau des référents peut être interne ou externe dès lors que le département assure un pilotage de son action directement ou dans le cadre du dispositif conventionnel le liant à la structure qui emploie ces référents. L'option visant à charger les assistants sociaux de la mission de référents à titre accessoire peut être efficace si elle s'accompagne d'un management rapproché ferme sur les objectifs et si elle fait l'objet d'une évaluation rigoureuse (voir §5 infra).

**Recommandation n°12 : Mettre en place un double réseau de référents accompagnateurs, si possible dédiés, ayant respectivement une compétence dans les champs de l'insertion sociale ou professionnelle et travaillant en correspondance étroite dans le cadre d'un duo organisé.**

**3.2. Lier étroitement insertion sociale et insertion professionnelle.**

[110] La mission a pu observer les actions d'insertion conduites dans les 5 départements visités, elle est en mesure d'en tirer des conclusions quant à leur efficacité au regard de l'objectif d'insertion sociale et professionnelle.

### 3.2.1. Structurer la réponse à la question centrale de l'accès à l'emploi

- [111] L'objectif d'accès à l'emploi ordinaire implique une articulation étroite du dispositif d'insertion du RMI avec le système d'intermédiation sur le marché du travail dont la responsabilité globale relève de Pôle Emploi. Ce point sera examiné spécifiquement au § 44 infra. Le dispositif d'insertion du RMI doit cependant s'attacher à agir sur plusieurs points pour assurer la préparation ou la transition des bénéficiaires vers l'emploi.

#### 3.2.1.1. Organiser l'insertion par l'activité.

- [112] Pour tous ceux qui ne peuvent immédiatement accéder à l'emploi ordinaire, parce qu'ils en sont éloignés depuis longtemps ou parce que les tentatives de placement direct ont échoué, le recours à des dispositifs intermédiaires prenant la forme d'une activité à caractère professionnel dans un cadre aménagé permet d'assurer une étape de remise en condition de travail et/ou de diagnostic complémentaire sur les difficultés rencontrées et sur les moyens de les surmonter. Ces actions recouvrent la gamme complète de l'insertion par l'activité économique : actions de préparation et de remédiation (chantiers d'insertion) ou structures de transition (entreprises d'insertion, entreprises d'intérim d'insertion ou associations intermédiaires). Le département est alors conduit à associer son action propre à celle de l'Etat, de la région et des agglomérations pour s'assurer que l'offre d'insertion correspond quantitativement aux besoins des bénéficiaires du RMI et des autres utilisateurs de ces réseaux, jeunes en difficulté ou chômeurs de longue durée. Il s'agit, dans un cadre conceptuel défini à l'échelle départementale (PDI) de mener en partenariat dans le cadre des territoires (les maisons de l'emploi peuvent à cet égard offrir un cadre utile) un diagnostic des besoins en matière d'insertion par l'activité pour stimuler une offre adaptée. Il s'agit en outre d'assurer un pilotage de chaque action en fonction de l'objectif de conduite à l'emploi ordinaire (voir §5.3 infra).

**Recommandation n°13 : Assurer un dispositif d'insertion par l'activité calibré en fonction des besoins recensés à l'échelle des territoires composant le département et répondant à un objectif, évalué, de préparation effective à l'emploi ordinaire.**

#### 3.2.1.2. Acquérir des compétences requises par le marché du travail.

- [113] Le déficit en compétences - savoirs, savoir-faire ou savoir-être - constitue l'un des obstacles objectifs sur le chemin de l'insertion professionnelle des allocataires du RMI. Les chantiers d'insertion apportent une partie de la réponse, sur le plan des comportements en particulier (savoir-être). Pour autant la dimension de formation professionnelle reste déterminante dès lors qu'elle n'est pas considérée comme une solution en elle-même mais comme un moyen de préparer à l'emploi.
- [114] La réponse à la question consiste d'abord à assurer un accès effectif des allocataires du RMI aux dispositifs de formation de droit commun pilotés par la Région. De ce point de vue la mission a rencontré partout une bonne volonté de principe de la part des régions et des départements. Rares sont cependant les régions qui, à l'exemple de Languedoc-Roussillon, assurent une mesure effective du nombre de bénéficiaires du RMI accueillis dans les formations destinées aux personnes sans emploi. Encore faut-il noter que le nombre d'allocataires du RMI accueillis dans les formations régionales de Languedoc-Roussillon reste modeste (15% des entrées en formation dans le Gard concernent des bénéficiaires du RMI) soit un indice d'accès à la formation de 2,5%<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Nombre de bénéficiaires du RMI du Gard entrés dans les formations régionales en 2007 rapporté au nombre d'allocataires payés au 31/12/2007

- [115] L'une des régions rencontrées a fait observer, et la mission partage cette conviction, que les formations classiques, en stages collectifs homogènes de durée relativement longue, sont peu attractives pour les allocataires du RMI qui recherchent un emploi et souffrent d'une dure l'expérience de l'échec. Il semble donc à la mission que les départements et les régions devraient associer leur réflexion pour définir une modalité opératoire permettant d'assurer une authentique acquisition de compétences professionnelles par la formation dans un cadre étroitement connecté aux actions d'insertion organisées par ailleurs. Il serait utile que des actions de formation modulaires courtes puissent être réalisées dans le cadre des chantiers d'insertion au fur et à mesure de la progression des parcours de chacun. La mission suggère que les régions puissent envisager une coopération financière avec l'organisme collecteur agréé (OPCA) compétent pour le secteur de l'économie sociale et solidaire en vue de financer des actions concernant des bénéficiaires de minima sociaux en contrats aidés du secteur non marchand. Il s'agirait, au-delà de l'apparence d'une action de formation continue d'un salarié, de tenir compte de la réalité économique et sociale d'un tel contrat qui traduit le concours apporté par une structure associative à une mission d'intérêt général et non à son bénéfice propre puisque le salarié formé n'est pas destiné à demeurer dans la structure qui l'emploie en contrat aidé. Au surplus cette opération serait doublement gagnante puisque la région financerait la formation d'une personne en recherche d'emploi et que le département financerait la rémunération par le biais du contrat aidé non marchand.
- [116] Enfin la mission approuve la formule innovante mise en œuvre dans plusieurs départements (Côte d'Or, Ille-et-Vilaine et Yvelines en particulier) pour associer CI-RMA et contrat de professionnalisation dans un objectif d'accès à l'emploi durable.

**Recommandation n°14 : Mener un travail commun entre les départements et les régions en vue d'assurer, et de mesurer, l'accès effectif à la formation des bénéficiaires du RMI, à la hauteur des besoins et selon des modalités pédagogiques, administratives et financières adaptées à la réalité des processus d'insertion propres à ce public, sous forme de stages classiques et de formation conduite en cours d'activité d'insertion.**

### 3.2.1.3. Appuyer la transition vers l'emploi par les contrats aidés.

- [117] La mission a constaté que tous les départements recouraient effectivement aux contrats aidés pour faciliter la transition vers l'emploi elle a cependant relevé de notables différences de volume traduisant des divergences d'appréciation sur l'effet à attendre de ces instruments :

Tableau 8 : Indice de recours aux contrats aidés pour les bénéficiaires du RMI\*

	Recours aux contrats du secteur marchand	Recours total marchand et non marchand
Côte d'Or	4,6%	14,7%
Gard	1,1%	6%
Nord	0,4%	4,4%
Yvelines	1,3%	6,5%
Ille-et-Vilaine	2,9%	11,2%

Source : *Calculs mission* \*volume des contrats rapporté au nombre d'allocataires payés au 31/12/2007

- [118] La Côte d'Or se détache nettement parmi les 5 départements visités. Le rapport entre contrats du secteur marchand et non marchand y est de 1 à 3, alors qu'il est de 1 à 4 dans les autres départements visités. Il est légitime que le poids respectif des deux types de contrats soit différent dans la mesure où leur finalité est elle-même différente :

- 4 le contrat du secteur marchand constitue en réalité un coupe file vers l'emploi ordinaire, but ultime de l'action d'insertion. De ce fait on peut penser que ce contrat est d'autant plus utile que l'on se trouve face à un marché sélectif qui aura spontanément tendance à éliminer les allocataires du RMI. Il est remarquable que l'indice de recours à ce type de contrat soit partout très faible sauf dans un département qui semble a priori en avoir peu besoin, la Côte d'Or, où le rapport RMI/Population (1,9%) est faible. La position des départements où le RMI est le plus lourd peut être dictée par une considération de coût du fait du poids principal de l'allocation, elle peut être également liée à une méfiance de principe à l'égard du risque d'aubaine pour les entreprises. On ne peut cependant qu'être frappés de la faiblesse paradoxale de ce type de contrat dans les deux départements - le Nord et le Gard - où la sélectivité du marché du travail est la plus forte. Il paraît indispensable de conduire partout une analyse de fond sur les conditions de recours au CI-RMA dans le cadre du futur contrat unique du secteur marchand en vue de déterminer une doctrine d'emploi réaliste et une allocation de moyens adaptée au besoin. A cet égard la mission approuve les dispositions prises par certains départements pour optimiser l'effet d'insertion durable du CI-RMA grâce à un suivi des bénéficiaires de ces contrats pendant la phase initiale de l'embauche, de façon à identifier précocement les risques d'échec et à y porter remède. Le coût des contrats aidés appelle évidemment une action de mesure des résultats ;
- 4 le contrat du secteur non marchand correspond à un outil de préparation à l'accès à l'emploi étroitement connecté au dispositif de préparation évoqué au § 4.2.1.1 supra. Le calibrage de l'un et de l'autre dispositif doit être cohérent. Là encore la mission relève que l'indice de recours à ce contrat ne semble pas étroitement lié à la réalité du RMI propre à chaque département. Les indices du Gard et des Yvelines sont également bas. Le raisonnement par les moyens ne peut évidemment s'appliquer à ce dernier département dont la charge en allocation est légère. On peut admettre que l'aspiration par le marché du travail justifie une politique restrictive en CI-RMA, il est probable cependant que les personnes connaissant les plus grandes difficultés resteront exclues faute d'un dispositif soutenu de préparation à l'emploi que la situation du RMI dans le département des Yvelines pourrait autoriser.

**Recommandation n°15 : Inscrire le recours aux contrats aidés dans une analyse territoriale des moyens d'insertion disponibles et nécessaires au regard de la situation des personnes et des effets attendus de chacun de ces deux outils, assurer une mesure des résultats obtenus par le recours à ces outils. Assurer un suivi dans l'emploi aidé de façon à en optimiser l'effet de préparation à l'emploi (secteur non marchand) ou d'entrée dans l'emploi (secteur marchand).**

### **3.2.2. Assurer partout la prise en charge effective des problématiques sociales identifiées**

- [119] Les allocataires du RMI sont confrontés à trois problématiques sociales dominantes : la mobilité, la garde d'enfant, le logement. Ce sont celles-ci auxquelles la mission a porté une attention particulière sans méconnaître ce qui est fait par ailleurs, en matière de surendettement, de parentalité ou de conflits familiaux par exemple.

### 3.2.2.1. Favoriser la mobilité, condition de d'accès à une vie sociale et à l'emploi.

[120] La mobilité est une exigence déterminante de l'accès à l'emploi, pour toutes les personnes résidant en zone rurale en particulier, mais aussi pour les candidats à des activités de chantiers ou en horaires décalés résidant en territoire urbain. La non mobilité est également source d'enfermement créateur d'exclusion pour toutes les personnes isolées quel que soit leur lieu de résidence. La mission a noté de multiples initiatives visant à répondre de diverses façon à ce problème particulier : plate-forme de mobilité visant à identifier, à mutualiser et à diffuser l'offre de solutions de déplacement, accès au permis de conduire, location de véhicule à coût dégressif, prêt de deux-roues, aide à la réparation ou à la couverture de l'assurance d'un véhicule.

[121] Ces solutions passent par :

- 4 la création d'aides financières individuelles normées à la main des référents sous le contrôle des antennes territoriales des conseils généraux ;
- 4 l'organisation de dispositifs collectifs (encadrés parfois dans un chantier d'insertion) tels que les plates formes de mobilité.

[122] Il semble à la mission que les formules imaginées répondent au besoin. Il reste simplement à capitaliser et à diffuser les dispositifs après vérification de leur pertinence et de leur efficience.

**Recommandation n°16 : Capitaliser à partir des expériences engagées pour favoriser la mobilité et diffuser les bonnes pratiques, vers les territoires enclavés en particulier.**

### 3.2.2.2. Faciliter la garde des enfants pour l'accès à l'emploi des parents isolés.

[123] La charge des enfants en bas âge constitue un facteur d'exclusion de l'emploi pour les mères de familles et plus généralement pour les parents isolés. Ce besoin est partout ressenti. Les solutions restent classiques cependant : il s'agit d'engager des démarches pour accéder aux dispositifs de garde fortement encadrés réglementairement. La mission n'a pas, en la matière, ressenti le même potentiel de créativité que dans le domaine de la mobilité. L'action des référents consiste le plus souvent à stimuler les personnes concernées dans leur recherche de solution et à les appuyer dans la confection de leur dossier d'inscription. Le déficit principal concerne l'accès à des solutions en nombre insuffisant. De ce fait, l'obligation faite aux structures collectives d'accueillir un nombre minimum d'enfants de parents bénéficiaires de minima sociaux, qui travaillent ou suivent une formation rémunérée (article L.214-7 du code de l'action sociale et des familles) est inégalement appliquée. Une initiative d'organisation collective de garde maternelle à domicile en horaire décalés mérite d'être signalée (en Ille et Vilaine) comme une exception à la faible créativité qui caractérise ce domaine.

### 3.2.2.3. Intégrer l'action pour le logement, facteur clef pour l'insertion.

[124] Les difficultés de logement constituent un élément à la fois déterminant et caractéristique de la situation des personnes au regard de l'objectif d'insertion sociale et professionnelle. Elles concernent évidemment les personnes sans domicile, mais aussi un grand nombre d'allocataires aux situations variées : jeunes décohabitants, familles mal logées, migrants, ruraux ...



- [125] Là encore la mission a constaté que, s'agissant d'un domaine fortement normé et institutionnalisé, aux acteurs multiples, aux procédures complexes, les acteurs du RMI devaient le plus souvent se contenter d'intervenir comme facilitateurs au secours de personnes égarées dans les procédures. Compte tenu de la fragilité de la situation de la plupart des personnes allocataires, de la nécessité de trouver rapidement des solutions permettant d'éviter l'exclusion majeure résultant de la perte totale de logement ou de retrouver un toit pour une personne au travail mais soudain réduite à se loger dans sa voiture, il a semblé à la mission qu'il devrait être envisagé de rechercher, dans un cadre qui excédait le champ de la présente mission, des formules de médiation permettant de disposer de solutions d'urgence, transcendant les procédures classiques, dans tous les segments de l'offre : de l'hébergement d'urgence, du logement accompagné, au logement social ordinaire.
- [126] La mission souligne toutefois l'initiative du département des Yvelines, qui s'est associé à l'accord collectif signé entre le Préfet et l'Association des Organismes HLM de la région pour pouvoir mobiliser la mesure d'accompagnement social en amont du relogement et informer le bailleur de la nomination du référent social. Cette procédure peut faciliter l'accès au logement des bénéficiaires du RMI proches du seuil de pauvreté, pour lesquels la question de la solvabilité est un frein au logement, et pour lesquels les bailleurs n'accèdent généralement pas à la demande de logement en l'absence d'une mesure d'accompagnement social.

**Recommandation n°17 : Mener à l'échelle nationale, et à partir d'expérimentations à engager, un travail visant à faciliter l'accès à des solutions souples de garde d'enfants et rapides d'accès en urgence au logement pour des personnes engagées dans un processus accompagné d'accès à l'emploi.**

### **3.2.3. Organiser la prise en charge sanitaire, particulièrement en matière de santé mentale.**

- [127] La prise en charge de problèmes sanitaires constitue un volet important, et partout souligné, de la dynamique d'insertion. Certains départements (Gard, Ille et Vilaine) y contribuent efficacement en associant une compétence médicale aux équipes territoriales du RMI.
- [128] Les questions de santé physique recouvrent toute la palette classique de l'accès aux soins comportant quelques spécificités, en particulier quant à l'hygiène et à l'équilibre alimentaire. Les professionnels du dispositif ont généralement les moyens d'ouvrir l'accès aux soins nécessaires.
- [129] Les aspects de santé mentale, à la fois comme cause et comme effet d'une situation d'exclusion, sont l'une des difficultés les plus lourdes et les plus fréquemment rencontrées, par les référents sociaux en particulier. Ces difficultés recouvrent une grande variété de situations qui vont des problèmes de comportement aux troubles psychiatriques empiriquement détectés et non médicalement caractérisés. L'assujettissement aux addictions constitue un des aspects les plus fréquents des troubles ressortissant du domaine de la santé mentale. C'est aussi dans ce domaine que l'action présente les insuffisances les plus dommageables.
- [130] Les référents évoquent une proportion de l'ordre de 10% de personnes concernées, proportion parfois supérieure en milieu rural enclavé ou dans certains centres ville. Ces évaluations, non documentées, n'ont évidemment qu'une valeur d'indice de ce qui est ressenti par les professionnels, l'ampleur de ce ressenti est cependant un signe de l'acuité du problème.
- [131] De bonnes initiatives méritent d'être relevées (en Ille et Vilaine et dans le Gard): la présence de médecins en appui, déjà signalée, la formation de l'ensemble des référents au contact avec des personnes rencontrant des problèmes de ce type, la réalisation par des structures spécialisées d'entretiens individuels et d'accompagnement vers le soin en appui aux chantiers et structures d'insertion lorsqu'ils détectent de tels besoins.

- [132] La mission a relevé avec satisfaction (Ille et Vilaine) la participation d'infirmiers ou de médecins de secteur psychiatrique aux réunions des cellules d'aide à la décision appelées à examiner des situations difficiles. Il faut cependant noter que ce type d'initiative est dépendant de la bonne volonté des acteurs concernés ce qui n'est pas satisfaisant. Il paraît indispensable qu'une réflexion soit engagée, à l'échelle nationale et dans chaque département, sur les conditions d'une implication des professionnels des secteurs psychiatriques à l'action de proximité en faveur des publics du RMI parmi lesquels se trouvent nécessairement des personnes relevant d'une prise en charge spécialisée, non détectées ou en situation de déni.

**Recommandation n°18 : Organiser une action d'appui des professionnels au regard de la prise en charge des troubles psychiques et des addictions. Intégrer les lieux de contacts avec les bénéficiaires du RMI dans le dispositif de détection et de prise en charge sanitaire des troubles psychiques et des addictions dans un cadre coordonné avec les autorités et les institutions chargées de la régulation et de la dispensation de l'offre de soins en santé mentale.**

#### **3.2.4. Considérer globalement les problématiques d'insertion sociale et professionnelle.**

- [133] Les différentes questions relatives à l'insertion sociale et professionnelle ont été examinées isolément, il faut cependant rappeler que chaque personne bénéficiaire du RMI présente souvent une problématique personnelle complexe dans laquelle les aspects sociaux et professionnels doivent être traités globalement dans une démarche logiquement ordonnée. C'est l'objet même du diagnostic initial et du contrat d'insertion de mettre de l'ordre dans cette démarche et de la traduire en plan d'action avec la pleine implication de la personne concernée. Ainsi chacune des actions engagée ne trouvera son sens que par rapport à l'objectif central : l'accès à l'emploi dans la plupart des cas, ou bien la résolution préalable de tel problème social ou sanitaire.

#### **3.3. Assurer un accompagnement personnalisé, jalonné par le contrat d'insertion.**

- [134] Le processus d'insertion s'accomplit au long d'un parcours qu'il faut rendre aussi court que possible et pour lequel l'allocataire, compte tenu de ses difficultés personnelles, doit bénéficier d'un accompagnement adapté aux réalités de sa situation et de ses besoins propres.

##### **3.3.1. Faire du contrat d'insertion l'instrument moteur du parcours d'insertion.**

- [135] Le contrat d'insertion traduit les engagements réciproques de l'allocataire et du référent qui l'accompagne pour atteindre l'objectif d'insertion qu'il définit.

###### **3.3.1.1. Etablir un contrat pour tous les allocataires.**

- [136] Le contrat d'insertion constitue, légalement aussi bien qu'opérationnellement, la condition même de réalisation de l'objectif d'insertion. Il est donc indispensable que chaque allocataire du RMI ait en permanence un contrat en cours de validité qui indique le chemin à parcourir et le but à atteindre. Des 5 départements visités 2 seulement (Côte d'Or, Ille et Vilaine) approchaient de l'objectif d'exhaustivité : le taux de couverture des 3 autres se situant pour 2007 entre 48% et 61%. Encore faut-il noter qu'aucun des départements rencontrés ne disposait d'un système d'information fiable permettant de connaître ce taux de couverture en temps réel.

- [137] La mission a noté que des efforts étaient entrepris pour améliorer le taux de couverture et les résultats, limités au flux des entrants de 2007, étaient généralement meilleurs que les résultats globaux ne le laissaient apparaître.

**Recommandation n°19 : Affirmer l'objectif d'un taux de couverture de 100% pour les contrats d'insertion à atteindre dans un délai compatible avec l'effort d'organisation à accomplir (maximum 3 ans). Définir les priorités opérationnelles : exhaustivité immédiate pour le flux des entrants, processus de rattrapage pour les anciens allocataires.**

### 3.3.1.2. Jalonner étroitement le processus d'insertion.

- [138] Au delà du contrat initial, il importe que l'allocataire bénéficie d'un accompagnement effectif tout au long de son parcours. Pour atteindre sa pleine efficacité, cet accompagnement se traduit en des contrats de durée courte : la durée moyenne observée est de 6 mois, parfois de 3 mois pour les premiers contrats ou les contrats portant sur un premier objectif rapproché, parfois de 1 an lorsqu'il y a lieu d'engager une démarche de fond (stage AFPA identifié par exemple) ou lorsque ou lorsqu'on est face à une situation particulière (admission prochaine à la retraite). Les contrats doivent donc être cadencés et s'enchaîner sans temps mort : la signature des contrats doit intervenir avant le terme du contrat précédent et en aucun cas plus de 2 mois après son échéance. Les procédures administratives internes, et les délégations correspondantes, doivent être organisées en conséquence. Le contrôle a posteriori et la précision du système d'information constituent de ce point de vue des sécurités plus grandes que le contrôle a priori résultant de la signature centralisée d'une masse indistincte de contrats.
- [139] L'accompagnement se traduit également par des rencontres et des contacts entre le référent et l'allocataire en cours de contrat. Les bonnes pratiques les plus couramment rencontrées montrent qu'un contact tous les 2 mois en moyenne constitue un rythme efficace.
- [140] Il a été observé que de longues séries de contrats pouvaient se succéder sans que le référent soit conduit à s'interroger particulièrement sur les sens et la pertinence de son action. Il paraît indispensable que, au-delà de l'adaptation au fil de l'eau des actions conduites, le référent soit conduit à procéder à un réexamen complet de la situation et de son action lorsque la personne demeure allocataire pendant une durée spécialement longue. Il a semblé à la mission qu'il serait bon de procéder à un tel examen approfondi à 2 échéances au moins :
- 4 l'échéance du premier anniversaire est essentielle dans la perspective du retour à l'emploi. C'est en effet le délai long auquel se réfèrent toutes les politiques de l'emploi pour situer le seuil du chômage de longue durée. C'est aussi le moment où il est raisonnable de penser que l'on doit avoir liquidé les préalables sociaux courants du retour à l'emploi. Il est donc temps de s'interroger sur la pertinence des actions conduites et leur résultat afin de réviser le diagnostic initial et/ou d'engager un effort particulier pour atteindre un résultat visible à un horizon défini, engageant référent et bénéficiaire ;
  - 4 l'échéance de 3 ans correspond à la situation de personnes pour lesquelles des problématiques lourdes ont été détectées et en faveur desquelles il est apparu nécessaire d'engager des actions de long terme. Il est en tout état de cause nécessaire de procéder à un réexamen de fond avant de poursuivre sur la même voie ou, au contraire, d'engager une réorientation mobilisant les moyens différents.

**Recommandation n°20 : Assurer une continuité sans faille (délai maximal de 2 mois) des contrats successifs. Assurer des contacts intermédiaires rapprochés en cours de contrat entre le référent et le bénéficiaire. Procéder à un réexamen de fond après un an et 3 ans de présence dans le dispositif.**

### 3.3.2. Produire des outils au service de l'action.

[141] La mission a pu observer un certain nombre d'outils facilitateurs du travail opérationnel d'accompagnement de l'insertion, elle croit utile de les signaler ici pour contribuer au travail de capitalisation que la collectivité des départements pourrait utilement initier en vue de faciliter le travail commun :

- 4 la plupart des départements ont mis en place un outil de recueil d'informations factuelles sur la situation de la personne. Cet outil de recueil de données est indispensable pour réaliser le travail préparatoire au diagnostic initial. L'expérience montre qu'il est mieux renseigné lorsqu'il est rempli au stade de l'instruction de la demande d'allocation et qu'il peut ainsi être mis à la disposition de l'équipe chargée de réaliser le diagnostic initial avant la première entrevue de cette équipe avec l'allocataire ;
- 4 il est indispensable de conserver une trace des contacts, y compris informels, qui ont lieu entre le référent et l'allocataire. Le CCAS de Rennes a réalisé un dossier cartonné qui constitue l'enveloppe matérielle de chaque dossier individuel et qui porte de façon pré-imprimée un espace à renseigner manuellement à chaque contact pour en conserver la date, l'objet et les conclusions. Ainsi chaque entretien est-il guidé vers une conclusion identifiable et réutilisable lors des entretiens ultérieurs ;
- 4 la forme même du contrat d'insertion n'est pas sans conséquence sur son efficacité. Les bons exemples rencontrés sont ceux où le contrat comporte la définition d'un objectif global, éventuellement associé à un objectif intermédiaire. Cet objectif doit être considéré comme réaliste à la fois par le bénéficiaire et par le référent et les engager l'un et l'autre. A contrario, la formule adoptée dans le Gard, où le contrat énonce successivement le projet formulé par le bénéficiaire puis les moyens mis par le référent au service de ce projet, peut conduire à une impasse, la difficulté du bénéficiaire résultant souvent de son incapacité à définir et à formuler par lui-même un projet crédible et réalisable. Au delà de l'objectif, le contrat énonce ensuite les voies permettant de l'atteindre, et en particulier les actions à mettre en place. Il est d'ailleurs possible que l'action se résume à une démarche de recherche d'emploi ciblée, accompagnée ou non. Enfin chacun des contrats successifs doit comporter un bilan du contrat précédent ;
- 4 la mission a relevé avec intérêt la tentative opérée dans le département des Yvelines pour formaliser le résultat du diagnostic initial et identifier les évolutions et, si possible, les progrès enregistrés par la personne dans son cheminement. Elle suggère qu'un travail soit engagé pour mettre au point un outil partagé de ce type. L'identification des différentes problématiques auxquelles les allocataires du RMI sont principalement confrontés a conduit à recommander une grille assez simple en 6 domaines et 3 degrés. Les 6 domaines concerneraient : la question centrale de l'accès à l'emploi, 4 problématiques sociales (mobilité, garde d'enfant, logement, autre) et enfin la présence éventuelle d'un besoin de nature sanitaire. Les trois degrés signifieraient respectivement qu'il n'y a pas de problème à régler, qu'il y a un problème qui constitue un préalable absolu ou qu'il y a un problème à prendre en charge mais que celui-ci ne fait pas obstacle à la prise en charge des autres questions, et notamment la recherche d'emploi. Ainsi le diagnostic initial peut-il être actualisé au fur et à mesure de la mise en œuvre des actions d'insertion et de la résolution éventuelles des problèmes, préalables absolus au retour à l'emploi ou simples éléments favorisant de la bonne insertion sociale et professionnelle des personnes. Cet outil fournirait également un moyen de mesurer l'effet des actions engagées au bénéfice des personnes en insertion dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité des dispositifs mis en œuvre ;
- 4 plusieurs départements donnent aux référents la possibilité d'attribuer, généralement sur décision du responsable de la structure territoriale à laquelle ils sont rattachés, des aides individuelles dans un cadre normé et dans la limite d'un montant annuel. Il s'agit en pratique de disposer d'une ressource liquide non déterminée a priori pour faire face aux multiples blocages qui peuvent entraver la démarche de mobilisation, pour l'emploi en particulier. On relève à titre d'exemple que la nécessité de se déplacer entraîne des charges

dissuasives que les aides individuelles peuvent atténuer : permis de conduire, reprise d'une assurance automobile, réparation d'un véhicule, premier abonnement aux transports en commun. L'existence d'un tel dispositif d'aide répond, par sa souplesse, à un véritable besoin.

**Recommandation n°21 : Engager, à l'échelle de la communauté des départements, et en lien avec les structures centrales de l'Etat concernées (DGAS et DREES), un travail de capitalisation des outils mis en œuvre afin de détecter les bonnes pratiques et les bons instruments afin d'en encourager l'usage.**

### **3.3.3. Confier l'accompagnement à un référent unique.**

[142] La mission a pu relever des pratiques et des modes opératoires différents, il lui semble cependant possible de dégager quelques principes auxquels il serait utile de se conformer.

#### **3.3.3.1. Choisir un référent unique aux compétences adaptées.**

[143] Le point clef du succès est évidemment celui de l'accompagnement assuré par un référent unique pour assurer une personnalisation du diagnostic et de la relation avec l'allocataire. Cette personnalisation est en effet essentielle pour assurer la confiance indispensable dans les relations et la nécessaire continuité dans le travail de prise en charge acceptée qui implique à la fois encouragement et stimulation, parfois critique de la part du référent et possibilité de s'exprimer de la part de la personne accompagnée.

[144] L'unicité du référent ne conduit pas nécessairement à ce qu'il ne soit pas possible d'en changer. La mission a pu constater l'intérêt qu'il y avait à disposer de 2 types de compétences spécifiques –respectivement sociale et professionnelle- pour assurer une prise en charge différenciée, d'une part des personnes pour les quelles il est établi que la prise en charge de problèmes sociaux ou sanitaires constitue un préalable absolu à l'engagement de toute démarche de recherche d'emploi et, d'autre part, pour les personnes qui peuvent engager directement une telle démarche même si elles ont, par ailleurs, à régler telle ou telle question de nature sociale ou sanitaire. De ce fait le constat de l'évolution de la personne au regard du diagnostic précédemment posé sur sa situation doit conduire à envisager la possibilité d'une transmission de relais d'un référent social à un référent professionnel ou inversement.

[145] Dans tous les cas il est important que le référent puisse agir dans le cadre d'un tandem mixte, social et professionnel en disposant, pour chaque personne suivie, d'une possibilité de recourir à l'avis ou à l'appui d'un professionnel complémentaire pour l'aider à prendre en charge les problèmes face auxquels il se sentirait démuni. Certains départements (Ille et Vilaine par exemple) ont mis en place des groupes pluridisciplinaires d'appui et d'aide à la décision permettant de débattre collectivement, à l'échelle d'un territoire, des bonnes solutions à envisager dans certaines situations complexes, il s'agit à l'évidence d'une bonne pratique qui doit être encouragée.

**Recommandation n°22 : Assurer partout un accompagnement personnalisé par un référent unique chargé d'établir le contrat d'insertion, de mobiliser les moyens correspondants, de suivre et de contrôler sa mise en œuvre, adossé à un dispositif organisé lui permettant de répondre aux questions soulevées dans le cadre de la problématique d'insertion propre à chaque personne accompagnée.**

### 3.3.3.2. Adapter la charge aux responsabilités attribuées aux référents.

[146] La mission a pu relever de notables différences dans le volume des portefeuilles des bénéficiaires accompagnés par les référents. Il est difficile de procéder à des comparaisons pertinentes dans la mesure où la situation n'est comparable que là où l'on se trouve en présence de référents dédiés. La mission rappelle d'ailleurs sa préférence pour le recours à de tels professionnels dédiés conduisant à une prise en charge plus ferme, plus rapide et plus cohérente au regard des priorités définies par le département.

[147] Il semble que l'on doive distinguer 2 situations selon que les référents se trouvent en position d'aiguillage de l'allocataire vers des acteurs de droit commun qui se chargent de chacun des segments de la prise en charge proprement dite ou que le référent assure directement lui-même tout le travail d'accompagnement. Le point clef se situe d'ailleurs dans le domaine de l'accompagnement à la recherche d'emploi. La mission ne pense pas être en mesure de formuler sur ce point des recommandations définitives. Elle pense simplement possible de signaler que les référents d'Ille et Vilaine accompagnent, dans une fonction d'ensemblier, un portefeuille calibré en principe à 176 personnes (dans les faits parfois significativement plus). Les travaux menés par ailleurs sur la question de l'accompagnement de personnes en difficulté vers l'emploi conduisent généralement à constater qu'un volume de 40 personnes accompagnées (dans le cadre des conventions UNEDIC avec les organismes privés de placement) ou de 60 personnes dans le cadre du dispositif ANPE « cap vers l'entreprise », donnent de bons résultats.

**Recommandation n°23 : Définir le contenu du rôle des référents au regard des services rendus par les services publics de droit commun. Calibrer le portefeuille des personnes accompagnées en conséquence. Assurer un ajustement périodique du dispositif en fonction de l'évolution des charges.**

### ***3.4. Impliquer particulièrement Pôle Emploi.***

[148] La création de Pôle Emploi place cet organisme en position d'opérateur central sur le marché du travail. Corrélativement l'ambition résolument affirmée par les départements de placer l'accès à l'emploi au cœur de la stratégie d'insertion des bénéficiaires du RMI crée une situation nouvelle qui conduit à devoir redéfinir la position de Pôle Emploi dans le dispositif d'insertion.

#### **3.4.1. Placer Pôle Emploi au service des personnes en recherche directe d'emploi.**

[149] On l'a vu, une part importante des bénéficiaires du RMI, de l'ordre des 2/3, peut s'engager dans une démarche de recherche d'une activité professionnelle. Parmi eux un grand nombre relève de l'accès direct à l'emploi dans des conditions qui ne les différencient pas de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Pour tous ceux-là Pôle Emploi a naturellement vocation à prendre en charge la conduite opérationnelle du travail d'insertion professionnelle. Les référents ont donc, au terme d'un diagnostic confirmant cette orientation, à organiser la mise en relation de l'allocataire avec Pôle Emploi et à centrer le contrat d'insertion sur l'objectif de recherche d'emploi, c'est donc le dispositif du programme personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) qui constituera l'essentiel du contrat d'insertion, les aspects de nature sociale venant éventuellement le compléter.

[150] Il se pose à ce sujet la question de l'inscription des allocataires du RMI comme demandeurs d'emploi. Ce point n'est pas déterminant si l'on sait organiser une prise en charge effective sur la base de l'offre de service de droit commun de Pôle Emploi.

- [151] On relève aujourd'hui que, en moyenne métropolitaine, 34% des allocataires du RMI sont inscrits comme demandeurs d'emploi. Dans les départements visités, cette proportion varie de 32% à 47% (cf tableau n°12 en annexe 1). On peut donc penser que la prise en charge de droit commun pourrait, dans un premier effort, se situer aux environs de 42 à 45% des allocataires.
- [152] On relève par ailleurs que les demandeurs d'emploi allocataires du RMI appellent au terme du diagnostic ANPE préalable au PPAE, un niveau de service plus lourd en moyenne que celui de l'ensemble des demandeurs : en Ile et Vilaine 22% des DE au RMI ont bénéficié du parcours de niveau 3 (accompagnement) alors que 11% seulement de l'ensemble des DE en avaient besoin, ces proportions étaient respectivement de 29% et 24% dans le Gard.

**Recommandation n°24 : Assurer l'implication de Pôle Emploi dans la conduite à l'emploi de ceux des allocataires du RMI qui relèvent d'une démarche directe d'accès à l'emploi, selon des modalités à définir spécifiquement et garantissant aux personnes concernées un niveau de service conforme au droit commun.**

#### **3.4.2. Organiser la contribution de Pôle Emploi au service des personnes en situation de préparation à l'emploi.**

- [153] Parmi les deux tiers d'allocataires susceptibles de s'engager dans un projet à caractère professionnel, une proportion significative – sans doute de l'ordre de 25% à 30% de l'ensemble des allocataires – relève d'un travail de préparation à l'emploi en raison de leur lourde distance à l'emploi tenant parfois à certaines questions de nature sociale, comportementale ou sanitaire. Ces personnes ont vocation à bénéficier d'actions de « mise en condition professionnelle » organisées par le département. Ces actions ne sont pas à la charge de Pôle Emploi qui peut cependant y apporter une contribution utile.
- [154] L'implication de Pôle Emploi pourrait porter en particulier sur le suivi des personnes en contrats aidés :
- 4 contrats aidés du secteur non marchand (contrats d'avenir) pour assurer, en liaison organisée avec l'employeur des chantiers d'insertion par exemple, un relais vers le milieu ordinaire ;
  - 4 contrat du secteur marchand (CI-RMA) pour conforter l'emploi dans la première période du contrat de façon à prévenir les risques d'incidents initiaux et stabiliser la personne dans l'emploi ordinaire. L'expérience de plusieurs des départements visités (Ile et Vilaine et Côte d'Or par exemple) montre qu'un tel effort, organisé par convention avec l'ANPE ou avec une structure associative, a permis d'améliorer le « rendement en emploi durable » du CI-RMA.

**Recommandation n°25 : Organiser un accompagnement des personnes en contrat aidé en vue de les conduire le plus vite et le plus durablement possible à l'emploi ordinaire. Organiser une liaison structurée entre Pôle Emploi et les acteurs de l'insertion professionnelle conventionnés par le département.**

#### **3.4.3. Définir conventionnellement l'implication globale de pôle Emploi dans le dispositif du RMI.**

- [155] L'implication de Pôle Emploi dans le dispositif RMI de chaque département devrait présenter un certain nombre de points communs :
- 4 contribution à la définition technique du dispositif d'insertion professionnelle, contribution éventuelle à la formation des acteurs du dispositif (expertise et prestation) ;

- 4 contribution directe aux diagnostics individuels à l'entrée dans le RMI et dans le courant du parcours des allocataires : il s'agit d'une lourde tâche sur le plan quantitatif, la participation de Pôle Emploi permettrait d'éviter les redondances et les incohérences de diagnostics successifs, RMI d'abord puis PPAE. Elle permettrait d'accoupler d'emblée l'insertion au sens du RMI et l'accompagnement personnalisé vers l'emploi au sens de l'offre de service de Pôle Emploi. La participation de personnels de Pôle Emploi aux équipes de diagnostic initial du RMI et à la prise en charge comme référents au double titre du RMI et de l'offre de service Pôle Emploi aurait un effet certain de productivité et de qualité globales. Il va de soi que cette charge spécifique ne pourrait être assurée qu'à la condition de son financement par le département ;
- 4 prise en charge d'un plus grand nombre d'allocataires en accompagnement direct à l'emploi ordinaire : il s'agit du domaine de compétence directe de Pôle Emploi. Le travail peut être assuré par l'établissement lui-même ou par un prestataire (organisme privé de placement) sélectionné selon les critères définis par Pôle Emploi. Il apparaît à la mission que le différentiel d'intensité de la prise en charge à opérer par rapport au public ordinaire devrait faire l'objet d'une négociation entre Pôle Emploi et les départements ;
- 4 le suivi des personnes en contrats aidés peut être assuré par Pôle Emploi ou par un autre structure spécialement conventionnée à cet effet et travaillant alors en relation étroite avec Pôle Emploi.

**Recommandation n°26 :** Etablir dans chaque département une convention définissant les modalités de l'intervention opérationnelle de pôle Emploi dans le dispositif RMI dont le département a la responsabilité et la charge. Définir corrélativement les modalités financières de cette intervention impliquant des coûts spécifiques pour Pôle Emploi.

### **3.5. Tenir compte des spécificités de certains publics.**

[156] Certains publics présentent de fortes particularités dont il convient de tenir compte dans la définition de leur projet d'insertion. Ces spécificités portent principalement sur le projet professionnel, quelques départements ont su les identifier et en tirer des principes d'actions qui pourraient utilement inspirer l'action de tous.

#### **3.5.1. Adapter la dynamique d'insertion à la problématique du travail indépendant**

[157] La spécificité de la situation des travailleurs indépendants tient au fait qu'ils exercent une activité professionnelle qui ne leur permet pas d'atteindre un minimum de revenu égal au seuil du RMI. Tous les départements visités ont eu le souci d'adosser la démarche d'insertion à l'expertise d'un organisme susceptible d'apporter à l'allocataire une compétence d'analyse et de conseil pour l'aider à maîtriser sa situation sur le plan du marché, du financement et de la gestion. Le modèle type est celui d'un conventionnement avec le réseau des boutiques de gestion.

[158] Rares sont cependant les départements qui vont au delà et donnent à leurs référents une orientation de fond sur la conduite à tenir au cas où la situation de déséquilibre perdure. En effet le recours à un conseil ne suffit pas en lui-même à créer les conditions de l'accès à l'équilibre économique. La mission a noté, comme un point positif, le fait que la Côte d'Or et l'Ille et Vilaine en particulier portaient très clairement une stratégie de reconversion pour ceux des travailleurs indépendants dont il apparaît, après analyse, qu'ils ne sont pas susceptibles de sortir de la dépendance au RMI dans le cadre de leur activité habituelle.



- [159] L'accompagnement par un référent issu d'une structure spécialement compétente à l'égard du travail indépendant est un gage de professionnalisme et d'efficacité si elle s'accompagne d'un pilotage ferme sur des principes et des objectifs clairs. C'est le cas dans le département de la Côte d'Or. A défaut d'un tel pilotage on court le risque de l'immobilité engendrée par l'inévitable empathie corporative.
- [160] La situation des artistes et des créateurs d'objets d'art relève d'une problématique proche du travail indépendant pur et simple. La mission a pu constater certaines situations critiquables ou à risques : un artiste âgé de 63 ans bénéficiaire du RMI depuis l'origine et, dans le même département, un jeune créateur de 24 ans s'installant comme céramiste en milieu semi-rural. On voit bien ici à quel point il pourrait être également dangereux de condamner la création mais aussi de laisser quelqu'un s'installer durablement dans une situation de dépendance économique structurelle au RMI. La mission approuve l'orientation prise en Ille et Vilaine conduisant à définir une ligne exigeante d'appui aux projets artistiques. Les principes en sont les suivants : recours à une compétence professionnelle externe (par convention) pour expertiser le projet au plan de sa crédibilité artistique et professionnelle, définition d'un délai pour atteindre l'autonomie économique (1 an à 18 mois), engagement d'emblée dans une démarche de recherche d'une seconde activité à but alimentaire permettant de franchir la première étape de non viabilité.
- [161] Le département du Gard a permis à la mission d'observer plus particulièrement la situation d'allocataires ressortissants du régime agricole et spécialement des exploitants agricoles (215 exploitants allocataires au 31-12-2007). La MSA y assume une responsabilité globale d'instruction, de paiement et d'insertion. On note que les diagnostics sont faits de façon professionnelle, il faut cependant relever que les référents ne tirent pas, dans leur dialogue avec les allocataires, les conséquences rationnelles de leurs constats et ne vont pas jusqu'à envisager avec eux la perspective d'une reconversion lorsque l'exploitation est structurellement non viable. La mission est sensible au fait qu'il convient d'adopter en la matière une attitude pragmatique lorsque le référent accompagne un exploitant proche de la retraite, on peut comprendre qu'il s'agisse alors d'accompagner socialement le franchissement du cap de la fin d'activité. Cette attitude n'est pas acceptable lorsque l'allocataire est jeune encore. La mission a relevé le cas d'un viticulteur récemment installé sur une surface considérée par les professionnels comme inférieure des 2/3 au seuil de viabilité. Il semble que la seule perspective responsable doive conduire à envisager, dans un dialogue de compréhension et en respectant les délais nécessaires à de telles transitions, soit la reconversion professionnelle totale soit une diversification par l'adjonction d'une activité complémentaire.

**Recommandation n°27 : Assurer un accompagnement professionnel des indépendants afin de faire un état des lieux initial et de définir une stratégie d'insertion visant l'autonomie économique par le développement de l'activité ou, à défaut, la reconversion professionnelle.**

### **3.5.2. Mener à l'emploi complet les salariés à temps très partiel et saisonniers.**

- [162] La mission n'a pu procéder à un examen fouillé de ces situations. Elle est cependant en mesure de formuler quelques remarques fondées principalement sur l'exemple des saisonniers agricoles allocataires du département du Gard (un tiers environ du millier de ressortissant MSA non exploitants, généralement originaires des pays du Maghreb).
- [163] Le risque encouru, par les personnes aussi bien que par le financeur, résulte d'une évolution technique qui réduit progressivement le volume et la durée d'emploi des ouvriers saisonniers en agriculture. La problématique professionnelle de ces personnes est donc proche de celle évoquée plus haut : pour les plus jeunes, changer de domaine professionnel ou organiser un cycle professionnel combinant des activités saisonnières différentes pour couvrir l'ensemble de l'année. Accepter le RMI comme solution de transition pour les personnes les plus proches de la retraite en tenant compte de leurs difficultés de reconversion.

- [164] La situation des personnes travaillant à temps très partiel subi est sensiblement différente par le public (généralement des femmes), par la localisation plus souvent urbaine et par la couverture d'un plus large champ professionnel : commerce, services à l'entreprise et à la personne. La solution passera par la recherche d'un emploi de substitution à temps plein ou, par la combinaison de plusieurs emplois à temps partiels. La première hypothèse relève d'une logique de recherche d'emploi, la seconde de la mise en place de structures telles que les groupements d'employeurs.
- [165] Ces questions semblent aujourd'hui relativement marginales dans la réflexion et la pratique des départements, elles vont prendre une dimension pleinement stratégique dans la perspective du RSA. La mission renouvelle à cet égard ses recommandations relatives à Pôle Emploi, elle croit en outre nécessaire de rappeler le rôle possible des maisons de l'emploi dans la mise au point des partenariats territoriaux pour assurer un recensement commun des ressources d'insertion et de développement local et pour assurer un travail de prospection et de développement de telles ressources s'il en est besoin (voir § 4.2.1.1 supra).

**Recommandation n°28 : Mener à l'emploi complet les salariés à temps très partiel et saisonniers.**

### **3.5.3. Conduire rapidement les jeunes diplômés vers l'emploi.**

- [166] La plupart des départements visités ont mis en place un dispositif spécifique d'appui à l'insertion des jeunes diplômés. Au-delà de la question de l'éligibilité au RMI évoquée précédemment, la question posée est souvent celle de personnes sur-diplômées ou engagées dans des spécialités absentes du marché du travail. Il s'agit pour elles de faire le deuil professionnel d'une spécialité chèrement acquise. De ce point de vue la mission a pu constater, dans des dossiers concrets et parfois douloureux, combien il était dangereux de laisser s'installer l'illusion de l'attente d'un lendemain meilleur. Le risque d'exclusion durable est réel. L'échec répété peut conduire à un sentiment de dévalorisation, débouchant parfois sur la dépression, les conduites à risques, la rupture sociale. Le rôle du référent est d'engager rapidement la mise en œuvre d'un contrat conduisant à un emploi, éventuellement assorti d'un objectif second de définition d'un projet à terme de façon à éviter l'effet destructeur d'une attente prolongée.

**Recommandation n°29 : Utiliser le contrat d'insertion pour amener rapidement à l'emploi les jeunes diplômés comme les autres allocataires, le cas échéant dans le cadre d'un « projet à tiroirs ».**

### **3.5.4. Contrôler la condition d'insertion avec discernement mais sans faiblesse.**

- [167] L'objectif du RMI est d'aboutir à l'insertion sociale et professionnelle du bénéficiaire. L'engagement de tout allocataire de participer aux actions d'insertion, formalisé dans le contrat d'insertion, conditionne le droit au RMI. Lorsqu'il est constaté, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, l'absence d'élaboration, de renouvellement ou de mise en œuvre du contrat d'insertion, une procédure de suspension du versement de l'allocation peut être entamée.
- [168] Dans les 5 départements qu'elle a visités la mission a constaté que, si les contrôles techniques du droit à l'allocation (envoi des déclarations trimestrielles de revenus, application du plafond de ressources...) étaient fermement conduits, la dynamique du contrôle de la définition et de la mise en œuvre du projet d'insertion était, sauf exceptions, globalement modeste.
- [169] L'indice global de sévérité (nombre de suspensions d'une année rapporté au nombre d'allocataires au 31 décembre) va de 7,9% en Ille et Vilaine à 0,67% dans le Nord. La Côte d'Or se distinguant nettement avec un indice de 16%.

Tableau 9 : Analyse des dossiers présentés en CLI (2007)

	Côte d'Or	Ille et Vilaine	Yvelines	Gard	Nord
Nombre des dossiers présentés en CLI et suspendus	877	668	878	251	482
Indice de sévérité en % (*)	16	7,9	7,2	1,25	0,67

Source : Conseil général des Yvelines, Conseil général du Nord, calculs mission

Remarque : (\*) l'indice de sévérité rapporte le nombre d'allocataires suspendus en cours d'année au nombre d'allocataires payés au 31 décembre de l'année.

- [170] Encore convient-il de noter que la plupart des suspensions prononcées font suite à l'absence réitérée des allocataires concernés à toutes les convocations qui leur sont adressées. Il s'agit alors d'un simple constat de carence n'impliquant aucune appréciation de fond sur l'action conduite. C'est ainsi que, si l'on s'en tient au seul motif de suspension pour non respect du contrat où le contrôle doit nécessairement comporter une appréciation de la part du référent, l'indice de sévérité tombe à 2,14% en Ille et Vilaine et à 0% dans le Gard (seuls départements où ce point particulier a pu être vérifié).
- [171] La mission a également relevé de fortes inégalités de sévérité selon les territoires d'un même département : dans un rapport de 1 à 6 selon les commissions d'insertion d'un même département. Dans un autre département telle commission locale suit à 100% les propositions de suspension qui lui sont faites par les référents alors que telle autre les rejette à 60%. Ces écarts traduisent une insuffisance dans le pilotage départemental de l'action de contrôle (action des référents comme des commissions d'insertion), pourtant indissociable de la politique d'insertion.
- [172] Enfin, la mission a constaté que la procédure de suspension, légitimement entourée de précautions et de nécessaires rappels adressés à l'allocataire, était globalement trop longue – parfois jusqu'à 6 mois - pour atteindre sa pleine crédibilité aux yeux mêmes des allocataires et des référents. De même est-il important d'envisager le rétablissement rapide des droits dès lors que l'allocataire a effectivement et positivement réagi à la mesure de suspension, encore convient-il de ne les rétablir que très exceptionnellement à la date de suspension.

**Recommandation n°30 : Inscrire le contrôle dans la logique du contrat d'insertion pour en assurer la pleine crédibilité. Assurer un pilotage départemental du contrôle réalisé par les référents et les CLI.**

#### 4. LE PILOTAGE DEPARTEMENTAL DU RMI.

##### 4.1. Adapter l'organisation aux territoires

##### 4.1.1. Offrir un service de proximité dans les bassins d'emploi

- [173] Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les Conseils généraux gèrent intégralement le dispositif du RMI. L'organisation fonctionnelle et territoriale mise en place par les Conseils généraux est sensiblement différente d'un département à l'autre, en fonction du contexte et des acteurs locaux qui interviennent dans la gestion de l'allocation et au cours du processus d'insertion.
- [174] Dans l'ensemble des départements contrôlés, la mission a noté comme un point positif la volonté des Conseils généraux de rapprocher les services des acteurs locaux et des usagers et de territorialiser le dispositif, notamment dans les départements où la question de la mobilité est un obstacle à l'insertion des bénéficiaires.

- [175] Dans le département du Gard, l'action sociale territoriale et le dispositif RMI ne sont pas gérés par les mêmes structures : les services territoriaux chargés de ces missions, comme leurs circonscriptions, sont distincts. La mission a cependant constaté une meilleure coordination dans les départements où les services territoriaux sont structurés de manière identique.
- [176] Il ressort des investigations de la mission que le niveau du bassin d'emploi est l'échelon adéquat pour analyser les besoins, proposer un plan d'action, évaluer les actions d'insertion en direction des bénéficiaires du RMI, en cohérence avec les actions menées en direction des demandeurs d'emploi. La mission a cependant constaté que le ressort des directions territoriales des Conseils généraux ne correspond pas toujours à celui des bassins d'emploi (Côte d'Or, Gard, Ille et Vilaine). En Ile-de-France, où les bassins d'emploi n'ont de sens qu'au niveau de la région, les territoires des services du département des Yvelines correspondent aux bassins de vie retenus par les EPCI.

**Recommandation n°31 : Etudier l'opportunité de faire coïncider le territoire d'intervention des services avec celui des bassins d'emploi en tenant compte des réalités des intercommunalités.**

**Recommandation n°32 : Structurer les services territoriaux de manière à pouvoir prendre en charge de manière conjointe l'action sociale et les actions liées au RMI.**

#### **4.1.2. Adapter les instances de gestion aux besoins locaux**

- [177] A l'instar de l'organisation des services, la mission a noté une grande diversité des modèles d'organisation des instances de gestion dans les départements contrôlés, en matière de structure, de ressort territorial, de composition, de compétence. Cette diversité résulte des choix faits par les Conseils généraux pour adapter le dispositif au contexte local. Dans l'ensemble, ces instances fonctionnent de manière satisfaisante.
- [178] En général, une seule structure existe au niveau local, sauf dans le Nord et aussi en Ille et Vilaine, qui en comptent respectivement deux et trois. Le ressort territorial des CLI correspond à celui des services du Conseil général, sauf dans le Gard. Il est cependant dans l'intérêt du département d'harmoniser les ressorts pour assurer la cohérence de l'action publique. L'organisation retenue par certains départements apparaît parfois inutilement complexe et source potentielle d'inefficacité. Le département du Nord comporte ainsi jusqu'à quatre niveaux d'intervention territoriale qui ont chacun, à l'exception du dernier, un service en charge de la définition des politiques de lutte contre les exclusions qui n'a pas autorité sur les échelons inférieurs. Beaucoup de temps et d'énergie sont dépensés dans la coordination de la structure.
- [179] S'agissant de la composition des commissions, la mission souligne l'initiative du Conseil général des Yvelines, qui associe les chefs d'entreprise au pilotage des CLI et à l'élaboration des plans d'actions territoriaux pour développer l'offre d'insertion professionnelle et multiplier les propositions concrètes d'embauche. Ces derniers représentent un tiers des membres des CLI des Yvelines, à égalité avec le groupe des élus, le groupe représentant les administrations (DDTEFP, Agence locale pour l'emploi) et les associations.

- [180] En termes de compétence, toutes les commissions locales sont chargées de définir un plan local d'insertion, d'analyser les besoins locaux, et de proposer des actions locales. Dans le Nord, cette compétence s'accompagne d'une déconcentration des moyens financiers au niveau de la commission territoriale. Ce département a par ailleurs institué, au sein des commissions territoriales, une « conférence des financeurs » qui regroupe les partenaires institutionnels et associatifs (Etat, région, communes) dans le but d'articuler les différentes conventions et dispositifs. Cette initiative permet une utilisation optimale des moyens financiers à l'échelle du bassin d'emploi. En Ille-et-Vilaine, la compétence relative à l'insertion des bénéficiaires a été déléguée à trois municipalités (Rennes, Saint-Malo et Vitré) à qui sont attribuées les dotations budgétaires correspondantes.

**Recommandation n°33 : Faire coïncider le ressort territorial des CLI avec celui des services du département.**

#### **4.2. Mieux associer les partenaires du département à l'élaboration du PDI**

- [181] L'élaboration des programmes départementaux d'insertion (PDI) témoigne, dans l'ensemble, d'une bonne implication des territoires dans l'élaboration du document, bien que la remontée des informations des CLI soit parfois partielle (Cas des Yvelines, notamment).
- [182] La nature et l'impact du document varient beaucoup selon le département. Dans certains cas (Ille-et-Vilaine, Nord, Yvelines), le programme départemental d'insertion apparaît très opérationnel et il est décliné en fiches actions qui orienteront effectivement l'action des services. Le département du Nord a mis en place un bilan intermédiaire de mise en œuvre du PDI qui permet de faire le point sur les orientations retenues et, le cas échéant, de les modifier lorsque le contexte l'impose. Dans les autres départements contrôlés, en revanche, le PDI apparaît plus comme un document de constat sur la situation locale que comme un document d'orientation réellement opérationnel.
- [183] La question de la participation des autres acteurs de l'insertion sociale et professionnelle est plus problématique. L'Etat, la Région, les communes et les EPCI, Pôle Emploi ou les services hospitaliers sont des acteurs décisifs des politiques d'insertion et un certain nombre d'actions ne peuvent s'engager sans eux. Or les départements, s'ils mettent ponctuellement en place des coopérations avec ces acteurs et dans certains cas établissent des partenariats avec eux, ne les associent que superficiellement à l'élaboration de leurs documents stratégiques. La coopération avec ces acteurs apparaît souvent tributaire des particularismes et de l'histoire locale et ne s'inscrit pas dans une logique globale visant à privilégier les synergies.

**Recommandation n°34 : Associer en amont les partenaires du département à l'élaboration et au suivi du PDI.**

#### **4.3. Renforcer le pilotage par objectif**

##### **4.3.1. Assortir les conventions d'objectifs et d'indicateurs**

- [184] La mission a pu examiner un certain nombre de conventions conclues par les départements contrôlés avec les différents acteurs de l'insertion et elle a constaté que, si ces conventions fixaient bien les obligations de chacune des parties, elles ne comportaient pas toujours d'objectifs quantifiés permettant l'évaluation précise des dispositifs mis en place.

[185] La situation apparaît contrastée selon les départements, mais ce ne sont toujours pas ceux qui ont les meilleurs résultats qui pratiquent le conventionnement par objectifs de manière systématique. Le département du Gard apparaît le plus en retard sur cet aspect du pilotage, car les conventions qu'il signe sont assorties d'objectifs formulés en termes très généraux. Les Yvelines, l'Ille-et-Vilaine et la Côte d'Or ne mentionnent des indicateurs que pour une fraction des opérateurs. Seul le département du Nord a mis en place une politique systématique de pilotage par la performance de ses opérateurs, ce qui lui permet également d'assurer un suivi régulier de l'efficacité de ses politiques.

[186] La mission tient à souligner deux éléments fondamentaux dans le suivi des indicateurs de résultat :

- 4 ces indicateurs n'ont d'utilité que s'ils font l'objet d'une exploitation effective et régulière par le département qui se traduise, le cas échéant par des modifications concrètes dans les relations avec les opérateurs ;
- 4 le pilotage par objectifs ne saurait se limiter aux opérateurs extérieurs au Conseil général. L'évaluation de l'action doit s'appliquer aux agents du département et susciter un pilotage effectif des services.

**Recommandation n°35 : Assortir toutes les conventions signées par le département en matière d'insertion d'objectifs quantifiés et d'indicateurs de suivi.**

**Recommandation n°36 : Faire le bilan coût-efficacité de chaque opérateur lors du renouvellement des conventions.**

#### **4.3.2. Systématiser l'information du département**

[187] Des documents d'information comprenant des tableaux de bord sur le RMI existent dans tous les départements contrôlés. Dans certains cas, le contenu de ces tableaux de bord apparaît toutefois trop limité pour être utilisé comme document de pilotage. La mission recommande que ces tableaux de bord soient édités sur une base régulière et qu'un bilan annuel permette de faire le point sur l'efficacité des différents dispositifs (sur la base des indicateurs figurant dans les conventions, cf. *supra*).

[188] A ce titre, c'est le département du Nord qui apparaît le plus avancé dans ce domaine, avec la préparation sur une base mensuelle de documents d'information très complets et standardisés. Ces documents sont complétés par des bilans annuels qui éclairent utilement le Conseil général sur une politique qui représente une part importante des dépenses du département.

[189] La fréquence et l'importance des données fournies par le Nord n'est pas à la portée de départements de taille plus modeste. En fonction des moyens et des besoins du Conseil général, une information régulière et précise apparaît toutefois indispensable.

**Recommandation n°37 : Mettre en place une information régulière, trimestrielle ou semestrielle sur l'évolution du RMI, la consommation des crédits et les actions engagées. Dresser un bilan annuel du RMI comportant, par dispositif, les résultats des actions menées.**

[190] Pour que cette information soit mise en place, la qualité et l'interconnexion des systèmes d'information apparaissent comme les deux éléments décisifs. Or, si l'ensemble des caisses d'allocations familiales sont équipées de SI standardisés à l'échelon national, tel n'est pas le cas pour les départements, qui ont recours à des outils divers, aux performances inégales.

[191] La mission ne saurait préconiser une uniformisation au niveau national des systèmes d'information des Conseils généraux, compte tenu de l'aspect stratégique que revêt cet équipement pour le département et son indispensable adaptation au contexte local : un système d'information n'est efficace que si ses fonctionnalités et son ergonomie correspondent aux besoins exprimés par la structure. A partir des observations effectuées dans les départements contrôlés, la mission a toutefois pu établir quelques constats :

- 4 l'ensemble du dispositif d'insertion doit bénéficier d'un SI unique. La situation de l'Ille-et-Vilaine, où les CCAS délégataires ont un système propre, qui ne communique pas avec celui du département, apparaît à cet égard non satisfaisante ;
- 4 ce système d'information doit permettre de gérer en temps réel les dossiers des allocataires et contenir toutes les informations pertinentes des différents utilisateurs, selon leur profil, (instructeur, référent, responsable du service en charge de l'insertion, etc.) ;
- 4 certains systèmes d'informations apparaissent très rudimentaires alors que d'autres sont beaucoup plus élaborés. Les services des départements auraient tout intérêt à mettre en commun leurs expériences sur ces sujets, voire, à effectuer des appels d'offre commun pour leurs SI.

[192] Outre le système d'information en lui-même, le département doit pouvoir bénéficier d'informations dématérialisées et standardisées communiquées par les différents acteurs de l'insertion. A ce titre, l'expérimentation de l'outil @IRMI dans les Bouches-du-Rhône (cf. annexe 2) apparaît particulièrement prometteuse. Chaque nuit, différentes données relatives aux futurs allocataires (voir pièces jointes n°1 et 2) sont transmises au département par les serveurs de la CAF. Ces données comprennent des informations sociales et économiques sur le parcours des allocataires qui permettront au département de mieux connaître les publics et d'affiner le pilotage de sa politique d'insertion. A ce stade de l'expérimentation, la généralisation de ce type d'outil<sup>8</sup> apparaît souhaitable.

**Recommandation n°38 : Unifier les systèmes d'information utilisés au sein d'un même département ; mettre les outils en cohérence avec les besoins en gestion et en pilotage ; initier une réflexion inter-départementale sur le partage d'expérience en matière de SI.**

[193] L'information du Conseil général ne peut toutefois se limiter à des données concernant la consommation des crédits, ni même à une évaluation des résultats obtenus par les opérateurs de l'insertion sociale ou professionnelle.

[194] Pour piloter sa programmation et mesurer l'impact des politiques, le Conseil général doit connaître de manière précise le parcours des allocataires du RMI en amont du dispositif mais aussi et surtout en aval. Or les statistiques globales fournies par la CAF ne permettent pas de déterminer précisément quelle est la proportion de bénéficiaires qui reprennent une activité professionnelle, ni même si cette activité est pérenne. Seul l'accès à l'outil CAFPRO ou à @IRMI pour les quelques départements qui en sont équipés (cf. *supra*) permettent actuellement aux agents des départements d'avoir des informations sur la situation des bénéficiaires de manière individuelle.

[195] Pour répondre à ces questions, certains départements comme le Nord ou les Bouches-du-Rhône (dans lequel la mission s'est rendue sans effectuer de contrôle, cf. annexe 2) ont mis en place des suivis de cohorte avec les caisses d'allocations familiales. Ces suivis de cohorte fournissent des informations précieuses qui peuvent être capitalisées. La mission considère que de tels outils auraient leur place dans tous les départements.

**Recommandation n°39 : Mettre en place un suivi de cohorte avec les caisses d'allocations familiales.**

<sup>8</sup> Dans le cadre de la mise en œuvre du RSA, @IRMI sera remplacé par @IRSA, qui sera lui aussi utilisé par le département des Bouches-du-Rhône.

#### 4.4. *Améliorer la connaissance des dépenses d'insertion*

- [196] Interrogés par la mission, les différents responsables des services départementaux ont souligné le souci croissant des Conseils généraux de mieux connaître l'efficacité des sommes investies pour l'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion. Ce souci est légitime, mais il se heurte en pratique à un premier obstacle, la méconnaissance pratique des sommes réellement consacrées à ces politiques d'insertion.
- [197] Conformément aux règles de la comptabilité M52, les budgets prévisionnels identifient bien des dépenses d'insertion, détaillées dans les documents de présentation. Ceux-ci distinguent le revenu minimum d'insertion à proprement parler et les mesures pour l'emploi, qui correspondent pratiquement aux contrats aidés et au financement des emplois tremplins.
- [198] Le coût du revenu minimum d'insertion est lui aussi subdivisé en deux catégories :
- 4 coût de l'allocation ;
  - 4 coût des politiques d'insertion.
- [199] Ce champ « politiques d'insertion » pose un certain nombre de problèmes. D'abord, dans certains départements, son découpage entre insertion sociale/économie apparaît relativement arbitraire. Ainsi les conseillers insertion professionnelle de la Côte d'Or relèvent-ils de la première sous-catégorie « insertion sociale et santé » alors que les conseillers ANPE de la convention « Objectif Retour à l'Emploi » relèvent de l'insertion par l'économie. Au vu de la similitude des démarches et surtout des objectifs entre les CIP et les ORE (tous agents de l'ANPE), cette segmentation apparaît peu pertinente.
- [200] Mais surtout, cette catégorie « Politique d'insertion » est utilisée par les départements pour comptabiliser leur effort en matière d'insertion des bénéficiaires du RMI. La mission estime que cette catégorie sous-estime de manière importante l'effort réel du département et ne lui permet pas de connaître précisément le coût de la politique menée. Deux effets viennent en effet minorer ce coût :
- 4 Un effet lié au champ : certains aspects des politiques publiques départementales ne sont pas pris en compte dans la détermination du coût des politiques d'insertion. Il s'agit des contrats aidés à destinations des bénéficiaires de minima sociaux<sup>9</sup> et des mesures relatives au logement, dont certaines relèvent tout à fait de la politiques d'insertion des rmistes dont les problèmes de logement constituent souvent un frein à l'insertion professionnelle.
  - 4 Un effet relatif au caractère partiel des coûts : en effet les coûts identifiés dans les documents budgétaires sont loin d'être complets. Les coûts de structure en sont ainsi complètement absents, ce qui peut se justifier pour un document budgétaire.

**Recommandation n°40 : Mettre en place une comptabilité analytique permettant d'identifier précisément les coûts complets de l'ensemble des politiques d'insertion. A défaut, déterminer des clés de calculs simplifiés afin d'évaluer ces coûts**

---

<sup>9</sup> dont l'imputabilité est, il est vrai, difficile à déterminer pour les contrats qui ne sont pas spécifiquement dédiés aux allocataires de minima sociaux.



## CONCLUSION : LA GENERALISATION DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

- [201] Comme indiqué en introduction, le mandat de la mission portait exclusivement sur les exercices 2005,2006 et 2007, et ne comportait pas d'examen prospectif sur la mise en œuvre du revenu de solidarité active. La mission n'a toutefois pas pu ignorer ce changement majeur dans l'organisation et la gestion du dispositif par les départements et les recommandations ont toujours tenu compte des modifications introduites par le nouveau dispositif.
- [202] Au terme du rapport, la mission souhaiterait toutefois revenir sur certains défis, relevés dans le cadre du contrôle du RMI et qui prendront une importance particulière avec la mise en œuvre du RSA. Sans que cette liste soit exhaustive, la mission en a relevé trois, qui ressortissent chacun d'une des grandes problématiques identifiées :
- 4 concernant la prise en charge des bénéficiaires, le raccourcissement des délais d'instruction et l'engagement sur la qualité de service seront d'autant plus nécessaires que les publics seront plus nombreux et plus divers qu'avec le revenu minimum d'insertion ;
  - 4 concernant l'insertion sociale et professionnelle, l'implication de Pôle Emploi deviendra une nécessité incontournable dès lors que les services des départements et des CCAS perdront la compétence en matière d'insertion professionnelle ;
  - 4 concernant le pilotage, la qualité du *reporting* devra s'élever pour permettre aux départements de s'y retrouver entre personnes aux revenus inférieurs à l'actuel RMI qui relèveront de sa compétence d'insertion et ceux qu'on appelle les « travailleurs pauvres », envers lesquels ils n'auront pas d'obligation nouvelle. A ce titre, les objectifs nationaux du dispositif vis-à-vis de ces personnes ayant des revenus supérieurs au RMI mais inférieurs au seuil de sortie du RSA n'apparaissent pas clairement et leur gestion par les acteurs locaux risque de poser des problèmes inédits.
- [203] La mission tient enfin à signaler la qualité et la motivation des interlocuteurs qu'elle a pu rencontrer au cours de ses investigations. Les personnels d'origines et de statut divers qui sont en charge du RMI et de l'insertion des allocataires lui sont apparus comme un atout majeur du dispositif ; il sera d'autant plus utile de continuer d'en tirer le meilleur parti au moment où le RSA se met en place.

Carole LEPINE

Thomas WANECQ

Jean-Marc BOULANGER



## Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable
1	Demander aux caisses d'allocations familiales de réaliser une analyse détaillée des évolutions de la dépense d'allocation.	Départements, Caisses d'allocations familiales
2	Fixer un engagement de service vis-à-vis des bénéficiaires comptant les délais d'envoi de la notification, de premier versement et de signature du contrat d'insertion à partir de la date du premier contact.	Départements
3	Déléguer la procédure d'instruction des demandes aux organismes payeurs pour raccourcir les délais, sécuriser le processus de prise en charge et affirmer la responsabilité globale du payeur. A défaut, définir des modalités opératoires garantissant la solidarité effective de l'instructeur et du payeur sur la qualité du processus administratif de prise en charge.	Départements, Caisses d'allocations familiales
4	Conclure le premier contrat d'insertion dans un délai de deux mois à compter de la date de dépôt de la demande.	Départements
5	Assurer une évaluation correcte des ressources des travailleurs indépendants. Obtenir l'assurance d'un exercice régulier au plan social et fiscal.	Départements
6	Communiquer un bilan détaillé d'exécution au département, afin que le président du Conseil général puisse assurer le suivi de la qualité de la gestion assurée par la CAF.	Caisse d'allocations familiales
7	Associer le département à l'élaboration du plan local de maîtrise des risques pour la partie concernant les contrôles relatifs à l'allocation du RMI.	Caisse d'allocations familiales, département
8	Organiser les relations entre les services instructeurs et les organismes payeurs pour signaler les bénéficiaires à risque. Communiquer systématiquement les résultats des rapports d'enquête aux services commanditaires.	Départements
9	Transmettre régulièrement aux services du département un tableau de bord synthétique, présentant le nombre de contrôles par cible, leur résultat et leur impact financier, de manière à conforter la régulation conjointe du dispositif.	Caisses d'allocations familiales
10	Donner au dispositif d'insertion un objectif clair de sortie du RMI par l'accès à l'emploi ordinaire.	Départements
11	Etablir formellement un diagnostic initial, social et professionnel, partagé avec le bénéficiaire en vue de définir la cible et le parcours d'insertion.	Départements
12	Mettre en place un double réseau de référents accompagnateurs, si possible dédiés, ayant respectivement une compétence dans les champs de l'insertion sociale ou professionnelle et travaillant en correspondance étroite dans le cadre d'un duo organisé.	Départements, Pôle Emploi
13	Assurer un dispositif d'insertion par l'activité calibré en fonction des besoins recensés à l'échelle des territoires composant le département et répondant à un objectif, évalué, de préparation effective à l'emploi ordinaire.	Départements
14	Mener un travail commun entre les départements et les régions en vue d'assurer, et de mesurer, l'accès effectif à la formation des bénéficiaires	Départements, Régions

	du RMI, à la hauteur des besoins et selon des modalités pédagogiques, administratives et financières adaptées à la réalité des processus d'insertion propres à ce public, sous forme de stages classiques et de formation conduite en cours d'activité d'insertion.	
15	Inscrire le recours aux contrats aidés dans une analyse territoriale des moyens d'insertion disponibles et nécessaires au regard de la situation des personnes et des effets attendus de chacun de ces deux outils, assurer une mesure des résultats obtenus par le recours à ces outils. Assurer un suivi dans l'emploi aidé de façon à en optimiser l'effet de préparation à l'emploi (secteur non marchand) ou d'entrée dans l'emploi (secteur marchand).	Départements
16	Capitaliser à partir des expériences engagées pour favoriser la mobilité et diffuser les bonnes pratiques, vers les territoires enclavés en particulier.	Départements
17	Mener à l'échelle nationale, et à partir d'expérimentations à engager, un travail visant à faciliter l'accès à des solutions souples de garde d'enfants et rapides d'accès en urgence au logement pour des personnes engagées dans un processus accompagné d'accès à l'emploi.	Haut Commissariat, DGCS
18	Organiser une action d'appui des professionnels au regard de la prise en charge des troubles psychiques et des addictions. Intégrer les lieux de contacts avec les bénéficiaires du RMI dans le dispositif de détection et de prise en charge sanitaire des troubles psychiques et des addictions dans un cadre coordonné avec les autorités et les institutions chargées de la régulation et de la dispensation de l'offre de soins en santé mentale.	Départements, ARS
19	Affirmer l'objectif d'un taux de couverture de 100% pour les contrats d'insertion à atteindre dans un délai compatible avec l'effort d'organisation à accomplir (maximum 3 ans). Définir les priorités opérationnelles : exhaustivité immédiate pour le flux des entrants, processus de rattrapage pour les anciens allocataires.	Départements
20	Assurer une continuité sans faille (délai maximal de 2 mois) des contrats successifs. Assurer des contacts intermédiaires rapprochés en cours de contrat entre le référent et le bénéficiaire. Procéder à un réexamen de fond après un an et 3 ans de présence dans le dispositif.	Départements
21	Engager, à l'échelle de la communauté des départements, et en lien avec les structures centrales de l'Etat concernées (DGAS et DREES), un travail de capitalisation des outils mis en œuvre afin de détecter les bonnes pratiques et les bons instruments afin d'en encourager l'usage.	DGCS, DREES, Départements
22	Assurer partout un accompagnement personnalisé par un référent unique chargé d'établir le contrat d'insertion, de mobiliser les moyens correspondants, de suivre et de contrôler sa mise en œuvre, adossé à un dispositif organisé lui permettant de répondre aux questions soulevées dans le cadre de la problématique d'insertion propre à chaque personne accompagnée.	Départements
23	Définir le contenu du rôle des référents au regard des services rendus par les services publics de droit commun. Calibrer le portefeuille des personnes accompagnées en conséquence. Assurer un ajustement périodique du dispositif en fonction de l'évolution des charges.	Départements
24	Assurer l'implication de Pôle Emploi dans la conduite à l'emploi de ceux des allocataires du RMI qui relèvent d'une démarche directe d'accès à l'emploi, selon des modalités à définir spécifiquement et garantissant aux personnes concernées un niveau de service conforme au droit commun.	Pôle Emploi, Départements
25	Organiser un accompagnement des personnes en contrat aidé en vue de les conduire le plus vite et le plus durablement possible à l'emploi	Pôle Emploi, Départements

	ordinaire. Organiser une liaison structurée entre Pôle Emploi et les acteurs de l'insertion professionnelle conventionnés par le département.	
26	Etablir dans chaque département une convention définissant les modalités de l'intervention opérationnelle de pôle Emploi dans le dispositif RMI dont le département a la responsabilité et la charge. Définir corrélativement les modalités financières de cette intervention impliquant des coûts spécifiques pour Pôle Emploi.	Pôle Emploi, Départements
27	Assurer un accompagnement professionnel des indépendants afin de faire un état des lieux initial et de définir une stratégie d'insertion visant l'autonomie économique par le développement de l'activité ou, à défaut, la reconversion professionnelle.	Départements
28	Mener à l'emploi complet les salariés à temps très partiel et saisonniers.	Départements
29	Utiliser le contrat d'insertion pour amener rapidement à l'emploi les jeunes diplômés comme les autres allocataires, le cas échéant dans le cadre d'un « projet à tiroirs ».	Départements
30	Inscrire le contrôle dans la logique du contrat d'insertion pour en assurer la pleine crédibilité. Assurer un pilotage départemental du contrôle réalisé par les référents et les CLI.	Départements
31	Etudier l'opportunité de faire coïncider le territoire d'intervention des services avec celui des bassins d'emploi en tenant compte des réalités des intercommunalités.	Départements
32	Structurer les services territoriaux de manière à pouvoir prendre en charge de manière conjointe l'action sociale et les actions liées au RMI.	Départements
33	Faire coïncider le ressort territorial des CLI avec celui des services du département.	Départements
34	Associer en amont les partenaires du département à l'élaboration et au suivi du PDI.	Départements
35	Assortir toutes les conventions signées par le département en matière d'insertion d'objectifs quantifiés et d'indicateurs de suivi.	Départements
36	Faire le bilan coût-efficacité de chaque opérateur lors du renouvellement des conventions.	Départements
37	Mettre en place une information régulière, trimestrielle ou semestrielle sur l'évolution du RMI, la consommation des crédits et les actions engagées. Dresser un bilan annuel du RMI comportant, par dispositif, les résultats des actions menées.	Départements
38	Unifier les systèmes d'information utilisés au sein d'un même département ; mettre les outils en cohérence avec les besoins en gestion et en pilotage ; initier une réflexion inter-départementale sur le partage d'expérience en matière de SI.	Départements
39	Mettre en place un suivi de cohorte avec les caisses d'allocations familiales.	Départements, Caisses d'allocations familiales
40	Mettre en place une comptabilité analytique permettant d'identifier précisément les coûts complets de l'ensemble des politiques d'insertion. A défaut, déterminer des clés de calculs simplifiés afin d'évaluer ces coûts.	Département



## Annexe 1 : Données de cadrage

Tableau 10 : Evolution du nombre d'allocataires payés au 31/12 (CAF et MSA)

		2005	2006	2007
Côte d'Or	Nombre	6 576	6 161	5 531
	Evolution	4,6%	-6,3%	-10,2%
Gard	Nombre	21 989	21 984	20 904
	Evolution	4,9%	-0,02%	-4,9%
Nord	Nombre	75 448	76 703	72 165
	Evolution	6,6%	1,7%	-5,9%
Yvelines	Nombre	13 152	13 238	12 165
	Evolution	8,5%	0,7%	-8,1%
Ille-et-Vilaine	Nombre	9 477	9 439	8 453
	Evolution	4,9%	-0,4%	-10,4%
France Métropolitaine	Nombre	1 134 485	1 124 576	1 028 050
	Evolution	4,7%	-0,9%	-9%

Source : CAF-MSA- DREES

Tableau 11 : Bénéficiaires du RMI (allocataires et ayants-droit : conjoint et enfants) au 31 décembre

		2005	2006	2007
Côte d'Or	Nombre	11 825	11 182	9 776
	% population	2,3%	2,2%	1,9%
Gard	Nombre	43 257	43 259	40 561
	% population	6,4%	6,4%	6%
Nord	Nombre	163 207	164 970	152 852
	% population	6,3%	6,4%	5,9%
Yvelines	Nombre	23 047	23 041	21 075
	% population	1,7%	1,7%	1,5%
Ille-et-Vilaine	Nombre	16 353	16 280	14 614
	% population	1,8%	1,8%	1,6%
France Métropolitaine	Nombre	2 178 472	2 162 521	1 963 637
	% population	3,6%	3,6%	3,2%

Source : CAF-DREES

Tableau 12 : Les bénéficiaires du RMI et l'ANPE au 31 décembre 2007

	<b>Taux des allocataires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi</b>	<b>Part des allocataires du RMI dans la DEFM TC</b>
Côte d'Or	46,9%	10,8%
Gard	32,0%	14,7%
Nord	41,5%	16,2%
Yvelines	38,5%*	7,8%
Ille-et-Vilaine	40% ?	?
France métropolitaine	34,2%	11,4%

Source : ANPE

\*calculs mission

Tableau 13 : Taux de chômage au 4<sup>ème</sup> trimestre

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Côte d'Or	7,3%	7,1%	6,1%
Gard	12,8%	12,2%	10,9%
Nord	12,4%	11,6%	10,6%
Yvelines	6,7%	6,1%	5,4%
Ille-et-Vilaine	6,8%	6,4%	5,5%
France métropolitaine	9%	8,4%	7,4%

Source : INSEE



## Annexe 2 : L'utilisation de l'outil @IRMI dans les Bouches-du-Rhône

[204] Le département des Bouches-du-Rhône expérimente depuis mars 2007 l'outil @IRMI qui permet une gestion dématérialisée de l'instruction administrative de la demande de RMI et permet de lier processus d'instruction et d'insertion. La présente annexe propose une présentation rapide du dispositif mis en place ainsi que les enseignements que l'on peut en tirer à ce stade.

### 1. LA SITUATION DU DEPARTEMENT

[205] Le département des Bouches-du-Rhône est le troisième département le plus peuplé de France (1,8 M d'habitants) après Paris et le Nord. Marqué par l'importance démographique et économique de Marseille, le département connaît un chômage persistant qui n'a que faiblement diminué lors de la reprise économique de 2006-2007. Au troisième trimestre 2008, 9,6% des actifs des Bouches-du-Rhône étaient ainsi des chômeurs au sens du BIT, contre 7,3% au niveau national.

[206] Dans ce département peuplé à la situation économique fragile, les effectifs des allocataires du RMI sont importants. Avec 51 125 allocataires au 31 janvier 2009, les Bouches-du-Rhône sont le deuxième département en nombre d'allocataires. 3,8% des habitants du département dépendent ainsi du RMI, ce qui est très supérieur à la moyenne nationale (3,2%).

[207] Les problématiques des Bouches-du-Rhône sont donc proches de celles du Nord et, dans une moindre mesure, du Gard. En particulier, la question de la standardisation des processus y revêt une importance plus grande que dans des départements moins peuplés (Côte d'Or) ou bénéficiant d'une meilleure situation économique (Ille-et-Vilaine).

### 2. L'INSTRUCTION DES DEMANDES RMI

#### 2.1. La délégation à la CAF

[208] Depuis la convention CAF-département d'avril 2004, la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône s'est vue déléguer la procédure d'instruction en matière de RMI. Les renouvellements de la convention, intervenus en janvier 2005 et janvier 2008 ont renforcé ce rôle en déléguant de nouvelles compétences à la CAF en matières de décisions d'opportunité et de gestion des indus.

[209] La CAF des Bouches-du-Rhône est ainsi compétente pour :

- 4 l'attribution, la révision, la suspension, la radiation du droit, les prorogations, les mesures d'intéressement ;
- 4 les neutralisations de ressources ;
- 4 les créances alimentaires (dispense) ;
- 4 l'évaluation des revenus des non salariés ;
- 4 l'avance sur droits supposés ;
- 4 la notification et le recouvrement des indus tant que la créance n'est pas cédée.

[210] En 2008, la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône a ainsi géré l'instruction administrative de 90% des allocataires.

[211] Enfin, la caisse d'allocation familiales des Bouches-du-Rhône a mis en place, en coopération avec les services du département un suivi de cohorte comparable qui est réalisé dans le département du Nord (cf. *supra*). Il s'agit, en suivant une population cible d'allocataires sur la longue durée, de déterminer le devenir des allocataires une fois qu'ils ont quitté le dispositif et de repérer les cas de retour à l'allocation. Ce suivi de cohorte permettra au département d'avoir une connaissance fine des allocataires et de leurs parcours, ce qui permettra, le cas échéant, d'adapter la nature des politiques mises en place.

## **2.2. L'outil @IRMI**

[212] L'outil @IRMI est une offre de service fondée sur la dématérialisation des procédures d'instruction de la demande d'allocation. Les gains attendus par la mise en place de cette application concernaient pratiquement l'ensemble des acteurs du système :

- 4 pour les demandeurs, il s'agit de réduire les délais globaux et d'améliorer l'efficacité du service rendu ;
- 4 pour la CAF, le bénéfice attendu de l'outil réside dans l'allègement des charges liées à l'instruction : liquidation automatique<sup>10</sup> pour 25% des demandes, simplification des procédures, interconnexion avec le fichier national RMI et le fichier ASSEDIC, amélioration de l'ergonomie des outils à disposition des techniciens.
- 4 Pour le département, pilote du dispositif, l'introduction de @IRMI, outre un gain en efficacité dans la procédure dont le Conseil général est garant, permet de récupérer sur une base quotidienne, des données économiques et sociales sur les nouveaux entrants dans le dispositif (cf. pièces jointes n°1 et 2).

## **2.3. Une offre globale**

[213] Outre les diverses améliorations introduites par le processus @IRMI dans le processus d'instruction des demandes d'allocation, le nouvel outil a été conçu pour permettre « *une approche globale et modulaire de l'ensemble de la démarche*<sup>11</sup> ». En particulier, le nouvel outil permet de lier :

- 4 instruction ;
- 4 liquidation ;
- 4 recueil des données sociales pertinentes pour l'insertion ;
- 4 orientation des demandeurs vers le dispositif d'insertion pertinent.

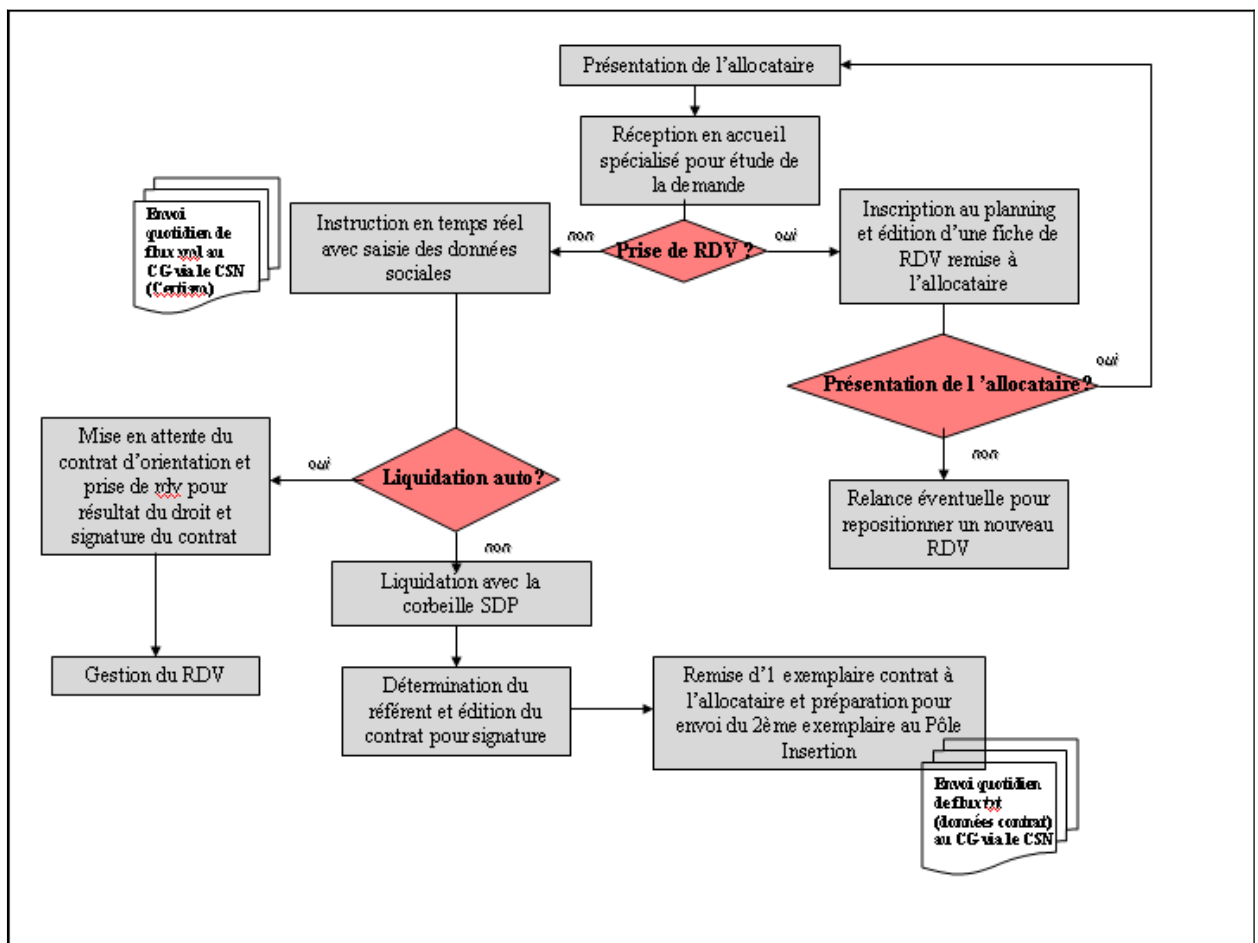
[214] L'ensemble des processus depuis l'accueil jusqu'à l'insertion sont présentées dans le schéma ci-après.

---

<sup>10</sup> La liquidation est dite « automatique » lorsqu'elle intervient sans intervention d'un technicien de la caisse, nécessaire lorsque la situation est complexe et nécessite un arbitrage (que l'on appelle alors « décision d'opportunité »).

<sup>11</sup> Source : Caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône, documentation remise à la mission.

Schéma 1 : Accueil, instruction, liquidation, orientation dans les Bouches-du-Rhône



Source : Caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône

### 3. LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIMENTATION

#### 3.1. Un bilan globalement positif

[215] Dans le bilan qu'elle dresse de la mise en œuvre de l'outil @IRMI, la CAF des Bouches-du-Rhône met en avant un certain nombre d'avancées :

- 4 l'amélioration de la qualité de service ;
- 4 l'évolution des missions et des métiers de la CAF ;
- 4 la reconnaissance de l'expertise de la CAF ;
- 4 l'amélioration du partenariat avec le Conseil Général ;
- 4 le positionnement de la CAF comme pivot et point d'entrée du dispositif d'insertion.

[216] La mission n'était pas mandatée pour contrôler le fonctionnement du RMI dans le département des Bouches-du-Rhône et n'a donc pas expertisé les déclarations de la CAF. Elle a toutefois pu constater que les représentants du Conseil général partageaient l'opinion positive de la Caisse (notamment du fait des échanges de données) et que l'ensemble des acteurs soulignaient le gain en efficacité et en simplicité pour les allocataires.

[217] Il faut néanmoins relever que la situation des Bouches-du-Rhône se caractérise par la délégation du processus d'orientation (qualifié localement de « préorientation ») à la CAF, ce que la mission n'a observé dans aucun autre département. Cette délégation, qui permet une intégration des processus pour l'allocataire et se formalise dans la signature d'un contrat d'orientation (qui vaut contrat d'insertion), soulève toutefois un certain nombre de questions. En effet, l'orientation vers les différents dispositifs est effectuée par les techniciens CAF, sur la seule base des données saisies dans @IRMI. La pertinence du diagnostic et son appropriation par les acteurs de l'insertion sont problématiques, d'autant que le département paraît obtenir de moins bons résultats pour la signature du deuxième contrat d'insertion qui marque l'entrée effective dans les dispositifs.

### **3.2. *Une généralisation de l'outil***

[218] Au terme de son déplacement dans les Bouches-du-Rhône, la mission estime qu'un outil comme @IRMI apporte aux allocataires et à l'ensemble des acteurs de l'insertion, un certain nombre d'améliorations qui justifieraient sa généralisation à l'ensemble des départements.

[219] La mission signale toutefois que l'outil sera adapté pour prendre en compte la généralisation du revenu de solidarité active au mois de juillet 2009 et que l'apport de l'outil devra être évalué dans ce contexte. Elle souligne également que le choix d'une organisation comme celle des Bouches-du-Rhône (délégation de l'orientation à la CAF) n'est pas lié à l'utilisation d'@IRMI.

## Annexe 3 : Les plateformes uniques d'accueil

- [220] Le département de l'Eure a mis en place une plateforme unique d'accueil des bénéficiaires du RMI qui permet de prendre en compte la demande dans sa totalité, en même temps et sur le même lieu, dans le cadre d'une « journée d'insertion » : ouverture des différents droits (RMI, CMU), contractualisation et engagement du parcours d'insertion.
- [221] Ce dispositif a été généralisé à l'ensemble du département (560 000 habitants) en 2008. Les journées de l'insertion se déroulent sur 10 sites répartis dans l'ensemble du département, à raison d'une ou deux par semaine et par site, en fonction du flux des demandes. Quatre équipes de plateforme ont été mises en place par le Conseil général avec un coordonnateur, un agent d'accueil et 1 à 3 conseillers d'insertion par plate-forme. Les plates-formes mobilisent également les ressources des partenaires (CAF, CPAM, Pôle emploi)<sup>12</sup>.
- [222] Le département fait état d'un bilan positif : rapidité de prise en charge des usagers, ouverture rapide des droits grâce au regroupement des partenaires dans un même lieu sur une même journée, sentiment d'un accompagnement concret vers un processus d'insertion, renforcement significatif du travail partenarial. Le fait de signer précocement le contrat d'insertion assure une forte liaison des droits et des devoirs dans la démarche du demandeur. Avec ce dispositif, le taux de contractualisation des bénéficiaires entrant dans le dispositif est de 96%.

### 1. UN NUMERO VERT POUR LES DEMANDES DE RMI

- [223] La personne désirant déposer une demande de RMI appelle un numéro vert. Le coordonnateur de la plateforme réalise par téléphone une première évaluation de sa situation pour déterminer si la demande est cohérente avec les conditions d'ouverture des droits au RMI. Le coordonnateur fixe avec le demandeur une date pour la journée d'insertion, confirmée par l'envoi d'un courrier précisant l'heure, le lieu et les pièces à apporter.
- [224] Une évaluation de cette étape du dispositif estime le nombre d'appels à 1,6 par demande. Le délai moyen entre le premier appel et l'accueil en journée d'insertion est de 12,5 jours. Le taux de participation des personnes inscrites à la journée d'insertion est de 88 % (évaluation menée sur la période du 1/1/2008 au 30/9/2008, à partir de 1 174 appels plate-forme).

### 2. LE DEROULEMENT D'UNE JOURNEE D'INSERTION :

- [225] Entre 10 et 12 personnes sont accueillies par journée d'insertion. Cette dernière débute par une réunion d'information collective, co-animée par le coordonnateur de la plate-forme du Conseil général, et un conseiller Pôle emploi pour présenter les droits et les devoirs des bénéficiaires du RMI (durée : 1 heure). Elle est suivie par trois entretiens individuels personnalisés :
- un entretien avec un technicien de la CAF, pour procéder à l'ouverture des droits au RMI et des droits connexes (durée : 35 minutes). 87% des ouvertures de droits sont réalisées le jour même. Un échange d'informations a lieu préalablement entre le coordonnateur et le technicien de la CAF pour préparer cet entretien, notamment pour les dossiers complexes (travailleurs indépendants, droits déjà ouverts...) ;

---

<sup>12</sup> L'instruction par la MSA est réalisée hors plate-forme.

- un entretien avec un technicien de la CPAM, pour procéder à l'ouverture des droits de la CMU et de la CMUC (durée : 15-25 minutes). Un échange d'informations a lieu préalablement entre le coordonnateur et le technicien de la CPAM pour préparer cet entretien ; un entretien avec un conseiller en insertion du Conseil général, pour faire un diagnostic partagé avec le bénéficiaire de sa situation socio-professionnelle, l'orienter vers un référent, préparer et signer le premier contrat d'insertion (durée : 45 minutes). 83% des contrats d'insertion sont signés lors de la journée d'insertion.

[226] Parallèlement à ces entretiens, un atelier informatique a été mis en place par le Conseil général pour animer les temps d'attente au cours de la journée. Il a pour objectif de montrer l'intérêt de l'outil informatique et d'internet dans le cadre du parcours d'insertion et de l'accès aux droits sociaux.

## Annexe 4 : Poursuivre une politique énergétique de lutte contre la fraude

[227] La fraude se distingue des excès ou des erreurs par son caractère intentionnel et des abus par la violation des règles d'attribution des prestations. Elle n'est pas expressément définie, ni dans le code de la sécurité sociale<sup>13</sup>, ni dans le code pénal. Le contrevenant s'expose à des poursuites pénales pour « escroquerie »<sup>14</sup>, ou « faux et usage de faux »<sup>15</sup>. Elle recouvre en pratique des réalités différentes : le « petit arrondi », la fausse déclaration concernant les ressources, la vie maritale, ou les escroqueries en réseau.

[228] Les politiques menées en matière de lutte contre la fraude se révèlent peu fructueuses dans les départements contrôlés, sans qu'il soit possible de déterminer si ces résultats sont dus à des failles dans le dispositif ou au fait que la fraude est effectivement un phénomène peu répandu. Les cas de fraude détectés sont peu nombreux, rapportés au nombre des allocataires. Les enjeux financiers sont faibles : dans les départements contrôlés, la fraude détectée représente entre 0,26 % (Côte d'Or) et 3,55 % (Ille et Vilaine) du montant de la prestation RMI versée.

Tableau 14 : Fraudes au RMI (2007)

	France entière	Nord	Gard	Yvelines	Ille et Vilaine	Côte d'Or
Nombre de fraudes	3 815	373	72	62	24	5
Montant des fraudes (en €)	32 226 342	3 995 095	592 582	374 744	111 236	73 735
Taux de fraude en nombre (*)	0,33%	0,51%	0,36%	0,5 %	0,29%	0,08%
Taux de fraude en montant (**)	7,12%	1,10%	0,57%	0,57 %	3,55%	0,26%

Source : CNAF, CAF des Yvelines, Conseil général de la Côte d'Or, CAF de la Côte d'Or, CAF du Gard, Conseil général du Nord, CAF d'Ille et Vilaine, calculs mission.

Notes : Pour la Côte d'Or, l'année du cas de fraude correspond à celle de la date du dépôt de plainte.

(\*) Le taux de fraude en nombre rapporte le nombre des fraudes au nombre d'allocataires du département. (\*\*) Le taux de fraude en montant rapporte le montant des fraudes au montant des prestations de RMI versées.

[229] L'omission ou la fausse déclaration constituent les principaux motifs de fraude au RMI. Par exemple, une allocataire peut déclarer frauduleusement être séparée de son conjoint pour bénéficier de l'allocation, alors que ce dernier a une activité salariée régulière.

<sup>13</sup> Article L114-13 CSS

<sup>14</sup> cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende (articles 313-1 et 313-3 du code pénal)

<sup>15</sup> trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende (article 441-1 du code pénal)

- [230] Nos interlocuteurs ont parfois évoqué la difficulté qu'ont les agents, une fois identifié l'indû, à constater et à qualifier la fraude. La mission a cependant constaté que l'organisation de la coopération entre la CAF et les Conseils généraux en matière de lutte contre la fraude donnait satisfaction aux intervenants. Dans le département des Yvelines, lorsque la fraude porte sur plusieurs prestations, le Conseil Général et la CAF adoptent une position commune sur la qualification de fraude et déterminent les poursuites à mener. En Ile et Vilaine, la CAF porte plainte pour le compte du Conseil général. Cette pratique pénale audacieuse a été avalisée par le juge. La mission n'a pas trouvé de département où le Conseil général et la CAF portent plainte de manière conjointe.
- [231] Tous les Conseils généraux ne portent cependant pas systématiquement plainte, soit volontairement, soit pour tenir compte d'une pratique pénale locale peu rigoureuse. Dans le Nord, le Conseil général informe simplement le parquet. Dans la Côte d'Or, le Conseil général recherche un arrangement amiable avec l'auteur et abandonne les poursuites lorsque ce dernier rembourse les sommes indûment perçues. Dans les Yvelines, une plainte est déposée en cas de faux et d'usage de faux ou lorsque la fraude concerne des montants financiers importants. Au contraire, le département d'Ille-et-Vilaine se distingue par la poursuite d'une politique pénale active, qui trouve sa traduction dans le prononcé de peines d'amendes et d'emprisonnement.
- [232] Par ailleurs, aucun des départements contrôlés n'a souhaité faire usage de la procédure prévue par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux qui lui permet de sanctionner les allocataires indéliçats en prononçant des pénalités<sup>16</sup>, pour ne pas aggraver les difficultés financières des personnes concernées ou pour éviter les recours contentieux.
- [233] Ces positions tranchent avec la politique volontariste de lutte contre la fraude de la branche famille concernant les autres allocations, déclinée dans chaque CAF au travers de la désignation de référents fraudes, par la pratique du dépôt de plainte systématique, et, dans certaines CAF, comme à Lille, par la prise de sanctions administratives. La mission note également comme un point positif l'initiative de la CAF de Dunkerque qui a utilisé la technique du datamining (profilage des dossiers) pour repérer les fraudes potentielles.
- [234] En conclusion, la mission rappelle que la fraude porte atteinte au principe de solidarité qui fonde la sécurité sociale. Elle n'ignore pas la situation de grande précarité qui caractérise les bénéficiaires de l'allocation, dernier filet de sécurité du système de protection sociale. Cependant, l'impunité dont bénéficient, en l'absence de sanction, les allocataires « multirécidivistes » est une source de démotivation pour les agents de contrôle et de discrédit pour l'action publique.

---

<sup>16</sup> Article L262-47-1 du CASF



## Liste des pièces jointes

Pièce jointe n°1	Données sociales recueillies dans le cadre d'IRMI
Pièce jointe n°2	Données sociales complémentaires recueillies par la CAF de Marseille



## 1. DONNEES SOCIALES RECUEILLIES DANS LE CADRE D'IRMI

Informations générales		
Quel est le motif de votre demande de RMI?	<input type="text"/>	
(pour les cases à cocher, si oui cochez la case)	Demandeur	Conjoint
Avez-vous déjà bénéficié du RMI?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, il y a plus de 2 ans?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Situation sociale		
Votre famille fait-elle l'objet d'un suivi social?	<input type="checkbox"/>	
Si oui, par qui?	<input type="text"/>	
	Demandeur	Conjoint
Bénéficiez-vous d'une couverture sociale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Logement		
Avez-vous des difficultés liées au logement? (liste à sélection multiple)	<ul style="list-style-type: none"> <li>01 Pas de difficulté</li> <li>02 Problèmes financiers</li> <li>03 Qualité du logement</li> <li>04 Qualité de l'environnement</li> <li>05 Fin de bail, expulsion</li> <li>06 Autres</li> </ul>	
Si oui, avez-vous déjà effectué des démarches?	<input type="checkbox"/>	
Si démarche effectuée, dans quel secteur?	<input type="text"/>	
Résidence		
Résidez-vous dans ce département depuis plus d'un an?	<input type="checkbox"/>	
Si non, dans quel pays résidiez-vous?	<input type="text"/>	
Si vous résidiez en France, dans quel département?	<input type="text"/>	
Niveau d'étude		
	Demandeur	Conjoint
Niveau d'étude?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Dernier diplôme obtenu?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Année d'obtention?	<input type="text"/>	<input type="text"/>

## INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Situation professionnelle	Demandeur	Conjoint
<b>Passé professionnel</b>		
Quelle phrase correspond le mieux au passé professionnel?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Dernière activité exercée</b>		
Catégorie socio-professionnelle?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Secteur d'activité?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Date de début de l'activité?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Date de fin de l'activité?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Activité dominante</b>		
Catégorie socio-professionnelle?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Secteur d'activité?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Durée de l'activité dominante?	<input type="text"/> an(s)	<input type="text"/> an(s)
<b>Inscription ANPE</b>		
Etes-vous inscrit à l'ANPE?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, quel est votre n° d'inscription?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Si oui, dans quelle agence?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Etes-vous dans un dispositif d'accompagnement à l'emploi d'une durée de plus de 3 mois?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, dans quelle agence (si celle-ci est différente de l'agence de rattachement)?	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Transport</b>		
Avez-vous un moyen de locomotion?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avez-vous un permis de conduire?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etes-vous mobile:		
• sur la commune?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• sur le département?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Valider

Page précédente

Quitter

Demandeur		Conjoint	
<b>00 Non réponse</b>		<b>00 Non réponse</b>	
01 Logement		01 Logement	
02 Santé		02 Santé	
03 Reconnaissance qualité de travailleur handicapé		03 Reconnaissance qualité de travailleur handicapé	
04 Illétrisme ou analphabétisme		04 Illétrisme ou analphabétisme	
05 Problèmes de démarches administratives		05 Problèmes de démarches administratives	
06 Endettement		06 Endettement	
07 Problèmes de garde d'enfants		07 Problèmes de garde d'enfants	
08 Autres		08 Autres	

Quel(s) besoin(s) d'insertion exprimez-vous?  
(listes à sélection multiple)

Demandeur		Conjoint	
<b>00 Non réponse</b>		<b>00 Non réponse</b>	
01 Logement		01 Logement	
02 Santé		02 Santé	
03 Social		03 Social	
04 Alphabétisation		04 Alphabétisation	
05 Formation		05 Formation	
06 Stage		06 Stage	
07 Emploi à temps plein		07 Emploi à temps plein	
08 Emploi à temps partiel		08 Emploi à temps partiel	
09 Emploi artistique: spectacle vivant		09 Emploi artistique: spectacle vivant	
10 Emploi artistique: artiste plasticien		10 Emploi artistique: artiste plasticien	
11 Emploi artistique: auteur littéraire		11 Emploi artistique: auteur littéraire	
12 Emploi artistique: autres		12 Emploi artistique: autres	
13 Création d'entreprise		13 Création d'entreprise	



**2. DONNEES SOCIALES COMPELMENTAIRES RECUEILLIES PAR LA CAF DE MARSEILLE**

<b>INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES</b>	
<b>BENEFICIAIRE</b>	<b>CONJOINT OU CONCUBIN</b>
<p>1. Etes-vous inscrit à l'ANPE ?  <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p> <p>2. Si oui, depuis quand :  <input type="checkbox"/> Moins d'un an  <input type="checkbox"/> Entre 1 et 5 ans  <input type="checkbox"/> Plus de 5 ans</p> <p>Etes-vous dans une action d'accompagnement à l'emploi ANPE (stage d'au moins 3 mois) ?  <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p> <p>3. Si oui, dans quelle agence ANPE (si celle-ci est différente de l'agence de rattachement) :</p>	<p>4. Etes-vous inscrit à l'ANPE ?  <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p> <p>5. Si oui, depuis quand :  <input type="checkbox"/> Moins d'un an  <input type="checkbox"/> Entre 1 et 5 ans  <input type="checkbox"/> Plus de 5 ans</p> <p>Etes-vous dans une action d'accompagnement à l'emploi ANPE(stage d'au moins 3 mois) ?  <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p> <p>6. Si oui, dans quelle agence ANPE (si celle-ci est différente de l'agence de rattachement) :</p>
<p>Etes-vous dans un parcours actif :                      PLIE <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON                      POLE 13 <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p>	<p>Etes-vous dans un parcours actif :                      PLIE <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON                      POLE 13 <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p>
<p>7. Si vous avez suivi des études, quel est le dernier diplôme obtenu :  <input type="checkbox"/> Aucun  <input type="checkbox"/> BEP  <input type="checkbox"/> CAP  <input type="checkbox"/> Brevet des collèges  <input type="checkbox"/> BAC  <input type="checkbox"/> BTS  <input type="checkbox"/> DUT  <input type="checkbox"/> DEUG  <input type="checkbox"/> LICENCE  <input type="checkbox"/> MAITRISE  <input type="checkbox"/> BAC+5 et plus                      Année d'obtention .....</p>	<p>8. Si vous avez suivi des études, quel est le dernier diplôme obtenu :  <input type="checkbox"/> Aucun  <input type="checkbox"/> BEP  <input type="checkbox"/> CAP  <input type="checkbox"/> Brevet des collèges  <input type="checkbox"/> BAC  <input type="checkbox"/> BTS  <input type="checkbox"/> DUT  <input type="checkbox"/> DEUG  <input type="checkbox"/> LICENCE  <input type="checkbox"/> MAITRISE  <input type="checkbox"/> BAC+5 et plus                      Année d'obtention .....</p>
<p>9. Si un emploi vous est proposé, êtes-vous en mesure de l'accepter ?</p> <p>10. Dans le trimestre <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON                      Sinon dans l'année <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p>	<p>11. Si un emploi vous est proposé, êtes-vous en mesure de l'accepter ?</p> <p>Dans le trimestre <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON                      Sinon dans l'année <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p>
<p>12..... Si vous envisagez une insertion par l'emploi, quel métier exactement ?                      .....</p>	<p>13. Si vous envisagez une insertion par l'emploi, quel métier exactement ?                      .....</p>

<p>14. Si vous envisagez un emploi artistique, dans quel domaine précisément :</p> <p><input type="checkbox"/> Spectacle vivant <input type="checkbox"/> Artiste plasticien <input type="checkbox"/> Auteur littéraire</p>	<p>15. Si vous envisagez un emploi artistique, dans quel domaine précisément :</p> <p><input type="checkbox"/> Spectacle vivant <input type="checkbox"/> Artiste plasticien <input type="checkbox"/> Auteur littéraire</p>
<p>16. Etes-vous mobile :</p> <p>Sur la commune <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON Sur le département <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p>	<p>17. Etes-vous mobile :</p> <p>Sur la commune <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON Sur le département <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p>
<p>- Avez-vous des difficultés qui vous paraissent insurmontables pour vous inscrire dans une démarche d'insertion professionnelle ? (notamment problème de personne à charge)</p> <p><input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p>	<p>- Avez-vous des difficultés qui vous paraissent insurmontables pour vous inscrire dans une démarche d'insertion professionnelle ? (notamment problème de personne à charge)</p> <p><input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON</p>