

N° 316

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur la **décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI)**,*

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur.

Cet observatoire est composé de : M. Jean Puech, Président ; MM. Philippe Darniche, Gérard Delfau, Roger Karoutchi, Michel Mercier, Vice-Présidents ; MM. Jean Arthuis, Joël Bourdin, François-Noël Buffet, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Eric Doligé, Jean François-Poncet, Pierre Hérisson, Dominique Mortemousque, Henri de Raincourt, Bernard Saugey.

Décentralisation.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LA DÉCENTRALISATION DU RMI A AFFECTÉ LES FINANCES DE PRESQUE TOUS LES DÉPARTEMENTS EN 2004	7
A. DES DÉFICITS GÉNÉRALISÉS DÈS LA PREMIÈRE ANNÉE POUR LE VERSEMENT DE L'ALLOCATION	7
1. <i>Une cohérence imparfaite des données obtenues</i>	7
2. <i>Des déficits très élevés</i>	8
B. UNE DÉPENSE PLUS DYNAMIQUE QUE LA RESSOURCE	9
1. <i>La forte augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI en 2004</i>	9
a) L'impact de la conjoncture	9
b) L'impact de l'environnement réglementaire	10
2. <i>Une ressource peu dynamique, dépourvue de lien avec la charge à financer</i>	11
3. <i>Les indus non pris en compte</i>	13
4. <i>La compensation incomplète des charges de personnel</i>	14
II. LES DIFFICULTÉS D'ORGANISATION RENCONTRÉES PAR LES DÉPARTEMENTS	16
A. UN UNIVERS JURIDIQUE INSTABLE	16
1. <i>Les contrats aidés</i>	16
a) Un problème financier	17
b) Un problème d'organisation	17
2. <i>Les mesures annexes ayant des conséquences pour le RMI</i>	17
B. LES RELATIONS AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS	18
1. <i>Les CAF</i>	18
2. <i>L'ANPE</i>	19
III. PROPOSITIONS : PASSER D'UNE DÉCENTRALISATION DE GUICHET À UNE POLITIQUE PUBLIQUE DÉCENTRALISÉE	21
A. RÉFORMER LE FINANCEMENT DU RMI	21
1. <i>Les principes à respecter</i>	21
2. <i>Les solutions envisageables</i>	23
a) <i>Comblé le déficit 2004 par une nouvelle fraction de TIPP</i>	23
b) <i>Envisager le transfert d'une nouvelle part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance</i>	24
c) <i>Envisager la création d'une dotation différentielle</i>	24
3. <i>D'avantage d'exhaustivité dans les transferts de personnel</i>	25
B. RÉFORMER LA PRISE EN COMPTE DU RMI DANS LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	25
1. <i>Étendre le critère RMI à l'ensemble de la péréquation départementale</i>	26
2. <i>Une péréquation pondérée par un encouragement à une gestion rigoureuse du RMI</i>	30

C. AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE LES DÉPARTEMENTS ET LES AUTRES	
ADMINISTRATIONS	31
1. <i>Améliorer la réactivité des CAF</i>	31
2. <i>Une réelle implication de l'ANPE</i>	32
a) Des tarifs plus modérés	32
b) Encourager les initiatives locales	33
c) Adopter une culture du résultat	33
D. VERS UNE DÉCENTRALISATION DE LA RESPONSABILITÉ	33
1. <i>Associer les départements aux mesures nationales qui affectent le RMI</i>	34
2. <i>Envisager d'élargir les compétences des départements aux contrats d'avenir</i>	35
3. <i>Responsabiliser les départements</i>	35
EXAMEN DU RAPPORT	37
ANNEXE	40

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Un peu plus d'un an après l'entrée en vigueur de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA), il est temps d'en faire un premier bilan. Tel est l'objet du présent rapport, qui s'attache à examiner les conditions, notamment financières, de ce transfert.

Cette loi revêt une importance particulière, soulignée au moment de sa discussion devant le Parlement, car elle fut le premier texte relatif aux compétences des collectivités territoriales voté après l'adoption de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Elle s'inscrit donc dans le cadre des dispositions du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, selon lequel *« les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mises en œuvre à leur échelon »* et du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel *« tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*. Il est donc naturel que cette loi soit également le premier texte auquel l'Observatoire de la Décentralisation du Sénat consacre un rapport.

La loi n°2003-1200 décentralise au niveau des départements l'ensemble de la gestion de l'allocation du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité, alors que prévalait jusqu'alors un système de copilotage Etat - départements. Ainsi, toutes les attributions auparavant dévolues aux préfets ou partagés entre les préfets et les départements incombent désormais aux seuls présidents de conseils généraux.

La loi a également transféré la charge financière de ces allocations aux départements. Afin de respecter l'article 72-2 de la Constitution, son article 4 précise que *« les charges résultant, pour les départements, des transferts et création de compétences réalisés par la présente loi sont compensées par l'attribution de ressources constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'État dans les conditions fixées par la loi de finances »*. La loi de finances pour 2004 a ainsi octroyé aux départements une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), fraction modifiée par la loi

de finances pour 2005 après clôture des comptes de l'État pour 2003. Si son produit devait s'avérer inférieur aux charges de l'État au titre du RMI en 2003, ce montant devra lui-même être réévalué à due concurrence, pour respecter le considérant 23 de la décision n°2003-489 DC du Conseil Constitutionnel datée du 29 décembre 2003 ; en effet, selon ce considérant, *« si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert »*. De surcroît, le Premier Ministre s'est engagé à plusieurs reprises à **compenser intégralement la charge des départements pour l'année 2004**, évoquant lui-même le chiffre de 450 millions d'euros. Enfin, l'article 4 de la loi n°2003-1200 prévoit qu' *« au titre des années suivantes, la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 dans la loi de finances suivant l'établissement desdits comptes »*.

Au vu de la lourdeur de l'enjeu pour les départements, votre rapporteur a prêté une particulière attention aux aspects financiers de l'application de cette loi, sans en négliger pour autant les autres aspects, notamment organisationnels.

A cette fin, il a fait parvenir un questionnaire à tous les présidents de conseils généraux, permettant d'établir un bilan chiffré et qualitatif de la réforme telle qu'elle est vécue par les collectivités intéressées. De plus, votre rapporteur a interrogé par écrit les principales administrations de l'État concernées par l'application de la loi, dans leur domaine de compétence.

Répartition des charges de RMI et des recettes de TIPP par département en 2004

<i>en euros</i>	Source : Ministère des Affaires Sociales via DGCL	DGCP via DGCL	Source : Conseils Généraux		Source : CNAF
Département	Dépenses RMI + RMA (1)	TIPP reçue	Dépenses RMI + RMA (1)	TIPP reçue	Dépenses RMI + RMA (2)
Ain	18 157 379	16 172 162	17 022 792	15 907 747	18 210 284
Aisne	34 778 110	29 909 452	34 673 978	29 909 450	34 397 914
Allier	24 506 936	22 410 379			24 305 532
Alpes de Haute Provence	9 668 596	9 256 103			9 394 541
Hautes Alpes	4 763 754	4 476 499			4 614 919
Alpes Maritimes	76 727 500	75 585 670	78 100 238	75 585 671	77 753 798
Ardèche	18 067 566	16 538 062			17 046 823
Ardennes	28 478 919	25 507 742	28 328 447	25 507 742	27 987 684
Ariège	16 316 425	15 340 990			15 277 431
Aube	22 116 768	20 041 163	22 078 981	19 713 491	21 425 022
Aude	44 865 922	42 360 956			43 831 542
Aveyron	9 177 575	8 901 655	9 333 570	8 901 655	8 866 853
Bouches du Rhône	329 263 999	314 016 479	328 254 418	314 016 567	329 584 186
Calvados	44 102 449	40 835 305	44 252 618	40 835 303	44 113 875
Cantal	6 747 659	6 320 461	6 762 098	6 320 461	5 636 094
Charente	29 318 068	27 125 462			27 999 147
Charente Maritime	49 466 796	46 230 007	49 878 402	46 230 006	47 251 267
Cher	26 749 825	25 156 060	27 049 003	26 242 084	25 625 095
Corrèze	9 040 872	8 937 296			8 514 496
Corse du Sud	11 846 104	12 698 606	11 952 424	11 862 074	11 508 379
Haute Corse	16 982 229	17 870 944			16 444 860
Côte d'Or	26 563 428	22 892 861			26 435 199
Côtes d'Armor	25 914 127	23 672 760	25 673 437	23 800 373	25 123 244
Creuse	7 631 649	7 116 805			6 895 481
Dordogne	30 889 969	28 693 786	30 824 173	28 784 550	28 493 815
Doubs	28 980 730	24 798 679	28 857 984	25 123 922	28 908 255
Drôme	35 059 313	31 744 165			33 334 213
Eure	31 664 988	28 056 938			30 679 268
Eure et Loir	20 983 073	18 751 054			20 834 243
Finistère	49 040 672	44 290 903			47 669 781
Gard	91 320 790	86 521 396			86 843 039

en euros

	Source : Ministère des Affaires Sociales via DGCL	DGCP via DGCL	Source : Conseils Généraux		Source : CNAF
Département	Dépenses RMI + RMA (1)	TIPP reçue	Dépenses RMI + RMA (1)	TIPP reçue	Dépenses RMI + RMA (2)
Haute Garonne	116 779 782	110 304 346			116 134 969
Gers	8 555 323	7 930 777	8 531 347	7 930 775	7 827 447
Gironde	111 807 371	103 174 580			110 690 091
Hérault	134 684 181	128 574 013	134 591 041	128 574 013	130 561 172
Ille et Vilaine	38 476 155	33 672 907	38 040 870	33 122 358	37 916 844
Indre	11 308 024	10 227 673			10 997 241
Indre et Loire	37 264 453	34 454 665			36 829 806
Isère	58 405 219	51 264 685	59 578 743	51 264 693	57 073 413
Jura	9 073 253	7 783 123	8 929 272	7 783 123	8 904 349
Landes	21 583 377	19 768 466			21 423 235
Loir et Cher	18 328 868	16 806 071	17 907 683	16 806 069	17 559 589
Loire	41 846 071	38 457 299	42 214 611	38 457 300	41 455 144
Haute Loire	6 903 136	6 109 619	6 862 560	6 079 619	6 650 168
Loire Atlantique	75 725 960	69 969 860			74 958 381
Loiret	33 122 860	29 804 598			32 627 746
Lot	10 693 464	9 450 357	10 638 318	9 450 356	10 237 861
Lot et Garonne	25 184 356	23 258 289	25 194 136	23 258 288	22 737 752
Lozère	3 117 271	2 838 587	3 334 554	2 658 000	2 799 488
Maine et Loire	42 830 652	38 665 081	42 172 633	41 554 886	40 914 162
Manche	21 200 751	19 237 043	21 614 267	19 237 042	20 529 210
Marne	34 040 317	31 705 677			33 668 955
Haute Marne	10 861 489	9 633 109	10 846 146	9 633 108	10 488 227
Mayenne	8 967 713	8 096 695			8 776 150
Meurthe et Moselle	59 498 917	52 809 787			59 128 142
Meuse	12 585 116	11 481 368			12 423 484
Morbihan	33 383 209	30 508 358	33 619 413	30 508 357	31 948 141
Moselle	57 118 767	48 741 398	57 574 060	48 741 397	57 225 347
Nièvre	15 686 109	14 113 605	15 522 958	14 113 605	15 008 045
Nord	302 535 318	267 666 216	299 816 291	263 289 890	303 038 393
Oise	43 789 887	39 256 879			43 410 669
Orne	18 772 561	17 154 938			18 628 537
Pas de Calais	159 329 992	143 243 035	159 899 986	143 243 034	156 898 488
Puy de Dôme	41 254 206	37 680 875	41 357 606	37 680 873	40 490 034

en euros

	Source : Ministère des Affaires Sociales via DGCL	DGCP via DGCL	Source : Conseils Généraux		Source : CNAF
Département	Dépenses RMI + RMA (1)	TIPP reçue	Dépenses RMI + RMA (1)	TIPP reçue	Dépenses RMI + RMA (2)
Pyrénées Atlantiques	45 508 782	42 523 963			53 557 698
Hautes Pyrénées	15 947 959	14 812 132	16 053 269	14 812 131	15 556 539
Pyrénées Orientales	61 229 119	57 098 892			59 268 365
Bas Rhin	64 807 136	56 200 531	65 593 913	55 261 655	64 883 987
Haut Rhin	33 998 675	28 901 251	37 010 863	28 428 717	34 669 801
Rhône	120 649 266	105 721 070	112 053 000	105 700 000	120 128 670
Haute Saône	10 633 911	9 443 841	10 914 139	9 443 839	10 663 614
Saône et Loire	24 303 828	21 898 951	24 446 177	21 898 949	23 620 597
Sarthe	32 246 116	28 761 794	31 752 610	28 761 793	31 731 154
Savoie	14 894 599	14 029 041			14 785 171
Haute Savoie	24 681 422	22 746 956			24 180 490
Paris	262 926 997	234 136 373			267 370 430
Seine Maritime	111 487 503	102 760 351			111 001 083
Seine et Marne	53 679 601	46 655 343			54 168 907
Yvelines	52 285 059	44 707 809			52 059 276
Deux Sèvres	15 235 123	14 446 183	15 859 000	14 446 183	14 729 929
Somme	44 683 580	41 550 074			47 537 484
Tarn	27 451 245	24 978 285	27 396 616	24 978 293	26 337 732
Tarn et Garonne	18 134 662	17 165 452	18 035 882	17 165 453	16 696 667
Var	97 031 462	91 386 899			94 981 961
Vaucluse	51 312 510	49 148 172	48 919 092	49 148 171	51 573 573
Vendée	18 903 952	16 908 258	18 929 605	16 908 256	18 518 015
Vienne	30 793 297	28 038 385			29 938 429
Haute Vienne	21 805 182	20 339 481			21 166 018
Vosges	20 343 795	18 180 810	21 850 000	18 180 810	20 278 940
Yonne	18 378 252	16 631 414	18 419 113	16 631 368	18 056 084
Territoire de Belfort	9 967 416	8 179 679	9 959 562	8 179 678	9 920 833
Essonne	67 146 870	60 867 235			67 503 731
Hauts de Seine	100 254 229	89 574 776	97 665 009	91 386 897	101 369 251
Seine Saint Denis	221 473 346	198 448 696	240 518 945	188 102 775	222 929 683
Val de Marne	111 464 988	98 328 284			112 035 158
Val d'Oise	77 884 636	67 774 558			78 321 357
Guadeloupe	146 132 631	147 822 115			146 081 513

en euros

	Source : Ministère des Affaires Sociales via DGCL	DGCP via DGCL	Source : Conseils Généraux		Source : CNAF
Département	Dépenses RMI + RMA (1)	TIPP reçue	Dépenses RMI + RMA (1)	TIPP reçue	Dépenses RMI + RMA (2)
Martinique	131 476 756	139 884 279			138 612 403
Guyane	62 477 988	52 288 038			54 576 523
Réunion	334 387 162	328 063 879	345 394 822	328 064 000	334 787 700
Saint Pierre et Miquelon	111 952	109 494			N.C.
TOTAL	5 360 037 324	4 936 587 522			5 318 565 730

(1) versés par CAF et MSA

(2) versés par CAF uniquement

NB : la Direction Générale de la Comptabilité Publique, du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a également été invitée à fournir les chiffres dont elle disposait.

Elle a répondu à votre rapporteur que ces données "ne peuvent être communiquées à ce jour, car elles présentent encore un caractère provisoire".

I. LA DÉCENTRALISATION DU RMI A AFFECTÉ LES FINANCES DE PRESQUE TOUS LES DÉPARTEMENTS EN 2004

A. DES DÉFICITS GÉNÉRALISÉS DÈS LA PREMIÈRE ANNÉE POUR LE VERSEMENT DE L'ALLOCATION

Les tableaux en pages précédentes récapitulent les versements des départements en 2004 au titre du RMI, selon les sources que votre rapporteur a interrogées, c'est-à-dire la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) et les conseils généraux eux-mêmes.

1. Une cohérence imparfaite des données obtenues

Comme les tableaux le font apparaître, les chiffres obtenus par votre rapporteur diffèrent selon les sources. Ainsi, le total des dépenses des départements en 2004 s'élève à 5 360 millions d'euros selon les chiffres centralisés par le ministère chargé des affaires sociales et transmis par la DGCL¹ (dont 5 250 millions d'euros pour les prestations versées par les caisses d'allocations familiales - CAF et 110 millions d'euros versés par les caisses de la mutualité sociale agricole – MSA) et à 5 318 millions d'euros selon la CNAF pour les seules prestations versées par les CAF. Les départements qui ont répondu à l'enquête ont une estimation légèrement différente, supérieure de 1 % en moyenne aux chiffres transmis par la DGCL avec parfois des écarts plus grands, de l'ordre de 8 %, qui viennent sans doute de l'inclusion du mois de décembre 2003² (payé en janvier 2004 aux allocataires) par certains conseils généraux.

Les différentes sources convergent davantage quand il s'agit d'estimer le total des recettes de TIPP reçues à ce titre par les départements, lequel s'élève à 4 937 millions d'euros d'après les chiffres transmis par la DGCL.

Les incohérences relevées dans ces réponses illustrent le caractère provisoire des chiffres 2004 à l'heure de la rédaction du présent rapport.

¹ La DGCL a transmis des chiffres issus des CAF et caisses de MSA et non des comptes administratifs, qui ne sont pas tous arrêtés.

² Une mensualité représente environ 8 % d'une année.

C'est précisément la raison pour laquelle la DGCP a choisi de ne pas répondre à cette question. Selon elle, les comptes d'environ les deux tiers des départements étaient arrêtés ou en passe de l'être à la fin du mois d'avril 2005, des discussions entre les conseils généraux et les comptables publics subsistant à cette date pour le tiers restant. Dans la plupart des cas, le débat porte sur la comptabilisation du mois de décembre 2003 ou, plus généralement, sur la méthode de comptabilisation des dépenses (d'après le mois de création du droit à l'allocation ou d'après le mois de paiement de l'allocation).

Votre rapporteur remarque que les dépenses concernant le versement du RMI et les recettes provenant de la TIPP constituent une rubrique bien distincte dans les comptes de gestion et administratifs des départements. Ces chiffres ne devraient donc théoriquement pas être très difficiles à obtenir. Les difficultés rencontrées dans cet exercice laissent prévoir des problèmes encore plus grands quand il s'agira d'évaluer les incidences financières de transferts de compétences plus complexes, notamment pour la voirie.

2. Des déficits très élevés

Quelle que soit la source retenue, les chiffres fournis par les administrations font apparaître un déficit conséquent pour les départements, en ce qui concerne le versement du RMI aux allocataires.

Ce déficit concerne la quasi-totalité des départements, à des degrés divers. **D'après la source la plus modérée** dans l'estimation de ces déficits, c'est-à-dire les chiffres CAF – MSA transmis par la DGCL, **le déficit global s'est élevé à 423,4 millions d'euros**, soit 7,9 % des allocations versées. **Et selon le ministère du Budget, le déficit départemental global devrait atteindre 430 millions d'euros, à plus ou moins 10 millions d'euros près.**

De nombreuses collectivités oscillent autour de cette moyenne, seules treize devant financer une charge inférieure à 5 % de l'allocation. Le plus touché est le Territoire de Belfort qui a subi un déficit de 1,8 million d'euros, ce qui représente 17,9 % du montant du RMI versé dans ce département.

Cette réalité est très perceptible quand on interroge les départements. En effet, **le financement de ce déficit est de loin la principale préoccupation exprimée par les présidents de conseils généraux** en réponse au questionnaire qui leur a été envoyé. La couverture « réelle » des charges de l'allocation par l'impôt transféré et une plus grande « réactivité » de l'État dans le transfert de la ressource reviennent très fréquemment dans les réponses des élus. Plusieurs d'entre eux soulignent également **le coût que représente pour eux l'avance de trésorerie consentie de facto à l'État** tant que la compensation promise au titre de l'année 2004 n'aura pas été versée.

De ce point de vue, la prudence de la DGCP et du ministère du budget peut être interprétée comme un signe encourageant. Le ministère du budget considère que le chiffre du déficit de chaque département sera créateur d'un droit à compensation, il ne veut donc pas s'engager sur des chiffres provisoires, en prenant le risque d'avantager certains départements ou d'en pénaliser d'autres. **La bonne foi du gouvernement quant au remboursement du déficit du RMI pour 2004 ne semble donc pas devoir être mise en doute.**

B. UNE DÉPENSE PLUS DYNAMIQUE QUE LA RESSOURCE

Votre rapporteur, dans son rapport spécial sur la Décentralisation dans le projet de loi de Finances pour 2005 (rapport N°74 – tome III – annexe 23), soulignait déjà le faible dynamisme de la TIPP. De fait, en 2004, cette ressource n'a pas évolué parallèlement à la charge que représente le RMI.

1. La forte augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI en 2004

a) L'impact de la conjoncture

D'après la DGCL, la charge totale des départements au titre du versement du RMI aux allocataires (nette des indus) s'est élevée à 5 360 millions d'euros en 2004. Cette même charge avait été de 4 921 millions d'euros en 2003.

En un an, la hausse du RMI a donc atteint 8,9 %. Ce chiffre est en ligne avec l'augmentation du nombre d'allocataires, résumée par le tableau suivant :

	Décembre 2003	Mars 2004	Juin 2004	Septembre 2004	Décembre 2004	Variation sur un an en %
Ensemble des allocataires payés au titre du RMI ou bénéficiant d'un RMA (données brutes, métropole et DOM, en milliers)	1 120,9	1 188,7	1 194,0	1 182,3	1 216,3	+8,5
Ensemble des allocataires payés au titre du RMI ou bénéficiant d'un RMA (données CVS, métropole, en milliers)	973,8	1 026,2	1 039,2	1 043,0	1 063,1	+9,2

Source : CNAF - DSER ; DREES

Dans leur étude de mars 2005 sur le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2005, la CNAF et la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques du Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille (DREES) relèvent que *« cette évolution est liée à la conjoncture du marché du travail, les hausses du chômage tendant à se répercuter avec un certain retard sur l'augmentation du nombre de personnes ayant recours à ce minimum social »*. Or, continue l'étude, *« en 2004, la situation sur le marché du travail est restée relativement difficile, l'emploi salarié des secteurs marchands non agricoles ayant faiblement augmenté (+0,3 % en glissement annuel fin 2004), et le nombre de demandeurs d'emploi ayant continué de progresser (+1,6 % sur la même période pour les demandeurs d'emploi en fin de mois de catégories 1 et 6) »*.

b) L'impact de l'environnement réglementaire

Cependant, la CNAF et la DREES soulignent que la conjoncture ne saurait expliquer à elle seule l'augmentation du nombre des allocataires payés au titre du RMI ou bénéficiant d'un RMA en 2004, ce qui serait d'ailleurs étonnant pour une année qui a bénéficié d'une croissance du PIB de +2,6 %. Ainsi, la même étude poursuit : *« L'évolution annuelle est sensible (...) également aux **conséquences de la réforme de l'assurance chômage**, décidée fin 2002 et applicable aux personnes entrées au chômage à compter du 1^{er} janvier 2003, qui a en partie contribué à une sensible augmentation du chômage non indemnisé (+9,0 % en glissement annuel fin 2004 pour l'ensemble des catégories 1 à 3, 6 à 8 et dispensés de recherche d'emploi). En effet, la révision des conditions d'indemnisation au chômage a pu conduire à un basculement plus fréquent et plus précoce de chômeurs vers le dispositif du RMI. En particulier, le raccourcissement des durées d'indemnisation dans les filières courtes du régime d'assurance chômage (passées par exemple de 15 à 7 mois pour les salariés de moins de 50 ans justifiant de 8 mois d'activité salariée dans les 12 mois précédents) aurait pu contribuer à affecter notablement les flux d'entrées au RMI à partir de l'été 2003. Celui des durées d'indemnisation dans la filière longue (passées de 30 à 23 mois pour les allocataires de moins de 55 ans justifiant de 14 mois d'activité salariée dans les 24 derniers mois) a quant à lui pu affecter les flux d'entrée à partir du quatrième trimestre 2004 »*.

En revanche, l'étude de la CNAF et de la DREES n'évoque pas l'impact de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique décidée fin 2003. De fait, celui-ci semble avoir été nul d'après les différentes sources que votre rapporteur a interrogées (CNAF, préfectures et directions départementales du travail), la réforme ayant été suspendue dès le mois d'avril 2004. De même, l'impact de la création du RMA s'est révélé négligeable puisque le nombre d'allocataires bénéficiant d'un RMA n'excédait pas le millier au 31 décembre 2004, toujours d'après

l'étude de la CNAF et de la DREES (coût du RMA en 2004 : 820 000 € selon la DGCP).

Or, l'article 59 de la loi de finances pour 2004 prévoit que *« le niveau définitif de [la fraction de tarif de la TIPP versée aux départements] est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs de dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité. Il tient compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique »*.

En d'autres termes, pour ajuster la fraction de tarif de la TIPP allouée définitivement aux départements en compensation de la charge du versement du RMI et du RMA, la loi n'a explicitement visé que des réformes ayant eu un impact marginal sur les comptes des départements en 2004, sans tenir compte ni de la réforme dont l'effet a été le plus fort sur le nombre d'allocataires du RMI, ni de la montée en puissance prévisible du dispositif du RMA et du contrat d'avenir dans les prochaines années. Il conviendra donc de revoir ce mode de calcul peu satisfaisant.

2. Une ressource peu dynamique, dépourvue de lien avec la charge à financer

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de souligner le faible dynamisme de la TIPP. Ainsi, à l'occasion de la discussion générale du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA, il indiquait : *« Si l'on avait décentralisé le RMI [en 1993], il aurait fallu transférer 2,5 milliards d'euros prélevés sur la TIPP aux départements.*

« Comment ont évolué depuis le RMI d'un côté et la TIPP de l'autre ? Le RMI a, en 2003, représenté (...) 4,4 milliards d'euros, soit près de 4,5 milliards d'euros. Quant à la TIPP, qui évolue indépendamment, son produit atteint 2,98 milliards d'euros, soit environ 3 milliards d'euros ¹. « Manque » donc 1,4 milliard d'euros, même si je ne tire pas de ces deux évolutions et de cette constatation la conclusion qu'il manquera systématiquement 1,4 milliard d'euros, parce que, demain, les choses peuvent évoluer différemment.»

Source : JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, pages 3606-3607

¹ Il s'agit ici du montant de la TIPP tel qu'il aurait résulté du transfert d'une quote-part portant sur un montant de 2,5 milliards d'euros en 1993, et non du produit total de la TIPP.

Depuis lors, la tendance ne s'est pas démentie. La consommation de carburants en France a évolué comme suit :

	Consommation 2003 en Mhl	Consommation 2004 en Mhl	Evolution en %	Fraction de tarif en € / hl
Super sans plomb	147,4	143,3	-2,73	12,50
Super ARS	14,8	10,5	-29,47	13,56
Gazole	348,7	357,9	+2,63	8,31

Source :
Douanes

En conséquence, **sans le considérant 23 de la décision n°2003-489 DC du Conseil Constitutionnel** cité en introduction du présent rapport, c'est-à-dire s'il avait été simplement tenu compte de l'évolution de la consommation de carburants en France, **la fraction de tarif allouée aux départements** pour financer le transfert de la charge du RMI serait passée des 4 941 millions d'euros calculés en 2003 (mais non versés, le transfert de compétence datant du 1^{er} janvier 2004) à 4 908 millions d'euros en 2004, soit une **baisse de 0,7 %**.

En dehors même de toute considération d'opportunité politique, l'État est donc contraint de compléter la fraction de tarif transférée afin d'atteindre le montant à sa charge au titre du RMI en 2003, soit 4 941 millions d'euros (source DGCP), et ce pour une année où la croissance du PIB a atteint +2,6 %. Cela illustre bien le faible dynamisme structurel de la TIPP.

Les principales raisons en sont bien connues et ont déjà été exprimées par la commission des finances du Sénat. Ainsi, dans son commentaire de l'article 33 du projet de loi de finances pour 2005, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de notre commission des finances, évoquait quatre grandes causes :

- les **progrès en matière de consommation d'énergie** effectués par les fabricants d'automobiles, s'agissant notamment des véhicules diesel¹ ;
- le **renforcement de la politique de sécurité routière** engagé par le gouvernement en 2002 ;
- le **développement des véhicules à énergie alternative** ;
- la **volonté affichée par le gouvernement d'encourager les économies de consommation de pétrole afin de limiter la facture énergétique de la France, dans un contexte où les prix du pétrole sont particulièrement élevés**.

¹ On notera d'ailleurs que la diésélisation croissante du parc automobile français (les moteurs diesel équipent désormais environ 40 % des voitures particulières) entraîne une diminution de la part relative de la consommation des essences les plus taxées.

Sans préjuger de l'avenir, **il est donc probable que le manque de dynamisme de cette taxe demeure une réalité.**

Comme par ailleurs les départements n'ont aucune prise sur la modulation de la taxe, ce que votre rapporteur a déjà regretté à plusieurs reprises, **les conseils généraux ne sont pas en mesure d'ajuster le montant de la ressource à l'évolution de la charge, laquelle ne dépend quasiment pas d'eux.**

3. Les indus non pris en compte

La base qui a servi au calcul des recettes à transférer aux départements étant le **montant du RMI net des indus**, il est intéressant d'étudier l'ampleur de ces derniers ainsi que les montants effectivement récupérés.

Votre rapporteur a interrogé la DGCP sur les récupérations par l'État de ces indus du temps où il avait la charge du versement du RMI. Voici le tableau qu'il a reçu en réponse.

Récupération des indus

Gestion	Compte	Ligne recette	Balance d'entrée	Titres indus	annulations titres	Titres nets	Recouvrement sur titres	Balance de sortie
2003	901.590	2003	0,00	46 550 240,64	3 955 569,24	42 594 671,40	3 859 833,33	38 734 838,07
2003	901.591	Antérieurs	108 526 304,85	1 344,67	16 484 883,12	92 042 766,40	7 434 541,05	84 608 225,35
			108 526 304,85	46 551 585,31	20 440 452,36	134 637 437,80	11 294 374,38	123 343 063,42
2002	901.590	2002	0,00	34 103 398,78	2 882 540,65	31 220 858,13	2 884 872,03	28 335 986,10
2002	901.591	Antérieurs	99 299 692,51	9 551,05	12 366 938,40	86 942 305,16	6 751 986,41	80 190 318,75
			99 299 692,51	34 112 949,83	15 249 479,05	118 163 163,29	9 636 858,44	108 526 304,85
2001	901.590	2001	0,00	42 149 312,99	2 923 515,14	39 225 797,85	3 703 244,11	35 522 553,74
2001	901.591	Antérieurs	82 943 239,95	928,82	12 775 455,77	70 168 712,00	6 391 702,46	63 777 009,54
			82 943 239,95	42 150 241,81	15 698 970,91	109 394 509,85	10 094 946,57	99 299 563,28

Source : DGCP

On constate que les indus représentent régulièrement une somme de **plus de 40 millions d'euros par an**, dont la moitié environ est annulée et **environ le quart seulement récupérée**. Par exemple, en 2003, 46,6 millions d'euros de titres indus ont été constatés, dont 20,4 millions d'euros ont été annulés et 11,3 millions d'euros ont été recouvrés. Fin 2003, le solde global des indus à recouvrer (tous exercices confondus) s'élevait ainsi à 123,3 millions d'euros.

De tels taux ne sont guère surprenant, eu égard à la précarité de la situation matérielle des débiteurs. Il convient donc d'observer que **les indus constituent *de facto* pour une large part, une charge dont il n'a pas été tenu compte au moment de la décentralisation du RMI.**

4. La compensation incomplète des charges de personnel

L'article 42 de la loi n°2003-1200 portant décentralisation du RMI et création du RMA **prévoyait que les agents de l'État dont les fonctions correspondaient à l'exercice des compétences en matière de revenu minimum d'insertion soient mis à disposition du département, à compter du 1^{er} janvier 2004**, et placés pour l'exercice de ces compétences sous l'autorité du président du conseil général. Le nombre des agents concernés devait être établi par le représentant de l'État dans le département après avis du président du conseil général, par référence aux emplois pourvus au 31 décembre 2003, sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002.

Ce dispositif avait un caractère transitoire puisque depuis le début de l'année 2005, les dispositions de la loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales s'appliquent aux agents concernés.

Le transfert de compétence devait donc rester neutre pour les finances des départements du point de vue des charges de personnel.

A cette fin, il était nécessaire que les évaluations des services de l'État et celles des conseils généraux concordent, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Notre collègue Henri de Raincourt nous a ainsi brossé un tableau détaillé de la situation dans l'Yonne.

La situation dans le département de l'Yonne

Dès le mois d'octobre 2003 ont eu lieu les premiers échanges entre la préfecture et le département pour évaluer la participation des agents de l'État dans le dispositif du RMI.

Si les choses se sont passées correctement pour le secrétariat des commissions locales d'insertion, les 2,3 équivalents temps plein (ETP) assurés par 3 agents étant bien mis à disposition du département et payés par l'État, **il n'en a pas été de même pour les autres tâches liées à la décentralisation du RMI**. En effet, pour assurer la gestion des indus, les statistiques, la participation aux commissions locales d'insertion (CLI), le

suivi du volet santé du dispositif RMI, le suivi des crédits, ou encore la communication (diffusion de l'information et des documents), la préfecture a estimé les besoins à 0,1 ETP et n'a mis aucun agent à disposition du département, alors que ce dernier estimait la charge à 2 ETP. Le conseil général a donc dû créer dès avril 2004 un poste de rédacteur en avril 2004, payé par lui, pour faire face à la charge de travail ; celui-ci a été renforcé par un agent contractuel de l'État (catégorie C) mis à disposition depuis le 1^{er} janvier 2005.

Cela dit, l'effort réel du département dépasse largement la création de ce seul poste de rédacteur. **Pour assumer pleinement ses nouvelles responsabilités et « mener une politique volontariste », le conseil général a, au total, mobilisé 11 postes par création ou redéploiement, soit :**

- un poste de directeur de l'insertion ;
- un poste de chargé de mission insertion professionnelle ;
- deux postes de prospecteurs emploi insertion ;
- deux postes d'agents d'insertion ;
- un poste de rédacteur ;
- un poste d'agent administratif ;
- trois postes de secrétaires de CLI.

L'effort financier global du département de l'Yonne dû à la décentralisation du RMI, pour ce qui concerne ses structures administratives, s'élève ainsi au total à 357 000 euros en année pleine (217 000 euros en 2004, année de mobilisation progressive des services).

Cette situation est très représentative de ce que vivent les départements, la quasi-totalité des conseils généraux qui ont répondu à l'enquête de votre rapporteur ayant fait savoir qu'ils affectaient du personnel à la gestion du RMI en sus de celui mis à disposition par l'État. Plus précisément, 12 départements (sur 53 réponses) ont explicitement répondu qu'ils n'ont pas eu de personnel mis à disposition à ce titre par l'État en 2004 ou ont laissé vide la ligne correspondante (ce qui indique à tout le moins qu'ils ignorent si l'Etat va leur transférer du personnel). Et, **parmi ceux qui ont répondu par un chiffre non nul, la moyenne de personnel mis à disposition est de 6,5 ETP pour 32 ETP affectés.**

Cet état de fait a parfois envenimé les relations entre les départements et les administrations déconcentrées de l'État. Par exemple, le conseil général du Tarn a intenté un recours devant le tribunal administratif contre les décisions d'affectation de personnel du préfet.

Même en maniant ces chiffres avec prudence et en retenant que chaque cas reste particulier, il convient donc d'observer que **la décentralisation du RMI et la création du RMA ont engendré des charges**

de personnel, parfois importantes, supportées par les départements et très partiellement compensées par l'État.

II. LES DIFFICULTÉS D'ORGANISATION RENCONTRÉES PAR LES DÉPARTEMENTS

Outre les difficultés financières évoquées dans la première partie du présent rapport, de nombreux départements rencontrent des difficultés d'organisation dans le cadre de la décentralisation du RMI et de la création du RMA.

Par nature, ces difficultés ne sont pas quantifiables, à l'inverse des déficits financiers. De plus, elles sont diversement ressenties par les départements.

Toutefois, elles font partie de la réalité concrète vécue par les conseils généraux et, à ce titre, votre rapporteur ne pouvait manquer de les souligner.

Votre rapporteur a donc sélectionné les remarques les plus fréquentes et les plus caractéristiques apparaissant dans les réponses au questionnaire.

A. UN UNIVERS JURIDIQUE INSTABLE

Le législateur a souvent à se prononcer en matière d'aide sociale. En dehors de tout débat d'opportunité, force est donc de constater que ce domaine constitue une réalité mouvante dans notre pays, ce qui n'est pas de nature à faciliter la tâche des gestionnaires, notamment les collectivités territoriales.

Plusieurs types de décisions de l'État ont ainsi eu des conséquences pour la gestion du RMI depuis le transfert de cette responsabilité aux départements.

1. Les contrats aidés

Outre le **contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA)**, créé par la loi n°2003-1200 qui a décentralisé le RMI, le **contrat d'avenir** a été instauré par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 (loi de programmation pour la cohésion sociale).

Ce contrat, qui a vocation à intégrer notamment les allocataires du RMI, **engendre des problèmes de deux ordres pour les départements**.

a) Un problème financier

Votre rapporteur rappelle que la loi précise que **l'employeur bénéficie d'une aide versée par** le débiteur de l'allocation perçue par le bénéficiaire du contrat, autrement dit par **le département dans les cas des allocataires du RMI**.

Le montant de cette aide est égal à celui de l'allocation de revenu minimum d'insertion garanti à une personne isolée ; à l'inverse du RMI, **il n'y a donc pas de logique de complément de revenu, mais de versement forfaitaire plein** (comme dans le cas du CI-RMA).

La loi n'ayant prévu aucune compensation pour ce surcoût, **le contrat d'avenir risque d'augmenter les charges des départements**. Il est dès lors possible de s'interroger sur l'intérêt que les conseils généraux auront à promouvoir ce type de contrats.

b) Un problème d'organisation

Ce point est peut-être plus fortement ressenti encore par les conseils généraux.

D'une part, certains aspects de la loi aboutissent à **des chevauchements de compétences**. L'article 49 précise ainsi que le département ou la commune de résidence du bénéficiaire ou, le cas échéant, l'établissement public de coopération intercommunale auquel appartient la commune est chargé d'assurer la mise en oeuvre du contrat d'avenir. Ce type de géométrie variable rend le **dispositif moins lisible par les allocataires et par les collectivités concernées**.

D'autre part, l'aide prévue aux employeurs ne peut, à la différence de l'allocation, être versée par les CAF. Les contrats d'avenir créent donc de nouvelles contraintes administratives dans les départements.

2. Les mesures annexes ayant des conséquences pour le RMI

Le RMI étant au bout de la chaîne des minima sociaux, toute mesure relative au traitement du chômage ou des personnes démunies

peut avoir une incidence sur sa gestion, même si elle n'est pas relative au RMI lui-même.

Cela est particulièrement vrai des **mesures pouvant aboutir à une augmentation du nombre d'allocataires du RMI**. Votre rapporteur a ainsi déjà souligné les conséquences de la réforme de l'assurance chômage. Même si le gouvernement n'a pas été à l'initiative de la réforme, il l'a inscrite dans le droit au moyen d'un décret (n°2003-98). Il aurait pu en être de même avec la réforme de l'allocation de solidarité spécifique si elle n'avait pas été suspendue avant d'entrer en vigueur. La même remarque s'applique à des réformes de régimes particuliers, tels que celui des intermittents du spectacle.

Au-delà des aspects financiers déjà évoqués, ce type de mesure contribue au **sentiment d'insécurité juridique** perçu par les départements. Cela est d'autant plus vivement ressenti que **les conseils généraux, gestionnaires du RMI, ne participent en aucune façon à la prise de décision.**

B. LES RELATIONS AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS

Dans leur gestion quotidienne du RMI, les conseils généraux sont appelés à travailler avec les services déconcentrés de l'État.

Si les situations sont variables selon les départements, votre rapporteur estime nécessaire de rendre compte de certains types de problèmes, qui ont été signalés le plus souvent à son attention.

1. Les CAF

Les caisses d'allocations familiales tiennent **un rôle très important** dans la gestion du RMI : il leur revient en effet de **tenir le fichier des allocataires** qui relèvent d'elles (soit environ 98 % d'entre eux, les autres relevant des caisses de la Mutualité Sociale Agricole) et de **procéder au versement du RMI** à ces bénéficiaires. La qualité des relations entre ces caisses et les services du conseil général a donc une importance déterminante pour la bonne marche de l'ensemble du système.

Fort heureusement, en règle générale, **ces relations sont satisfaisantes**, ce qui n'empêche pas de relever **quelques problèmes**, exprimés notamment par le département de votre rapporteur, celui du Rhône :

- tout d'abord, **l'absence d'une interface performante entre le fichier d'allocataires du département et celui des CAF**, ce qui nuit à la gestion quotidienne du conseil général ;

- ensuite, il conviendrait **d'obtenir une grande réactivité** des CAF, par exemple pour des demandes de radiation émanant du département ;

- enfin, **la gestion des indus**, qui ne semble pas optimale après la période de trois mois que se donnent les caisses pour les récupérer.

Cela dit, malgré ces quelques difficultés, toutes les parties soulignent la sérénité du climat qui prévaut entre ces administrations. **Et, dans leur grande majorité, les conseils généraux souhaitent que les fichiers du RMI continuent de relever des CAF (et des caisses de la MSA).**

2. L'ANPE

L'ANPE est moins directement impliquée dans le processus de gestion du RMI, mais elle a naturellement vocation à intervenir en aval, pour **participer à la réinsertion des allocataires.**

Or, sept conseils généraux ont spontanément cité l'ANPE dans une question ouverte sur les points à améliorer pour que le département devienne réellement le pilote du RMI sur son territoire (sur dix-sept départements ayant répondu à cette question). De plus, les conseils généraux interrogés directement sur l'ANPE ont souligné unanimement les difficultés qu'ils rencontrent sur ce plan avec l'Agence, même s'ils ne l'avaient pas citée dans leurs points à améliorer. Le mécontentement semble donc être largement répandu.

En premier lieu, tous les départements soulignent **la cherté excessive des prestations de l'ANPE.** En effet, pour l'année 2005, les bases définies au niveau national imposent un paiement par les départements de 58 000 € pour un équivalent temps plein (ETP) d'agent de l'ANPE.

Cela constitue une base difficilement acceptable par les conseils généraux, d'autant que le décalage par rapport à l'année 2004, durant laquelle les frais étaient partagés avec l'État, est saisissant. Trois exemples, parmi d'autres, illustrent cette situation :

- le département du Tarn a fait savoir à votre rapporteur qu'il avait signé, « contraint et forcé », une convention selon laquelle trois agents auront pour mission de réinsérer 300 allocataires du RMI, pour un montant de 165 000 € ;

- le département de la Manche voit les sommes dues à l'ANPE pour sa mission de réinsertion passer de 130 000 € pour 3 ETP en 2004 (pris en charge pour moitié par l'État) à 272 000 € pour 4,5 ETP en 2005 (pris en charge entièrement par lui-même) ;

- le département du Rhône passe quant à lui de 750 000 € en 2004 financés à moitié par l'Etat à 1 100 000 € en 2005 entièrement à sa charge pour 18 ETP.

Il semble donc y avoir volonté de **faire payer aux départements une partie des charges que l'ANPE devrait répercuter sur l'État**, ce qui n'est pas acceptable.

Ce sentiment de ne pas en avoir pour son argent est d'autant plus vivement ressenti par les départements que **l'ANPE ne paraît pas vouloir s'adapter aux situations locales**. Ainsi, le conseil général de la Manche s'était mis d'accord avec l'Agence du département sur un projet de convention détaillant précisément les missions des agents de l'ANPE concernés et qui, malgré le prix élevé de la prestation, pouvait satisfaire toutes les parties. Après plusieurs semaines d'attente, ce projet est revenu de la direction générale de l'ANPE amputé des principales dispositions originales définies au niveau local. Le département a finalement envoyé une nouvelle version du texte, proche de la première mouture, et reste dans l'attente du retour de la direction générale de l'Agence.

Enfin, votre rapporteur a été frappé par **le manque de culture du résultat** de l'ANPE. Toujours dans la Manche, le conseil général, peu satisfait des performances de l'Agence en tant que prestataire du RMA, a lancé un appel d'offres sur le sujet, finalement remporté par des associations. Et dans son département du Rhône, votre rapporteur a rencontré des difficultés pour faire inscrire dans la convention une obligation de résultat somme toute modeste (900 allocataires à insérer pour 1,1 million d'euros versés).

Dernière illustration du climat de défiance qui caractérise les relations entre l'ANPE et les départements pour ce qui relève de la réinsertion des allocataires du RMI, **il n'a pas été possible à votre rapporteur d'obtenir de la direction générale de l'ANPE le nombre de conventions ayant été signées entre l'Agence et les départements**. Mais quand bien même un grand nombre de conventions auraient été conclues, cette donnée aurait été à interpréter avec prudence, des départements ayant manifestement signé de tels accord à contrecœur, tout simplement parce qu'ils ne pouvaient faire autrement.

L'ANPE est un partenaire naturel des départements dans cette tâche difficile. L'objectif de réinsertion est partagé, d'autant que, de nombreux allocataires étant inscrits à l'ANPE, toute perte d'efficacité dans leur insertion risque de se traduire par une augmentation des charges propres de l'ANPE. Il est donc dommage que la collaboration entre l'Agence et la plupart des conseils généraux soit si difficile.

III. PROPOSITIONS : PASSER D'UNE DÉCENTRALISATION DE GUICHET À UNE POLITIQUE PUBLIQUE DÉCENTRALISÉE

Votre rapporteur n'a pas pour ambition de se prononcer sur les régimes mêmes du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité : tel n'est pas le mandat que s'est fixé l'observatoire de la décentralisation.

En revanche, il formule des propositions de nature à améliorer les conditions de la gestion des RMI/RMA, tels qu'ils existent aujourd'hui, par les départements.

Ces propositions peuvent se regrouper en trois ensembles :

- d'abord une amélioration de la prise en charge du RMI, de manière à créer les conditions d'un financement pérenne et à assurer une juste péréquation ;
- ensuite une amélioration de l'organisation de la gestion du RMI, par une meilleure coordination du travail des conseils généraux avec les autres intervenants : CAF, ANPE, services déconcentrés de l'Etat ;
- enfin, le passage d'une logique de décentralisation de guichet à une véritable politique publique décentralisée, par l'association étroite des départements aux décisions nationales touchant le RMI (et le RMA).

A. RÉFORMER LE FINANCEMENT DU RMI

Dès sa première année d'application, le mode de financement du RMI a montré son inadéquation, avec un déficit global supérieur à 8 %. Il convient donc de le réformer, en vue de mettre en place une modalité pérenne, ne nécessitant pas d'ajustements chaque année.

1. Les principes à respecter

Le principe légal de financement des compétences transférées, qui prévoit que l'Etat transfère une ressource équivalente au montant consacré à la compétence lors des dernières années (moyenne sur 3 ans pour le fonctionnement, 5 ans pour l'investissement), ne peut être remis en cause, et il est garanti par le Conseil constitutionnel, qui a indiqué que le montant de

la ressource transférée devait rester au moins égal à celui de l'année du transfert. (voir *supra*. Introduction).

Toutefois, les modalités d'application de ce principe doivent nécessairement **tenir compte du droit budgétaire applicable aux collectivités locales**, et notamment de **l'obligation d'équilibre des dépenses de fonctionnement**. Un des objectifs rarement évoqué, mais réel, de la décentralisation, est un assainissement des comptes publics : l'Etat transfère des compétences qu'il finançait bien souvent à crédit, à des collectivités qui doivent les payer comptant.

Votre rapporteur considère que **trois modalités de transfert des financements** peuvent être distinguées, en fonction de la nature des compétences transférées :

- les dépenses **d'investissement** peuvent être financées par le transfert d'une ressource qui n'évoluera pas nécessairement comme la dépense, du fait à la fois de leur caractère **partiellement discrétionnaire** et de la possibilité de les **financer par emprunt**. Il convient en ce cas de procéder à un calcul économique, transférant à la collectivité une ressource permettant de maintenir les équipements en bon état de fonctionnement sur leur durée de vie, et de les renouveler (calcul analogue à celui prévu pour les transferts d'équipement dans le cadre de l'intercommunalité), en laissant aux collectivités la charge des équipements entièrement nouveaux ;

- les **dépenses de fonctionnement discrétionnaires** doivent être compensées par une ressource équivalente au moment du transfert, mais dont l'évolution à l'avenir peut être incertaine (sous réserve de la garantie prévue par le Conseil constitutionnel). En effet, les collectivités conservent sur ce type de dépenses une **marge de choix** et il n'y a pas lieu de contraindre l'Etat à assumer les conséquences financières de ces choix ;

- les **dépenses de fonctionnement à la fois obligatoires et contraintes** (« mandatory » dans la terminologie anglo-saxonne) ; c'est-à-dire dont l'évolution échappe largement, voire en totalité, aux choix de la collectivité, **doivent être financées par une ressource s'adaptant en permanence au niveau de la dépense, compte tenu de l'obligation d'équilibre des dépenses de fonctionnement**.

De toute évidence, le RMI correspond à ce troisième cas, même si votre rapporteur estime que les départements doivent être très fortement incités à en assurer la gestion la plus rigoureuse et la plus efficace possible.

2. Les solutions envisageables

a) Combler le déficit 2004 par une nouvelle fraction de TIPP

Le Premier ministre s'est engagé à financer le déficit de l'année 2004, donc au-delà des prescriptions légales actuellement en vigueur. Il a parlé de 450 Millions d'euros, les chiffres en possession de votre rapporteur sont du même ordre de grandeur (423 Millions d'euros selon la DGCL).

Au préalable, votre rapporteur indique que le déficit considéré doit s'entendre de **l'ensemble des décaissements effectués en 2004 pour le RMI, y compris pour la mensualité versée en janvier 2005 au titre du RMI de décembre 2004**. Il paraît toutefois cohérent à votre rapporteur que ce déficit soit calculé de façon homothétique, c'est-à-dire en retranchant 12 mensualités de TIPP de 12 mensualités de RMI.

Le Premier ministre n'a pas évoqué les modalités de cette compensation. Votre rapporteur considère que le versement d'une subvention d'équilibre unique ne serait pas satisfaisant, et indique sa préférence pour un **relèvement des tarifs de TIPP transférés au département**, calculé d'après le coût 2004 de la compétence, constaté dans les comptes administratifs 2004. Il est à craindre en effet que, d'une part, la dépense de RMI ne redescende pas dès 2005 au niveau de 2003, et que d'autre part, l'évolution du produit de la TIPP reste atone, conformément aux efforts réalisés pour réduire la consommation de pétrole et préserver l'environnement (votre rapporteur ne demande en aucun cas que ces efforts soient contrariés).

Le tableau suivant indique, approximativement, le relèvement nécessaire de ces fractions de tarifs (en euros/litre). **Il faut en retenir que ce relèvement serait de l'ordre d'un centime par litre.**

	Fraction actuelle	Fraction nouvelle
Super sans plomb	12,50	13,50
Super ARS	13,56	14,73
Gazole	8,31	9,14

b) Envisager le transfert d'une nouvelle part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance

Après le transfert d'environ 1 Milliard d'euros de la TSCA de l'Etat aux départements en 2005, il reste à l'Etat un produit de 4,6 Milliards prévu pour l'exercice 2005.

Le niveau de la ressource paraît donc suffisant pour **que soit envisagé un nouveau transfert d'une part de TSCA**.

Le produit de cette taxe est en effet nettement plus dynamique que celui de la TIPP, et même si la TSCA n'a pas davantage de lien économique avec le RMI que la TIPP, on constate que l'évolution des deux montants est actuellement mieux corrélée.

Naturellement, un nouveau transfert de TSCA n'interviendrait que si la nouvelle fraction de TIPP se révélait insuffisante fin 2005 ou fin 2006.

En revanche, votre rapporteur écarte à ce stade le transfert de la **taxe sur les primes d'assurance automobile** (1,03 milliard d'euros en 2005) dont le lien économique paraîtrait plus établi avec la compétence « routes ».

c) Envisager la création d'une dotation différentielle

Les deux précédentes solutions présentent l'avantage de respecter à coup sûr **l'autonomie financière des départements**, telle qu'elle est garantie par la loi organique.

Toutefois, elles ne peuvent garantir l'impératif défini par votre rapporteur de la **nécessité d'une adaptation en permanence de la ressource à la dépense**. Seule une dotation de l'Etat calculée sur la dépense elle-même le permet.

C'est pourquoi, si les deux solutions ci-dessus devaient se révéler insuffisantes, il deviendrait nécessaire de recourir à une dotation de l'Etat calée sur la dépense elle-même.

Toutefois, l'Etat ne doit pas être contraint de combler les éventuelles défaillances de gestion des départements. Cette allocation ne serait donc calculée que sur une dépense de RMI correspondant aux **meilleurs efforts du conseil général pour en réduire le montant** :

- suivi individuel de tous les bénéficiaires ;
- bénéficiaires dotés d'un référent ;
- bénéficiaires titulaires d'un contrat d'insertion.

En outre, il paraîtrait normal que cette dotation, si elle devait être mise en œuvre, **puisse être négative** en cas de « bonne surprise », c'est-à-dire

si les ressources de compensation obtenues par ailleurs devaient se révéler supérieures au coût du RMI pour une année déterminée.

3. Davantage d'exhaustivité dans les transferts de personnel

En ce qui concerne les dépenses de gestion liées à l'allocation, votre rapporteur ne peut que rappeler les termes de la loi N°2003-1200 portant décentralisation du RMI et création du RMA (article 42) :

« Les agents de l'Etat dont les fonctions correspondent à l'exercice des compétences en matière de revenu minimum d'insertion, transférées au département par le présent titre, sont mis à disposition du département, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, et placés pour l'exercice de ces compétences sous l'autorité du président du conseil général. »

Le nombre des agents concernés est établi par le représentant de l'Etat dans le département après avis du président du conseil général, par référence aux emplois pourvus au 31 décembre 2003, sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002. »

Votre rapporteur n'a rien à redire aux principes ainsi énoncés. Il est en particulier tout à fait naturel que les efforts supplémentaires que les départements souhaiteraient mettre en place pour l'encadrement des allocataires soient à leur charge.

Simplement, il s'agit de respecter pleinement les principes de la loi. Au vu des plaintes de plusieurs départements à ce sujet, **l'État doit donc s'assurer que les préfets « jouent le jeu » et se montrent sincères dans l'estimation du nombre d'ETP** qui étaient affectés par les DDASS sur la gestion du RMI avant sa décentralisation.

B. RÉFORMER LA PRISE EN COMPTE DU RMI DANS LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

L'influence majeure du nombre de bénéficiaires du RMI dans les finances départementales est directe : la prise en charge de la prestation et du coût de l'insertion en contrepartie d'une fraction de tarif de la TIPP.

Toutefois, depuis la réforme des critères de répartition de la DGF dans la loi de finances pour 2005, **cette influence est également indirecte** : le nombre de titulaires de RMI est en effet pris en compte dans la dotation de péréquation urbaine (435 millions d'euros en 2005, soit 3,7 % de la DGF des départements), qui concerne les 32 départements les plus urbanisés de

métropole (taux d'urbanisation > 65 % et densité de plus de 100 habitants au km²).

Or, la manière dont cette prise en considération est effectuée pose deux problèmes :

- d'une part, **l'importance de la population bénéficiaire du RMI dans un département n'est pas liée à son caractère urbain ou rural**,

- d'autre part, les critères de répartition des dotations de péréquation sont en principe des indicateurs d'une **situation socio-économique subie** par les collectivités locales, **ce qui n'est plus complètement le cas** avec le RMI dont la qualité de la gestion dépend désormais entièrement des départements.

1. Etendre le critère RMI à l'ensemble de la péréquation départementale

La réforme de la répartition de la DGF des départements en 2005 a consisté à scinder les dotations de péréquation départementale en deux masses :

- ***la dotation de péréquation urbaine***

Son montant total est de 434,6 millions d'euros en 2005. Elle concerne 32 départements métropolitains. Sa masse provient de la dotation de péréquation, formée en 2004 à partir de la part proportionnelle au potentiel fiscal de l'ancienne dotation de péréquation (existant jusqu'à 2003) des départements concernés.

Outre les dispositifs de garantie destinés à éviter que la réforme ne lèse certains départements, sa répartition entre les 32 départements se fait selon un indice synthétique ainsi composé :

Indice synthétique :

- potentiel financier/habitant	x 50 %
- proportion de bénéficiaires d'aides personnelles au logement (dans la population totale)	x 25 %
- revenu moyen/habitant	x 10 %
- proportion de bénéficiaires du RMI (dans la population totale)	x 15 %

- ***la dotation de fonctionnement minimale***

Son montant total est de 562,6 millions d'euros en 2005. Elle concerne désormais 64 départements métropolitains contre 24 en 2004 : elle fait masse de l'ancienne DFM et de l'ancienne dotation de péréquation des 64 départements concernés.

La réforme de 2005 n'a pas entraîné celle de ses critères de répartition¹, qui, outre les dispositifs de garantie, forment également un indice synthétique ainsi composé :

Indice synthétique :

- longueur de voirie départementale
(x 1,3 en montagne) x 30 %
- rapport entre le potentiel financier au m²
du département et le potentiel financier au m²
de l'ensemble des départements éligibles
(potentiel financier « superficiaire ») x 30 %
- inverse du potentiel financier brut x 40 %

Seuls les 96 départements métropolitains sont strictement discriminés par la division entre DPU et DFM. Les 4 départements d'outre-mer (DOM) bénéficient d'une quote-part de chacune (cf. *infra*). Ces derniers sont à la fois fortement urbanisés (96,7 % en moyenne) et touchés par le RMI (7,9 % de la population en moyenne en 2002).

Le tableau suivant montre que les 32 départements urbains éligibles à la DPU ont une proportion de titulaires du RMI en moyenne supérieure à celle des départements éligibles à la DFM. C'est probablement ce qui explique la prise en compte du RMI pour les départements « urbains » et non pour les « ruraux ».

Toutefois, **les inégalités entre les départements ne sont pas substantiellement différentes : elles sont relativement fortes dans les deux cas** (même ordre de grandeur des extrêmes, écarts-types élevés). Or, s'agissant d'une dotation de péréquation interne à chaque catégorie, donc devant prendre en compte non le niveau des valeurs, mais les inégalités, **on peut s'interroger sur la pertinence de la non prise en compte du RMI pour les 64 départements non urbains.**

¹ A l'exception de l'introduction, généralisée dans la réforme, du potentiel financier.

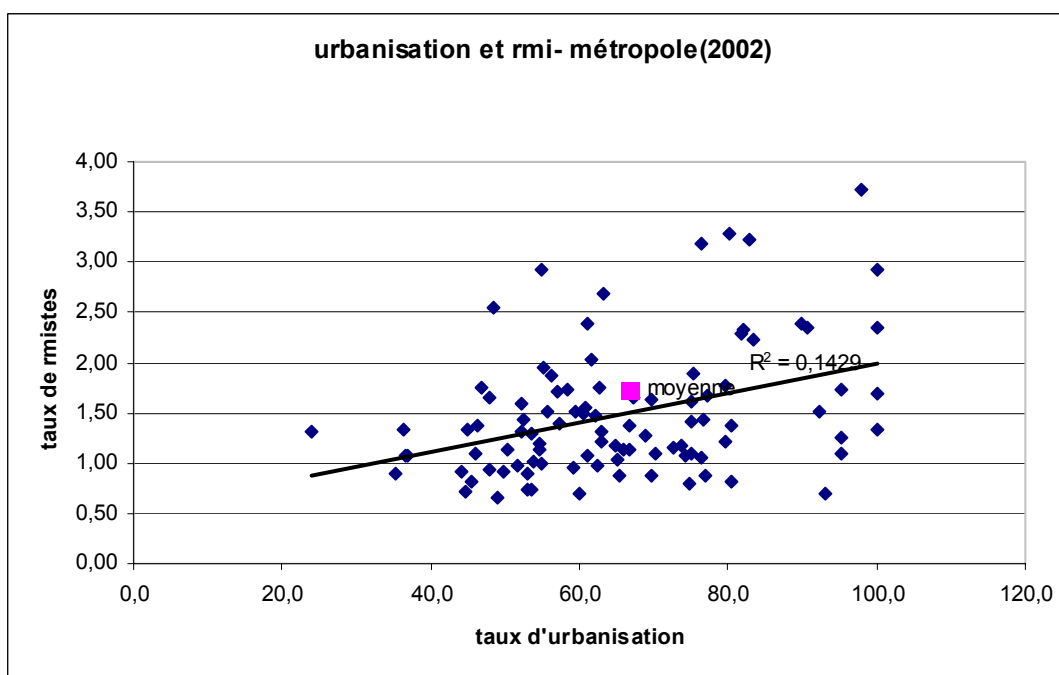
Indicateurs comparés du RMI (année 2002)

	Nombre de départements	Proportion moyenne*	Maximum	Minimum	Ecart-type
Départements éligibles à la DPU	32	1,71 %	3,71 %	0,70 %	0,79
Départements éligibles à la DFM	64	1,37 %	3,29 %	0,65 %	0,53

*non pondérée par la population

(Source : observatoire de la décentralisation, d'après chiffres DGCL 2002)

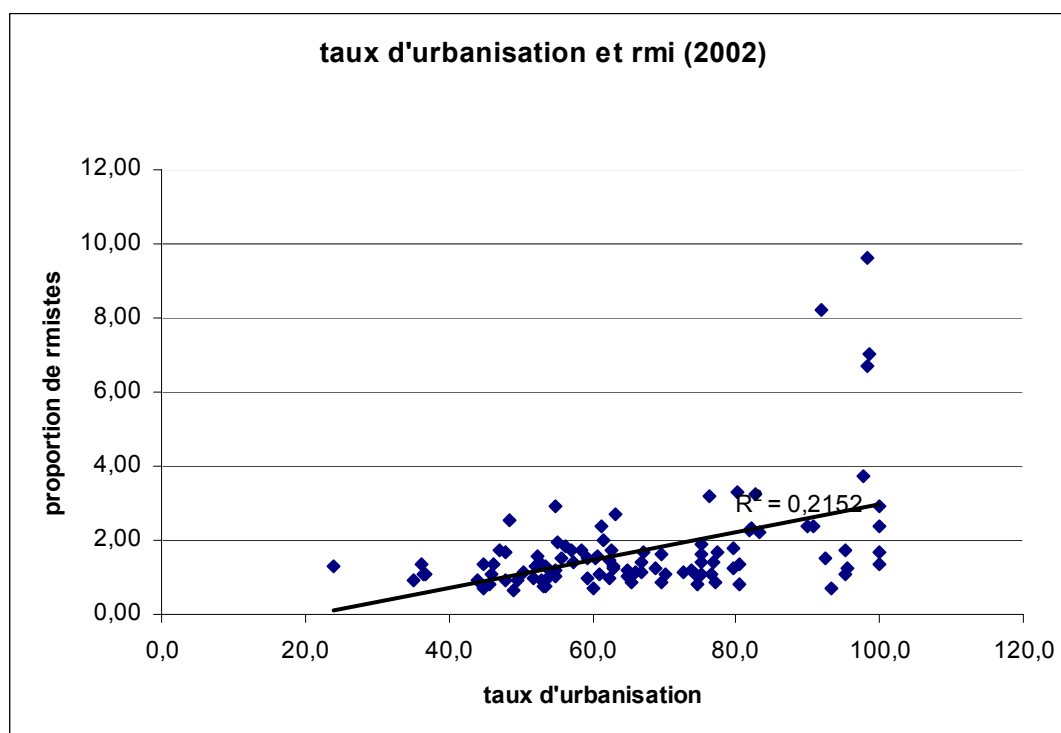
En effet, si les critères de répartition de la DFM paraissent bien adaptés au monde rural, le graphique suivant démontre toutefois **que le lien entre l'importance de la proportion de titulaires du RMI et le caractère urbain ou non d'un département n'est pas avéré.**



(Source : Observatoire de la décentralisation d'après chiffres DGCL)

Certains départements ruraux enregistraient en 2002 un taux de titulaires du RMI de plus de 2,5 % quand plusieurs départements, urbanisés à 90 %, enregistraient des taux inférieurs à 1,5 %. **La corrélation globale entre les deux valeurs, de 0,14, montre qu'il n'y a en fait aucun lien entre la proportion de titulaires du RMI et le caractère rural ou urbain¹ du département.** La dispersion des 96 points du graphique permet d'ailleurs de visualiser aisément cette absence de corrélation.

Le graphique suivant indique que la corrélation est meilleure si l'on intègre les 4 départements d'outre-mer.



(Source : Observatoire de la décentralisation d'après chiffres DGCL)

Toutefois, on doit faire deux constatations :

- les fortes proportions de titulaires de RMI dans les DOM (les 4 points au-delà de 6%), très supérieures à celles enregistrées en métropole, ne sont pas dues à leur caractère urbain mais à des handicaps économiques structurels (notamment un environnement concurrentiel constitué de pays en voie de développement) ;

¹ Une corrélation positive entre 2 valeurs est comprise entre 0 et 1. Elle est établie lorsque le chiffre est proche de 1. Elle est faible quand le chiffre est proche de zéro.

- le régime de DGF des DOM est différent de celui de la métropole. Ils émargent tant à la DPU qu'à la DFM par prélèvement d'une quote-part de chaque (respectivement de 29,1 et de 37,6 millions d'euros), si bien que la péréquation entre la métropole et l'outre-mer n'est pas réellement liée à l'inégalité dans la charge du RMI.

La proportion de titulaires du RMI est incontestablement un bon critère de péréquation, car cette proportion a un effet direct sur les finances des conseils généraux, contrairement à d'autres critères aux effets beaucoup plus indirects (revenu par habitant, aides au logement). **Dans ces conditions, il apparaîtrait justifié de l'étendre aux départements non urbains**, dont certains souffrent d'une proportion importante de bénéficiaires du RMI dans leur population, et qui sont sur ce plan dans une situation d'inégalité très analogue à celle des départements urbains.

Toutefois, si pour l'essentiel, le nombre de titulaires du RMI est lié à une situation économique subie pour les conseils généraux, cette considération est moins vraie depuis que le RMI est entièrement géré par eux. **Il apparaît dans ces conditions que la prise en compte de ce critère ne doit pas les encourager à mal gérer le RMI.**

2. Une péréquation pondérée par un encouragement à une gestion rigoureuse du RMI

Qu'ils soient de charges ou de ressources, les critères d'une bonne péréquation doivent présenter deux caractéristiques :

- être en relation étroite avec les finances de la collectivité locale concernée (peser sur ses ressources ou sur ses charges) ;
- être représentatifs d'un handicap structurel, c'est-à-dire subi par la collectivité.

Or, **le sens profond de la décentralisation du RMI** n'est pas d'accroître par principe les budgets départementaux, mais **de rendre plus efficace à la fois la prise en charge des plus démunis, et leur insertion dans le monde du travail**. Par conséquent, **l'objectif logique de chaque département sera de voir le nombre de titulaires du RMI diminuer**, pour une part mineure en évitant de payer la prestation à des allocataires qui n'y auraient pas droit (fraudeurs, non résidents...), et pour une part majeure par une politique active d'insertion dans la vie socio-économique (RMA et autres).

Bien entendu, aucun département ne pourra éviter de subir les tendances générales (à l'augmentation ou à la diminution) liées à la

conjoncture économique, mais il leur appartiendra à tous d'améliorer le « rapport qualité-coût » de la politique du RMI.

Il paraît par conséquent raisonnable que le coût du RMI comme critère de péréquation soit pris en considération, **compte tenu des efforts réalisés par chaque conseil général pour diminuer le nombre de ceux qui ont besoin du RMI pour vivre.**

La proportion de titulaires du RMI utilisée dans l'indice synthétique pourrait donc faire l'objet d'une pondération :

- **par le nombre de bénéficiaires dotés d'un référent,**
- **par le nombre de bénéficiaires titulaires d'un contrat d'insertion,**
- éventuellement, par la neutralisation, selon une méthode à déterminer, du nombre de radiations associées à des contrôles (pour que les conseils généraux restent encouragés à débusquer les indus).

C. AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE LES DÉPARTEMENTS ET LES AUTRES ADMINISTRATIONS

Certains services de l'État ou des régimes sociaux gardent un rôle essentiel dans le traitement du RMI, même après la décentralisation. C'est particulièrement le cas des CAF, pour la gestion quotidienne de l'allocation, et de l'ANPE pour la réinsertion des allocataires.

Pour accomplir efficacement la mission que leur a confiée la loi, les départements doivent pouvoir compter sur une efficacité optimale de ces services.

1. Améliorer la réactivité des CAF

Idéalement, les départements devraient pouvoir bénéficier d'une interface quotidienne avec le fichier des allocataires du RMI géré par les CAF. En effet, seule cette solution permet aux présidents des conseils généraux d'assumer leur rôle de pilote du RMI dans leur département de façon optimale. Partout où la compatibilité des systèmes informatiques le permet, cette option doit donc être privilégiée.

Si la compatibilité des systèmes informatiques ne permettait pas d'atteindre cet objectif dans un délai raisonnable, les départements devraient pouvoir bénéficier d'une très grande réactivité de la part des CAF. **Ils doivent**

pouvoir compter sur elles comme si elles relevaient de leurs propres services pour cette partie de leur travail.

En particulier, il convient que soit toujours satisfaite immédiatement toute demande des présidents de conseils généraux concernant :

- l'obtention, ou la consultation des fichiers d'allocataires ;**
- l'extraction d'allocataires** de ces fichiers selon des critères déterminés par le conseil général ;
- les décisions individuelles** concernant les allocataires (inscription, suspension des droits, radiation...).

Une telle collaboration de la part des CAF est indispensable pour les conseils généraux. A défaut, ils ne disposeraient pas des outils nécessaires pour mener une politique du RMI efficace dans leur département.

2. Une réelle implication de l'ANPE

Le présent rapport a souligné les relations difficiles qu'entretiennent la plupart des départements avec l'ANPE au sujet du RMI. Or, l'objectif de réinsertion des allocataires est partagé par tous et il relève de l'intérêt commun. Il s'agit donc de retrouver au plus vite la voie d'une saine collaboration entre des partenaires naturels.

Votre rapporteur formule trois propositions qui visent à rétablir la confiance de départements qui ont de plus en plus souvent le sentiment qu'il n'entre pas dans leur intérêt de travailler avec l'ANPE sur ce dossier.

a) Des tarifs plus modérés

L'ensemble des collectivités que votre rapporteur a interrogé sur le sujet trouve excessif le prix demandé par l'ANPE pour bénéficier de ses services, soit 58 000 € par ETP, prix fixé uniformément au niveau national.

Cela représente pour tous une hausse très sensible par rapport à 2004, quand l'État prenait à sa charge une partie de la facture. Il est dès lors tentant pour les départements de croire qu'on veut leur faire payer une partie des frais de fonctionnement de l'Agence que l'État ne souhaite plus prendre à sa charge.

Afin d'écarter cette « défiance originelle », **il semble donc nécessaire de revoir à la baisse le tarif imposé à tous les départements**, en prenant comme base les prix pratiqués en 2004.

b) Encourager les initiatives locales

La décentralisation a pour vocation de rapprocher les décisions du terrain. La connaissance intime de la situation locale en constitue tout l'intérêt, là réside sa valeur ajoutée.

La direction générale de l'ANPE ne doit donc pas empêcher de se développer les initiatives de ses agences locales. Concrètement, **plutôt que de modifier complètement des accords définis localement par les acteurs de terrain** (conseil général et ANPE du département), **il faut au contraire encourager la conclusion de telles conventions**, au risque de perdre tout l'esprit même de la décentralisation. Un peu de souplesse ne saurait nuire en l'espèce.

c) Adopter une culture du résultat

Votre rapporteur a pu observer les réticences de l'ANPE pour les engagements concrets sur des résultats. Les conventions signées entre l'ANPE et les départements ne comportent pas toujours une obligation de résultat, et, quand il en existe, les objectifs affichés ne correspondent pas forcément aux attentes des conseils généraux.

Pourtant, l'ambition de réinsérer dans le monde du travail le plus grand nombre possible d'allocataires doit réunir l'ANPE et les départements. La frilosité en la matière ne peut que nuire à la qualité de relations déjà mises à mal par le niveau de la contribution demandée aux conseils généraux. Les deux éléments (prix élevé et manque d'ambition), quand ils sont conjugués, deviennent inacceptables pour les collectivités.

L'ANPE doit donc se montrer plus volontariste et accepter des objectifs chiffrés contraignants d'allocataires réinsérés, en rapport avec les besoins et les contributions des conseils généraux.

D. VERS UNE DÉCENTRALISATION DE LA RESPONSABILITÉ

La « République des proximités » évoquée par le Premier ministre en présentant devant le Sénat le projet de loi constitutionnelle relatif à

l'organisation décentralisée de la République ne saurait se limiter à une simple décentralisation de guichet. **Un transfert de compétence doit aller de pair avec un transfert de responsabilité.**

1. Associer les départements aux mesures nationales qui affectent le RMI

Il convient de mettre un terme à la grande instabilité juridique ressentie par les départements dans leur gestion du RMI.

Cette instabilité repose sur trois constats :

- le caractère mouvant du droit social ;
- le fait que des mesures ne concernant pas directement le RMI puissent avoir un impact sur le nombre d'allocataires ;
- le fait de n'avoir aucune prise sur les décisions, prises exclusivement au niveau national.

De ce point de vue, les départements peuvent avoir la sensation de subir la décentralisation du RMI au lieu d'en être les acteurs.

Il est donc nécessaire **d'associer les départements à toutes les mesures susceptibles d'affecter le niveau du RMI ou le nombre d'allocataires**. Cela concerne bien sûr en premier lieu **toutes les décisions qui concernent directement le RMI**. Mais les départements doivent aussi avoir leur mot à dire sur **les décisions qui auront un effet, même indirect, sur les allocations qu'ils servent**. La réforme de l'assurance chômage ou la réforme de l'ASS en sont de bons exemples. Il en est de même pour la création du contrat d'avenir qui affectera les finances des départements puisque l'aide versée aux employeurs n'est pas différentielle, à l'inverse du RMI.

Cette proposition est valable quand bien même les modifications normatives affectant directement ou indirectement le RMI seraient compensées, en application de l'article 72-2 de la Constitution. La question n'est pas uniquement financière, mais porte aussi sur la conception souhaitable de la décentralisation. Celle du RMI doit être un acte de confiance dans l'efficacité des départements à prendre le relais de l'État en matière d'insertion. En outre, les départements acquerront au fil des années une expertise dans ce domaine que l'État n'aura plus, et qu'il serait dommageable de négliger lors de l'élaboration du droit.

2. Envisager d'élargir les compétences des départements aux contrats d'avenir

Les contrats aidés constituent un moyen privilégié, et parfois l'unique moyen, de réinsérer dans le monde du travail les allocataires du RMI. Telle est d'ailleurs la logique qui a prévalu à la création du CI-RMA et plus encore du contrat d'avenir.

Pendant la discussion du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale au Sénat, les ministres ont affiché l'ambition de conclure un million de contrats de ce type ces cinq prochaines années. **Il s'agit donc en pratique d'un des principaux outils, sinon du principal outil de réinsertion des allocataires du RMI.**

Partant de ce constat, certains départements suggèrent qu'**il serait logique que le département**, désormais seul responsable du RMI, tant de son volet allocation que de son volet insertion, **dispose de la maîtrise de ces contrats.**

Or, la responsabilité de leur mise en œuvre manque de clarté, puisqu'elle peut incomber indifféremment au département ou à la commune de résidence du bénéficiaire ou, le cas échéant, à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel appartient la commune.

C'est pourquoi dans un souci de cohérence et de complète maîtrise de l'insertion par les départements, **votre rapporteur propose que ceux-ci deviennent les responsables uniques de la mise en œuvre des contrats d'avenir.**

L'adoption d'une telle disposition n'empêcherait bien sûr aucunement la coopération entre départements et communes ou EPCI, mais elle ferait du département le pilote de ces contrats, qui aurait une vision globale du dispositif sur son territoire. Une telle mesure permettrait aussi d'empêcher tout phénomène de dilution de la responsabilité, difficilement évitable quand tout le monde est responsable.

3. Responsabiliser les départements

Il serait utopique de demander aux départements de mettre fin à l'exclusion sociale. Il est malheureusement vraisemblable qu'il existe un « noyau dur » d'exclus incompressible, et que les départements devront s'en charger.

Toutefois, souhaitant augmenter les responsabilités propres des départements dans la gestion du RMI, votre rapporteur considère que ceux-ci

doivent utiliser tous les outils que la loi leur donne pour gérer le RMI de la façon la plus efficace et la plus rigoureuse possible.

Cela est vrai en matière de **contrôle des allocataires**. Le président du conseil général a l'autorité de prononcer toute mesure individuelle concernant les allocataires. C'est donc à lui que doit revenir, avec l'assistance technique des CAF et des caisses de MSA, la responsabilité de s'assurer que les contrôles adéquats sont bien réalisés et, si nécessaire, de donner des instructions pour qu'ils le soient.

C'est encore plus vrai en matière de **suivi et d'insertion**. En effet, ce volet crucial du RMI est celui qui recèle le plus fort potentiel de « valeur ajoutée de proximité » que doit apporter la décentralisation.

Les départements, qui s'investissent déjà pleinement dans les différents organismes locaux d'insertion, doivent ainsi aller plus loin pour s'assurer que nul n'est laissé à son sort, que chacun bénéficie du suivi personnalisé auquel il a droit.

En particulier, **un effort doit être mené par chacun des départements pour que chaque allocataire dispose réellement d'un référent et d'un contrat d'insertion**. Et un effort tout aussi conséquent doit être mené pour s'assurer que les référents rencontrent régulièrement toutes les personnes inscrites auprès de lui.

Évidemment, la politique la plus résolue en la matière ne saurait résoudre tous les problèmes et le référent pour tous n'est en aucun cas une solution miracle. Il doit néanmoins servir de relais pour des personnes par définition en grande difficulté, qui ont parfois tendance à vouloir se couper du monde. Il doit être une force de proposition qui, connaissant la situation de chacun, montre une voie vers l'intégration. Encore une fois, c'est avec ce genre de démarche que la République des proximités prend tout son sens.

Au vu des expériences les plus réussies, il sera sans doute judicieux de prévoir un « **forum des meilleures pratiques** ». Les départements pourraient y échanger leurs méthodes et adopter les idées les plus efficaces et les plus aisément transposables sur leur territoire. Un tel forum pourrait évidemment prendre des formes diverses (rencontre régulière, espace Internet...).

Naturellement, cette **responsabilisation des conseils généraux doit être accompagnée par la confiance de leurs partenaires**. Il est en particulier essentiel que la haute administration, centrale et déconcentrée, adhère à l'esprit de la décentralisation. Elle ne doit pas craindre la manière dont les collectivités locales s'acquitteront des tâches que la loi leur confie.

EXAMEN DU RAPPORT

Au cours de sa réunion du mardi 3 mai 2005, sous la présidence de **M. Jean PUECH, Président, l'Observatoire de la décentralisation** a examiné le rapport de **M. Michel MERCIER, rapporteur**, relatif à la **décentralisation du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité**.

En préalable, **M. Michel Mercier** a rappelé que le RMI était un modèle de solidarité dont la France pouvait s'enorgueillir et que le rapport ne se penchait pas sur la philosophie même du RMI mais sur sa gestion. Il a également précisé que **les chiffres avancés par le rapport n'étaient pas définitifs**. En effet, tout en soulignant la bonne coopération des organismes interrogés, **M. Michel Mercier** a relevé que le **ministère des finances n'avait pas transmis les données actuellement en sa possession, afin de ne pas engager l'Etat sur des chiffres non stabilisés**. Les chiffres définitifs seront arrêtés courant juin, après expiration du délai légal de transmission des comptes de gestion des départements par les comptaables publics aux conseils généraux (le 1^{er} juin).

L'année 2004 a fait apparaître **un déficit, chiffré provisoirement autour de 430 millions d'euros**, soit environ 8 % de la charge du volet « allocation » du RMI (5,4 milliards d'euros).

Le rapporteur a expliqué que ce déficit était dû à une progression du même ordre du nombre de titulaires du RMI, en 2004 et que cette augmentation résultait en partie de la réforme de l'assurance chômage souhaitée par les partenaires sociaux. En effet, en diminuant sensiblement la période d'indemnisation du chômage, cette réforme a rejeté vers le RMI nombre de chômeurs en fin de droits.

Puis, **M. Michel Mercier** a regretté que les **départements n'aient pas la maîtrise complète du RMI**, notamment l'entrée des bénéficiaires dans le système. Il a également rappelé que le Gouvernement n'avait pas consulté les présidents des conseils généraux lors de l'augmentation de la prestation en début d'année, alors que ce sont les départements qui paient entièrement cette allocation.

Sur une interrogation de M. Dominique Mortemousque, M. Michel Mercier a confirmé qu'il était parfaitement légal que les conseils généraux envoient les listes des titulaires du RMI aux maires d'un département, avec obligation de non publicité pour ces élus, et que lui-même le faisait tous les deux mois dans le Rhône.

Répondant à une interrogation de **M. Bernard Saugey, M. Michel Mercier** a expliqué comment, dans le Rhône, un contrôle des allocataires du RMI (31000) avait dévoilé l'existence de 6000 prestataires totalement inconnus des

services sociaux du département. Après plusieurs procédures d'approche (lettres recommandées...), 826 lettres de suspension à compter du 5 mai 2005 ont été envoyées. Le rapporteur a souhaité préciser que parallèlement, 1100 nouveaux allocataires étaient entrés dans le système, rejetant par là même, l'idée que ce contrôle n'avait pour but qu'une économie financière.

Puis, **M. Michel Mercier** a avancé des **propositions pour améliorer la compensation financière du transfert de charge**. Notamment par:

- le relèvement des tarifs de TIPP ;
 - le transfert d'une nouvelle part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance,
 - la libération de la fixation des droits de mutation à titre onéreux.
- Cette proposition a suscité de vives réserves de **MM. Dominique Mortemousque, Joël Bourdin, Bernard Saugey, Philippe Dallier**, qui jugeaient qu'elle pourrait laisser penser que les départements augmenteraient les impôts. **M. Michel Mercier** a rappelé que cette proposition s'inscrivait dans le souci de la préservation de l'autonomie fiscale des départements, mais a admis qu'elle pouvait excéder le sujet du financement du RMI et y a donc renoncé.

- la création d'une dotation différentielle ;
- la nécessité de s'assurer de l'exhaustivité dans les transferts de personnel de l'État aux départements.

Pour **réformer la prise en compte du RMI dans la dotation globale de fonctionnement**, **M. Michel Mercier** a proposé :

- **l'extension du critère RMI à l'ensemble de la péréquation départementale**. A ce propos **M. Philippe Dallier** a fait part de son regret de voir ce sujet abordé brièvement dans le rapport alors qu'il aurait mérité une étude complète ; **M. Joël Bourdin**, quant à lui, aurait souhaité voir apparaître une carte de la géographie du RMI et de son évolution ;
- l'équilibrage de cette nouvelle péréquation par un encouragement à une gestion rigoureuse du RMI (ne prendre en compte que les bénéficiaires dotés d'un référent et titulaires d'un contrat d'insertion).

Le rapporteur a ensuite préconisé des **mesures pour améliorer les relations entre les départements et les autres administrations** :

- amélioration de la réactivité des Caisses d'allocations familiales (CAF), qui doivent se comporter comme des services des conseils généraux pour la gestion du RMI (gestion du fichier des allocataires) ;
- révision des contributions demandées par l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) aux départements ;
- encouragement des initiatives locales entre ANPE et conseils généraux ;

- adoption par l'ANPE d'une culture de résultat (objectifs chiffrés et obligation de résultat vis-à-vis des conseils généraux).

Enfin, **M. Michel Mercier, plaidant pour une décentralisation de la responsabilité du RMI aux conseils généraux, a proposé :**

- l'association des départements à toute mesure nationale ayant un impact direct ou indirect sur la gestion du RMI ;
- l'élargissement de la compétence des départements aux contrats d'avenir ;
- la réalisation des contrôles adéquats, les conseils généraux donneront, si nécessaire, les instructions pour que ces contrôles soient réalisés ;
- que les conseils généraux fassent en sorte que chaque allocataire dispose réellement d'un référent et d'un contrat d'insertion ;
- enfin la création d'un « forum des meilleures pratiques » pour les départements (rencontres ou site Internet).

Le **Président Jean Puech** a alors rappelé qu'il était important que les administrations de l'Etat **adhèrent à l'esprit de la décentralisation**. Puis il a remercié le rapporteur et l'ensemble de ces collègues.

A l'issue de cette présentation, **l'Observatoire de la décentralisation** a donné acte au rapporteur de sa communication, et décidé d'en publier les conclusions sous forme d'un rapport d'information.

ANNEXE

PERSONNES INTERROGÉES PAR LE RAPPORTEUR

Pour réaliser son étude, votre rapporteur a interrogé :

- M^{me} la Présidente de la Caisse Nationale des Allocations Familiales ;
- M. le Directeur Général de la Comptabilité Publique ;
- M. le Directeur Général des Collectivités Locales ;
- la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects ;
- l'ensemble des Présidents de Conseils Généraux ;
- l'ensemble des Préfets ;
- l'ensemble des Directeurs Départementaux du Travail, de l'Emploi, et de la Formation Professionnelle.

Il tient à remercier toutes celles et tous ceux qui, malgré le peu de temps qui leur était imparti, lui ont adressé leur réponse écrite, assortie parfois de remarques et de suggestions toujours précieuses. Sa gratitude va à toutes les personnes citées ci-après.

Administrations centrales

- M^{me} la Présidente de la Caisse Nationale des Allocations Familiales ;
- M. le Directeur Général de la Comptabilité Publique ;
- M. le Directeur Général des Collectivités Locales ;
- la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects ;

M^{mes} et MM. les Présidents des Conseils Généraux des départements suivants :

- Ain ;
- Aisne ;
- Alpes Maritimes ;
- Ardennes ;
- Aube ;
- Aveyron ;
- Bouches du Rhône ;
- Calvados ;
- Cantal ;
- Charente Maritime ;
- Cher ;

- Corse du Sud ;
- Côtes d'Armor ;
- Dordogne ;
- Doubs ;
- Gers ;
- Hérault ;
- Ille et Vilaine ;
- Isère ;
- Jura ;
- Loir et Cher ;
- Loire ;
- Haute Loire ;
- Lot ;
- Lot et Garonne ;
- Lozère ;
- Maine et Loire ;
- Manche ;
- Haute Marne ;
- Morbihan ;
- Moselle ;
- Nièvre ;
- Nord ;
- Pas de Calais ;
- Puy de Dôme ;
- Hautes Pyrénées ;
- Bas Rhin ;
- Haut Rhin ;
- Rhône ;
- Haute Saône ;
- Saône et Loire ;
- Sarthe ;
- Deux Sèvres ;
- Tarn ;
- Tarn et Garonne ;
- Vaucluse ;
- Vendée ;
- Vosges ;
- Yonne ;
- Territoire de Belfort ;
- Hauts de Seine ;
- Seine Saint Denis ;
- Réunion.

M^{mes} et MM. les Préfets et Directeurs Départementaux du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle des départements suivants :

- Ain ;
- Aisne ;
- Ariège ;
- Aveyron ;
- Calvados ;
- Cantal ;
- Charente ;
- Charente Maritime ;
- Corrèze ;
- Corse du Sud ;
- Haute Corse ;
- Côtes d'Armor ;
- Creuse ;
- Dordogne ;
- Doubs ;
- Drôme ;
- Eure ;
- Eure et Loir ;
- Gard ;
- Gers ;
- Hérault ;
- Indre et Loire ;
- Jura ;
- Loir et Cher ;
- Loire Atlantique ;
- Lot et Garonne ;
- Lozère ;
- Manche ;
- Marne ;
- Haute Marne ;
- Meurthe et Moselle ;
- Meuse ;
- Morbihan ;
- Nièvre ;
- Nord ;
- Oise ;
- Puy de Dôme ;
- Hautes Pyrénées ;
- Pyrénées Orientales ;
- Haut Rhin ;
- Haute Saône ;
- Paris ;

- Deux Sèvres ;
- Tarn ;
- Tarn et Garonne ;
- Vendée ;
- Vienne ;
- Yonne ;
- Territoire de Belfort ;
- Essonne ;
- Val de Marne ;
- Réunion ;
- Saint Pierre et Miquelon ;
- Wallis et Futuna.