



**DU RMI AU RSA :
LA DIFFICILE
ORGANISATION DE
L'INSERTION
Constats et bonnes
pratiques**

Rapport public thématique

COUR DES COMPTES

Sommaire

Introduction	9
Chapitre I Une priorité de l'accompagnement : la mise en œuvre assouplie et renforcée du contrat d'insertion	17
I - Une orientation initiale rigide et peu réversible des bénéficiaires	17
II - La généralisation difficile du contrat d'insertion.....	19
A - Un principe encore diversement accepté par les acteurs de l'insertion	19
B - Des politiques de contractualisation aux priorités diverses	20
C - L'absence de contrat, expression d'une politique.....	22
D - L'inapplication des sanctions pour absence de contrat	23
III - Les insuffisances de l'accompagnement par les référents	24
A - La désignation du référent conditionnée par la pré orientation	25
B - Une charge souvent trop lourde pour assurer le suivi du bénéficiaire	26
IV - La segmentation accrue des bénéficiaires par le RSA..	26
Chapitre II L'absence de mesure des résultats de l'insertion	31
I - Le suivi statistique des sorties : une information lacunaire	32
II - L'absence de suivi des bénéficiaires sortis	33
III - Une méthode d'évaluation peu utilisée : l'étude de cohortes	34
IV - Une incitation à évaluer encore insuffisante avec le RSA	35

Chapitre III Une offre d’insertion pas toujours adaptée aux besoins.....	37
I - La construction de l’offre d’insertion : l’importance déterminante des outils de pilotage	38
II - Les modalités de contractualisation : un arbitrage délicat entre conventionnement et appel d’offres.....	39
III - Le suivi et l’évaluation des actions : le manque d’exploitation des données	40
IV - Une gestion de l’offre d’insertion inchangée avec le RSA	41
 Chapitre IV Favoriser le développement des politiques d’insertion.....	43
I - Les faiblesses dans la fixation des objectifs stratégiques 44	
A - Des orientations stratégiques insuffisamment ciblées par les besoins	44
B - Une reconduction à l’identique des PDI ne favorise pas l’adaptation de l’offre d’insertion.....	45
II - Les limites de la traduction budgétaire des PDI et de leur évaluation.....	46
A - Le défaut d’articulation avec le cadre budgétaire et comptable départemental	46
B - Une évaluation à parfaire.....	48
III - Les conséquences incertaines du passage au RSA.....	49
 Chapitre V Le Fonds de mobilisation départementale pour l’insertion : un instrument financier à réformer	53
I - La création du FMDI.....	54
II - La fonction modeste de compensation du FMDI	55
III - Les limites de la fonction d’incitation du FMDI.....	56
IV - Un effet péréquateur du FMDI insuffisant.....	57
 Conclusion générale.....	61

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Elaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes, et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr . Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Lévy, présidents de chambre, M. Pichon, Mme Cornette, MM. Hernandez, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Devaux, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Théron, Beysson, Briet, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Lefas, Schwerer, Brun-Buisson, Cazala, Frangialli, Andréani, Banquey, Mmes Morell, Fradin, M. Braunstein, Mme Dayries, Ratte, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Mme Lamarque, Gautier (Jean), Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Lefebvre, Davy de Virville, Sabbe, Mme Malébat-Mély, MM. Valdiguié, Hayez, Mme Trupin, MM. Rigaudiat, Ravier, Doyelle, Metzger, de Gaulle, Guibert, Piolé, Uguen, Prat, Salsmann, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Bourlanges, Le Méné, Baccou, Sépulchre, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Bouyard, Vergnet, MM. Hernu, Chouvet, Mmes Démier, Cordier, de Kersauson, MM. Léna, Rousselot, Laboureix, Geoffroy, Delaporte, Mme Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Guillot, Duwoye, Aulin, conseillers maîtres, MM. Cadet, Schott, Carpentier, Blairon, Leclercq, Schmitt, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents :

- M. Bénard, procureur général, qui a présenté ses observations, et M. Feller, avocat général, qui l'assistait ;

- M. Davy de Virville, conseiller maître, faisant fonction de rapporteur général, assisté de M. Prat, président de chambre régionale des comptes, de Mme Pailot-Bonnétat, conseillère référendaire, de M. Roguez, président de chambre régionale des comptes.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 11 juillet 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes présidée par M. Prat, président de chambre régionale des comptes, et composée de M. Bayle, conseiller maître, (jusqu'au 26 mars 2009), MM. Barbé, Davy de Virville, conseillers maîtres, M. Cazenave, conseiller maître en service extraordinaire, M. Meunier, président de chambre régionale des comptes, MM. David et Kovarcik, présidents de section de chambre régionale des comptes.

Les rapporteurs étaient Mme Pailot-Bonnétat, conseiller référendaire, et M. Roguez, président de chambre régionale des comptes.

Le contre-rapporteur était M. Davy de Virville, conseiller maître.

Introduction

Après 20 années d'existence, le revenu minimum d'insertion (RMI) a été absorbé et remplacé par le revenu de solidarité active (RSA) généralisé le 1^{er} juin 2009.

La Cour avait examiné en 1995 la mise en œuvre de la loi du 1^{er} décembre 1988¹, puis présenté en 2001 de nouvelles observations sur le volet insertion de cet important dispositif de cohésion sociale².

Le présent rapport est fondé sur une nouvelle enquête réalisée par 17 chambres régionales des comptes sur 24 départements, dont un en outre-mer, et par la Cour sur le Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI).

Il s'attache à dresser un bilan du RMI, pour ce qui concerne l'insertion, afin d'apprécier la solidité des bases sur lesquelles le RSA s'y est substitué en application de la loi du 1^{er} décembre 2008.

Du RMI au RSA

Initialement financé par l'État (allocation) et par les départements (actions d'insertion), puis à partir de 2004, par les seuls départements, le RMI était versé aux personnes de plus de 25 ans (éventuellement plus jeunes si elles avaient au moins un enfant) ayant des ressources inférieures à un plafond fixé par décret, moyennant une obligation de participer à des actions d'insertion. Le RMI était complété par des mécanismes complexes d'intéressement à la reprise d'activité (aides forfaitaires ou proportionnelles au revenu selon la durée du temps de travail, prime de retour à l'emploi – PRE), qui se sont révélés peu incitatifs à la reprise durable d'un emploi ; il pouvait également donner accès aux contrats aidés refondus par le plan de cohésion sociale de 2005.

¹ Rapport public annuel de 1995, page 49.

² Rapport public annuel de 2001, L'insertion des bénéficiaires du RMI, page 9.

Le RSA s'est substitué à plusieurs dispositifs :

- il remplace à la fois le RMI et l'allocation de parent isolé - API (antérieurement totalement prise en charge par l'Etat, intéressement et action d'insertion compris) ; appelé RSA « socle » ou « de base », il poursuit des objectifs de simplification des minima sociaux et de lutte contre l'exclusion ; ce sont les départements qui financent le nouveau minimum social fusionné et la prise en charge de l'accompagnement et des actions d'insertion correspondants ;

- lorsqu'il est versé à des personnes qui travaillent déjà mais dont les revenus sont limités, il remplace les mécanismes d'intéressement antérieurement financés soit par les conseils généraux pour le RMI, soit par l'Etat pour l'API ; il est alors appelé RSA « chapeau » ou « activité » et est destiné à compléter les revenus du travail des travailleurs dits « pauvres » et à encourager leur activité professionnelle ; il est pris en charge par l'Etat, et son montant dépend à la fois de la situation familiale et des revenus du travail, qui sont conservés aux intéressés à raison de 62 %. Les anciens contrats aidés sont regroupés sous le terme de contrat unique d'insertion (CUI).

La même appellation recouvre donc trois catégories de bénéficiaires, qui reçoivent respectivement le RSA « socle », le RSA « activité », ou les deux.

Les enjeux tant économiques, sociaux que budgétaires sont considérables.

Au 31 décembre 2010, le RSA a été versé à près de 1,8 million d'allocataires ; il concerne 3,79 millions de personnes, dont 0,34 million de conjoints et 1,65 million d'enfants ou autres personnes à charge³. Parmi celles-ci, 1,154 million de personnes relèvent du seul RSA « socle », 446 000 du seul RSA « activité », et 198 000 perçoivent les deux.

Selon les données provisoires de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), le RMI et le RSA ont coûté aux départements 6,5 milliards d'euros en 2009. Le rapport n° 53 de 2010 établi au nom des commissions des finances et sociale du Sénat estime ce coût à 7 milliards en 2009 et 8 milliards en 2010.

³ 7 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté en France.

L'enquête a couvert la période 2004-2009 et a porté sur :

- les dernières évolutions du RMI avec la création du revenu minimum d'activité (RMA) et la décentralisation du versement de l'allocation aux départements organisée par la loi du 18 décembre 2003 ;
- les expérimentations du RSA prévues par la loi de finances pour 2007 et la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite TEPA ;
- les conditions de mise en œuvre de la généralisation du RSA par la loi du 1^{er} décembre 2008 réformant également les politiques d'insertion⁴, et ses principaux textes d'application de 2009.

L'accompagnement de l'insertion, clé du succès du RMI, puis du RSA

Depuis sa création, le RMI est fondé sur une garantie réciproque : un revenu minimum assuré au bénéficiaire en contrepartie duquel celui-ci prend des engagements en vue de réussir son insertion professionnelle. Du succès de cette insertion dépendent non seulement l'efficacité et l'efficience du dispositif, dont le coût se trouve réduit par cette meilleure insertion, mais aussi la justification politique de la mesure qui apparaît comme un échange « gagnant-gagnant ».

Bien sûr le succès de l'insertion dépend d'abord de l'engagement personnel du bénéficiaire et de la situation du marché du travail, mais il suppose aussi que le bénéficiaire reçoive l'appui qui lui est nécessaire, cet appui ayant été dès l'origine confié aux départements.

Les départements ont, à cet égard, une obligation de moyens, celle d'organiser au mieux l'insertion des bénéficiaires en les accompagnant en particulier ceux d'entre eux qui connaissent des difficultés structurelles limitant leur possibilité de prendre ou de reprendre une activité professionnelle.

⁴ Pour les départements d'outre-mer, l'enquête s'arrête toutefois avant l'instauration du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) au début de 2009. Le RSTA est une prestation de l'Etat versée, à compter du mois de juillet 2009, aux salariés des départements et collectivités d'outre-mer percevant moins de 1,4 SMIC afin de soutenir leur pouvoir d'achat ; elle peut atteindre 100 € bruts par mois pour une durée de travail de 35 heures par semaine. Le RSA devant être instauré dans les DOM au 1^{er} janvier 2011, il a fallu prévoir une période d'extinction de la mesure, celle-ci ne s'adressant pas aux mêmes bénéficiaires que le nouveau minimum social.

En fait, la situation des différents bénéficiaires au regard de l'insertion est fort différente. Certains sont susceptibles de rechercher et de trouver directement un emploi ; dans ce cas rien ne doit retarder leur accès au marché du travail où ils recevront l'appui de Pôle emploi.

Mais, pour d'autres, diverses contraintes, plus ou moins sévères, doivent être levées : garde d'enfants pour les parents isolés, questions de logement ou de transport, accompagnement social pour ceux qui ont perdu la discipline exigée par l'exercice d'un travail, soins médicaux, prise en charge de l'alcoolisme ou de la drogue.

Dans le premier cas, on parle d'insertion « professionnelle », dans le second d'insertion « sociale », l'accompagnement tant social que professionnel nécessaire devront être d'une durée, d'une intensité et d'une technicité bien différentes selon les bénéficiaires. L'articulation dans le temps des appuis et des mesures d'accompagnement, la fluidité de leur organisation sont également décisives.

C'est à l'évaluation de la qualité de cet accompagnement professionnel et social de l'insertion que s'attache le présent rapport. Cette qualité est décisive pour le succès du RSA aujourd'hui, comme hier pour celui du RMI.

Malheureusement, l'enquête conduit à constater à nouveau l'absence d'une évaluation du volume des reclassements, du rythme de ceux-ci, comme devrait le fournir une mesure de la fréquence des sorties d'indemnisation et l'identification des motifs de ces sorties : faute de cette mesure et en l'absence d'un suivi du devenir des bénéficiaires du dispositif sur une durée suffisante, il n'est possible ni d'appréhender l'efficacité du dispositif départemental dans son ensemble ni de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces.

Pour autant, malgré cette limite, les constats concernant les dernières années du RMI éclairent de façon très utile les conditions de réussite de la mise en place du RSA ; tout d'abord parce que les pratiques n'évoluent que lentement, mais aussi parce que les expérimentations du RSA, puis les transformations introduites lors de sa généralisation ont porté surtout sur le RSA activité et les contrats aidés. Elles n'ont modifié l'accompagnement de l'insertion que sur des aspects spécifiques et, du reste, pas toujours de façon favorable.

Les expérimentations interrompues et l'évaluation des pratiques de terrain

Prévues pour durer 3 ans mais interrompues avant terme par la loi de généralisation du RSA (certaines n'ont duré que 14 mois), les expérimentations menées dans les 34 départements volontaires ont porté sur le revenu d'activité et les contrats aidés notamment, mais aussi parfois sur un accompagnement renforcé des bénéficiaires. Faute d'avoir pu mener l'expérimentation à son terme, les départements n'ont pas pleinement bénéficié du retour d'expérience des innovations introduites, notamment en matière d'accompagnement, compte tenu des délais de mise en œuvre des politiques d'insertion. Pour l'essentiel, les expérimentations n'ont essentiellement permis de tester que le futur RSA dit « chapeau », successeur de l'intéressement.

En outre, cette disposition législative est venue, dès le 1^{er} juin 2009, soit bien avant le terme prévu, priver d'effet les délibérations des conseils généraux, qui constituaient pourtant l'aboutissement d'un long processus de réflexion et d'adaptation des politiques locales d'insertion. En mettant fin de façon prématurée aux expérimentations, le législateur a introduit une certaine insécurité juridique. Si les départements ont interprété diversement les conséquences de cette interruption, notamment sur la validité des contrats conclus individuellement avec les bénéficiaires⁵, tous s'en sont prévalus pour se déclarer dans l'impossibilité de procéder aux évaluations qui leur étaient demandées.

Dans ces conditions, les évaluations du comité d'évaluation du RSA expérimental n'ont pu être faites sur une durée suffisante, ni sur l'ensemble des sujets nécessaires. Ce comité a publié des travaux intermédiaires en janvier 2011, mais ses travaux définitifs ne seront connus que lors de la conférence nationale d'évaluation prévue en décembre 2011. En outre, ils ne couvriront pas tous les champs ouverts aux investigations des juridictions financières, notamment ceux de la gestion du dispositif et de son financement.

Après les développements consacrés par la Cour, dans ses rapports publics annuels de 1995 et de 2001, aux deux volets du RMI (allocation, puis insertion) et, dans son rapport public annuel de 2011, soulignant l'inefficacité de la coexistence entre la prime pour l'emploi (PPE) et le

⁵ La fin anticipée de l'expérimentation du RSA a ainsi pu conduire à une rupture d'égalité entre les allocataires du RSA expérimental et les allocataires du RSA généralisé, les premiers ayant bénéficié d'un barème plus avantageux financé par l'Etat et d'un accompagnement renforcé dérogatoire.

RSA « activité⁶ », le présent rapport se focalise donc sur ce qui constitue aujourd'hui le cœur du RSA et son enjeu fondamental, l'accompagnement de l'insertion. A partir d'une observation fine des difficultés rencontrées en ce domaine au cours des dernières années du RMI, ainsi que des expérimentations du RSA, il s'attache à tirer des enseignements utiles pour le pilotage du RSA.

Deux observations convergentes y ont invité :

- la capacité du RSA à accompagner les bénéficiaires résulte de la construction progressive d'un savoir faire partagé entre les différentes institutions concernées : au premier rang, les départements dont c'est la compétence, mais aussi Pôle emploi, les services de l'Etat, notamment pour les contrats aidés et les caisses d'allocations familiales (CAF) notamment. La maturation de ce savoir faire collectif s'est opérée lentement, et les difficultés rencontrées sur ce terrain en 2009 sont encore largement représentatives de la situation en 2011 ;
- la mise en place du RSA a donné la priorité au reclassement professionnel le plus rapide de tous les bénéficiaires susceptibles d'occuper assez vite un emploi, par la consolidation de l'intéressement du RMI sous la forme du RSA « activité », la fusion des contrats aidés dans le contrat unique d'insertion et l'implication directe de Pôle emploi, créé dans la même période, dans le reclassement des bénéficiaires du RSA. Ces évolutions devraient progressivement porter leurs fruits, même si elles se sont mises en place dans le contexte défavorable d'une crise économique particulièrement sévère. Cependant, dans l'immédiat, l'apprentissage d'une coopération renforcée entre les départements et Pôle emploi, qui fait lui même l'expérience d'un nouvel équilibre institutionnel, perpétue des difficultés déjà présentes, notamment la difficile articulation entre insertion sociale et insertion professionnelle et le suivi et la mesure des flux d'entrée et de sortie du dispositif. A cet égard aussi, le passé proche du RMI est instructif pour le présent du RSA.

En outre, le rapport fournit un éclairage complémentaire sur une question très spécifique du financement du RMI, dont les principes sont également restés inchangés lors du passage au RSA : la façon dont la compensation financière peut être utilisée pour favoriser le renforcement de l'insertion.

La Cour et les chambres régionales des comptes reviendront ultérieurement sur le nouveau dispositif, notamment lorsque l'analyse du RSA « activité » pourra être faite sur une période suffisamment longue,

⁶ L'absence de ciblage de la PPE qui en majore le coût, ne lui permet pas un effet incitatif suffisant à la reprise d'emploi. L'instauration du RSA ne remet pas en cause ce constat.

afin d'apprécier la façon dont s'articulent plus précisément aujourd'hui insertion sociale et insertion professionnelle effectuées sous l'égide des départements et de Pôle emploi ou de tout autre organisme participant au service public de l'emploi.

Quel est le processus de l'insertion ?

Depuis la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI, le département est le pilote de la politique d'insertion. Pour ce faire, il dispose de deux outils d'analyse et de planification : d'une part, le programme départemental d'insertion (PDI), fondé sur les diagnostics territoriaux réalisés par les commissions locales d'insertion (CLI⁷) et, d'autre part, les programmes locaux d'insertion (PLI).

Ces outils devaient permettre d'évaluer les besoins des bénéficiaires, de définir les objectifs de l'insertion, de recenser l'existant des offres d'insertion recensées parmi les divers organismes d'insertion retenus, et d'assurer le développement de nouvelles mesures.

Dans la plupart des départements, un premier diagnostic est effectué par les services instructeurs de l'allocation du RMI, (services du conseil général⁸, des centres communaux d'action sociale - CCAS, des organismes et associations agréés, des caisses d'allocation familiales - CAF en cas de délégation conventionnelle), lors du dépôt de la demande de cette allocation par la personne concernée.

Une fois le diagnostic établi, le bénéficiaire est orienté, selon les problématiques identifiées, vers un parcours d'insertion sociale ou professionnelle. Ce choix d'orientation, extrêmement important pour l'intéressé, est fait par les agents de la direction départementale chargés du secteur social (pour son élaboration) et des différents territoires d'action sociale départementaux (pour sa mise en œuvre) ou par ceux d'un organisme ayant reçu à cet effet délégation du président du conseil général.

⁷ Commission créée à un niveau infra départemental (arrondissement le plus souvent) réunissant des élus, des agents des services sociaux du département, des autres collectivités locales et de leurs établissements (CCAS, EPCI), ainsi que d'autres acteurs de l'insertion.

⁸ Généralement, l'insertion relève de la direction chargée du secteur social (pour son élaboration) et des différents territoires d'action sociale (pour sa mise en œuvre). Si certains départements ont procédé récemment à des réorganisations, en créant des services « *de l'insertion et de la solidarité* », comme en Seine-Saint-Denis où le service s'appuie sur six autres directions, d'autres, comme les Yvelines ou la Meurthe-et-Moselle, ont choisi de formaliser, dans leur organigramme, le rapprochement entre « *insertion* » et « *économie* ».

Dès qu'il est effectué, le diagnostic doit se concrétiser par un engagement, pris par le bénéficiaire, qui a pour objectif d'améliorer sa situation au regard de son insertion. Le bénéficiaire doit ainsi signer un contrat d'insertion qui prévoit les actions qu'il aura à effectuer, soit dans le domaine social, soit dans le domaine professionnel, soit même dans les deux à la fois, avec son interlocuteur privilégié, le référent, dont la désignation est obligatoire.

Le plus souvent, l'agent qui a instruit la demande de RMI, généralement un travailleur social soit des CCAS, du département ou d'un organisme externe parfois spécialisé dans le suivi de publics spécifiques, devient ipso facto ce référent qui rédige le contrat d'insertion et suit son exécution. C'est donc lui qui aide le bénéficiaire à lever les obstacles non professionnels à son insertion dans le mode du travail (par exemple, problèmes de santé, de logement, d'hygiène, de comportement en équipe ou vis-à-vis de la hiérarchie), ou encore à se rapprocher de l'emploi en préconisant l'utilisation du bilan de compétences, préconise une formation, aide à la recherche d'un emploi ou à la conclusion d'un contrat aidé, en lui faisant suivre les actions choisies par le conseil général dans le PDI.

Chapitre I

Une priorité de l'accompagnement : la mise en œuvre assouplie et renforcée du contrat d'insertion

Les modalités de l'insertion de chaque bénéficiaire sont définies par le contrat d'insertion qui détermine les actions qu'il s'engage à suivre en contrepartie du versement de l'allocation. Ce contrat est signé entre le bénéficiaire et le référent, son interlocuteur privilégié chargé de définir les actions, de suivre les évolutions et d'adapter au besoin le parcours.

En 2001, la Cour constatait, dans son rapport public annuel, « *que la contractualisation demeure le point faible du dispositif* ». Ce constat reste toujours d'actualité et d'autres constats, révélateurs de dysfonctionnements, viennent s'y ajouter : les départements ne se sont pas saisis de toutes les marges de manœuvre dont ils disposent en matière d'accompagnement.

I - Une orientation initiale rigide et peu réversible des bénéficiaires

L'orientation initiale du bénéficiaire en fonction de ses besoins sociaux ou professionnels conditionne dès le départ le choix du référent et le contenu du contrat. Elle constitue donc une étape déterminante dans

ce qui devrait être un parcours d'insertion ; la plupart des départements avaient en conséquence, dès 2004, mis en place des dispositifs d'orientation en distinguant insertion sociale et professionnelle. Certains d'entre eux n'ont pas depuis lors développé de diagnostic pour l'orientation des allocataires, d'autres, comme l'Essonne, ont continué à défendre une politique personnalisée et individualisée de l'accompagnement.

Les pratiques en la matière sont toutefois très diverses et varient parfois au sein même d'un département en fonction de la situation géographique ou des publics (dans la Drôme, les gens du voyage et les sans domicile fixe sont suivis par des associations agréées et non des travailleurs sociaux).

Dans la plupart des départements, le premier diagnostic est effectué par les services instructeurs lors du dépôt de la demande d'allocation sur la base d'un questionnaire ou d'une grille d'évaluation remplie avec le demandeur. Dans la majorité des cas, ce diagnostic est réalisé par une personne seule, généralement un travailleur social. Quelques départements ont mis en place des binômes composés d'un travailleur social et d'un conseiller de Pôle emploi (Côte-d'Or) ou d'un travailleur social et d'un chargé d'insertion professionnelle (Haute-Savoie).

Certains départements se sont dotés d'outils communs avec Pôle emploi. Ainsi, en Haute-Savoie, les services utilisent avec cette institution un outil baptisé « Carré d'Atouts », qui permet de positionner rapidement le bénéficiaire dans un parcours d'insertion professionnelle et/ou sociale dans les meilleurs délais. Le Rhône utilise même directement le logiciel de suivi des demandeurs d'emploi de Pôle emploi.

Une fois le diagnostic établi, le bénéficiaire est orienté, selon les problématiques identifiées, vers un parcours d'insertion sociale ou professionnelle. Cette orientation est faite par le département ou par un organisme ayant reçu délégation du président du conseil général. Sauf dans quelques rares départements, l'orientation professionnelle prime sur l'orientation sociale et cela bien avant que la généralisation du RSA n'accentue cette option.

La première orientation se construisant sur une période assez longue entraîne, malgré certaines souplesses et l'enchaînement possible des contrats, une segmentation des parcours et des risques d'erreur obligeant à une réorientation, source de pertes de temps et d'incompréhension de la part des bénéficiaires. Les départements ne tiennent pourtant pas de statistiques sur les orientations ni sur les

réorientations ; seul le Rhône a réalisé une étude montrant qu'un quart des bénéficiaires devaient être réorientés.

Ainsi, l'orientation précoce et souvent difficilement réversible entre accompagnement vers l'emploi et accompagnement social, mise en œuvre dans la plupart des départements dès 2004, apparaît trop rigide.

II - La généralisation difficile du contrat d'insertion

Depuis l'origine, le dispositif d'insertion est articulé autour du contrat d'insertion, contrepartie du versement de l'allocation. La loi du 18 décembre 2003 transférant le RMI aux départements en a conforté le rôle pivot. Cet engagement, pris entre le référent et le bénéficiaire, a pour objectif d'améliorer la situation de ce dernier au regard de son insertion sociale et/ou professionnelle.

En pratique, toutefois, les départements sont loin de respecter l'ensemble des dispositions légales. La Cour et les chambres régionales des comptes ont constaté des interprétations différentes de l'obligation de conclure un contrat d'insertion.

A - Un principe encore diversement accepté par les acteurs de l'insertion

Le contrat doit être signé, selon la loi, pour chaque bénéficiaire. Si la plupart des départements se sont inscrits dans cette démarche, certains comme la Manche et les Deux-Sèvres, par exemple, ont choisi de conclure un contrat par famille prenant en compte tous les membres du foyer, tandis que le département de l'Aisne a conclu des contrats uniquement avec la personne du foyer la plus proche de l'emploi.

Par ailleurs, le contrat d'insertion n'est pas toujours investi par les parties. Dans l'Essonne, selon une étude réalisée par un cabinet externe, *« le contrat d'insertion est trop souvent considéré comme une obligation légale, une contrainte pour le bénéficiaire comme, du reste, pour le référent. Dans ces conditions, le contrat est renseigné comme un formulaire de type administratif, et non comme un outil au service du parcours d'insertion »*.

De fait, le contrat d'insertion est parfois considéré par les assistants sociaux comme un outil à leur disposition, sans qu'ils lui reconnaissent un caractère obligatoire. La contractualisation est parfois aussi perçue comme un travail supplémentaire inutile. Ainsi, selon le conseil général,

la dégradation du taux de contractualisation en Mayenne est imputable à un niveau d'exigence renforcé à l'égard des bénéficiaires, qui a rendu plus longues et difficiles l'élaboration et la signature des contrats. Certains considèrent enfin que l'utilisation du contrat est contraire à leur déontologie⁹ ou qu'il est utilisé à des fins de contrôle de leur travail.

En définitive, la contractualisation des bénéficiaires se heurte à de nombreux obstacles, parmi lesquels son appropriation par les référents.

B - Des politiques de contractualisation aux priorités diverses

L'absence de définition harmonisée du taux de contractualisation rend délicates les comparaisons entre départements. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des ministères sociaux, elle-même, calcule deux taux sur le nombre d'allocataires¹⁰ et sur le nombre de bénéficiaires¹¹ recouvrant des réalités différentes¹².

Il existe par ailleurs une grande diversité, selon les départements, dans les méthodes de calcul des taux de contractualisation¹³. Certains appliquent des méthodologies particulières qui rendent impossible toute analyse comparée des départements.

Quoi qu'il en soit de la méthode de calcul, la politique contractuelle est plus ou moins répandue selon les territoires d'action

⁹ Rapport final d'un groupe de travail « Contrats » réalisé sous l'autorité de la CLI n° 3 à la suite des réunions des 8 février, 2 mars et 9 mars 2006, Seine Saint Denis.

¹⁰ Personne touchant le RMI.

¹¹ Personne bénéficiant d'actions d'insertion, c'est-à-dire l'allocataire et chacune des personnes soumises à l'obligation légale de signature du contrat d'insertion.

¹² Le taux de contractualisation brut, calculé à partir du nombre de contrats d'insertion en cours de validité au 31 décembre rapporté au nombre d'allocataires payés au titre du RMI au 31 décembre de la même année, et le taux de contractualisation standardisé portant, quant à lui, uniquement sur les nouveaux allocataires du RMI : il se définit comme le pourcentage de foyers ayant signé au moins un contrat d'insertion au cours de l'année parmi les foyers allocataires au 31 décembre, dont les contrats ont été ouverts dans l'année civile et depuis plus de trois mois.

¹³ Certains fondent leur calcul sur les allocataires et d'autres sur les bénéficiaires. Plusieurs départements ne se sont pas positionnés clairement.

De surcroît, certains départements ne comptabilisent que les « contrats en cours de validité » au 31 décembre, tandis que d'autres retiennent tous les « contrats signés au cours de l'année », y compris ceux dont la durée d'exécution est expirée.

sociale au sein même d'un département¹⁴. Néanmoins, en s'en tenant au seul taux départemental moyen (cf. annexe n° 4), il ressort de l'échantillon de départements contrôlés que ces taux, très variables, sont rarement proches de 100% et fluctuent le plus souvent entre 30% et 70% :

- seule La Réunion constate une diminution régulière et significative de son taux de contractualisation (de 68 % en 2004 à 37 % en 2008) ;
- la plupart des départements connaissent une hausse régulière du taux de contractualisation, quoique dans des proportions très variables¹⁵ ;
- quelques départements enregistrent des évolutions plus heurtées avec souvent une rupture nette en début de période soit à la hausse soit à la baisse¹⁶.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces résultats contrastés.

En premier lieu, il existe, à n'en pas douter, une corrélation entre taux de contractualisation et appropriation du contrat par les acteurs de l'insertion, cette dernière conditionnant l'implication des services départementaux dans le processus de contractualisation.

Ainsi, en 2005, le département du Rhône a entrepris de contacter tous les bénéficiaires dépourvus de référent (5 931 étaient « *perdus de vue* »), dans le double objectif de désigner un accompagnant et de signer un contrat d'insertion. Le bilan s'est cependant avéré nuancé : 938 suspensions ont été prononcées, le rétablissement du RMI a été demandé pour 346 bénéficiaires lorsqu'un contrat d'insertion a été établi ou lorsque la situation de la personne était signalée comme très difficile et en attente du contrat d'insertion ; 592 personnes ne s'étant pas manifestées ont été, en conséquence radiées.

Plus souvent, toutefois, les départements définissent un public prioritaire pour lequel l'objectif est d'atteindre un taux de contractualisation proche de 100 %. Le public concerné est généralement constitué des nouveaux entrants dans le dispositif et des jeunes âgés de 25 à 30 ans.

En second lieu, des facteurs techniques, à la fois conjoncturels et structurels, contribuent à accroître l'hétérogénéité des niveaux de contractualisation constatés et de leur évolution. Le nombre de bénéficiaires est l'une des principales causes d'évolution du taux de

¹⁴ Ainsi, en 2008, l'Isère affichait un taux moyen de contractualisation de 50,34 % et expliquait que ledit taux atteignait seulement 30 % pour la CLI n° 12 « Oisans » contre plus de 72 % pour la CLI n° 10 « Trièves » en novembre 2008.

¹⁵ Isère, Haute Savoie, Rhône, Drôme, Manche, Yvelines, Nord, Seine-Saint-Denis.

¹⁶ Mayenne, Aisne à la hausse ; Meuse, Essonne à la baisse.

contractualisation. En cas d'affluence conjoncturelle, les départements ne sont pas toujours en mesure de signer le contrat d'insertion dans le délai légal de trois mois. En outre, lors du renouvellement du contrat, la période blanche durant laquelle le bénéficiaire continue son parcours d'insertion sans pour autant disposer d'un contrat valide, est souvent incompressible – ce qui constitue un obstacle structurel à la progression du taux de contractualisation. Cette difficulté est d'autant plus grande que le nombre de personnes présentant des problématiques lourdes¹⁷ est élevé et/ou que l'offre d'insertion est globalement insatisfaisante¹⁸.

Des dysfonctionnements dans l'organisation des services tendent enfin à limiter la progression du taux de contractualisation. Le nombre des bénéficiaires par référent est généralement trop élevé pour mettre en place une contractualisation systématique. En outre, les procédures de désignation du référent ne sont pas toujours formalisées et tous les départements ne se sont pas dotés d'un système d'information permettant d'optimiser la contractualisation (gestion des convocations, relance automatique en cas de renouvellement des contrats). Ces outils, quand ils sont mis en place, nécessitent de surcroît un temps d'adaptation et d'appropriation par les agents pouvant engendrer une baisse ponctuelle du taux de contractualisation¹⁹.

C - L'absence de contrat, expression d'une politique

La loi prévoit l'obligation de signer un contrat d'insertion dans les trois mois suivant le versement de l'allocation, mais cet objectif est loin d'être atteint. L'absence de contrat peut aussi bien concerner des personnes ayant signé un contrat d'insertion arrivé à échéance, en attente de renouvellement, que celles qui n'en ont jamais eu.

Là encore, les priorités politiques des départements contribuent à expliquer les différences observées. Ainsi, alors que le département du Nord contractualise avec les nouveaux entrants dans le dispositif en laissant les plus anciens hors contrats, celui de la Côte-d'Or a réalisé un effort de contractualisation en direction des personnes présentes dans le dispositif, quitte à retarder la signature des contrats avec les nouveaux entrants. De même, alors que le département des Yvelines contractualise

¹⁷ Le département de La Réunion, par exemple, explique en partie son faible taux de contractualisation par la présence de personnes en grande exclusion sociale du fait de leur état mental qui devrait relever de l'allocation adulte handicapé (AAH), ou de conduites addictives par exemple.

¹⁸ Le département de l'Isère, par exemple, juge l'offre d'insertion globalement insatisfaisante principalement en milieu rural.

¹⁹ La Réunion par exemple.

rarement avec ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi et dont l'insertion dépend de facteurs sociaux, l'absence de contrat dans le département de la Mayenne concerne ceux qui sont le plus proches de l'emploi et n'ont pas besoin d'un soutien des travailleurs sociaux.

Plus grave, nombre de départements rencontrent des difficultés à suivre le taux de non contractualisation, en raison notamment des limites des outils informatiques, qui ne permettent pas toujours d'identifier les allocataires n'ayant pas établi de contrat d'insertion²⁰. D'autres ne procèdent pas au suivi des absences de contrat du fait de l'allocataire, au motif qu'ils privilégient la qualité du parcours d'insertion²¹.

Plusieurs départements ont toutefois mis en place des actions volontaristes pour accroître le taux de contractualisation.

Ainsi, le département de la Seine-Saint-Denis, dont le taux de contractualisation était faible (30 %), a relancé, en 2008, tous les allocataires n'ayant pas de contrat par l'envoi d'un courrier spécifique. Seuls les allocataires dont les résultats ont été considérés comme encourageants ont alors été contactés.

Enfin, la durée des contrats est variable.

Le département du Rhône propose des durées de contractualisation de 3, 6, ou 12 mois, en fonction du parcours d'insertion de chacun : des contrats plutôt courts sont appliqués aux bénéficiaires impliqués dans une démarche active de recherche d'emploi, les contrats d'insertion plus longs sont privilégiés en cas de difficultés importantes d'accès à l'emploi.

D - L'inapplication des sanctions pour absence de contrat

Si, en principe, les actions doivent être inscrites au contrat d'insertion, l'absence de contrat ne prive pas nécessairement le bénéficiaire d'actions d'insertion, comme en Isère ou dans l'Aisne par exemple. Dans le département de la Meuse, où moins de la moitié des dossiers donnent lieu à la signature d'un contrat d'insertion, le suivi des situations médicales, sociales et professionnelles est conduit et fait l'objet d'une évaluation régulière.

En outre, certains allocataires définissent eux-mêmes leur projet d'insertion et s'inscrivent dans des actions financées par le département. Ce phénomène reste cependant très difficile à identifier et donc à

²⁰ Seine-Saint-Denis

²¹ Jura, Loire-Atlantique

quantifier, les lacunes dans l'information transmise par les organismes payeurs sur les sorties du dispositif ne permettant pas d'évaluer l'occurrence de cette situation²².

L'article L. 262-19 du code de l'action sociale et des familles (CASF) – dans sa rédaction du 1^{er} janvier 2004, en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 2009 – dispose que « *si, du fait de l'intéressé et sans motif légitime, le contrat d'insertion n'est pas établi dans le délai de trois mois mentionné au premier alinéa, le versement de l'allocation est suspendu par le président du Conseil général après avis de la commission locale d'insertion prévue à l'article L. 263-10, après que l'intéressé, assisté, le cas échéant, de la personne de son choix, a été mis en mesure de faire connaître ses observations* ». Dès lors, seule l'absence d'implication du bénéficiaire peut entraîner sa suspension, voire sa radiation du dispositif.

Le nombre de suspensions varie fortement selon les départements (cf. annexe 5). La plupart des départements envisagent les suspensions comme des décisions à valeur éducative destinée à rappeler le bénéficiaire au respect des engagements pris. Le versement de l'allocation est alors rétabli dès la reprise des engagements au contrat. Néanmoins, certains départements, qui appliquent strictement la sanction prévue dans le code tout en se défendant d'utiliser cette procédure à des fins d'économie²³, affichent un taux moyen de contractualisation de 80 %²⁴.

Si la majorité des départements prononcent peu de suspensions et encore moins de radiations, plusieurs départements ont déclaré vouloir étendre la procédure.

Ainsi, l'agence départementale d'insertion (ADI) de La Réunion a précisé que la procédure de suspension n'avait été portée jusqu'à présent que par le pôle de gestion des décisions individuelles, mais que cette mission serait étendue, à l'avenir, à l'ensemble des agents chargés de l'élaboration des contrats d'insertion.

III - Les insuffisances de l'accompagnement par les référents

Le référent est l'interlocuteur privilégié du bénéficiaire, c'est lui qui rédige le contrat et suit son exécution. Son rôle primordial et ses

²² Comme dans le département du Nord par exemple.

²³ Nord, Côte-d'Or

²⁴ Côte-d'Or

principales fonctions ont été reconnus par la loi de 2003 qui a rendu sa désignation obligatoire pour tout bénéficiaire. La loi de généralisation du RSA n'a fait que confirmer cette approche.

A - La désignation du référent conditionnée par la pré orientation

La désignation du référent dépend, presque systématiquement, de l'orientation initiale²⁵. Dans la plupart des départements de l'échantillon, le référent qui instruit la demande de RMI est généralement un travailleur social, soit des CCAS, du département ou d'un organisme externe parfois spécialisé dans le suivi de publics spécifiques²⁶.

Dans tous les départements, quoiqu'à des degrés plus ou moins importants, plusieurs organismes interviennent dans le suivi des bénéficiaires, ce qui crée des risques de différences de traitement, voire d'incohérences.

Pour y remédier, plusieurs départements ont mis œuvre des outils de formation et d'harmonisation des pratiques par des mises en réseau ou des échanges réguliers (Drôme, Nord), des guides ou des référentiels (Isère), ou des cahiers des charges (Rhône) élaborés par le département. Ces bonnes pratiques restent malheureusement peu répandues.

Parfois, des référents spécialisés interviennent en appui des référents polyvalents. Dans ce cas, le référent initial est le principal interlocuteur du bénéficiaire et a une fonction de coordination du parcours et de l'intervention des autres intervenants²⁷.

Le « référent professionnel » ou « référent parcours professionnel », peut être choisi uniquement parmi les conseillers de Pôle emploi ou parmi les médiateurs emploi des maisons de l'emploi (MDE), les conseillers des missions locales, les associations suscitées par le département (Aisne Action Emploi), voire de structures d'accueil professionnel privées.

Enfin, contrairement aux dispositions législatives, tous les bénéficiaires ne sont pas suivis par un référent. D'une part, seuls ceux qui ont signé un contrat le sont – ce qui écarte une grande partie des bénéficiaires d'un accompagnement conformément aux choix du département en matière de contractualisation. D'autre part, certains

²⁵ Le département de la Manche constitue, à cet égard, une exception : le bénéficiaire reste dans le dispositif RMI même s'il y a orientation vers Pôle Emploi.

²⁶ Dans le Jura et le Nord par exemple.

²⁷ En Isère et en Corrèze notamment.

départements ont choisi de porter l'effort sur une partie des bénéficiaires²⁸. Plusieurs départements, comme l'Aisne et les Deux-Sèvres, ont désigné, pour chaque allocataire, un référent qui est chargé du suivi de l'ensemble des ayants droit.

B - Une charge souvent trop lourde pour assurer le suivi du bénéficiaire

La charge de travail réelle d'un référent dépend des difficultés rencontrées par le bénéficiaire suivi, mais également de l'organisation de la fonction de référent – spécialisation, référent permanent appuyé par des référents spécialisés, etc. En dépit de ces différences, le nombre moyen de bénéficiaires suivis par référent à l'échelle du département constitue un indicateur utile.

Or, cette donnée n'est pas disponible dans tous les départements. Quand l'information a pu être fournie, elle révèle des situations très hétérogènes. Ainsi, dans l'Aisne, un référent pôle emploi suit 200 à 300 bénéficiaires, ce qui signifie qu'il ne peut consacrer à chacun qu'un jour par an en moyenne dans le meilleur des cas.

A l'inverse, en Isère, les référents coordinateurs suivent en moyenne 140 bénéficiaires contre une centaine pour les référents insertion professionnelle. Dans beaucoup de départements, néanmoins, cet indicateur est compris entre 120 et 150 (Drôme, Rhône), avec toutefois d'importantes différences selon la spécialité – par exemple, 140 bénéficiaires pour un référent insertion professionnelle et 80 pour un référent insertion sociale dans la Drôme. Dans d'autres départements, le nombre de bénéficiaires par référent est encore plus faible : ainsi, dans la Mayenne, il est d'une trentaine.

Ces différences, qui ne s'expliquent qu'en partie par l'organisation des services et la typologie des publics, mettent en évidence une différence de traitement des bénéficiaires en matière d'appui à l'insertion.

IV - La segmentation accrue des bénéficiaires par le RSA

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, prévoit tout d'abord qu'une convention définisse « *les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement* » garanti aux

²⁸ Essonne, pour les allocataires présents depuis plus de trois ans, Seine-Saint-Denis pour les nouveaux entrants par exemple.

bénéficiaires du RSA. Cette convention d'orientation associe le département, en qualité de responsable de l'insertion, à l'Etat, Pôle emploi, les CAF et la mutualité sociale agricole (MSA) ainsi qu'à un représentant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, et, le cas échéant, aux maisons de l'emploi (MDE) ou à défaut aux plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) des territoires concernés.

Les partenaires jouissent d'une grande liberté conventionnelle dans la définition de l'organisation matérielle des opérations, dont est escomptée une plus grande rapidité et pertinence des décisions d'orientation et de réorientation. Il n'existe pas de convention type mais un « aide-mémoire » des principales stipulations à inclure dans la convention. Des réponses multiples sont donc attendues en fonction des problématiques spécifiques à chaque territoire. La circulaire interministérielle du 25 mai 2009, seul texte d'application de la loi en ce domaine, reconnaît qu'il en résultera nécessairement une relative hétérogénéité des solutions retenues dans chaque département, à laquelle rien ne s'opposerait en droit ni en fait, sauf « *le souci d'offrir aux usagers du dispositif un service efficace et, dans la mesure du possible, intégré, c'est-à-dire en réalisant en une seule étape la procédure de recueil de la demande, d'instruction des droits et d'orientation vers un opérateur* ». Cette recommandation semble faible au regard du risque d'inégalité des bénéficiaires en matière d'accompagnement.

La loi de généralisation précise ensuite que l'accompagnement est un droit des bénéficiaires, qui sont, en contrepartie, presque tous tenus d'effectuer des démarches pour « *rechercher un emploi, entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* ». Dès lors, le président du conseil général les oriente prioritairement vers un organisme de placement ou d'aide à la création d'entreprise s'ils sont disponibles pour occuper un emploi de droit commun, vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale à défaut (article L. 262-29 du CASF). Des plates-formes communes d'accueil ont d'ailleurs été mises en place dès la phase d'expérimentation du RSA pour faciliter les démarches des bénéficiaires et mieux les accompagner.

Cette orientation conditionne le type du contrat d'insertion signé. La loi en prévoit trois :

- le projet personnalisé d'accès à l'emploi, en cas d'orientation vers une institution nationale prévue à l'article L. 262-34 ;

- le contrat, passé avec le département dans un délai d'un mois après l'orientation, qui énumère les engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle, dont notamment les actes de recherche d'emploi, que le bénéficiaire s'engage à accomplir, en cas d'orientation vers un organisme participant au service public de l'emploi autre que le précédent (article L. 262-35) ;
- le contrat d'insertion professionnelle et sociale avec le département, dans un délai de deux mois, après l'orientation vers un organisme d'insertion sociale (article L. 232-36).

Or, les situations personnelles – en dehors des franges relativement réduites de bénéficiaires qui travaillent déjà à temps complet ou qui sont a contrario dans l'incapacité durable de le faire – sont rarement aussi tranchées, les problèmes professionnels se doublant généralement de difficultés personnelles de nature très variable – accès au droit, à la santé, surendettement, défaut de socialisation, etc. Paradoxalement, les anciens contrats d'insertion du RMI pouvaient, soit se succéder dans le temps en dessinant progressivement un « parcours » allant du social au professionnel, soit organiser les deux à la fois – sans exclusivité l'un de l'autre.

Lors de l'entrée en vigueur de la loi de 2008, la plupart des départements ont donc été incités à distinguer encore davantage les bénéficiaires proches de l'emploi, orientés vers les services de l'emploi, des autres, orientés vers l'insertion sociale. Ainsi, le département de l'Aisne qui orientait, avant le 1^{er} juin 2009, les bénéficiaires selon leurs besoins, soit vers le service de l'emploi, soit vers un conseiller en insertion professionnelle, soit vers un assistant social, n'a plus distingué que ceux proches de l'emploi et ceux relevant de l'insertion sociale et a orienté la catégorie intermédiaire entre les deux avec beaucoup de difficultés. Les responsables départementaux envisagent aujourd'hui de recréer une catégorie intermédiaire afin de ménager une transition plus progressive aux personnes connaissant des difficultés d'insertion professionnelle et qui ne relèvent pas pour autant de l'accompagnement social.

A cet égard, les modalités de la réorientation des bénéficiaires du RSA du social au professionnel – examen de la situation après 6 ou 12 mois par une équipe pluridisciplinaire, puis décision du président du conseil général qui n'est pas tenu de suivre son avis – sont révélatrices des barrières que le bénéficiaire est tenu de franchir pour progresser administrativement dans son parcours d'insertion.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'orientation très structurée des bénéficiaires conduit trop souvent à déterminer sans nuance la nature professionnelle ou sociale du référent. Dès lors, le risque est réel que seuls les bénéficiaires proches de l'emploi y accèdent effectivement parce qu'ils sont suivis par des organismes de placement, et qu'à l'inverse la situation des autres ne se prolonge avec peu d'espoir d'amélioration tant leur classement dans des catégories peut s'avérer déterminant.

Paradoxalement, en développant deux dispositifs distincts et en mettant l'accent sur l'accès rapide au marché du travail avec l'intervention de Pôle emploi, le RSA risque de séparer les catégories de bénéficiaires plus que ne le faisait le RMI et de ne pas faciliter l'insertion des personnes les moins immédiatement proches de l'emploi.

Recommandation n° 1 : respecter l'obligation légale de contractualisation entre le référent et le bénéficiaire, en permettant une plus grande souplesse d'adaptation en fonction de l'évolution des besoins de ce dernier.

Recommandation n° 2 : structurer l'offre de référents et donner aux référents les moyens de réaliser un accompagnement efficace.

Chapitre II

L'absence de mesure des résultats de l'insertion

La mesure des résultats constitue non seulement un préalable indispensable à toute évaluation d'une politique publique, mais elle est d'abord l'expression opérationnelle de la volonté de conduire cette politique. Or, vingt ans après la mise en œuvre du RMI, il est toujours aussi difficile d'apprécier les résultats des dispositifs d'insertion (le nombre de bénéficiaires dépendant de beaucoup d'autres facteurs) faute de disposer d'instruments de mesure adaptés.

Dans son rapport public de 2001, la Cour relevait que « *seuls deux départements de l'échantillon se sont dotés du dispositif d'évaluation²⁹* » prévu par la législation du moment. Dix ans plus tard, l'évaluation des politiques d'insertion n'a pas connu de progrès notable, ce qui constitue un indice plus inquiétant de l'intérêt porté par les départements à l'accompagnement de l'insertion.

Face à la diversité des situations individuelles et des objectifs d'insertion, il est vrai que la méthodologie de l'évaluation se révèle particulièrement délicate. L'approche par les flux, via notamment la qualification et le suivi des sorties, demeure à ce stade la moins contestable. Elle est prévue par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA, qui dispose, en son article 50, qu'un « *rapport est transmis au Parlement, chaque année (...) présentant, pour chaque département, (...) les données agrégées portant*

²⁹ L'insertion des bénéficiaires du RMI, Rapport public 2001, p. 26.

sur (...) le nombre des personnes entrées dans ces dispositifs ou sorties de ceux-ci ». La DREES, chargée de cette synthèse, s'appuie sur les fichiers administratifs des CAF. Or, la présente enquête met en évidence une grande hétérogénéité dans la qualification et le suivi des sorties, qui jette un sérieux doute sur la fiabilité des données agrégées à l'échelle nationale.

I - Le suivi statistique des sorties : une information lacunaire

La notion de sortie recouvre une grande diversité de situations qui peuvent être réparties en trois grandes catégories.

Les sorties suivies de nouvelles entrées

Elles résultent d'un enchaînement technique d'actions complémentaires d'insertion ou du retour à un dispositif d'aide d'un allocataire qui en était préalablement sorti³⁰. La plupart des départements de l'échantillon ne sont pas dotés de moyens automatisés permettant de recenser les sorties suivies de nouvelles entrées. Ces moyens, quand ils existent et qu'ils sont utilisés, permettent rarement de détecter tous les cas de nouvelles entrées.

Les sorties « infructueuses » ou liées à un changement de situation

Les sorties « infructueuses » font suite à la radiation d'un allocataire consécutive au non renouvellement d'un contrat ou à une interruption, à son initiative, d'une action d'insertion. Peu de départements sont capables de différencier les sorties « infructueuses » des sorties liées à un changement personnel de l'allocataire : un tiers des départements de l'échantillon peut toutefois classer ces sorties par motifs (Isère, Allier, Mayenne, Rhône, Drôme, Jura, Loire-Atlantique, Seine-Saint-Denis et Corrèze). Il semble que les radiations sanctions soient relativement marginales dans le nombre total des sorties, même si ces données sont sous-évaluées par certains départements qui comptabilisent les radiations en « *sorties définitives* ».

³⁰ Les données statistiques produites par les départements sont construites à partir des dispositifs et non des personnes. Par conséquent, en cas d'échec dans le parcours d'insertion, un allocataire peut être simultanément comptabilisé comme une sortie positive et une nouvelle entrée. De même, le parcours d'insertion, quand il fait intervenir différents outils d'insertion – a fortiori quand ils sont gérés par des partenaires distincts – peut conduire les départements à perdre de vue un allocataire de sorte que la même personne peut être comptabilisée en entrée et en sortie.

La méconnaissance des départements résulte le plus souvent d'un accès incomplet aux données. En effet, l'information des départements provient essentiellement des organismes payeurs et dans une moindre mesure des organismes d'insertion. En tout état de cause, les renseignements transmis ne concernent, à chaque fois, qu'une partie des bénéficiaires.

Les sorties dans l'emploi

Là encore, les départements disposent d'une information lacunaire. Tout d'abord, ils ne sont avertis que tardivement de la reprise d'emploi, de sorte que les chiffres transmis ne reflètent pas la situation des bénéficiaires en temps réel. Surtout, la fiabilité de l'information communiquée est souvent imparfaite. Les logiciels informatiques utilisés ne dissocient pas systématiquement les sorties liées à l'emploi de celles résultant de changements de situation familiale. De surcroît, les erreurs de comptabilisation ne sont pas rares. Ainsi, l'Allier enregistre les chantiers d'insertion en « *sortie dans l'emploi* » alors qu'ils constituent une action d'insertion. De même, la Corrèze comptabilise les radiations en « *sorties définitives* », ce qu'elles ne sont pas.

Le suivi des sorties dans l'emploi manque enfin de précision. Au sein de l'échantillon de contrôle, seuls l'Isère, l'Allier, le Rhône, le Jura, et la Loire-Atlantique sont en mesure de différencier les emplois précaires des emplois durables – sans toujours préciser toutefois si les emplois précaires sont des contrats à durée déterminée (CDD) ou des contrats aidés.

II - L'absence de suivi des bénéficiaires sortis

Les départements ignorent généralement ce que deviennent les bénéficiaires une fois sortis du dispositif d'insertion. Si l'enquête relève la volonté de certains départements d'améliorer leur connaissance sur ce point, nombre d'entre eux estiment que ce suivi ne relève plus de leur compétence.

<p>L'Isère fait figure d'exception au sein de l'échantillon étudié. Le programme triennal d'orientations stratégiques (PTOS) 2003-2005 comprenait un accompagnement dans l'emploi dont l'objectif était de réduire le taux d'échec de la prise de poste, en proposant à l'employeur l'aide d'un référent en charge de résoudre les problèmes annexes à l'emploi.</p>
--

III - Une méthode d'évaluation peu utilisée : l'étude de cohortes

L'analyse des sorties peut également être réalisée par l'étude périodique de cohortes³¹. En pratique, toutefois, si ces études restent rares et épisodiques, trois départements – le Rhône, l'Essonne et la Haute Savoie³² - ont utilisé cette méthode.

Le Rhône a réalisé une étude en mars 2007 sur les personnes sorties du dispositif RMI entre janvier 2004 et septembre 2006. Dans le cadre de celle-ci, il a recueilli des données relatives au temps de présence des bénéficiaires dans le dispositif et tenu des statistiques sur les sorties. Il a pu ainsi établir la typologie « idéale » des personnes qui sortent dans l'emploi : il s'agit d'une personne âgée entre 25 et 35 ans, sans charge de famille, qui est restée dans le dispositif de préférence moins d'un an et au maximum trois ans, et qui a bénéficié d'un accompagnement professionnel ou socioprofessionnel (par opposition à un accompagnement social).

L'Essonne a mené une enquête en 2007 auprès de 474 bénéficiaires du RMI selon laquelle 58 % des personnes présentes en 2004 dans le dispositif RMI n'y étaient plus trois ans après, et les deux tiers d'entre-elles avaient repris un emploi.

Les analyses par cohortes n'ont toutefois pas permis de dresser une évaluation suffisamment fine pour identifier des faiblesses et concevoir des améliorations du dispositif d'insertion dans son ensemble. Ainsi, dans les trois exemples relevés, ni le dispositif global (accompagnement et organisation du parcours), ni les actions individuelles n'ont fait l'objet d'une révision à la suite des évaluations par cohortes. Si cette situation s'explique en partie par la difficulté à évaluer la contribution intrinsèque des dispositifs existants³³, elle témoigne également de la difficulté des départements à tirer les conséquences des évaluations, même partielles, qu'ils ont conduites.

La méconnaissance des sorties et de leur motif faute de mesure, et l'absence de tout suivi du devenir des bénéficiaires sortis du dispositif sur une durée suffisante, ne permettent ni d'apprécier l'efficacité du dispositif départemental dans son ensemble, ni de déterminer les parcours les plus

³¹ Les cohortes se définissent par les personnes entrées à la même période dans le dispositif. L'analyse par cohortes a pour objectif d'évaluer l'adéquation des dispositifs proposés aux personnes concernées.

³² Uniquement pour les bénéficiaires du bilan socio professionnel.

³³ Ainsi, s'agissant du rôle des référents, par exemple, il est difficile de savoir si un retour à l'emploi résulte d'une démarche réalisée par le référent ou d'une initiative propre au bénéficiaire.

adaptés et les actions et organismes les plus efficaces. Le régime du RSA, qui n'est pas plus contraignant dans ce domaine, n'apporte a priori pas de progrès en matière d'évaluation réalisée par les départements.

IV - Une incitation à évaluer encore insuffisante avec le RSA

Selon la circulaire interministérielle du 25 mai 2009, le PTI doit « *déterminer les modalités de suivi et d'évaluation des actions d'insertion (indicateurs, comité de suivi)* ». Or, la loi du 1^{er} décembre 2008 et son décret d'application du 15 avril 2009 sont muets sur ce point. L'évaluation des dispositifs départementaux reste donc liée au bon vouloir des collectivités et mise en œuvre sur la base de méthodologies hétérogènes.

La seule obligation légale « d'évaluation » instituée par la généralisation du RSA est celle de l'Etat, auquel « *les départements, la Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail et les autres organismes associés à la gestion du revenu de solidarité active transmettent [...], dans des conditions fixées par décret, les informations relatives aux personnes physiques destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs en vue de l'étude des situations et des parcours d'insertion des personnes physiques figurant dans ces échantillons, selon les modalités prévues à l'article 7 bis de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques* ».

La mise en œuvre de cette disposition d'évaluation nationale et statistique ne permet toutefois pas de procéder à l'évaluation des dispositifs locaux. Elle ne saurait donc suffire à organiser des retours d'expérience de nature à permettre une amélioration continue des dispositifs d'insertion.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

D'inspiration très comptable, le suivi des sorties reste sujet à caution compte tenu des différences méthodologiques appliquées et des erreurs de comptabilisation relevées. Les départements méconnaissent les causes de sorties ; ils ne conduisent que de façon exceptionnelle des études de cohortes et n'assurent généralement pas de suivi des bénéficiaires sortis du dispositif.

Dès lors, en l'état des connaissances disponibles, les départements ne sont pas en mesure de dresser une évaluation de leurs dispositifs d'insertion et éprouvent des difficultés à déterminer les parcours les plus adaptés à la grande variété des publics qu'ils prennent en charge.

Recommandation n° 3 : mettre en place un dispositif d'évaluation départemental sur la base de critères homogènes au plan national permettant de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces.

Recommandation n°4 : généraliser les études de cohortes départementales et organiser un suivi de ces cohortes au niveau national.

Chapitre III

Une offre d'insertion pas toujours adaptée aux besoins

L'offre de mesures favorisant l'insertion des bénéficiaires reflète trop souvent les capacités des organismes existants et ne résulte pas suffisamment d'une prise en compte réfléchie des besoins. Pourtant une meilleure adéquation est possible comme l'attestent quelques exemples de bonnes pratiques.

En pratique, la quasi-totalité des départements couverts par l'enquête ont recours à des organismes d'insertion, tant dans le domaine de l'insertion sociale que de l'insertion professionnelle³⁴. Cette appellation générique désigne une grande variété de structures, le plus souvent associatives et concourant toutes à l'insertion sous ses divers aspects ; elle inclut plus rarement des sociétés commerciales, notamment dans le domaine de l'intérim, auxquelles les départements confient des missions d'insertion professionnelle. L'enquête a montré que les actions d'insertion dépendent plus de l'offre existante que des besoins des bénéficiaires.

³⁴ Associations, collectivités territoriales, CCAS, entreprises ou associations intermédiaires, entreprises de travail temporaires intermédiaires, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification.

I - La construction de l'offre d'insertion : l'importance déterminante des outils de pilotage

La place accordée aux organismes d'insertion et le niveau d'autonomie avec lequel ils opèrent sont révélateurs de l'implication des départements dans la définition et le pilotage des politiques d'insertion.

Une part minoritaire, quoique non négligeable, des départements couverts par l'enquête ont fait le choix de limiter le recours aux organismes d'insertion aux seules actions spécifiques que leurs propres services ne sont pas en mesure d'assurer. Cette stratégie s'accompagne généralement d'une implication forte des départements dans la co-construction d'une offre d'insertion adaptée aux besoins locaux. A cet effet, certains départements ont créé leurs propres organismes ou suscité la création d'associations. Ainsi, le département de l'Aisne a créé en octobre 2002 l'association Aisne Action Emploi en vue d'assurer un certain nombre d'actions relatives à l'insertion par l'emploi. Quand ce type de structures existe, leur périmètre d'intervention, ainsi que le nombre d'allocataires pris en charge, ont tendance à croître rapidement.

Néanmoins, la majorité des départements couverts par l'enquête externalisent largement la conduite des actions d'insertion. Ils ont recours à des prestataires externes pour la mise en œuvre d'actions requérant des compétences qu'ils estiment ne pas avoir à disposition en interne. A titre d'exemple, le département de Seine-Saint-Denis a conclu près de 2 290 conventions de 2004 à 2009 – étant entendu qu'une même structure peut signer chaque année plusieurs conventions pour mener différentes actions. Dans ce cas, la majorité des actions confiées à des organismes d'insertion relève de la sphère professionnelle même si une part non négligeable concerne l'action sociale³⁵.

Il ressort de l'examen de l'échantillon de départements que l'arbitrage opéré entre internalisation et externalisation des actions d'insertion est sans rapport avec la taille du département et la population d'allocataires concernés. Ainsi, contrairement à la Seine-Saint-Denis, d'autres départements d'Ile de France ou de province (comme le Rhône ou le Nord par exemple) ont un recours limité aux organismes d'insertion.

De même, il n'existe pas de corrélation évidente entre le choix d'externaliser ou non les actions d'insertion et la performance des politiques d'insertion mesurée à l'aune des sorties du dispositif. De fait, l'efficacité et l'efficience des actions mises en œuvre est davantage à

³⁵ C'est du reste à propos de l'emploi et de la formation professionnelle que l'ancien article L. 262-38-1 du code mentionnait le recours à des organismes extérieurs.

rechercher dans la qualité du pilotage exercé, qu'il s'exerce sur des services dédiés, des structures parapubliques ou des prestataires privés externes.

II - Les modalités de contractualisation : un arbitrage délicat entre conventionnement et appel d'offres

Les instruments juridiques utilisés en vue de choisir ces organismes sont révélateurs de l'investissement du département dans la définition de sa stratégie d'insertion.

Un département ne procédant que par conventionnement prend le risque de figer l'offre d'insertion et de reconduire systématiquement, d'une année sur l'autre, les mêmes organismes. Les départements qui opèrent de la sorte justifient de la pertinence de leur politique en affirmant, qu'au moyen de conventions précises, déclinées action par action pour chaque opérateur, ils obtiennent des garanties suffisantes sur l'utilisation des fonds alloués et sur la performance des actions financées. Toutefois, cette politique s'accompagne souvent en pratique d'une grande continuité de relation avec les opérateurs qui se révèle peu propice à l'arrivée de nouveaux acteurs pouvant faire valoir des compétences nouvelles et pouvant améliorer la prise en charge de certains publics spécifiques aux besoins méconnus.

Ainsi, dans le domaine de l'insertion sociale, la quasi-totalité des actions financées le sont par l'octroi de subventions après passation d'une simple convention. Il n'est pas rare que le taux de renouvellement des organismes conventionnés et financés par des subventions dépasse les 80 %. La majorité des contrats a une durée de 12 mois, quoique de plus en plus de contrats soient conclus pour une période pluriannuelle moyennant une évaluation et un avenant financier annuels.

Les départements qui recourent aux appels d'offres tendent généralement à élargir l'offre d'insertion en faisant intervenir de nouveaux acteurs pour satisfaire des besoins mal couverts.

L'Allier, par exemple, se comporte en « donneur d'ordre » quand il recourt à des procédures d'appel d'offres pour la mise en place de certaines actions. Les départements qui procèdent ainsi ne le font pas seulement pour se mettre en conformité avec le code des marchés publics : il s'agit avant tout de permettre au département d'être à l'initiative de l'offre d'insertion et d'avoir une couverture plus homogène du territoire tout en rationalisant les coûts d'intervention.

Dans certains cas, le code des marchés publics interdit aux départements de procéder par simple conventionnement. Un nombre important de situations limitées, sinon en marge de la légalité ont été relevées, notamment dans le domaine de l'insertion professionnelle quand les départements ont recours sans appel d'offres à des opérateurs privés opérant dans le secteur concurrentiel. Par exemple, le département du Rhône a confié à une société d'intérim, sans mise en concurrence préalable, le placement d'un certain nombre d'allocataires du RMI. Ce choix apparaît d'autant plus contestable que le groupe d'intérim choisi, un des acteurs majeurs de ce secteur, a, dans le même temps et pour un objet similaire, été retenu par le département des Yvelines à l'issue d'un marché à procédure adaptée à bons de commande, conformément à l'article 71 du code des marchés publics.

Si le code des marchés publics offre des marges d'appréciation aux collectivités pour diversifier les formes de contractualisation avec les organismes d'insertion, une clarification des règles de mise en concurrence semble nécessaire, notamment dans les cas où les départements disposent d'une structure d'insertion attitrée, ou de référence, dont l'activité est, dans la plupart des cas, assimilable à une prestation de service ou à une délégation de service public sans que celles-ci fassent l'objet d'une mise en concurrence.

III - Le suivi et l'évaluation des actions : le manque d'exploitation des données

Dans son rapport public de 2001, la Cour recommandait « *de normaliser les clauses des conventions avec les organismes promoteurs des actions d'insertion, [de] mettre au point des bilans-types prévisionnels quantifiés et valorisés des actions, [et de] renforcer les procédures de contrôle sur l'exécution des conventions* »³⁶.

Il résulte de l'enquête que cette recommandation a été suivie d'effet. La quasi-totalité des départements couverts par l'enquête ont mis en place les outils de suivi adéquats sur le plan qualitatif comme sur le plan quantitatif pour contrôler les prestations confiées à des organismes tiers, mêmes si leurs résultats sont exploités diversement.

Dans la quasi totalité des départements, le cahier des charges propre à chaque convention est rigoureux et les obligations de l'organisme sont précisément définies en termes de moyens mobilisés, de

³⁶ L'insertion des bénéficiaires du RMI, Rapport public 2001, p. 32.

modalités de versement de la subvention et de résiliation de la convention, de suivi et d'évaluation, ou de pièces contractuelles à fournir au département.

Certains départements – comme la Côte-d'Or ou l'Essonne – ont dépassé les obligations de moyens et fixent désormais des obligations de résultat aux organismes d'insertion assortis d'objectifs précis, souvent définis en termes de taux de retour à l'emploi. Dans ces cas, des dispositifs de suivi et d'évaluation approfondis doivent être mis en place pour apprécier la réalité des résultats atteints³⁷.

Nombre de départements éprouvent toutefois des difficultés à exploiter les données contractuellement exigées des organismes d'insertion. Les évaluations disponibles, quand elles existent, ne sont alors pas vraiment exploitées par le département qui, dès lors, n'est pas en capacité de dresser un bilan global et précis des différentes actions financées.

IV - Une gestion de l'offre d'insertion inchangée avec le RSA

Si le PDI doit recenser les besoins et l'offre d'insertion existants, aucune obligation supplémentaire ne lui a été imposée depuis la généralisation du RSA.

La circulaire interministérielle du 25 mai 2009 traite indirectement le sujet par l'intermédiaire des travaux préparatoires au PTI : ceux-ci « *pourront utilement s'appuyer sur un diagnostic des dispositifs d'insertion existants, en identifiant les freins et les obstacles à l'insertion sur le(s) territoire(s) ainsi que les redondances et les lacunes pour lever ces freins et obstacles* », mais sans aller au-delà. Le pacte n'a pour vocation, comme le précise la circulaire, que de « *déterminer des priorités d'action partagées pour faire converger les efforts et permettre une véritable dynamique de partenariat, associant également la région dans ses compétences de développement économique et de formation* ».

Il n'existe donc, pas plus qu'avant, d'incitations juridiques ou financières à engager les départements dans une démarche volontariste visant à structurer l'offre d'insertion en fonction des besoins locaux en recourant aux appels à projet ou en améliorant leur capacité de pilotage des acteurs de l'insertion. Ces initiatives, encore marginales, demeurent

³⁷ Cette démarche de contrôle des organismes d'insertion constitue alors souvent une action à part du PDI.

de simples bonnes pratiques qu'il appartient aux exécutifs locaux de s'approprier.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les départements les plus impliqués dans la construction de l'offre d'insertion sont généralement ceux qui se sont dotés d'outils de pilotage et de contrôle adaptés, sans égard pour le statut juridique des entités auxquels ils s'appliquent, qu'il s'agisse de services départementaux, de structures parapubliques ou associatives, ou de prestataires privés opérant dans le secteur concurrentiel.

Toutefois, les actions d'insertion, qu'elles soient inscrites ou non dans le PDI, dépendent encore trop souvent de l'offre proposée par les organismes d'insertion plutôt que de l'analyse des besoins des bénéficiaires réalisée par les départements.

Ainsi, en dépit des incontestables progrès réalisés depuis 2001, le suivi et l'évaluation des actions confiées à des prestataires extérieurs restent insuffisamment exploités tant pour permettre d'influer sur le contenu de l'offre d'insertion que pour responsabiliser les organismes à des indicateurs de résultat.

De même, la procédure d'appels à projets reste marginale, alors qu'employée à bon escient, elle contribue à structurer l'offre d'insertion et à améliorer la réponse aux besoins des intéressés.

Recommandation n° 5 : faire mieux coïncider l'offre d'insertion avec les besoins réels des intéressés, notamment en utilisant davantage la procédure d'appel à projets.

Recommandation n°6 : rendre systématique l'évaluation des résultats et sa prise en compte lors du renouvellement du conventionnement.

Chapitre IV

Favoriser le développement des politiques d'insertion

Si l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires montre que les départements n'ont pas utilisé toutes les marges de manœuvre à leur disposition, c'est aussi en raison des faiblesses de la définition de leur stratégie dans leurs programmes départementaux d'insertion (PDI), qui ont pourtant constitué une obligation opposable aux départements. .

Presque tous les départements de l'échantillon ont disposé d'un PDI opérationnel, même si certains d'entre eux, comme la Haute-Savoie ou la Seine-Saint-Denis, ont retardé la révision d'un programme antérieur à la mise en œuvre du RSA. Seul l'un d'eux, les Pyrénées-Orientales, n'a pas renouvelé son PDI en 2007-2008, au motif que ce type de document ne présenterait pas de valeur ajoutée et manquerait d'intérêt pratique.

En 2001, la Cour recommandait dans son rapport public « *de s'attacher à faire des programmes départementaux d'insertion des documents opérationnels, articulés sur la nomenclature du budget départemental et évaluables* ». La présente enquête montre que, si des progrès ont été accomplis par certains départements, ceux-ci sont loin d'être ni partagés, ni homogènes.

I - Les faiblesses dans la fixation des objectifs stratégiques

Dans la majorité des cas, c'est l'assemblée départementale qui vote le PDI, mais quand la commission permanente a reçu délégation en la matière, l'assemblée départementale n'a plus à en connaître. Ainsi, dans la Manche, la commission permanente a adopté les PDI successifs, sans même que la commission compétente en matière d'insertion n'en ait été préalablement saisie. Paradoxalement, les élus se sont davantage impliqués au niveau infra départemental, par le biais des anciennes commissions locales d'insertion (CLI), que dans la réalisation du PDI.

A - Des orientations stratégiques insuffisamment ciblées par les besoins

Dans la quasi-totalité des départements, l'élaboration du PDI a associé l'ensemble des acteurs, et en particulier l'Etat, les collectivités territoriales, les CCAS, les associations, Pôle emploi ainsi que des entreprises.

Toutefois, si le recensement préalable des besoins et de l'offre en matière d'insertion a donné lieu à un important travail de concertation, les PDI le formalisent peu ou imparfaitement. Ainsi, en Loire-Atlantique, les PDI ne comportent pas de recensement *stricto sensu* ; en Isère, même si le PDI référence correctement l'offre d'insertion, il ne se préoccupe pas de son adéquation aux besoins.

Cela peut être dû au fait que dans un nombre non négligeable de départements, il n'a pas non plus existé de plans locaux d'insertion (PLI) formalisés. L'articulation des deux niveaux de documents planificateurs qu'étaient les PDI et les PLI s'est faite, le plus souvent, dans le sens « descendant » : du PDI vers les PLI au lieu de se nourrir d'allers et retours. Les PDI ont été trop rarement construits à partir des PLI, comme dans le Rhône par exemple, suivant une démarche « ascendante » des territoires de solidarité vers le niveau central, les priorités étant alors définies au regard des axes de développement et des actions qui y étaient identifiés.

Les PDI examinés forment en conséquence un ensemble hétérogène, qui va de la simple liste d'intentions ou d'objectifs à caractère très général, à la déclinaison d'objectifs précis et étayés. En Côte-d'Or, par exemple, le PDI n'a pas joué son rôle de document d'orientation stratégique faute d'être décliné en fiches action permettant d'identifier les priorités de l'action départementale et en l'absence

d'indicateurs de résultat. Du reste, de multiples actions et chantiers ont été financés hors du cadre du PDI.

Quand elle existe, la dimension stratégique du PDI est récente et reste souvent à parfaire. Dans l'Allier par exemple, les axes prioritaires du PDI 2004-2007 n'ont pas été déclinés en objectifs opérationnels, assortis d'indicateurs de résultat et de cibles ; de même, les objectifs du PDI 2009 ne sont pas quantifiés, ce qui ne permet pas au département de piloter correctement sa politique d'insertion ni de mesurer l'efficacité et l'efficience de cette dernière.

B - Une reconduction à l'identique des PDI ne favorise pas l'adaptation de l'offre d'insertion

Les axes stratégiques retenus dans les PDI visent prioritairement à inscrire les bénéficiaires dans un parcours d'insertion, animé par un réseau de partenaires, dans l'objectif d'un retour à l'emploi. Dans la majorité des cas, les principales actions sont reconduites d'une année sur l'autre, les axes de travail évoluant peu et les propositions d'actions nouvelles étant relativement marginales (de l'ordre de 1 sur 4 ou sur 5).

La dimension stratégique de ces documents d'orientation s'accommode mal d'une approche annuelle, une politique d'insertion s'inscrivant nécessairement dans la durée. D'ailleurs, les trois-quarts des départements de l'enquête ont adopté un PDI pluriannuel, d'une durée allant de 2 à 5 ans. Une approche d'emblée pluriannuelle apparaît dans tous les cas préférable aux prorogations au annuelles dont les motivations sont généralement peu réfléchies, pour honorer des engagements spécifiques par exemple.

Cependant, plus que du besoin de stabilité, la continuité des PDI résulte parfois de l'insuffisance du renouvellement de l'offre et d'une certaine forme d'inertie, tant dans les politiques départementales d'insertion que dans les relations avec les partenaires externes.

La nécessité d'agir sur la structure de l'offre d'insertion tend néanmoins à s'imposer aux départements.

Ainsi, dans leurs PDI les plus récents, l'Isère et la Loire-Atlantique ont distingué à dessein les actions reconduites des nouvelles actions. De même, le Rhône s'efforce d'adapter l'offre d'insertion aux besoins à chaque renouvellement de PDI en envoyant aux opérateurs un cahier des charges ou une note de cadrage précisant sa commande. Cette démarche est proche de l'appel à projets, procédure qui n'est, à ce stade, que très épisodiquement utilisée – dans l'Allier notamment pour la mise en place d'ateliers d'utilité sociale.

La pluri-annualité n'est pas non plus exclusive d'une adaptation annuelle sur la base de bilans d'étape.

Par exemple, à la faveur de la généralisation du RSA, la Manche a opté pour des PDI pluriannuels votés par la commission permanente, mais comportant une révision annuelle permettant une meilleure lisibilité des priorités. De même, en Isère, la dimension stratégique en matière d'insertion s'inscrit dans des programmes triennaux d'orientations stratégiques (PTOS), dont les PDI annuels constituent des déclinaisons annuelles et opérationnelles.

Pour l'heure toutefois, en présence d'un PDI pluriannuel, le vote annuel des crédits d'insertion ne s'accompagne que trop rarement d'une discussion sur le bilan et l'évolution du PDI.

II - Les limites de la traduction budgétaire des PDI et de leur évaluation

A - Le défaut d'articulation avec le cadre budgétaire et comptable départemental

Les contrôles ont mis en évidence l'absence de lien entre, d'une part, le chiffrage du PDI, que ce soit en volume ou en détail par type d'action, et d'autre part le budget départemental. Aucun PDI ne comporte d'appréciation de son coût prévisionnel ni d'articulation avec le budget départemental.

Par ailleurs, le cadre budgétaire actuel ne facilite pas la traçabilité des dépenses engagées par les départements au titre de l'insertion. En particulier, les dépenses d'insertion sociale (par opposition à l'insertion professionnelle) et de structure sont soit réparties sur un grand nombre de postes, soit globalisées en un chapitre unique, qui plus est différent selon les départements et regroupant également d'autres dépenses.

Il en va de même dans les comptes des départements où les dépenses et recettes d'allocation d'insertion ne sont pas correctement suivies et imputées.

Elles doivent figurer au chapitre globalisé « *RMI-RMA* », codifié 015³⁸, sauf pour les recettes, puisqu'il est prévu de comptabiliser la TIPP affectée au compte 7352 du chapitre 73 « *Impôts et taxes* ». Or, en 2008, une fraction de la TIPP a été attribuée aux départements afin de

³⁸ Instruction comptable M52 (tome II, volume 1, titre 1, chapitre 3).

compenser les transferts prévus par la loi du 13 août 2004³⁹. Faute de pouvoir distinguer les deux fractions de TIPP, qui viennent compenser des charges de nature différente, les informations recueillies sur la base des comptes sont parfois inexactes.

La mise en place du RSA n'a pas été l'occasion de clarifier cette présentation comptable puisque la TIPP est toujours exclue du chapitre 017 RSA⁴⁰. L'instruction comptable, en prévoyant la comptabilisation unique de la TIPP au chapitre 73, ne permet donc pas de distinguer, depuis 2008, la TIPP perçue au titre du RMI ou du RSA, de celle perçue au titre de la loi du 13 août 2004.

De même, au niveau central, le tableau faisant état des versements compensateurs de TIPP entre 2004 et 2008 établi par la DGCL, la DREES et la DGFIP sur le fondement des déclarations des départements, intègre au titre de l'exercice 2008 la totalité de la TIPP versée aux départements⁴¹ soit 219 M€ de plus que les données d'exécution relatives au RMI constatées par ailleurs par la DGFIP⁴². Le même tableau pour les exercices 2004 à 2007 comporte une confusion entre droits constatés et versements déclarés sur cette période : soit l'abondement exceptionnel n'est pas intégré au total de TIPP reçu, soit il est imputé au titre de 2004 ou encore au titre de 2006 (par exemple, pour l'Aisne, la Drôme, la Côte-d'Or, la Meurthe-et-Moselle). En outre, dans ce même tableau, plusieurs écarts sur la période entre droits constatés et versements déclarés ne sont pas explicables.

³⁹ Loi libertés et responsabilités locales dite LRL. Article 38 de la loi de finances pour 2008 du 24 décembre 2007, modifiant le III de l'article 52 de la loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

⁴⁰ Arrêté du 23 décembre 2008 relatif à l'instruction M.52.

⁴¹ A l'exception de 4 départements, c'est la TIPP totale (RMI et LRL) qui figure dans ces tableaux.

⁴² Jaune budgétaire 2010 « Effort de l'Etat en faveur des collectivités territoriales ».

L'annexe 5-4 des comptes départementaux devrait permettre de distinguer la TIPP liée au RMI, puisque cette annexe est destinée à rassembler la totalité des recettes et dépenses liées à l'insertion. En pratique, ce n'est pas le cas. Par exemple, pour l'exercice 2008, seul un tiers des départements a fourni l'ensemble des informations attendues dans cette annexe.

En ce qui concerne les dépenses, il a été difficile - le plus souvent impossible - de reconstituer la chaîne des indus et donc de connaître précisément les montants transférés aux départements et restant à leur charge.

En conséquence, la connaissance des dépenses totales liées à l'insertion comme la perception de la compensation, fondée sur un périmètre de recettes ou de dépenses non pertinent, ne peuvent être que faussées.

La situation n'a bénéficié d'aucune amélioration avec l'instauration du RSA. Il apparaît même que les comptes administratifs 2009 de 24 départements ne retracent aucune dépense au titre du RSA forfaitaire majoré. Ces lacunes ont conduit, lors du calcul de la compensation prévue par la loi du 1^{er} décembre 2008, à attribuer à ces départements des montants de TIPP à titre conservatoire. Il n'a donc pas été possible, en décembre 2010, de connaître les dépenses consacrées par plus d'un quart des départements de métropole au RSA majoré en 2009.

B - Une évaluation à parfaire

Des initiatives innovantes ont été engagées en matière d'évaluation des politiques départementales d'insertion⁴³.

Ainsi, les Yvelines élaborent un bilan annuel des actions mises en œuvre et proposent des fiches actions actualisées pour faire évoluer le dispositif d'insertion. Le Nord a créé un fonds départemental d'innovation afin de soutenir l'évolution des dispositifs et des actions d'insertion en fonction des problématiques d'insertion. Le Rhône dispose d'un système d'évaluation normé, qui permet de conditionner le solde du versement des participations financières aux prestataires à l'atteinte des objectifs assignés.

⁴³ L'évaluation peut être appréhendée sous deux formes : l'évaluation des politiques, qui relève de la responsabilité des départements et fait l'objet du présent chapitre, permet d'assurer un suivi régulier des performances des politiques départementales ; pour ce faire, elle s'appuie sur des évaluations plus ponctuelles des actions et des prestataires des actions d'insertion – qui fait l'objet d'une analyse complémentaire au chapitre relatif à l'offre d'insertion (cf. Chapitre III, III.).

Dans l'ensemble, cependant, l'évaluation, souvent annoncée et volontairement affirmée comme un axe prioritaire des PDI, est peu ou pas mise en œuvre. Les causes des lacunes de l'évaluation, quoique multiples, sont souvent liées à l'absence d'une définition d'objectifs, d'indicateurs, de tableaux de bord et d'autres instruments de pilotage :

- la définition des objectifs et des modalités d'évaluation est encore souvent effectuée par les porteurs de projets, et non par le département lui-même, de sorte que la qualité des prestations et leur adéquation aux besoins dépendent davantage des initiatives des prestataires que de la capacité de contrôle ou des exigences posées par la collectivité ;
- les indicateurs sont souvent imprécis ou trop nombreux ; peu informent sur l'évolution d'une situation ou sur le résultat d'une action, certains ne tenant même pas compte de la finalité de l'action ; ils ne sont pas toujours regroupés en un tableau de bord, soit du fait du manque de ressources ou de compétences techniques, soit du fait d'un système d'information peu performant ;
- Enfin, les recommandations issues de l'évaluation ne sont souvent pas prises en compte, et plus rarement encore mises en œuvre.

III - Les conséquences incertaines du passage au RSA

Le conseil général adopte désormais le PDI⁴⁴ - dont le contenu et la portée sont inchangés - sans avis préalable obligatoire. Pour sa mise en œuvre, il conclut avec les parties intéressées un pacte territorial pour l'insertion (PTI), qui définit les modalités de coordination des actions d'insertion sociale et professionnelle en faveur des bénéficiaires du RSA, et prévoit au besoin des déclinaisons locales dont le président du conseil général définit le nombre et le ressort.

Dès lors, si la concertation et l'association des parties prenantes à la programmation des politiques d'insertion ne sont plus obligatoires, les départements négocient librement un PTI avec les partenaires concourant localement à la déclinaison des politiques d'insertion qu'ils choisissent.

⁴⁴ Le PDI définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins et l'offre d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes.

Cette nouvelle configuration juridique n'apporte pas, en elle-même, de réponse aux limites et aux dysfonctionnements antérieurs dans la mesure où elle n'emporte aucune conséquence, ni sur la structuration et l'analyse des besoins, ni sur l'obligation d'un chiffrage du coût prévisionnel des actions en lien avec le budget départemental dans l'objectif d'anticiper et de maîtriser la dépense. De même, elle n'implique, pas plus qu'auparavant, de conférer un caractère stratégique au PDI : la loi laisse en effet une grande liberté aux conseils généraux pour procéder à l'élaboration de leur contenu de sorte que de simples adaptations aux PDI antérieurs sont possibles et que la reconduction des principales actions d'une année sur l'autre, sans que les départements ne s'impliquent dans l'adaptation de l'offre aux besoins, constitue toujours un risque d'actualité.

Près de deux ans après l'application de la loi, peu de PTI ont été signés. Selon une enquête lancée par la direction générale de la cohésion sociale en décembre 2010, moins de la moitié des départements avaient avancé leurs travaux dans ce domaine : une quarantaine de départements seulement étaient impliqués dans leur élaboration, à des stades variables, 20 étant signés ou en cours de signature et 21 étant en cours d'élaboration.

C'est pourquoi, dans les faits, le passage au RSA pourrait entraîner un recul dans l'application des recommandations de la Cour rappelées *supra*. Seule leur première partie (caractère opérationnel des PDI) s'est traduite en réalité par des avancées significatives, la seconde partie (articulation avec le budget et évaluation) restant encore du domaine du projet ou de l'incantation.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Le caractère opérationnel des PDI, très variable selon les départements, ne traduit pas une dynamique globale d'amélioration de la capacité de pilotage de l'offre d'insertion par les départements.

Ainsi :

- l'efficacité du recensement des besoins, qui a donné lieu à un important travail de concertation, aurait néanmoins pu être renforcée en associant systématiquement les CLI et en privilégiant une élaboration « ascendante » des territoires de solidarité vers le niveau central, les priorités étant alors définies au regard des axes de développement et des actions qui y étaient identifiés ;

- la définition d'objectifs assortis d'indicateurs de moyens et de résultat, reste globalement limitée, même si certains départements ont développé un bon niveau de compétences en matière d'objectivation des performances des actions et des prestataires qui constituent autant de bonnes pratiques qu'il conviendrait d'essaimer.

Par ailleurs, l'articulation de ces PDI avec la nomenclature du budget départemental doit être améliorée afin de rendre compte aisément de la totalité du coût des politiques publiques d'insertion. Elle supposerait au demeurant que le cadre budgétaire et comptable permettant d'appréhender les recettes et les dépenses d'insertion soit mieux conçu et servi ; les organisations financières saupoudrent les crédits dans diverses sous-rubriques budgétaires du chapitre globalisé RMI-RMA, alors qu'elles globalisent les recettes dans un chapitre qui n'y est pas raccordé.

Les PTI, qui viennent s'ajouter aux PDI, doivent donc devenir un outil de pilotage partagé, à défaut d'être contractualisés, par l'ensemble des acteurs de l'insertion.

L'évaluation des futurs programmes territoriaux d'insertion devra être facilitée, afin qu'ils jouent pleinement leur rôle d'orientation et de mise en adéquation de l'offre avec les besoins d'une part, et de planification et d'évaluation des prestataires et des actions d'autre part.

Recommandation n°7 :

Préciser les rôles respectifs des PDI et des PTI :

- faire des PDI des documents retraçant les actions de la politique départementale d'insertion, articulés avec la nomenclature du budget départemental et évaluables;

- faire des PTI, des documents concrétisant la mise en œuvre d'une politique d'insertion territoriale partagée entre le département, l'État et les autres collectivités, et adaptée aux besoins du terrain.

Recommandation n° 8 : assurer la correcte imputation de l'ensemble des recettes et des dépenses liées maintenant au RSA dans les documents financiers départementaux, afin de disposer d'une source fiable de données à la fois au niveau local et au niveau national.

Chapitre V

Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion : un instrument financier à réformer

Comme à chaque transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales, un « droit à compensation » a été défini lors du transfert du RMI aux départements, afin de leur assurer un montant de ressources garanti.

Le calcul du « droit à compensation »

Le montant de ce droit, tel qu'initialement évalué sur la base des dépenses exécutées par l'État au titre du RMI en 2003, année précédant le transfert, s'élevait à 4,941 milliards d'€. Un coût supplémentaire de 824 606 € a été ajouté en 2004 à la suite de la création du revenu minimum d'activité (RMA) et de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation spécifique de solidarité (ASS). Le montant définitif du droit à compensation annuel ou « coût historique » a donc été fixé à 4 941 824 606€.

Chaque département s'est vu attribuer un pourcentage de ce montant national, qui est utilisé, depuis lors, comme une clé de répartition pour le partage de la fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) versée par l'Etat pour couvrir les transferts de compétences.

En fait, comme la Cour l'a décrit dans son rapport public thématique de 2009 sur « La conduite par l'Etat de la décentralisation »⁴⁵, les recettes totales de TIPP ont, à partir de 2004, stagné ou baissé par rapport au niveau atteint en 2003, alors que les dépenses d'allocations augmentaient considérablement, sous le double effet de l'augmentation du nombre d'allocataires et de celle du montant de la prestation RMI de base. Des ajustements complexes et successifs ont alors été apportés au mécanisme de compensation initial dont en 2004, une dotation supplémentaire exceptionnelle de TIPP de 456 752 304 €. C'est dans ce contexte que le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) a été créé en décembre 2005. Cet instrument financier, révisé dès sa création, n'a pas encore trouvé sa pleine efficacité.

I - La création du FMDI

Le FMDI avait à l'origine pour seul objet initial de permettre aux départements de mener à bien des projets innovants pour favoriser les dispositifs les plus ambitieux en matière d'insertion des allocataires du RMI et donc de les soutenir financièrement dans leur effort d'insertion des allocataires ; la création du Fonds était donc dissociée de la question de l'adéquation de l'évolution des dépenses du RMI par rapport à l'évolution générale des ressources des départements.

En fait ce dispositif n'a jamais fonctionné : l'article 14 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2006, tout en portant son montant de 100 à 500 M €, en a profondément modifié sa composition pour l'utiliser en majeure partie à couvrir une partie de la dépense d'allocation restée à la charge des départements. Il a, en effet, été divisé en trois parts :

- la première, à concurrence de 40 %, a pour seul objet la compensation de l'écart entre les dépenses d'allocation d'une part et les recettes de TIPP d'autre part ;
- la deuxième, à hauteur de 30 %, a le double objet de contribuer à cette compensation tout en tenant compte des différences de ressources et de charges liées au RMI selon les départements ;
- la troisième part, pour les 30 % restant, conserve l'esprit qui a présidé à la création du Fonds, puisque proportionnelle au nombre de contrats d'insertion signés, elle répond à une logique incitative.

⁴⁵ RPT octobre 2009 sur le mécanisme de compensation du transfert du RMI : « Des règles spécifiques aux conséquences conflictuelles entraînant des ajustements successifs », pages 34 à 38.

Ainsi, le FMDI contribue-t-il depuis lors à hauteur de 70 % à la compensation des surcoûts de la décentralisation du RMI, puis du RSA et de seulement 30 % à l'effort d'insertion mené par les départements. Comme le montrent les constats effectués sur la période 2004-2008 qui, en l'absence de modifications significatives, continuent à s'appliquer au système actuel, la contribution du FMDI au titre de la première part reste globalement modeste et il est permis de douter de l'efficacité de la troisième part d'incitation à l'insertion, compte tenu de ses modalités de calcul. En revanche, la part dite de péréquation remplit son office et mériterait d'être renforcée.

II - La fonction modeste de compensation du FMDI

D'un point de vue global, entre 2004 et 2008, les départements ont reçu, y compris la dotation exceptionnelle versée en 2006 au titre de 2004, plus de 25 Md€ de TIPP, soit 85,6 % des dépenses d'allocations exposées, diminuées des indus mis en recouvrement. En intégrant les 2 Md€ de FMDI, perçus entre 2005 et 2008 (500 M€ /an) au titre de la compensation d'une partie de l'écart entre les dépenses d'allocation des départements et la TIPP garantie qui leur était due, le taux de couverture global sur la période atteint 92,4 %. Le taux de couverture de cet écart par le FMDI est de 8,33 %.

Ce taux s'est toutefois révélé très différent selon les départements. En effet, si sa contribution a été proportionnelle à l'augmentation des dépenses exposées, le FMDI n'a pu que réduire les écarts de compensation, qui sont restés très importants. Pour les départements de l'échantillon contrôlé, le taux va de 85,1% pour les Yvelines à 97,7 % pour la Haute-Savoie.

Mais aux deux extrémités de la répartition, le taux de couverture global (TIPP et FMDI) a été respectivement de 79,6 % et de 102,5 %, soit un écart de 23 points ; pour 5 départements dont le Jura et la Meuse, le taux de couverture a été inférieur à 85 % ; pour 5 autres, il a été supérieur à 100 % (cf. annexe n° 6). Les occurrences de ce phénomène de « surcompensation » ont augmenté en fin de période : si deux départements étaient dans ce cas en 2005 et aucun en 2006, ils étaient cinq en 2007 et onze en 2008. Cette situation s'explique à la fois par la structure du FMDI et l'existence de sa troisième part – qui ne dépend pas des dépenses d'allocations réalisées – mais aussi par l'impossibilité de modifier le droit à compensation et donc le montant minimal de TIPP versé.

Pour répondre à ce phénomène, un mécanisme d'écrêtement a été institué par la loi de finances initiale pour 2010. Désormais, lorsqu'un écart positif entre versements prévus et dépenses exposées est constaté, le montant correspondant à cet écart est prélevé sur la dotation FMDI dans la limite du montant de cette dotation. Le total des écrêtements est redistribué entre les départements pour lesquels l'écart est négatif au prorata du rapport entre cet écart et la somme des écarts négatifs pour l'ensemble des départements.

Ce mécanisme constitue un progrès, mais il ne permet que de diminuer, pas d'éliminer les cas de surcompensation, l'écrêtement devant rester dans la limite du montant de la dotation du FMDI. Pour les supprimer, c'est le droit à compensation qu'il faudrait pouvoir corriger, ce qui est impossible à droit constant.

III - Les limites de la fonction d'incitation du FMDI

Au titre de la troisième part du FMDI, qui vise à inciter les départements à développer l'insertion des bénéficiaires, les crédits sont répartis entre les départements proportionnellement au rapport entre le nombre total des contrats d'avenir, des contrats d'insertion - revenu minimum d'activité et des primes d'intéressement.

Or la valeur « incitative » de cette troisième part n'est pas avérée, tant pour les départements que pour les bénéficiaires.

D'une part, la baisse du nombre de contrats et de mesures d'insertion en 2008 semble traduire une perte d'attractivité, sinon une désaffectation des départements pour le dispositif au regard de leur coût résiduel sur les finances publiques locales.

D'autre part, l'indicateur retenu pour calculer cette troisième part est un indicateur d'activité et non de résultat, qui ne permet de mesurer que *l'effort* d'insertion, et non le retour à l'emploi ou l'insertion sociale des bénéficiaires. En pratique, sur la période 2005-2008, l'évolution du nombre d'allocataires n'est pas corrélée à l'effort d'insertion mesuré en nombre de contrats. Ainsi, pour 4 départements dont l'effort a été inférieur à 10 % sur la période, le nombre d'allocataires a baissé, tandis que pour 10 départements dont l'effort a été supérieur à 15 %, le nombre d'allocataires a augmenté. En outre, plusieurs départements présentant un effort inférieur à la moyenne nationale ont vu leur nombre d'allocataires baisser de plus de 15 %.

Il apparaît donc que l'indicateur retenu pour attribuer la troisième part du FMDI n'est pas satisfaisant, puisqu'il ne donne pas d'information fiable et cohérente sur l'insertion effective des allocataires.

A l'occasion du projet de loi de finances pour 2012, le gouvernement a prévu de mettre en place de nouveaux critères, fondés sur les travaux menés par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la DREES et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) afin de mesurer le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA socle selon qu'ils ont retrouvé ou non une activité dans le cadre d'un contrat aidé.

Pour l'heure, en l'absence d'indicateurs robustes et pertinents, l'attribution de cette troisième part n'est pas en mesure de répondre à l'objectif qui lui a été fixé.

IV - Un effet péréquateur du FMDI insuffisant

La deuxième part du FMDI a pour objet de corriger, en partie, les inégalités de charges entre départements en prenant en compte le nombre d'allocataires et le potentiel financier par habitant de chacun d'entre eux.

Si cette deuxième part du FMDI répond parfaitement bien à son objectif de péréquation, elle fait intervenir des montants insuffisants pour corriger des inégalités qui ne cessent de croître entre les départements.

Cette deuxième part a incontestablement eu un effet de péréquation pour la période 2005-2008 : trois départements (Nord, Seine-Saint-Denis et Pas-de-Calais), qui ont conjugué un faible potentiel financier par habitant à un nombre élevé d'allocataires par habitant, ont reçu près du quart de cette deuxième part, tandis qu'à l'autre extrémité, 70 départements en ont reçu eux-mêmes un autre quart. Toutefois, en valeur absolue, l'effet de péréquation est resté limité puisque la deuxième part a représenté moins d'un tiers du FMDI total, soit 2,5 % des dépenses exposées par les départements.

Rien ne devrait s'opposer *a priori* à ce qu'une plus grande part du FMDI soit répartie en tenant compte des deux critères du poids relatif du nombre d'allocataires et du potentiel financier disponible retenus pour le calcul de l'actuelle deuxième part ; la totalité du FMDI pourrait même être attribuée sur ces bases, s'il n'était pas mis en place un indicateur de résultat pour l'attribution de la troisième part dite d'incitation. Si le montant du droit à compensation ne peut varier, en raison de pratiques désormais consacrées par la Constitution, ce n'est pas le cas d'une dotation complémentaire comme le FMDI. Pourtant, si à l'occasion de

l'entrée en vigueur du RSA, plusieurs réflexions sur l'avenir du FMDI ont été conduites, il ne semble pas avoir été envisagé de renforcer son effet de péréquation.

Or, le poids des dépenses d'aide sociale (personnes âgées, aide sociale à l'enfance, personnes handicapées, RMI) dans le total des dépenses réelles de fonctionnement des départements est fortement différencié. Dans l'échantillon ayant fait l'objet de l'enquête commune, deux départements, le Nord et La Réunion, consacrent environ les trois quarts de leurs dépenses réelles de fonctionnement aux politiques d'aide sociale. Dans ces deux départements, de même qu'en Seine-Saint-Denis, la part des dépenses d'insertion dans les dépenses totales d'aide sociale est prépondérante.

Ainsi que l'avait déjà constaté la Cour dans son rapport sur la conduite de la décentralisation, les différences de richesse relative, conjuguées aux évolutions contrastées des caractéristiques démographiques, économiques et sociales, placent les départements dans des situations très inégales au regard de l'évolution de leur reste à charge, compte tenu des modalités trop rigides de calcul des compensations. La nécessité de renforcer la péréquation, tant horizontale que verticale, a été confirmée par plusieurs rapports récents et reconnue par le Premier ministre. Dans ce contexte, l'utilisation à des fins de péréquation d'une plus grande part du FMDI semblerait opportune.

Une simulation réalisée en appliquant les règles de répartition de la deuxième part actuelle à l'ensemble du fonds pour l'année 2008 a montré que le dispositif serait plus équitable : une extension de la péréquation réduirait les écarts de compensation et le reste à charge pesant sur les départements les plus exposés à une hausse du nombre d'allocataires.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Le dispositif du FMDI reste perfectible.

Les critères de répartition du FMDI font une place trop modeste à la péréquation, qui permettrait pourtant de mieux tenir compte du poids relatif des charges liées à l'insertion et aux dépenses sociales selon les départements.

La troisième part du fonds, censée soutenir l'innovation en matière d'insertion, repose sur un indicateur de moyens qui ne mesure pas la réalité de l'insertion des allocataires.

En outre, le FMDI a renforcé les cas de « surcompensation », certains départements recevant, certaines années, plus qu'ils n'avaient dépensé au titre des allocations versées aux opérateurs. Les mesures prises à compter de 2010 corrigent certains de ces défauts. Le mécanisme d'écrêtement de l'assiette des dépenses, s'il ne supprime pas tous les cas de surcompensation, les limite fortement.

En revanche, les critères de répartition des différentes parts mériteraient d'être revus, dans l'objectif d'accorder une place plus importante à la péréquation.

Recommandation n° 9 : établir un indicateur de résultat pour l'attribution de la troisième part du fonds départemental de mobilisation pour l'insertion, de façon à conditionner les dotations du FMDI à ce titre à l'insertion effective des bénéficiaires.

Recommandation n° 10 : fusionner les deux premières parts du FMDI pour en faire un instrument essentiellement de péréquation.

Conclusion générale

Depuis l'instauration du revenu minimum d'insertion et sous l'impulsion des départements dont c'est la compétence, une grande diversité de personnes physiques et morales se sont engagées pour accompagner les bénéficiaires du RMI et faciliter leur insertion professionnelle (associations, service public de l'emploi, entreprises intermédiaires, collectivités territoriales, agents des départements).

Malgré l'engagement réel de tous, le bilan reste souvent décevant, et cela notamment parce que les départements ne se sont pas mis en état de mesurer l'impact des actions en terme d'insertion professionnelle. Cette absence de mesure, tant au niveau de chacun des départements que pour l'ensemble du territoire, ne permet pas d'identifier les pratiques les plus efficaces et donc de les promouvoir. Surtout, elle semble accréditer l'idée que, pour une part importante des bénéficiaires, l'insertion est impossible.

En outre, la mise en place des référents reste perfectible, soit parce qu'ils sont souvent encore trop peu nombreux ou trop spécialisés pour constituer l'interlocuteur privilégié qui peut accompagner l'insertion. Le contrat d'insertion n'est pas encore suffisamment flexible ni perçu comme le cahier des charges de cette insertion.

On aurait pu espérer qu'après la décentralisation du versement de l'allocation du RMI, cette situation se modifie, une activation des dépenses d'insertion se traduisant alors directement pour les départements en termes d'économie d'allocations versées.

La présente enquête montre malheureusement que les constats faits lors des précédentes investigations de la Cour sont toujours d'actualité, même si certaines évolutions peuvent aussi être constatées.

Pourtant des progrès sont possibles, comme le montrent les bonnes pratiques mises en évidence par cette enquête et qui mériteraient d'être plus largement diffusées et suivies. Cependant aucun département ne peut être érigé en exemple, même si certains d'entre eux ont adopté des procédures efficaces, faute de mesurer l'impact global sur l'insertion des procédures que chaque département a développées sur son territoire.

Le cercle vertueux de l'insertion sociale et professionnelle permettant de reprendre une activité et de diminuer significativement le nombre des travailleurs pauvres ou des personnes durablement sans emploi, donc de faire décroître le montant des allocations versées, n'a ainsi pas pu fonctionner. Or cette logique de dispositif « d'investissement

humain » qui s'autofinance lui-même par les économies qu'il permet de réaliser sur le versement d'allocations reste au cœur du RSA ; sans un changement fondamental dans les politiques et les comportements, cette dynamique ne sera pas véritablement engagée.

En outre, la loi de généralisation du RSA a confié aux organismes chargés du service de l'emploi l'insertion des bénéficiaires les plus proches de l'emploi. Cette disposition pourrait conduire les organismes chargés de l'insertion sociale à limiter leur engagement en estimant que ces bénéficiaires ne relèvent plus de leur responsabilité. Or, les logiques d'action – ou les moyens – de Pôle emploi et des organismes associés ne leur permettront pas toujours de prendre effectivement en charge les personnes concernées. La notion de proximité de l'emploi étant susceptible d'interprétations diverses, il existe un risque réel qu'apparaisse une catégorie de bénéficiaires à la fois suffisamment proches de l'emploi pour ne plus être pris en charge par la filière sociale et trop éloignés de l'emploi pour faire l'objet d'un suivi efficace par les organismes chargés de l'emploi.

Récapitulation des recommandations

Recommandation n° 1 : respecter l'obligation légale de contractualisation entre le référent et le bénéficiaire, en permettant une plus grande souplesse d'adaptation en fonction de l'évolution des besoins de ce dernier ;

Recommandation n° 2 : structurer l'offre de référents et donner aux référents les moyens de réaliser un accompagnement efficace ;

Recommandation n° 3 : mettre en place un dispositif d'évaluation départemental sur la base de critères homogènes au plan national permettant de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces ;

Recommandation n°4 : généraliser les études de cohortes départementales et organiser un suivi de ces cohortes au niveau national ;

Recommandation n° 5 : faire mieux coïncider l'offre d'insertion avec les besoins réels des intéressés, notamment en utilisant davantage la procédure d'appel à projets ;

Recommandation n°6 : rendre systématique l'évaluation des résultats et sa prise en compte lors du renouvellement du conventionnement ;

Recommandation n°7 :

Préciser les rôles respectifs des PDI et des PTI :

- faire des PDI des documents retraçant les actions de la politique départementale d'insertion, articulés avec la nomenclature du budget départemental et évaluables;
- faire des PTI, des documents concrétisant la mise en œuvre d'une politique d'insertion territoriale partagée entre le département, l'Etat et les autres collectivités, et adaptée aux besoins du terrain ;

Recommandation n° 8 : assurer la correcte imputation de l'ensemble des recettes et des dépenses liées maintenant au RSA dans les documents financiers départementaux, afin de disposer d'une source fiable de données à la fois au niveau local et au niveau national ;

Recommandation n° 9 : établir un indicateur de résultat pour l'attribution de la troisième part du fonds départemental de mobilisation pour l'insertion, de façon à conditionner les dotations du FMDI à ce titre à l'insertion effective des bénéficiaires ;

Recommandation n° 10 : fusionner les deux premières parts du FMDI pour en faire un instrument essentiellement de péréquation.

ANNEXES

ANNEXE N° 1**Glossaire**

ADI : agence départementale d'insertion (départements d'outre-mer)
API : allocation de parent isolé
CAF : caisse d'allocations familiales
CASF : code de l'action sociale et des familles
CCAS : comité communal d'action sociale
CDI : conseil départemental d'insertion
CER : contrat d'engagement réciproque
CG : conseil général
CLI : commission locale d'insertion
DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères sociaux
FMDI : Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
MDE : maison de l'emploi
MSA : mutualité sociale agricole
PDI : programme départemental d'insertion, traduit en programmes locaux d'insertion (PLI)
PLIE : plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi
PPAE : programme personnalisé d'accès à l'emploi de Pôle emploi
PPE : prime pour l'emploi
PRE : prime de retour à l'emploi
PTI : pacte territorial d'insertion
QPC : question prioritaire de constitutionnalité
RMA : revenu minimum d'activité
RMI : revenu minimum d'insertion
RSA : revenu de solidarité active
TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers

ANNEXE N° 2
Départements contrôlés

Chambres régionales des comptes participantes	Départements
Auvergne	Allier
Basse-Normandie	Manche
Bourgogne	Côte-d'Or
Centre	Cher
Franche-Comté	Jura
Ile-de-France	Essonne Seine-Saint-Denis Yvelines
Limousin	Corrèze
Nord-Pas-de-Calais	Nord
Pays de la Loire	Loire-Atlantique Mayenne
Picardie	Aisne
Poitou-Charentes	Charente Deux-Sèvres
Rhône-Alpes	Drôme Haute-Savoie Isère Rhône
Réunion	La Réunion
Chambres régionales des comptes associées	Départements
Centre	Indre
Lorraine	Meurthe-et-Moselle Meuse
Languedoc-Roussillon	Pyrénées-Orientales

ANNEXE N° 3 : Principales différences RMI-RSA

	RMI décentralisé	RSA généralisé
Responsabilités	Etat : API (allocation +insertion + intéressement) CG : RMI (allocation +insertion + intéressement)	Etat : RSA « activité » (ex-intéressement) CG : « RSA socle »= RMI + API
Allocation	Différentielle, diminuée de la totalité du revenu du 4 ^{ème} au 12 ^{ème} mois (+ de 78 heures), hors primes mensuelles et PRE	Différentielle, diminuée de 38 % du revenu.
Politique d'insertion du conseil général (CG)	Programme départemental d'insertion (PDI) fondé sur les diagnostics territoriaux réalisés par les commissions locales d'insertion (CLI) et traduit en programmes locaux d'insertion (PLI) Partenariat non organisé avec les divers organismes concourant à l'insertion	Le PDI demeure, mais la loi laisse au président du CG une liberté certaine pour procéder à l'élaboration de son contenu, et lui permet de conclure un pacte territorial d'insertion (PTI) par lequel il choisit ses partenaires et les modalités de leur collaboration
Droits et devoirs des bénéficiaires	Obligations de principe	Obligation de rechercher un emploi si les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire et des revenus d'activité inférieurs à 500 €
Instruction de la demande	Confiée par la loi aux services du CG, aux comités communaux d'action sociale (CCAS), à des organismes et associations agréés, aux caisses d'allocations familiales (CAF) en cas de délégation conventionnelle.	Liberté de choix de l'usager quant au lieu où il souhaite déposer et faire instruire sa demande
Accompagnement	Contrat d'insertion Référént prévu mais non obligatoire	Droit à un accompagnement individualisé : programme personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) de Pôle emploi ou contrat d'engagement réciproque (CER) avec le département (accompagnement social ou professionnel) Référént unique obligatoire Equipe pluridisciplinaire si non réorientation vers l'emploi après 6 à 12 mois

ANNEXE N° 4
Taux de contractualisation

	2004	2005	2006	2007	2008
Aisne	44 %	82 %	83 %	77 %	75 %
Allier	85 %	89 %	90 %	90 %	93 %
Cher	30 %	27 %	nc	36 %	33 %
Drôme	nc	73 %	79 %	88 %	87 %
Essonne	34 %	29%	34 %	37 %	38%
Haute Savoie	56 %	nc	61 %	68 %	7 %
Indre	57 %	45 %	52 %	53 %	nc
Isère	38 %	43 %	43 %	49 %	50 %
Jura (1)	98 %	100 %	97 %	93 %	nc
Loire-Atlantique	67 %	69 %	80 %	82 %	67 %
Manche	nc	54 %	65 %	66 %	69 %
Mayenne	63 %	75 %	58 %	52 %	57 %
Meurthe-et-Moselle	41 %	42 %	49 %	45 %	nc
Meuse	37 %	29 %	32 %	48 %	nc
Nord	nc	45 %	51 %	56 %	56 %
Pyrénées Orientales	46 %	43 %	49 %	53 %	nc
Réunion (2)	68 %	59 %	55 %	44 %	37 %
Rhône	45 %	58 %	69 %	76 %	74 %
Deux Sèvres	47 %	47 %	39 %	36 %	37 %
Seine-Saint-Denis	nd	26 %	31 %	35 %	49 %
Yvelines	nd	43 %	57 %	61 %	54 %

(1) Contrats signés après 12 mois / nouveaux allocataires

(2) nombre de contrats signés / nombre d'allocataires payés

ANNEXE N° 5
Suspensions sanctions

	2004	2005	2006	2007	2008
Cher	nc	10	35	55	61
Drôme	525	1 132	1 311	1 737	1 456
Isère	886	763	1 235	1 756	1 577
Jura	0	0	0	0	0
Loire-Atlantique	nc	112	81	164	245
Manche	nc	113	242	261	262
Mayenne	56	95	123	135	99
Meurthe-et-Moselle	114	149	217	248	nc
Nord	nc	nc	nc	390	502
Rhône	153	1 277	1 618	1 589	1 468
Seine-Saint-Denis	0	0	0	45	35
Yvelines	nc	1 000	989	878	477

ANNEXE N° 6

**Taux de compensation du transfert de la charge des
dépenses d'allocation RMI et RMA pour les années 2004-
2008**

Départements	Taux de couverture I *	Taux de couverture II **
01 - Ain	91,3%	87,7%
02 - Aisne	88,3%	85,1%
03 - Allier	90,7%	87,2%
04 - Alpes-Hte-Provence	96,4%	94,2%
05 - Hautes-Alpes	90,2%	86,6%
06 - Alpes-Maritimes	100,3%	97,7%
07 - Ardèche	92,0%	89,4%
08 - Ardennes	90,6%	86,9%
09 - Ariège	92,1%	89,7%
10 - Aube	90,6%	87,4%
11 - Aude	91,9%	88,3%
12 - Aveyron	92,9%	88,8%
13 - Bouches-du-Rhône	102,0%	98,7%
14 - Calvados	96,1%	92,7%
15 - Cantal	90,6%	87,5%
16 - Charente	96,1%	94,7%
17 - Charente-Maritime	95,4%	92,7%
18 - Cher	89,1%	84,7%
19 - Corrèze	97,6%	93,9%
2A - Corse-du-Sud	103,3%	101,5%
2B - Haute-Corse	102,9%	101,1%
21 - Côte-d'Or	90,1%	86,6%
22 - Côtes-d'Armor	95,3%	91,8%
23 - Creuse	90,7%	87,5%
24 - Dordogne	98,0%	95,6%
25 - Doubs	86,5%	83,3%
26 - Drôme	91,8%	89,7%

27 - Eure	89,0%	86,2%
28 - Eure-et-Loir	87,4%	83,8%
29 - Finistère	88,7%	85,1%
30 - Gard	95,6%	92,5%
31 - Haute-Garonne	100,6%	98,7%
32 - Gers	91,2%	88,3%
33 - Gironde	92,4%	89,5%
34 - Hérault	95,2%	93,1%
35 - Ille-et-Vilaine	90,8%	88,4%
36 - Indre	92,2%	89,0%
37 - Indre-et-Loire	97,1%	93,8%
38 - Isère	89,3%	86,9%
39 - Jura	84,5%	80,2%
40 - Landes	92,5%	90,9%
41 - Loir-et-Cher	88,5%	83,8%
42 - Loire	93,9%	91,3%
43 - Haute-Loire	88,9%	85,9%
44 - Loire-Atlantique	93,5%	90,1%
45 - Loiret	87,0%	81,8%
46 - Lot	93,3%	91,7%
47 - Lot-et-Garonne	95,4%	91,5%
48 - Lozère	90,5%	87,6%
49 - Maine-et-Loire	90,3%	85,9%
50 - Manche	90,6%	88,2%
51 - Marne	97,1%	94,9%
52 - Haute Marne	89,4%	84,9%
53 - Mayenne	91,4%	87,5%
54 - Meurthe-et-Moselle	90,6%	87,6%
55 - Meuse	84,7%	80,9%
56 - Morbihan	91,1%	87,9%
57 - Moselle	85,1%	81,0%
58 - Nièvre	88,9%	85,2%
59 - Nord	89,8%	86,2%
60 - Oise	88,5%	85,2%

61 - Orne	89,5%	86,4%
62 - Pas-de-Calais	90,7%	87,0%
63 - Puy-de-Dôme	92,3%	89,7%
64 - Pyrénées-Atlantiques	95,7%	93,4%
65 - Hautes-Pyrénées	93,3%	90,5%
66 - Pyrénées-Orientales	94,2%	90,8%
67 - Bas-Rhin	86,3%	83,1%
68 - Haut-Rhin	79,6%	75,6%
69 - Rhône	94,0%	90,5%
70 - Haute-Saône	87,4%	84,4%
71 - Saône-et-Loire	89,3%	85,3%
72 - Sarthe	91,1%	87,2%
73 - Savoie	97,0%	94,4%
74 - Haute-Savoie	97,7%	95,2%
75 - Paris	91,9%	90,0%
76 - Seine-Maritime	94,2%	91,7%
77 - Seine-et-Marne	85,6%	81,3%
78 - Yvelines	85,1%	82,3%
79 - Deux-Sèvres	96,9%	94,2%
80 - Somme	92,4%	89,4%
81 - Tarn	93,7%	90,7%
82 - Tarn-et-Garonne	92,6%	89,0%
83 - Var	98,5%	96,1%
84 - Vaucluse	95,1%	92,2%
85 - Vendée	91,5%	86,6%
86 - Vienne	90,3%	87,5%
87 - Haute-Vienne	90,6%	86,8%
88 - Vosges	82,4%	78,6%
89 - Yonne	89,5%	85,7%
90 - Territoire de Belfort	80,8%	75,7%
91 - Essonne	91,6%	88,1%
92 - Hauts-de-Seine	89,5%	87,3%
93 - Seine-Saint-Denis	89,9%	86,5%
94 - Val-de-Marne	87,0%	84,5%

95 - Val-d'Oise	85,4%	82,4%
971 Guadeloupe	92,9%	91,3%
972 Martinique	96,1%	94,1%
973 Guyane	88,6%	86,8%
974 La Réunion	93,9%	91,4%
Total France	92,4%	89,5%

* taux I : après versement de la tranche 2009 du FMDI compensant 2008 et dans l'hypothèse d'un recouvrement intégral des indus.

** taux II : en ne prenant en compte que les montants effectivement perçus fin 2008 et dans l'hypothèse où aucun indu constaté sur les dépenses d'allocation n'a fait l'objet de recouvrement.

Source : Cour des comptes - données DGCL – DREES – DGFIP - comptes administratifs – Pour les départements de l'échantillon (en grisé), vérifications de cohérence entre les sources sur la base des rapports des CRC.

L'écart entre les deux valeurs de la fourchette va de 5,13 points (Loiret) à 1,47 point (Charente). Un écart élevé peut s'expliquer de deux façons : en comparaison avec les autres départements, une plus forte part du FMDI dans les recettes totales de compensation ; un taux d'indu déclaré plus important.

**REPONSES
DES ADMINISTRATIONS,
COLLECTIVITES
ET ORGANISMES CONCERNÉS**

Sommaire

Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	81
Ministre des solidarités et de la cohésion sociale	83
Ministre chargé des collectivités territoriales	88
Président de l'association des départements de France	98
Président du comité national d'évaluation du RSA	106
Président du conseil général de l'Allier	113
Ancien président du conseil général de l'allier	114
Président du conseil général de la Côte d'Or	115
Ancien président du conseil général de la Côte d'Or	116
Président du conseil général du Jura	117
Ancien président du conseil général du Jura	118
Président du conseil général de l'Essonne et Ancien président du conseil général de l'Essonne	119
Président du conseil général de la Seine-Saint-Denis	121
Ancien président du conseil général de la Seine-Saint-Denis	124
Ancien président du conseil général des Yvelines	125
Présidente du conseil général des Pyrénées-Orientales	126
Président du conseil général de la Meurthe-Et-Moselle	127
Président du conseil général de la Meuse	130
Ancien président du conseil général de la Meuse	132
Ancien président du conseil général du Nord	133
Président du conseil général de la Manche	134
Président du conseil général de la Loire-Atlantique	136
Président du conseil général des Deux-Sèvres	137
Présidente du conseil général de La Réunion	139
Président du conseil général de la Drôme	140

Ancien président du conseil général de la Drôme	142
Président du conseil général de la Haute-Savoie	143
Ancien président du conseil général de la Haute-Savoie	144
Président du conseil général de l'Isère	145

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA REFORME DE L'ETAT**

Par courrier cité en référence, vous avez communiqué à mon prédécesseur le rapport public thématique intitulé « du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques » que la Cour propose de publier prochainement. J'ai pris connaissance avec intérêt de l'analyse de la Cour qui, si elle reconnaît un engagement réel de tous les acteurs et organismes en charge de l'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), estime néanmoins que les résultats ne sont pas à la hauteur de ce qui était attendu de la mise en place du RSA. Le constat et les recommandations de la Cour appellent de ma part les observations suivantes.

La Cour porte un regard critique sur la réalité de la contractualisation, entre le bénéficiaire et son référent, qui est décrite comme trop rigide au regard de l'instabilité des parcours de la majorité des bénéficiaires du RSA ; les départements ne se sont pas saisis de toutes les marges de manœuvre dont ils disposent en matière d'accompagnement. Par ailleurs la Cour pointe la grande disparité qui existe dans le traitement des bénéficiaires, l'application des contrats d'insertion et le suivi des bénéficiaires au sein des différents départements. Sur l'ensemble de ces points, je partage les remarques de la Cour ainsi que sa recommandation de respect de l'obligation légale de contractualisation entre le référent et le bénéficiaire en permettant une plus grande souplesse d'adaptation.

La Cour regrette que le suivi des sorties du dispositif des bénéficiaires ne soit pas plus systématique et comparable entre départements ; à ce sujet, la Cour regrette notamment que ces derniers méconnaissent les causes de sortie des bénéficiaires. Je regrette effectivement l'absence d'un suivi fin et homogène du devenir des bénéficiaires qui rend impossible l'évaluation de l'efficacité du dispositif départemental global et l'identification des parcours les plus adaptés et des actions les plus efficaces à proposer aux bénéficiaires. Je m'associe à la Cour lorsque celle-ci recommande une harmonisation des dispositifs de suivi et de mesure d'actions d'accompagnement afin d'assurer des comparaisons entre départements et ainsi d'améliorer l'efficacité du RSA dans son volet insertion. S'agissant particulièrement des actions confiées à des prestataires extérieurs, la Cour pointe là encore une insuffisance d'évaluation de résultats qui empêche d'améliorer le contenu de l'offre proposée et de responsabiliser les organismes en termes d'objectif et de résultat. Sur ce dernier sujet, je rejoins le constat de la Cour et partage

ses recommandations de faire mieux coïncider l'offre d'insertion avec le besoin réel des intéressés ainsi que de développer le lien entre évaluation des résultats obtenus par les organismes et renouvellement de leur conventionnement.

Comme l'indique la Cour au sujet des programmes départementaux d'insertion (PDI), une consultation et des échanges plus réguliers avec les commissions locales d'insertion (CLI) permettraient un recensement plus exhaustif des besoins réels et une orientation des priorités alors plus conforme à ces derniers. En outre, la Cour préconise une articulation renforcée des PDI avec la nomenclature du budget départemental afin de mieux appréhender la réalité de la dépense de la politique d'insertion consacrée par le département. A ce titre, je rejoins la Cour lorsqu'elle recommande vivement la correcte imputation de l'ensemble des recettes et des dépenses liées au RSA dans les documents financiers départementaux.

Vos recommandations relatives au Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) alimenteront utilement la réflexion permettant l'évolution du fonctionnement de ce fonds à court ou moyen terme. Le renforcement de la part « péréquation » du FMDI constitue d'ores et déjà l'une des pistes de réforme de ce dispositif. De même, la révision des critères de distribution de la part « insertion » du FMDI, dans l'hypothèse où celle-ci serait maintenue, afin que ceux-ci soient mieux à même de mesurer l'efficacité des politiques d'insertion menées par les départements est déjà à l'étude. Toutefois, une telle réforme des modalités de répartition du FMDI doit être précédée d'une concertation avec les représentants des conseils généraux dans le cadre de la Commission consultative d'évaluation des charges. Cette concertation n'ayant pu être menée à ce stade, un débat à ce sujet pourra être tenu dans le cadre des réunions de la commission qui se tiendront en septembre prochain.

**REPONSE DU MINISTRE DES SOLIDARITES ET DE
LA COHESION SOCIALE**

Je partage un certain nombre des constats dressés par la Cour s'agissant, notamment, des limites de la politique d'insertion des départements sous l'empire du RMI tout en rappelant que le rSa comme le RMI est une prestation décentralisée, placée sous la responsabilité des présidents de Conseils généraux.

Je souhaite toutefois, vous apporter les précisions et compléments suivants.

Chapitre I^{er} « une priorité de l'accompagnement : la mise en œuvre assouplie et renforcée du contrat d'insertion ».

Le constat relatif à la nécessité de « ménager une transition plus progressive » aux personnes connaissant des difficultés d'insertion professionnelle et qui ne relèvent pas pour autant de l'accompagnement social est partagé. A cet égard, je souligne que dans le cadre du plan de simplification du rSa de juillet 2010, une mesure vise à expérimenter avec Pôle emploi et des Conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social. En outre, le dernier groupe de travail de la commission opérationnelle du rSa, réuni le 14 juin dernier, a été consacré aux conditions d'application du seuil des droits et devoirs. Cette réunion a permis de solliciter les treize départements participants pour recueillir des données précises sur les actions d'insertion mises en place et sur le suivi chiffré qu'ils en font. Ces données permettront ainsi de disposer, sur ce thème, d'informations qui ne font l'objet, pour des raisons de droit et de faits, ni de remontée nationale ni d'aucune étude actuellement.

Par ailleurs, je tiens à préciser que, dans plusieurs départements, la liaison emploi/social s'effectue déjà par l'intermédiaire du correspondant qui doit désigner le Conseil général pour soutenir l'action des référents.

A cet égard, la préconisation n° 2 relative à « l'offre de référents et aux moyens pour réaliser un accompagnement efficace », renvoie désormais aux parcours d'accompagnement définis par le Conseil général dans la convention d'orientation prévue par la loi. Les parcours devraient être ainsi mieux adaptés aux situations des bénéficiaires. Toutefois, l'efficacité de l'accompagnement repose aussi sur la nature et la qualité des actions d'insertion proposées aux bénéficiaires : dynamisation, remobilisation, définition de projet, stratégie de recherche

d'emploi... J'ajoute que les départements sont en attente d'un retour d'impact sur les accompagnements réalisés par Pôle Emploi notamment sur les types d'actions proposés : prestations, mesures pour l'emploi et nature des reprises d'emploi...

Chapitre II « L'absence de mesure des résultats de l'insertion ».

S'agissant de l'information « lacunaire » des sorties du RMI et du rSa, ce constat rejoint plus globalement une difficulté partagée par d'autres acteurs de politiques publiques, qu'il s'agisse des personnes qui ne sont plus inscrites à Pôle emploi ou qui sortent de centres d'hébergement d'urgence par exemple. Il est difficile, en effet, de connaître le devenir de ces personnes qui ne signalent pas nécessairement à leur référent pour quel motif elles sortent du dispositif. En outre, cela supposerait que ces référents puissent intervenir au-delà de leur mission d'accompagnement actuelle, par exemple en suivant les bénéficiaires du rSa ayant retrouvé un emploi.

Au regard de la rareté des études de cohortes pratiquée par les Conseils généraux, je partage l'analyse de la Cour sur l'intérêt d'une telle méthode d'évaluation. Toutefois, il serait opportun qu'un suivi de cohorte soit organisé au niveau national.

Le comité de pilotage des échanges d'information, instance également mise en place dans le cadre du plan de simplification du rSa, s'est engagé à améliorer le suivi statistique au regard des difficultés des départements et du manque de visibilité sur le devenir des bénéficiaires. Des travaux informatiques sont en cours de développement pour identifier les différents mouvements.

S'agissant de la recommandation n°4 en lien avec la recommandation n°3 visant à mettre en place un dispositif départemental permettant l'évaluation des politiques d'insertion sur la base de critères nationaux homogènes, il pourrait être précisé que, du fait de la décentralisation des politiques d'insertion, cette recommandation ne pourrait être mise en œuvre que dans le cadre d'une concertation avec les départements. Un texte réglementaire pourrait être nécessaire pour préciser le cadre et les modalités de cette évaluation.

Chapitre III « Une offre d'insertion pas toujours adaptée aux besoins ».

La Cour souligne qu'une « clarification des règles de mise en concurrence » semble nécessaire, notamment dans les cas où les départements disposent d'une structure d'insertion attitrée, ou de référence, dont l'activité est, dans la plupart des cas, assimilable à une prestation de service ou à une délégation de service public sans que

celles-ci fassent l'objet d'une mise en concurrence. Je souligne que la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie a exposé, dans un courrier du 19 mars 2009 en réponse à une note du 30 janvier 2009 adressée par l'UNCCAS, les différents aspects à prendre en compte, dans les délégations de mise en œuvre du dispositif RMA, pour décider d'un financement par subvention ou dans le cadre d'un marché public. Toutefois, il semble que des interprétations diverses de mise en œuvre soient faites par les services des départements.

Chapitre IV « Favoriser le développement des politiques d'insertion ».

En premier lieu, s'agissant du constat relatif à la difficulté de retracer les dépenses afférentes au rSa socle majoré dans les comptes administratifs des départements, je souligne qu'une mission commune IGF-IGA-IGAS a été mandatée et a rendu son rapport en avril 2011 pointant une utilisation aléatoire du compte 65 172 relatif au rSa majoré dans la nomenclature M 52.

En second lieu, s'agissant des observations de la Cour relatives aux PTI, selon des enquêtes menées par la DGCS fin 2010, une quarantaine de PTI avaient été signés. Afin d'inciter les départements à élaborer les PTI et partager les bonnes pratiques, une journée nationale consacrée à ce thème a réuni le 25 janvier 2011 plus de 400 participants, dont 140 représentants de Conseils généraux. En outre, j'ai demandé aux Préfets de département dans lesquels les travaux d'élaboration des PTI n'avaient pas encore abouti ou n'auraient pas commencé de proposer les services de l'Etat au Président du Conseil général pour engager la dynamique.

En ce qui concerne la recommandation n° 7, je partage la position de la Cour visant à clarifier les rôles respectifs du PDI et du PTI. Je souhaite que le PTI formalise une politique d'insertion territoriale partagée, adaptée aux besoins et évaluée. Le PTI dont la responsabilité incombe au Président du Conseil général doit s'articuler avec les actions financées par le Conseil général dans son PDI, celles de l'Etat et celles d'autres collectivités. Par ailleurs, je souhaite que le PTI retrace clairement l'action de l'Etat en direction des bénéficiaires du rSa dans le cadre de la politique territoriale définie.

Enfin, je souhaite évoquer un point particulier qui mériterait de faire l'objet d'un développement dans le rapport, à savoir l'introduction, dans le dispositif rSa et à la différence de celui du RMI, des bénéficiaires en tant que partie prenante des politiques d'insertion et des équipes pluridisciplinaires. Cette démarche s'inscrit dans un cadre plus large d'association des bénéficiaires de politiques sociales à certaines

instances de concertation ou d'évaluation. Je rappelle à cet égard que des bénéficiaires du rSa sont membres du comité national d'évaluation. Cette implication devrait conduire à terme à des évolutions des politiques d'insertion permettant de mieux prendre en compte les besoins et mettre en œuvre des évaluations objectivées.

Selon l'article L. 262-39 du CASF, « Le président du conseil général constitue des équipes pluridisciplinaires composées [...] de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active. Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension, prises au titre de l'article L. 262-37, du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire ».

A ma demande, la DGCS va mener dans le courant de l'été 2011 une étude sur la participation des bénéficiaires du rSa aux équipes pluridisciplinaires. L'intégration des bénéficiaires du rSa dans les équipes pluridisciplinaires (EP) semble poser des difficultés d'ordre méthodologique et pratique. Toutefois, dans certains départements, on mesure déjà des effets très positifs se traduisant par l'évolution des postures des professionnels, des organisations...

En outre, dans le cadre du plan de simplification mis en place en 2010, un certain nombre de mesures ont permis de simplifier et améliorer le dispositif. J'ai souhaité poursuivre ces travaux et leur donner une nouvelle impulsion en mettant en place une nouvelle gouvernance du dispositif du rSa. Cette nouvelle méthode collaborative de gestion de la prestation permet d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires du rSa sur l'ensemble du territoire, sans préjudice du principe de libre administration des départements et de l'autonomie de gestion des opérateurs, ni des marges de manœuvre dont disposent les exécutifs départementaux dans le cadre de la loi.

En effet, la mise en œuvre des actions d'insertion sous la responsabilité des départements est une compétence décentralisée, sur laquelle l'Etat manque effectivement de visibilité. Ainsi, cette nouvelle gouvernance du rSa vise à organiser une meilleure concertation et permet de favoriser les retours d'informations tant sur les difficultés de mise en œuvre du dispositif au niveau local que sur les bonnes pratiques susceptibles d'être promues.

Dans ce cadre, la création d'une commission opérationnelle du rSa (corsa), qui associe l'Assemblée des départements de France (ADF), des représentants de départements, les opérateurs du dispositif (CNAF, CCMSA, Pôle emploi, CCAS) et, bien sûr, les administrations concernées

(DGEFP, DSS, DGCS, direction de l'agriculture), permet d'assurer la concertation entre les différents acteurs du dispositif, et constitue une instance de suivi, d'amélioration et de proposition, sous mon pilotage et sur la base des travaux conduits par la direction générale de la cohésion sociale. A ce jour, les participants, et en particulier les départements, se disent très satisfaits de ce mode de travail coopératif.

S'agissant du comité d'évaluation du rSa, il est important de noter qu'un nouveau comité a été mis en place avec la généralisation du rSa le 1^{er} juin 2009. Des travaux intermédiaires ont effectivement été rendus en décembre 2009 et janvier 2011. Le rapport final sera publié à la fin de cette année 2011. La loi du 1^{er} décembre 2008 a également prévu l'organisation d'une conférence nationale d'évaluation qui devrait se tenir en décembre 2011 afin de dégager des propositions d'évolutions ou d'ajustements.

REPONSE DU MINISTRE CHARGÉ DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Vous m'avez saisi pour observations du projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes intitulé « Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion - Constats et bonnes pratiques, rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux après la décentralisation ».

À la suite du rapport public de 2001, dans lequel la Cour relevait la difficulté d'établir un bilan quantitatif et qualitatif de la politique d'insertion faute de dispositif d'évaluation, la Cour observe, malgré la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) la persistance de cette faiblesse structurelle empêchant une vision globale de l'efficacité de cette politique.

I - En préambule, je tiens tout d'abord à rappeler quelques considérations d'ordre général qui méritent d'être prises en compte pour considérer les difficultés persistantes dans la mise en œuvre de cette politique publique d'insertion.

En premier lieu, deux modifications majeures sont intervenues dans l'organisation institutionnelle de la politique d'action sociale et d'insertion.

La loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA) a transféré l'intégralité de la politique d'insertion aux conseils généraux. La décentralisation d'une allocation majeure dans le dispositif d'aide sociale a entraîné une modification en profondeur de la politique des conseils généraux. Les services d'insertion, exclusivement tournés vers l'insertion sociale des bénéficiaires, ont intégré l'élargissement de leurs missions vers une insertion professionnelle, nécessitant une professionnalisation importante des services et un changement radical des approches.

La décentralisation du RMI a également confié aux départements la gestion d'un outil de la politique de l'emploi, désigné depuis l'entrée en vigueur du RSA sous le terme de contrat unique d'insertion. Cette compétence s'inscrit dans un paysage institutionnel éclaté, dont l'importance ne peut être sous-estimée dans la réalisation d'une politique de l'insertion performante.

Enfin, un élément d'ordre factuel, soit l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI puis du RSA (1.14 million en 2003 à 1.31 million en 2009, données INSEE), sans pouvoir constituer une caractéristique

exonératoire pour les conseils généraux, explique certains dysfonctionnements observés par la Cour.

II - Dans un second temps, je tiens à vous faire part de mes observations sur les thématiques intéressant les limites du dispositif d'accompagnement des bénéficiaires du RSA et du RMI, notamment en matière de sanction, ainsi que le pilotage et l'évaluation de la politique d'insertion quant à ses résultats et à la structuration de l'offre de l'insertion.

S'agissant de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI et du RSA, la Cour observe la rigidité d'une orientation binaire partagée entre insertion sociale et professionnelle. Le ministre chargé des collectivités territoriales partage ce constat d'une segmentation trop appuyée des bénéficiaires et de l'existence en pratique d'une troisième catégorie intermédiaire de bénéficiaires. Quelle que soit l'orientation retenue néanmoins, l'accompagnement du bénéficiaire par un référent disposant d'une compétence dans le champ de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle constitue un gage de complémentarité susceptible de pallier cette rigidité du dispositif et améliorer la réversibilité de l'orientation.

En ce qui concerne le taux de contractualisation, la Cour relevait déjà dans son rapport public de 2001 que les contrats d'insertion ne concernaient « que la moitié du public du RMI » et n'étaient « souvent établis qu'avec de nombreux mois de retard ». La stabilité de ce taux est révélatrice de l'inadéquation structurelle de cet outil à certains types de bénéficiaires. Si l'objectif de contractualisation de la majeure partie des bénéficiaires doit être maintenu, une priorisation des efforts en la matière devrait être recherchée et aménagée en fonction des réalités locales. Au-delà du chiffre de la contractualisation, l'étude de la DREES de septembre 2007 sur « L'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion » mentionnait une mobilisation du dispositif d'accompagnement (suivi par un référent signature d'un contrat d'insertion ou participation à une action d'insertion) pour trois quart des allocataires. Ce résultat positif est le fruit de l'adaptation des réponses au contexte local.

En matière de sanction, la Cour relève le faible nombre de décisions de suspension de l'allocation à titre de sanction ne permettant pas d'appuyer l'incitation à signer un contrat d'insertion. Néanmoins la procédure de suspension prévue à l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles s'avère complexe et sujette à des interprétations divergentes entre conseils généraux. En pratique, la lourdeur excessive du dispositif freine son appropriation totale par les conseils généraux et la faiblesse de la réduction du RSA dans la phase préalable à la

suspension n'a pas l'effet dissuasif escompté. Une simplification de la procédure devrait donc être engagée afin de donner une pleine effectivité à ce dispositif. A cet égard, le rapport du sénateur Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales remis au Président de la République le 15 juin 2011 propose un certain nombre de pistes de simplification pour lesquelles le ministère de l'intérieur se déclare globalement favorable (mesures 225 à 228).

S'agissant de la structuration de l'offre d'insertion, le rapport ne mentionne pas l'étroite association des départements avec les autres acteurs de la politique de l'emploi et de la formation, clef de la réussite d'une politique de l'insertion.

En particulier, le conventionnement spécifique du secteur de l'insertion par l'activité économique, répond au besoin de dispositifs intermédiaires pour les bénéficiaires éloignés de l'emploi. Cette action ne peut être conduite qu'avec le concours de services de l'Etat de la région et des agglomérations pour effectuer un diagnostic partagé des besoins des différents partenaires en la matière et construire une offre adaptée.

En matière de formation professionnelle, la coopération avec les régions est encore trop peu répandue et ne permet pas une réponse adaptée aux besoins de formations des bénéficiaires. A cet égard, il convient de mentionner que le nouvel article L. 1111-9-1 issu de l'article 75 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales offre aux départements et aux régions la possibilité de rationaliser leurs interventions en la matière par le biais des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services à compter de 2014.

En ce qui concerne la légalité des modes de conventionnement avec les acteurs privés chargés de l'insertion professionnelle, conformément aux dispositions de la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, les collectivités publiques ont la possibilité, sous réserve du respect de certaines conditions rappelées dans la circulaire, d'octroyer des subventions à des associations. Un rappel de ces conditions peut être de nature à lever les risques juridiques attachés à des éventuelles requalifications des conventions en marchés publics ou délégations de service public.

S'agissant de l'évaluation des résultats de la politique d'insertion, il y a lieu de relever qu'au-delà de la difficulté de suivi statistique des sorties du dispositif, un travail sur des indicateurs resserrés de suivi peut être effectué. A titre d'exemple, le suivi des recours aux contrats aidés pourrait être un vecteur pertinent de mesure de l'efficacité du dispositif.

L'identification des responsabilités de suivi des résultats, souvent partagées entre les départements, Pôle emploi et les structures d'insertion par l'activité économique, est néanmoins le préalable à la mise en place de ce type d'indicateur.

La difficulté de disposer de données communes est récurrente pour l'évaluation des politiques sociales décentralisées, comme en témoignent les différents rapports de l'IGAS sur ces sujets. Pour l'évaluation de la politique d'insertion, il pourrait être envisagé de mettre à disposition des outils communs (systèmes informatiques et indicateurs, avec élaboration d'un guide et la mise en place de formations) afin de permettre aux différents acteurs de disposer de données harmonisées, utilisables pour une évaluation tant nationale que départementale. Il conviendrait de renforcer la mise en œuvre des obligations de l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales sur l'établissement des statistiques liées à l'exercice d'une compétence, y compris par le biais d'une institutionnalisation plus poussée.

Enfin, s'agissant du pilotage de la politique d'insertion, la décentralisation complète du dispositif du RMI depuis le 1^{er} janvier 2004 a conduit à une réorganisation des services internes des conseils généraux, avec une volonté d'adaptation des dispositifs au contexte local. Les programmes départementaux d'insertion sont le reflet de cette hétérogénéité, propre à la mise en œuvre d'une politique décentralisée. La recommandation n° 4 de la Cour d'organiser une homogénéité suffisante des dispositifs d'évaluation départementaux se heurte au principe de libre administration et de l'hétérogénéité inhérente à la décentralisation. Au-delà de l'édiction d'un modèle uniforme national, un travail sur l'élaboration de guides de recommandation et la diffusion de bonnes pratiques paraît le plus adéquat à la formalisation des objectifs stratégiques dans les programmes départementaux d'insertion.

En conclusion, la tenue prochaine en décembre 2011 de la conférence nationale d'évaluation du RSA avec le comité d'évaluation devrait permettre de dégager les pistes d'amélioration du dispositif afin de mieux répondre aux difficultés soulignées dans ce rapport.

III - Analyse du chapitre IV - Favoriser le développement des politiques d'insertion –partie II A, le défaut d'articulation avec le cadre budgétaire et comptable départemental

S'agissant de la comptabilisation des dépenses de RMI-RSA, le ministère de l'intérieur rappelle que, en application des dispositions de l'article L. 3321-3 du CGCT, les dépenses relatives au RMI et au RSA sont retracées dans un chapitre individualisé du budget du département.

Pour les départements votant par nature, il s'agit du chapitre 017 RSA en section de fonctionnement et 018 RSA en section d'investissement.

Pour les départements votant par fonction, il s'agit des chapitres 935-6 RSA en section de fonctionnement et 901-6 et 911-6 RSA en section d'investissement. Quel que soit le mode de vote retenu par le département, ces chapitres ont des périmètres identiques : 017=935-6 et 018=901-6+911-6. Ainsi, il est possible d'identifier très rapidement les dépenses pour le RSA.

Concernant la distinction entre les dépenses d'allocation et les dépenses liées à son versement, celle-ci est facilement établie grâce au plan de comptes par nature. En effet, quel que soit le mode de vote retenu (nature ou fonction), le RSA est versé sur les subdivisions du compte 6517. Par conséquent, toutes les autres dépenses des chapitres 017 et 018 sont engagées pour mettre en œuvre le versement du RSA.

En recettes, ne figurent que les recettes affectées par la loi au financement de ces dépenses. En pratique, il s'agit du recouvrement des indus et des subventions, dons et legs affectés par la partie versante au financement de ces politiques. En effet, le législateur n'a pas affecté les dotations et les transferts d'impôts accordés par l'Etat en compensation du transfert des compétences sociales au financement exclusif de ces compétences. L'affectation d'une recette à une dépense contrevient au principe budgétaire d'universalité. Par conséquent, l'affectation ne se présume pas et doit être expressément prévue. Faute d'une modification de la loi, les dépenses et toutes les recettes finançant le RSA ne peuvent être rassemblées au sein d'un même chapitre.

Ainsi, d'un point de vue comptable la nature fiscale de la fraction supplémentaire qui a été attribuée aux départements affectée au financement du transfert RMI-RSA ne différant pas de la TIPP destinée à la compensation des transferts de compétences prévus par la loi LRL, il n'y avait pas lieu de créer une subdivision supplémentaire dans le plan de compte M.52.

Toutefois, les montants de compensation peuvent être obtenus à partir d'informations extra-comptables. En effet, les modalités de versement de la fraction de TIPP affectée au financement du transfert du RMI-RSA se distinguent de celle de la TIPP destinée à la compensation des transferts de compétences prévus par la loi LRL. En effet, sur la base du droit à compensation fixé de manière définitive par arrêté du 17 août 2006 pour le RSA socle (ex-RMI) et sur la base du montant provisionnel ouvert en loi de finances pour le RSA socle majoré (ex-API), les montants des compensations de chaque département font l'objet d'acomptes mensuels séparés à partir des crédits du programme 833 « Avances sur le

montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes ».

De plus, ces acomptes mensuels font l'objet d'une notification par le préfet de département. En outre les montants de TSCA et de TIPP destinés au financement des transferts de compétences prévus par la loi LRL font l'objet d'une notification chaque année par circulaire après l'adoption du PLF. Cette circulaire décompose les montants de fiscalité transférée par compétence en précisant l'année du transfert (présentation par tranche de chaque transfert). Ces recettes font ensuite l'objet de versements mensuels distincts de ceux de la TIPP destinée au RMI.

Dès lors, dans ces conditions, les modalités de versements par douzièmes ainsi que les informations communiquées par les services de l'Etat permettent aux départements de reporter dans la partie recette de l'annexe 5-4 le montant de TIPP destinée au financement du RMI.

La Cour des comptes souligne par ailleurs dans son rapport l'existence de sources d'informations divergentes sur le suivi de ressources de TIPP et plus précisément entre celles issues d'un tableau élaboré par la DGCL, la DREES et la DGFIP et celles contenues dans un tableau retraçant les données d'exécution et qui figurent dans le Jaune budgétaire 2010 « Effort financier en faveur des collectivités territoriales ».

Si le premier tableau auquel il est fait référence correspond à celui qui est élaboré pour la préparation de la répartition du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, en particulier pour ses parts compensation et péréquation, le ministère de l'intérieur tient à souligner qu'il retrace le montant du droit à compensation tel qu'il a été constaté par arrêté du 17 août 2006 et qui est constitutionnellement garanti conformément à l'article 72-2 de la Constitution et à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

En outre, comme il est mentionné supra, c'est sur la base des montants figurant dans l'arrêté du 17 août 2006 que les versements d'acomptes mensuels interviennent. Si des écarts existent au niveau de l'exécution, ils peuvent s'expliquer par un rendement du produit inférieur à celui du montant du droit à compensation, qui a supposé la mise en œuvre de la clause de garantie prévue par l'article 59 de la LFI 2004 et dont la charge est totalement supportée par l'Etat.

Enfin, la Cour des comptes évoque les erreurs d'imputation des dépenses de RSA socle majoré de l'exercice 2009 commises par plusieurs départements. A ce sujet, le ministère de l'intérieur tient à préciser que le Gouvernement a diligencé par lettre du 28 décembre 2010 une mission d'inspection IGA/IGF/IGAS qui a été chargée, d'une part, d'expertiser

les charges imputées de juillet à décembre 2009 aux départements métropolitains au titre de la généralisation du RSA et, d'autre part, de fiabiliser les procédures d'imputation comptable des charges exposées en 2010.

Dans son rapport remis en mai 2011, cette mission a souligné la complexité de la norme comptable en la matière, en particulier sur l'exercice 2009 où se cumulaient la prestation du RMI, du RSA expérimental puis, à compter du 1er juin, du RSA, qui se décompose en elle-même en RSA socle et RSA socle majoré.

Elle insiste également sur la complexité du schéma de financement par appel d'acomptes qui génère un décalage entre droits constatés et crédits décaissés et des difficultés de rattachement des charges à l'exercice.

Sur la base de ces constats et d'expertises réalisés localement notamment, la mission d'inspection a formulé un certain nombre de recommandations, dont les suivantes qui peuvent répondre aux difficultés soulevées par la Cour :

Soumettre à la réflexion du Conseil de normalisation des comptes publics la question de la concordance des règles de tenue des comptabilités des acteurs de la chaîne de dépense du RSA socle, dont le RSA socle majoré ;

Au sein de la commission départementale de la cohésion sociale prévue à l'article R. 145-4 du code de l'action sociale et des familles, présidée par le préfet, mettre en place un groupe permanent de pilotage des échanges d'informations, physiques et financières, couvrant tout le périmètre du RSA.

Donner à ce groupe permanent, par sa composition, un rôle de gouvernance locale des dispositifs de gestion de la prestation et de suivi statistique du RSA. Il doit être ouvert aux acteurs engagés dans la coordination de la gestion des prestations et du suivi des objectifs du RSA (services ordonnateurs et comptables du département, CAF, CMSA, administration territoriale : DDFiP, DDCCS ou DDCCSPP).

Le Gouvernement veillera à mettre en œuvre ces recommandations.

IV - Analyse du chapitre V - Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion : un instrument financier à réformer ».

Tout d'abord, le ministère tient à rappeler que le FMDI constitue un geste financier important consenti par le gouvernement puisqu'il a dégagé, de 2006 à 2011, 3 Mds€ pour amortir le reste à charge des

départements entre le montant des dépenses exposées au titre du RMI, puis du RSA, et le montant des compensations correspondantes.

Il ne procède pas d'une obligation constitutionnelle qui s'imposerait à l'Etat. A ce titre, n'étant pas pérenne, il est reconduit chaque année et permet une répartition critérisée avec des objectifs de péréquation et d'incitation. Il n'a pas vocation à assurer une compensation intégrale des dépenses des départements au titre de ces compétences.

Au sujet de la part insertion, la Cour estime que l'indicateur retenu est un indicateur d'activité et non de résultat ne permettant pas de mesurer le retour durable à l'emploi des allocataires. Elle propose donc de recourir à un « indicateur de résultat pour l'attribution de la 3ème part du FMDI, de façon à conditionner les dotations du FMDI à ce titre à l'insertion effective des bénéficiaires ».

Le Gouvernement partage les observations de la Cour sur les limites de ces critères pour mesurer la réalité de l'efficacité d'une politique d'insertion. Pour autant, il n'a pas jugé opportun de bouleverser l'économie générale du FMDI, bien appropriée par les départements, avant d'avoir pu conduire une expertise des indicateurs existants qui seraient plus pertinents pour apprécier l'effet des mesures mises en œuvre par les départements en faveur de l'insertion des bénéficiaires du RSA, étant entendu que les critères à prendre en compte devront être fiables et opposables au regard des risques contentieux que chaque répartition du FMDI comporte.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a renoncé jusqu'à présent à réformer de manière ambitieuse les modalités de répartition des crédits de cette part, les premiers échanges interservices n'ayant pas été concluants.

Les modifications apportées aux modalités de répartition du FMDI par les LFI 2010 et LFI 2011 ont surtout répondu – à l'exception notable de la mise en œuvre d'un écrêtement sur les départements surcompensés – à un objectif de coordination avec le nouveau cadre juridique issu de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion. Ainsi, depuis 2011, la répartition de la part insertion entre les départements métropolitains ne s'opère plus qu'en fonction du nombre de contrats d'accompagnement dans l'emploi et de

contrats initiative-emploi en raison de l'entrée en vigueur, en métropole, au 1er janvier 2010, du contrat unique d'insertion⁴⁶.

Plutôt que de tenter de mesurer, à travers un indicateur de résultats insatisfaisant, l'efficacité des politiques d'insertion, il peut être envisageable de conditionner le bénéfice des crédits de la part insertion au constat que les départements ont effectivement mis en œuvre tout ou partie d'une série de mesures à définir, prévues par la loi – comme par exemple l'adoption et la mise en œuvre du plan territorial d'insertion (PTI) – ou traduisant des bonnes pratiques constatées dans certains départements, à encourager.

La mission confiée par le Président de la République à M. le député Marc-Philippe DAUBRESSE, fin mars 2011, sur le renforcement du volet insertion du RSA éclairera le Gouvernement sur les moyens disponibles et les actions à encourager en la matière. La réforme de la part insertion du FMDI, que la Cour appelle de ses vœux, suppose préalablement d'expertiser les propositions formulées dans ce rapport, attendu avant le 31 juillet 2011, afin d'apprécier en quoi ces crédits pourraient être mobilisés pour inciter les départements à mettre en œuvre telle ou telle mesure en faveur de l'insertion.

Dans ces conditions, la concrétisation opérationnelle en 2012 de la réforme de la part insertion n'est pas assurée même si sa nécessité n'est pas contestée.

S'agissant de la part péréquation, que la Cour propose de fusionner avec la part compensation afin de renforcer la fonction péréquatrice du FMDI, le ministère de l'intérieur rappelle que le Gouvernement accorde une attention toute particulière à la péréquation en essayant de renforcer sa place dans les concours financiers de l'Etat pour permettre une répartition plus équitable des dotations entre collectivités.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé de modifier en 2006 l'architecture de ce fonds en prévoyant une part péréquation et non exclusivement une part compensation.

La proposition formulée par la Cour s'avère être intéressante, mais ses effets sur les attributions individuelles de dotations devront être examinées attentivement et avec précaution, en lien avec l'ADF. En effet, une simulation récente sur la fusion des parts compensation et

⁴⁶ A noter que, depuis 2010, la part insertion comprend une quote-part « outre-mer », introduite par la LFI 2010, compte tenu de l'entrée en vigueur différée dans les départements d'outre-mer du RSA et du contrat unique d'insertion.

péréquation, réalisée à partir de la tranche 2010 du FMDI, a mis en évidence que 14 départements, dont ceux cités par la Cour, auraient pu bénéficier d'une progression très forte de leur dotation au détriment des autres départements, qui connaissent des variations très importantes et inégales.

Enfin, la modification du « panier de ressources » résultant de la réforme fiscale induit des évolutions significatives des notions de potentiel fiscal et de potentiel financier dont il convient de mesurer précisément les effets avant d'envisager de fusionner les parts compensation et péréquation. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement privilégie la stabilité dans les règles de répartition du FMDI pour 2012 et examinera les pistes de réforme envisageables, sur la base des recommandations de la Cour, au cours de l'année 2012 en vue d'une traduction éventuelle en PLF 2013.

**REPOSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES
DEPARTEMENTS DE FRANCE**

Avant de vous présenter les remarques formulées par l'ADF, je souhaite vous faire part, à titre liminaire, d'un certain étonnement à la lecture du rapport, qui ne me semble pas exhaustif lorsqu'il traite de la question de l'accompagnement et des outils dont disposent aujourd'hui les Conseils généraux pour mettre en œuvre les politiques d'insertion. Le ton de ce rapport, notamment dans les titres du plan, m'apparaît en outre inutilement critique à l'égard de l'action des départements en matière d'insertion d'autant plus qu'il est bien souvent en décalage avec le texte qui souligne des expériences et des initiatives réussies dans les départements retenus dans le cadre de cette étude au titre d'un échantillon sur lequel les Chambres Régionales et la Cour ont travaillé.

Enfin, les termes de la conclusion générale du rapport me semblent devoir être corrigés. En effet, à aucun moment la Cour n'évoque le fait que les Conseils généraux aient eu à surmonter en 2004 la prise en charge du RMI (dont on s'aperçoit p.42 à 44 que même les administrations centrales peinent à suivre les dépenses réellement exposées par les départements et les versements de TIPP) qui a connu, dès 2004-2005 une progression explosive (ce qui a justifié le versement d'une compensation intégrale en 2005 au titre de 2004 puis la mise en place du FMDI pour 500 millions d'euros par an), puis le basculement chaotique au RSA –nouveau dispositif, plus global et plus ambitieux. Le RSA avait fait l'objet d'une expérimentation de 2008 à 2009 (37 départements), avant d'être généralisé par la loi du 1^{er} décembre 2008 pour l'année 2009, alors même que l'évaluation de l'expérimentation n'était pas réalisée...

Il eut été sans doute pertinent également de souligner que notre pays a affronté dès 2008-2009 une des plus importantes récessions économiques de notre histoire contemporaine : l'insertion que nous appelons de nos vœux est très étroitement dépendante de la conjoncture économique d'une part, et, au titre des trajectoires d'insertion des bénéficiaires, de l'accès à des contrats aidés. Or, durant ces dernières années, l'Etat, maître de la politique de l'emploi, a, en ce domaine, suivi une politique de « stop and go », souvent unilatérale qui n'est pas cohérente avec la construction d'une politique d'insertion à moyen terme.

Il serait souhaitable que le travail de la Cour puisse considérer l'intégralité de la problématique. Dans ces conditions, je regrette le caractère encore partiel de ce rapport, sans doute dû au fait que la Cour n'a pas plus de recul que les Conseils généraux face au RSA.

En outre, le jugement porté sur le FMDI me paraît en partie alimenté par un contresens sur le dispositif : initialement conçu pour relever le taux de couverture des dépenses exposées par les Conseils généraux, il comportait un volet incitatif, en progression sur la période qui, avant la survenance de la crise économique et sociale en 2008-2009, a montré son efficacité au titre du RMI, certains départements ne bénéficiant plus de cette part « incitation ». Or, de cela, il n'en est pas question dans le rapport.

Vous trouverez ci-après les remarques formulées par l'ADF, précisées en fonction de l'ordonnancement de ce dernier. Au-delà de la publication de ces remarques, je souhaite surtout que cette version provisoire du rapport soit revue et amendée dans la version définitive afin de retracer de manière utile pour tous les difficultés de la mise en place de cette politique publique ambitieuse, perturbée cependant par une mise en œuvre stabilisée trop tardivement (2004-2009).

Remarques de l'ADF sur le rapport provisoire de la Cour des Comptes

« Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion – Constats et bonnes pratiques »

Chapitre I « Une priorité de l'accompagnement : la mise en œuvre assouplie et renforcée du contrat d'insertion »

Alors que le rapport constate d'emblée « La généralisation difficile du contrat d'insertion », le corps du texte met en relief davantage une certaine diversité de situations : si parfois la dégradation du taux de contractualisation depuis l'entrée en vigueur du RSA s'explique par l'exigence accrue à l'égard des bénéficiaires (en termes de retour à l'emploi notamment) et le fait que le RSA est un dispositif complètement nouveau qui a fait l'objet d'une mise au point assez laborieuse, le rapport constate une augmentation régulière du taux de contrats signés dans de nombreux départements. L'affluence conjoncturelle de bénéficiaires – le RSA a été généralisé alors qu'une crise économique et sociale sans précédent s'abattait sur le pays- peut expliquer ici ou là cette dégradation. Cet élément capital mériterait, à mes yeux, d'être davantage souligné.

Pour être complets sur ce point, nous préconisons de signaler la limite de l'outil « contrat d'insertion » en tant que tel et la difficulté manifeste de l'appliquer de façon extensive à des publics qui, pour des raisons diverses, sont particulièrement éloignés de l'emploi.

La question du stock et du flux des bénéficiaires du RSA est abordé dans votre projet de rapport. De ce point de vue, les départements

admettent volontiers que, depuis la généralisation du RSA, ils se sont davantage attachés à gérer les nouveaux flux rentrants, par essence plus proches d'une capacité de rebond professionnel, parfois au détriment du « stock » hérité du RMI. Toutefois, cette situation évolue favorablement depuis la fin 2010 et l'adoption des PDI.

Plus fondamentalement, il nous apparaît que la Cour devrait réellement se pencher sur les conditions dans lesquelles les départements ont dû faire face à la généralisation du RSA.

Il est judicieux en ce domaine de mentionner quelques éléments de rappel, car, dans ce domaine, les Conseils généraux reviennent de loin :

Une notion au cœur du dispositif : le partenariat

Si la loi du 1^{er} décembre 2008 a indiscutablement renforcé le rôle des Conseils généraux dans les politiques d'insertion (chef de file, responsabilité du PTI...), il est tout aussi indiscutable que l'esprit de ce texte portait également sur une logique partenariale, redéfinissant pour partie le rôle de chacun.

Ainsi, le département est l'autorité responsable de la prestation et placé au centre de cette logique, intégrant pour partie des compétences d'insertion et d'emploi. De ce point de vue, la collaboration avec le réseau des CAF (pour le versement de la prestation mais aussi ici ou là pour l'accompagnement des publics), avec le Pôle Emploi (dans l'orientation et le suivi des publics bénéficiaires) ou encore l'ensemble des partenaires infra-départementaux (CCAS, tissu associatif, les PLIEs, les acteurs de l'IAE, les partenaires sociaux) mais aussi les Régions (développement économique, formation) et bien sûr l'Etat, qui garde des prérogatives essentielles dans le sujet qui nous occupe ici (emploi notamment), acquiert une dimension nouvelle.

C'est partenariats multiples constituent un gage de réussite pour les politiques dont nous sommes désormais les premiers responsables.

La problématique des échanges de données et l'action des Conseils généraux et de l'ADF sur cette question : un problème crucial de connaissance des flux

Début 2010, l'ADF constate que les Conseils généraux, de façon générale, émettent de fortes critiques sur la qualité des données qui leur sont transmises par ses partenaires (CAF, Pôle Emploi notamment). Non seulement ils observent des discordances entre fichiers, mais ils n'ont aucune lisibilité sur ce nouveau dispositif (en termes de montée en charge, de suivi des bénéficiaires...) et craignent, de ce fait, que cette situation ne les mette dans l'illégalité vis-à-vis des exigences légitimes de payeurs départementaux (quant à l'affectation, par bénéficiaire, des

sommes versées, via les opérateurs - CAF/MSA - au titre de l'allocation RSA).

Cette situation alarmante a conduit l'ADF, pendant le printemps 2010, à effectuer, avec les départements, un état des lieux exhaustif sur les dysfonctionnements constatés en termes d'instruction et de recueil des données relatives aux bénéficiaires du RSA. Dans l'objectif d'optimiser le partenariat intrinsèque à ce dispositif, ce travail s'est concrétisé par l'élaboration de deux cahiers des charges adressés à la CNAF et à la CCMSA en septembre 2010. Mieux encore, cette démarche a conduit l'ADF à demander solennellement au Gouvernement de prendre cette question à bras le corps en instaurant une instance de gouvernance partagée sur les échanges d'informations relatives au RSA. Ainsi, le CPEI (comité de pilotage sur les échanges d'information) a vu le jour en mars 2011. Réunissant à parité des représentants des Conseils généraux et des opérateurs, il coordonne et valide les propositions émises par des groupes de travail techniques placés sous son égide. Première réalisation visible de ce nouveau mode de gouvernance technique : la mise en place par la CNAF d'un site/service Extranet accessible à l'ensemble des Conseils généraux qui diffusera, à compter du 1^{er} juillet 2011, l'ensemble des informations (réglementaires, techniques...) explicatives sur la manière dont les CAF procèdent dans les missions qui sont les leurs dans le cadre du RSA.

Il aura été bien difficile pour les départements, dans ces conditions - et votre rapport ne manque pas de le souligner - d'identifier de façon claire et exhaustive les bénéficiaires du RSA ayant conclu ce type de contrat.

Ce premier chapitre semble conclure très rapidement sur « l'insuffisance de sanctions » à l'égard des bénéficiaires tout en soulignant « les insuffisances de l'accompagnement par les référents ». Faire peser exclusivement la responsabilité sur les départements - si ce diagnostic s'avérait être vrai - revient à méconnaître la notion même de référent unique, telle que consacrée par la loi du 1^{er} décembre 2008, et qui ne relève pas exclusivement des Conseils généraux, loin s'en faut. Par-dessus le marché, encore faut-il se mettre d'accord entre acteurs du dispositif sur les problèmes que peuvent susciter des « sanctions » : indus administratifs, erreurs, fraude...rien n'est vraiment simple dans ce domaine.

Il en va de même sur des conclusions sans doute rapides concernant l'accompagnement des bénéficiaires (social, socio-professionnel, professionnel). Les relations que les Conseils généraux avaient réussi à nouer avec les Agences de l'ANPE ont été effectivement mises à mal par la généralisation du RSA, le Pôle Emploi n'a pas su ou

pu fait face aux nouvelles obligations - désormais légales - qui sont les siennes en matière de développement d'une offre de droit commun pour les bénéficiaires du RSA. Par ailleurs, ce n'est qu'en 2011 que Pôle Emploi reconnaît avoir réussi à surmonter les « process industriels » exigés par la fusion ANPE-ASSEDIC et donc à s'approprier à remplir ses missions au bénéfice des ayants-droit du RSA.

L'ADF regrette enfin que le projet de rapport ne mentionne pas les expériences qui sont conduites dans de nombreux départements sur les plate-formes communes d'accueil des bénéficiaires du RSA et qui semblent donner des résultats très positifs.

Chapitre II « L'absence de mesure des résultats de l'insertion »

Les Conseils généraux, aux prises avec une situation financière de plus en plus contrainte, se sont dotés très majoritairement et cela depuis de nombreuses années, d'outils d'évaluation des politiques qu'ils ont la responsabilité de conduire.

Or, en ce qui concerne le RSA, les départements n'en ont pas d'obligation spécifique, puisque la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit des dispositifs nationaux d'évaluation. Il apparaît donc que la critique de la Cour porte plutôt sur les dispositifs nationaux prévus par le législateur. Or ces dispositifs fonctionnent - ils sont aujourd'hui en pleine période de production -. Aussi, le jugement émis par la Cour nous apparaît prématuré car personne n'est encore en mesure de tirer des conclusions avant que des rapports définitifs ne soient rendus (attendus pour la fin de cette année).

La rédaction du rapport nous apparaît trop défavorablement orientée aux dépens des Conseils généraux, alors que la réussite des dispositifs d'insertion et de lutte contre le chômage dépend de nombreux facteurs sur lesquels les Conseils généraux n'ont pratiquement aucune prise (politique nationale de l'emploi, gestion des contrats aidés...) et à l'égard desquels l'ADF n'a cessé de dénoncer la gestion inadéquate voire imprévisible.

Par ailleurs le rapport précise parfaitement (page 28) les raisons pour lesquelles les départements manquent de lisibilité quant au suivi des bénéficiaires du RSA (sorties « fructueuses », changements de situation, sorties dans l'emploi...). Nous partageons, de ce point de vue, l'analyse de la Cour, puisque les départements ne disposent pas d'un accès complet aux données (de la part des organismes payeurs notamment, comme expliqué auparavant) leur permettant d'effectuer des analyses fines sur le résultat des politiques qu'ils mettent en œuvre.

Si l'étude de cohortes peut effectivement s'avérer intéressante en termes d'évaluation, les départements ne seront pas en mesure de les mener, tant que la question des échanges de données entre l'ensemble du dispositif ne sera résolue de façon optimale (recommandation n° 3).

Enfin, la recommandation n° 4 (qui prône l'homogénéisation des dispositifs départementaux) va à l'encontre de la philosophie de la décentralisation et de la volonté du législateur transférant le RMI aux Conseils généraux. A défaut d'être précisée, cette formule nous paraît contraire à l'esprit de la décentralisation et à la nécessaire adaptation des politiques compte tenu de la diversité des situations et des territoires de notre pays.

Chapitre III « Une offre d'insertion pas toujours adaptée aux besoins »

Le rapport souligne le fait que la quasi-totalité des départements recourent aux structures d'insertion pour la mise en œuvre de leurs politiques et cela constitue sans doute un point positif. L'affirmation, en revanche, selon laquelle les actions d'insertion dépendent plus de l'offre existante que des besoins des bénéficiaires paraît assez peu respectueuse des efforts que les collectivités locales déploient pour faire vivre ces politiques, dans des conditions budgétaires de plus en plus contraintes.

Là encore, l'ADF ne peut que relever les contradictions rédactionnelles du rapport, dans la mesure où l'affirmation précédente (p. 34) est suivie de nombreux exemples qui montrent (et sur un seul échantillon), au contraire, que les Conseils généraux adoptent des stratégies diversifiées pour mieux adapter l'offre d'insertion aux besoins des publics, que ce soit par la subsidiarité, l'externalisation, la création de leurs propres organismes ou la création d'associations là où le tissu des structures est peu développé..

La partie consacrée aux modalités de contractualisation (conventionnement, appel à projets, appel d'offres...) privilégiant cette dernière paraît également ne pas assez tenir compte de l'instabilité juridique à laquelle nous avons été confrontés, ces dernières années et qui subsiste encore, en matière de droit européen sur cette question.

Enfin, la conclusion de cette partie est surprenante : elle salue le caractère rigoureux des modalités de conventionnement instaurées par les départements (en termes d'objectifs assignés, d'obligations pour les organismes...) alors que le mode contractuel est critiqué par la Cour, en tant que tel, deux paragraphes plus haut !

Chapitre IV « Favoriser le développement des politiques d'insertion »

Le début de ce chapitre, qui cite l'exemple de la Manche paraît opérer un contresens sur la répartition des rôles entre Assemblée délibérante et Commission permanente : celle-ci et l'émanation de celle-là ! De plus, l'Assemblée départementale est tout à fait dans son droit le plus strict lorsqu'elle délègue à une Commission Permanente la validation de tel ou tel dispositif. Ceci est habituel et n'entraîne en aucune façon pas une méconnaissance des dispositifs par les élus, tout au contraire puisqu'en règle générale, les PDI sont aussi « visés » et validés par la Commission thématique ad hoc.

Sur la traçabilité des dépenses d'insertion, l'ADF partage le point de vue de rapport : mais cela est dû simplement au fait que l'écriture comptable n'est pas censée retracer les dépenses par politique, mais par type et fonction.

Enfin, le nombre de Pactes Territoriaux d'Insertion (PTI) signés indiqué dans le texte est décalé : en effet nous constatons tous, qu'après une période d'appropriation logique –que la crise a prolongé–, les derniers pactes sont de plus en plus remarquables, en termes d'analyse, de diagnostic et des dispositifs proposés.

A ce sujet, l'ADF comprend mal la distinction effectuée par la Cour à travers la recommandation n° 7, qui préconise de « faire des PDI des documents à vocation stratégique et des PTI des documents opérationnels ». Il y a là une confusion conceptuelle manifeste car les Plan Départementaux d'Insertion ont vocation à constituer le volet opérationnel de la politique départemental d'insertion, les Pactes Territoriaux, quant à eux, constituant des documents cadres où sont consignés les engagements que l'ensemble des partenaires volontaires concernés par l'insertion (institutions, associations, partenaires sociaux...) sont prêts à assumer dans le cadre de cette politique, aux côtés des Conseils généraux.

Chapitre V « Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion : un instrument financier à réformer »

Assez fondamentalement, la Cour commet une erreur de perspective sur la création du FMDI : suite à l'abondement exceptionnel de 2005 (au titre de 2004), augmentant la compensation TIPP versée au titre du RMI (457,6 millions d'euros), le Gouvernement a mis en place, en deux temps, un dispositif d'accompagnement financier - hors compensation financière - pour faire d'abord face à l'évolution de la charge du RMI supportée par les départements, qui s'expliquait assez largement par la réforme de l'assurance chômage et de l'ASS. La grande originalité de ce fonds a consisté à prévoir un dispositif d'incitation qui

montait en charge sur trois années, au détriment des parts de compensation et péréquation.

Au-delà de ce rappel, ce chapitre du rapport appelle les remarques suivantes :

Au titre des phénomènes de surcompensation, aujourd'hui éliminés, la Cour laisse entendre qu'il faudrait revenir sur le principe même de la compensation, ayant valeur constitutionnelle (p 52). C'est pour éviter d'éventuels effets d'aubaine de « surcompensation » (que l'ADF vérifie de moins en moins sur le terrain), que le dispositif a été corrigé mais il faut avoir à l'esprit que l'addition droit à compensation (TIPP) + FMDI (même avec une éventuelle surcompensation) n'égale jamais les dépenses réellement exposées par les Conseils généraux au titre du RMI ou RSA. En moyenne, le taux de couverture des dépenses par les recettes s'établit autour de 90-92 %. Il subsiste donc un reste à charge, estimé autour de 600 M€ chaque année, supporté par les départements depuis 2007. La DGFIP comme la DGCL tiennent à jour ce calcul pour répartir chaque année le FMDI ; la Cour aurait dû y avoir accès sans difficulté, ce qui lui aurait permis d'éviter, dans ce conditions, d'évoquer une « surcompensation » quelconque qui a pu survenir sur une composante modeste du FMDI mais jamais lorsqu'on considère globalement le dispositif.

La recommandation n° 9 sur les dispositions que le gouvernement s'apprêterait à engager à l'occasion du PLF 2012, en fonction des travaux menés par la DGCS, la DREES et la DARES, apparaît comme une initiative curieuse, puisque le critère retenu est bien le nombre de contrats d'insertion conclu au profit des bénéficiaires du RMI-RSA. Qu'apporterait donc de plus un indicateur synthétique dans ces conditions ?

Plus fondamentalement, dans cette partie, l'analyse de la Cour apparaît assez partielle : outre le contresens sur l'objectif du FMDI et son insertion dans un dispositif global, on a l'impression que le rapport ne parvient pas plus que l'Etat à dégager des lignes directrices en matière d'insertion et d'objectifs. Les Conseils généraux ont au moins le mérite, sur leurs territoires, de se mobiliser et de tenter d'insérer, dans le cadre des PDI, les bénéficiaires du RSA les plus employables comme ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi avec les outils dont ils disposent.

**REPONSE DU PRESIDENT DU COMITE NATIONAL D'EVALUATION
DU RSA**

Chapitre I - une priorité de l'accompagnement : la mise en œuvre
assouplie et renforcée du contrat d'insertion

A propos de l'orientation et de la désignation des référents

L'étape déterminante que constitue l'orientation était déjà, suite aux investigations menées par la cour des comptes auprès des 24 départements, très diversifiées d'un département à l'autre, et même d'un territoire à l'autre. Ceci est corroboré par une étude de la DREES⁴⁷ à partir d'une enquête lancée en octobre 2006 auprès de l'ensemble des CG en collaboration avec l'ADF, qui apportent des éléments précis sur certaines pratiques.

L'étude de la DREES réalisée peu de temps après la décentralisation semble indiquer que les référents relèvent principalement du service départemental d'action sociale, des CCAS ou d'associations. Ils côtoient plus rarement des conseillers en insertion professionnelle.

En effet, les départements ne tenaient pas de statistiques sur les orientations et sur les réorientations. A signaler, que dans le cadre de la généralisation du RSA, la loi prévoit des remontées dans ce domaine à partir d'une enquête annuelle auprès des Conseils généraux sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA). Cette enquête fait partie du système de suivi et d'évaluation du RSA, prévu par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008.

Sur la contractualisation

1 - Le diagnostic de la cour des comptes – la mission a constaté des interprétations différentes de l'obligation de conclure un contrat d'insertion - est corroboré par une littérature de la sociologie assez abondante sur le sujet (en particulier avant la loi de 2006). On se reportera entre autres aux travaux de R. Lafore, sur les aspects plus juridiques.

2 - A propos de « l'absence de définition harmonisée du taux de contractualisation » et de la référence à la méthodologie utilisée par la DREES. Il est utile de rappeler qu'afin de suivre l'activité des

⁴⁷ Sautory O., 2007, « Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI, Études et Résultats de la DREES, n° 582, juillet.

départements en matière d'élaboration des contrats d'insertion du RMI (caractéristiques des contrats, caractéristiques des signataires, taux de signature), la DREES gérait deux enquêtes périodiques auprès des conseils généraux : une enquête annuelle, sur les contrats en cours de validité au 31 décembre de chaque année, et une enquête trimestrielle, sur les contrats signés au cours de chaque trimestre. A la veille de la mise en place du RSA au 1^{er} juin 2009, une note détaillée de bilan annuel 2008 du suivi des contrats d'insertion liés au RMI⁴⁸ permet de tirer quelques enseignements.

Tout d'abord, 80 départements sur 100, représentant 83 % des allocataires du RMI, ont renseigné au moins partiellement le questionnaire de l'enquête annuelle 2008, c'est-à-dire ont renseigné au moins la question sur le nombre de contrats d'insertion du RMI en cours de validité au 31 décembre 2008. Pour la majorité des autres questions, le taux de réponse est plus faible, généralement de l'ordre de 50 %.

Pour appréhender l'ampleur de la contractualisation dans les différents départements, deux approches sont utilisées :

- une première approche, brute, rapportant le nombre de contrats d'insertion en cours de validité au nombre d'allocataires payés au titre du RMI. Entre 2005 et 2008, le taux brut de contractualisation progresse régulièrement, s'établissant à 59 % en 2008 après 49 % en 2005. Cette même progression est observée à « champ constant », c'est-à-dire si l'on se restreint aux seuls départements ayant répondu sur les quatre années consécutives.

- une seconde approche, dite standardisée⁴⁹ visant à corriger certains défauts de l'approche brute (compte tenu de la possibilité de signer plusieurs contrats au sein d'un même foyer) et à appréhender plus particulièrement les efforts de contractualisation pour les nouveaux entrants. Il existe, en effet, une certaine marge d'interprétation dans la pratique d'élaboration des contrats d'insertion. Avant décentralisation, une circulaire datée de mars 1989 précisait ainsi qu'il convenait que le contrat d'insertion passé avec l'allocataire administratif concerne l'ensemble du groupe familial, par exemple en matière de logement et d'éducation des enfants. Cependant, pouvaient s'engager également dans un contrat d'insertion personnel, et donc dans un projet et des actions

⁴⁸ Mathern S., 2009, Note de la DREES « Bilan annuel 2008 du suivi des contrats d'insertion liés au RMI », DREES-BLCE N° 09-13 du 8 septembre 2009.

⁴⁹ Le taux « standardisé » de contractualisation parmi les foyers récemment allocataires du RMI : pourcentage de foyers ayant signé au moins un contrat d'insertion au cours de l'année 2008 parmi les foyers allocataires au 31 décembre, dont les droits ont été ouverts dans l'année civile et depuis plus de trois mois.

adaptées à chacune d'elles, toutes les personnes du foyer prises en compte au titre du RMI et satisfaisant à une condition d'âge. Ainsi, pour un même foyer, peuvent être élaborés un contrat familial et/ou un ou plusieurs contrat(s) individuel(s).

Le cumul possible de plusieurs contrats pour un même foyer et les pratiques diverses des départements au regard de l'élaboration des types de contrats, familiaux ou individuels, limitent de fait l'interprétation des résultats sur les taux bruts de contractualisation, et en particulier la comparaison des départements entre eux. Ils restent néanmoins en partie indicatifs d'un taux d'effort du département en matière d'élaboration de contrats.

Compte tenu de la plus grande complexité de l'indicateur demandé, les départements ont eu plus de difficultés à renseigner ces questions : seul 1 département sur 2 a répondu. La moyenne pour ces 50 départements, qui représentent 38 % des allocataires du RMI, est de 54 %, mais la faiblesse du taux de réponse ne permet pas d'en déduire un taux national.

Cependant, la comparaison de ce taux de contractualisation standardisé au taux brut permet de rendre compte de certaines pratiques de contractualisation.

Si, comme l'indique la mission de la cour des comptes, la pratique des acteurs dans ce domaine constitue un facteur explicatif important de la faiblesse de la contractualisation, elle n'est pas indépendante de certaines caractéristiques individuelles des bénéficiaires concernés, comme le montre une étude de la DREES⁵⁰.

L'accompagnement par les référents

Les résultats des travaux de la DREES convergent avec le diagnostic de la mission quant à la question du suivi des bénéficiaires par les référents.

La mission indique que certains départements ont choisi de porter l'effort sur une partie des bénéficiaires, que montre l'étude de la DREES.

La segmentation accrue des bénéficiaires par le RSA

La mission rapporte que « les responsables départementaux envisagent aujourd'hui de recréer une catégorie intermédiaire afin de ménager une transition plus progressive aux personnes connaissant des

⁵⁰ Pla A., 2007, « L'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion », Études et Résultats, n° 599, septembre.

difficultés d'insertion professionnelle et qui ne relèvent pas pour autant de l'accompagnement social ». Pour illustrer cette situation, les résultats de l'enquête DREES - ADF portant sur les modes d'organisations du RSA retenus par les conseils généraux (fin 2010), montrent qu'en moyenne sur l'ensemble des réponses (74 départements), environ 40 % des bénéficiaires sont suivis en parcours professionnel, 40 % en parcours social et 20 % en parcours mixte⁵¹. Néanmoins, il existe une grande hétérogénéité des situations entre les départements.

Conclusions et recommandations

La phrase suivante mérite éclaircissement : « Paradoxalement, en cloisonnant deux types d'insertion aux financements distincts - le département pour le RSA socle, l'État pour le RSA activité - et en mettant l'accent sur l'accès rapide au marché du travail avec l'intervention de Pôle emploi, le RSA risque de séparer les catégories de bénéficiaires plus que ne pouvait le faire le RMI et de ne pas faciliter l'insertion des personnes les moins immédiatement proches de l'emploi ».

C'est le financement des allocations, assuré par l'État pour le RSA activité, le département pour le RSA socle, qui est cloisonné. Le financement de l'insertion l'est-il aussi ?

Un autre raisonnement peut conduire à considérer que le recentrage des efforts et des moyens d'insertion des conseils généraux (qui ne sont pas illimités) sur les populations plus éloignés de l'emploi peut peut-être conduire à améliorer leur situation

Chapitre 2 - L'absence de mesure des résultats de l'insertion

Le titre du chapitre II peut prêter à confusion. Il faudrait peut-être recentrer le titre de ce chapitre sur les difficultés de disposer d'indicateurs de pilotage fins au niveau local, en effet très utiles à la gestion des effectifs suivis et accompagnés.

La mission rappelle que [« ... qu'un rapport est transmis au Parlement, chaque année (...) présentant, pour chaque département, (...) les données agrégées portant sur (...) le nombre des personnes entrées dans ces dispositifs ou sorties de ceux-ci ». La DREES, chargée de sa rédaction, s'appuie sur les données communiquées à cet effet par les départements. Or, l'enquête met en évidence une grande hétérogénéité dans la qualification et le suivi des sorties, qui jette un sérieux doute sur la fiabilité des données agrégées à l'échelle nationale »].

⁵¹ Cette catégorie était offerte dans le questionnaire. A signaler que les acteurs intervenants dans un parcours jugé « mixte » par les départements qui ont répondu relèvent la plupart du temps du service public de l'emploi.

Il convient de rappeler que figure en effet dans le rapport sur le RMI transmis au Parlement chaque année, deux indicateurs relatifs aux bénéficiaires entrés et sortis du dispositif RMI : le nombre d'entrées dans le dispositif qui est approché par le calcul du nombre d'ouvertures de droits au RMI ; les sorties du dispositif qui sont entendues comme les sorties du paiement de l'allocation. Ces indicateurs sont calculés par la DREES à partir des données administratives des organismes payeurs (CNAF, CCMSA) à partir duquel est fondé pour une large part le système national de suivi statistique des bénéficiaires de minima sociaux et en particulier du RMI, et à présent du RSA.

Ces indicateurs ne sont donc pas construits comme l'indique le projet de rapport de la Cour des comptes sur les données communiquées par les départements.

A signaler que pour le champ CNAF, le système d'information ne permettant pas le repérage des sortants du dispositif, le cumul des sorties du paiement a fait l'objet d'une estimation provisoire calculée comme suit :

Sorties 2008 = cumul des ouvertures de droits 2008 + nombre d'allocataires au 31.12.2007 – nombre d'allocataires au 31.12.2008

Cette estimation exclut les personnes sorties du dispositif alors qu'elles avaient fait l'objet d'une ouverture de droit dans la même année.

- Absence du suivi du devenir des allocataires sur une durée suffisante

- [« La méconnaissance des sorties et de leur motif faute de mesure, et l'absence de tout suivi du devenir des bénéficiaires sortis du dispositif sur une durée suffisante, ne permettent ni d'apprécier l'efficacité du dispositif départemental dans son ensemble, ni de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions les plus efficaces ».]

Il convient de rappeler à cet égard que la DREES dispose d'un certain nombre d'outils pour approcher les trajectoires des bénéficiaires au plan national⁵² et en partie au plan local.

Le socle du système d'information sur les minima sociaux utilisé dans le cadre de la statistique publique est constitué par des données administratives issues des fichiers de gestion des allocations. La DREES

⁵² On recommande à cet égard la lecture « Le système d'information sur les minima sociaux » dans Lelièvre M., Nauze-Fichet E. (sous la direction de), 2010, *Les Minima sociaux en 2008-2009, années de transition*, Collection Études et Statistiques, DREES.

gère également un panel constitué, en collaboration avec l'INSEE, par rapprochement de données administratives individuelles: l'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS). Il permet de suivre au fil des ans (sans coût d'enquêtes) la situation par rapport aux minima sociaux d'un échantillon représentatif de la population française d'âge actif (constitué selon un protocole rigoureux visant à préserver l'anonymat des personnes). Il sert également de base de sondage à des enquêtes ponctuelles sur les conditions de vie et parcours des allocataires⁵³. Enfin, des enquêtes auprès des conseils généraux complètent le système : elles permettent d'éclairer le volet «insertion» de certains dispositifs comme le revenu minimum d'insertion (RMI) ou le RSA.

L'ENIAMS⁵⁴ permet de reconstituer la présence passée des allocataires d'âge actif dans les principaux minima sociaux, de même qu'il permet d'observer leurs taux de sortie des dispositifs. Il permet d'identifier et mieux comprendre les phénomènes de récurrence et de persistance dans les minima sociaux. Il identifie le taux d'inscription des bénéficiaires à Pôle emploi. Un prochain article sur les parcours des bénéficiaires du RMI avant la mise en place du RSA, donnera un éclairage sur les trajectoires des bénéficiaires du RMI au plan national ainsi qu'au niveau régional et départemental. Il sera publié prochainement dans un ouvrage de la DREES (Collection Études et Statistiques) sur les Minima sociaux et la redistribution en 2010.

Par ailleurs, la DREES a adapté l'outil afin, d'une part, d'intégrer l'information sur le décès de personnes de l'échantillon démographique, et, d'autre part, d'enrichir le panel de l'information sur les emplois occupés par les allocataires ou anciens allocataires à partir d'un appariement avec les déclarations annuelles de données sociales (DADS).

Une enquête menée par la DREES à la mi-2006 apporte des éléments complémentaires sur les trajectoires des bénéficiaires de l'ASS, du RMI et de l'API. Elle porte sur les situations et parcours de personnes qui, fin 2004, étaient allocataires (ou conjoints d'allocataires pour le

⁵³ Lelièvre M., Nauze-Fichet E., 2008 (sous la direction de), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches, janvier.

⁵⁴ Données issues de l'ENIAMS (échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux), panel constitué par la DREES par rapprochement de données individuelles de la CNAF, de la MSA et de Pôle emploi. À pas annuel, l'ENIAMS permet de comparer les situations des personnes au 31 décembre de chaque année. En revanche, il n'appréhende pas les entrées-sorties des minima sociaux qui se seraient produites dans l'année, sous-estimant ainsi le poids des trajectoires avec un temps de présence très court dans les dispositifs.

RMI) de l'un de ces minima sociaux. Les personnes ont été interrogées un an et demi après, qu'elles perçoivent encore ou non le minimum social. Pour plus d'un allocataire sur deux du RMI ou de l'ASS, le premier motif de sortie correspond à une reprise d'emploi « dans le foyer » ; le second motif concerne le basculement vers une autre prestation, dont les prestations vieillesse (voir (Pla, 2008)⁵⁵.

- Une incitation à évaluer encore insuffisante avec le RSA

Mention est faite de la seule obligation légale d'évaluation instituée par la généralisation du RSA qui est celle de l'État. La mission de la Cour pointe que [« La mise en œuvre de cette disposition d'évaluation nationale et statistique ne permet pas de procéder à l'évaluation des dispositifs locaux. Elle ne saurait donc suffire à organiser des retours d'expérience de nature à permettre une amélioration continue des dispositifs d'insertion »].

De tous premiers résultats issus de l'enquête DREES-ADF portant sur les modes d'organisation du RSA retenus par les conseils généraux montrent que seulement moins d'un tiers des départements n'ont pas mis en place (fin 2010/ début 2011) une évaluation locale du RSA suite à sa généralisation.

Chapitre V - Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion : un instrument financier à réformer

- Les limites de la fonction d'incitation du FMDI

La variation départementale du nombre de bénéficiaire du RMI ne peut être directement attribuable à la politique d'insertion du département. Elle est peut être liée à d'autres facteurs (démographiques, économiques...).

⁵⁵ Pla A., 2008, « Sorties du RMI et accès à l'emploi », dans Lelièvre M., Nauze-Fichet E., 2008 (sous la direction de), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches, janvier.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'ALLIER

Je vous informe donc que je n'ai aucun commentaire à formuler sur le fond de ce rapport. Je partage le constat fait sur l'hétérogénéité d'approche des collectivités départementales dans le suivi et l'évolution du dispositif. A ce titre, la recommandation n° 4 que vous avez formulée est tout à fait pertinente. Elle pourrait s'étendre au-delà du suivi des populations bénéficiaires de cette prestation et des coûts de gestion et concerner également la présentation budgétaire recommandée depuis 2011 mais dont le cadrage pour une application homogène par tous les départements n'a pas été défini.

Par ailleurs, en ce qui concerne les modalités de contractualisation, il me paraît utile de distinguer d'une part, les démarches d'appels à projet qui permettent, à partir d'un besoin défini par la collectivité, d'identifier les prestataires et conditions de mise en œuvre qu'ils proposent, d'autre part, les procédures de mise en concurrence au sens du code des marchés publics, lesquelles ne relèvent pas toujours de l'appel d'offre mais souvent de procédures adaptées compte tenu du montant des prestations.

Au-delà de ces remarques, le rapport produit est riche d'enseignement et démontre toute la complexité et la difficulté de l'articulation entre la gestion de la prestation et des dispositifs d'insertion. Si le cercle vertueux que vous appelez de vos vœux ne fonctionne dans aucun département, c'est bien parce que, au-delà des intentions, la mise en œuvre concrète se heurte à la gestion du quotidien qui plaide pour le paiement d'une prestation vitale pour les familles concernées et à un contexte sociologique et économique qui tend à marginaliser toujours davantage les personnes momentanément ou durablement éloignées de l'emploi.

**REPOSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE
L'ALLIER**

Ce rapport est, à mon sens, très instructif et illustre parfaitement les difficultés d'articulation entre la gestion de la prestation et les dispositifs d'insertion. La complexité de la mise en place de ces dispositifs est constatée dans tous les départements, le problème central étant celui du retour à l'emploi de populations depuis longtemps éloignées du monde du travail.

Je partage votre analyse sur le fond ainsi que le constat fait sur l'hétérogénéité d'approche des collectivités départementales dans le suivi et l'évolution du dispositif. J'estime que la recommandation n° 4 est particulièrement appropriée et pourrait être étendue à la présentation budgétaire.

Concernant les modalités de contractualisation, il serait judicieux de différencier les démarches d'appels à projet et les procédures de mise en concurrence au sens du code des marchés publics, lesquelles ne relèvent pas toujours de l'appel d'offre mais fréquemment de procédures adaptées en fonction du montant des prestations.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA COTE-
D'OR**

La lecture du rapport de la Cour des Comptes appelle certaines remarques ou précisions :

- La formulation utilisée laisse entendre une opposition entre ce qui serait une application stricte des sanctions (suspension) et la valeur éducative qu'elle peut avoir, en illustrant par la Côte-d'Or sur le versant "application stricte". Or si l'application est "stricte" en Côte-d'Or, c'est à des fins éducatives avant tout. Les deux approches sont ici étroitement liées.

- En Côte-d'Or aussi cette orientation sur l'accompagnement dans l'emploi existe, à travers l'existence de deux actions, récente pour l'une d'entre elles, plus anciennement ancrée dans la politique d'insertion du Département pour l'autre. Chacune prévoit qu'à l'issue d'un accompagnement vers l'emploi aboutissant à un accès effectif à l'emploi un accompagnement dans les six premiers mois de cette reprise d'activité peut être mis en place.

- Non seulement le Programme Départemental d'Insertion (PDI) contient des fiches actions, mais ces fiches sont autant de priorités affichés du PDI qui contient par ailleurs d'autres orientations.

La déclinaison en fiche action d'un axe du PDI atteste de la priorité qui lui est reconnue.

- la conclusion laisse entendre un risque pour les publics dont le besoin en accompagnement ne serait pas strictement social ou professionnel. Afin d'éviter cet écueil, le Conseil Général de la Côte-d'Or apporte et soutient une multitude d'actions qui permettent d'adapter le type d'accompagnement à la réalité du besoin de la personne, tant dans le domaine social que dans le domaine professionnel ou encore pour des situations situées à la frontière de ces deux types d'accompagnement. Ces réponses sont soit portées par des partenariats institutionnels ou associatifs, soit se trouvent au sein-même des équipes de professionnels du Conseil Général, à travers la présence de Conseillers en Insertion Professionnelle.

**REPOSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE
LA COTE D'OR**

J'ai l'honneur, après avoir attentivement lu le projet de rapport concernant ma responsabilité de Président du Conseil Général de la Côte d'Or (1994-2008), de vous faire savoir que je n'ai aucune observation à formuler.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU JURA

Aussi par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que les textes soumis à mon avis concernant les actions spécifiques menées par le Département du Jura, n'appellent pas de ma part d'observation particulière.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU
JURA**

Suite à votre courrier en date du 31 mai 2011 concernant l'extrait du projet de rapport public thématique, intitulé « Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion – Constats et bonnes pratiques », je n'apporte aucune observation particulière à ce dossier.

**REPONSE DU PRESIDENT ET DE L'ANCIEN PRESIDENT DU
CONSEIL GENERAL DE L'ESSONNE**

Vous précisez que le rapport est fondé sur une enquête qui a mobilisé 17 chambres régionales et qu'elle se base sur les contrôles effectués auprès de 24 départements.

Le Département de l'Essonne s'est élevé sur les conditions dans lesquelles se sont exercés ces contrôles et les conclusions qui en ont été tirées. Vu l'importance des désaccords d'analyse, nous avons été conduits à produire un important rapport en réponse, dont nous vous faisons parvenir un exemplaire ci-joint pour information. Le Département de l'Essonne n'en demande pas la publication.

Nous avons le sentiment que le rapport de la Chambre a été instruit avec un a priori négatif, en faisant abstraction des lignes de force historiques du dispositif d'insertion essonnien et des initiatives prises en la matière depuis ces dernières années, d'où la perception d'un rapport à charge contre l'action départementale.

Le rapport de la Cour des comptes est en cela plus équilibré.

Sur un mode plus général, il nous apparaît que la difficulté de la chambre à évaluer sereinement la situation n'est pas étrangère à l'analyse globale qui aurait dû être tirée sur l'ensemble des responsabilités, et en premier lieu celles de l'Etat.

Ainsi, le rapport semble procéder d'une certaine asymétrie quand il met en exergue, notamment dans sa conclusion, les insuffisances des départements sans évoquer ou alors de façon "subliminale" les responsabilités de l'Etat :

➤ *l'absence de permanence dans la consolidation nationale des données devrait être mise en regard du défaut de transmission des statistiques par le quart des départements ; de même pour l'inexistence d'outils référentiels permettant de comparer les déterminants de la contractualisation ;*

➤ *la gestion du calendrier a fait coïncider le référencement prioritaire des publics proches de l'emploi par Pôle emploi, avec la fusion ANPE / ASSEDIC qui s'est accompagnée d'une baisse des moyens alloués à Pôle emploi sur la conduite de ses propres actions ;*

➤ *l'absence de prise en compte par le législateur des éléments techniques permettant aux Conseils généraux d'assurer leurs responsabilités en matière de pilotage, s'agissant de l'échange des*

données entre les Caisses d'Allocations Familiales, Pôle emploi et les Conseils généraux ;

➤ le désengagement financier de l'Etat sur des outils de soutien à l'insertion comme le financement des contrats aidés, les aides au secteur de l'insertion par l'activité économique ou la suppression de l'Appui Social Individualisé ;

➤ la non compensation des transferts de charges liées au RMI, puis au RSA, qui représente en Essonne près de 60 millions d'euros, soit l'équivalent de 10 budgets annuels consacrés aux actions d'insertion ;

➤ le système de péréquation horizontal ne fait que répartir la charge et les déficits de compensation entre départements.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-
SAINT-DENIS**

En application de l'article L. 136-4 du code des juridictions financières, je souhaite apporter la réponse suivante à ce projet.

Tout d'abord, je souscris totalement au constat fait par la Cour de l'inadaptation du FMDI dans sa forme actuelle. En effet, la déconnection du montant du FMDI de l'évolution de la charge nette du RMI/RSA pour les départements, et son mode de répartition ne lui permettent pas de remplir ses objectifs de compensation du RMI/RSA et de péréquation. En Seine-Saint-Denis, alors que la couverture des dépenses de RMI/RSA par la TIPP diminue depuis 2004, le Département a reçu en 2010 3,6 millions d'euros en moins qu'en 2009 au titre du FMDI, faisant passer son taux de couverture global de l'allocation de 81,3% à 78,6%. J'ai par ailleurs déposé un recours contentieux à ce sujet.

Comme le souligne la Cour, la Seine-Saint-Denis a bénéficié entre 2005 et 2008 de la part péréquation du FMDI. Ce n'est néanmoins plus le cas aujourd'hui. En effet, les critères de cette part ne prennent en compte ni le niveau de revenu de la population, ni la charge globale des dépenses d'aide sociale dans le budget du département. Un département comme la Seine-Saint-Denis, avec un potentiel financier proche de la moyenne de la strate, mais des dépenses sociales très importantes, est manifestement défavorisé par ce mode de calcul. Ainsi, la baisse de dotation FMDI du Département entre 2009 et 2010 s'explique pour près de moitié par la diminution de la part au titre de la péréquation.

Outre la question de la nécessaire réforme du FMDI, une analyse plus large de la question de la sous-compensation du RMI/RSA par l'État aurait pleinement illustré le fait que la quasi-totalité des départements subissent un déficit croissant de compensation de la part de l'État. Pour le Département de la Seine-Saint-Denis par exemple, la Chambre régionale des comptes a évalué dans son rapport d'avril 2011 sur la gestion du RMI/RSA ce déficit de compensation à 40 millions d'euros par an, soit 15% des dépenses d'allocation totales.

Des contentieux ont été engagés par de nombreux départements, jusque devant le Conseil Constitutionnel, pour obtenir une juste compensation et mettre en place un dispositif respectant l'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales.

Les recommandations émises par la Chambre reflètent largement les orientations adoptées par le Conseil général de la Seine-Saint-Denis pour exercer au mieux ses compétences en matière d'insertion :

- *Le respect des obligations légales en matière de contractualisation et d'orientation constitue une priorité pour le Département. Le taux de contractualisation progresse régulièrement pour atteindre plus de 55% des allocataires du RMI en 2009, contre 26% en 2005. L'ensemble des services instructeurs est sensibilisé aux enjeux de la contractualisation, notamment par la diffusion d'un modèle unique de contrat d'engagements réciproques. Il convient également de préciser que l'outil informatique dont dispose aujourd'hui le Département permet d'identifier les allocataires n'ayant pas établi de contrat d'insertion et de les remobiliser, ce qui n'était pas le cas durant la période examinée par la Cour.*

Les droits et devoirs des allocataires étant ainsi renforcés, le Département a mis en place depuis 2008 une politique rigoureuse de remobilisation des bénéficiaires du RSA. Si jusqu'en 2007 aucune suspension n'était intervenue, l'ensemble des équipes pluridisciplinaires propose aujourd'hui des suspensions au terme de la procédure de relance prévue par la loi.

Le Département de la Seine-Saint-Denis travaille également à une orientation et une réorientation souples pour les bénéficiaires. L'orientation vers un parcours socio professionnel, avec un référent dédié (les projets de villes, structures communales ayant conclu une convention triennale d'objectifs et de résultats avec le Département), permet de faire le lien entre insertion sociale et insertion professionnelle. Ceci évite le risque, souligné dans la conclusion du rapport, de ne pas prendre en charge les publics à la fois trop proches de l'emploi pour relever d'un accompagnement social, et trop éloignés pour être suivis efficacement par Pôle Emploi.

En outre, des réunions régulières des équipes pluridisciplinaires, dont les ordres du jour seront prochainement alimentés par un outil informatique dédié, permettent de fluidifier les demandes de réorientation et de donner une plus grande cohérence aux parcours d'insertion.

- *Je ne peux que souscrire à la recommandation de donner aux référents les moyens réels de réaliser un accompagnement efficace. J'ai d'ailleurs sollicité à plusieurs reprises le Premier ministre ainsi que le directeur général de Pôle Emploi, afin d'attirer leur attention sur la faiblesse des effectifs de Pôle Emploi dans le Département, et son impact négatif sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, alors même que l'objectif du RSA est de faciliter le retour à l'emploi.*

- *Le suivi et l'évaluation des parcours d'insertion sont une tâche particulièrement complexe, compte tenu en particulier du nombre important de bénéficiaires du RMI/RSA en Seine-Saint-Denis (76 000*

environ en 2010). Une étude manuelle de cohortes par les services est difficilement envisageable avec les moyens dont disposent actuellement les services dédiés à l'insertion (conséquence indirecte de l'augmentation constante de la charge nette du RMI/RSA pour le Département). Néanmoins, le nouvel outil informatique de gestion du RMI/RSA, en cours de finalisation, permettra à terme le suivi individuel et par cohortes des sorties du dispositif.

- Il est vrai que les départements ne disposent souvent pas d'une information complète sur les sorties du RMI/RSA. Comme le souligne la Cour, ces informations proviennent essentiellement des organismes payeurs, il reviendrait donc à l'État de prendre les mesures nécessaires pour améliorer les transferts d'informations et mettre en œuvre des évaluations nationales fiables.

- Pour mieux adapter les besoins identifiés par le Département et l'offre d'insertion, le Département de la Seine-Saint-Denis utilise depuis plusieurs années la procédure d'appel à projets pour l'offre de formations collectives et les structures d'insertion par l'activité économique. Ces structures représentent près de la moitié de l'offre d'insertion professionnelle, et l'extension du recours aux appels à projets fait partie des objectifs du service de l'insertion.

- En matière d'évaluation des dispositifs d'insertion, le Département procède à un contrôle strict des structures subventionnées à ce titre, dont la rigueur a été reconnue par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France lors de son dernier rapport sur la gestion du Département de la Seine-Saint-Denis, en avril 2011. En outre, les conventions d'objectifs et de résultats signées avec les projets de ville déterminent des objectifs quantifiés en matière de sorties des bénéficiaires.

- Enfin, concernant l'imputation budgétaire des dépenses et recettes liées au RSA, l'adoption par le Département d'une segmentation budgétaire de type LOLF (segmentation en missions, programmes et actions) a permis de disposer d'une vision globale précise des recettes et dépenses d'insertion départementales.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LA SEINE-SAINT-DENIS**

*J'ai l'honneur de vous informer que je n'ai pas d'observation à
formuler à ce rapport.*

***REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES YVELINES***

Je vous informe que je n'ai pas de remarques à formuler.

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL GENERAL DES
PYRENEES-ORIENTALES**

Suite à la transmission par la Cour du rapport public intitulé « Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion - constats et bonnes pratiques », le Conseil général des Pyrénées Orientales tient à présenter les observations suivantes.

A la page 40 du document, en ouverture du chapitre relatif au développement des politiques d'insertion, il est indiqué que notre collectivité « n'a pas renouvelé son PDI en 2007, au motif que ce type de document ne présenterait pas de valeur ajoutée et manquerait d'intérêt pratique ».

Aussi nous semble-t-il indispensable d'éclairer ce positionnement spécifique qui remonte à 2008, année de l'enquête de la Chambre régionale des comptes pour notre département.

A cette date, le Conseil général restait engagé sur les bases du PDI voté en 2005 en Assemblée et décliné notamment sous formes de marchés publics, renouvelés annuellement jusqu'en 2009. Durant cette période, notre collectivité s'est attachée à diversifier l'offre d'insertion, à mettre en place des outils d'évaluation et à favoriser l'accès aux droits des publics défavorisés.

Dans un souci de cohérence et de stabilité, il apparaissait alors prématuré et inutile de voter un nouveau document, alors que le PDI initial constituait un cadre de référence reconnu, par l'ensemble des acteurs de l'insertion.

En revanche, dès 2009, à l'issue des actions engagées, un bilan a été réalisé qui a permis de concevoir un nouveau PDI, voté par l'Assemblée le 14 juin 2010. Ce nouveau texte affirme l'exigence d'une conception transversale de l'insertion qui concerne l'ensemble des politiques publiques et doit donc mobiliser de très nombreux acteurs.

Le Conseil général des Pyrénées Orientales reste donc plus que jamais déterminé à jouer son rôle de chef de file en matière d'insertion. Le vote d'un Pacte territorial pour l'insertion (PTI) en janvier 2011, renforce encore cette dynamique puisqu'il met l'accent sur des actions ciblées en complémentarité avec nos partenaires directs (État, Pôle Emploi, CAF/MSA, etc.).

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA
MEURTHE-ET-MOSELLE**

A la lecture de ce rapport, je note que la Cour inscrit ses préconisations dans la continuité de ses rapports antérieurs (en accentuant certaines recommandations) plutôt que dans la réorientation des politiques d'insertion.

Les recommandations relatives à l'orientation, à l'accompagnement et aux contrats d'insertion rejoignent celles du conseil général de Meurthe-et-Moselle, à ceci près que le risque souligné par la Cour de cloisonnement entre parcours professionnel et parcours social ne me semble pas aussi prégnant en Meurthe-et-Moselle compte tenu de l'organisation adoptée (périmètre des signataires de la convention d'orientation, binôme conseil général/Pôle emploi par territoire, revendication de la place du conseil général dans l'accompagnement socioprofessionnel et donc ne se limitant pas au seul accompagnement social...). Sur ce point, je rappelle que l'application de la loi s'est effectuée de façon très différenciée selon les conseils généraux. Je constate que certaines organisations provoquent plus que d'autres des effets de cloisonnement. Enfin, concernant ces recommandations n° 1 et 2, il semble utile de rappeler que leur mise en œuvre est très largement dépendante des moyens dont disposent les institutions chargées de l'accompagnement et notamment Pôle emploi.

Les recommandations relatives à la mesure des résultats (n° 3 et 4) sont essentielles. Dans le contexte actuel de remise en cause de l'efficacité des politiques d'insertion, il est déterminant de pouvoir mesurer de façon plus rigoureuse leurs résultats. Les progrès que les conseils généraux peuvent faire en la matière dépendent beaucoup de l'amélioration des échanges de données entre institutions, chantier national dans lequel l'Assemblée des Départements de France (ADF) est fortement impliquée depuis mi 2010. En Meurthe-et-Moselle, le service départemental chargé du contrôle de gestion, de l'observation et de l'évaluation avec la direction de l'insertion ont commencé à bâtir un programme d'évaluation en lien avec les travaux du comité national d'évaluation auquel participe le conseil général. Cette démarche croise celle menée sur la même question par d'autres conseils généraux au sein de l'ODAS. Si les analyses croisées entre les départements constituent une réelle source d'enrichissement, pour autant cela ne saurait se traduire par l'homogénéisation des dispositifs comme il est préconisé dans le projet de rapport au risque de tarir cette source qui s'alimente de la diversité et de la complémentarité des approches tout en ayant

effectivement une préoccupation commune : construire des dispositifs adaptés au contexte social, économique, institutionnel propre à chaque territoire.

Les recommandations relatives à l'offre d'insertion (n° 5 à 6) sont également en cohérence avec les constats observés : il y a une amélioration tendancielle de l'adéquation de l'offre aux besoins des publics en insertion mais des marges de progrès subsistent.

Concernant le recours à l'appel à projet, je note que le rapport tient compte des recommandations faites à la Cour par le conseil général de Meurthe-et-Moselle. De même, la généralisation de l'évaluation des résultats, non par action mais au regard de leur contribution aux finalités du Plan Départemental d'Insertion, me semble devoir devenir une pratique systématique. A ce titre, le cheminement opéré depuis 2009 avec les structures de l'Insertion par l'Activité Economique en Meurthe-et-Moselle présente un signe encourageant.

Les recommandations relatives au développement des politiques d'insertion (n° 7 et 8) sont en phase avec celles qui sous-tendent l'évolution du Plan Départemental d'Insertion de Meurthe-et-Moselle et le lancement du Pacte d'insertion : généraliser une conduite de la politique publique en mode projet qui articule de façon dynamique et itérative projet politique, diagnostic préalable, définition des priorités opérationnelles et des objectifs à atteindre, moyens octroyés, évaluation des résultats. Là encore, l'évolution des métiers de l'insertion (compétences) et l'amélioration des outils de pilotage et d'évaluation apparaissent comme des conditions de réussite essentielles.

Au final, je constate que les conclusions générales du projet de rapport confortent plutôt les choix politiques et d'organisation faits par le conseil général de Meurthe-et-Moselle et pointent là où des marges de progrès doivent concentrer notre action. La Cour met en avant l'idée d'un "investissement humain qui s'autofinance lui-même par les économies qu'il permet de réaliser sur le versement des allocations" et observe qu'elle ne pourra être validée que par la mise en place d'outils d'évaluation plus performants. C'est en partie le parti pris choisi en Meurthe-et-Moselle par le renforcement des moyens en insertion : développer les leviers qui accroîtront les potentiels d'accès à l'emploi des allocataires, donc leur sortie du dispositif, couplé à l'élaboration d'un programme d'évaluation.

En revanche, la Cour rappelle le risque de cloisonnement des parcours et d'enfermement d'une partie des allocataires dans un entre-deux entre accompagnement social et accompagnement par Pôle emploi

qui me semble encore une fois moins important en Meurthe-et-Moselle compte tenu de nos choix d'organisation.

Enfin, en-dehors de préconisations sur la péréquation entre conseils généraux à travers le FMDI, je n'ai pas relevé dans ce projet de rapport d'insistance particulière sur la question des moyens octroyés à Pôle emploi ou aux conseils généraux pour exercer leurs responsabilités en matière d'insertion. Or, le problème du financement du revenu individuel de solidarité active dont le décalage énorme continue de progresser entre le financement des allocations RSA par les départements et sa compensation insuffisante par l'Etat, amoindrit considérablement les capacités d'appui à l'insertion dont disposent les départements au-delà même des moyens attribués aux actions relevant directement des services départementaux d'insertion. Car c'est la mobilisation de toutes les politiques départementales au profit des personnes bénéficiaires du RSA (transports, sport, culture, éducation, loisirs, ...) qui est mise en difficulté et d'une manière plus générale encore, ce sont les capacités d'investissement des conseils généraux et donc leur soutien au développement de l'économie départementale et de l'emploi local qui sont ainsi fragilisées.

Ces décalages financiers dont la décision récente du Conseil constitutionnel ne permet pas d'envisager une solution à court terme, restent préoccupants et obligeront inévitablement à des choix qui viennent impacter directement les intentions définies dans ce rapport.

REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA MEUSE

Indéniablement, l'intérêt de ce document, deux ans après la généralisation du Revenu de Solidarité Active, est bien de porter tout à la fois un regard critique sur les enseignements à tirer du RMI, tout en réalisant une première approche des objectifs et moyens des politiques d'insertion conduites désormais.

Les éléments de ce rapport pourront contribuer utilement à alimenter les réflexions départementales nécessaires pour stabiliser l'approche RSA, tant en termes de gestion du droit, de compensations budgétaires, et bien évidemment de processus d'accompagnement des usagers, alors même que se succèdent encore au niveau national des missions de simplification de la Loi RSA dont la dernière en date vient d'être confiée à Marc-Philippe DAUBRESSE.

S'agissant du RMI, le bilan réalisé met bien en exergue un certain nombre d'éléments à capitaliser désormais au titre de l'approche RSA, s'agissant tout particulièrement des marges de progrès dans la contractualisation ainsi que dans l'évaluation de celle-ci, même si comme le rapport l'indique page 20, l'absence de contractualisation formelle au travers d'un contrat d'insertion RMI s'accompagnait dans le même temps d'un suivi très régulier des usagers.

Le nouvel état d'esprit insufflé par la Loi RSA a été précisément l'occasion pour le Département de remobiliser l'ensemble des travailleurs sociaux, ainsi que les partenaires de l'insertion socioprofessionnelle autour d'un certain nombre d'enjeux.

Dès 2009 a été élaborée en Meuse une Charte de partenariat pour une co-construction du dispositif RSA ainsi qu'une convention cadre relative à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, complétées par les textes régissant les relations entre le Conseil Général et les différentes institutions concernées (CCAS, Maison de l'emploi, Missions locales,...).

Le Programme Départemental d'Insertion en cours d'élaboration placera l'usager au cœur du dispositif et devrait s'articuler autour de deux objectifs stratégiques à savoir, d'une part, favoriser l'accès à l'emploi et d'autre part, agir sur les leviers de l'insertion sociale et professionnelle.

Déjà, les réflexions engagées identifient un certain nombre de lignes forces d'une intervention conjointe des partenaires pour renforcer précisément l'organisation départementale de l'insertion, ses politiques

et ses moyens pour optimiser ses effets, tout en tenant compte des contraintes exogènes et endogènes.

La finalisation de ce programme, ainsi que du pacte territorial associé, prévue pour fin 2011 s'accompagnera de la mise en place d'instances de gouvernance territoriales et départementales ainsi que d'indicateurs de suivi et d'évaluation.

Je veux enfin insister sur l'extrême vigilance qui est la mienne quant aux modalités de compensation de l'allocation RSA, au regard de l'évolution dans les années à venir de l'augmentation des charges nettes pour les départements. Nonobstant les décisions prises ce jour par le Conseil constitutionnel, j'entends que cette question puisse être traitée et qu'une juste solidarité nationale s'applique.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance, en insistant sur le caractère volontariste de l'action du département de la Meuse en faveur de l'insertion et de l'emploi.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE
LA MEUSE**

*J'ai étudié ce rapport avec intérêt. Cependant, je n'ai aucune
remarque à y apporter.*

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU
NORD**

La lecture attentive de ce rapport n'appelle pas de ma part d'observations particulières à l'exception de ce qui figure page 19 dans le paragraphe C « L'absence de contrat, expression politique ».

En effet, vous soulignez que « Le département du Nord contractualise avec les nouveaux entrants dans le dispositif en laissant les plus anciens hors contrats ».

N'étant plus en situation de responsabilité, je n'ai pas les éléments me permettant d'apporter une explication cohérente.

C'est ce que j'aurais demandé à mes services si j'exerçais encore la responsabilité d'exécutif départemental.

C'est pourquoi j'attire l'attention de mon successeur sur la situation que vous décrivez.

**REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA
MANCHE**

Votre courrier du 31 mai 2011 relatif au rapport public thématique intitulé du « Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion – constat et bonnes pratiques » a retenu toute mon attention. En effet, depuis la décentralisation de cette politique, le Département a régulièrement amendé son organisation afin de favoriser le retour à l'activité des bénéficiaires du RMI. Fort logiquement, la généralisation du RSA en juin 2009 a donc été l'occasion pour le conseil général de la Manche de revoir dans son intégralité sa politique d'insertion afin de répondre à l'esprit de cette réforme sociale importante.

Dans le projet de rapport que vous m'avez transmis vous indiquez que la Manche a choisi de conclure un contrat par famille contrairement à la plupart des départements. L'article 42-4 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 prévoyait qu'un contrat d'insertion est établi « entre l'allocataire et les personnes prises en compte pour la détermination du montant de cette allocation ». Ceux-ci offrent l'avantage d'impliquer toute la famille dans les démarches d'insertion sans oublier les enfants.

Par ailleurs, il est fait mention que la plupart des départements ont connu une hausse régulière du taux de contractualisation, ce qui est effectivement le cas pour le Département, celui-ci étant passé entre 2005 et 2008 de 42 % à 67,9 %, traduisant ainsi une montée en charge régulière et progressive.

S'agissant de la désignation du référent, le pré-rapport souligne que celle-ci dépend « quasiment systématiquement de l'orientation initiale ». Toutefois, contrairement au RSA où une orientation soit sociale soit professionnelle doit être effectuée, la loi relative au RMI ne prévoyait pas ce type d'orientation. Néanmoins, le département pouvait privilégier une dimension socioprofessionnelle de l'accompagnement : le travailleur social, référent du bénéficiaire, sollicitait dans le cadre du programme départemental d'insertion une action - financée par le Département - dans le domaine de l'emploi réalisée par des professionnels de l'agence nationale pour l'emploi devenue depuis pôle emploi.

Par ailleurs, le rapport confidentiel souligne que « dans la majorité des cas, c'est l'assemblée départementale qui vote le programme départemental d'insertion, mais quand la commission permanente a reçu délégation en la matière, l'assemblée départementale n'a alors plus à en connaître ». Cette observation nécessite plusieurs précisions car elle pourrait laisser paraître un désengagement des élus. Il

est exact que le règlement intérieur de l'assemblée départementale ne prévoit pas de saisine au préalable des commissions intérieures - en l'occurrence ici la commission des affaires sociales - dès lors que l'assemblée départementale a délibéré pour que l'examen de ce type de dossier soit réalisé par la commission permanente. Toutefois, le conseil départemental d'insertion qui examinait les actions relatives au programme départemental d'insertion comprenait déjà dix conseillers généraux titulaires et dix conseillers généraux suppléants, soit 20 conseillers généraux impliqués sur les 52 que compte l'assemblée départementale. Il n'est de surcroît pas paradoxal que ceux-ci se soient beaucoup impliqués dans les commissions locales d'insertion puisque la politique d'insertion a toujours mobilisé l'ensemble des élus. Cette implication existe toujours puisque sept conseillers généraux ont reçu un mandat pour présider des équipes pluridisciplinaires locales appelées « commission RSA ». En ajoutant les suppléants, ce sont ainsi près de la moitié des élus qui portent encore la mise en œuvre des politiques d'insertion.

Je précise enfin, qu'avec la généralisation du RSA, le Département adopte désormais depuis 2010 en séance plénière les grandes orientations de son programme départemental d'insertion pluriannuel, l'individualisation des crédits annuels s'effectuant toujours en commission permanente. C'est pourquoi, je suggère de pondérer l'affirmation selon laquelle « aucun PDI ne comporte d'appréciation de son coût prévisionnel ni d'articulation avec le budget départemental » ainsi qu'il est écrit puisque le département de la Manche effectuait bien, et continue de réaliser, une programmation financière annuelle.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LOIRE-
ATLANTIQUE**

Dans ce rapport, vous indiquez que « les Programmes Départementaux d'Insertion (PDI) de la Loire-Atlantique ne comportent pas de recensement stricto sensu [des besoins et de l'offre en matière d'insertion] » (page 41).

Je souhaiterais vous apporter une réponse sur ce point : le PDI a été pensé en Loire-Atlantique comme un plan d'actions visant l'amélioration du dispositif, de l'offre d'insertion ou de l'accompagnement et non comme un catalogue des actions d'insertion existantes.

Ce plan d'actions est réalisé à partir d'un diagnostic effectué en s'appuyant sur des éléments statistiques, des démarches d'évaluation, la connaissance des acteurs de terrain et, désormais, celle des usagers. Il prend donc bien en compte les besoins d'insertion même si ces besoins ne font pas l'objet d'une estimation quantitative, qui, en toute rigueur, ne peut être scientifiquement réalisée tant les personnes entrent et sortent du dispositif en permanence et évoluent quotidiennement dans leurs besoins et projets d'insertion.

Par ailleurs, l'offre d'insertion est recensée dans le cadre du répertoire de l'offre d'insertion accessible sur Internet. Ce catalogue des actions a été annexé au dernier PDI mais pas à celui que la Cour des comptes a examiné.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES DEUX-
SEVRES**

Dans ce cadre, le Département des Deux-Sèvres conforte l'analyse de la Cour de comptes sur les points suivants :

• *S'agissant de l'orientation des allocataires du RSA, il est vrai qu'envisager un système binaire (orientation sociale ou professionnelle) est trop restrictif. Il apparaît en effet qu'un certain nombre de personnes peuvent avoir besoin sur une même période d'un accompagnement social et professionnel sans prédominance de l'un sur l'autre. Ces situations nécessitent une coordination étroite entre les professionnels concernés : travailleurs sociaux d'un côté et conseillers Pôle emploi de l'autre pour ce qui est des Deux-Sèvres.*

L'organisation du RSA en Deux-Sèvres semble atténuer les effets négatifs d'une telle orientation binaire. La définition et la mise en œuvre de cette organisation sont issues de la démarche des « Assises de l'insertion » par laquelle le Département a réuni et associé l'ensemble des partenaires de terrain et des institutionnels intéressés par le dispositif. Le choix a été pris que chaque nouvel allocataire devait rencontrer un travailleur social immédiatement après l'ouverture d'un droit au RSA. Cette rencontre a pour objectif de permettre à l'allocataire de définir son projet d'insertion et l'accompagnement adapté (dominante sociale ou dominante professionnelle). Le choix de l'orientation est ensuite soumis à l'examen de l'équipe pluridisciplinaire.

Une telle organisation assure que chaque nouvel allocataire dispose d'une orientation et d'un accompagnement qu'il aura choisis. Le positionnement de l'équipe pluridisciplinaire en amont du dispositif permet une lecture croisée des projets d'insertion. Les différentes étapes de cette organisation sont récapitulées au sein d'un guide des procédures du RSA en Deux-Sèvres élaboré de façon transversale entre les services du Département (action sociale généraliste et insertion) et en partenariat avec la CAF, l'Union départementale des CCAS, Pôle emploi et l'Unité territoriale de la DIRECCTE (voir document joint).

• *S'agissant du suivi des bénéficiaires à l'issue des actions d'insertion (sociales ou professionnelles) il faut noter la difficulté à évaluer les « sorties ». En effet, le Département ne dispose pas de système d'information permettant de suivre le devenir des personnes à 6 mois lorsqu'elles ont quitté le dispositif RSA. L'hypothèse de travailler à partir de cohortes comme le propose la Cour des comptes semble effectivement pertinent encore faut-il financer ces évaluations dans un contexte où les*

Départements subissent une explosion des enveloppes dédiées aux allocations.

Dans un autre registre, le suivi de l'accompagnement des allocataires s'est complexifié avec la mise en œuvre du RSA. Le Département n'a désormais plus autorité sur l'ensemble des accompagnements (sociaux et professionnels) : lorsque qu'une orientation professionnelle est déterminée, c'est Pôle emploi qui en a la pleine responsabilité. Cela nécessite que Pôle emploi dispose des moyens humains et des systèmes d'information suffisants pour assurer l'accompagnement des allocataires qui lui sont adressés et de rendre compte aux partenaires intéressés au premier rang desquels le Département.

- S'agissant du volet « sanctions pour absence de contrat », le Département des Deux-Sèvres a toujours appliqué des mesures en la matière : toute absence de contrat d'insertion injustifiée entraînait la suspension immédiate du versement du RMI. Cette mesure visait essentiellement à insister sur l'aspect obligatoire du contrat d'insertion et mettre en exergue la notion de droits et devoirs.*

Les groupes de parole que le Département a pu animer avec les allocataires du RMI sur ce thème ont montré que les personnes partagent totalement cette vision. Il leur paraît tout à fait normal que le versement de l'allocation s'accompagne en contrepartie d'un engagement de leur part sur un programme d'actions à visée sociale et/ou professionnelle à travers un contrat d'insertion. Cet engagement peut même parfois être jugé valorisant.

Cependant la loi relative au RSA a complexifié inutilement le système puisqu'il faut désormais entre 6 et 9 mois de procédure avant de pouvoir aboutir à une suspension totale de l'allocation. Une simplification paraît souhaitable pour une plus grande efficacité du dispositif.

- S'agissant de la politique des contrats aidés qui n'est certes pas abordée dans le projet de rapport mais dont le lien avec le RSA est évident, le Département des Deux-Sèvres, participant pour une part non négligeable à la rémunération des salariés, souhaiterait être davantage associé à son élaboration et son pilotage à l'échelle locale et/ou régionale dans le but de limiter les effets trop souvent observés de « stop and go » de cette politique. Ceux-ci sont facteurs de déstabilisation pour les publics concernés et les structures sur le terrain tels les chantiers d'insertion.*

***REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL GENERAL
DE LA REUNION***

Comme suite à la transmission de vos observations relatives à votre rapport public thématique cité en objet, j'ai l'honneur de vous faire savoir qu'il ne suscite de ma part aucune réponse particulière.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA DROME

L'analyse de la Chambre Régionale des Comptes a porté sur une période particulière de transition entre le RMI et le RSA, à laquelle le Département a fait face sans difficulté majeure, grâce à son investissement antérieur dans l'insertion des publics au RMI.

En effet, le contexte socio-économique dégradé de la Drôme a nécessité une forte mobilisation des acteurs concernés pour continuer à assurer le service de la prestation et l'indispensable accompagnement des bénéficiaires.

Les moyens alloués au PDI ont toujours été supérieurs au volume théorique de l'enveloppe légale de 17%, complétés par une action forte au titre du logement. Des moyens en personnel, en actions ont permis un taux satisfaisant de contractualisation grâce à la coordination du pilotage assumé des actions d'insertion.

Le Département a fait le choix de maintenir son organisation territoriale et politique, et la forte implication des Commissions locales d'insertion (CLI) dans le suivi des allocataires, la mise en parcours d'insertion et la construction d'une offre d'insertion de qualité, évaluée et ajustée régulièrement.

Le dispositif RSA a complexifié le paysage en attribuant un rôle prépondérant dans l'insertion professionnelle des bénéficiaires à Pole Emploi, sans assurer le retour d'informations exhaustives des parcours enclenchés aux services du Département. Il en résulte une nécessaire articulation avec les services de l'Etat impliqués, qui mobilise encore aujourd'hui beaucoup de temps et d'énergie, pour intervention concertée et cohérente autour des publics. C'est le sens donné au Pacte Territorial d'insertion (PTI) validé en juin 2010.

Les axes d'amélioration proposés dans le rapport recueillent notre adhésion et correspondent à la démarche systématique menée par le Département en termes de raccourcissement des délais de prise en charge de l'accompagnement, de négociations de convention d'objectifs et de moyens avec nos partenaires associatifs notamment.

La qualité de l'accompagnement par les référents découle d'objectifs raisonnables de publics en suivi simultané, pour garantir une réelle prise en compte des situations individuelles.

L'évaluation, y compris en associant les destinataires finaux que sont les bénéficiaires est une préoccupation majeure et constante malgré

l'insuffisance constatée des moyens alloués par l'Etat aux départements dans le cadre de cette allocation de solidarité nationale.

Les sorties du dispositif font l'objet d'un examen attentif. Une étude expérimentale menée avec la MRIE (Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion) en Drôme et en région Rhône-Alpes sur des cohortes de bénéficiaires est par ailleurs envisagée pour mesurer l'impact du RSA sur la précarité, qui touche comme vous le savez de trop nombreux concitoyens. Je rappelle que comme l'a confirmé la Chambre Régionale des Comptes lors de son contrôle le 2 novembre 2010, la compensation insuffisante versée par l'Etat à notre département porte atteinte à la pérennité de ce dispositif. Il est dommage que le rapport ne s'étende pas sur le financement par le contribuable local de ce dispositif de solidarité nationale.

Le Département, dans la limite de ses moyens financiers disponibles, poursuivra son engagement dans la conduite d'actions d'insertion pertinentes et efficaces.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LA DROME**

J'ai quitté le Conseil général de la Drôme depuis plus de sept ans et je ne suis pas capable d'apporter quelques commentaires pertinents sur : « du RMI au RSA ».

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LA HAUTE-SAVOIE**

Dans ce cadre, vous avez bien voulu souligner les efforts accomplis avec d'autres par le Conseil Général de la Haute-Savoie pour en faire des leviers d'une action aussi efficace que possible au service de nos concitoyens les plus éloignés de l'emploi. Je vous en remercie.

Sans doute la crise exceptionnelle qui a frappé les entreprises à partir de 2008 alors même que le RSA était adopté et progressivement mis en place explique-t-elle aussi pour partie la difficulté pour notre collectivité comme pour l'ensemble des Départements d'obtenir des résultats à la mesure des objectifs affichés par le législateur. Un temps plus important laissé à l'expérimentation du RSA par certains d'entre eux eut certainement permis de prévenir certains écueils.

De même, la compensation financière insuffisante laissant au Département une charge nette accrue n'a-t-elle pas facilité l'action locale quand, dans le même temps, l'Etat sollicitait de sa part un accompagnement financier renforcé pour la mise en œuvre de ses propres priorités au travers du contrat unique d'insertion.

De même, la multiplication de conventions propres aux objectifs, aux contraintes budgétaires, aux missions et aux territoires d'intervention de chaque partenaire, comme c'est le cas par exemple avec la Région en matière d'offre emploi/formation, rend-elle souvent plus difficile l'organisation de l'insertion et l'évaluation des résultats.

Plus encore dans un contexte exigeant marqué par le fort ralentissement de l'activité économique ces dernières années et par l'accroissement des besoins en matière d'insertion sociale et professionnelle, je mesure la nécessité d'intensifier notre action en faveur d'un accompagnement et d'une orientation toujours plus efficaces des bénéficiaires du RSA.

C'est pourquoi les services du Conseil Général de la Haute-Savoie ne manqueront pas de prendre en considération ces différents aspects dans le cadre de la préparation du nouveau programme départemental d'insertion et du pacte territorial d'insertion dont ils ont la responsabilité, conformément au rôle de collectivité chef de file de l'insertion dévolu par la loi à notre collectivité.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LA HAUTE-SAVOIE**

Ayant quitté mes fonctions en 2008, je n'ai connu du RSA que des résultats d'expériences faites dans certains départements.

Vous comprendrez, dès lors, que toute observation de ma part ne serait que subjective.

C'est pourquoi, je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'ISERE

J'ai pris connaissance de ce rapport avec intérêt et je tiens à vous indiquer que s'il n'appelle pas d'observation particulière de ma part, je note avec satisfaction les appréciations positives de la Cour sur le nombre restreint d'allocataires suivis par référent, la mise en œuvre de guides et référentiels ou encore la prise en compte de la dimension stratégique en matière d'insertion dans des programmes triennaux d'orientation.

De même, je me félicite que l'Isère soit citée pour avoir mis en place un programme d'accompagnement dans l'emploi des allocataires du RSA.

Enfin, je profite de ce rapport de la Cour pour vous exprimer toute l'inquiétude du Département de l'Isère face à l'insuffisante compensation par l'Etat des charges transférées, du RSA comme des autres allocations nationales de solidarité (PCH et APA).

Egalement destinataires du projet d'observations de la Cour, les présidents des conseils généraux des Yvelines, de la Corrèze, du Nord, de la Mayenne, de l'Aisne, et du Rhône, les anciens présidents des conseils régionaux des Pyrénées-Orientales, de la Corrèze, de la Loire-Atlantique, des Deux-Sèvres, la directrice de l'Agence départementale d'insertion de La Réunion ne lui ont pas adressé de réponses.
