



La lettre de l'Odas

Mai 2004

Enquête flash : la décentralisation du dispositif RMI et la mise en œuvre du RMA dans les départements

À bien des égards, dans le paysage institutionnel Français, l'organisation du dispositif de gestion du Revenu minimum d'insertion (RMI) a longtemps revêtu un caractère emblématique. En effet, la gestion conjointe du dispositif par l'Etat et les conseils généraux, la complexité qu'elle avait induite, l'opacité de plus en plus forte qui a caractérisé son évolution, ont fini par symboliser tous les travers d'une décentralisation jugée incomplète.

Depuis plusieurs années, un consensus s'était donc dégagé pour prôner la nécessaire clarification de l'ensemble du dispositif. L'acte II de la décentralisation semblait, dans cette perspective, tomber à point nommé pour procéder à cet indispensable toilettage en profondeur des textes.

C'est la raison pour laquelle, à l'issue de travaux réunissant une grande diversité de partenaires¹, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) avait pu préconiser une nouvelle répartition des responsabilités en partant d'une définition approfondie des fonctions d'instruction et d'attribution du RMI d'une part, d'accompagnement individualisé des bénéficiaires et de construction de l'offre d'insertion d'autre part.

Malgré les critiques émises sur certaines dispositions l'on a d'ailleurs pu observer que la loi du 18 décembre 2003 transférant l'ensemble du dispositif RMI aux conseils généraux était plutôt bien acceptée dans ses principes par les acteurs locaux.

En revanche, la mise en œuvre précipitée de la réforme au 1er janvier 2004 a entraîné de très fortes inquiétudes sur la continuité du service et sur l'impact positif de la réforme.

C'est dans cette perspective que l'ODAS a pris l'initiative de mener une enquête flash auprès de tous les responsables départementaux pour réaliser un premier bilan d'étape².

Cette enquête a pour objectif de donner un état des lieux du partenariat institutionnel, de ses difficultés mais aussi des nouveaux modes de coopération qui se dessinent déjà. Elle fait également le point sur les premières orientations des départements dans la mise en œuvre des dispositions nationales, et sur les aménagements susceptibles de survenir, notamment à l'égard de la création du Revenu minimum d'activité (RMA).

À noter que les réponses recensées sont majoritairement antérieures à la publication des décrets d'application du 29 mars 2004 et aux changements

intervenus dans certains exécutifs départementaux.

■ Une reconfiguration du partenariat

Ce n'est pas véritablement une surprise, les partenariats prennent des configurations différentes selon les aspirations des acteurs concernés, le contexte local et l'histoire des relations antérieures. Des tendances lourdes se dégagent cependant des résultats de l'enquête.

● La Caisse d'Allocations Familiales (CAF) et la Mutualité Sociale Agricole (MSA) : des partenaires incontournables

La totalité des départements ayant répondu au questionnaire continueront à confier la gestion de l'allocation à la Caisse d'allocations familiales (CAF), qui, depuis la création du RMI, a dans ce domaine acquis une légitimité incontestable.

Les désaccords surgissent lorsqu'il s'agit d'envisager sous une forme ou une autre, la rémunération de cette prestation : 6 départements sur 10 se refusent à envisager une quelconque rémunération des CAF. Certains départements invoquent à ce sujet l'application stricte de l'article 262-30 du Code de l'aide sociale et des familles (CASF) pour justifier leur position. ►►

¹ODAS, Quel acte II pour le RMI ?, Rapport ODAS, mars 2003.

²Exploitation réalisée à partir des réponses de 64 départements au 3 mai 2004

Les autres sont plus nuancés et prêts à envisager la rémunération de charges nouvelles qui résulteraient de demandes particulières des départements. À ce sujet, certains évoquent l'utilisation de la grille nationale d'évaluation des frais de dossiers en cours d'élaboration à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), et seraient disposés à s'y reporter.

A titre d'illustration : une rémunération en cas d'augmentation importante du nombre de bénéficiaires est mentionnée par deux départements, l'un pour l'envisager, l'autre pour la récuser.

En tout état de cause, il sera intéressant :

- de connaître la position définitive et les résultats de l'évaluation nationale de la CNAF ;
- de vérifier l'application effective des termes de l'article 262-30 du CASF et du décret n° 2004-301 du 29 mars 2004, rappelant que le service de l'allocation est assuré à titre gratuit par les organismes payeurs.

Pour ce qui concerne la gestion administrative et financière du RMA, plus de la moitié des départements considère que pour des raisons de cohérence dans la continuité des droits et de garantie des délais de traitement, il est plus pertinent de la confier à la CAF et à la Mutualité sociale agricole (MSA) pour leurs ressortissants respectifs.

Pour autant, près d'un tiers des départements ne renonce pas à une mise en concurrence avec d'autres organismes ; essentiellement le CNASEA, centre de gestion des emplois aidés de la politique de l'emploi, voire les ASSEDIC, à partir d'un rapport coût-qualité des prestations. Cette attitude est assez représentative d'une tendance persistante de la part de certaines collectivités départementales à s'affranchir des "interlocuteurs obligés" hérités de la période antérieure à la décentralisation.

Enfin, une forte minorité de conseils généraux (1 sur 6) s'oriente vers une gestion directe, conditionnée ou non par les coûts d'une externalisation.

Dans ce dernier cas, la volonté de maîtrise de ce nouvel outil d'insertion professionnelle est manifeste.

• DDASS- conseils généraux : des relations difficiles

Si dans quelques cas (1 département sur 6) les transferts de personnels (mises à disposition dans un premier temps) ont été effectués dans de bonnes conditions à la satisfaction réciproque des deux parties, force est de constater que le passage de témoin entre les services de l'Etat (DDASS) et les départements ne se place pas sous les meilleurs auspices.

En effet, la quasi-totalité des transferts ont été ou sont actuellement négociés "à la baisse" : les conseils généraux estiment ne pas avoir récupéré l'ensemble des personnels auxquels ils pouvaient prétendre : la "perte" est souvent substantielle, variant d'un rapport de un agent pour un et demi dans le meilleur des cas, à un rapport de un à six dans les cas les plus extrêmes.

Plusieurs motifs sont invoqués par les services de l'Etat : vacances de postes, congés non remplacés, emploi de vacataires.

Dans plus de 10 % des cas, le personnel reste positionné physiquement à la DDASS, tout en travaillant pour le compte du département...

Toutes les négociations ne sont pas achevées : elle sont parfois à peine conclues et pourraient se conclure dans au moins deux situations, par des recours auprès du Tribunal administratif.

• L'ANPE : une volonté commune de mobilisation mais des perspectives incertaines

C'est avec le Service Public de l'Emploi (SPE) que les relations établies par les conseils généraux sont le plus imprévisibles.

Les négociations en cours s'inscrivent en effet dans un contexte plus large où l'ANPE est, de manière inédite, confrontée à très court terme à la diversification de ses donneurs d'ordres (régions et départements en plus de l'Etat) et à une mise en concurrence de leur savoir-faire.

Cette conjoncture déstabilisante n'est sans doute pas étrangère au "flottement" ressenti par un certain nombre de départements dans leurs relations avec les agences locales pour l'emploi (ALE).

D'ailleurs, dans l'immédiat, c'est le statu quo qui prédomine : les conventions existantes ont été presque partout reconduites dans les mêmes termes pour 6 mois, voire 1 an.

Mais on note une volonté forte dans 3 départements sur 4, d'associer l'ANPE à la stratégie d'insertion professionnelle plus intensivement que par le passé.

Les négociations portent notamment sur deux axes : l'accompagnement individuel et la construction de l'offre :

- en matière d'accompagnement individuel, il s'agit d'associer l'ANPE sur les diagnostics d'employabilité, sur le suivi de l'insertion professionnelle, sur les actions d'accompagnement des bénéficiaires du RMI dans la mise en œuvre du RMA.

Certains départements sont déjà très avancés dans leurs discussions avec l'ANPE, sans avoir encore signé une convention (près du quart des départements) : ainsi, dans l'Ille-et-Vilaine, la Haute-Loire et la Haute-Saône, l'implication des ANPE est acquise dans les cellules d'appui avec un rôle pivot dans les diagnostics d'employabilité.

Certains départements, comme le Loiret envisagent de désigner les conseillers ANPE conventionnés comme référents de bénéficiaires en insertion professionnelle, avec une convention financière comportant une obligation chiffrée de résultats. Une convention a déjà été signée en avril 2004 dans l'Orne, sur la collaboration des services en matière de RMA.

- sur la construction de l'offre, la collaboration active de l'ANPE et de manière plus générale, du SPE, est souhaitée dans le diagnostic partagé en matière d'offre du secteur marchand et dans la prospection d'emplois ciblés, y compris d'emplois aidés.

On peut citer par exemple la démarche du Finistère, où l'ANPE est étroitement associée à la réflexion dans les comités locaux de lutte contre les exclusions (extension des CLI au-delà du seul RMI-RMA).

Il reste qu'à l'expiration des conventions existantes, l'implication des chargés de mission ANPE, et dans une moindre mesure des conseillers dans le dispositif RMI, dépendra largement des modalités financières qui seront définies par les parties concernées.

■ Une organisation territoriale en mouvement

La clarification des responsabilités en matière de RMI, notamment sur le rôle des CLI, amène tout naturellement les départements à s'interroger sur l'organisation politique et administrative des Commissions locales d'insertion (CLI) et sur leur champ territorial d'action.

Les réponses des départements sont sans ambiguïté : le redécoupage des CLI a été anticipé ou est envisagé dans 6 départements sur 10. On cherche à faire coïncider les CLI avec les autres terri-

toires d'intervention sociale et les bassins de vie (pays par exemple). Par ailleurs, des expériences très prometteuses sont envisagées dans plusieurs départements pour veiller à la cohérence des divers territoires de lutte contre l'exclusion, et surtout se confirme un souci de simplification. Toutefois, cette recherche de cohérence entre dispositifs n'engendre que très rarement la recherche de coopération étendue avec les villes ou les agglomérations, pourtant gestionnaires de dispositifs d'insertion proches (PLIE, missions locales...)

En effet, la réorganisation territoriale s'accompagne d'une forte volonté de maîtrise des CLI puisque celles-ci seront presque exclusivement présidées par des conseillers généraux.

Il n'est pas surprenant de ce fait, que la possibilité de délégation aux villes soit marginale. Seule, l'Ille et Vilaine affiche clairement sa volonté de déléguer sa compétence aux principales villes ou communautés de communes du département.

Plusieurs départements, dont l'Aisne, l'Allier et les Vosges, envisagent de confier l'instruction administrative et l'accompagnement aux CCAS.

D'autres enfin, (Loiret, Lot) confieront après convention un rôle de référent aux personnels sociaux des CCAS.

Le thème du financement des prestations n'est évoqué par personne, alors que les CCAS s'en inquiètent et signalent plusieurs évolutions défavorables (Lyon, Brest).

■ Une attitude prudente face au RMA

Jusqu'à présent, les départements se sont peu impliqués dans la création du Revenu minimum d'activité. L'arrivée tardive des textes d'application, et les incertitudes qui pèsent sur les conséquences à moyen et long terme de ce dispositif sur

la structure de l'emploi expliquent la prudence des départements.

C'est ainsi que plus de la moitié d'entre eux ne s'est pas encore prononcé sur l'application de mesures. Les autres, dans leur majorité s'en tiendront à une application stricte des textes.

Seuls quelques uns envisagent d'appliquer des mesures particulières pour améliorer l'efficacité du dispositif. Leurs propositions s'articulent pour l'essentiel autour de quelques axes :

- le tutorat et la formation (Aisne, Haute-Vienne, Territoire de Belfort, Calvados, Loiret, Hérault) ;
- l'organisation du parcours vers l'emploi (Hérault, Martinique, Jura, Finistère) ;
- la prise en charge des cotisations ASSEDIC par le conseil général (Ain) ;
- l'aide aux entreprises pour l'élaboration du projet professionnel et pour les formalités administratives en lien avec l'ANPE (Calvados, Saône-et-Loire).
- les négociations avec les chambres consulaires et les branches professionnelles, autour d'engagements moraux et de chartes qualité (Loiret, Ariège, Côte d'Or).
- les négociations avec l'ANPE (1/3 des départements) à la fois pour développer l'offre et la qualifier, et pour organiser la gestion des parcours individuels.

Sont également évoquées la durée hebdomadaire du RMA (28 heures, 30h, 35h etc...), et diverses pistes de stabilisation des emplois : 12 mois dès le premier contrat, 30 heures dès le premier renouvellement, enchaînement vers un Contrat Initiative Emploi (CIE) à l'issue du RMA, ...

Enfin, le RMA semble provoquer l'apparition d'une ligne de démarcation entre conseils généraux sur le lien entre secteur marchand et secteur non-marchand. Certains départements semblent en effet très réticents à orienter le RMA vers le secteur marchand.

RMI : des inégalités importantes entre départements

Jusqu'en 2003, la dépense départementale se limite à la charge d'insertion des bénéficiaires. Elle s'élève à 640 millions € pour la métropole.

A partir de 2004, les départements ont à financer la totalité du RMI. Or le versement des allocations représentait en 2003 4,6 milliards € en métropole (CAF + MSA) pour 1 million de bénéficiaires (augmentation de 50 000 entre 2002 et 2003). L'évolution du chômage laisse penser que l'augmentation sera encore importante en 2004.

La question des inégalités de situations entre départements prend, avec ce changement d'échelle de la dépense, une dimension nouvelle. Or, les taux de bénéficiaires du RMI varient considérablement d'un département à l'autre, en fonction principalement de la situation de l'emploi. Corrélativement, le poids de la dépense liée au RMI (allocation + insertion) varie de 20% de la dépense d'aide

sociale, dans les 25 départements ayant les taux les plus faibles, à 36% dans les 25 départements ayant les taux les plus élevés.

La décentralisation de l'allocation RMI souligne ainsi les grandes disparités entre départements en matière de précarité et les écarts risquent de se creuser encore si la situation de l'emploi ne s'améliore pas : en effet, pour les 25 départements qui ont les plus faibles taux de RMI, une progression de 10 % du nombre de bénéficiaires entraînerait une dépense supplémentaire de 6 € par habitant ; a contrario, pour les 25 départements ayant les taux les plus élevés, la dépense supplémentaire serait de 15 € par habitant.

Ces quelques constats expliquent les inquiétudes d'un certain nombre de départements qui ne pourront faire face à leurs obligations nouvelles si la décentralisation ne s'accompagne pas de péréquations importantes.

Conclusion

Bien que confrontés à une importante surcharge de travail pour les directions et les services concernés, les départements semblent aborder plus sereinement leurs nouvelles responsabilités que lors de la mise en place de l'APA.

Les résultats de l'enquête traduisent en effet la détermination des départements assurer de manière pleine et entière la

décentralisation du RMI, avec de fortes attentes.

Mais de grandes inconnues demeurent car les acteurs indispensables des politiques de l'emploi sont eux-même dans une période de restructuration ce qui ne permet pas de stabiliser le partenariat avec les services de l'État.

En outre, les restrictions sur les emplois aidés inquiètent ceux qui savent qu'un parcours d'insertion

nécessite bien souvent le recours à des sas, tout particulièrement à un moment d'incertitude économique.

Enfin, il faut espérer que les partenariats se constitueront ou se renforceront avec les villes et les établissements de coopération intercommunale (EPCI), afin que les conseils généraux s'appuient davantage sur ces échelons de proximité, indispensables pour la restructuration de l'offre d'insertion en liaison avec les PLIE et les missions locales.

