

N° 235

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mars 2008

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi présentée par M. Michel MERCIER renforçant le **contrôle comptable du revenu minimum d'insertion**,*

Par M. Auguste CAZALET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir le numéro :

Sénat : 212 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI S'INSCRIT DANS LE PROLONGEMENT DES TRAVAUX ANTÉRIEURS DE NOTRE COLLÈGUE MICHEL MERCIER	7
A. LE RMI, DONT LA CHARGE A ÉTÉ CONFIEE AUX DÉPARTEMENTS, REPRÉSENTE UN POSTE IMPORTANT DE DÉPENSES	7
1. <i>Un transfert de compétences opéré par la loi de décentralisation du 18 décembre 2003</i>	7
2. <i>Une charge importante pour les conseils généraux : 6,01 milliards d'euros en 2007</i>	8
B. LA QUALITÉ DES RELATIONS ET DES ÉCHANGES ENTRE LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET LES CONSEILS GÉNÉRAUX EST UN ÉLÉMENT ESSENTIEL POUR LA GESTION DU RMI	9
II. LES RELATIONS ENTRE LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET LES CONSEILS GÉNÉRAUX SONT COMPLEXES	13
A. PLUSIEURS DISPOSITIONS, TANT LÉGISLATIVES QUE RÉGLEMENTAIRES, PRÉCISENT LES RELATIONS ENTRE LES CONSEILS GÉNÉRAUX ET LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	13
1. <i>Des conventions ont été signées entre les conseils généraux et les caisses d'allocations familiales pour préciser leurs relations</i>	13
2. <i>Si le recoupement des fichiers des caisses d'allocations familiales et de ceux d'autres administrations publiques est prévu, sa transmission aux présidents de conseils généraux n'est pas obligatoire</i>	14
B. DANS LA PRATIQUE, CERTAINES DIFFICULTÉS DEMEURENT	14
III. VOTRE COMMISSION DES FINANCES SOUHAITE APPROFONDIR, DANS DES DÉLAIS RAPPROCHÉS, CETTE QUESTION ESSENTIELLE POUR LES CONSEILS GÉNÉRAUX	17
A. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI TEND À RENFORCER LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LES DÉPARTEMENTS SUR LA RÉALITÉ DE LA DÉPENSE	17
B. IL EST INDISPENSABLE D'Y APPORTER UNE EXPERTISE COMPLÉMENTAIRE DANS LES MEILLEURS DÉLAIS	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXE - PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR	21

AVANT-PROPOS

Notre collègue Michel Mercier a déposé, le 15 février 2008, une proposition de loi n° 212 (2007-2008) renforçant le contrôle comptable du revenu minimum d'insertion.

Le présent rapport présenté par votre commission des finances vise, après en avoir rappelé le contexte d'ensemble, à faire le point sur les relations, complexes, entre les caisses d'allocations familiales et les conseils généraux, **et trace les pistes destinées à permettre, dans les meilleurs délais, d'y trouver la solution la plus adaptée.**

I. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI S'INSCRIT DANS LE PROLONGEMENT DES TRAVAUX ANTÉRIEURS DE NOTRE COLLÈGUE MICHEL MERCIER

A. LE RMI, DONT LA CHARGE A ÉTÉ CONFIEE AUX DÉPARTEMENTS, REPRÉSENTE UN POSTE IMPORTANT DE DÉPENSES

1. Un transfert de compétences opéré par la loi de décentralisation du 18 décembre 2003

La décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) est une idée ancienne. En effet, dès la création du RMI, en 1988, des interrogations se sont élevées sur la gestion au niveau national de ce dispositif. Notre ancien collègue Pierre Louvot le soulignait d'ailleurs dans son rapport¹ sur la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, qui indiquait notamment : *« Aucun transfert n'est prévu de l'Etat aux départements après une période d'expérimentation, en violation absolue des efforts de décentralisation engagés depuis maintenant 5 ans. Il n'est en effet pas concevable qu'un système de lutte contre la pauvreté-précarité puisse être parfaitement efficace et perdurer dans le temps s'il se fonde sur des principes et des mécanismes qui sont aussi directement opposés à tout ce qui constitue l'action sociale dans ce pays depuis 1983 »*.

Il faudra toutefois attendre 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)** pour que cette décentralisation soit mise en œuvre.

Cette loi a **décentralisé 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 auparavant un système de co-pilotage Etat – départements. Ainsi, **toutes les attributions auparavant partagées entre les préfets et les départements incombent aujourd'hui aux seuls présidents de conseils généraux**. Comme le relevait notre collègue Bernard Seillier dans son rapport² sur le projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA), *« s'agissant de l'attribution, de la prorogation, du renouvellement, de la suspension ou de la radiation du bénéfice de l'allocation, le président du conseil général devient désormais seul compétent, sous réserve de l'avis de la [commission locale d'insertion] pour les décisions de suspension de l'allocation »*.

¹ Rapport n° 57 (1988-1989).

² Rapport n° 304 (2002-2003).

La **charge financière** de ces allocations a également été transférée aux départements, qui se sont vus affecter en contrepartie, et conformément aux dispositions de l'article 72-2 de la Constitution¹, une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

2. Une charge importante pour les conseils généraux : 6,01 milliards d'euros en 2007

Au 31 décembre 2007, on dénombrait en France 1.158.000 allocataires du RMI², contre 1.260.000 allocataires au 31 décembre 2006. Le nombre d'allocataires connaît donc une baisse importante sur un an (- 8,3 %), qui s'explique notamment par la réforme du dispositif d'intéressement. Cette baisse se vérifie dans l'ensemble des départements, à l'exception de la Meuse où le nombre d'allocataires du RMI est stable, mais son ampleur est très variable (- 16,9 % dans l'Indre, - 3,4 % dans le Haut-Rhin ou en Lozère).

Le coût du dispositif du RMI demeure toutefois très élevé pour les conseils généraux : en effet, **le montant total versé au titre du RMI en 2007 s'est élevé à 6,01 milliards d'euros.**

En outre, on observe que **les dépenses supportées par les conseils généraux au titre du RMI ne diminuent pas autant que le nombre d'allocataires (- 3,2 % sur un an).** Cette différence s'explique pour trois raisons principales : d'une part, le caractère progressif de la baisse des dépenses de RMI au cours de l'année ; d'autre part, la revalorisation des barèmes du RMI qui a lieu chaque année ; enfin, les modifications structurelles de la population des allocataires du RMI, comme le précise l'encadré ci-dessous.

¹ *Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que « tout transfert de compétences entre l'Etat 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 ».*

² *« Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2007 », direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Etudes et résultats n° 627, mars 2008.*

Une dépense qui diminue moins que le nombre d'allocataires

« Parallèlement à la baisse du nombre d'allocataires payés au titre du RMI observée depuis la mi-2006, les dépenses correspondant à ce minimum social diminuent en 2007. Ainsi, le montant versé au titre du RMI (hors prime forfaitaire d'intéressement), qui représente 6,01 milliards d'euros en 2007, diminue de 3,2 % sur un an.

« Le nombre d'allocataires connaît en glissement une baisse plus prononcée entre fin décembre 2006 et fin décembre 2007 (- 8,3 %). Cependant, pour se rapprocher de l'évolution des dépenses, il convient de raisonner sur des évolutions en moyenne annuelle (moyenne des trimestres de décembre de l'année n-1 à décembre de l'année n) et non en glissement annuel (rapport entre décembre de l'année n et décembre de l'année n-1). En effet, la moyenne annuelle reflète davantage le cumul des dépenses tout au long de l'année que le glissement annuel, dont l'impact majeur se mesure l'année suivante. Ainsi, en 2007, le nombre d'allocataires du RMI diminue de 5,1 % en moyenne annuelle.

« Par ailleurs, l'évolution des dépenses du RMI sur une année s'explique également par le montant moyen perçu par un foyer allocataire, qui intègre la revalorisation des barèmes qui a lieu chaque année (+ 1,8 % en 2007). Si on considère l'évolution des dépenses du RMI déflatées de l'effet barème, la baisse des dépenses atteint 5,0 % en 2007 et est très proche de l'évolution en moyenne annuelle du nombre d'allocataires. Les écarts restants peuvent s'expliquer par des modifications structurelles de la population des allocataires du RMI ».

Source : « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2007 », direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Etudes et résultats n° 627, mars 2008

Sans revenir sur la question de la compensation aux départements, par l'Etat, des dépenses induites par le transfert du RMI, votre rapporteur tient donc à souligner **l'importance des montants financiers en jeu et la sensibilité que cela implique pour la gestion du RMI**, à la fois pour les départements et pour les organismes payeurs.

A cet égard, l'objet de la présente proposition de loi, qui vise à « *permettre aux départements d'exercer pleinement leur rôle, en ce qui concerne les dépenses liées au RMI versées aux bénéficiaires par tous les organismes gestionnaires* », en leur donnant les moyens d'effectuer un contrôle réel sur ces dépenses, apparaît totalement légitime à votre commission.

B. LA QUALITÉ DES RELATIONS ET DES ÉCHANGES ENTRE LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET LES CONSEILS GÉNÉRAUX EST UN ÉLÉMENT ESSENTIEL POUR LA GESTION DU RMI

Il convient de rappeler que la présente proposition de loi s'inscrit dans le prolongement des **travaux antérieurs de notre collègue Michel Mercier**. En effet, ce dernier a rendu deux rapports, faits au nom de l'Observatoire de la décentralisation :

- le premier, en mai 2005¹, intitulé « Le RMI : d'un transfert de gestion à une décentralisation de responsabilité » ;
- le second, en février 2007¹, intitulé « Financement du RMI : sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses ».

¹ Rapport n° 316 (2004-2005).

Ces deux rapports, qui tendaient à faire le point sur la décentralisation du RMI et ses conséquences budgétaires pour les départements, soulignaient l'importance des relations entre les conseils généraux et les organismes qui versent les allocations de RMI, à savoir les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA)

Les **caisses d'allocations familiales** jouent un rôle essentiel, comme le relevait notre collègue Michel Mercier : « *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* ».

Dans son rapport précité de mai 2005, notre collègue Michel Mercier indiquait que ces relations entre les CAF et les services des conseils généraux étaient bonnes dans l'ensemble, mais il mettait en évidence certaines difficultés :

« - *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* ». Ce point fait l'objet d'**analyses convergentes de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)**, qui relève, dans un récent rapport de novembre 2007, que « *la communication entre les systèmes des CAF et des conseils généraux présente, dans l'ensemble des départements rencontrés, des difficultés persistantes lors des transferts automatisés mensuels à partir du serveur de la caisse* »² ;

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

- il soulignait, enfin, le problème de « *la gestion des indus, qui ne semble pas optimale après la période de trois mois que se donnent les caisses pour les récupérer* ». Cette question des indus a été abordée de nouveau par notre collègue Michel Mercier dans son rapport précité de février 2007 : il les évalue en effet à **300 millions d'euros par an** pour l'ensemble des départements, « *à l'origine d'un décalage de trésorerie et de pertes, car une partie seulement des indus est recouvrée* ».

Ces difficultés pratiques constituent ainsi des obstacles importants pour la mise en place d'une politique de contrôle efficace du RMI. Nos collègues Michel Mercier et Henri de Raincourt, rappelaient ainsi, dans leur rapport remis au Premier ministre en décembre 2005³, que « *c'est avant tout une nouvelle pratique de la part des institutions gestionnaires qui permettra la*

¹ Rapport n° 206 (2006-2007).

² Rapport de synthèse sur la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI), RM 2007-165P.

³ Michel Mercier et Henri de Raincourt, « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion », rapport remis au Premier ministre en décembre 2005.

prise en compte effective des contreparties aux minima sociaux » et ainsi un meilleur contrôle des allocataires.

La question de la récupération des sommes indûment versées

On parle d'indu lorsqu'une prestation a été versée à tort à une personne. Les indus peuvent résulter de plusieurs causes : déclaration tardive de l'allocataire, défaut de déclaration, déclaration erronée ou incomplète, erreur humaine ou technique de la CAF... D'après les informations communiquées à votre rapporteur par M. Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales de la CNAF, les caisses d'allocations familiales ne seraient toutefois directement responsables que de 4 % des indus.

Dans une étude menée en 2002¹, la CNAF indiquait que le RMI est l'une des prestations générant le plus d'indus. En effet, le caractère purement déclaratif du versement du RMI, selon lequel existe une présomption de droit au RMI dès lors qu'on l'a demandé, implique que l'essentiel des contrôles ne soient menés qu'*a posteriori*, ce qui permet difficilement de limiter le montant des indus versés.

Or, le montant actuel des indus apparaît particulièrement élevé. Le rapport d'information précité de février 2007 de notre collègue Michel Mercier évaluait le montant des indus à un niveau « *supérieur à 300 millions d'euros par an* », corroborant ainsi un rapport de l'IGAS de novembre 2006², qui les chiffrait à 336 millions d'euros pour l'année 2005. Le montant de ces indus a par ailleurs fortement augmenté puisque, selon le rapport d'information précité de mai 2005 de notre collègue Michel Mercier, le montant des indus s'élevait à 46,6 millions d'euros en 2003, à l'époque où l'Etat était gestionnaire du RMI.

Actuellement, le recouvrement des indus est, dans un premier temps, opéré par les caisses d'allocations familiales, qui peuvent prélever les montants indus sur les allocations de RMI restant à échoir, dans la limite de 20 % des ces allocations. L'article L. 262-41 du code de l'action sociale et des familles prévoit en effet que « *tout paiement indu d'allocations ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 est récupéré par retenue sur le montant des allocations ou de cette prime à échoir ou par remboursement de la dette selon des modalités fixées par voie réglementaire* ». Par ailleurs, à défaut de récupération sur les allocations à échoir, l'article R. 262-73 du code de l'action sociale et des familles précise que « *le président du conseil général constate l'indu et transmet au payeur départemental le titre de recettes correspondant pour le recouvrement* ». Le département subit donc directement les conséquences financières des difficultés de recouvrement des indus, qui s'avèrent particulièrement importantes, du fait notamment de la situation souvent précaire des bénéficiaires auxquels l'allocation a été indûment versée.

La question de la limitation du montant des indus et de l'amélioration des modalités de leur recouvrement est donc essentielle pour la bonne gestion du RMI et pour la qualité des relations entre les organismes payeurs et les départements.

¹ « *Les indus des caisses d'Allocations familiales* », Caisse nationale des allocations familiales, L'essentiel n° 7, décembre 2002.

² « *Evaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA* », rapport RM 2006-173P, novembre 2006.

L'importance des relations entre les CAF et les conseils généraux pour « *la bonne marche de l'ensemble du système* » justifie donc d'y porter une attention particulière, dans la mesure où **la qualité des échanges entre ces acteurs a un impact direct sur la capacité du conseil général à « piloter » la dépense de RMI.**

II. LES RELATIONS ENTRE LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET LES CONSEILS GÉNÉRAUX SONT COMPLEXES

A. PLUSIEURS DISPOSITIONS, TANT LÉGISLATIVES QUE RÉGLEMENTAIRES, PRÉCISENT LES RELATIONS ENTRE LES CONSEILS GÉNÉRAUX ET LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

1. Des conventions ont été signées entre les conseils généraux et les caisses d'allocations familiales pour préciser leurs relations

L'article L. 262-30 du code de l'action sociale et des familles dispose que le service du RMI « *est assuré dans chaque département par les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, par les caisses de mutualité sociale agricole, avec lesquelles le département passe, à cet effet, convention* ».

L'article L. 262-31 du même code dispose que cette convention « *assure la neutralité des flux financiers de chacune des parties, dans des conditions définies par décret* », et aujourd'hui codifiées à l'article D. 262-67 du code de l'action sociale et des familles.

L'article L. 262-32 du même code dispose que chaque département peut déléguer aux organismes payeurs tout ou partie des compétences du conseil général à l'égard des décisions individuelles relatives au RMI, à l'exception des décisions de suspension de l'allocation. La convention précitée mentionnée à l'article L. 262-30 du code de l'action sociale et des familles fixe les conditions dans lesquelles le service du RMI est assuré et celles dans lesquelles les compétences sont, le cas échéant, déléguées.

Plusieurs dispositions de nature réglementaire viennent, en outre, préciser le contenu des conventions¹, notamment s'agissant des plans de contrôle des conditions de liquidation de l'allocation de revenu RMI et des échanges d'information entre les organismes payeurs et les conseils généraux.

En pratique, **chaque département a signé, avec chacun de ses organismes payeurs, une convention**. Bien qu'une convention-type ait été établie pour fournir un cadre à la conclusion des conventions, celles-ci diffèrent nécessairement, du fait de la spécificité de chaque négociation au niveau départemental.

Ainsi, comme le note le rapport de synthèse sur la gestion du revenu minimum d'insertion² rendu par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) en novembre 2007, **le partage de la gestion de l'allocation entre le département et les organismes payeurs se fait selon des modalités très variables**.

¹ Articles D. 262-59 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

² Rapport RM 2007-165P, novembre 2007.

2. Si le recoupement des fichiers des caisses d'allocations familiales et de ceux d'autres administrations publiques est prévu, sa transmission aux présidents de conseils généraux n'est pas obligatoire

Par ailleurs, des dispositions existent également s'agissant de la vérification des déclarations des bénéficiaires opérée par les organismes payeurs, grâce à des recoupements de fichiers, vérification qui fait l'objet du troisième article de la présente proposition de loi (cf. *infra*).

En effet, l'article L. 262-33 du code de l'action sociale et des familles fixe le cadre applicable aux relations entre les organismes payeurs et d'autres administrations publiques, comme les services fiscaux, en vue de vérifier les déclarations des bénéficiaires. Ces relations sont strictement encadrées, compte tenu de la sensibilité des données :

- pour l'exercice de leur mission, **les CAF et les caisses de MSA vérifient les déclarations des bénéficiaires et peuvent, à cette fin, demander toutes les informations nécessaires aux administrations publiques**, et notamment aux administrations financières, aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'indemnisation du chômage ainsi qu'aux organismes publics ou privés concourant aux dispositifs d'insertion ou versant des rémunérations au titre de l'aide à l'emploi, qui sont tenus de les leur communiquer ;

- une restriction est toutefois posée : ces informations doivent être *« limitées aux données nécessaires à l'identification de la situation du demandeur en vue de l'attribution de l'allocation (...) ainsi que de la conduite des actions d'insertion »* ;

- les informations recueillies par les personnels des CAF ou des caisses de MSA **ne peuvent être communiquées qu'au président du conseil général et au président de la commission locale d'insertion**.

En application de ces dispositions, **le président du conseil général peut donc avoir accès à ces informations, mais il ne s'agit en aucun cas d'une obligation, et encore moins d'une obligation récurrente ou régulière**.

B. DANS LA PRATIQUE, CERTAINES DIFFICULTÉS DE MEURENT

Ces dispositions législatives et réglementaires, ainsi que les conventions signées par les conseils généraux et les organismes payeurs, ont très certainement favorisé la qualité des échanges entre ces intervenants. Dans son rapport précité de mai 2005, notre collègue Michel Mercier notait lui-même qu'en règle générale, ces relations étaient satisfaisantes, ce qui a été confirmé à votre rapporteur par le directeur des prestations familiales de la Caisse nationale d'allocations familiales, M. Frédéric Marinacce, qu'il a auditionné à cette fin.

Toutefois, comme votre rapporteur l'a rappelé plus haut, notre collègue Michel Mercier avait mis en évidence un certain nombre de **difficultés, en particulier s'agissant des transmissions de données entre les CAF et les conseils généraux et de la gestion des indus.**

Dans son rapport de synthèse précité sur la gestion du revenu minimum d'insertion, l'IGAS relève également que la communication entre les systèmes des CAF et des conseils généraux présente, dans l'ensemble des départements rencontrés, des **difficultés persistantes.**

Ce rapport de l'IGAS note que « *la gestion des diverses phases de la procédure (instruction administrative, allocation et insertion) se caractérise, en règle générale, par l'absence d'informatisation des acteurs en charge de l'instruction et de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI, ainsi que par la coexistence de systèmes d'information différents. Les CAF et les caisses de MSA disposent d'un logiciel unique, respectivement CRISTAL et AGORA. Les départements s'appuient, quant à eux, soit sur des logiciels développés en interne, soit sur des produits élaborés par quatre principaux éditeurs* ».

L'IGAS aboutit ainsi au constat que **l'interopérabilité partielle des systèmes d'information nuit à la qualité des échanges de données entre les différents acteurs et que la dispersion de l'information ne permet de répondre complètement aux besoins de pilotage exprimés par les conseils généraux.**

Les services de la CNAF ont indiqué à votre rapporteur que les conseils généraux sont destinataires d'un tableau de bord mensuel, mis en place dans le cadre de la décentralisation du RMI, d'éléments statistiques établis trimestriellement et présentant des résultats consolidés, de même que de résultats annuels personnalisés présentant la situation du département au 31 décembre de l'année écoulée. Par ailleurs, les agents compétents des conseils généraux ont également accès à un service télématique spécifique, intitulé « CAFPRO », qui leur permet d'accéder, pour chaque allocataire désigné nominativement, aux informations relatives à son droit au RMI, à sa situation familiale, à sa situation financière ainsi qu'à ses droits à d'autres prestations. Quant aux résultats des opérations de confrontation entre les fichiers des CAF et ceux des ASSEDIC ou des services fiscaux, il ne semble pas, d'après l'analyse de la CNAF, que les présidents de conseils généraux en aient été particulièrement demandeurs jusqu'à présent.

Selon d'autres informations recueillies par votre rapporteur, **il semble toutefois que les informations transmises par les CAF soient insuffisantes pour permettre un contrôle effectif du département sur la réalité de la dépense ou qu'elles soient présentées sous une forme difficilement exploitable.**

III. VOTRE COMMISSION DES FINANCES SOUHAITE APPROFONDIR, DANS DES DÉLAIS RAPPROCHÉS, CETTE QUESTION ESSENTIELLE POUR LES CONSEILS GÉNÉRAUX

A. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI TEND À RENFORCER LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LES DÉPARTEMENTS SUR LA RÉALITÉ DE LA DÉPENSE

A partir, notamment, de sa propre expérience de président de conseil général, notre collègue Michel Mercier nous invite, par la présente proposition de loi, à renforcer les contrôles exercés par les conseils généraux sur la réalité de la dépense.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi tend ainsi à obliger l'organisme payeur (CAF ou caisse de MSA) à fournir au département, à l'occasion de chaque demande de règlement qu'il formule, des **pièces justificatives** relatives aux prestations versées, récapitulant les bénéficiaires, les prestations, leur objet et leur montant. La transmission des pièces justificatives serait exigée pour le règlement du RMI, mais également pour celui des prestations liées à un contrat d'insertion, comme le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA).

L'article 2 tend à prévoir l'obligation de signer, dans un délai de 6 mois à compter de la publication de cette loi, une convention entre chaque département et chaque organisme payeur, afin de définir les obligations de chacune des parties. Il précise, en outre, le contenu de ces conventions, en exigeant, en particulier, qu'elles précisent « *l'imputation des **indus** selon leur origine* ».

L'article 3 prévoit la transmission aux conseils généraux, **tous les mois**, des **résultats de confrontation des fichiers** des caisses d'allocations familiales, des caisses de la mutualité sociale agricole, des ASSÉDIC ainsi que des services fiscaux. Cette transmission est destinée à « *faciliter la connaissance des situations individuelles ou familiales des bénéficiaires au regard du droit au RMI* ».

B. IL EST INDISPENSABLE D'Y APPORTER UNE EXPERTISE COMPLÉMENTAIRE DANS LES MEILLEURS DÉLAIS

A ce stade de sa réflexion, votre rapporteur estime, après avoir recueilli, notamment au travers d'auditions, ces éléments d'analyse, qu'**il est difficile, sans approfondir davantage la question, de porter un jugement global sur les dispositions législatives nécessaires pour améliorer les relations entre les organismes payeurs et les conseils généraux**. En effet, les appréciations portées sur la qualité des informations transmises par les CAF aux conseils généraux et, plus largement, sur les relations entre ces deux acteurs, sont parfois divergentes.

Par ailleurs, la seule étude de la réglementation en vigueur ne permet pas de porter un jugement sur la concrétisation, au quotidien, dans chaque département, des relations entre les conseils généraux et les organismes payeurs. **La qualité de ces relations dépend largement d'éléments pratiques** tels que le caractère exploitable des informations fournies par les organismes payeurs et la mise en œuvre de dispositifs de transmission efficaces des informations qui nécessitent, aux yeux de votre rapporteur, des investigations plus poussées.

Les conditions d'étude par votre rapporteur de la proposition de loi de notre collègue Michel Mercier n'ont pas permis, du fait notamment des délais très brefs et du contexte spécifique lié aux élections cantonales, d'émettre, à ce stade, des conclusions définitives sur la présente proposition de loi. Or, si les relations entre les organismes payeurs et les conseils généraux paraissent bonnes dans l'ensemble, un certain nombre de difficultés ont été signalées à votre rapporteur, auxquelles il convient indéniablement de remédier.

Par conséquent, votre rapporteur, par ailleurs rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », souhaite, notamment eu égard aux pouvoirs spécifiques qu'il détient, mener une **mission de contrôle sur pièces et sur place** dans quelques départements, qui lui permettra de juger par lui-même de la qualité des informations transmises par les CAF aux conseils généraux, ainsi que des procédures d'échanges.

Ce contrôle sur pièces et sur place apparaît d'autant plus justifié que des réflexions visant à généraliser l'expérimentation du revenu de solidarité active sont en cours¹.

Il devrait ainsi permettre de trouver les voies et moyens les plus adaptés afin de remédier aux difficultés rencontrées par certains départements pour exercer pleinement leurs compétences en matière de RMI.

Dès lors, votre rapporteur vous propose, à ce stade, de ne pas déposer de conclusions sur la présente proposition de loi. Il souhaite que votre commission puisse poursuivre ses travaux.

¹ *Le gouvernement a ainsi rendu public, le 2 mars 2008, un livre vert intitulé « Vers un revenu de Solidarité active ».*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue **le mardi 25 mars 2008** sous la présidence **de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à **l'examen du rapport de M. Auguste Cazalet, rapporteur, sur la proposition de loi n° 212 (2007-2008)** renforçant le contrôle comptable du revenu minimum d'insertion.

A l'issue d'un large débat, **la commission a décidé, à ce stade, de ne pas adopter de conclusions sur cette proposition de loi et a donné mandat à M. Jean Arthuis, président, pour proposer, le cas échéant, après la discussion en séance publique, une motion de renvoi en commission.**

ANNEXE

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

- **Mme Mathilde Lignot-Leloup**, conseillère en charge du pôle synthèse, comptes sociaux et comptes publics au sein du cabinet de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

- **M. Pierre Pedinielli**, conseiller en charge des relations avec le Parlement, au sein du cabinet de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

- **M. Frédéric Marinacce**, directeur des prestations familiales de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).