



N° 2569

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540)

TOME X

SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION

PAR M. DOMINIQUE TIAN,

Député.

Voir le numéro : 2568 (annexes n°s 33 et 34).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES	7
A. L'INCLUSION SOCIALE	10
1. Les actions en faveur des exclus.....	10
2. Le respect des engagements vis-à-vis des rapatriés et anciens harkis.....	11
B. L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET L'INTÉGRATION	11
1. L'accueil des demandeurs d'asile.....	11
2. L'intégration des étrangers autorisés à séjourner durablement.....	13
C. LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES	14
D. LA PROTECTION MALADIE	15
E. L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	16
II.- LE RMI DIX-HUIT MOIS APRÈS LA DÉCENTRALISATION, PREMIER BILAN	17
A. LE RMI : UN PARI RÉUSSI SUR LA RESPONSABILITÉ DES CONSEILS GÉNÉRAUX.....	19
1. La loi de 2003 : le conseil général, seul « pilote » du RMI.....	19
2. La continuité du service public assurée en 2004	20
3. La mise en place effective de nouvelles modalités de gestion en 2005.....	21
a) <i>Des clarifications légales et réglementaires indispensables</i>	21
b) <i>Une intense activité conventionnelle</i>	23
B. DES CONDITIONS FINANCIÈRES À STABILISER.....	28
1. Les conditions de la compensation de la départementalisation de l'allocation.....	29
2. La clarification des obligations financières et des compétences des différents partenaires.....	31
C. L'EFFORT DE RÉINSERTION DANS L'EMPLOI : DES SIGNES ENCOURAGEANTS.....	32
1. Le volet « insertion », parent pauvre du RMI traditionnel.....	32
2. Les départements en responsabilité : des moyens renforcés pour des politiques d'insertion plus actives.....	33

3. Des résultats et des enseignements encore limités.....	34
a) <i>Observation préalable : la diversité des populations</i>	34
b) <i>Le démarrage difficile des nouveaux contrats d'« activation »</i>	35
c) <i>Les autres expérimentations : des résultats fragmentaires mais encourageants</i>	40
4. Le mouvement engagé pour renforcer l'attractivité du retour à l'emploi.....	42
D. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES CONTRÔLES, INSÉPARABLE DE LA QUESTION DE LA RÉFORME DES MINIMA SOCIAUX.....	43
1. Les contrôles des organismes payeurs.....	44
2. Le rôle des conseils généraux	44
3. Quelques problèmes spécifiques au contrôle du RMI	45
a) <i>L'absence de connexion entre la lutte contre le travail illégal et celle contre la fraude aux minima sociaux</i>	45
b) <i>La question de la domiciliation</i>	46
c) <i>Les populations spécifiques</i>	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION	51
ANNEXE 1 : LES ORGANISMES ASSOCIÉS À LA GESTION DU RMI ET DES CONTRATS D'ACTIVATION	57
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	59

INTRODUCTION

Les crédits de la mission *Solidarité et intégration*, sur lesquels porte le présent avis – à l’exception de ceux relevant du programme *Handicap et dépendance* qui donnent lieu à un rapport pour avis de Mme Maryvonne Briot –, correspondent à un ensemble un peu disparate de politiques de l’Etat. Dans certains des domaines concernés, comme la lutte contre l’exclusion, ces politiques présentent aussi un caractère partiellement résiduel suite à la décentralisation, le plus souvent aux départements en l’espèce, des compétences de l’Etat.

Le rapporteur pour avis a voulu faire le point, dix-huit mois après, de la départementalisation du revenu minimum d’insertion (RMI) et de l’instauration du contrat insertion-revenu minimum d’activité (CI-RMA), depuis lors rejoint par le contrat d’avenir, autre outil de retour à l’emploi des bénéficiaires des minima sociaux.

Il est clair que la décentralisation a au moins eu le mérite de « faire bouger les choses » : confrontés à une grande diversité de situations, les conseils généraux ont apporté des réponses aussi diverses, conduit des expérimentations, cherché parfois à leur donner un écho médiatique. Ils se sont organisés pour gérer le dispositif après avoir négocié avec les autres administrations concernées. En revanche, si la gestion du RMI a ainsi souvent pu être clarifiée, il reste à mieux préciser les obligations financières, voire les compétences des uns et des autres.

Sur le terrain de l’insertion, on relève aussi un nouveau dynamisme des politiques départementales, même si l’on ne peut guère en mesurer encore les effets. Alors qu’un nombre croissant de secteurs économiques sont en pénurie de main d’œuvre, l’accompagnement au retour à l’emploi marchand doit être une priorité et l’est dans de nombreux départements.

Autre constat, le souci inédit de contrôle des abus que l’on retrouve dans des départements de tous bords politiques, lesquels assument cette obligation. Des évolutions de la réglementation permettraient certainement d’assurer ces contrôles dans de meilleures conditions, s’agissant notamment de l’accès des ressortissants communautaires au RMI ou de la connexion entre la lutte contre la fraude aux minima sociaux et celle contre le travail au noir.

Ces constats rejoignent parfaitement ceux du Premier ministre lors de sa conférence de presse du 1^{er} septembre dernier : « *La situation actuelle n’est pas satisfaisante. Les personnes qui touchent des revenus d’assistance ne sont pas suffisamment incitées à reprendre un emploi. D’abord parce que leur accompagnement vers le marché du travail est insuffisant, en dépit du professionnalisme et de l’engagement remarquable des professionnels du secteur social : or davantage que n’importe quel autre citoyen, ces personnes ont besoin d’un suivi personnalisé et d’un soutien dans leurs démarches. Ensuite parce que*

l'intérêt financier à reprendre une activité n'est pas toujours évident (...). Par ailleurs, même s'ils sont résiduels, les abus et les fraudes décrédibilisent les efforts de tous ceux qui se battent dans des conditions de vie difficile pour retrouver un emploi ».

Parallèlement, la mise en place des nouveaux contrats d'« activation » issus du plan de cohésion sociale, le contrat d'avenir et le CI-RMA rénové, se fait assez lentement, ce qui pose question. Ces dispositifs nationaux et parfois rigides sont-ils adaptés à la diversité des populations concernées par le RMI ? La diversité des problèmes rencontrés et donc des approches selon les conseils généraux est *a contrario* l'une des leçons des travaux menés par le rapporteur pour avis.

Celui-ci observe que la grande variété des bénéficiaires du RMI, parfois proches de l'emploi, parfois au contraire tellement éloignés qu'un retour à l'activité est très improbable, conduit à s'interroger sur l'unité du RMI : ne devrait-on pas s'interroger sur une distinction entre un « revenu d'existence » et un « revenu d'activité », pour ceux qui sont aptes à une activité, dans lequel une véritable exigence de contrepartie serait posée ? Un récent sondage a montré que 84 % de nos concitoyens estiment qu'il ne peut y avoir d'assistance sans contrepartie : il convient d'adapter les dispositifs pour mettre en œuvre effectivement cette obligation de contrepartie.

Ces différentes réflexions conduisent à des pistes de réforme concrètes, recensées en conclusion du présent avis, que le rapporteur souhaite inscrire dans la perspective de la réforme des minima sociaux engagée par le gouvernement.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe le 10 octobre comme date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Le rapporteur pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 15 septembre : à cette date, **aucune réponse** ne lui était parvenue. A la date butoir, ce pourcentage était de **50 %**.

I.- LES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES

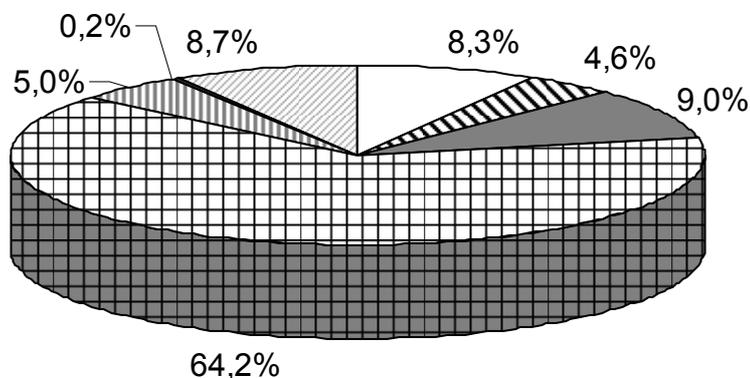
En cette première année de pleine application de la réforme de la présentation des lois de finances, sans doute faut-il rappeler qu'au sens de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001), une mission « *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* », tandis qu'un « *programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Parmi les trente-quatre missions du budget général de l'Etat, la mission *Solidarité et intégration* est l'une des huit à présenter un caractère interministériel : deux ministres sont responsables de sa gestion, celui de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et celui de la santé et des solidarités, l'un et l'autre assistés par des ministres délégués.

Le nombre de membres du gouvernement impliqués dans les actions décrites dans la mission *Solidarité et intégration* rend compte de l'importance et de la diversité de ces actions. Comme on peut le voir graphiquement ci-après, cette mission est en effet répartie en sept programmes de poids budgétaire très inégal.

Le rapporteur pour avis ne commentera pas les crédits du programme le mieux doté, *Handicap et dépendance*, qui représente avec près de 8 milliards d'euros les deux tiers des 12 milliards de la mission *Solidarité et intégration*, puisque la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a désigné à cette fin Mme Maryvonne Briot.

**Les masses budgétaires des programmes
de la mission *Solidarité et intégration* en 2006**



<input type="checkbox"/>	Politiques en faveur de l'inclusion sociale
<input checked="" type="checkbox"/>	Accueil des étrangers et intégration
<input checked="" type="checkbox"/>	Actions en faveur des familles vulnérables
<input checked="" type="checkbox"/>	Handicap et dépendance
<input checked="" type="checkbox"/>	Protection maladie
<input checked="" type="checkbox"/>	Egalité entre les hommes et les femmes
<input checked="" type="checkbox"/>	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales

Le tableau ci-après permet d'identifier, à l'intérieur des programmes de la mission *Solidarité et intégration*, les principales interventions auxquels ils correspondent. Il convient de noter que ces programmes sont subdivisés en « actions » dont certaines, mais pas toutes, sont présentées dans le tableau.

Il convient également de relativiser la portée de la comparaison des crédits de loi de finances initiale en 2005 et 2006 qui est proposée quand cela est possible : des changements d'imputation de certaines charges rendent très difficiles des rapprochements « à périmètre constant », même sur des lignes apparemment bien identifiées ; en tout état de cause, le nouveau principe de la justification au premier euro des dépenses doit conduire à s'écarter des présentations trop systématiquement comparatives qu'entraînait l'ancien dispositif de justification des crédits par les mesures positives ou négatives d'ajustement à prendre par rapport aux moyens de l'année précédente. Enfin, le programme étant de toute façon l'unité de crédits sur laquelle s'exerce l'autorisation budgétaire du Parlement, les montants inscrits dans les documents budgétaires pour les actions qui composent les programmes, *a fortiori* pour le détail des différentes interventions, présentent un caractère purement indicatif.

Les principales lignes de crédits de la mission Solidarité et intégration

<i>En milliers d'euros</i>	Loi de fin. 2005	Projet 2006	Evolution en %
MISSION SOLIDARITE ET INTÉGRATION	11 808	12 223,2	3,5
Programme Politiques en faveur de l'inclusion sociale	869,4	1 010,7	16,3
Aide sociale d'Etat	n.d. ⁽¹⁾	41,1	
Actions en faveur des jeunes	n.d.	14,6	
Illettrisme/gens du voyage	n.d.	3,7	
Urgence sociale	n.d.	150,7	
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	n.d.	472,7	
Allocation logement temporaire (ALT)	n.d.	40	
Accompagnement social individualisé (ASI)	n.d.	40	
Rapatriés	63,6	177,8	179,6
Programme Accueil des étrangers et intégration	566,5	561	-1
<i>Action Prise en charge sociale des demandeurs d'asile</i>	333,5	318,8	-4,4
Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)	n.s. ⁽²⁾	148,1	
Dispositifs d'urgence	50,7	35,7	-29,6
Allocation temporaire d'attente	n.d. ⁽³⁾	129	
<i>Action Intégration</i>	214,7	219,2	2,1
Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)	16,5	16,5	-
Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)	171,6	177,6	3,5
Centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH)	n.d.	10,6	
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)	10,7	10,7	-
Programme Actions en faveur des familles vulnérables	1 060,7	1 102,9	4
Allocation de parent isolé (API)	862,8	875	1,4
Tutelles et curatelles d'Etat	174	197,9	13,7
Programme Handicap et dépendance	7 375,1	7 848,5	6,4
Programme Protection maladie	894,1	607	-32,1
Couverture maladie universelle (CMU)	660,6	323,5	-51
Aide médicale d'Etat	233,5	233,5	-
Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)	-	50	
Programme Egalité entre les hommes et les femmes	26,9	27,4	2,1
Programme Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 015,5	1 065,7	4,9

(1) L'expérience de globalisation des crédits des « politiques en faveur de l'inclusion sociale » menée en 2005 avait conduit à une nomenclature moins détaillée ne permettant pas d'isoler les différentes interventions en loi de finances initiale.

(2) En 2005, la ligne consacrée aux CADA finançait aussi, notamment, les centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH), désormais identifiés à part.

(3) L'allocation temporaire d'attente remplace l'allocation d'insertion. Jusqu'à cette année, les moyens affectés à la part de cette allocation qui est destinée aux demandeurs d'asile et réfugiés – ici évaluée – n'étaient pas distingués de ceux affectés à la part de l'allocation versée aux anciens détenus et salariés expatriés, inscrite dans la mission « Travail et emploi ».

La mission *Solidarité et intégration* regroupe principalement des dépenses d'intervention : elles représentent 88 % du montant total des crédits. Encore cette part est-elle d'une certaine manière minorée, car le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, programme de « soutien » constitué presque intégralement de moyens de rémunérations et de fonctionnement courant, correspond en fait aux services de l'Etat qui gèrent non seulement les politiques de la mission *Solidarité et intégration*, mais aussi de la mission *Santé* et d'une partie de la mission *Sécurité sanitaire* : notamment le réseau des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS/DDASS). Pour ce qui est des dépenses d'intervention, la poursuite de l'augmentation des dépenses dites d'inclusion sociale, la stabilisation de celles afférentes à l'accueil des étrangers et le recul de celles de protection maladie appellent un commentaire.

A. L'INCLUSION SOCIALE

Les crédits des politiques en faveur de l'inclusion sociale traduisent la mise en œuvre du plan de cohésion sociale et de la loi du 23 février 2005 (n° 2005-158) portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés.

1. Les actions en faveur des exclus

Il convient de signaler d'emblée que les moyens inscrits dans le projet de loi de finances, ci-après décrits, n'intègrent pas le financement des annonces faites par le Premier ministre lors de sa conférence de presse du 1^{er} septembre : réquisition de terrains en vue de réaliser 5 000 logements d'urgence et d'insertion d'ici la fin du premier trimestre 2006 et acquisition de bâtiments collectifs inutilisés afin de les transformer en résidences sociales, 5 000 places devant être créées de cette façon en deux ans.

Les crédits d'urgence sociale, estimés à 150,7 millions d'euros pour 2006, couvrent le financement de plateformes d'accueil et d'orientation type « n° 115 », d'hébergements d'urgence en centre ou en hôtel, d'actions spécifiques pour les victimes de violences et les personnes prostituées.

Pour ce qui concerne les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoit une montée en charge du dispositif sur les années 2005, 2006 et 2007 pour atteindre à terme 1 800 nouvelles places, dont 800 dès 2005. Les 500 créations nouvelles budgétées en 2006, conformément au plan de cohésion sociale, devraient porter à 31 507 le nombre total de places disponibles en CHRS.

Le programme des maisons relais, destiné à offrir un accueil plus durable que l'hébergement d'urgence à des personnes en grande difficulté, et ce dans le cadre de petites structures permettant une bonne prise en charge, continue à monter en puissance : au 31 décembre 2004, 111 maisons relais étaient ouvertes, offrant 1 800 places. Sur les 1 000 places financées au titre de l'exercice 2005,

996 sont en cours d'ouverture. On prévoit plus de 1 700 demandes d'ouverture pour 2006.

Il est souhaitable que la gestion des dépenses d'urgence, nécessairement tendue dans le contexte actuel de relogement des personnes qui doivent quitter des immeubles insalubres et dangereux, ne conduise pas à une remise en cause des engagements à moyen terme de créations de places de CHRS ou de maisons relais inscrits dans le plan de cohésion sociale.

2. Le respect des engagements vis-à-vis des rapatriés et anciens harkis

La très forte augmentation des moyens de la politique des rapatriés, qui atteindront 177,8 millions d'euros en 2006, correspond pour l'essentiel à la traduction des mesures de la loi du 23 février 2005. En particulier, 100 millions d'euros devraient être consacrés au financement de l'allocation de reconnaissance pour les anciens harkis, qui a été fortement améliorée par cette loi : les intéressés se voient proposer le choix entre le doublement de l'allocation, portée à 2 800 euros par an, le maintien de celle-ci à 1 830 euros avec le versement d'un capital de 20 000 euros, et le versement unique d'un capital de 30 000 euros. L'autre mesure de la loi qui impacte fortement les finances publiques est la restitution aux rapatriés indemnisés des prélèvements dits de « l'article 46 » opérés sur les certificats d'indemnisation en 1970 et 1978 au titre du remboursement des prêts de réinstallation. Le coût global de cette mesure, qui concernera environ 90 000 personnes, est évalué à 311 millions d'euros répartis sur quatre exercices de 2005 à 2008, la dépense prévisionnelle pour 2006 étant de 61,8 millions d'euros.

B. L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET L'INTÉGRATION

1. L'accueil des demandeurs d'asile

La stabilisation des crédits destinés à financer l'accueil des demandeurs d'asile rend compte d'un pari sur la réussite de la réforme engagée depuis 2003, sachant que ces dernières années, les crédits inscrits en loi de finances initiale ont toujours dû être abondés en gestion.

Cette réforme a comporté des modifications législatives concernant le droit d'asile lui-même et ses procédures, effectuées par la loi n° 2003-1176 du 10 décembre modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, dans laquelle le législateur a à la fois pris en compte l'évolution des engagements internationaux et européens de la France et rationalisé les procédures dans le respect des personnes, notamment en faisant de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le « guichet unique » d'examen des demandes (avec le remplacement de « l'asile territorial » par la « protection subsidiaire ») et en introduisant la notion de « pays d'origine sûr » pour rejeter en amont les demandes abusives. La réforme passe surtout par une évolution des moyens

consacrés à l'accueil des demandeurs d'asile visant à le rendre plus digne, grâce à de nouvelles possibilités d'hébergement, mais aussi plus efficace, grâce à des procédures plus rapides qui doivent contribuer à rendre notre pays moins attractif. A cette fin, les moyens de l'OFPRA et de la commission des recours des réfugiés (CRR) ont été renforcés, un effort conséquent de création de places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), réparties sur tout le territoire, a été engagé et le pilotage du dispositif d'hébergement a été confié aux préfets de région.

A cet égard, la loi de programmation pour la cohésion sociale comprend un engagement de créer 4 000 places nouvelles de CADA pour continuer le programme enclenché : 2 000 en 2005 et 1 000 chacune des deux années suivantes. Le projet de loi de finances accentue l'effort en prévoyant la création de 2 000 places en 2006.

Indicateurs relatifs à l'évolution de la prise en charge administrative et sociale de la demande d'asile

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (prév.)	2006 (prév.)	2007 (cible)	2010 (cible)
Demandes d'asile (asile conventionnel hors mineurs accompagnés)	38 747	47 291	51 087	52 204	50 547				
Délai de traitement moyen d'un dossier à l'OFPRA (en jours)				258	130	101	60	60	
Délai de traitement d'un dossier à la CRR (en jours)				261	292	284	90	90	
Nombre de places en CADA (fin de l'année)	5 282	6 782	10 317	12 480	15 689	17 710	19 710	21 000	
Taux d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure (%)				15,3	16,2	25,8	30		80

L'article 88 du projet de loi de finances comprend un élément complémentaire de la réforme menée jusqu'à présent. Il existe actuellement une allocation d'insertion versée par le fonds de solidarité géré par l'assurance chômage à diverses catégories de personnes exclues de cette assurance et de son régime de solidarité de droit commun, l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Ces personnes sont d'anciens détenus, des Français expatriés revenus sans ressources, mais surtout, en pratique, des étrangers sans ressources mais ayant un titre de séjour, en particulier des demandeurs d'asile (provisoirement autorisés à séjourner dans l'attente de la décision définitive sur leur cas).

Il est proposé de rebaptiser l'allocation d'insertion « allocation temporaire d'attente ». En cohérence avec la réforme de l'asile, cette allocation serait étendue aux bénéficiaires des protections subsidiaire et temporaire (prévue en cas d'afflux massif de réfugiés après une crise comme celle du Kosovo). En revanche, dans la

mesure où la réforme du dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile vise à privilégier l'aide apportée aux demandeurs d'asile sous la forme d'un hébergement en CADA plutôt que par le versement d'une allocation en espèces, la nouvelle allocation ne sera pas versée aux demandeurs d'asile hébergés, ni à ceux qui auront refusé une telle prise en charge. Une condition de domiciliation est également prévue. La durée de versement sera alignée sur la durée effective de la procédure d'instruction de la demande d'asile, recours inclus.

L'évaluation des dépenses afférentes en 2006 à l'allocation d'attente des demandeurs d'asile et réfugiés à 129 millions d'euros correspond au choix « volontariste » de redéployer 28 millions d'euros vers la création de places en CADA en escomptant une économie équivalente sur les crédits d'allocations. Il est par ailleurs à noter que le montant inscrit sur le programme *Accueil des étrangers* ne recouvre que les allocations des demandeurs d'asile et réfugiés ; celles des autres catégories, comme les anciens détenus, chiffrées à environ 31 millions d'euros, sont imputées sur la mission *Travail et emploi* (programme *Accès et retour à l'emploi*).

2. L'intégration des étrangers autorisés à séjourner durablement

La loi de programmation pour la cohésion sociale a donné une base législative à la création, par fusion de l'Office des migrations internationales (OMI) et de l'association « Service social d'aide aux émigrants » (SSAE), de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), établissement public administratif chargé, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers.

Le président du conseil d'administration et le directeur général de l'Agence ont été nommés par décret le 2 mai 2005 et son premier conseil d'administration s'est tenu le 25 juillet.

L'année 2006 sera l'année de la mise en place opérationnelle de la nouvelle structure, dont les priorités sont : la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration ; l'amélioration de la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ; le développement de l'aide au retour volontaire des étrangers invités à quitter le territoire.

Le premier bilan chiffré ci-après du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) montre la réussite du dispositif, progressivement étendu conformément aux prévisions de déploiement : 12 départements à partir de juillet 2003, 26 en 2004, 47 en juillet 2005. Début 2006, le dispositif sera présent sur l'ensemble du territoire. Le CAI permet d'assurer une prestation d'accueil à un nombre croissant d'immigrants réguliers et rencontre en général leur assentiment, neuf sur dix le signant.

Accueil des étrangers primo-arrivants et montée en puissance du contrat d'accueil et d'intégration

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (jusqu'au 31/7)
Personnes accueillies (hors accueil CAI)	22 828	30 108	33 863	24 638	13 552	
Personnes accueillies (accueil CAI)				9 220	41 616	38 422
Nombre de signataires du contrat				8 027	37 613	35 449
Nombre de personnes inscrites en formation civique				8 010	37 264	34 517
Nombre d'inscriptions aux journées d'information « Vivre en France »				1 426	8 119	6 245
Nombre de formations linguistiques prescrites				2 726	11 318	9 148

Il reste à s'assurer du respect des engagements pris dans le CAI et en particulier de l'assiduité aux formations proposées, comme l'a voulu le législateur (*cf.* articles 146 et 147 de la loi de programmation pour la cohésion sociale) en faisant de la signature et du respect du contrat un élément d'appréciation pour la délivrance de la carte de résident et de l'acquisition de la langue française une condition de l'immigration durable de travail. La mise en œuvre effective de cette vérification du respect des engagements exige une administration motivée pour l'effectuer, donc une forte impulsion politique.

Il reste également à faire en matière d'aide au retour, où le niveau atteint jusqu'à présent reste modeste. En 2004, l'OMI a aidé dans le cadre de son programme général de réinsertion 729 étrangers invités à quitter le territoire français (c'est moins qu'en 2003, où ils ont été 947) ; 477 autres ont bénéficié d'un rapatriement volontaire pour raisons humanitaires ; enfin, quelques programmes spécifiques (rapatriement de mineurs roumains, de victimes bulgares des réseaux de traite des êtres humains, de déboutés moldaves du droit d'asile ; financement de projets de développement local au Sénégal et au Mali...) ont concerné chaque fois quelques dizaines de personnes.

C. LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

La plus grande part des crédits du programme « Actions en faveur des familles vulnérables » est consacrée au financement de l'allocation de parent isolé (API).

Les crédits affichés pour 2006 sont construits sur l'hypothèse volontariste d'une maîtrise des effectifs d'allocataires (191 500 en moyenne en 2004, 195 000 attendus en 2005, mais 181 000 espérés en 2006) grâce aux instruments d'insertion dans l'emploi mis en place pour les allocataires de minima sociaux (développés en seconde partie du présent rapport), complétés dans le cas particulier de l'API par des mesures pour la garde des enfants (recherche d'une

meilleure coordination des acteurs publics Etat, collectivités locales et caisses d'allocations familiales, priorité d'accès aux crèches...).

Les indicateurs de gestion retenus par le projet de loi de finances sont le pourcentage d'allocataires bénéficiant d'un revenu complémentaire d'activité (12 % prévus en 2006) et le taux de sortie de l'API vers le RMI (21 % prévus en 2006), deux indicateurs significatifs de l'objectif d'insertion posé pour les bénéficiaires de l'API et de ses limites (le basculement vers le RMI mesurant *a contrario* l'échec du dispositif).

Le programme couvre également les charges afférentes à l'exercice des tutelles et curatelles qui sont en cas de défaillance (ou d'absence) des familles déferées à l'Etat, lequel rémunère alors des associations tutélaires. Cette dépense est en expansion rapide : de 1992 à 2004, le nombre de mesures gérées est passé (en stock) de 40 000 à 178 747, soit une croissance de 343,5 % sur la période et une augmentation annuelle moyenne de 13,3 %. Cette inflation est liée aux évolutions de la population (vieillesse, précarité et exclusion) et de certains modes de prise en charge (psychiatrie).

Enfin, sont imputées sur ce programme diverses subventions à des organismes agissant dans le domaine de l'enfance maltraitée, de l'adoption de la médiation familiale, de l'accompagnement à la scolarité, *etc.*

D. LA PROTECTION MALADIE

Ce programme regroupe les contributions de l'Etat aux deux dispositifs permettant aux plus démunis d'accéder à une protection maladie : la couverture maladie universelle (CMU) et de l'aide médicale d'Etat.

La CMU complémentaire est, on le rappelle, financée par un fonds de financement *ad hoc* dont la subvention d'Etat assure l'équilibre. La forte diminution de la subvention prévue en 2006 (324 millions d'euros contre 661 en 2005) résulte de l'existence d'excédents reportés sur le fonds, du dynamisme de ses autres ressources, en particulier la taxe sur les cotisations d'assurance complémentaire santé, et d'une modification de la répartition des droits sur les tabacs qui conduit à en affecter une fraction de 1,88 %, correspondant à un produit de 178 millions d'euros en 2006, au fonds CMU ⁽⁴⁾.

(4) Cette opération est prévue à l'article 42 du projet de loi de finances et motivée par un ensemble complexe de transferts décrits dans l'exposé des motifs de cet article : « La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert des instituts de formation en soins infirmiers de l'assurance maladie aux régions à compter du 1^{er} juillet 2005. Les dépenses correspondantes sont compensées par l'Etat aux régions, selon les règles de droit commun, soit 178 millions € en 2006. Pour que l'opération soit neutre pour l'Etat, les régions et la Caisse nationale d'assurance maladie, une fraction des droits tabacs, soit 1,88 %, antérieurement perçue par la CNAMTS, est affectée, en contrepartie, au fonds de financement de la protection maladie complémentaire de la couverture universelle du risque maladie. La subvention de l'Etat au fonds est réduite à due concurrence au sein du programme du budget général n° 183 « Protection maladie », relevant de la mission « Solidarité et intégration ».

Le projet de loi de finances reconduit par ailleurs au même niveau que les années précédentes, soit 233 millions d'euros, l'évaluation pour les dépenses d'aide médicale d'Etat. On sait que ces montants ont toujours été dépassés jusqu'à présent en exécution, la dépense effective atteignant 489 millions en 2003. Toutefois, les mesures prises depuis pour maîtriser l'explosion de ce dispositif, telles que l'instauration d'une obligation de résidence ininterrompue depuis trois mois en France et la suppression de l'admission immédiate (un mécanisme spécifique étant établi à part pour les soins urgents), portent maintenant leurs fruits, ce qui justifie le pari d'une maîtrise financière : la dépense pour 2005 pourrait s'établir (hors soins urgents) à environ 368 millions d'euros.

Enfin, à la différence de 2005, l'Etat contribuera en 2006 au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante pour compléter la contribution de la branche accidents du travail du régime général de la sécurité sociale.

E. L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Il est proposé de reconduire en 2006 les moyens consacrés aux actions pour l'égalité des hommes et des femmes à hauteur de 27 millions d'euros.

Affectés pour plus d'un tiers au financement des 204 emplois (en équivalent temps plein) du service des droits des femmes et de l'égalité, ces moyens sont pour le reste utilisés à des interventions telles que :

- des actions de formation ou sensibilisation de responsables (politiques, syndicaux, d'entreprises...) à la thématique de l'égalité ;

- des aides contractuelles à des entreprises menant des actions particulières, notamment en matière de recrutement et de formation des femmes dans les métiers où elles sont fortement sous-représentées ;

- le financement d'associations telles que le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles et les 115 centres locaux qu'il coordonne, le Collectif féministe contre le viol et la Fédération nationale solidarité femmes, qui assurent le fonctionnement des numéros d'appel téléphonique pour les femmes victimes de violences, le Mouvement français pour le planning familial...

Conformément à la démarche poursuivie par ailleurs dans le projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes en cours de navette, le programme est assorti d'objectifs et d'indicateurs de gestion concrets et faisant appel au dialogue social tels que la prise en compte de la réduction des inégalités professionnelles dans les accords collectifs de travail, la proportion de filles dans les filières scientifiques où elles sont sous-représentées, ou la proportion de femmes parmi les créateurs et repreneurs d'entreprise.

II.- LE RMI DIX-HUIT MOIS APRÈS LA DÉCENTRALISATION, PREMIER BILAN

La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité a transféré aux départements la charge financière du revenu minimum d'insertion (et concomitamment aux présidents des conseils généraux les pouvoirs décisionnels qui appartenaient au préfet en la matière). La même loi a institué le contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), démarche expérimentale d'« activation » d'un minimum social. La loi de 2003 a donc à la fois précédé le mouvement général de décentralisation traduit dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et celui de généralisation de l'activation des minima sociaux inscrit dans le plan de cohésion sociale. En réunir les premiers éléments de bilan paraît donc particulièrement intéressant, d'autant que la problématique de la réforme des minima sociaux et des mesures d'encouragement au retour à l'activité est au cœur des préoccupations actuelles du gouvernement, comme en témoignent la conférence de presse du Premier ministre le 1^{er} septembre et la mission confiée aux sénateurs Michel Mercier et Henri de Raincourt.

Le présent avis budgétaire vient après plusieurs travaux récents qui abordent déjà le thème de la décentralisation du RMI et de l'évolution des minima sociaux, notamment des travaux parlementaires :

– Dans un rapport ⁽⁵⁾ rendu en mai 2005 au nom de l'observatoire de la décentralisation du Sénat, M. Michel Mercier a longuement analysé les conditions de la compensation de la décentralisation du RMI par l'Etat, insistant sur l'impasse de plus de 400 millions d'euros constatée dès 2004 dans cette compensation. Il a également traité, plus brièvement, de l'évolution des relations de travail entre les départements et les autres administrations ayant un rôle dans la gestion du RMI, caisses d'allocations familiales (CAF) et ANPE. Envisageant les différentes options pour une meilleure compensation du RMI par l'Etat et de meilleures relations entre administrations concernées, il appelle plus généralement à une « *décentralisation de la responsabilité* » dans laquelle les transferts de responsabilité iraient de pair avec ceux de compétences : s'agissant du RMI en particulier, il s'agirait d'associer les départements à toutes les décisions publiques susceptibles d'affecter le nombre d'allocataires, de leur donner la maîtrise exclusive de l'« activation » du RMI à travers les contrats d'avenir et de les inviter à utiliser tous les instruments d'insertion, de suivi, mais aussi de contrôle dont ils disposent vis-à-vis des allocataires.

(5) « *Le RMI : d'un transfert de gestion à une décentralisation de responsabilité* », M. Michel Mercier, rapporteur pour l'observatoire de la décentralisation, Sénat, n° 316 de la législature 2004-2005.

– Traitant plus généralement des minima sociaux ⁽⁶⁾, Mme Valérie Létard, sénatrice, met en lumière les incohérences d'un système qui apparaît en conséquence « *opaque pour les bénéficiaires et probablement désincitatif à l'emploi* ». Son rapport rappelle la complexité d'un dispositif comportant neuf minima sociaux, les différences parfois peu explicables entre leurs montants et dans les modalités de prise en compte des ressources des bénéficiaires. Il dresse surtout un panorama des droits sociaux connexes aux minima sociaux : accès dérogatoire privilégié aux aides au logement et à la couverture maladie universelle, exonérations fiscales (taxe d'habitation, redevance audiovisuelle...), tarification sociale de certains services publics... à ces dispositifs nationaux s'ajoutent ceux des collectivités locales, par exemple pour l'accès aux transports publics, qui sont mal connus et très variables. En résultent de multiples effets de seuil et des effets de « *trappe à inactivité* » – lorsqu'un retour à l'activité ou une augmentation de celle-ci ne sont pas avantageux financièrement – que ne corrigent que partiellement les mécanismes mis en place au fil des ans, comme l'« *intéressement* » (cumul partiel et limité dans le temps d'un minimum social et d'un revenu d'activité) et la prime pour l'emploi.

Le rapport appelle donc, d'abord, à un développement de la connaissance des minima sociaux, de leurs bénéficiaires et de leurs droits annexes qui implique notamment « *un véritable système d'information partagé entre l'Etat et les collectivités locales* ».

Il préconise ensuite de mieux coordonner les droits connexes, qui de manière générale, devraient être liés aux ressources plutôt qu'au statut (allocataire de ceci ou cela) des personnes, avec un système de lissage (dégressivité) évitant les effets de seuil ; cette démarche doit aussi être promue pour les aides « *extralégales* » des collectivités locales et caisses de sécurité sociale. L'éventuelle fusion de certains minima existants apparaît en revanche moins urgente à la rapporteure.

En matière d'incitation à l'activité, le rapport souligne l'enjeu à court terme de la garde des enfants pour les familles monoparentales avant d'évoquer les pistes à plus long terme de lissage permanent des revenus que permettrait un système d'allocation universelle dégressive selon les revenus d'activité ⁽⁷⁾.

Dans le contexte créé par les réflexions ainsi engagées, le présent avis, nourri par quelques coups de sonde « *sur le terrain* », se veut un rapport d'étape fondé sur le constat de ce qui se fait effectivement dans les départements, débouchant sur quelques pistes concrètes de réformes envisageables.

(6) « *Minima sociaux : concilier équité et reprise d'activité* », Mme Valérie Létard, rapporteur pour la commission des affaires sociales, Sénat, n° 334 de la législature 2004-2005.

(7) Cf. *l'allocation compensatrice de revenu proposée par M. Roger Godinot ou le revenu de solidarité active (RSA) de M. Martin Hirsch*.

A. LE RMI : UN PARI RÉUSSI SUR LA RESPONSABILITÉ DES CONSEILS GÉNÉRAUX

1. La loi de 2003 : le conseil général, seul « pilote » du RMI

Pendant ses quinze premières années d'existence, le RMI a été un dispositif qui n'a été maîtrisé ni dans son objet, ni, en conséquence, dans ses effectifs et donc son coût.

Le rapport déposé par M. Bernard Seillier au nom de la commission des affaires sociales du Sénat dans le cadre du débat sur la loi de 2003 relevait la « dénaturation » du RMI avec sa *« dérive vers une prestation de masse. Quinze ans après sa création et cinq ans après la loi d'orientation de lutte contre les exclusions, le bilan du RMI ne peut pas être qu'un constat d'échec : il est indubitable qu'il répondait à un véritable besoin et son rôle est aujourd'hui incontournable dans notre dispositif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Mais les craintes concernant les fragilités intrinsèques du dispositif, liées non seulement à l'articulation entre allocation et insertion mais également aux choix de répartition des compétences, se sont révélées fondées. L'augmentation continue du nombre de bénéficiaires dépasse de loin les prévisions initiales : alors que le ministère des affaires sociales avait estimé, en 1988, à 570 000 le nombre des allocataires potentiels, on recensait près de 1,1 million d'allocataires au 31 décembre 2002, soit plus de 2 millions de personnes vivant du RMI »*. En passant de 407 000 fin 1989 à 1,062 million fin 2004, le nombre d'allocataires a effectivement augmenté en moyenne, au-delà des variations liées à la conjoncture économique, de 6,6 % par an depuis l'origine. Créé pour des personnes en extrême difficulté, le RMI est ainsi devenu l'ultime filet de sécurité social « généraliste » de notre pays. Quant à l'objectif initial d'insertion inscrit dans le nom même du dispositif, la dérive des effectifs d'allocataires et l'enkystement d'un nombre significatif d'entre eux (aujourd'hui, 3 à 4 % des allocataires sont présents depuis l'origine) en montrent bien l'échec.

La séparation des responsabilités de financeur de l'allocation laissée à l'Etat et d'« inséreur » confiée aux départements a été reconnue comme la tare de naissance responsable de cette évolution et un consensus s'est fait, y compris dans les départements, sur la nécessité d'une réforme qui confierait à la même collectivité la charge financière intégrale du dispositif et l'obligation de réinsérer ses bénéficiaires afin de la responsabiliser dans cette mission. C'est l'objet principal de la loi de décembre 2003.

Parallèlement au transfert de la charge financière de l'allocation de RMI, cette loi a logiquement transféré du préfet au président du conseil général la compétence en matière de décisions individuelles telles que l'attribution du RMI et la suspension éventuelle de son versement pour non-respect de la condition d'insertion (non conclusion, non-respect ou non-renouvellement du contrat d'insertion par le fait du bénéficiaire).

Dans la même logique, elle a mis fin au « copilotage » du dispositif d'insertion entre l'Etat et le département et à ses différentes manifestations (coprésidence et conomination des membres du comité départemental d'insertion par le préfet et le président du conseil général, conomination des membres de la commission locale d'insertion). Le président du conseil général est désormais seul responsable.

La loi a également recentré les instances spécifiques que sont le conseil départemental d'insertion (CDI) et les commissions locales d'insertion (CLI), dont le fonctionnement était l'objet de fortes critiques : effectifs pléthoriques et inefficacité du premier, souvent incapable d'adopter dans les délais le programme départemental d'insertion (PDI), implication excessive des secondes dans l'examen des cas individuels... Alors qu'auparavant les CLI traitaient théoriquement tous les dossiers (en établissant le contrat d'insertion), elles ont été recentrées sur leur mission générale d'animation et d'évaluation de la politique d'insertion et n'interviennent plus dans l'examen des situations individuelles que dans l'hypothèse d'une suspension de l'allocation pour non-respect de la clause d'insertion. La responsabilité du conseil général et de son président est là aussi affirmée par la loi, qui a cantonné CDI et CLI dans des fonctions essentiellement consultatives ; en particulier, l'adoption du programme départemental d'insertion et l'examen des programmes locaux d'insertion relèvent désormais du conseil général, le CDI n'émettant plus qu'un avis sur le PDI.

La loi a enfin instauré un instrument spécifique d'insertion professionnelle des allocataires du RMI, le CI-RMA, fondé sur un principe simple, l'opportunité d'« activer » l'allocation en la transformant, en cas de retour à l'activité, en une aide à l'employeur allégeant pour lui le coût du travail, le CI-RMA ressemblant par ailleurs aux autres contrats aidés destinés aux publics en difficulté : c'est un contrat de travail dérogatoire à durée déterminée et à temps partiel.

2. La continuité du service public assurée en 2004

La décentralisation du RMI devait être effective au 1^{er} janvier 2004 et elle l'a été. Toutes les personnes intéressées s'accordent à dire que les départements et les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole (CMSA) ont assuré sans rupture le service de l'allocation, ce qui était important face à des personnes en situation précaire.

Pour le reste, l'année 2004 a été une année de transition, où ont d'ailleurs subsisté provisoirement des modes de gestion antérieurs (notamment pour ce qui est du rôle de l'ANPE, sur lequel on reviendra), car la mise en place du nouveau dispositif départemental d'insertion exigeait du temps, tant ce dispositif est inévitablement complexe et associe de nombreux partenaires. Pour prendre un exemple, une charte pour la mise en œuvre du CI-RMA a pu être signée en Ille-et-Vilaine seulement en mai 2005, mais associe vingt et un organismes afin de prendre en compte, notamment, les employeurs potentiels, ce qui constitue un facteur évident d'efficacité (sont donc signataires, outre les « institutionnels »

inévitables, les chambres consulaires, des syndicats de salariés et des fédérations patronales représentant notamment des secteurs en forte recherche de main d'œuvre).

3. La mise en place effective de nouvelles modalités de gestion en 2005

L'étude que vient de publier le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ⁽⁸⁾ sur « *les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation* », qui porte sur 75 départements au début de 2005, observe qu' « *au premier trimestre 2005 (...), de nombreux départements semblaient ne pas avoir encore achevé les modifications envisagées, tant d'un point de vue organisationnel que partenarial, pour assumer leurs nouvelles compétences* ».

Des évolutions importantes, tendant à une réappropriation du dispositif par les départements, étaient pourtant déjà perceptibles : selon l'étude, en ce début 2005, plus des deux tiers avaient déjà renouvelé les membres de leur conseil départemental d'insertion, ce qui a conduit en général à un renforcement de la représentation des collectivités locales (30 % en moyenne contre 24 % dans les conseils non renouvelés) aux dépens de celle de l'Etat et des organismes chargés de l'emploi (qui passe, cumulée, de 34 % à 27 % des conseils non renouvelés aux conseils renouvelés). Un tiers des départements avaient également modifié le découpage de leurs commissions locales.

C'est cependant l'année en cours qui a véritablement vu les départements prendre la mesure de leurs nouvelles compétences en mettant en place les moyens et les cadres permettant leur mise en œuvre. Ils ont notamment déployé une intense activité de négociation de conventions avec les différents acteurs concernés, qui a permis de formaliser et parfois de clarifier le rôle et les obligations de chacun.

L'implication des élus est incontestable : tel département a mis en place un « forum » de débat entre élus et allocataires ; dans tel autre, le président du conseil général a participé à l'accueil des allocataires du RMI... Les associations agissant dans le domaine de l'insertion reconnaissent elles-mêmes que le pilotage du dispositif par le seul département, outre qu'il simplifie plutôt les choses, a le mérite de les avoir « fait bouger ».

Préalablement, la mise en place des nouvelles politiques départementales d'insertion exigeait quelques clarifications des textes légaux ou réglementaires.

a) Des clarifications légales et réglementaires indispensables

La loi de programmation pour la cohésion sociale a substantiellement modifié les conditions de l'insertion des allocataires des minima sociaux en

(8) DREES, *Etudes et résultats* n° 432, octobre 2005.

généralisant la démarche d'activation de ceux-ci engagée avec la création du CI-RMA. Rénovant ce dernier, désormais réservé au secteur marchand mais étendu aux minima sociaux autres que le RMI, elle a créé parallèlement le contrat d'avenir pour le secteur non marchand. Certaines options législatives prises dans le cadre de la loi apparaissaient toutefois comme peu opérationnelles pour la gestion du contrat d'avenir et des correctifs ont été rapidement apportés.

D'une part, le contrat d'avenir réunissant deux financements publics, celui de la collectivité dont le minimum social est activé (le département pour le RMI) et celui de l'Etat qui verse une aide supplémentaire à l'employeur pour rendre le contrat plus attractif, la loi du 18 janvier avait prévu une double signature de chaque convention (liée à un contrat) au nom de l'Etat et du département (ou de la commune ou intercommunalité). Afin d'alléger ce dispositif, la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a limité à une les signatures publiques : les contrats gérés par les collectivités locales, c'est-à-dire ceux des bénéficiaires du RMI, seront seulement signés par le département (ou en son nom), qui engagera de fait, par là même, outre ses finances, celles de l'Etat ; c'est pourquoi la loi impose préalablement la signature d'une convention d'objectifs Etat-département pour notamment fixer le nombre de contrats d'avenir pouvant être conclus. Quant aux contrats proposés aux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API), de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dans la mesure où ces allocations sont financées en dernier ressort par l'Etat, ils pourront être mis en œuvre par ce dernier, ou plutôt en son nom, le décret d'application n° 2005-914 du 2 août 2005 ayant délégué cette mission à l'ANPE. Le même schéma de répartition de la responsabilité de gestion entre les départements et l'ANPE selon l'allocation « activée » a également été étendu au CI-RMA.

D'autre part, le débat sur la loi de programmation avait opposé les partisans du niveau départemental pour la gestion du nouveau contrat, lesquels mettaient en avant la cohérence à rechercher s'agissant d'un dispositif orienté d'abord vers les allocataires du RMI, et ceux du niveau communal ou intercommunal pour cette gestion, qui privilégiaient la proximité du terrain. La loi a donc prévu la mise en œuvre du contrat d'avenir par le département « *ou* » la commune « *ou* » l'intercommunalité, sans plus de précision sur les compétences des uns et des autres. C'est le décret n° 2005-242 du 17 mars 2005 qui a trouvé une manière de sortir de cette indétermination en conditionnant, pour les allocataires du RMI, une mise en œuvre au niveau communal ou intercommunal à l'existence d'une délégation conventionnelle préalable du volet « insertion » du RMI à ce niveau. La cohérence nécessaire entre la conduite générale de l'insertion des allocataires du RMI et la mise en œuvre des nouveaux contrats d'activation, modalité particulière de cette insertion, est ainsi garantie.

La définition des conditions dans lesquelles les entreprises de travail temporaire pourront à l'avenir participer aux politiques d'insertion en proposant des contrats spécifiques aux bénéficiaires de minima sociaux fournit un autre

exemple de dispositif légal dont la mise au point a été difficile. La loi du 18 décembre 2003 avait en effet introduit la possibilité de CI-RMA en intérim, mais diverses mesures législatives de coordination sont ensuite apparues nécessaires pour la mettre en œuvre, comme d'autoriser des conditions dérogatoires de renouvellement des missions et d'écarter la règle du délai de carence qui interdit à un employeur d'occuper successivement des intérimaires sur un même poste : ces ajustements ont été opérés par la loi du 26 juillet 2005. Par ailleurs, la loi du 18 janvier 2005, en reconnaissant deux nouveaux cas légitimes de recours à l'intérim, l'insertion professionnelle de personnes en difficulté ou la formation, donne un fondement légal général à des « CI-RMA intérim » sans que les entreprises utilisatrices aient à justifier des motifs traditionnels de recours au travail temporaire (salariés absents, travaux saisonniers ou accroissement temporaire d'activité). Ces modifications devraient enfin permettre, sous réserve de clarifications à apporter encore par décret ou circulaire, la mise en œuvre de contrats d'insertion des publics en difficulté à travers l'intérim. Le secteur a d'ailleurs tout récemment passé un accord de branche spécifiant les caractéristiques de ces contrats.

Malgré ces efforts de simplification des dispositions légales et réglementaires, les mécanismes de mise en œuvre du RMI et des nouveaux contrats d'activation restent complexes, faisant intervenir de nombreux acteurs dont les relations doivent être réglées par des conventions. Ces règles sont récapitulées dans un tableau présenté en annexe. On voit que de multiples possibilités de délégations de compétences sont prévues, sans que la cohérence de l'ensemble soit toujours évidente.

b) Une intense activité conventionnelle

Les années 2004 et surtout 2005 ont été caractérisées par la passation de nombreuses conventions, imposées par la loi, avec tous les partenaires associés à la mise en œuvre du RMI. Cette activité conventionnelle a permis aux uns et aux autres de s'interroger sur leurs capacités et missions respectives, leurs coûts et les rémunérations pouvant être demandées. Dans le département des Alpes-maritimes, on relève comme point positif de la décentralisation l'opportunité qu'elle a donnée d'auditer et de remettre à plat le dispositif d'insertion.

Certaines négociations ont cependant été difficiles, notamment avec l'ANPE.

D'autres semblent déboucher sur des prémices de « rationalisation » du système, par exemple avec une tendance au partage de la responsabilité selon la nature des publics entre services départementaux et centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS).

- *Avec l'ANPE*

Les relations entre départements et ANPE sont anciennes pour la gestion de l'insertion des bénéficiaires du RMI. Avant la décentralisation, 600 conseillers ANPE travaillaient pour les commissions locales d'insertion.

En 2004, première année de la décentralisation, l'ANPE a continué à travailler, dans les conditions antérieures, avec 90 conseils généraux, et la mise en place de nouvelles relations a été quelque peu délicate. Certains départements, comme les Bouches-du-Rhône, sont rapidement entrés dans la nouvelle démarche contractuelle, mais, selon l'étude précitée de la DREES, 40 % des conseils généraux seulement avaient passé des conventions avec l'ANPE début 2005.

En effet, les départements étaient collectivement mécontents des conditions faites par l'Agence, critiquées notamment par M. Michel Mercier dans son rapport. Le niveau jugé trop élevé des coûts facturés, le refus de s'adapter aux situations locales et le manque de culture du résultat de l'ANPE y sont soulignés. Le fait est que l'évolution des conditions faites par l'ANPE a entraîné des coûts importants pour les départements : dans l'Essonne, le passage d'un cofinancement à un financement plein des huit postes existants de conseillers ANPE représente un surcoût de près de 320 000 euros en 2005 par rapport à 2004 (448 000 euros contre 129 450 antérieurement). En 2004 et 2005, une dizaine de départements ont cherché à mettre en concurrence les opérateurs d'insertion professionnelle en lançant des appels d'offres (parfois d'ailleurs remportés par l'ANPE).

Il semble qu'au-delà des enjeux financiers, il y avait dans ces mauvaises relations une part de malentendu, avec le sentiment dans les départements de n'avoir aucun retour des fonds versés à l'ANPE en l'absence de compte rendu par celle-ci des résultats de son action, également le sentiment de devoir payer pour un service anciennement gratuit et qui devrait le rester, le placement des chômeurs étant la mission de service public qui justifie l'existence même de l'ANPE et au nom de laquelle elle est financée par l'Etat... L'élaboration de relations contractuelles a souvent permis de lever ces malentendus et le département du Rhône, notamment, se déclare maintenant assez satisfait des services de l'Agence, jugés efficaces en termes de mise à l'emploi et moins onéreux que ceux proposés au même titre par une entreprise de travail temporaire. La convention passée à Lyon avec l'ANPE pour 2005 prévoit la mise à disposition de 18 agents de cette dernière chargés de suivre 1 998 allocataires pour un montant global (prévisionnel) de 1,09 million d'euros, soit un coût de 60 500 euros par poste et 545 par allocataire. Avec un objectif de reclassement affiché de 50 %, cela représente un coût présumé de 1 100 euros par personne remise en emploi, alors que l'entreprise d'intérim susmentionnée avait demandé 1 700 euros pour chaque personne qui obtiendrait un contrat de travail, même à durée déterminée.

Tout récemment, l'Assemblée des départements de France (ADF) a négocié avec l'Agence un accord cadre en cours de finalisation qui devrait

permettre une diminution importante des tarifs pratiqués : le coût du poste mis à disposition passerait ainsi de montants pouvant atteindre 93 000 euros à une fourchette qui serait pour 2006 de 41 000 à 57 000 euros selon le niveau des emplois – conseiller « de base » ou cadre – et le lieu d'exercice des missions, dans ou hors des locaux de l'ANPE, ce qui entraîne des frais de structure forfaitaires – inclus dans les montants susindiqués – différents. Par ailleurs, l'introduction possible d'objectifs de résultats est visée. Enfin, un effort d'explicitation est effectué pour bien distinguer le « service de base » dû gratuitement par l'ANPE à tous les demandeurs d'emploi, donc notamment à ceux qui bénéficient du RMI, et le « service renforcé » facultatif qui peut être facturé aux départements. Cet effort apparaît nécessaire non seulement pour bien distinguer ce qui est payant de ce qui ne l'est pas, mais aussi pour éviter l'effet pervers qui consisterait, pour des agences locales de l'emploi conventionnées pour suivre certains allocataires avec une obligation de résultat, à concentrer tous leurs moyens sur ces personnes en négligeant les autres usagers du service public de l'emploi.

En 2005, 60 départements ont passé convention avec l'ANPE et une quinzaine d'autres pourraient encore le faire au titre de cet exercice, ce qui représenterait globalement le financement de 500 emplois ANPE pour 26 millions d'euros. Dans les Alpes-maritimes, où les partenariats existants étaient perçus comme « rigides », le conseil général se félicite de la perspective d'un recentrage de ses relations avec l'ANPE en 2006, qui s'accompagnera d'une division par deux de sa contribution.

Certains conseils généraux continuent cependant à refuser d'entrer dans cette démarche conventionnelle, pour diverses raisons. L'Aveyron, par exemple, est mécontent d'une réorganisation des services de l'Agence qui a réduit les effectifs présents dans le département et a mis en place une structure chevauchant les limites départementales, ce qui ne permet pas d'identifier à l'ANPE qui serait l'interlocuteur naturel du conseil général.

Par ailleurs, il convient de signaler que selon l'étude de la DREES, 21 % des conseils généraux avaient passé des conventions avec l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) début 2005.

- *Avec les organismes payeurs*

Les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole assurent le service de l'allocation dans un cadre que le législateur a voulu conventionnel, bien qu'il s'agisse d'une obligation légale. Elles sont également chargées de vérifier les déclarations des bénéficiaires. D'autres compétences peuvent leur être déléguées par les départements : réception et instruction administrative des demandes de RMI ; exercice des pouvoirs du président du conseil général en matière de diverses décisions individuelles (à l'exception de la suspension du RMI pour non-respect de la clause d'insertion) ; gestion du volet insertion (réfèrent et contrat d'insertion).

Dès le début 2005, selon l'étude précitée de la DREES, 87 % des départements ayant répondu à l'enquête avaient passé convention avec les CAF et 77 % avec les CMSA, des négociations étant en cours partout ailleurs.

En matière de décisions individuelles, si la grande majorité des départements ont confié les plus « simples » aux organismes payeurs, ils n'étaient selon l'enquête que 20 à 30 % à avoir délégué les pouvoirs comportant la plus grande part d'appréciation en matière d'accès dérogatoire au RMI pour les étudiants et les non salariés et d'évaluation des revenus de ceux-ci à cette fin. Dans le Rhône, les délégations préexistantes sur ces questions sensibles ont été rapportées par le conseil général. Dans les Alpes-maritimes, de même, le département a gardé la maîtrise de décisions d'opportunité telles que la dispense à faire valoir les droits à créance alimentaire.

D'après des éléments plus récents recueillis par le rapporteur pour avis, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et les départements ont pu définir un « socle de base » des prestations obligatoires (et qui existaient avant la décentralisation) qui ne sera pas facturé (sauf parfois en cas de forte augmentation du nombre d'allocataires). Ce socle de base gratuit comprend l'accueil du public et les relations avec lui, le paiement et les contrôles « habituels » s'intégrant dans la politique de contrôle des caisses. La moitié de celles-ci se sont vues demander en sus un contrôle renforcé du RMI, qui est alors facturé 140 euros par dossier. Les CAF proposent aussi un service d'instruction administrative des dossiers : 18 ont été conventionnées à cette fin, dont 11 seulement sont d'ailleurs rémunérées pour cela, bien qu'il s'agisse d'un complément au socle de base.

Il apparaît que des tensions subsistent dans les relations de certains départements avec les CAF. En dehors de contentieux financiers sur lesquels on reviendra, le département du Rhône regrette, par exemple, la faiblesse des échanges d'information possibles, avec une seule interface informatique par mois, et le caractère sommaire des états envoyés au conseil général en vue du financement mensuel du RMI. La CAF est perçue comme centralisée et loin du terrain, alors qu'elle-même, de son côté revendique son contact avec le public, qu'elle reçoit, et sa technicité lui permettant d'assurer efficacement un service de masse. Dans les Alpes-maritimes, on évoque un problème de poids relatif des services du département et de la CAF, avec le sentiment que les directives de la seconde prévalent de fait.

S'agissant de la mutualité sociale agricole, il apparaît selon les derniers pointages que 71 % des caisses ont signé des conventions pour la gestion du RMI (socle défini par la loi) et des négociations sont en cours pour 15 % d'autres. 26 % des caisses ont conventionné pour la gestion du CI-RMA et 17 % sont en cours de négociation.

En ce qui concerne plus particulièrement le volet insertion du RMI, pour lequel l'intervention systématique des CAF ou CMSA n'est pas prévue par la loi, il apparaît cependant que la MSA est largement sollicitée par les départements :

elle assure l'instruction sociale de dossiers de demande de RMI dans 47 départements, cette mission étant couverte par un cadre conventionnel dans 23. La MSA n'est rémunérée pour cette mission que dans une douzaine de départements, dans des conditions variables (au dossier ou au poste mis à disposition) et très inégales (jusqu'à 75 000 euros/poste).

- *Avec les centres communaux et intercommunaux d'action sociale*

Les CCAS/CIAS assurent selon la loi l'instruction administrative des demandes de RMI déposées auprès d'eux. Ils interviennent aussi dans l'instruction des demandes non déposées auprès d'eux : elles leur sont transmises et ils sont tenus de communiquer au président du conseil général les éléments dont ils disposent sur la situation et les ressources des intéressés. Enfin, ils doivent assurer la domiciliation des personnes dépourvues de résidence stable demandant le RMI. Au-delà de ces obligations légales en matière de gestion administrative, les CCAS peuvent intervenir sur le volet « insertion » : le président du conseil général peut, selon l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles, leur déléguer la mission de désigner le « référent » chargé d'élaborer le contrat d'insertion et d'en coordonner la mise en œuvre qui est prévu pour chaque bénéficiaire du RMI.

L'étude précitée de la DREES montre qu'en 2004, les CCAS ont été les principaux organismes extérieurs qui ont instruit des demandes de RMI : alors que les organismes payeurs sont peu sollicités à cet égard, les CCAS n'ont instruit aucun dossier que dans 7 % des départements et en ont instruit plus de la moitié dans 25 %. Les deux tiers des départements ont conduit en régie l'instruction de plus de la moitié des dossiers.

Les CCAS sont également, selon la même source, les principaux organismes, avec les associations spécialisées, auxquels les départements ont confié la gestion du volet insertion de tout ou partie de leurs allocataires : début 2005, 78 % des départements avaient conventionné des CCAS pour exercer la mission de « référent », contre 41 % l'ANPE et une petite minorité les CAF et CMSA.

Une enquête conduite par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) dans 43 départements montre que la réforme du RMI a conduit à une plus grande diffusion de la démarche de conventionnement, qui n'était pas systématique auparavant. 48 % des CCAS interrogés constatent que la décentralisation a entraîné l'adoption de nouvelles dispositions conventionnelles et/ou l'obtention de contreparties financières meilleures pour eux ; 2 % seulement ont relevé une reconduction des relations antérieures (tandis que 42 % étaient encore en négociation). Les modes de rémunération des CCAS retenus sont divers, avec deux systèmes prédominants qui coexistent : la rémunération au dossier et le financement de référents. On rencontre également des versements forfaitaires globaux aux CCAS. Les conditions sont variables : 25 à 350 euros par dossier (correspondant il est vrai à des niveaux différents de prestations), 25 000 à 35 000 euros par poste de référent en moyenne. La prise ne compte des résultats

obtenus dans la rémunération des actions d'insertion semble rare ; dans le département du Doubs, le forfait de 250 euros versé par allocataire bénéficiant d'un accompagnement par les CCAS est majoré de 50 euros s'il accède à diverses formes d'emploi (notamment un CI-RMA) ou de formation. Enfin, pour un peu moins de 8 % de l'échantillon, aucune rémunération n'est prévue, soit que l'intervention des CCAS soit cantonnée au socle légal constitué par l'instruction administrative des dossiers déposés auprès d'eux, soit que des départements refusent d'octroyer une telle rémunération au motif qu'il n'y en a jamais eu dans le passé.

La recherche d'une coordination territoriale entre départements et CCAS se traduit par la mise en place, dans 36 départements, d'unions départementales des CCAS pour négocier avec le conseil général. Quelques départements cherchent également à susciter la création d'un réseau de centres intercommunaux (CIAS) couvrant tout leur territoire afin de disposer d'interlocuteurs homogènes.

En dehors de ces évolutions institutionnelles, l'UNCCAS a relevé que la décentralisation a entraîné un rôle accru des CCAS, notamment dans des grandes villes, pour la gestion du RMI, dans un tiers des départements enquêtés, tandis que le partage des rôles a peu changé dans un autre tiers. Dans la plupart des autres départements, enfin, les négociations n'étaient pas abouties lors de l'enquête, mais il apparaît aussi que trois départements sur 43, la Dordogne, la Nièvre et le Gard, la décentralisation a été l'occasion d'une reprise en main par le conseil général de l'ensemble de la gestion du dispositif RMI. Deux types de critère de répartition des rôles département/CCAS semblent émerger : un critère de proximité géographique du « guichet », mais aussi des critères de caractérisation des publics : dans 13 départements au moins, il revient désormais aux CCAS de s'occuper des bénéficiaires du RMI sans enfant, aux conseils généraux de suivre directement les familles, y compris monoparentales.

- *Avec l'Etat*

La quasi-totalité des départements ont maintenant signé la convention d'objectifs nécessaire à la mise en œuvre du contrat d'avenir (*cf. supra*), à l'exception de quelques départements de la petite couronne parisienne, encore en discussion, et de celui des Landes.

B. DES CONDITIONS FINANCIÈRES À STABILISER

Si le rôle des différents acteurs dans la gestion du RMI départementalisé apparaît en cours de stabilisation, les conditions financières de la nouvelle gestion comportent encore beaucoup d'incertitudes. Des engagements clairs sont nécessaires, en particulier de la part du gouvernement.

1. Les conditions de la compensation de la départementalisation de l'allocation

Conformément à l'article 72-2 de la Constitution, le principe d'une compensation du transfert du RMI par l'attribution d'un produit fiscal a été posé par la loi de décentralisation de décembre 2003. La loi de finances pour 2004 a en conséquence octroyé aux départements une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), fraction modifiée pour 2004, mais non fixée définitivement, par la loi de finances rectificative pour 2004 après clôture des comptes de l'Etat pour 2003 ; cette compensation est déterminée pour représenter très exactement les dépenses de l'Etat au titre du RMI pour l'année 2003.

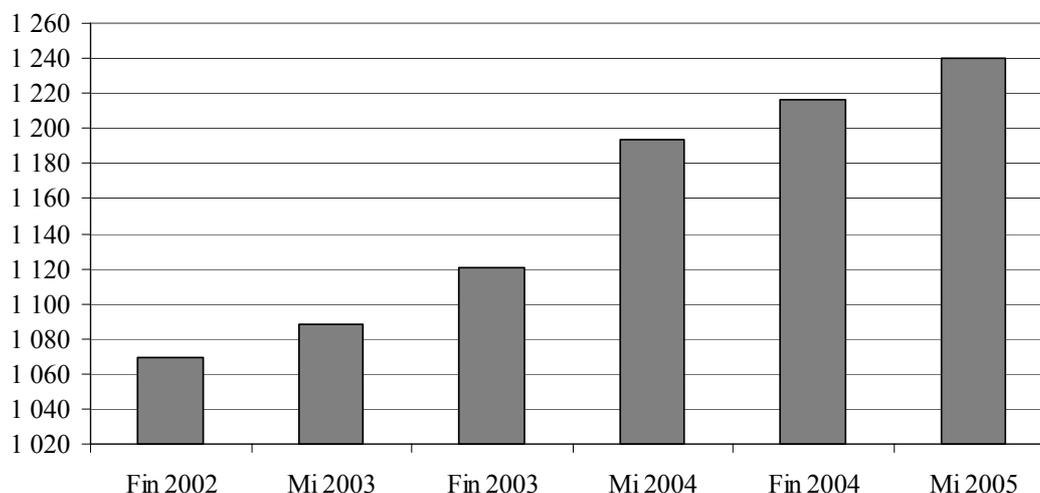
Par ailleurs, il résulte de la loi de décentralisation du RMI et de la loi de finances pour 2004 qu'« *au titre des années suivantes, la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 dans la loi de finances suivant l'établissement desdits comptes* » en tenant « *compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)* ».

Bref l'Etat est légalement engagé à compenser sur la base de ses dépenses de RMI de 2003, dernière année où l'allocation a été à sa charge, majorées des seuls surcoûts résultant des deux réformes qui suscitaient alors des craintes de dérive financière. Cette concession s'est révélée sans portée compte tenu de l'abandon de la réforme de l'ASS et du démarrage très lent du revenu minimum d'activité.

Cependant, le nombre de bénéficiaires du RMI a connu en 2004 une véritable dérive : après 4,9 % en 2003, ce nombre a augmenté de 8,4 %. Cette évolution est liée essentiellement à un violent ressaut début 2004 ; en comparaison juin 2004/juin 2005, ce taux d'évolution annuelle est revenu à 3,8 %. Les graphiques ci-après montrent bien ce phénomène. Il faut sans doute y voir la conséquence immédiate de la réduction à cette date de 30 à 23 mois de la durée d'indemnisation de droit commun du chômage.

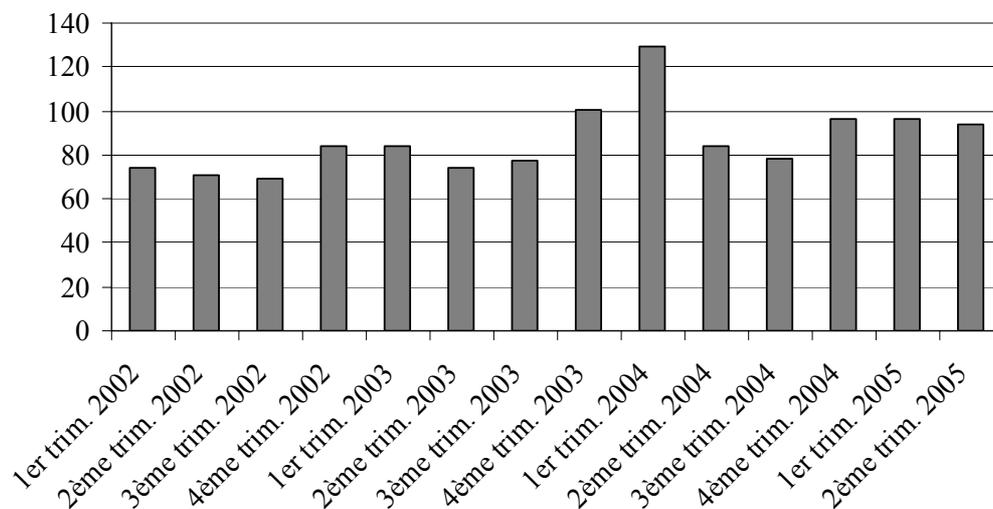
Nombre d'allocataires du RMI (payés)

(en milliers)



Nombre d'ouvertures de droit au RMI par trimestre

(en milliers)



La charge totale des départements au titre du versement du RMI (net des indus) s'est en conséquence élevée à 5 360 millions d'euros en 2004, ce qui représente une dépense supplémentaire de plus 400 millions par rapport aux 4 941 millions d'euros de dépenses 2003 qui constituent la base du droit à compensation selon les textes législatifs qui ont été adoptés. La question de la base à retenir pour fixer définitivement la compensation, ce qui devrait se faire, selon ces mêmes textes, par la première loi de finances après clôture des comptes 2004 des départements, est donc essentielle. Des engagements politiques ont été pris, ils devraient se traduire dans la loi de finances rectificative en fin d'année.

2. La clarification des obligations financières et des compétences des différents partenaires

L'autre type de difficulté rencontrée en ce qui concerne les conditions financières de la nouvelle gestion du RMI tient à l'incertitude des obligations des différents partenaires alors qu'ils s'efforcent de stabiliser et formaliser leurs relations en passant des conventions.

Un premier problème tient à l'existence de prestations précédemment assurées à titre gratuit par des organismes telles que les CAF, l'ANPE ou l'AFPA, soit qu'elles relèvent de la mission même de service public pour laquelle certains de ces organismes sont financés par l'Etat, soit que des traditions aient été établies. La question de l'identification de ce qui était anciennement gratuit et du maintien ou non de cette gratuité a pesé, comme on l'a vu *supra*, dans les négociations visant à instaurer de nouvelles relations conventionnelles avec les départements.

Manifestement, des tensions existent encore, par exemple avec des caisses d'allocations familiales : tandis que tel ou tel département leur reproche une gestion jugée molle des indus, elles font valoir qu'elles continuent à avancer la dépense de RMI, qui ne leur est remboursée qu'ensuite par les départements, sans faire rémunérer cette avance de trésorerie.

La régionalisation quasi-totale de la formation professionnelle par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales entraîne d'autres incertitudes sur la prise en charge de certains coûts liés aux formations. Par exemple, il apparaît que certains départements et certaines régions ont du mal à s'accorder sur la rémunération des bénéficiaires du RMI accédant à des stages de formation : doit-elle être prise en charge par la région dès lors que la formation relève de celle-ci (en application des articles L. 961-2 et L. 961-3 du code du travail) ou par le département dans une logique d'activation du RMI auquel cette rémunération se substitue de fait ?

La question peut de même être posée pour le financement des actions de formation au bénéfice des titulaires des nouveaux contrats d'activation (ces actions étant obligatoires dans le cadre du contrat d'avenir) : on peut imaginer que ce financement relève des départements dans le cadre de leurs actions d'insertion, des régions dans celui de leurs nouvelles compétences générales de formation professionnelle, des employeurs, du fait des engagements pris dans la convention spécifique passée avec les pouvoirs publics ou en application du droit commun de la formation continue des salariés (plan de formation, droit individuel à la formation...), des organismes paritaires collecteurs des fonds de la formation continue, dans le cadre de ce droit commun ou en application de dispositions spécifiques (la loi du 26 juillet 2005 a prévu explicitement l'intervention de ces organismes pour les CI-RMA dans le monde agricole et les contrats d'avenir et CAE dans les établissements hospitaliers), enfin de l'Etat, notamment au travers de la subvention à l'AFPA (il a effectivement été demandé à cette institution de

proposer une prestation de parcours de professionnalisation pour les personnes en contrat aidé)...

Même si ces différends financiers peuvent sans doute être dépassés au cas par cas dans les négociations conventionnelles, on peut s'interroger sur l'opportunité de quelques clarifications du cadre général légal et réglementaire. Plus fondamentalement, est posée la question du choix opéré dans le cadre de la décentralisation consistant à laisser la compétence « emploi » à l'Etat, la compétence « formation » aux régions et la compétence « insertion » aux départements, malgré d'évidents chevauchements. Le rapporteur pour avis considère que les départements seraient mieux placés pour conduire de nombreuses politiques de formation.

C. L'EFFORT DE RÉINSERTION DANS L'EMPLOI : DES SIGNES ENCOURAGEANTS

1. Le volet « insertion », parent pauvre du RMI traditionnel

Est-il besoin d'insister sur l'abandon dans lequel bien souvent, dans le dispositif RMI des années 1988-2003, le volet « insertion » a été progressivement laissé dans bien des départements, abandon traditionnellement illustré par l'affichage d'un taux de contrats d'insertion rapporté à l'effectif global de bénéficiaires stagnant désespérément aux alentours de 50 %, ce taux national recouvrant d'énormes disparités départementales ? Un responsable associatif auditionné a décrit d'un trait la situation en estimant que le « I » du RMI renvoyait souvent plus à « Insidieux » qu'à « Insertion ».

La question avait été analysée suite à une enquête faite sur un échantillon de 2 000 ménages de bénéficiaires du RMI en février 2000 interrogés à l'automne 2001⁽⁹⁾. Cette étude montrait bien le non respect des règles existantes et plus généralement le caractère incertain, en termes de suivi et de formalisme, de la procédure des contrats d'insertion telle qu'elle était mise en œuvre :

– le taux d'environ 50 % d'allocataires seulement signant un contrat était confirmé, plus de 20 % déclarant même n'avoir jamais entendu parler du contrat d'insertion ;

– 59 % seulement des allocataires bénéficiaires d'un contrat d'insertion déclaraient l'avoir signé dans les six premiers mois de versement du RMI (légalement, cela devait – et doit encore – être fait dans les trois premiers mois) ;

– de nombreux contrats n'avaient pas été renouvelés à temps : à la date « photographiée » par l'enquête, soit février 2000, 58 % des contrats recensés étaient en cours et 17 % étaient expirés depuis plus de neuf mois ;

(9) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), « Études et résultats » n° 93, septembre 2002.

– selon les déclarations des intéressés, aucun document ne leur avait été remis dans 20 % des cas, il n’y avait pas eu de bilan du contrat dans plus de 42 % des cas et le contrat n’avait pas apporté d’aide (il s’agit bien sûr d’un jugement subjectif) dans 43 % des cas...

Le croisement entre les déclarations des allocataires et les fichiers administratifs montrait aussi de très importantes discordances : 19 % de personnes enregistrées comme ayant signé un contrat d’insertion ne le mentionnaient pas lors de l’enquête et l’avaient donc oublié...

La loi de 2003 a souhaité valoriser le volet insertion en le distinguant plus clairement de la gestion administrative du système. En particulier, sont clairement distinguées, désormais, l’instruction administrative des demandes conduisant à l’ouverture des droits sur la base des ressources déclarées et la mise en œuvre de l’action d’insertion : c’est suite à la mise en paiement de l’allocation que celle-ci doit être enclenchée avec deux obligations :

– la désignation d’un « référent », qui doit être « immédiate », obligation nouvelle ;

– la passation d’un contrat d’insertion dans un délai de trois mois.

2. Les départements en responsabilité : des moyens renforcés pour des politiques d’insertion plus actives

Dans l’ensemble, les départements semblent avoir significativement renforcé les moyens qu’ils consacrent à la gestion du RMI et en particulier à l’insertion des bénéficiaires. Selon l’étude précitée de la DREES, au début 2005, sur 73 départements enquêtés, 60 (soit 82 %) avaient bénéficié de transferts de personnels Etat et 49 (soit 67 %) avaient procédé à des recrutements. 7 seulement, soit moins d’un sur dix, n’avaient ni intégré des personnels transférés ni recruté.

A la même date, selon la même source, plus de trois départements sur quatre avaient un programme départemental d’insertion en vigueur. 55 % déclaraient avoir mis en place des moyens spécifiques pour respecter le délai légal de trois mois pour la passation des contrats d’insertion (par exemple par l’organisation de systèmes de relance automatique des allocataires et des partenaires).

Dans le département du Rhône, un effort particulier a été mené pour mettre en place les référents individuels exigés par la loi. Un cahier des charges définit précisément les conditions de désignation et la mission des référents, qui peuvent être choisis en interne mais aussi être des intervenants externes et sont de plusieurs types, avec une orientation « sociale » ou plutôt « emploi » et des référents spécialisés pour des publics spécifiques. Le taux de couverture des allocataires par des référents, qui était d’environ un tiers au début de 2004 bien que la présence du référent fût déjà une obligation avant la loi de 2003 (le taux de

passation des contrats d'insertion, d'environ 45 %, n'étant guère meilleur), est maintenant proche de 90 %, l'objectif étant une couverture intégrale à la fin 2005.

Dans l'Aveyron, dans un contexte enviable de pénurie de main d'œuvre (un taux de chômage de 5,9 %, un essor économique lié au parachèvement de l'axe autoroutier avec le viaduc de Millau), l'action des services départementaux a été réorientée vers l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires du RMI : rapprochement avec les chambres consulaires ; réorganisation des services avec le remplacement de la direction de la solidarité par une direction des services aux personnes et de l'emploi à vocation à la fois sociale et économique ; création de trois postes de « médiateurs-emploi » chargés d'assurer le rapprochement entre les besoins des entreprises et les services sociaux.

De même, dans les Bouches-du-Rhône, l'insertion dans l'emploi constitue une priorité et le conseil général développe un partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie qui se concrétisera dans un premier temps par une action d'accompagnement et d'accès à l'emploi de 1 000 bénéficiaires du RMI.

3. Des résultats et des enseignements encore limités

a) Observation préalable : la diversité des populations

Avant d'analyser les quelques résultats, encore partiels, dont on peut disposer sur la relance des politiques d'insertion dans l'emploi des bénéficiaires du RMI, il convient de souligner la grande difficulté auxquelles elles se heurtent : la grande hétérogénéité, en matière de « distance à l'emploi », de ces personnes.

La dérive numérique du RMI s'est accompagnée d'une diversification de ceux qui y accédaient et l'application « molle » du volet « I » a permis, pendant longtemps, de gommer cette diversité : avec des contrats d'insertion au contenu vague, peu exigeant, stéréotypé, voire des contrats absents sans que cela ait quelque conséquence que ce soit, tous pouvaient être traités de manière indifférenciée.

Dès lors, en revanche, que l'on considère qu'il faut demander de vraies contreparties à l'assistance à ceux qui peuvent en offrir et ramener effectivement ceux qui le peuvent à l'emploi, on est confronté à la variété des profils des bénéficiaires du RMI.

L'une des questions principales porte sur la possibilité ou non de ramener le plus grand nombre des bénéficiaires du RMI à l'emploi. Les avis sont divergents sur cette question, pourtant déterminante dans la problématique des mesures de retour à l'emploi, dont le « calibrage » doit être compatible avec la population qui peut effectivement être concernée. Tandis que des responsables d'associations tournées vers l'insertion par l'activité économique soutiennent que dans un cadre adapté, presque toutes les personnes pourraient accéder à une activité économique, d'autres sont beaucoup moins optimistes et mettent en avant

l'éloignement de certaines personnes par rapport aux pratiques sociales les plus simples. Dans le département du Rhône, les travailleurs sociaux estiment que la plupart des plus de 7 000 bénéficiaires, soit près du quart de l'effectif global, qui sont depuis plus de cinq ans au RMI sont probablement inaptes au travail, notamment du fait de problèmes psychologiques-psychiatriques. Il est à noter qu'au niveau national, environ 35 % seulement des allocataires du RMI sont inscrits à l'ANPE.

Pour ce qui est des personnes souffrant de problèmes d'ordre psychiatrique, la reconnaissance de leur situation de handicap, qui les conduirait à un autre type de prise en charge que le RMI, constitue l'un des enjeux de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui remet en cause le système administratif des COTOREP. Plus généralement, le rapporteur pour avis estime que la réforme des minima sociaux en perspective doit être l'occasion de s'interroger sur la diversité des bénéficiaires du RMI et les conséquences à en tirer : pour certains, auxquels une contrepartie effective peut être demandée, il devrait plutôt être un RMA, un revenu d'activité, pour d'autres, il ne peut sans doute être plus qu'un RME, un revenu d'existence.

b) Le démarrage difficile des nouveaux contrats d'« activation »

Bien que l'on observe une plus grande mobilisation depuis quelques semaines, force est de constater que le démarrage des deux contrats d'activation des minima sociaux, le CI-RMA et le contrat d'avenir, est pour le moment assez lent, malgré des incitations financières importantes aux employeurs.

Dans le cadre du CI-RMA comme du contrat d'avenir, l'employeur reçoit en effet une aide forfaitaire égale au RMI d'une personne seule, soit 425 euros, à la charge de la collectivité qui payait le minimum social « activé ».

Pour ce qui est du contrat d'avenir, réservé au secteur non-marchand, lequel prend en charge les personnes les plus en difficulté, s'y ajoute une aide complémentaire de l'Etat couvrant une fraction du coût restant à la charge de l'employeur après qu'il a perçu l'aide forfaitaire et compte tenu de l'exonération de charges sociales dont il bénéficie. Initialement, cette aide devait représenter 75 % de ce reste à charge la première année du contrat, 50 % la deuxième et 25 % la troisième, mais, dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, le décret n° 2005-916 du 2 août 2005 a conséquemment renforcé l'attractivité du dispositif en portant le taux d'aide à 90 % :

- de manière pérenne dans les ateliers et chantiers d'insertion ;
- en ce qui concerne les autres employeurs, durant les six premiers mois du contrat pour les conventions conclues jusqu'au 1^{er} mars 2006.

En outre, la dégressivité est atténuée avec un taux d'aide porté de 25 à 50 % pour la troisième année. Le coût résiduel moyen (en fonction du taux du

SMIC horaire) pour l'employeur est chiffré dans ces conditions à 66 euros par mois le premier semestre, 152 euros au cours du second semestre et 294 euros à partir de la seconde année.

Plus d'un an et demi après leur institution par la loi, 2 802 CI-RMA étaient en cours au 7 octobre 2005, dont 2 171 au bénéfice d'allocataires du RMI (les autres au bénéfice de personnes à l'ASS ou l'API).

Au 3 octobre 2005, 124 088 embauches en contrat d'avenir étaient inscrites dans le cadre des conventions d'objectifs signées par 93 départements et 294 communes ou intercommunalités ; plusieurs dizaines de milliers sont prévues dans les accords cadres passés par l'Etat avec des fédérations professionnelles et des grandes entreprises. Cependant, pour ce qui est des contrats effectifs, l'ANPE décomptait 3 401 contrats d'avenir au 21 septembre 2005, dont 2 769 au bénéfice d'allocataires du RMI.

D'après des données de l'ANPE, il existait 43 551 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) au 19 septembre 2005, dont 10 268 au profit de bénéficiaires du RMI (on rappelle que ce contrat, reposant sur une aide de l'Etat, est destiné à un public beaucoup plus large que les seuls bénéficiaires de minima sociaux ; c'est l'« héritier » du contrat emploi-solidarité).

Les données ci-dessous au 3 octobre, un peu plus tardives, donnent naturellement des chiffres un peu plus élevés mais qui confirment l'accélération des entrées en CAE cet automne et le démarrage plus difficile du contrat d'avenir.

Entrées en CAE et contrats d'avenir

(données au 3 octobre 2005)

	Avril 2005	Mai 2005	Juin 2005	Juillet 2005	Août 2005	Sept. 2005
Entrées en CAE		1 708	8 123	11 910	8 836	18 534
Entrées en cumul		1 708	9 831	21 741	30 577	49 111
Entrées en contrat d'avenir	103	113	439	756	750	1 652
Entrées en cumul	103	216	655	1 411	2 161	3 813

Il est assez significatif d'observer que, s'agissant de deux contrats aidés créés en même temps, le CAE et le contrat d'avenir, et destinés l'un et l'autre au secteur non-marchand, le premier – destiné à tous les publics en difficulté – a bénéficié pendant ces premiers mois d'existence à plus de trois fois plus (plus de 10 000 contre moins de 3 000) d'allocataires du RMI que le second – dédié aux seuls allocataires des minima sociaux. Sans doute faut-il rappeler que le contrat d'avenir n'est pas accessible à tous les allocataires du RMI (il faut six mois d'ancienneté), ce qui en reporte nécessairement sur le CAE. On peut aussi évoquer les éventuels facteurs institutionnels : le financement partiellement départemental du contrat d'avenir rend les choses plus complexes que pour le CAE, où l'aide publique est exclusivement étatique. Il n'empêche que ces premiers chiffres ne manquent pas d'interpeller.

Le peu de succès du CI-RMA a sans doute diverses explications circonstancielles : les élections cantonales de 2004, qui ont retardé sa mise en place, notamment dans les départements ayant changé de majorité et donc revisité toutes leurs politiques ; l'obligation faite aux départements d'absorber simultanément la décentralisation de nombreux dispositifs ; la « tare de naissance », selon le mot d'un responsable associatif, due à la faiblesse de la protection sociale attachée à la version initiale du CI-RMA ⁽¹⁾, ce qui a amené dans un premier temps un refus de principe du dispositif dans des départements, par exemple l'Essonne ⁽²⁾ ; l'instabilité juridique du dispositif, revu en loi de programmation pour la cohésion sociale, notamment sur ce point ; l'hostilité de principe, pour des raisons politiques, de quelques départements, hostilité qui subsiste aujourd'hui (au moins trois ne mettent toujours pas en œuvre le CI-RMA) et n'a pas été levée, naturellement, par le recentrage du dispositif sur le secteur marchand par la loi de programmation ...

Des raisons plus structurelles sont avancées par des responsables d'associations s'occupant d'insertion : une attractivité financière insuffisante pour les bénéficiaires (par rapport au RMI « standard »), évoquée notamment dans les Alpes-maritimes ; la complexité intrinsèque du dispositif ; la « concurrence » de fait entre les multiples contrats aidés.

De manière générale, la complexité et les modifications incessantes des systèmes de contrats aidés sont deux leitmotivs de leur critique.

Du point de vue des employeurs potentiels, appartenant, on le rappelle, au secteur marchand, il a été signalé qu'ils pouvaient être découragés par les modalités d'accompagnement prévues pour les bénéficiaires : un entrepreneur peut certes être attiré par un contrat qui lui coûte peu, mais exige un minimum de « productivité » d'un salarié qu'il embauche, fut-ce dans ce cadre, et n'a pas forcément les compétences et les moyens humains nécessaires à l'exercice de l'action d'accompagnement-tutorat nécessaire à cette fin. Or, le décret d'application ⁽³⁾ n'a pas prévu d'aider les employeurs à assurer cette mission, qu'il leur confie, assortie de l'obligation un peu paperassière de transmettre au conseil général un « bilan de parcours d'insertion » dont ce texte détaille le contenu. Plusieurs interlocuteurs du rapporteur pour avis ont souligné l'opportunité qu'il y

(1) Il avait été prévu dans la loi du 18 décembre 2003 que ne constituerait pas un « salaire » assujéti aux diverses charges sociales le montant de l'aide versée par le département à l'employeur, c'est-à-dire le RMI « activé » : ces charges ne devaient être assises que sur le supplément de salaire dû au salarié par l'employeur. Cette exonération rendait certes le contrat plus attractif financièrement à court terme, pour les employeurs comme pour les salariés, mais cette réduction de l'assiette sociale avait une incidence directe sur les droits sociaux proportionnels aux cotisations : chômage et retraites. S'agissant de ces dernières, elle avait pour effet de ne permettre aux bénéficiaires du RMA de valider que deux trimestres de droits par an (alors que les autres contrats aidés, même à temps partiel, permettent la validation de quatre trimestres).

(2) Suite au règlement du problème des droits sociaux par la loi de programmation pour la cohésion sociale, ce département s'est engagé dans la démarche CI-RMA, dont il a prévu une déclinaison locale, « Cap'Essonne ».

(3) Décret n° 2004-300 du 29 mars 2004.

l'opportunité qu'il y aurait à faciliter la mise en œuvre des actions de tutorat dans l'entreprise (par un financement spécifique pour l'entreprise, un système de crédit d'heures pour les salariés tuteurs, un accompagnement externe au début du contrat ...).

Autre enjeu, celui de la mobilisation des employeurs. La MSA observe à ce titre que si elle a réussi à faire démarrer – modestement, avec 50 contrats – le CI-RMA en milieu agricole dans un seul département (la Charente maritime), c'est parce qu'elle a su y mobiliser ses délégués locaux qui ont conduit un effort de sensibilisation des chefs d'exploitation à l'opportunité de recourir à ce dispositif et que le département a financé deux postes de « référents ». De même, dans l'Aveyron, où 50 CI-RMA ont été signés, le conseil général a mobilisé les chambres consulaires.

Dans le département du Rhône, département « modèle » dans la diffusion du CI-RMA avec 226 contrats en cours ou en préparation au 7 octobre, soit un douzième de l'effectif national, on évoque la difficulté à intégrer des personnes de bonne volonté mais pouvant, soit avoir des problèmes psychologiques, soit plus simplement des problèmes de compréhension du français et de lecture, dans des métiers comme ceux du bâtiment qui peuvent apparaître « simples » mais comportent par exemple de nombreuses consignes de sécurité qu'il faut maîtriser. Ce serait souvent l'encadrement de proximité (chefs d'équipe, de chantiers...) qui dans les entreprises freinerait dans ces conditions la mise en œuvre des nouveaux contrats. Le fait est que – malgré ou à cause de ce type de problèmes ? – le CI-RMA semble mieux démarrer dans les PME que dans les grandes entreprises. Dans l'Aveyron, les deux tiers des contrats ont été conclus dans des entreprises de moins de vingt salariés, la moitié dans des secteurs en tension de recrutement (BTP principalement).

S'agissant du contrat d'avenir, le dispositif initial de gestion, très complexe, a heureusement été rapidement rationalisé comme il a été expliqué *supra*, avec l'affirmation du rôle de deux acteurs majeurs, le département et l'ANPE (pour le compte de l'Etat).

Certains aspects de la réglementation restent cependant critiqués.

La fixation à 26 heures, ni plus ni moins, de l'horaire hebdomadaire de travail dans le contrat d'avenir (alors que dans les autres contrats aidés destinés aux chômeurs de longue durée, il existe seulement un plancher de 20 heures, le temps plein étant même possible) est présentée comme une rigidité problématique. On sait que ce choix a été opéré d'une part pour générer (à travers le paiement au SMIC horaire) un revenu situé à un point d'équilibre entre revenu d'assistance (RMI) et revenu du travail non qualifié « normal » (SMIC à temps plein), d'autre part pour laisser implicitement les 9 heures complémentaires (pour atteindre 35) aux actions d'accompagnement et de formation. Par ailleurs, ces 26 heures doivent être une moyenne et permettent des modulations certaines semaines. Il n'empêche que ce quantum est perçu comme un obstacle à l'essor du contrat d'avenir, les uns

observant que la compensation de l'attractivité des revenus du travail au noir implique d'offrir dans certaines activités des horaires proches du temps plein, les autres que dans les services à domicile, la plupart des salariées « de droit commun » font tout au plus un mi-temps et qu'un temps de travail de 26 heures (avec la rémunération correspondante) apparaîtrait alors comme un privilège abusif. S'agissant du CI-RMA, destiné au même public mais plus souple en matière d'horaires, on observe dans l'Aveyron que 60 % des contrats passés jusqu'à présent l'ont été à temps plein ; dans les Alpes-maritimes, les deux horaires hebdomadaires les plus populaires des contrats signés sont l'horaire minimal de 20 heures (40 % des cas) et le temps plein à 35 heures (21 %) ; dans les Bouches-du-Rhône, la priorité est donnée aux contrats avec des horaires de 30 heures et plus.

Autre problématique, que l'on retrouve d'ailleurs pour le CI-RMA puisque cette règle est commune aux deux contrats : l'opportunité du délai de latence de six mois dans le RMI (ou un autre minimum social) exigé avant de pouvoir accéder au dispositif. D'une part, techniquement, cette règle pose des problèmes de vérification qui entraînent des gaspillages de temps du fait de sa relative complexité : il ne s'agit pas d'être au RMI ou à l'ASS depuis six mois, ce qui serait au moins simple à apprécier, mais d'avoir eu des droits ouverts six mois au cours des douze derniers au titre des divers minima sociaux (RMI, ASS, API ou AAH) cumulés, ce qui impose calculs et vérifications. D'autre part, plus fondamentalement, faut-il accepter de « perdre » six mois avant de proposer à un allocataire social un contrat permettant une activité ? La justification originale donnée est qu'il faudrait plutôt viser le retour à l'emploi « ordinaire » dans un premier temps et réserver les formules de contrats d'activation aux plus en difficulté, mais ne serait-il pas plus opportun de laisser les services assurant l'insertion des allocataires, maintenant renforcés grâce à la décentralisation, apprécier d'orienter dès le début les personnes vers telle ou telle solution selon leur profil ? La question mérite d'être posée.

Aux rigidités réglementaires invoquées, s'ajoutent des freins d'ordre plutôt sociologique. Suite à un sondage téléphonique, un réseau d'organismes de travail social indique ainsi que ses membres ne comptent guère recourir au contrat d'avenir, préférant le CAE, pour plusieurs raisons : d'une part, le recours aux nouveaux contrats aidés s'effectue majoritairement à l'expiration de contrats emploi-solidarité (CES) ou emploi consolidé (CEC) et le basculement de ces anciens contrats serait alors réalisé uniquement vers le CAE en raison de la proximité des réglementations touchant au profil des personnes employées, à la durée hebdomadaire et d'exécution du contrat ainsi qu'au type de missions à couvrir. D'autre part, plus fondamentalement, pour des organismes qui représentent souvent l'interlocuteur de proximité des personnes bénéficiaires de minima sociaux, il est difficile d'envisager l'accueil d'un public en situation de précarité par des agents eux-mêmes provenant de milieux aussi précaires. La conduite d'actions d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux leur paraît peu compatible avec l'exercice du rôle d'employeur de ces personnes au sein même de leurs services.

Des réticences du même ordre ont été évoquées ailleurs. On évoque ainsi la crainte qui existerait dans des structures non lucratives fournissant des services à domicile de « dévaloriser » leur personnel en place en le mélangeant à des « rmistes », voire l'accueil mitigé que pourraient réserver des personnes âgées en milieu rural à des allocataires venant de la ville et souvent d'origine étrangère...

c) Les autres expérimentations : des résultats fragmentaires mais encourageants

De nombreuses initiatives sont prises de ci de là, mais portent souvent, il faut l'admettre, sur de très petits nombres. Tel département, par exemple, a choisi de sélectionner des petits groupes de vingt allocataires dont il confiera la réinsertion dans l'emploi à différents opérateurs privés. Les résultats affichés, souvent très positifs, ont alors la faiblesse de ne porter que sur des effectifs très réduits ...

L'expérience de départements qui n'ont pas attendu la décentralisation de 2003 pour mener une politique active d'insertion dans l'emploi montre cependant les résultats qu'on peut en attendre. Dans les Alpes-maritimes, où l'on revendique un taux de couverture des bénéficiaires du RMI par un contrat d'insertion de 72 % en 2004, on relève que le pic en nombre d'allocataires payés a été atteint en 1998 (21 972) et que, malgré la tendance générale, on était fin 2004 à un niveau bien moindre (16 848).

Dans le département du Rhône, l'opération « vendanges », fortement médiatisée (d'autres départements ont conduit des opérations de même nature qui l'ont moins été), est considérée comme un succès et a l'avantage d'avoir mobilisé un nombre significatif de personnes. Elle est partie du constat d'un manque de main d'œuvre des viticulteurs du Beaujolais et du fait que ceux-ci, traditionnellement, ont des circuits assez lointains de recrutement de leurs vendangeurs, dans toute la France et à l'étranger, mais n'employaient curieusement guère d'habitants de l'agglomération lyonnaise. L'opération a été conçue comme une expérience de remise à l'emploi pendant une brève période et nul n'a été contraint d'y participer : sur 4 650 personnes convoquées par l'ANPE à la demande du département, 700 ont finalement participé, mais pour toutes, cela a au moins été l'occasion d'un contact avec l'ANPE et d'autres emplois ou prestations ont pu être proposés.

Le département de l'Essonne s'engage quant à lui dans la politique des « emplois tremplins » lancée par le conseil régional d'Ile-de-France, qui consiste à subventionner pendant trois ans des emplois en contrat à durée indéterminée dans le secteur non-marchand (les associations sont principalement visées) à hauteur de 15 000 euros par an (les deux tiers du coût d'un SMIC chargé), complétés éventuellement par une aide à la formation de 1 500 euros la première année. Le conseil général envisage de soutenir 200 de ces emplois dès 2005 et 1 000 d'ici 2010 en apportant un cofinancement. L'insistance est mise sur la nécessité de professionnaliser les emplois qui seront créés.

De grands espoirs sont mis également dans les emplois de services à la personne, que plusieurs séries de mesure s'efforcent de développer en les solvabilisant, telles que la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et bientôt celle de la prestation de compensation pour les personnes handicapées instituée par la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005, ainsi que celle des nouvelles exonérations prévues par la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Ce champ d'emplois à mobiliser paraît d'autant plus évident que les financeurs, voire employeurs plus ou moins directs, de ces emplois sont souvent les organismes même qui gèrent par ailleurs le RMI : départements, CCAS, caisses de MSA (à travers leur action sociale extralégale)... Les conseils généraux sont au demeurant parfaitement conscients de l'enjeu. Dans l'Essonne, l'anticipation des créations d'emploi liées à la mise en œuvre des politiques départementales sociales et médico-sociales constitue ainsi l'une des orientations stratégiques retenues en 2005 pour la politique de l'emploi du département ; ces créations sont évaluées à 1 500 à 2 000 emplois d'ici 2010.

Toutefois, il faut signaler que des doutes sont émis quant à la possibilité pratique d'orienter une majorité de bénéficiaires de minima sociaux vers ces emplois. Dans les CCAS, notamment, on juge souvent délicate l'embauche de personnes fragilisées et éloignées de l'emploi dans un champ d'activité concernant des usagers en grande dépendance ; on estime que les difficultés sociales et professionnelles de ces personnes sont difficilement compatibles avec les fiches de poste établies dans le cadre des services d'aide à la personne. La réalisation d'un projet professionnel dans ce secteur pour des personnes ayant un grand besoin d'encadrement apparaît difficile à mettre en œuvre. De plus, le fait est que ces emplois sont actuellement occupés pour une grande partie par des titulaires de la fonction publique territoriale. Lorsqu'ils sont pourvus par des personnes sous contrat à durée déterminée, certains CCAS mettent en œuvre une procédure de titularisation. L'embauche massive de personnes dans des formes de contrats temporaires apparaîtrait comme une remise en cause du système statutaire.

Dans le département du Rhône, l'enjeu de l'adaptation des formations a été soulevé. D'une part, on y regrette la disparition des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), qui entraîne des difficultés à prescrire des actions d'apprentissage du français et d'alphabétisation (les cours financés par le FASILD étant destinés aux seuls primo-arrivants). Par ailleurs, le besoin de formations ciblées sur certains métiers en manque de main d'œuvre (dans les transports, le bâtiment, l'aide à domicile...), destinées à de petits groupes et avec des spécifications particulières (les défaillances des intéressés se plaçant le plus souvent sur le plan de la formation théorique, voire de l'accès même à celle-ci à travers la lecture), bref de formations spécialement calibrées, se heurte à l'obligation pour les régions de passer des appels d'offres pour le choix de leurs prestataires de formation, qui entraîne le choix d'opérateurs « généralistes » et de formations « standard ».

4. Le mouvement engagé pour renforcer l'attractivité du retour à l'emploi

Le débat sur l'attractivité financière du retour à l'activité et *a contrario* les « trappes à inactivité » n'est pas nouveau. Il porte traditionnellement sur la question du gommage des effets de seuil, la dégressivité ou non à donner aux dispositifs et le critère d'entrée, statut (allocataire ou non d'un minimum social) ou revenu : faut-il un régime « de faveur » provisoire accompagnant un temps le retour à l'emploi ou un régime permanent de soutien au revenu des « travailleurs pauvres » ?

Sans entrer dans ce débat, il convient de rappeler les limites du système traditionnel de l'« intéressement » remontant aux débuts du RMI. L'intéressement consiste à autoriser le cumul, sous conditions, de l'allocation de RMI avec un revenu d'activité, afin de rendre financièrement attractive la reprise d'activité. Ce dispositif complexe a été plusieurs fois modifié pour être rendu plus attractif, sans rencontrer pourtant un très grand succès : le taux de bénéficiaires du RMI concernés stagne ou régresse depuis 2000 ; l'intéressement concernait en juin 2005 144 600 allocataires, soit 11,5 % de l'effectif global contre 13,5 % en 2000. La réalité de l'effet incitatif au retour à l'emploi n'a pu être vérifiée.

Plusieurs mesures très importantes ont été prises récemment dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi ou sont inscrites dans le projet de loi de finances :

– instauration d'un crédit d'impôt de 1 000 euros au bénéfice des jeunes de moins de vingt-six ans débutant une activité salariée dans un métier en tension entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2007 ;

– instauration d'une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros en faveur des bénéficiaires de minima sociaux qui prendront un emploi entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2006 ;

– amélioration substantielle de la prime pour l'emploi, le montant maximal de la part individuelle devant passer de 538 à 714 euros en 2006, 809 euros en 2007 ;

– afin de favoriser la mobilité géographique pour raisons professionnelles, crédit d'impôt de 1 500 euros et allègement fiscal sur les revenus tirés de la location du logement d'origine en cas de changement de région (plus de 200 kilomètres) pour raisons professionnelles.

Le gouvernement a par ailleurs annoncé une généralisation du système de prime de retour à l'emploi de 1 000 euros pour les bénéficiaires de minima sociaux susmentionné, qui sera complété par le versement mensuel d'un forfait de 150 euros (ou plus selon situation familiale) pendant un an. Ce système, plus simple à comprendre et plus attractif financièrement en cas de reprise d'un emploi avec un horaire significatif, se substituera à l'ancien intéressement.

Au-delà de la question des revenus monétaires, le gouvernement compte aussi traiter celle des « droits connexes », tels qu'exonérations, accès automatique à des prestations comme la CMU et gratuités diverses, qui peuvent aussi désinciter au retour à l'emploi tant qu'ils sont liés au statut de bénéficiaire d'un minimum social et non aux seules ressources des intéressés, que celles-ci soient issues d'une allocation ou d'un travail.

Se posera inévitablement, dans la même logique, la question des aides et prestations dites « extralégales » assurées par les collectivités locales ou les caisses de sécurité sociale. Le principe de libre administration des collectivités territoriales devant être respecté, il ne s'agit pas de les encadrer mais de promouvoir des évolutions « vertueuses ». Cela peut passer par une meilleure connaissance de ces aides, une plus grande transparence dans leur attribution, et aussi de meilleurs échanges entre administrations : si l'on veut que les collectivités locales évoluent vers des aides liées non aux statuts (allocataire, demandeur d'emploi, *etc.*), mais aux revenus, il faut qu'elles puissent contrôler ces revenus en accédant aux fichiers des administrations sociales et fiscales. La problématique du contrôle apparaît ainsi inséparable des autres.

Enfin, il convient de garder à l'esprit que la facilitation du retour à l'emploi ne peut reposer seulement sur des incitations financières, mais met en jeu d'autres leviers comme l'accès aux systèmes de garde des enfants ou au logement social, lequel, dans un département comme l'Essonne, apparaît comme une préoccupation majeure.

D. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES CONTRÔLES, INSÉPARABLE DE LA QUESTION DE LA RÉFORME DES MINIMA SOCIAUX

Rien ne dessert plus la cause de l'insertion des personnes en difficulté que la révélation périodique de divers abus en matière de revenus sociaux. Au-delà des cas de fraude caractérisée, nos concitoyens, notamment ceux qui vivent difficilement de leur travail, ne cachent pas leur agacement quand ils constatent la manière dont certains s'installent dans l'assistance et parviennent à s'assurer un train de vie parfois assez appréciable en cumulant, aussi modiques soient-ils, les allocations et droits connexes avec tel ou tel petit travail au noir.

Le développement des instruments d'incitation financière au retour à l'emploi, l'harmonisation des droits connexes, la relance des politiques d'insertion professionnelle sont utiles, mais sont indissociables d'un effort de suivi et de contrôle des bénéficiaires du RMI. Cette nécessité est d'ailleurs parfaitement assumée par de nombreux conseils généraux de tous bords politiques, avec plus ou moins de vigueur et de médiatisation, ainsi que par l'ADF. La moitié des conseils généraux ont ainsi accepté de rémunérer les CAF pour un renforcement de leurs contrôles.

1. Les contrôles des organismes payeurs

Selon l'article L. 262-33 du code de l'action sociale et des familles, c'est aux organismes payeurs du RMI, CAF et CMSA, qu'il revient de vérifier les déclarations des bénéficiaires ; « *à cette fin, ils peuvent demander toutes les informations nécessaires aux administrations publiques (...) qui sont tenues de les leur communiquer* ». Une disposition réglementaire du même code, l'article R. 262-48, précise que « *dans le cadre des demandes et des transmissions d'informations prévues au premier alinéa de l'article L. 262-33, le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques [dit NIR] peut être utilisé (...)* ». La CAF de Lyon a indiqué avoir, à ces fins de contrôles, des échanges électroniques mensuels systématiques avec les fichiers de l'ANPE, l'ASSEDIC et le CNASEA (pour vérifier la situation des personnes en matière d'indemnisation du chômage et d'éventuels stages et contrats aidés) ; ces échanges sont annuels avec les services fiscaux. L'utilisation du NIR semble en revanche se heurter à des obstacles réglementaires qu'il conviendrait de lever.

Les CAF disposent apparemment d'un fichier national du RMI, que certaines interrogent lors de toute demande d'ouverture pour éviter les fraudes. Le caractère systématique de cet usage mériterait d'être vérifié, car, curieusement, les responsables de la Caisse nationale ne semblent pas très au fait de ce dispositif.

2. Le rôle des conseils généraux

Les présidents de conseil général ont de larges pouvoirs vis-à-vis des bénéficiaires du RMI, qu'ils peuvent notamment suspendre pour non-respect de leurs engagements d'insertion.

Certains ont lancé des opérations spécifiques et médiatisées de reprise en main de la gestion du dispositif. Dans les Bouches-du-Rhône, il a été décidé de prendre contact avec tous les bénéficiaires, en particulier les 33 000 non pourvus d'un contrat d'insertion ; contrairement à une présentation médiatique excessive, il ne s'agit pas de radier à tout prix des personnes, mais de rechercher des solutions pour tous à travers des entretiens individualisés. Dans le Rhône, l'opération « *perdus de vue* » lancée en janvier 2005 a consisté à convoquer les 6 000 bénéficiaires (sur 27 000 payés mensuellement dans ce département) avec lesquels les services du département et des autres administrations concernées n'avaient pas eu de contacts récents. Elle a permis de renouer le contact avec nombre d'entre eux, 4 000 ayant répondu rapidement, mais a conduit finalement à environ 900 suspensions et environ 800 radiations (le nombre définitif étant difficile à connaître). Ces radiations n'ont que rarement été contestées (trois réclamations).

Cette opération a aussi débouché sur 90 signalements au parquet, pour un montant global de sommes présumées détournées de 1,2 million d'euros : si la fraude caractérisée semble finalement très minoritaire, l'importance des sommes en cause traduit leur durée dans le temps et donc la défaillance de la gestion antérieure.

En dehors de ces actions spécifiques, il semble que la politique de suivi des engagements inscrits dans les contrats d'insertion soit assez active, au moins dans certains départements. Dans celui du Rhône, des responsables de commissions locales d'insertion (celles-ci rendant un avis sur les suspensions de droits envisagées) évoquent l'un une vingtaine de cas par mois pour 2 000 bénéficiaires du RMI dans son ressort, l'autre vingt-cinq et plus pour 1 600 bénéficiaires... Les personnes concernées par ces procédures seraient plutôt des jeunes hommes isolés, nouveaux entrants dans le RMI (à vingt-cinq ans) qui en refusent les contraintes de suivi et d'insertion. Dans le ressort d'une autre CLI, il est apparu que 28 % seulement des personnes radiées redemandent l'allocation, ce qui est perçu comme un signe de la prégnance du travail au noir.

L'analyse des statistiques de la CAF de Lyon sur les suspensions (et radiations consécutives) décidées par le conseil général (donc *a priori* au titre des engagements d'insertion, par opposition à celles liées notamment à l'évolution des ressources déclarées) tend cependant à relativiser ces chiffres puisqu'elles ne font apparaître qu'une cinquantaine de ces décisions par mois pour un effectif de plus de 25 000 bénéficiaires payés.

D'autres conseils généraux, notamment de départements ruraux comme l'Aveyron, moins concerné manifestement par certaines dérives – bien que l'on y relève l'attrait de terroirs ensoleillés et riches en logements sociaux pour des « RMistes professionnels » du nord de la France... –, mais aussi urbains comme l'Essonne, préfèrent mettre l'accent sur leurs politiques d'accompagnement et d'insertion que sur la dimension « contrôle ».

3. Quelques problèmes spécifiques au contrôle du RMI

a) L'absence de connexion entre la lutte contre le travail illégal et celle contre la fraude aux minima sociaux

La question du travail au noir est certainement l'une des plus importantes qu'il convient de traiter en matière de fraudes aux minima sociaux. Le gouvernement a fait de la lutte contre le travail illégal une de ses priorités et développe pour cela l'action commune des différentes administrations (fisc, douanes, police, inspection du travail, répression des fraudes...). La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a créé un cadre légal global pour la répression des différentes formes de travail illégal et a étendu le champ des administrations concernées par les échanges d'informations en la matière. Cependant, dans cette problématique, la question de la fraude aux minima sociaux est restée la grande oubliée et le conseil général n'est pas destinataire d'informations résultant des opérations de contrôle. Un directeur départemental du travail rencontré a pourtant indiqué qu'il ne verrait pas d'obstacle à élargir au conseil général les signalements qu'il opère à d'autres administrations.

Le rapporteur pour avis ne peut que souhaiter une évolution des règles et des pratiques sur ce point.

b) La question de la domiciliation

La mission de domiciliation, qui relève des centres communaux d'action sociale, pose manifestement beaucoup de problèmes juridiques. Selon l'UNCCAS, ces problèmes ont représenté en 2004 42 % de l'activité de son conseiller juridique pour les politiques de l'exclusion. L'enjeu est effectivement important s'agissant de minima sociaux bénéficiant, par définition, à de nombreuses personnes « sans domicile fixe ».

Les textes juridiques relatifs à la domiciliation sont éparés et pas toujours très explicites. Même en restant dans le champ de l'accès aux dispositifs sociaux (aide sociale, minima sociaux...), les règles apparaissent parfois insuffisantes ; des textes d'application prévus ne sont pas parus, par exemple en matière de couverture maladie universelle. Ces règles sont également disparates selon les dispositifs concernés et les publics (règles différentes pour les « gens du voyage » et les « SDF » au sens commun du terme). Il en résulte de nombreuses incertitudes portant notamment sur la portée de la domiciliation effectuée auprès d'un CCAS (vaut-elle uniquement pour l'accès aux allocations et aides sociales, ou également en vue de la délivrance de documents d'identité ou de séjour, voire la réception de courriers ?), les cas où ils peuvent refuser une élection de domicile, les conséquences des domiciliations postales (droits et responsabilités en matière de réception, conservation, confidentialité du courrier)...

L'organisation souhaite donc la rédaction d'une circulaire interministérielle de clarification sur ce sujet, dont elle a saisi les pouvoirs publics sans grand résultat jusqu'à présent.

c) Les populations spécifiques

La diversité des situations des personnes accédant au RMI est telle que le législateur ou l'autorité réglementaire ont dû prévoir des cadres spécifiques pour certains groupes. Les « populations spécifiques » ici visées sont donc exclusivement celles pour lesquelles une réglementation particulière existe.

• Les étudiants

L'article L. 262-8 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *les personnes ayant la qualité d'élève, d'étudiant ou de stagiaire ne peuvent bénéficier de l'allocation [de RMI], sauf si la formation qu'elles suivent constitue une activité d'insertion prévue dans le contrat d'insertion (...)* ». Cette règle a souvent fait l'objet d'une interprétation de facilité conduisant à centrer le contrat d'insertion des étudiants sur la seule poursuite des études sans se préoccuper de l'adaptation de ces études à une démarche d'insertion (en particulier professionnelle).

Désormais, dans le Rhône, si l'accès d'étudiants au RMI n'est pas exclu en soi, il est en revanche exclu que le passage d'un examen puisse constituer l'engagement principal d'un contrat d'insertion et l'accent est mis sur l'accès à

l'emploi. Le rapporteur pour avis considère que l'on est en présence d'une population vis-à-vis de laquelle on est en droit d'être systématiquement exigeant en matière d'insertion professionnelle ou du moins d'autres contreparties.

- *Les non-salariés*

La question qui se pose pour les indépendants (agriculteurs, commerçants, artisans, artistes...) est celle de l'évaluation de leurs revenus pour l'accès au RMI, dans la mesure où leurs revenus fiscaux peuvent ne pas être très représentatifs de leur situation réelle et de leurs perspectives économiques.

Selon la réglementation en vigueur, les agriculteurs ne sont en droit de prétendre au bénéfice du RMI que lorsqu'ils sont soumis au régime fiscal du forfait (et naturellement que ce forfait n'excède pas le montant du RMI). De même, pour les indépendants non agricoles, l'accès au RMI est en droit réservé à ceux qui sont au régime de la micro-entreprise et n'emploient pas de salariés. Toutefois, le président du conseil général peut « *à titre dérogatoire et pour tenir compte de situations exceptionnelles* » décider que l'accès au RMI de personnes ne répondant pas à ces critères peut être examiné et il lui revient alors « *d'arrêter l'évaluation des revenus* » des intéressés en fonction des éléments « *de toute nature* » qu'il peut recueillir.

Cette problématique paraît importante dans un département comme le Rhône, où les indépendants représenteraient jusqu'à 10-12 % du stock d'allocataires, ce qui laisse à penser que les « *situations exceptionnelles* » ont été appréciées avec libéralisme. On y évoque notamment le cas des artistes qui, année après année, n'arrivent pas à vivre de leur production ...

L'orientation actuelle dans le Rhône consiste à rechercher, dans les contrats d'insertion, une réorientation professionnelle quand, après des années, l'activité choisie n'a toujours pas permis de générer des revenus. De manière générale, la réglementation actuelle, qui laisse une très grande liberté d'appréciation pour l'attribution du RMI aux indépendants et a donné lieu dans le passé à beaucoup de « *facilités* », ne paraît guère satisfaisante. Quant à l'évaluation des revenus, elle est, comme on l'a dit, incertaine. Cette situation pourrait appeler plusieurs évolutions :

- le recours à des évaluations de viabilité économique de l'activité pour les indépendants demandant le RMI ;

- l'introduction systématique d'obligations de résultats à terme pour ces activités, avec à la clef celle d'accepter à défaut un changement d'orientation professionnelle ;

- en attendant, une exigence particulière en matière de contreparties offertes par le bénéficiaire.

• *Les étrangers*

La presse de fait l'écho du mécontentement de certains conseils généraux – ceux des Pyrénées-orientales, de départements du sud-ouest – quant à l'afflux incontrôlé de demandeurs de RMI étrangers, souvent en provenance d'autres membres de l'Union européenne : certains sont des travailleurs saisonniers ayant peu d'attaches en France, d'autres n'ont pas d'activité déclarée en France mais sont soupçonnés de travail au noir et de dissimulation de leur patrimoine et de leurs revenus dans leur pays d'origine.

Avant la loi de décembre 2003, l'accès au RMI était réservé aux étrangers titulaires d'une carte de résident (ou d'un autre titre de séjour donnant des droits identiques tel qu'un certificat de réfugié). Les ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen étaient soumis au même régime, bien que la délivrance d'un titre de séjour, obligatoire au-delà de trois mois de résidence, fût devenue pour eux, le plus souvent, une simple formalité car elle était le plus souvent de droit. Anticipant sur l'évolution en cours des règles communautaires, le législateur, dans le cadre de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, a dispensé les ressortissants communautaires et de l'Espace économique européen de l'obligation de titre de séjour, ce dont la loi de décentralisation du RMI a tiré immédiatement la conséquence en précisant que ces ressortissants peuvent accéder à l'allocation sans produire un titre de séjour, sous réserve de « *remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour* ».

L'interprétation de cette disposition assez vague apparaît problématique : par « *droit au séjour* », faut-il entendre droit à un document de *séjour temporaire* ou droit à une carte de *résident*, pour reprendre les deux grandes catégories désormais distinguées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile⁽¹⁾ ? A la limite, a-t-elle même une portée si aucune autre loi ne conditionne le droit au séjour en France des ressortissants européens (auquel cas tous, ayant « *droit au séjour* », peuvent revendiquer le RMI...) ?

Entre-temps, le droit communautaire a été précisé. La directive n° 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres définit désormais les conditions d'exercice de ce droit. Dans son préambule, qui rappelle les principes ayant guidé sa rédaction, le principe d'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Etats membres est naturellement réaffirmé, mais avec une exception tout à fait significative qui est l'objet du paragraphe 10 : « *Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre* ».

(1) Il est à noter que l'entrée en vigueur de ce code impose aussi un ajustement au moins formel des dispositions relatives à l'accès au RMI des étrangers non communautaires (art. L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles).

d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois⁽¹⁾, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions ».

En conséquence, la directive permet aux Etats membres diverses dérogations à la liberté totale pour les séjours de plus de trois mois : selon son article 7, ce droit de séjour peut être limité aux travailleurs salariés ou non salariés, étudiants ou personnes disposant de « *ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale* ». Des inactifs peuvent être assimilés aux « travailleurs » susmentionnés : victimes d'accidents du travail ou maladies professionnelles, personnes en formation, demandeurs d'emploi inscrits en tant que tels et ayant été employés plus d'un an, éventuellement demandeurs d'emploi n'ayant pas travaillé un an mais avec alors un statut de « travailleur » qui peut être limité à six mois. A défaut de restreindre ainsi la liberté de séjour, les Etats membres sont habilités par l'article 24 à limiter, pour les non « travailleurs » au sens susmentionné, l'accès aux prestations d'assistance sociale durant les trois premiers mois de séjour et éventuellement pour une période plus longue correspondant à celle ou des personnes allées chercher du travail dans un autre Etat membre y recherchent effectivement un emploi.

Il semble résulter de la combinaison de ces dispositions qu'il ne serait pas contraire à nos engagements européens de restreindre l'accès pérenne au RMI (et à d'autres dispositifs sociaux) pour les ressortissants communautaires à ceux qui sont effectivement : salariés ou actifs non-salariés ; reconnus inaptes suite à un accident ou à une maladie professionnels (survenus dans leur emploi en France) ; demandeurs d'emploi actifs (inscrits à l'ANPE) après avoir travaillé au moins un an en France ; en études ou formation. Pour les autres demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, l'accès à l'allocation pourrait être limité dans le temps, à six mois ou plus, les autres personnes pouvant enfin être exclues de cet accès. Dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, cet ajustement paraît s'imposer.

Pour ce qui concerne le problème de l'appréciation des ressources des étrangers dans leur pays d'origine, le rapporteur pour avis considère qu'elle pourrait être demandée au fisc français, ce qui implique que l'on impose aux demandeurs du RMI de faire une déclaration d'impôt en France (débouchant logiquement, dans leur cas, sur un certificat de non-imposition) et que l'on veille à inscrire systématiquement, soit dans les règles communautaires, soit dans les conventions fiscales bilatérales, le principe des échanges d'information nécessaires.

*

(1) *Le séjour inférieur à trois mois devant en revanche rester totalement libre.*

En conclusion, sans présumer des réformes plus générales des minima sociaux, des « droits connexes » et des mécanismes d'incitation financière au retour à l'emploi qui sont envisagées et dont le rapporteur pour avis approuve l'orientation, plusieurs pistes de réforme concrètes concernant le RMI et les contrats d'activation lui paraissent pouvoir être identifiées.

• *Mesures pour assurer la réussite rapide des contrats d'activation du RMI :*

– supprimer le délai de latence de six mois dans un minimum social avant d'accéder au contrat d'avenir ou au CI-RMA, la mobilisation des personnes en vue d'un retour à l'emploi devant pouvoir être la plus rapide possible ;

– assouplir la règle de l'horaire hebdomadaire de 26 heures pour le contrat d'avenir.

• *Mesures pour mettre fin aux dérives du dispositif :*

– assurer la **transparence des prestations et aides extralégales** dont bénéficient les allocataires de minima sociaux ;

– mettre en place un **fichier national de l'ensemble des prestations** gérées par les caisses d'allocations familiales et généraliser l'usage du numéro national d'identification (NIR) ;

– prévoir un **signalement** systématique aux présidents de conseil général des cas de **travail illégal** avérés lors des contrôles des autres administrations, notamment de l'Inspection du travail ;

– préciser les règles d'accès des **ressortissants communautaires** au RMI en se calant sur les restrictions autorisées par la directive européenne du 29 avril 2004 (pour un chômeur, obligation d'être inscrit à l'ANPE, de rechercher activement un emploi et possibilité de limiter le versement du RMI à six mois sauf si on peut alléguer un an de travail effectif en France) ;

– conditionner l'accès au RMI au statut de résident fiscal et permettre aux conseils généraux de s'assurer de la situation financière des ressortissants étrangers en prévoyant dans les **accords fiscaux internationaux** les dispositions nécessaires ;

– préciser que l'accès d'étudiants au RMI n'est possible que si leur formation permet une insertion effective dans l'emploi ;

– s'agissant des non-salariés, généraliser les diagnostics de viabilité de l'activité et envisager en conséquence des réorientations professionnelles ;

– dans la perspective de la réforme envisagée des minima sociaux, engager la réflexion sur la distinction entre « **revenu minimum d'existence** », qui s'adresserait à des personnes très éloignées de l'emploi, et « **revenu minimum d'activité** », ce dernier pouvant impliquer l'inscription obligatoire à l'ANPE (actuellement, **35 % seulement des bénéficiaires du RMI sont inscrits à l'ANPE**).

• *Mesures pour permettre aux départements de réagir rapidement et efficacement :*

– **donner aux départements la compétence de la formation professionnelle** des demandeurs d'emploi et allocataires de minima sociaux, le « I » du RMI passant souvent par la formation ;

– clarifier la réglementation de l'élection de domicile, pour éviter les fraudes et assurer la sécurité juridique des organismes domiciliateurs.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a examiné pour avis, sur le rapport de M. Dominique Tian, les crédits de la mission « Solidarité et intégration » pour 2006, à l'exception des crédits du programme « Handicap et dépendance » qui font l'objet d'un rapport spécifique, au cours de sa séance du mardi 25 octobre 2005.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Georges Colombier, président, a remercié le rapporteur pour avis pour son excellent travail sur le RMI et pour les pistes de réflexion qu'il a tracées. Il a également jugé bienvenues les 4 000 nouvelles places qui doivent être créées, en 2005 et 2006, dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile.

Mme Hélène Mignon s'est interrogée sur l'évolution des moyens du service des droits des femmes et de l'égalité. On peut en revanche se réjouir des créations de places annoncées dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, mais il est regrettable que de nombreux CHRS n'aient pas reçu la part de la dotation de fonctionnement qui devait leur être versée en fin d'année 2005 ; ils ne la recevront qu'au début de l'année prochaine, sur le budget 2006.

S'agissant du RMI, il faut rappeler que le dispositif ne concernait pas les étudiants lors de sa création. Les contrôles préconisés par le rapporteur pour avis, tout en revêtant un caractère quelque peu vexatoire et tatillon, auront au moins l'intérêt de permettre un examen plus individualisé des situations, en distinguant mieux entre les allocataires auxquels on peut proposer, fût-ce par le biais de structures d'insertion, un retour à l'emploi, et ceux pour qui une telle perspective est très éloignée et qui relèvent davantage d'un accompagnement social, familial, voire sanitaire – en veillant toutefois à ne pas en faire des citoyens de seconde zone.

Il faut enfin regretter l'absence de traduction budgétaire de l'engagement, pris par M. Jean-Pierre Raffarin lorsqu'il était Premier ministre, de faire bénéficier 300 000 enfants de plus de la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire. Bien au contraire, la modification du mode de calcul du forfait logement inscrite dans le projet de loi de finances pénalisera 60 000 à 70 000 familles.

M. Yves Boisseau a observé que le plafond de 26 heures hebdomadaires applicable au contrat d'avenir a sans doute été fixé afin de prévenir certains effets pervers, que sa suppression risquerait donc de réintroduire. Il a également relayé le mécontentement de nombreux conseils généraux, désormais contraints de financer les chantiers d'insertion auparavant pris en charge en quasi-totalité par l'Etat.

M. Francis Vercamer, après avoir félicité le rapporteur pour avis pour son bilan de la décentralisation du RMI, a souligné que 6 % de la population vit

avec moins de 600 euros par mois et 12 % avec moins de 720 euros. Les éléments du plan de cohésion sociale étant désormais en place, on peut constater que ni les préconisations du rapport de M. Martin Hirsch au nom de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » – dont la qualité a pourtant été saluée publiquement par le Premier ministre –, ni celles du rapport commandé par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement à M. Roger Fauroux sur la lutte contre les discriminations n'ont de traduction dans le projet de loi de finances pour 2006. Quelles suites le gouvernement entend-t-il donner à ces travaux ?

La revalorisation de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens harkis doit être saluée, mais il est regrettable qu'il ait fallu attendre quarante-trois ans pour leur rendre justice et que le coût de la mesure soit étalé sur plusieurs exercices.

Faisant sien le propos de M. Yves Boisseau sur les chantiers d'insertion, M. Francis Vercamer a enfin redouté que ces derniers ne puissent fonctionner si les départements n'ont pas les moyens de financer l'encadrement indispensable.

M. Georges Colombier, président, a dit partager les regrets de M. Francis Vercamer à propos des anciens harkis.

Mme Martine Carrillon-Couvreur a rappelé que la création du revenu minimum d'activité (RMA) a donné lieu, en son temps, à un débat très intéressant, qui n'était pas que sémantique. S'il est vrai que certaines personnes sont très éloignées de toute perspective d'emploi, la création d'un revenu minimum d'existence (RME) ne serait pas sans danger, car elle pourrait être comprise comme un acte de résignation à la marginalisation définitive d'une partie de la population. La seule question qui vaille est celle des moyens à mettre en œuvre pour leur faire rejoindre un projet d'insertion.

Par ailleurs, on peut s'étonner que les conclusions du rapport de M. Martin Hirsch, aboutissement d'un travail très approfondi, mené en liaison étroite avec les associations, n'aient en rien été reprises dans le projet de loi de finances.

Pour ce qui est enfin de l'horaire hebdomadaire de 26 heures pour les contrats d'avenir, il vise à ménager un temps de formation complémentaire et il n'est donc pas souhaitable de le remettre en cause.

M. Maurice Giro a attribué la faiblesse de la partie « insertion » du dispositif du RMI au fait que les assistantes sociales, interlocutrices naturelles et souvent uniques des allocataires, sont davantage formées à aider les personnes en difficulté à se retrouver dans le maquis des aides et des prestations qu'à les guider dans un parcours de réinsertion. Quant à ceux des allocataires qui, en fait, ont surtout besoin de soins – médicaux, psychologiques, voire psychiatriques –, les services des conseils généraux ne sont guère armés pour le diagnostiquer, ni pour en convaincre les intéressés eux-mêmes lorsqu'ils en sont inconscients. En outre, le département n'a pas de compétence en matière de formation, clef de la lutte

contre l'illettrisme qui écarte un grand nombre de personnes du marché de l'emploi.

La question de la fraude est également importante. Certains individus indélicats, tirant parti de l'absence de connexion entre les différents fichiers départementaux, s'inscrivent dans plusieurs départements voisins afin de percevoir plusieurs fois le RMI. Une parade doit être trouvée.

Mme Hélène Mignon s'est demandée si les fraudes au RMI ont une incidence aussi lourde que certains le laissent parfois entendre.

En ce qui concerne l'aide médicale d'Etat, on peut se demander si les mesures récentes de restriction conduisent réellement à des économies. Le souci d'humanité peut rejoindre l'intérêt bien compris des finances publiques, si des mesures excessives obligent à attendre, pour soigner et hospitaliser les gens, qu'ils soient gravement malades.

Quant au dispositif du RMA, s'il a été un échec initialement, c'est parce qu'il avait des conséquences inacceptables en matière de droits à la retraite. Cette erreur a été rectifiée et le RMA va pouvoir mieux fonctionner.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur pour avis** a apporté les précisions suivantes :

– La fraude au RMI n'est mesurée par aucune statistique vérifiable, mais on peut signaler, à titre d'exemple, que l'opération de contrôle « perdus de vue » menée dans le département du Rhône a abouti, pour 6 000 personnes convoquées, à 800 radiations et à 90 plaintes auprès du procureur de la République, qui correspondent aux cas de fraude avérée. On estime que les fraudeurs représentent entre 2 et 3 % de l'ensemble des allocataires et qu'il s'agit en général de gens bien organisés. La convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales envisage la mise en place d'un fichier national des prestations de la caisse. Le recours au numéro national d'identification, qui implique un accord de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), devrait aussi être développé.

– Pour ce qui est du débat revenu minimum d'existence/revenu minimum d'activité, il est malheureusement probable que les 3 à 4 % des bénéficiaires du RMI qui le sont depuis plus de dix ans ne retrouveront plus jamais d'emploi, et sont en proie à des problèmes familiaux, médicaux, psychologiques de nature à les faire relever des nouvelles commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, appelées à succéder aux COTOREP dans le cadre de la loi du 11 février 2005 : une meilleure reconnaissance du handicap psychologique, au moins à titre transitoire, est nécessaire. Il n'y aurait guère de sens, de la part des conseils généraux, à vouloir faire signer à ces personnes des contrats d'insertion exigeant d'eux de vraies contreparties, mais il ne s'agit pas non plus de les fichier : il s'agit de leur proposer le traitement le plus personnalisé possible de leur situation. *A contrario*, il faut être conscient qu'à refuser de prendre en compte la

réalité de la diversité des personnes au RMI et à laisser les conseils généraux s'en débrouiller en étant plus ou moins exigeants vis-à-vis de ces personnes, on risque d'avoir à terme un problème d'égalité de droits.

– Force est de reconnaître que l'enveloppe destinée aux CHRS est gérée par à-coups, du fait de la survenue fréquente de situations d'urgence qui conduisent à la ponctionner, et que cela pose des problèmes considérables aux établissements.

– L'horaire réglementaire de 26 heures pour les contrats d'avenir vise bien à ménager un temps de formation pour les bénéficiaires, mais cette formation risque de ne pas être toujours assurée ni financée, faute de savoir à qui il revient de le faire. Dans ces conditions, ne vaut-il pas mieux renoncer à un garde-fou qui ne fait que rendre le dispositif plus rigide ?

– Pour ce qui est des chantiers d'insertion, il convient de rappeler que l'Etat a décidé, dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, de porter à 90 % son taux de financement des contrats d'avenir qui y seront signés.

– L'augmentation de la prime pour l'emploi et les diverses mesures d'incitation à la reprise d'emploi, notamment loin du domicile, contenues dans le projet de loi de finances pour 2006, à défaut de reprendre des préconisations explicites du rapport de M. Martin Hirsch, s'inscrivent dans une philosophie proche de celle qu'il défend en tant que président d'Emmaüs France, à savoir l'intégration à l'économie marchande et l'apport d'un complément de revenus à ceux qui gagnent peu plutôt que le recours à des dispositifs spécifiques et des contrats aidés.

Mme Hélène Mignon a observé qu'un obstacle fréquent à la reprise d'emploi est la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité de trouver un logement à un prix abordable et à une distance raisonnable du lieu de travail.

Le rapporteur pour avis en a convenu, soulignant toutefois que cette difficulté est très variable d'un endroit du territoire à l'autre : s'il est en effet fréquent que des chômeurs refusent une offre d'emploi faute de trouver à se loger – c'est le problème principal dans l'Essonne, par exemple –, dans d'autres régions certains bassins d'emploi – on peut citer la région de Millau, dynamisée par l'achèvement de son viaduc – peinent à recruter, alors qu'un tel problème y est inexistant. Il faudrait aussi que l'information circule davantage.

S'agissant du rapport de M. Roger Fauroux sur la lutte contre les discriminations à l'embauche, il est vrai qu'il n'a pas reçu de traduction législative pour le moment, mais, en tout état de cause, des mesures concernant les entreprises du type « *curriculum vitae* anonyme » ne coûteraient rien au Trésor public et ne relèvent donc pas de la loi de finances.

Enfin, il est vrai que la mesure de réparation en faveur des anciens harkis est tardive et leur impatience est compréhensible, mais il faut garder à l'esprit

l'importance de l'effort financier consenti. Même étalé sur quatre ans, il représente un triplement des crédits destinés aux rapatriés et anciens harkis dès 2006 par rapport à 2005.

Puis la commission est passée à l'examen des amendements.

Article 89 (*article L. 861-2 du code de la sécurité sociale*) : *Financement de la couverture maladie universelle complémentaire*

Mme Hélène Mignon a présenté un amendement tendant à supprimer l'article 89 du projet de loi de finances, expliquant que cette mesure présentée comme « technique » entraînera une baisse automatique du nombre de bénéficiaires de la CMU complémentaire, pénalisant 60 000 familles alors que 40 % des personnes protégées par la CMU ont moins de 20 ans.

Le rapporteur pour avis a relevé qu'il est assez logique d'avoir les mêmes règles, en l'espèce pour le calcul du « forfait logement », quand deux dispositifs, le RMI et la CMU, s'adressent à des populations qui se recoupent largement. C'est donc une mesure de simplification qui anticipe également sur le grand chantier des « droits connexes » que le récent rapport de Mme Valérie Létard, sénatrice, appelle à ouvrir.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission a *rejeté* l'amendement.

*

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur pour avis sur les crédits des programmes « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », « Accueil des étrangers et intégration », « Actions en faveur des familles vulnérables », « Protection maladie », « Egalité entre les hommes et les femmes », « Conception et conduite des politiques sanitaires et sociales » et a donné un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de la mission « Solidarité et intégration »**.

ANNEXE 1 : LES ORGANISMES ASSOCIÉS À LA GESTION DU RMI ET DES CONTRATS D'ACTIVATION ⁽¹⁾

RMI

OPÉRATIONS	ORGANISMES CONCERNÉS
Elaboration et mise en œuvre du programme départemental d'insertion	Adoption annuelle par le conseil général , sur avis du conseil départemental d'insertion et après propositions des commissions locales d'insertion (CLI) ; mise en œuvre par le président du conseil général , qui peut la <i>déléguer</i>
Elaboration et mise en œuvre des plans locaux d'insertion	Adoption par le conseil général sur proposition de la CLI . <i>Délégation</i> possible de la mise en œuvre à la commune ou l'intercommunalité
Domiciliation éventuelle pour une demande de RMI	– Centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS/CIAS) – Autre organisme agréé par le conseil général
Dépôt de la demande de RMI	– CCAS/CIAS – Service social du département – Associations agréées – Organisme payeur (CAF ou CMSA) si <i>agréé</i> par le conseil général
Instruction administrative de la demande	Organisme de dépôt, les demandes étant en outre toutes transmises au CCAS/CIAS , qui doit transmettre au conseil général tous éléments disponibles sur la situation et les ressources du demandeur
Attribution, renouvellement, suppression de l'allocation et diverses décisions individuelles	Président du conseil général , avec possibilité de <i>délégation</i> aux organismes payeurs (CAF et CMSA)
Suspension pour non-respect de l'obligation d'insertion	Président du conseil général sur avis de la CLI
Service de l'allocation	– Caisse d'allocations familiales (CAF) – Caisse de mutualité sociale agricole (CMSA) pour les ressortissants du régime agricole Relations avec le conseil général fixées par une <i>convention</i>
Contrôle des déclarations	Organismes payeurs (CAF/CMSA) , qui peuvent demander « toutes les informations nécessaires » à cette fin à toutes administrations
Accompagnement pour l'insertion <i>NB</i> : le contrat d'insertion doit selon la loi être signé dans les trois mois suivant la mise en paiement de l'allocation. Le CI-RMA et le contrat d'avenir peuvent tenir lieu de contrat d'insertion.	Désignation d'une personne physique (réfèrent) par le président du conseil général pour élaborer le contrat d'insertion et coordonner sa mise en œuvre Possibilité de <i>délégation</i> par <i>convention</i> de cette mission à un « organisme », notamment un organisme instructeur (CCAS/CIAS, CAF...) <i>Conventions</i> à passer avec les organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle pour les actions d'insertion relevant de leurs compétences

(1) En métropole : outre-mer, les « agences d'insertion » jouent un rôle particulier.

CONTRAT D'AVENIR

OPÉRATIONS	ORGANISMES CONCERNÉS
Instruction/signature de la convention avec l'employeur et le bénéficiaire/mise en œuvre	<p>– Pour l'« activation » du RMI, président du conseil général, <u>sous réserve</u> de la signature préalable d'une convention d'objectifs avec l'Etat (existe par ailleurs une commission de pilotage coprésidée par le préfet et le président du conseil général)</p> <p>Egalement maire ou président d'intercommunalité <u>seulement si</u> la délégation de compétence « volet insertion du RMI » susmentionnée existe</p> <p>Délégation également possible à la maison de l'emploi, la mission locale, le plan local pluriannuel pour l'insertion (PLIE), l'ANPE, l'AFPA, une association ou entreprise d'insertion, une entreprise de travail temporaire...</p> <p>– Pour l'« activation » de l'ASS, de l'AAH et de l'API, ANPE pour le compte de l'Etat</p>
Suivi	<p>Référent obligatoire pouvant être le même que pour le volet insertion du RMI</p> <p>Délégation possible de cette mission, notamment à la maison de l'emploi, l'ANPE, l'AFPA, une association ou entreprise d'insertion, une entreprise de travail temporaire...</p>
Gestion matérielle des dossiers (saisie...)	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)
Paiement des aides publiques	CNASEA

CI-RMA

OPÉRATIONS	ORGANISMES CONCERNÉS
Instruction/signature de la convention avec l'employeur et le bénéficiaire/mise en œuvre	<p>– Pour l'« activation » du RMI, président du conseil général</p> <p>Délégation possible à l'ANPE (par convention)</p> <p>– Pour l'« activation » de l'ASS, de l'AAH et de l'API, ANPE pour le compte de l'Etat</p>
Accompagnement du CI-RMA	<p>Actions menées par le département avec la « participation » de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'employeur</p> <p>Convention Etat/département prévue pour la mise en œuvre du dispositif d'insertion professionnelle</p>
Gestion matérielle des dossiers	CNASEA
Paiement des aides	<p>– CNASEA</p> <p>– Eventuellement organismes payeurs du RMI et ASSEDIC ? (contradiction formelle loi/décret : art. L. 322-4-15-6 et R. 322-17-11 du code du travail)</p>

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Ministère de la cohésion sociale et de la parité** – Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée, et les membres de son cabinet
- **Assemblée des départements de France (ADF)** – M. Claudy Lebreton, président, M. Michel Rapinat, chef du service social, et Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement
- **Conseil général des Alpes-maritimes** – M. Christian Estrosi, président, et M. Eric Ciotti, directeur de son cabinet
- **Conseil général du Rhône** – M. Michel Mercier, président, M. Albéric de Lavernée, vice-président délégué à l’insertion, M. Pierre Jamet, directeur général des services, Mme Anne-Camille Veydarier, déléguée générale à la politique de la ville, Mme Martine Montmadon, directrice du service insertion, Mme Françoise Paquet, directrice d’unité territoriale, Mme Catherine Mialon, responsable territoriale insertion, M. Paul Jacovone, responsable territorial insertion, et MM. Hervé Perrier et Jacky Turiot, secrétaires de commissions locales d’insertion
- **Conseil général de l’Aveyron** – M. Christian Tieulié, vice-président délégué à l’action sociale, au personnel et à l’administration générale
- **Conseil général des Bouches-du-Rhône** – Mme Lisette Narducci, vice-présidente déléguée à l’action sociale, l’insertion et l’aide à l’emploi, et M. Robert Malatesta, directeur général de la solidarité
- **Conseil général de l’Essonne** – Mme Marie-Pierre Oprandi, vice-présidente chargée de l’insertion et de l’emploi
- **Agence nationale pour l’emploi (ANPE)** – M. Christian Charpy, directeur général
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** – Mme Patricia Bouillaguet, directrice du développement, et Mme Maryse Brun, chargée de mission à la direction du développement
- **Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)** – M. Bruno Lachesnaie, responsable du département développement social et services aux personnes, et M. Kevin Révillon, chargé des relations parlementaires
- **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** – Mme Nicole Prud’homme, présidente, et M. Jacques Lucbéreilh, directeur-adjoint

- **Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement** – M. Jean-Paul Le Divenah, directeur de cabinet de Mme Catherine Vautrin, Mmes Nathalie Chomette et Valérie Jarry, membres de ce cabinet, Mme Gabrielle Hoppé et MM. Jean Godfroid et Philippe Leraître, membres du cabinet de M. Jean-Louis Borloo
- **ANPE Lyon-couronne-vallée du Rhône** – M. Jean-Bernard Coffy, directeur délégué
- **Caisse d'allocations familiales de Lyon** – M. Lucien Jullian, directeur général adjoint, et Mme Véronique Henri-Bougreau, directrice chargée des prestations
- **Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Rhône** – M. Bernard Cholvy, directeur départemental
- **Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)** – M. Daniel Zielinski, délégué général
- **Syndicat des entreprises de travail temporaire (SETT)** – M. François Roux, délégué général, et M. Jean-Pierre Lemonnier, président-directeur général de Manpower France
- **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)** – M. Jean Marc Gillone, directeur général, M. Didier Piard, responsable de secteur, et Mlle Gaëlle de Charentenay, chargée de mission emploi
- **Emmaüs France** – M. Martin Hirsch, président
- **Secours Populaire** – Mme Jacqueline Méricot, secrétaire nationale
- **ATD Quart Monde** – M. Guillaume Tissot, membre de l'équipe régionale Lille