



# **Mission présidentielle sur l'amélioration du rSa et le renforcement de son volet insertion**

Marc-Philippe DAUBRESSE  
Député du Nord  
Ancien Ministre



# Sommaire

1. LE PLAN DE SIMPLIFICATION ET D'AMELIORATION DU RSA DE JUILLET 2010 .....	9
1.1. Son objectif.....	9
1.2. La méthode.....	9
1.3. Le plan en 10 mesures .....	10
2. LES MESURES STRUCTURELLES DE REFORME DU RSA.....	11
2.1. Un « nouveau » contrat unique d'insertion pour les bénéficiaires du rSa qui peuvent travailler mais sont aujourd'hui inactifs.....	11
2.1.1. Le cadre actuel du contrat unique d'insertion (CUI).....	11
2.1.2. Le CUI pour les bénéficiaires du rSa.....	11
2.1.3. Proposition : un CUI d'une journée de travail par semaine.....	13
2.2. L'ouverture des droits : déclaration trimestrielle, mensualisation ou annualisation ? .....	19
2.2.1. La situation actuelle.....	19
2.2.2. Les avantages et inconvénients de la déclaration trimestrielle de ressources.....	19
2.2.3. Une mensualisation limitée aux situations qui se modifient .....	20
2.2.4. L'annualisation pour les rSa activité escomptés inférieurs à 50 € par mois.....	20
2.3. La fusion rSa activité-PPE : un objectif souhaitable à terme.....	21
2.3.1. La PPE, une allocation peu lisible.....	21
2.3.2. La fusion entre les deux allocations .....	22
2.4. Peut-on aller vers une fusion rSa-ASS?.....	23
2.5. Les plateformes uniques pour l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires du rSa .....	24
2.6. Les échanges d'information entre les conseils généraux, les CAF, les MSA et Pôle Emploi.....	26
3. UN PLAN DE RELANCE DE L'INSERTION.....	28
3.1. L'incitation à la reprise d'emploi.....	28
3.1.1. La modification du calcul de l'allocation logement pour les bénéficiaires du rSa reprenant une activité.....	28
3.1.2. La question des droits connexes locaux .....	29
3.1.3. Les pactes territoriaux pour l'insertion (PTI) .....	30
3.1.4. Les dépenses d'insertion des départements .....	32
3.2. L'implication des acteurs et les nouveaux outils.....	32
3.2.1. Le droit à l'accompagnement et son application.....	32
3.2.2. Le rôle de Pôle Emploi.....	34
3.2.3. Les structures d'insertion par l'économie (SIAE).....	35
3.2.4. Les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) .....	41
3.2.5. La clause sociale dans les marchés publics .....	42
4. L'APPLICATION DES SANCTIONS PREVUES PAR LA LOI ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	44
4.1. Des textes à clarifier sur les suspensions et radiations du rSa.....	44
4.2. Une application des textes actuellement impossible à mesurer.....	45
4.3. Le point sur la lutte contre la fraude au rSa par la CNAF.....	48
4.4. Une carte électronique pour centraliser les informations sur les aides sociales .....	48

<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>51</b>
<b>LETTRE DE MISSION.....</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....</b>	<b>55</b>
<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE 1 : LES 10 MESURES DU PLAN<sub>μ</sub> DE SIMPLIFICATION ET D'AMELIORATION DU RSA DE JUILLET 2010.....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE 2 : CALCUL DU RSA .....</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXE 3 : NOTE CNAF SUR LA TRIMESTRIALISATION/MENSUALISATION DE LA DECLARATION DE RESSOURCES.....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE 4 : RSA/PPE.....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE 5 : LES BENEFICIAIRES DU RSA EN CONTRATS AIDES .....</b>	<b>79</b>
<b>ANNEXE 6 : LE COMITE DE PILOTAGE DES ECHANGES D'INFORMATIONS.....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXE 7 : EXTRANET RSA .....</b>	<b>83</b>
<b>ANNEXE 8 : NOTE CNAF SUR LA NEUTRALISATION DES RESSOURCES POUR LE CALCUL DE L'ALLOCATION LOGEMENT.....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE 9 : PRESENTATION DES STRUCTURES D'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE .....</b>	<b>91</b>
<b>ANNEXE 10 : NOTE DGEFP SUR LES GROUPEMENTS D'ENTREPRISES .....</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE 11 : LES DECISIONS DE LA COMMISSION OPERATIONNELLE DU RSA (COSA).....</b>	<b>98</b>
<b>ANNEXE 12 : PLAN DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE DU PAS-DE-CALAIS .....</b>	<b>103</b>
<b>SIGLES UTILISES .....</b>	<b>111</b>

## Introduction

La France a le modèle social le plus généreux des pays de l'OCDE : chaque année, 30 % de la richesse produite est consacrée à la protection sociale.

Grâce à cette solidarité, les inégalités sont moins fortes que dans la plupart des autres pays européens et les Français ont moins souffert de la crise.

Face au poids de la dette qui nous oblige à réduire les dépenses publiques, en sortie de crise, il faut réformer notre modèle si nous voulons le transmettre à nos enfants avec deux objectifs :

- Comment privilégier le retour à l'emploi plutôt que l'assistanat ?
- Comment mieux investir dans le social pour accompagner plus efficacement les plus fragiles ?

Dans ce contexte, il importe de lutter contre la principale inégalité – le chômage – en améliorant le revenu de solidarité active (rSa) pour inciter davantage au retour à l'emploi.

Le rSa a été créé pour encourager le retour à l'emploi des allocataires de minimum sociaux. Son principe est simple : faire en sorte que la reprise d'une activité, quelle qu'elle soit, se traduise nécessairement par une augmentation de revenus.

En raisonnant sur une logique de ressources et de charges familiales plutôt que sur une logique de « statut », il a mis fin aux effets de seuil qui décourageaient la reprise d'un travail et maintenaient les allocataires du RMI dans l'assistanat.

Ce dispositif est le fruit des travaux de la commission familles, vulnérabilité, pauvreté d'avril 2005 puis de la consultation ouverte avec le livre vert sur le rSa et enfin du « grenelle de l'insertion », pour poursuivre plusieurs objectifs :

- Simplifier l'enchevêtrement des aides,
- Garantir que le retour au travail des allocataires de minima sociaux produise un supplément de revenus, pour mettre fin aux désincitations au travail et réduire les effets de seuil,
- Réduire le nombre de travailleurs pauvres, sans alourdir le coût du travail,
- Il a été conçu à un moment où le nombre d'allocataires du RMI grimpait vertigineusement : + 30 % entre 2001 et 2005 ; où la proportion d'allocataires du RMI suivie par le service public de l'emploi était très faible ; le taux de retour à l'emploi de ces allocataires n'était pas satisfaisant alors que le nombre de travailleurs pauvres avait connu une augmentation spectaculaire : + 21 % en trois ans.

D'une manière générale, le rSa constitue une indéniable avancée sociale :

- Malgré la crise, le nombre d'allocataires du rSa activité est sensiblement le même fin 2010 que fin 2007 : il a donc servi d'amortisseur social.
- Il a permis en 2009 et 2010 de faire sortir 140 000 personnes de la pauvreté, comme le confirme le comité national d'évaluation du rSa, instance indépendante.
- Enfin, il constitue la seule mesure dont il a été prouvé après une année d'expérimentation qu'elle augmentait durablement le retour à l'emploi.

Mais s'il est vrai que le rSa, plébiscité par une large majorité de Français, est un outil pertinent de lutte contre la pauvreté, il reste beaucoup de choses à améliorer pour qu'il devienne un outil efficace de retour vers l'emploi.

Ce rapport revisite donc les principales propositions permettant d'atteindre cet objectif et avance plusieurs pistes d'action.

- ⇒ **Dans une logique de droits et devoirs**, il est utile de prévoir un contrat unique d'insertion de 7 h (une journée) par semaine pour les allocataires du rSa socle, en état de travailler, inactifs, qui n'ont pas de perspective d'emploi ni de contrats aidés.

La loi prévoit que :

- l'allocation peut être tout ou partiellement suspendue en cas de manquement aux obligations de l'allocataire du rSa vis-à-vis de Pôle emploi ;
- les allocataires du rSa sont, comme les autres demandeurs d'emplois, soumis à la règle des droits et devoirs avec la possibilité d'être radiés de Pôle emploi en cas de refus de deux offres raisonnables d'emplois, or cette disposition est peu ou pas appliquée ;
- les allocataires du rSa peuvent également bénéficier d'un accompagnement social, en plus de l'accompagnement professionnel ;
- une aide pour le retour à l'emploi (APRE) a été créée pour permettre de financer des dépenses liées à la reprise d'emploi ; elle est financée par l'Etat ;

Ces dispositions ont augmenté sensiblement la proportion d'allocataires du rSa inscrits à Pôle emploi. Je regrette cependant que les départements qui avaient des conventions de financement avec l'ANPE aient souvent pris prétexte d'une part du nouveau rôle du Pôle emploi et d'autre part de leurs difficultés financières pour mettre fin à ces conventions.

Par ailleurs, les contrats aidés ont été dans le même temps réformés par la création du contrat unique d'insertion, les limitations budgétaires de l'Etat comme des départements n'ont certainement pas conduit à pouvoir satisfaire le besoin de contrats.

Dans ces conditions, plusieurs évolutions peuvent être proposées pour améliorer l'insertion et le retour à l'emploi des allocataires du rSa.

Toutefois, je considère pour ma part qu'envisager une contrepartie obligatoire non rémunérée de travaux d'utilité sociale aux allocataires du rSa inactifs serait une fausse bonne idée : d'abord parce qu'elle pourrait concerner environ 1/3 des 1 150 000 foyers éligibles au rSa Socle, ensuite parce que le risque d'établir un travail sans salaire pourrait conduire à la destruction d'emplois peu qualifiés, puisque des employeurs pourraient faire travailler gratuitement des allocataires au lieu de leur verser un salaire y compris subventionné.

Nous proposons donc d'appliquer un double principe :

- **Le rSa doit engendrer des droits et des devoirs**
- **« Toute peine mérite salaire ».**

En proposant aux allocataires du rSa inactifs, en situation de travailler, un CUI d'une journée par semaine, rémunéré au SMIC (214 euros de salaire mensuel net versé par l'employeur, soit 140 euros de gain net pour l'allocataire), on va dans le sens du « travailler plus pour gagner plus » sans texte législatif supplémentaire.

Une telle activité d'utilité sociale permettrait de favoriser l'insertion sur le marché du travail. Le refus de ce CUI serait constitutif d'un manquement aux devoirs et entraînerait automatiquement une sanction conformément à la loi. Il convient de noter que cette mesure nécessite une participation active de tous les départements (qui en ont l'entière responsabilité).

- ⇒ **Pour plus de lisibilité et d'efficacité du rSa activité, il faut envisager à terme la fusion de la PPE et du rSa activité.**

La prime pour l'emploi est une mesure coûteuse, concernant 8,2 millions de personnes, inéquitable car elle exclut les salariés les plus modestes avec un temps très partiel. Pour autant, son nom de « prime pour l'emploi » évite à ceux qui la perçoivent de connaître le sentiment de déclassement des allocataires du rSa activité.

Il paraît donc pertinent d'étudier la possibilité de recentrer les moyens budgétaires de cette prime décalée dans le temps vers les travailleurs modestes qui en ont le plus besoin (alors qu'elle concerne dans certaines configurations familiales des foyers dont le revenu est supérieur à 4 SMIC) et de faire un lien direct entre cette PPE fusionnée avec le rSa activité, avec la reprise d'emploi et le moment où cette reprise est effective.

⇒ **Pour plus de cohérence et de simplicité dans la gestion des minima sociaux, il apparaît urgent de reprendre le chantier de la fusion entre le rSa et l'ASS,**  
ainsi que la loi l'exige, et Afin de poursuivre la simplification des minima sociaux.

⇒ **Pour plus de simplification,**  
il est nécessaire de mener à terme le plan de simplification que j'ai initié en tant que Ministre de la Jeunesse et des Solidarités Actives et de concrétiser quelques mesures fortes, telles la déclaration mensuelle de ressources (uniquement pour les personnes dont la situation change), la généralisation des plateformes et guichets uniques pour mieux coordonner le rôle des acteurs (conseil général, CCAS des villes, Pôle Emploi, CAF, MSA), l'absence de coordination étant source de lourdeur et de démotivation pour les allocataires, une forme de paiement souple pour faciliter le versement de l'allocation pour le retour à l'emploi (APRE), trop rigide, donc mal adaptée à la diversité des situations rencontrées.

Dans le cadre du suivi des droits et devoirs, tous les bénéficiaires sont tenus de faire connaître trimestriellement leurs ressources à la CAF ou à la MSA selon leur régime d'affiliation.

L'allocation rSa est versée mensuellement sur la base des revenus déclarés sur le trimestre précédent. Le rSa versé par la CAF ou la CMSA est attribué par décision du président du conseil général et ne peut être retiré que par lui, suite à des manquements constatés.

Les bénéficiaires en capacité de rechercher un emploi et inscrits comme demandeurs d'emploi sont accompagnés par un conseiller de Pôle emploi qui devient leur référent unique. Ils contractualisent avec lui un projet personnalisé de recherche d'emploi (PPAE) et font l'objet d'un suivi mensuel. Ils sont tenus à ce titre d'actualiser mensuellement leur demande d'emploi. Ils doivent déclarer s'ils sont toujours en recherche d'emploi ainsi que les heures de travail qu'ils ont pu réaliser dans le mois. Cette actualisation peut s'effectuer soit par courrier, soit par téléphone, soit par internet. Des justificatifs doivent être produits pour toute période de travail réalisée.

Pour plus de 625 000 bénéficiaires inscrits à Pôle emploi, il y a donc double déclaration, l'une mensuelle à Pôle emploi qui actualise la demande d'emploi et l'autre trimestrielle auprès de leur caisse CAF ou CMSA afin de vérifier le montant du rSa versé.

Plusieurs voix se sont fait entendre pour faire évoluer cette situation. D'abord les bénéficiaires qui regrettent d'avoir à transmettre les mêmes informations à deux organismes. Ils ont une préférence pour la prise en compte de leur situation de manière mensuelle qui serait plus réactive et adaptée à leur situation individuelle et éviterait des indus lors de reprise d'emploi.

Les professionnels, les associations en contact avec les bénéficiaires considèrent aussi qu'une approche mensuelle est plus adaptée aux situations individuelles précaires et ne crée pas trop d'à coup financier. Ils jugent que la situation actuelle ne permet pas de comprendre la manière dont est calculé le rSa, le bénéficiaire ne sait pas ce qu'il va toucher s'il est intéressant qu'il reprenne un emploi et craint régulièrement d'avoir à gérer des indus et des complications administratives.

⇒ **En outre, ce rapport explore les moyens de renforcement de la lutte contre les fraudes et abus aux prestations sociales** (même si elles sont largement inférieures aux fraudes fiscales).

Dans la suite logique du rapport Tian, je propose plusieurs mesures fortes comme la mise en place d'un système d'informations partagées, y compris pour les transferts sociaux facultatifs, et la création d'une carte électronique répertoriant toutes les prestations sociales perçues par un individu.

Enfin, ce rapport étudie comment mieux harmoniser toutes les allocations sur le principe « à ressources et charges égales, droits égaux » dans la suite des rapports des sénatrices LETARD et DESMARESCAUX, afin de résoudre la question des droits connexes locaux, en respectant le principe d'autonomie des collectivités territoriales.

En conclusion, on pourra noter que les 22 principales recommandations de ce travail peuvent être mises en œuvre, pour la plupart, avant la fin de l'année 2012, et ne nécessitent pas de dépenses publiques supplémentaires de l'Etat, tout en permettant un meilleur ajustement entre les recettes et les dépenses du Fonds National de Solidarité Active.

Marc-Philippe DAUBRESSE  
août 2011

*Je remercie tout particulièrement Jean CASTEX, Secrétaire général adjoint de la présidence de la République pour son soutien,  
ma collègue et amie Roselyne BACHELOT, Ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale qui a suivi tout ce travail en permanence avec beaucoup d'attention et met en œuvre ce dispositif complexe au quotidien avec beaucoup d'opiniâtreté et d'humanisme,  
Claude GORGES, sa Conseillère technique pour ses conseils avisés,  
les très nombreux parlementaires qui ont travaillé sur le sujet,  
Catherine HESSE, inspectrice générale des affaires sociales, pour son appui technique  
et toutes les personnes et associations auditionnées dans ce rapport pour leur disponibilité.*



## 1. LE PLAN DE SIMPLIFICATION ET D'AMÉLIORATION DU RSA DE JUILLET 2010<sup>1</sup>

### 1.1. *Son objectif*

Alors que le rSa était généralisé en France métropolitaine depuis plus d'un an par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008<sup>2</sup>, après que des expérimentations ont été conduites dans plusieurs départements sur des périodes plus ou moins longues, j'ai été alerté, en tant que ministre de la Jeunesse et des Solidarités actives, sur certaines lourdeurs de fonctionnement de ce dispositif, au demeurant complexe. J'ai donc souhaité simplifier et améliorer le rSa, sans entrer dans une procédure lourde de réforme.

En effet, la loi prévoit une évaluation permanente de ce dispositif : l'article IV de la loi dispose que « le gouvernement dépose annuellement au parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances afférent à l'exercice suivant, un rapport faisant état de la mise en œuvre du revenu de solidarité active... »

Par ailleurs, l'article 32 ajoute que dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi, le gouvernement réunit une conférence nationale d'évaluation du rSa associant des représentants des départements, de l'Etat, de la CNAF/CCMAS, de Pôle emploi, d'associations de lutte contre l'exclusion, des bénéficiaires du rSa et des personnalités qualifiées. Le comité national d'évaluation (CNE) est chargé de préparer les travaux de la conférence nationale devant se tenir avant fin 2011.

Les travaux du comité d'évaluation vont conformément à sa feuille de route produire en fin d'année 2011 une analyse approfondie du fonctionnement du rSa, de ses coûts et de ses résultats sur la lutte contre la pauvreté et l'insertion des personnes en difficulté ainsi que sur les effets sur le marché du travail.

Mon rapport sera donc une contribution à l'évolution du rSa, centré sur certains aspects concernant l'allocation et l'insertion qui me paraissent particulièrement à prendre en compte. Il comportera aussi un point d'étape sur l'application du plan en 10 mesures lancé en juillet 2010.

### 1.2. *La méthode*

Le rSa est une mécanique qui sollicite l'engagement et la collaboration de nombreux acteurs. Au plan national, Pôle emploi, la CNAF, la CCMSA sont, avec les ministères sociaux et ceux en charge des collectivités territoriales et des finances, particulièrement concernés. Au plan local, les services de ces grandes institutions doivent collaborer avec les départements, qui sont chargés de mettre en œuvre les dispositions de la loi et assurer les services auprès des bénéficiaires tant pour l'allocation que pour l'insertion.

Afin de tirer les enseignements du fonctionnement d'un an d'application du rSa et d'examiner les dispositions à prendre pour améliorer son organisation, j'ai lancé dès le 8 juin 2010 une démarche de consultation de tous les acteurs par la constitution de quatre groupes de travail<sup>3</sup> dont les travaux ont été animés par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) appuyée par l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa). Pendant un mois 116 personnes se sont mobilisés, dont les représentants de 44 conseils généraux, pour participer à ces groupes de travail.

<sup>1</sup> « Le rSa, un an après. Simplifier et améliorer le dispositif. Agir et s'engager pour l'insertion ». juillet 2010.

<sup>2</sup> Loi n° 200861249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

<sup>3</sup> Thèmes des quatre groupes: simplifications administratives, aide personnalisée à l'autonomie, accompagnement des bénéficiaires et politiques d'insertion, transfert de données.

### **1.3. Le plan en 10 mesures**

A l'issue de l'ensemble des travaux, trois axes de travail ont été identifiés :

- améliorer l'accès des publics cibles à l'information sur le rSa en s'appuyant sur les prescripteurs, faciliter les démarches quotidiennes et simplifier les documents et notices d'informations
- améliorer et simplifier le pilotage du dispositif, fluidifier le dialogue entre les différents acteurs intervenant dans la prise en charge des bénéficiaires potentiels et réels ;
- faire du rSa un outil clé de l'insertion professionnelle.

Ces axes se déclinaient en 10 mesures, volontairement pragmatiques et à visée opérationnelle. Elles ont toutes été appliquées et ont déjà produits des effets, ainsi que cela apparaîtra dans ce rapport, au fur et à mesure qu'elles seront exposées. Elles sont récapitulées en annexe 1.

Je ne présenterai donc ici que la mesure n°5 consistant à créer la commission opérationnelle chargée d'examiner les évolutions à apporter au dispositif rSa (COrSa). Formée de représentants des départements, de la CNAF, de Pôle emploi et des directions d'administration centrale concernées, son rôle est d'apporter des réponses aux remarques, interrogations qui remontent du terrain afin d'ajuster les textes ou les pratiques. Cette instance nourrie par les travaux du plan de simplification du rSa, a permis de prendre les décisions nécessaires et continue de se réunir pour ajuster en permanence le fonctionnement du dispositif rSa aux réalités de terrain.

Je souhaite aussi dans ce rapport :

- **proposer les mesures structurelles qu'il conviendrait de prendre pour faire du rSa un véritable levier pour le retour à l'emploi,**
- **présenter un plan de relance de l'insertion par l'économie,**
- **faire le point sur l'application des sanctions prévues par la loi et la lutte contre la fraude et proposer les dispositions pour plus d'efficacité.**

## 2. LES MESURES STRUCTURELLES DE REFORME DU RSA

Le calcul du rSa, « socle » et « activité », est une mécanique complexe qui prend en compte la composition du foyer, ses ressources et sa situation par rapport au logement (cf. en annexe 2 les principes de ce calcul). Je n'approfondirai dans ce rapport que certaines modalités du calcul de l'allocation.

### 2.1. *Un « nouveau » contrat unique d'insertion pour les bénéficiaires du rSa qui peuvent travailler mais sont aujourd'hui inactifs*

#### 2.1.1. Le cadre actuel du contrat unique d'insertion (CUI)

La loi généralisant le rSa consacre le titre II aux « politiques d'insertion » et crée (articles L. 5134-19-1 s. code du travail) le contrat unique d'insertion (CUI), qui unifie les régimes des précédents contrats aidés en « banalisant » le CUI, sans distinction de statut entre allocataire ou non d'un minimum social et en le revalorisant (volet professionnalisation renforcé).

Le CUI est constitué :

- d'une convention conclue entre l'employeur, le bénéficiaire et, le prescripteur, soit pour le compte de l'Etat, un opérateur de l'emploi (Pôle emploi ou les missions locales,...), soit le président du conseil général ou un opérateur qu'il choisit, quand la convention concerne un bénéficiaire du rSa socle ;
- et d'un contrat de travail conclu entre l'employeur et le bénéficiaire.

Les contrats aidés peuvent être réalisés au sein des collectivités territoriales, des associations, etc, on parle alors de contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), ou s'effectuer dans le secteur marchand, on parle dans ce cas de contrat initiative-emploi (CIE). Les CAE sont largement utilisés par les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), principalement les ateliers et chantiers d'insertion.

La durée légale hebdomadaire d'un CUI varie selon le secteur, marchand ou non marchand. Selon l'article L.5134-70-1 du code du travail, la durée hebdomadaire du travail en CIE ne peut être inférieure à 20 heures. L'article L. 5134-26 prévoit toutefois que la durée hebdomadaire du CAE ne peut être inférieure à 20 heures « sauf lorsque la convention le prévoit en vue de répondre aux difficultés particulières de l'intéressé ».

La durée maximale des CUI (CAE et CIE) est de 24 mois (art L. 5134-23 code du travail) mais la durée du CAE peut être prolongée jusqu'à cinq ans pour les salariés de cinquante ans et plus et bénéficiaires de certains minima sociaux, dont le rSa (art L 5134-25-1).

#### 2.1.2. Le CUI pour les bénéficiaires du rSa

L'ensemble du secteur associatif insiste sur le fait que pour la grande majorité des bénéficiaires du rSa, l'objectif est de parvenir à un emploi de type contrat à durée indéterminée. Mais comme le souligne le CREDOC, « parvenir à un emploi stable exige de réunir un faisceau de circonstances favorables : une offre disponible, une qualification adéquate, la résolution des obstacles pratiques... »<sup>4</sup>.

Le CUI est un outil privilégié dans ce parcours. L'article L. 5134-19-4 du code du travail stipule qu'une convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) doit être signée entre le département et l'Etat préalablement à la conclusion de conventions individuelles prescrites par le conseil

<sup>4</sup> Enquête qualitative auprès des personnes visées par le rSa- CREDOC. E Alberola, M Angotti, M Brézault. Mars 2009.

général. Cette convention fixe le nombre prévisionnel de conventions individuelles de CUI, les modalités de financement des conventions individuelles et les taux d'aide applicable ainsi que les actions d'accompagnement.

Fin juillet 2011, 97 départements ont conclu une convention annuelle d'objectifs et de moyens avec l'Etat et les CAOM pour les autres départements sont en cours de signature, à l'exception de celle du Val-de-Marne. En 2011, l'Etat, a souhaité inciter les conseils généraux à cofinancer davantage de contrats aidés<sup>5</sup>. Au total, le nombre total de CAE que les conseils généraux pourraient cofinancer en 2011 serait de 90 000 environ, approchant l'objectif global d'entrées de ce public dans le dispositif que l'Etat s'était fixé.

Les départements sont désignés comme cofinanceurs des CUI pour les bénéficiaires du rSa socle. Les articles L. 5134-30-2 du code du travail relatif au CAE et L. 5134-72-2 applicable au CIE prévoient que le département participe au financement de l'aide lorsque la convention individuelle a été conclue avec un salarié qui était, avant son embauche, bénéficiaire du rSa socle. L'article L. 5134-19-1 dispose que, lorsque la convention de CUI concerne un bénéficiaire du revenu de solidarité active financé par le département (rSa socle), elle est conclue par le président du conseil général.

La participation financière mensuelle du conseil général est prévue par décret. Pour les CAE, l'article D. 5134-41 du code du travail fixe cette contribution à 88 % du montant forfaitaire du rSa pour une personne isolée<sup>6</sup> sans activité, dans la limite du montant de l'aide versée à l'employeur, qui peut être inférieure selon le taux de prise en charge et le nombre d'heures auquel il s'applique.

Pour les CIE du secteur marchand, la contribution des conseils généraux est désormais fixée à 67 % du rSa socle brut pour une personne isolée sans activité<sup>7</sup> (soit 312,90 € depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011, équivalent à une différence d'environ 100 € par rapport à la contribution forfaitaire actuelle de 88 % du CAE, soit 410,95 € en 2011), dans la limite du montant de l'aide versée à l'employeur.

L'Etat complète cette contribution forfaitaire par trois moyens :

- une exonération de charges sociales portant sur les cotisations patronales de sécurité sociale et d'allocations familiales,
- une aide à l'employeur calculée sur la base des paramètres de prise en charge fixés par arrêté préfectoral et repris dans la CAOM qui fixe également la durée hebdomadaire des contrats,
- un cumul durant trois mois du rSa socle, perçu dès la reprise d'emploi, avec la rémunération de l'activité, qui continue à être versé au bénéficiaire pendant cette durée, mais financé par l'Etat au lieu et place du conseil général lorsque la reprise d'emploi est faite en contrat aidé. Les crédits nécessaires pour ce cumul pendant trois mois sont financés par le fonds national des solidarités actives.

Une part du financement reste à la charge de l'employeur : par exemple, pour un CAE de 22h, le reste à charge correspond à 184 € par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour une aide à l'employeur de 95 % du SMIC brut.

Les allocataires du rSa en contrats aidés du secteur non marchand sont plus nombreux que dans les contrats aidés du secteur marchand : 26 % contre 22 % en moyenne sur la période 2008-2010. Dans le secteur non marchand, le nombre d'allocataires du rSa entrés en contrats aidés entre 2008 et 2010 a crû, passant de 14 500 au 1<sup>er</sup> trimestre 2008 à 20 500 au 2<sup>ème</sup> trimestre 2010 avant de décroître au 2<sup>ème</sup> semestre 2010 en lien avec la baisse globale des entrées en contrat aidés. Dans le

<sup>5</sup> Cf. par exemple instruction DGEFP du 28 février 2011 relative à la mobilisation d'une enveloppe supplémentaire de 250 millions d'euros pour les contrats aidés à destination des demandeurs d'emplois de longue durée

<sup>6</sup> C'est-à-dire incluant le forfait logement de 55 €, soit au total 466 €.

<sup>7</sup> Décret n° 2011-522 du 13 mai 2011 modifiant la participation mensuelle du département au financement de l'aide versée à l'employeur au titre de contrats initiative emploi.

secteur marchand, les entrées d'allocataires du rSa est quasi stable, de 4300 au 1<sup>er</sup> trimestre 2008 à 4200 au 2<sup>ème</sup> trimestre 2010, puis baisse sensiblement (1100 contrats au 4<sup>ème</sup> trimestre 2010)<sup>8</sup>.

### 2.1.3. Proposition : un CUI d'une journée de travail par semaine

#### 2.1.3.1. Un objectif de diversification de l'offre d'insertion

L'objectif d'une augmentation substantielle du nombre de contrats aidés offerts aux bénéficiaires du rSa passe par la mise en place d'un CUI d'une journée de travail hebdomadaire. La création d'un tel CUI a pour objet d'offrir une palette de contrats aidés plus large et de répondre à des difficultés d'accès au marché du travail. Celles-ci peuvent être constatées ou évoquées dans le cadre des entretiens d'élaboration et d'actualisation du contrat (CER ou PPAE).

Cette innovation fait débat et, parmi les personnalités ou associations rencontrées dans le cadre de la mission, deux points de vue se sont exprimés :

- celui selon lequel toute activité est bénéfique pour l'individu, sauf exception liée à l'état de santé qui l'interdirait, et permet à la fois de rompre l'isolement, souvent cité comme caractéristique première des situations d'exclusion, et de mobiliser la personne qui s'engagerait ainsi dans un parcours d'insertion,
- celui selon lequel un minimum social est un droit, qui ne crée pas d'obligation envers la société, aucune contrepartie ne devant être exigée du bénéficiaire.

Il est toutefois généralement admis que le CUI actuel, d'une durée minimum de 20h d'activité, n'est pas accessible d'emblée pour certains bénéficiaires du rSa, des étapes préalables pouvant être nécessaires. L'accompagnement social et certaines mesures prévues dans les programmes départementaux d'insertion (ex stages de redynamisation) sont de nature à faciliter ce parcours. Une vision pragmatique doit reconnaître la diversité des attentes et des possibilités des bénéficiaires de minima sociaux car, comme le soulignait l'IGAS à propos de l'intervention sociale de proximité, « *ils ne sont pas définis par le fait qu'ils perçoivent le RMI, mais par leur histoire singulière, qui détermine leurs difficultés mais aussi leurs potentiels* »<sup>9</sup>. Les modalités d'application de l'actuel CUI apparaissent donc parfois trop exigeantes pour des personnes très éloignées de l'emploi mais qui voudraient<sup>10</sup> pourtant s'engager dans une activité reconnue dans un contrat de travail.

Ma conviction est que l'activité est mobilisatrice et que, bien accompagnée, elle est le premier pas dans un parcours d'insertion, qui peut être long mais l'essentiel est qu'il soit engagé. Je propose donc de créer des CUI de sept heures hebdomadaire, soit l'équivalent d'une journée de travail, à répartir selon la nature des activités concernées. Ces activités doivent être utiles socialement, donc reconnues en tant que telles ; toutefois elles ne doivent pas entrer en concurrence avec des emplois ordinaires mais couvrir des besoins qui ne le sont pas<sup>11</sup>. Cette marge d'activité existe même pour de faible durée mais suppose une mobilisation des employeurs du secteur non marchand : collectivités territoriales, associations et établissements publics. La mise en œuvre nécessite de se donner les moyens de recueillir les offres d'emplois puis de rapprocher l'offre et la demande, ce qui suppose une organisation appropriée.

<sup>8</sup> Sur les bénéficiaires du rSa en contrats aidés, voir tableau en annexe 5.

<sup>9</sup> Rapport annuel 2005 de l'IGAS : « L'intervention sociale, un travail de proximité ».

<sup>10</sup> Le facteur de la motivation est en effet reconnu comme essentiel dans le parcours d'insertion.

<sup>11</sup> Ces marges ont été explorées depuis longtemps et notamment dans un rapport de l'IGAS de septembre 1986 sur « les emplois périphériques » qui citait : le second œuvre de bâtiment de type « bricolage », la collecte et valorisation des déchets, des activités de maintenance et de service dans l'espace et la patrimoine rural, des services aux particuliers (livraisons, certains aides à domicile (livraisons, dépannage, loisirs...) et aux entreprises (transport et livraisons, guides pour manifestations...).

Par ailleurs le refus de ce CUI, considéré comme une mesure d'insertion sociale ou socioprofessionnelle, serait constitutif d'un manquement aux devoirs et entraînerait une sanction conformément à la loi (cf infra).

### **Recommandation n°1 : Expérimenter un contrat unique d'insertion d'une journée par semaine pour les bénéficiaires en mesure de travailler mais aujourd'hui inactifs.**

#### 2.1.3.2. Le montage juridique et financier du CUI de sept heures hebdomadaire

Concernant la **durée de travail hebdomadaire**, les départements peuvent d'ores et déjà utiliser l'article L. 5134-26 du code du travail aux termes duquel « la durée hebdomadaire du travail en CAE ne peut être inférieure à 20 heures, sauf lorsque la convention le prévoit en vue de répondre aux difficultés particulières de l'intéressé ». Il est fait actuellement une application très limitée de cette possibilité par les DIRECCTE, liée de façon restrictive aux difficultés personnelles du salarié mais cette possibilité peut être plus largement utilisée pour des bénéficiaires du rSa en difficulté d'insertion.

Si le CUI de sept heures hebdomadaire devait être utilisé plus largement, comme une simple modalité particulière de contrat aidé, il conviendrait à l'issue d'une expérimentation avec des départements volontaires, d'apporter des évolutions législatives. L'Etat pourrait s'engager à expérimenter ce CUI de 7 heures sachant que la décision d'y recourir reste à la main des départements volontaires.

Pour le CIE, il serait nécessaire de déroger à la disposition législative précitée (article L. 5134-70-1 du code du travail), qui fixe à 20 heures minimum la durée hebdomadaire du travail en CIE. La mise en place de CIE de sept heures semble en tout état de cause assez difficile en raison de la difficulté d'intégrer dans une entreprise une personne ne travaillant que sur une faible amplitude horaire. C'est pourquoi je propose de ne retenir, pour l'expérimentation, que le CAE.

En ce qui concerne la **durée totale du contrat**, l'article L. 5134-25 précise que la durée du CAE ne peut être inférieure à six mois<sup>12</sup>, Dans le cadre de ce CUI de sept heures, cette durée minimale serait conservée, la durée maximale restant fixée à deux ans comme actuellement.

La question du **financement** d'un tel contrat se pose : le CUI est un contrat de travail de droit commun et sa rémunération ne peut être inférieure au SMIC horaire. On sait que l'Etat et le conseil général financent, grâce à l'aide versée à l'employeur, une partie de la rémunération et qu'une part résiduelle reste à la charge de l'employeur.

Actuellement, l'article D. 5134-41 du code du travail fixe la contribution du conseil général à 88 % du montant forfaitaire du rSa socle pour une personne isolée<sup>13</sup> sans activité et dans la limite du montant de l'aide versée à l'employeur. Pour ce nouveau CUI, la contribution du conseil général (aide à l'employeur + rSa socle résiduel), ne doit pas être supérieure au rSa socle versée au bénéficiaire. Il conviendrait donc de fixer, par un nouveau texte (décret simple), son taux de contribution.

Si je retiens l'hypothèse d'un CUI d'une journée avec une prise en charge à 95 % de l'aide à l'employeur<sup>14</sup>, le salaire brut mensuel pour sept heures de travail hebdomadaire payées au SMIC est de 273 €<sup>15</sup>, le salaire net de 214 € et le coût salarial après exonérations de 315,30 €. L'aide versée à l'employeur s'élève à 259 € (95 % x 273), ce qui porte le coût salarial final pour l'employeur à 56 € par mois, une somme faible mais cependant non négligeable pour certaines associations.

<sup>12</sup> sauf pour les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation et bénéficiant d'un aménagement de peine (durée réduite à 3 mois).

<sup>13</sup> rSa socle incluant le forfait logement de 55 €, soit au total 466 €.

<sup>14</sup> Pourcentage hors ACI

<sup>15</sup> Pour le SMIC brut horaire actuel : 9 € /heure

Par dérogation à la règle qui fixe la participation du conseil général à 88 % du montant forfaitaire du rSa socle (cf. supra) et pour ne pas créer de surcoût pour les conseils généraux, plusieurs hypothèses de financement du CUI expérimental peuvent être envisagées.

Je propose de retenir une participation du département à hauteur de 35 % du montant forfaitaire, soit 163 € par mois et 1 960 € pour un contrat d'un an. Cette hypothèse me paraît optimale car elle n'emporte aucune charge supplémentaire pour le département. Le conseil général financerait l'aide à l'employeur (163 €) ainsi que le reliquat du rSa socle représentant 196 € pour une personne isolée, soit un total de 359 € qui resterait inférieur au rSa socle moyen s'élevant à 396 €<sup>16</sup>.

Dans l'hypothèse d'un taux de prise en charge de 95 % du salaire brut et d'une participation du département à 35 % du montant forfaitaire du rSa socle, le coût mensuel d'un contrat de sept heures pour l'Etat au titre de l'aide à l'employeur est de 96 € et de 1150 € annuellement. Si 10 000 de ces contrats étaient conclus, objectif qui pourrait être celui de la phase expérimentale avec plusieurs départements en acceptaient le principe, le coût total annuel serait de 12M€. Pour la conclusion de 150 000 contrats, à terme, l'Etat devrait affecter 180M€ de crédits pour financer l'aide à l'employeur.

A cette contribution pour financer l'aide à l'employeur, il convient d'ajouter le versement du rSa activité, qui s'élève pour un CUI de sept heures à 133 € soit 1596 € pour un contrat d'un an. Pour 10 000 de ces contrats, l'Etat verserait donc à ce titre 16M€ et, à terme, pour 150 000 contrats, 239,4M€.

**Pour 10 000 contrats**, on peut donc retenir un **coût pour l'Etat, d'environ 28M€** en comptabilisant l'aide à l'employeur+ le rSa activité versé.

Les crédits nécessaires au financement de ce CUI de sept heures hebdomadaires; aide de l'Etat à l'employeur et rSa activité pourraient être prélevés sur le FNSEA, qui dispose des ressources nécessaires au financement du rSa activité, du rSa jeunes et du RSTA (versé dans les DOM) ainsi que l'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE). Cette allocation, selon l'article L. 5133-8 du code du travail « a pour objet de prendre en charge tout ou partie des coûts exposés par l'intéressé lorsqu'il débute ou reprend une activité professionnelle ».

Le FNSEA, excédentaire d'environ un milliard en 2010 et 2011, peut donc, selon moi, être également mobilisé, dans le même objectif d'insertion dans l'emploi, pour le financement du CUI expérimental d'une journée.

### 2.1.3.3. L'intérêt financier pour les bénéficiaires du rSa

Le gain pour un bénéficiaire en CUI d'une journée est, dans toutes les hypothèses d'environ 130 € par rapport à son rSa socle perçu avant CUI, ce qui représente près du tiers du rSa socle net. En complément du bénéfice personnel que la personne retirera de cette activité (contacts extérieurs, reprise de confiance en soi, tremplin pour un autre emploi...), le CUI apporte donc un supplément appréciable de revenu.

Les tableaux qui suivent, permettent de faire apparaître les participations financières du nouveau CUI pour les financeurs, ainsi que les revenus supplémentaires pour les bénéficiaires.

<sup>16</sup> Le rSa socle peut être diminué en cas de ressources telles qu'allocations familiales ou perception d'un petit salaire. Le montant du rSa socle seul est de 411 € pour une personne seule, le montant moyen 384 € pour les femmes seules et 402 € pour les hommes seuls. Moyenne pondérée : 396,56 €.

#### 2.1.3.4. L'intérêt financier pour les conseils généraux

L'insertion d'un bénéficiaire du rSa par un CUI de sept heures hebdomadaires, dans les conditions précitées, procurerait une économie significative pour les départements, à hauteur de 50 €<sup>17</sup> par mois et de près de 600 € par an. Le cofinancement du CUI expérimental compenserait le surcoût lié à l'activation du rSa socle en contrat aidé.

Cet argument, alors que les conseils généraux rencontrent une situation financière de plus en plus tendue, est de nature à encourager leur mobilisation par la prescription d'un CUI d'une journée hebdomadaire. Celle-ci s'intégrera dans la programmation concertée entre l'Etat et chaque département, au sein de la CAOM, qui devra identifier spécifiquement le volume de CAE de sept hebdomadaires et rappeler le schéma de financement partagé de ces contrats. Si la mesure CUI expérimental devait entrer en application en cours d'exercice, il conviendrait que l'ensemble des CAOM déjà conclues soient adaptées en conséquence.

Il pourrait être envisagé que les départements qui s'engageraient dans le CUI d'une journée hebdomadaire puissent être également bénéficiaires d'un financement plus important du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), créé en 2005, pour aider les départements à mener des projets ambitieux en matière d'insertion des allocataires du RMI<sup>18</sup>. Sa part « insertion » est destinée à prendre en compte « le nombre d'allocataires bénéficiant d'un dispositif mis en place pour activer la dépense de RMI et favoriser le retour durable à l'emploi : intéressements, contrats d'avenir, CI-RMA »<sup>19</sup>.

Les tableaux suivants proposent les hypothèses de répartition du financement de l'aide à l'employeur (pour des CUI de 5,7 ou 10 heures) entre les trois financeurs pour un taux de prise en charge de 95 % du SMIC brut, soit le niveau maximal autorisé par la loi pour les employeurs hors ACI.

---

<sup>17</sup> Pour un rSa socle à 411 € pour une personne isolée

<sup>18</sup> Circulaire NOR : IOC/B/10/30141/C du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration sur la répartition du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion pour 2010. 29 novembre 2010.

<sup>19</sup> La Cour des comptes recommande d' « établir un indicateur de résultat pour l'attribution de la troisième part du FMDI » - rapport précité.



**Les revenus des bénéficiaires rSa en CUI une journée**  
**Les coûts pour les employeurs, les conseils généraux et l'Etat (par mois, en € pour 2011)**

Tableau 1 : Les revenus des bénéficiaires s'engageant dans un CUI

	CUI 5H			CUI 7H			CUI 10H		
	Personne isolée	Personne avec 1 enfant	Couple sans enfant	Personne isolée (1)	Personne avec 1 enfant	Couple sans enfant	Personne isolée	Personne avec 1 enfant	Couple sans enfant
rSa socle avant emploi	410,95	598,60	588,41	410,95	598,60	588,41	410,95	598,60	588,41
Salaire net	152,9	152,9	152,9	214,1	214,1	214,1	305,9	305,9	305,9
Montant rSa perçu (1)	352,85 dont -S: 258,85 -A : 94,80	540,50 dont -S : 445,70 - A : 94,80	530,31 dont -S: 435,51 -A : 94,80	329,59 dont -S : 196,85 -A : 132,74	517,24 dont -S : 384,50 -A : 132,74	507,05 dont -S : 374,31 -A : 132,74	294,71 dont -S : 105,5 -A : 189,66	482,36 dont -S : 292,70 -A : 189,66	472,17 dont -S : 282,51 -A : 189,66
Total Revenus (rSa + salaire)	505,75	693,40	683,21	543,69	731,34	721,15	600,61	788,26	778,07
Gain pour bénéficiaire rSa	94,80	94,80	94,80	132,74	132,74	132,74	189,66	189,66	189,66

Source : DGEFP CNAF

Note de lecture

(1) Un bénéficiaire isolé **sans emploi** est éligible à un rSa socle de 410,95 euros. S'il s'engage dans un CUI de 7h par semaine, il perçoit un salaire mensuel net de 214,10 euros. Il va le cumuler avec le rSa d'un montant de 329,59 euros (montant forfaitaire - 38 % revenus du travail) et disposera d'un revenu mensuel de : **543,69 euros** (214,10, salaire +329,59 euros, rSa).

Les revenus du travail étant inférieurs au montant forfaitaire, le bénéficiaire touche du rSa socle (S) +activité(A).

Tableau 2 : Le coût d'un CUI pour un employeur

	CUI 5H	CUI 7H	CUI 10H
<b>Salaire brut en euros</b> (smic 1365 brut)	<b>195</b>	<b>273</b>	<b>390</b>
<b>Coût salarial employeur</b> <b>après exonérations Etat</b>	<b>225,2</b>	<b>315,3</b>	<b>450,4</b>
<b>Aide mensuelle à</b> <b>l'employeur (95 % salaire</b> <b>smic brut)</b>	<b>185,3</b>	<b>259,4</b>	<b>370,5</b>
<b>Part à la charge de</b> <b>l'employeur</b>	<b>40</b>	<b>56</b>	<b>79,9</b>

Source : DGEFP CNAF

Note de lecture :

Pour un CUI dans le secteur non marchand, l'aide versée à l'employeur s'élève à 95 % du salaire versé sur la base du Smic brut maximum. Pour un CUI de 7H, l'aide s'établit à 259,4 euros (95 % x 273 euros).

Le coût salarial mensuel à la charge de l'employeur, sur la base d'un salaire au Smic pour un CUI de 7H par semaine est de 315,3 euros après exonération.

Il reste à la charge de l'employeur après exonération des charges et déduction de l'aide versée, un montant de 56 euros.

Tableau 3 : Le coût pour l'Etat et les conseils généraux pour un CUI de 5 à 10H

		Contribution du CG à 88 %			Contribution du CG à 35 %		
	Aide employeur	Aide CG	Aide Etat	surcoût CG	Aide CG	Aide Etat	surcoût CG
<b>CUI 5H</b>	185,3(2)	185,3	0	<b>32,4</b>	163,5	21,8	<b>10,6</b>
<b>CUI 7H</b>	259,4	259,4	0	<b>45,3</b>	163,5	95,9	<b>-50,60</b>
<b>CUI 10H</b>	370,5	370,5	0	<b>64,6</b>	163,5	207,1	<b>-142,40</b>

Source : DGEFP CNAF

## (2) Voir tableau 2

Note de lecture :

La contribution mensuelle du conseil général s'établit actuellement à 88 % du montant forfaitaire brut soit 410,95 euros pour un CUI de plus de 20 heures hebdomadaires dans la limite de l'aide versée à l'employeur.

Si la contribution du conseil général reste à 88 % du montant forfaitaire du rSa, le conseil général paie plus cher pour un bénéficiaire en CUI de 7H qu'un bénéficiaire sans activité.

En effet, il verse l'aide à l'employeur de 185,3 euros + le rSa socle différentiel que perçoit le bénéficiaire soit 196,85 pour une personne isolée (voir tableau 1) ce qui fait un total de 443,35 euros, montant supérieur au rSa socle pour un bénéficiaire sans activité (410,95 euros).

Si la participation du conseil général se situe à 35 % du montant forfaitaire, soit 163,5 €, à laquelle s'ajoute le rSa socle différentiel (196,85 € pour une personne isolée), soit au total 360,35 €, le conseil général n'est pas en surcoût pour un CUI de 7 heures mais fait une économie de 50 €.

## **2.2. L'ouverture des droits : déclaration trimestrielle, mensualisation ou annualisation ?**

### **2.2.1. La situation actuelle**

Aux termes de l'article R.262-7 et de l'article D. 262-34 du CASF, les ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation sont égales à la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours des trois derniers mois. Le montant mensuel de l'allocation est calculé selon les informations envoyées à la CAF par le bénéficiaire, tous les trois mois, dans une déclaration trimestrielle de ressources (DTR).

Selon une enquête de la CNAF réalisée début 2011 auprès de 13 738 allocataires percevant un minimum social, « 84 % estiment que la fréquence trimestrielle de renvoi de la déclaration des ressources leur convient. Seuls 6 % estiment qu'elle n'est pas assez fréquente, 9 % qu'elle est trop fréquente »<sup>20</sup>.

### **2.2.2. Les avantages et inconvénients de la déclaration trimestrielle de ressources**

Toutefois ce mode de calcul peut, dans certaines circonstances, être en décalage avec la situation réelle de l'allocataire si celle-ci s'est modifiée au cours du trimestre et provoquer le versement de sommes indues. La mensualisation du calcul de l'allocation, sur la base du revenu du mois précédent, est demandée par certains usagers et les associations les représentant afin de rendre le rSa plus réactif à l'évolution des situations des intéressés.

Cependant passer à une déclaration de ressources mensuelle peut engendrer d'autres inconvénients :

- pour les bénéficiaires, et plus particulièrement ceux qui sont les plus désinsérés, une déclaration mensuelle peut constituer une contrainte lourde à gérer. La DTR évite aux intéressés d'avoir à remplir mensuellement un document qui est souvent strictement identique aux précédents quand la situation de l'administré ne change pas (environ 2/3 des situations). Toutefois il faut noter que la mesure n°3 du plan de simplification a déjà permis de simplifier cette déclaration<sup>21</sup>.
- si la situation de l'intéressé s'est récemment dégradée, la mensualisation sera pénalisante car elle reflétera cette évolution négative. En effet, la trimestrialisation permet de lisser les à-coups liés à l'augmentation de l'activité ce qui est plus incitatif à l'augmentation de la quotité de travail.
- la mensualisation ne règle pas complètement la question des indus, comme une expérience de mensualisation menée par la CAF de Rennes l'a montré : un nombre non négligeable d'allocataires ont été touchés par un indu (15,59 %), dont la moitié (54 %) « causés par une erreur ou un retard dans la déclaration de l'allocataire ». Or la crainte de devoir reverser des sommes perçues à tort est très présente parmi les allocataires<sup>22</sup> ainsi que le souligne le Comité national d'évaluation du rSa.

<sup>20</sup> Note CNAF sur la mensualisation : trimestrialisation de la déclaration de ressources, voir en annexe 3

<sup>21</sup> Les mesures 1 et 2 du plan de simplification s'inscrivent aussi dans le même souci de faciliter les demandes des bénéficiaires par une démarche d'information ciblée (mesure n°1) et d'améliorer la formulation et la compréhension des notices, formulaires et courriers (mesure n°2).

<sup>22</sup> « Résultats de l'enquête qualitative auprès de bénéficiaires du rSa dans cinq départements » - CREDOC, cité dans le rapport intermédiaire 2010 du Comité d'évaluation du rSa.

M. le sénateur DOLIGE souligne également dans un récent rapport<sup>23</sup> que le maintien du système déclaratif trimestriel induit de nombreux indus qu'il est souvent difficile de récupérer et qui pénalisent les allocataires de bonne foi. Sa proposition est donc « la mensualisation des déclarations ou le maintien de la déclaration trimestrielle avec instauration d'un mécanisme de compensation pour supprimer les indus ».

Enfin, pour les organismes gestionnaires, CAF et CMSA, le traitement des déclarations est multiplié par trois dès lors que ces documents deviennent mensuels. Un surcoût de gestion, à évaluer selon les dispositions prises, est donc inévitable pour les réseaux CNAF/CCMSA.

### **2.2.3. Une mensualisation limitée aux situations qui se modifient**

En fonction de ces différents éléments et dans un souci de pragmatisme, j'opte pour une solution consistant à ne « mensualiser » que les personnes dont les revenus changent, par exemple en cas de modification du salaire ou du montant des allocations familiales perçues en cas de départ d'un enfant à charge. Ces changements n'affectent qu'environ un tiers des bénéficiaires chaque mois selon la CNAF.

Deux options sont alors envisageables dont il conviendra de retenir la plus efficiente :

- le bénéficiaire du rSa signale son changement de situation par une « déclaration exceptionnelle » sans attendre la déclaration trimestrielle. La CNAF ou la MSA prend en compte sa situation pour le versement du mois suivant. Tant que la situation reste inchangée, le bénéficiaire du rSa remplit la DTR. Cette option permet de réagir rapidement au changement de situation en limitant les risques de fraude mais elle fait peser sur l'intéressé et les organismes payeurs des tâches administratives supplémentaires certains mois ;
- le bénéficiaire du rSa présente sa situation sous forme de déclaration trimestrielle à son entrée dans le dispositif puis il n'effectue de nouvelle déclaration de ressources qu'à l'occasion d'un changement de situation. Cette option repose sur la présomption que sa situation est inchangée tant qu'aucun changement de situation n'est signalé. Dans le cas contraire, une modification du rSa intervient le mois suivant le signalement de la nouvelle situation. Cette formule est plus légère en gestion tant pour l'intéressé que pour les CAF ou les MSA. Elle peut cependant engendrer de nombreux indus en cas de contrôle si l'intéressé ne fait pas état en temps utile du changement intervenu.

**Recommandation n °2 : Permettre aux intéressés de rectifier leur DTR par une déclaration complémentaire pour les bénéficiaires du rSa dont la situation se modifie au cours du trimestre.**

### **2.2.4. L'annualisation pour les rSa activité escomptés inférieurs à 50 € par mois**

Parmi les causes du non recours au rSa activité en cas de reprise d'emploi figure la lourdeur des procédures nécessaire pour recevoir un rSa activité de faible montant. La DTR peut être dissuasive au regard du gain espéré. Je propose donc que la déclaration soit annualisée quand, et tant que, le rSa activité espéré est inférieur à 50 € par mois.

La variabilité des situations des bénéficiaires peut engendrer des difficultés dans la mise en œuvre de cette mesure. Je propose que toute modification soit signalée en cours d'année dans le cadre du régime de déclaration mensuelle précisée dans la recommandation n°1. Les modalités concrètes de cette gestion annualisée restent à préciser par la CNAF et la CCMSA.

**Recommandation n °3 : Permettre aux intéressés de déclarer annuellement leurs ressources lorsque le rSa activité escompté est inférieur à 50 € par mois.**

<sup>23</sup> Mission parlementaire du sénateur Eric DOLIGE, « Les normes applicables aux collectivités territoriales » mai 2011

### 2.3. *La fusion rSa activité-PPE : un objectif souhaitable à terme*

#### 2.3.1. *La PPE, une allocation peu lisible*

La prime pour l'emploi (PPE) a été créée en 2001<sup>24</sup>, puis a été augmentée substantiellement en 2005 et 2007 (hausse de 50 % du montant maximal). Cette aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité est à la fois un complément de ressources pour les bas revenus des personnes qui travaillent et une incitation à la reprise ou à la poursuite d'une activité professionnelle.

Il s'agit dans les faits soit d'un crédit d'impôt, soit d'un impôt négatif. L'article. 200 sexies. du code général des impôts est ainsi rédigé : « Afin d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité, il est institué un droit à récupération fiscale, dénommé prime pour l'emploi, au profit des personnes physiques fiscalement domiciliées en France ... ». Son mode de versement est complexe<sup>25</sup> et rend l'avantage financier peu lisible.

En 2010 près de 9 millions de personnes ont reçu la PPE : environ un foyer fiscal sur quatre. Le coût de la mesure pour l'Etat a presque doublé entre 2001 et 2009, passant de 2,5 à plus de 4 Mds €.<sup>26</sup>

Son mode de calcul est complexe<sup>27</sup> et dépend de multiples facteurs (situation du conjoint<sup>28</sup>, nature des revenus, temps de travail). Le montant de cette prime est croissant pour un revenu compris entre 0,3 et 1 SMIC, puis décroissant jusqu'à 1,4 SMIC.

Selon la Cour des comptes<sup>29</sup>, le double objectif de la PPE n'a pas été atteint :

- son montant reste insuffisant et n'a pas de véritable effet incitatif au retour à l'emploi. « *Ces études montrent des situations de gains assez faibles à l'occasion d'un retour à l'emploi, en particulier pour une reprise d'activité à mi-temps*»,
- la PPE ne bénéficie pas à une partie significative de ceux qui devraient être incités à accepter une activité précaire ou à temps partiel alors qu'elle bénéficie à des foyers au revenu important en raison de l'appréciation des ressources sur une base individuelle: « *On estime que sont ainsi exclus de la PPE, 2,8 millions de personnes occupant des emplois précaires ou à petit temps partiel. A l'inverse, la PPE peut être versée à des ménages situés dans la moitié supérieure de la distribution des revenus : près de 4,5 % des foyers fiscaux appartenant aux 8e et 9e déciles de revenus (foyers déclarant en 2007 plus de 20 758 € par unité de consommation soit 43 592 € pour une famille avec 2 enfants) bénéficient de la PPE*».

<sup>24</sup> Loi n°2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi.

<sup>25</sup> Concrètement, pour les personnes imposables, la prime pour l'emploi vient automatiquement en déduction de l'impôt sur le revenu. Si le montant de l'impôt sur le revenu est inférieur à celui de la prime, la différence est versée au plus tard le 15 septembre n+1 par chèque du Trésor public, si la somme due est au moins égale à 8 €. Si le bénéficiaire de la prime n'est pas imposable, l'intégralité de la prime est versée par chèque du Trésor public au plus tard le 15 septembre n+1. La prime pour l'emploi n'est pas versée si son montant est inférieur à 30 €.

<sup>26</sup> Rapport public annuel 2011 de la Cour des Comptes.

<sup>27</sup> Rapport de l'Inspection générale des finances n°2006-M-078-03 sur la gestion de la prime pour l'emploi - janvier 2007: « il est important de noter que...par rapport aux dispositifs étrangers, la complexité de la formule de calcul française introduit plus de risque d'erreurs que de fraudes » tant « il est en effet difficile pour un contribuable d'optimiser le montant de sa PPE, sauf dans les cas simples ».

<sup>28</sup> La PPE versée au foyer fiscal en année n est égale à la somme des primes calculée pour chacun de ses membres au cours de l'année n-1.

<sup>29</sup> Rapport précité.

La PPE apparaît donc comme une prestation peu lisible, peu efficace<sup>30</sup>, ce qui légitime pleinement d'envisager sa fusion avec le rSa, même si cela pose des difficultés.

### 2.3.2. La fusion entre les deux allocations

La PPE et le rSa activité visent des objectifs similaires, mais les modes de calcul et les conditions d'éligibilité de ces deux allocations restent très différentes. Le droit à la PPE est ouvert si le revenu fiscal du foyer fiscal de l'année n-2 ne dépasse pas un certain montant (soit 16 251 € pour une personne seule en 2011), sur la base d'une seule déclaration annuelle. La PPE est calculée sur les revenus d'activité de chaque membre du foyer fiscal.

Le rSa s'articule avec la PPE jusqu'à 1,04 SMIC pour un célibataire et 1,8 SMIC pour un couple, le rSa de l'année n s'impute sur la PPE versée l'année n+1. Sur ces tranches de revenus, c'est le système le plus favorable des deux qui est retenu et donc le montant maximal qui sera versé, le rSa fonctionnant comme un acompte non remboursable. La PPE peut donc dans certains cas être versée à des foyers ayant perçu du rSa activité. Ainsi en 2010, près de 210 000 foyers ont bénéficié d'un reliquat de PPE alors qu'ils avaient perçus du rSa activité en 2009<sup>31</sup>. En 2011 la CNAF estime qu'il devrait y avoir de l'ordre de 150 000 foyers à bénéficier d'un reliquat de PPE.

Il avait été envisagé de supprimer la PPE au moment de la création du rSa; cette option n'avait finalement pas été retenue essentiellement en raison du nombre de perdants potentiels parmi les bénéficiaires de la PPE (voir en annexe 4 les différentes configurations possibles entre les bénéficiaires du rSa et de la PPE).

Toutefois il convient désormais de tirer les conséquences des critiques émises à l'encontre du maintien du statu quo et de rechercher la solution optimale afin que l'intégration de la PPE dans le rSa présente les avantages recherchés:

- créer une véritable incitation à l'emploi en améliorant la réactivité de l'aide et donc sa lisibilité et son efficacité.
- recentrer les moyens budgétaires sur les ménages les plus modestes.

Je propose donc d'envisager à nouveau cette fusion en articulant mieux ces deux dispositifs.

- **en recentrant la PPE sur les foyers disposant de revenus d'activité modestes éligibles au rSa activité, ce qui suppose de relever le seuil de non versement de la PPE, actuellement fixé à 30 € par an,**
- **en instaurant un barème unique pour les bénéficiaires du rSa activité et de la PPE : il n'y aurait plus de PPE résiduelle pour les bénéficiaires du rSa activité.**

Une partie des économies pourrait être recyclée dans l'amélioration des incitations à la reprise d'un emploi : la pente du rSa activité, actuellement fixée à 62 %, pourrait être relevée pour compenser les pertes de PPE.

L'étude de la fusion des deux dispositifs est en cours sur la base de différentes simulations. Elle supposera des modifications législatives.

**Recommandation n °4: Relancer l'étude des modalités de fusion entre le rSa et la PPE au cours de la prochaine législature.**

<sup>30</sup> Ce que souligne encore l'IGF dans le très récent « rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales »- IGF, 29 août 2011, qui pointe des « mécanismes devenus redondants » et la « complexité » qu'entraîne pour le bénéficiaire la superposition des deux dispositifs.

<sup>31</sup> L'année 2010 est cependant particulière car le rSa activité de 2009 n'a été versé qu'à partir de juin 2009.

#### 2.4. *Peut-on aller vers une fusion rSa-ASS ?*

L'allocation spécifique de solidarité (ASS) a été instituée par l'ordonnance n°84-106 du 16 février 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi. Elle a été conçue comme le second palier du régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi par une allocation de l'Etat prenant le relais de l'assurance chômage. L'ASS est accordée aux demandeurs d'emploi ayant eu une activité professionnelle antérieure dont les droits à l'assurance chômage arrivent à terme, en leur garantissant des ressources minimales.

L'évolution des paramètres de l'ASS a abouti, au cours des vingt dernières années, à son rapprochement avec le RMI/rSa. Ainsi son montant, 460 € en moyenne par mois en 2010, équivaut à celui du RMI pour une personne seule (et du rSa aujourd'hui), tandis que des dispositifs tels que la prime exceptionnelle de fin d'année sont communs aux deux revenus.

Le livre vert sur le rSa, publié dès avant la loi, avait estimé que l'assimilation de l'ASS au rSa, si elle ne pouvait se faire dès l'adoption de la loi du fait de sa complexité, devait faire l'objet d'une analyse ultérieure. Conformément à l'objectif de simplification des minima sociaux visé par la création du rSa, l'articulation de l'ASS et du rSa constitue en effet un enjeu majeur de lisibilité.

Toutefois des différences subsistent entre les deux minima sociaux :

- la condition d'activité préalable constitue une des différences fondamentales entre les deux dispositifs. Trois conditions cumulatives d'ouverture des droits sont propres à l'ASS : la privation involontaire d'emploi, l'épuisement des droits à l'allocation de chômage et la justification de cinq ans d'activité salariée préalable dans les dix années précédant la fin du contrat de travail ayant permis l'ouverture des droits à l'allocation de chômage ;
- l'approche est « familialisée »<sup>32</sup> pour le rSa alors que l'ASS est un régime hybride : elle prend en compte les ressources du conjoint mais ne tient pas compte de la composition du foyer<sup>33</sup> ;
- l'ASS ouvre droit à pension de retraite, ce qui n'est pas le cas du rSa. En application de l'article R. 351-12,4° du code de la sécurité sociale, les trimestres au cours desquels est perçue l'ASS donnent lieu à validation au titre de la retraite de base et des retraites complémentaires<sup>34</sup> ;
- le caractère subsidiaire du rSa (socle) est une condition supplémentaire. Les membres du foyer doivent faire valoir leurs droits aux prestations sociales, légales, réglementaires et conventionnelles ainsi qu'aux créances alimentaires (article L.262-10 du CASF). La subsidiarité est en effet un principe de l'aide sociale, que l'on ne retrouve pas dans le cas de l'indemnisation du chômage (et donc de l'ASS) ;
- les modalités de gestion sont spécifiques à chaque dispositif. Pôle emploi est l'opérateur unique pour la gestion de l'ASS., les présidents de conseils généraux sont responsables du rSa mais l'organisation de ce dispositif impliquent le partenariat de nombreux acteurs ;
- enfin les flux financiers sont gérés par des fonds différents. La gestion de l'ASS est confiée à l'union interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), organisme paritaire en charge de l'assurance chômage, qui facture des frais de gestion à l'Etat. La prestation est financée par le fonds de solidarité (FNS), établissement public administratif chargé de réunir les moyens de financement des allocations qui relève du régime de solidarité de l'Etat (ASS, allocation équivalent retraite...). Le fonds national des solidarités actives (FNSA) est administré par un conseil de gestion, assisté d'un secrétariat

<sup>32</sup> Le rSa est un droit pour un foyer et est éventuellement majoré en fonction de sa composition. Le cas échéant, il impose des devoirs à l'ensemble des membres du foyer. C'est donc l'ensemble des ressources du foyer qui sont prises en considération dans le calcul de la prestation.

<sup>33</sup> L'ASS est un droit individuel, ce qui rapproche son régime de celui de l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Néanmoins ce sont les ressources du couple qui sont prises en considération. En revanche, la notion de foyer est absente car les enfants à charge ne sont pas pris en compte dans le cas de l'ASS, au contraire du rSa.

<sup>34</sup> Pour les seuls régimes de base, la prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse s'élève à environ 866,2 M€ pour 2008.

placé sous l'autorité du ministre chargé de l'action sociale. Sa gestion est assurée par la Caisse des dépôts et des consignations.

La loi du 1er décembre 2008 avait prévu, dans son article 6, que « dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux conditions d'intégration de l'allocation de solidarité spécifique au revenu de solidarité active ».

L'élaboration de ce rapport a incombé à la fois au ministère chargé de l'emploi (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle-DGEFP) et au ministère chargé de la solidarité (direction générale de la cohésion sociale -DGCS). Toutefois ce rapport n'a pu être finalisé et étayé par un chiffrage précis des conséquences des différents scénarii d'intégration. En conséquence, il n'a pas été déposé, ce qui tout à fait regrettable !

Deux possibilités sont envisageables en cas de fusion des deux allocations:

- Hypothèse 1: le rSa remplacerait l'ASS pour les seuls nouveaux entrants au rSa, ce qui permettrait une entrée progressive dans le nouveau régime, (mesure pouvant être mise en œuvre au début de la nouvelle législature),
- Hypothèse 2 : pour tous les bénéficiaires de l'ASS passant sous le régime du rSa, il y aurait maintien de leur allocation au même niveau, par l'introduction d'un nouveau régime dérogatoire au rSa, par exemple pour tenir compte de la majoration pour enfant à charge, à l'instar du rSa majoré (issu de la fusion RMI-Allocation de Parent Isolé) et du rSa jeunes, à titre provisoire. Les 322 600 bénéficiaires de l'ASS (chiffres 2010) basculant ainsi dans le rSa socle relèveraient des départements, ce qui nécessiterait une nouvelle compensation financière aux départements au titre de l'allocation, voire pour la prise en charge de leur insertion.

Compte tenu du nombre important de personnes concernées, de l'implication des partenaires sociaux en ce domaine, des équilibres à trouver avec les collectivités territoriales, la fusion des deux allocations s'avère complexe et nécessite une large concertation. Je souhaite que cette question soit présentée sous tous ces aspects dans le rapport à soumettre au Parlement en fin d'année 2011, afin de se conformer à la loi et de tracer les perspectives de réforme pour la prochaine législature.

**Recommandation n° 5 : Déposer devant le Parlement avant la fin de l'année 2011 le rapport prévu par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 relatif aux conditions d'intégration de l'ASS dans le rSa.**

## ***2.5. Les plateformes uniques pour l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires du rSa***

La loi rSa introduit deux modifications substantielles par rapport au RMI en ce qui concerne le parcours du bénéficiaire:

- le président du Conseil général est chargé de l'orientation des bénéficiaires du rSa socle et dont les revenus d'activité sont inférieurs à 500 €. Cette orientation doit être prioritairement effectuée vers Pôle Emploi (art L 262-29 CASF),
- « le bénéficiaire du rSa a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique » (art L262-27 CASF).



Le conseil général fixe dans une convention d'orientation (cf. infra) les modalités de l'orientation des bénéficiaires. Le président de conseil général oriente le bénéficiaire du rSa de façon prioritaire vers Pôle Emploi ou « lorsqu'il apparaît que des difficultés<sup>35</sup> ...font temporairement obstacles à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'action sociale » (art L 262-29 CASF). C'est l'organisme vers lequel le bénéficiaire du rSa est orienté qui désigne le référent unique qui doit accompagner le bénéficiaire du rSa au plan social et/ou professionnel (art L. 261-30 et L.262-27 CASF).

Une enquête réalisée au début de la mise en œuvre du dispositif, en août 2009 auprès des départements<sup>36</sup> montre que dans la moitié des cas les services des départements prenaient en charge la préparation de la décision d'orientation. Mais dans 20 cas, les départements confiaient l'orientation à Pôle emploi, aux organismes payeurs (CNAF/CCMSA), à une équipe pluridisciplinaire, voire aux CCAS/CIAS engagés dans l'instruction des demandes. Une nouvelle enquête en cours<sup>37</sup> montre une évolution : dans 14 % des départements l'orientation fait l'objet d'une analyse partagée entre les professionnels du social (conseil général essentiellement, mais aussi des CCAS/CIAS) et de Pôle emploi.

L'accompagnement « emploi » est généralement confié à Pôle emploi, ainsi que le prévoit la loi, et l'accompagnement « social » est pris en charge partout par les services du département. Ceux-ci font souvent appel à des partenaires locaux : des CCAS/CIAS (65 départements), les organismes payeurs pour le suivi de certains publics tels les ex bénéficiaires de l'API par la CAF ou les exploitants agricoles par la MSA, (65 départements) et d'autres organismes (35 départements)<sup>38</sup>.

A titre d'exemple d'un partenariat fructueux, il faut citer la convention de partenariat signée entre le conseil général de Meurthe et Moselle, la chambre d'agriculture et la MSA le 30 juin 2011 afin d'accompagner les agriculteurs du département allocataires du rSa. L'objectif est de faciliter la sortie du rSa soit en réorientant l'activité économique de leur exploitation, soit en s'engageant dans un nouveau projet professionnel. Selon le département « *ce travail est le fruit de l'action mise en œuvre par le conseil général depuis la création du rSa, notamment via les journées d'accueil et d'orientation...Rassemblant en une même unité de lieu et de temps l'ensemble des partenaires, ces journées ont progressivement permis de mieux répondre aux demandes de personnes et d'adapter les politiques publiques* »<sup>39</sup>.

Cet exemple montre la pertinence de la mesure 4 du plan de simplification qui a encouragé la création de « plate-forme unique ou de journées communes à tous les partenaires pour l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires » dans l'objectif de faciliter l'accès et l'entrée dans le dispositif rSa, de renforcer l'information sur les droits et le fonctionnement du dispositif, d'optimiser les complémentarités et ainsi d'engager très vite le processus d'orientation.

Début 2010, seuls 40 départements avaient mis en place de telles plateformes, selon une mission confiée à l'Ansa pour réaliser un guide de référence et de bonnes pratiques<sup>40</sup> dans le cadre de la mesure n°4 du plan de simplification du rSa. Celui-ci est désormais mis à disposition des départements qui veulent s'engager dans ces projets. Une journée nationale a également été réalisée sur ce thème le 17 mai 2011.

<sup>35</sup> La loi cite « notamment » les difficultés de logement et de santé

<sup>36</sup> Enquête flash rSa sur la mise en œuvre de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le rSa et réformant les politiques d'insertion-DRESS. Lors de cette enquête, déjà ancienne, certains départements n'avaient pas encore stabilisé leur dispositif.

<sup>37</sup> Enquête DRESS-ADF menée auprès des conseils généraux sur les modes d'organisation adoptés pour la mise en place du rSa, à paraître.

<sup>38</sup> Enquête précitée.

<sup>39</sup> Cité in Actualités sociales hebdomadaires web du 5 juillet 2011.

<sup>40</sup> « Faciliter les démarches et l'accès aux droits des bénéficiaires du rSa: analyse de pratiques et recommandations pour la mise en œuvre de plateformes rSa »- Ansa mai 2011.

**Recommandation n °6: Inciter les départements et leurs partenaires à mettre en place des plateformes ou des journées destinées à l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires du rSa.**

**2.6. Les échanges d'information entre les conseils généraux, les CAF, les MSA et Pôle Emploi**

Le pilotage du rSa relève de la responsabilité des conseils généraux, ce qui exige de maîtriser un ensemble de données possédées par les CAF/CMSA et Pôle emploi. Or, ainsi que le résume bien l'observatoire de l'action sociale (ODAS), de ce point de vue, la situation actuelle n'était pas satisfaisante *« un an après la généralisation du rSa, le pilotage du dispositif par les départements est rendu aléatoire en raison de la défaillance des systèmes d'information et des problèmes d'interface informatique. Les départements se trouvent dans la difficulté de suivre la montée en charge du dispositif, non seulement pour ce qui concerne les flux des entrées et sorties, mais également pour ce qui concerne les flux internes, entre le rSa socle et le rSa activité. Ce problème critique de régulation de la prestation engendre une illisibilité en cascade sur l'ensemble du processus rSa (orientation, accompagnement etc.) »*.<sup>41</sup>

L'association des départements de France (ADF) avait alerté le ministre en charge du rSa le 7 octobre 2010 sur les difficultés rencontrées : *« les échanges de données entre les différents partenaires, en l'état actuel des choses, rend impossible le pilotage du dispositif. Les conseils généraux ne disposent pas de la visibilité nécessaire pour évaluer la pertinence des mesures qu'ils conduisent sur leur territoire. Pire encore, la mauvaise qualité des données qu'ils reçoivent de leurs partenaires ne leur permet pas encore d'orienter avec certitude les publics et risque, à terme, de peser des difficultés d'ordre légal vis-à-vis des payeurs départementaux »*.

C'est pour remédier à cette situation que la mesure n°7 du plan de simplification a prévu la mise en place d'un groupe de travail avec l'ADF et les principaux acteurs du dispositif, chargé d'examiner tous les types d'évolutions informatiques nécessaires pour faciliter le pilotage du dispositif rSa à la fois sur le plan stratégique, opérationnel et financier.

Le comité de pilotage des échanges d'informations (CPEI) a été officiellement mis en place le 6 janvier 2010 et réunit 10 départements, la DGCS, Pôle emploi, la CNAF, la CCMSA, l'ADF, l'UNCCAS. Il s'est constitué en six groupes techniques (cf. annexe 6). Ses travaux ont permis d'apporter les correctifs nécessaires et de programmer les prochaines évolutions. C'est dans ce cadre que sera suivie la mise en œuvre des traitements de données prévus par le projet de décret en Conseil d'Etat, avec avis de la CNIL en cours et dont l'entrée en vigueur est envisagée au cours du dernier trimestre 2011 au plus tard. Les principales dispositions de ce texte sont les suivantes :

- modifications au traitement de données dans « @rSa » il s'agit d'autoriser les organismes instructeurs du rSa à recueillir, à l'occasion de la saisie des données relatives à la demande de rSa dans @rSa, les données nécessaires à l'instruction des demandes de couverture maladie universelle complémentaire, afin de limiter les cas de non recours à cette prestation,
- sur les « listes transmises aux PCG », l'ajout de l'adresse des bénéficiaires permettra aux départements d'analyser les données recueillies; les agents de Pôle emploi seront destinataires des données du traitement pour permettre des échanges au niveau local avec les agents du département,
- enfin, les données de Pôle emploi relatives aux mesures d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du rSa seront transmises aux présidents de conseils généraux. Ceux-ci pourront, d'une part, disposer des informations sur le bénéficiaire inscrit comme demandeur d'emploi (historique du demandeur d'emploi, formations ...), facilitant ainsi la décision d'orientation et, d'autre part, suivre l'accompagnement réalisé par Pôle emploi quand le bénéficiaire du rSa aura été orienté vers cet opérateur. Pour Pôle emploi,

<sup>41</sup> Contribution de l'ODAS à la réflexion engagée par les pouvoirs publics sur la simplification du rSa – 24 juin 2010.

dans le cas où celui-ci est désigné comme accompagnateur du bénéficiaire du rSa ou inscrit comme demandeur d'emploi, la récupération des décisions d'orientation du président du conseil général permettra de coordonner les parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa.

En juin 2011 les travaux du CPEI ont permis l'ouverture d'un extranet entre les conseils généraux, les CAF/CMSA, Pôle emploi, le ministère des solidarités et de la cohésion sociale pour permettre à chacun de bien comprendre les échanges informatiques entre les CAF, les CMSA, PE et les conseils généraux sur les principaux flux de données ainsi que l'application de la réglementation (cf. annexe 7).

Par ailleurs, des contacts sont en cours avec l'UNCCAS pour stabiliser les besoins des CCAS/CIAS dans le cadre de ces échanges.

Une amélioration des échanges d'information est donc attendue sur le court terme pour améliorer le suivi des parcours des bénéficiaires du rSa et mieux évaluer l'efficacité de la politique d'insertion. Ce point faible du dispositif est à nouveau souligné par la Cour des comptes qui constate dans son rapport précité de juillet 2011 que, depuis son rapport public de 2001 (sur le RMI), « *l'évaluation des politiques d'insertion n'a pas connu de progrès notable* ».

Je propose qu'un pilotage partagé perdure sur toutes les questions liées aux flux d'information informatisés afin de les simplifier, les ajuster et les faire évoluer aux nouveaux besoins.

**Recommandation n °7 : Conclure les travaux du groupe de travail, avec l'ADF et les principaux acteurs du dispositif, chargé d'examiner les évolutions informatiques nécessaires, notamment concernant le suivi des parcours des bénéficiaires du rSa, de manière à les engager dès la fin 2011 et conserver un pilotage partagé.**

### 3. UN PLAN DE RELANCE DE L'INSERTION

#### 3.1. *L'incitation à la reprise d'emploi*

##### 3.1.1. **La modification du calcul de l'allocation logement pour les bénéficiaires du rSa reprenant une activité**

###### 3.1.1.1. Le calcul de l'allocation logement

Le calcul des aides au logement est effectué en fonction des ressources de nature imposable, perçues durant l'avant-dernière année précédant l'exercice de paiement : les droits dus au titre de l'exercice de paiement 2011 sont ainsi calculés en fonction du montant du revenu net de l'année 2009. L'allocation logement peut donc parfois être en décalage avec la situation réelle. Pour les bénéficiaires du rSa socle, un mode de calcul spécifique. Il leur permet de disposer du taux maximum d'allocation logement suite à un mécanisme de « neutralisation des ressources de l'année N-2 »<sup>42</sup>.

Mais lors d'une reprise d'emploi qui s'accompagne de la sortie du rSa socle, ce mécanisme ne joue plus et l'allocation logement baisse automatiquement ce qui peut s'avérer pénalisant pour des bénéficiaires. Cette règle qui ressort des règles générales régissant les dates d'effet d'ouverture et de fin de droit aux prestations conduit, de fait, à réduire en partie le gain de revenus tiré de l'exercice d'une activité, comparativement à la situation précédente dans le rSa socle.

###### 3.1.1.2. L'application des mesures dites de « neutralisation » des ressources

Suivant les dispositions relatives à l'ensemble des aides au logement inscrites au niveau des codes de sécurité sociale et de la construction et de l'habitation (cf. art. R. 532-7 du CSS, R. 351-14-1 du CCH), une mesure de neutralisation des ressources annuelles est applicable en faveur des bénéficiaires de rSa socle. Ainsi, au mois le mois, des mesures correctives sont appliquées en cas de perception du rSa socle. La neutralisation des ressources permet de ne pas tenir compte de celles-ci<sup>43</sup> pour calculer l'allocation logement. La mesure de neutralisation est ainsi appliquée à compter du mois suivant la perception du rSa socle. Elle demeure applicable jusqu'au mois de fin de perception du rSa socle.

Exemple du mode de calcul actuellement appliqué pour l'allocation logement pour un bénéficiaire reprenant une activité en mai et devenant éligible au rSa activité:

- Droit rSa socle de janvier à juin 2011 y compris les deux mois de cumul intégral entre rSa socle et revenus d'activité (mai+juin) dont il bénéficie<sup>44</sup>.
- Droit rSa activité seul à compter de juillet 2011

➔ Neutralisation des ressources annuelles pour le calcul des aides au logement à compter de février 2011 jusqu'au mois de juillet 2011 inclus  
 ➔ À compter d'août 2011, prise en compte pour le calcul des aides au logement des ressources d'activité et assimilées, plus indemnités de chômage perçues en année de référence N-2

<sup>42</sup> La neutralisation signifie qu'on ne tient pas compte pour le calcul d'une allocation des ressources de la période de référence permettant de calculer cette allocation. En l'occurrence pour le calcul de l'allocation logement on ne tient pas compte des ressources n-2.

<sup>43</sup> La mesure de neutralisation porte sur les revenus d'activité, y compris rémunération de stage, l'ensemble des indemnités journalières de sécurité sociale, les indemnités de chômage.

<sup>44</sup> Le cumul de rSa peut aller jusqu'à 3 mois lors de la reprise d'une activité.

Ainsi, un couple sans enfant et sans activité perçoit, outre le rSa socle de 588 € une allocation logement de 356 €<sup>45</sup>. En cas de reprise d'un emploi au Smic, ce même couple bénéficiera pendant trois mois du cumul intégral du rSa avec ses revenus d'activité, soit rSa socle et allocation logement au montant maximum.

A l'issue de ces trois mois, le calcul des allocations logement sera fonction du niveau des ressources du foyer en N-2. Dans l'exemple, si le couple justifiait d'un salaire au Smic à cette date, il percevra 168 euros d'allocation logement (soit 188 euros de moins par rapport au maximum).

Afin de privilégier des dispositifs d'incitation à la reprise ou à l'augmentation d'activité, j'estime opportun d'amplifier, à titre d'intéressement temporaire, les correctifs existants.

On pourrait ainsi choisir, à compter de la sortie du rSa socle, de maintenir la mesure de neutralisation durant une période de six mois, au lieu d'un seul mois comme actuellement, dès lors que la sortie du rSa socle résulte d'une augmentation des revenus d'activité au sein du foyer. Dans l'exemple exposé supra, la mesure de neutralisation continuerait ainsi à s'appliquer jusqu'au mois de décembre 2011 inclus.

Selon la CNAF<sup>46</sup>, 26 000 foyers seraient concernés chaque année par la sortie du rSa socle suite à une reprise d'activité. Parmi eux, 9 000 foyers sont pénalisés par l'annulation de la mesure de neutralisation des ressources. Le maintien de la mesure de neutralisation des ressources durant cinq mois supplémentaires pour ces foyers en reprise d'emploi se traduirait par un coût d'environ 7 M€.

En outre 34 000 foyers seraient concernés chaque année par la sortie du rSa socle + activité suite à une augmentation des revenus d'activité. Parmi eux, 13 000 foyers sont pénalisés par l'annulation de la mesure de neutralisation des ressources. Le maintien de la mesure de neutralisation des ressources durant cinq mois supplémentaires pour ces foyers en augmentation de quotité de travail se traduirait par un coût de l'ordre de 8 M€.

La CNAF fait toutefois observer la difficulté d'appliquer la mesure dans ce dernier cas car il faudrait alors déterminer les situations dans lesquelles la sortie du rSa socle+activité est bien imputable, et seulement imputable, à une augmentation des revenus d'activité au sein du foyer. Je propose donc de n'appliquer l'extension de la neutralisation qu'en cas de reprise d'emploi (coût évalué à 7 M€).

**Recommandation n °8 : En cas de reprise d'emploi, appliquer la mesure de neutralisation des ressources durant 6 mois après la sortie du rSa socle (1 mois actuellement) de manière à neutraliser la baisse de l'allocation logement versée au bénéficiaire du rSa lors de la reprise d'emploi.**

### **3.1.2. La question des droits connexes locaux**

Les droits dits « connexes » au rSa sont les avantages de toute nature accordés désormais sous condition de ressources et non plus de « statut » d'allocataire de ce minima social. Les critères d'éligibilité ont été revus dans le cadre de la loi sur le rSa par rapport au RMI.

Ces droits connexes prennent des formes différentes : aides monétaires, aides quasi-monétaires (bons d'achat par exemple), aides en nature (colis alimentaires par exemple), aides tarifaires ou droits connexes indirects (exonérations, dégrèvements). Ils peuvent contribuer à rendre moins attractive la reprise d'un emploi si celle-ci leur en fait perdre le bénéfice.

<sup>45</sup> Pour un loyer de 600 euros à Paris

<sup>46</sup> Note CNAF du 8 juin en annexe 8.

Les **droits connexes nationaux**, allocation logement, CMU-C, taxe d'habitation, redevance audiovisuelle, sont désormais octroyés par rapport aux ressources du foyer<sup>47</sup> pour limiter les effets de seuil. Toutefois, ainsi que le note le rapport intermédiaire 2010 du comité d'évaluation du rSa, « ces réformes apparaissent comme partielles »<sup>48</sup> car faisant réapparaître inévitablement un seuil, principalement entre le rSa socle et le rSa activité.

La « prime de Noël » votée chaque année depuis 1998, constitue un droit connexe particulier puisqu'elle est versée par les CAF aux bénéficiaires du rSa, mais également, par Pôle Emploi, aux bénéficiaires de l'ASS et de l'allocation équivalent retraite. Dans ces conditions la question de la suppression de cette prime en tant que droit connexe national au rSa, qui doit être posée, suppose que soit pris en compte aussi les autres bénéficiaires.

Une mission parlementaire a été confiée lors de la généralisation du rSa à Me DESMARESCAUX, sénatrice, sur les nombreux **droits connexes locaux**<sup>49</sup> attribués par les collectivités territoriales, essentiellement les communes mais également les régions ou les départements, et les associations<sup>50</sup>. Ceux-ci représentaient une part non négligeable, évaluée à un cinquième, des ressources des bénéficiaires du RMI<sup>51</sup>. Les préconisations du rapport, notamment la signature d'une « déclaration commune de principe sur les conditions d'attribution des aides facultatives locales à caractère social » par tous les acteurs fixant des axes de progrès, un guide des bonnes pratiques<sup>52</sup> ont été mises en œuvre et ont sans doute permis une prise de conscience salutaire.

L'UNCCAS affirme que les CCAS/CIAS privilégient désormais davantage une logique d'attribution des aides qui prennent en compte les ressources de la personne plutôt que son « statut ». Toutefois selon une enquête sur les aides sociales locales auprès des villes de plus de 20 000 habitants, « il apparaît qu'une minorité de communes ont modifié ou prévu de modifier leur offre d'aides locales du fait de la mise en œuvre du rSa. 30 % l'ont fait en raison de la crise économique, de la montée du chômage ou de l'extension de la pauvreté »<sup>53</sup>.

La question des droits connexes locaux au rSa reste donc partiellement posée et ne peut trouver de réponse que par un travail d'information et de persuasion auprès des collectivités locales qui, en vertu du principe constitutionnel de libre administration, définissent leur politique d'aide sociale.

**Recommandation n°9 : Relancer l'information des élus locaux sur les effets pervers des droits connexes au rSa, en recommandant un cadre d'intervention basé sur les ressources et les charges plutôt que sur le statut.**

### 3.1.3. Les pactes territoriaux pour l'insertion (PTI)

Une des dispositions prévue par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 pour la mise en place des moyens d'insertion et d'accompagnement des bénéficiaires est le pacte territorial pour l'insertion (PTI), élaboré et animé par le conseil général : « Celui-ci définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes » (art 263-1CASF). La loi indique que le PTI peut associer aux départements, notamment, l'Etat, les conseils régionaux, Pôle emploi, ainsi que les maisons de l'emploi et les plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE), les CAF/CMSA, les organismes et associations d'insertion sociale, les collectivités territoriales etc.

<sup>47</sup> Différentes méthodes ont été employées : remplacement de la notion de statut par le niveau de revenu, neutralisation des ressources prises en référence, condition de ressources fixée au seuil du rSa socle

<sup>48</sup> Rapport intermédiaire 2010 du CNE, p 56s. et annexe 6 du rapport.

<sup>49</sup> Le terme « droits » est en partie inapproprié lorsqu'il s'agit d'aides ponctuelles.

<sup>50</sup> « Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du rSa » rapport de Me Sylvie Desmarescaux, mai 2009.

<sup>51</sup> Anne et L'Horty -20012 « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi ». Economie et statistique, n° 357-358.

<sup>52</sup> « rSa le guide à destination des décideurs publics Adapter les aides sociales locales au contexte de la généralisation du rSa » par le haut commissariat aux solidarités actives 2010.

<sup>53</sup> « Ce que font les villes pour les ménages pauvres »- Denis Anne, Céline Emond, Yannick L'Horty (CEE) cité dans le rapport intermédiaire 2010 du CNE, annexe 8.

Une circulaire a apporté en mai 2009<sup>54</sup> des précisions sur l'objectif du PTI : « il a pour vocation de déterminer des priorités d'action partagées pour faire converger les efforts et permettre une véritable dynamique de partenariat...Le PTI doit également déterminer des modalités de suivi et d'évaluation des actions d'insertion ».

J'ajoute que la large concertation que suppose l'élaboration du PTI peut être le cadre d'un échange sur les droits connexes locaux qui viennent d'être évoqués, avec l'objectif de ne pas laisser subsister d'aides désincitatives à la reprise d'emploi.

La mesure 10 du plan de simplification prévoyait d'aider les départements à mettre en œuvre leur PTI et d'organiser une journée nationale d'information et d'échange à cette fin. Cette journée s'est tenue le 25 janvier 2011. Elle a permis de constater que « le PTI repose sur des méthodes de travail qui varient en fonction de trois paramètres : le portage politique au niveau de la collectivité, la politique de territorialisation et le niveau du partenariat local ». Selon les informations dont dispose la DGCS, en fin d'année 2011, la plupart des départements, 3/5 d'entre eux, auront élaboré leur PTI.

A titre d'exemple, deux PTI sont présentés, émanant de départements s'étant emparés positivement de cet outil.

Le département de Pas-de-Calais veut dans son PTI « relever le défi de la coordination »<sup>55</sup> et « élaborer une politique d'insertion lisible et cohérente entre les partenaires impliqués pour

- coordonner l'offre d'insertion de droit commun des partenaires du territoire ;
- travailler sur la complémentarité des réponses apportées par chaque partenaire sur son champ de compétence ;
- formaliser les partenariats œuvrant pour l'insertion sur le territoire ».

Soulignant que « la gouvernance de l'insertion est une gestion coordonnée et partagée du dispositif » ce département s'appuie sur le partenariat, mobilise des fonds européens substantiels<sup>56</sup> et construit une palette de réponses très large.

Le Conseil général du Var s'investit également fortement sur les politiques d'insertion du territoire avec un bilan positif. Une forte diminution du public bénéficiaire du RMI est enregistrée entre 2004 et 2008 (24,6 %). La méthode du département est d'associer les acteurs issus des milieux économiques, associatifs et institutionnels et d'impulser des actions d'insertion qui concilient développement économique et réponses aux besoins sociaux.

Le Var souhaite maintenir un niveau élevé d'emplois dans le secteur marchand qui connaît un taux très positif de sorties en emploi. Des partenariats sont initiés avec le monde économique représenté par les branches, les syndicats et les organismes collecteurs de formation. Le lien vers l'entreprise est mobilisé à travers les clauses d'insertion dans les marchés publics, la prospection vers les entreprises, un accompagnement renforcé des bénéficiaires et le développement de la formation.

Ces exemples montrent les effets positifs d'un PTI solide. C'est pourquoi je pense utile d'élaborer un cadre national pour l'action de l'Etat dans les PTI, comprenant obligatoirement certaines dispositions sur les contrats aidés, l'insertion par l'activité économique, l'évaluation etc. Les départements pourraient ainsi trouver également de l'intérêt à connaître les engagements de l'Etat sur ces champs clefs de l'insertion.

**Recommandation n°10 : Inciter les conseils généraux à s'engager dans l'élaboration de PTI associant tous les acteurs de l'insertion et élaborer un cadre national pour définir les engagements de l'Etat dans les PTI.**

<sup>54</sup> Circulaire interministérielle N°DGAS/DGEFP/2009/137 du 25 mai 2009

<sup>55</sup> Source : le PDI du Nord pas de Calais 2010-2011.

<sup>56</sup> Plus de 8 millions d'euros.

### 3.1.4. Les dépenses d'insertion des départements

L'engagement du département dans l'accompagnement social des bénéficiaires du rSa se mesure notamment au niveau des dépenses d'insertion qu'ils engagent. Celles-ci sont principalement celles inscrites dans le programme départemental de l'insertion (PDI), même s'il n'existe aucune définition claire du périmètre de ces dépenses. En effet, ainsi que le note la Cour des comptes dans son récent rapport, *« le cadre budgétaire actuel ne facilite pas la traçabilité des dépenses engagées par les départements au titre de l'insertion. En particulier, les dépenses d'insertion sociale...et de structure sont soit réparties sur un grand nombre de postes, soit globalisées en un chapitre unique, qui plus est différent selon les départements et regroupant également d'autres dépenses »*.<sup>57</sup>

Depuis le rSa, il convient en outre de tenir compte des mesures d'insertion professionnelle prescrites par Pôle emploi (contrats aidés mais aussi bilan de compétences, prestations de recherche d'emploi : aide à la rédaction du CV etc.)

Pour apprécier l'évolution des crédits consacrés à l'insertion dans un budget départemental, il n'existe donc actuellement que des informations partielles et peu récentes. Une étude de l'ODAS<sup>58</sup> observe sur un échantillon de 38 départements une chute des dépenses d'insertion, qui passent entre 2009 et 2010 de 830 à 700 M€ (- 16 %). Mais certains départements ont plutôt augmenté leurs dépenses d'insertion et le nombre de contrats aidés pour les bénéficiaires du rSa. L'ampleur et l'évolution récente des dépenses d'insertion des départements pour les bénéficiaires du rSa sont donc difficiles à mesurer. La DREES, examinant les dépenses d'aide sociale des départements, note entre 2008 et 2009 que les dépenses d'insertion du RMI et du rSa se sont accrues de 9,3 %<sup>59</sup>.

Un cadre national d'évaluation des dépenses d'insertion des départements gagnerait à être stabiliser pour mesurer l'impact général des politiques d'insertion.

## 3.2. L'implication des acteurs et les nouveaux outils

### 3.2.1. Le droit à l'accompagnement et son application

Selon l'art L. 262-27 du CASF, « le bénéficiaire du rSa a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique » dont le rôle, déjà inscrit dans la loi RMI, est confirmé pour le rSa. Cet accompagnement est dû aux « bénéficiaires du rSa soumis aux droits et devoirs » (c'est-à-dire les personnes qui sont sans activité ou gagnent moins de 500 € et dont le foyer perçoit du rSa socle ou du rSa socle + activité)<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> « Les dépenses départementales d'action sociale en 2010 : le tournant de la rigueur »- Lettre de l'ODAS avril 2011.

<sup>59</sup> DRESS- « les dépenses d'aide sociale départementale en 2009 »-mai 2011.

<sup>60</sup> Toutefois, dans les faits, la Cour des comptes observe que « contrairement aux dispositions législatives, tous les bénéficiaires ne sont pas suivis par un référent. D'une part ceux qui ont signé un contrat le sont – ce qui écarte une grande partie des bénéficiaires d'un accompagnement conformément au choix du département en matière de contractualisation. D'autre part, certains départements ont choisi de porter l'effort sur une partie des bénéficiaires ». Cette observation s'applique cependant moins au rSa qu'au RMI en raison des obligations légales plus strictes.



L'orientation des bénéficiaires du rSa est de la compétence du président du conseil général, qui élabore et signe avec ses partenaires une convention « de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement » (art L. 262-32 CASF). C'est l'organisme vers lequel il est orienté qui désigne le référent en charge de son accompagnement et donc le type d'accompagnement et de contractualisation dans lequel la personne s'engage (art L. 262-34, L. 262-35, L. 232-36 CASF). La Cour des comptes dans son rapport<sup>61</sup> considère que *« l'orientation très structurée des bénéficiaires conduit trop souvent à déterminer sans nuance la nature professionnelle ou sociale du référent. Dès lors le risque est réel que seuls les bénéficiaires proches de l'emploi y accèdent effectivement parce qu'ils sont suivis par des organismes de placement, et qu'à l'inverse la situation des autres ne se prolonge avec peu d'espoir d'amélioration »*.

« De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi », la loi précise que le bénéficiaire est orienté vers Pôle emploi (art L. 26-29 CASF). Le bénéficiaire du rSa s'engage avec le référent de cet établissement dans un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Dans les autres cas, il signe avec son référent social un contrat d'engagement réciproque (CER). Ce CER laisse une grande part à la négociation entre le référent et le bénéficiaire du rSa, puisqu'il s'agit d'une base contractuelle. Ainsi selon l'enquête DREES en cours, précitée, dans 95 % des cas, le signataire d'un CER propose une action d'insertion ; dans 75 % des cas, il refuse une action d'insertion.

Pour ce qui concerne l'orientation sociale, de la responsabilité des départements, il apparaît actuellement impossible de chiffrer le taux de contractualisation du CER pour plusieurs raisons :

- les ex bénéficiaires de l'API et du RMI présents en juin 2009 n'ont pas tous fait l'objet d'une orientation au sens de la loi rSa,
- les bénéficiaires soumis aux droits et devoirs sont difficiles à repérer, les données CAF n'étant pas totalement fiabilisées<sup>62</sup>,
- les systèmes d'information des départements ne sont pas encore tous stabilisés et dans la mesure où le public rSa change très vite de situation (parfois chaque mois), ils ne sont pas toujours suffisamment performants pour prendre en compte une telle gestion de mouvements.
- enfin, comme le rappelle la Cour des comptes dans le même rapport<sup>63</sup>, pour le RMI comme pour le rSa, *« l'absence de définition harmonisée du taux de contractualisation rend délicate les comparaisons entre départements »*.

Par ailleurs la priorité affichée dans la loi pour l'accompagnement par Pôle emploi aurait provoqué chez certains élus<sup>64</sup>, un retrait sur le champ de l'insertion professionnelle, alors même que cet établissement rencontre des difficultés sous l'effet conjoint d'une réorganisation majeure et d'une augmentation du nombre de chômeurs. Pôle emploi a sans doute une part de responsabilité dans cette évolution. Pour le Sénat<sup>65</sup> *« les relations entre Pôle emploi et les conseils généraux se sont distendus depuis la création du rSa »*, en particulier *« les titulaires du rSa ne sont pas identifiés en tant que tel dans le système d'information de l'institution, de sorte que les départements ne sont pas informés de leur devenir et en particulier de leur taux de retour à l'emploi »*. La conjonction de ces divers facteurs, ainsi que la diversité des contextes locaux rendent les modalités de l'organisation de la politique d'insertion locale hétérogènes.

<sup>61</sup> Rapport précité.

<sup>62</sup> Un exemple donné par un département : le calcul de la soumission aux droits et devoirs intègre dans son calcul les bénéficiaires suspendus pour absence de DTR, alors que, dans la mesure où la DTR n'est pas renvoyée, l'information devrait être vide (ou « non calculable »).

<sup>63</sup> Rapport précité.

<sup>64</sup> Cette position politique est décrite dans le « rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi » du Sénat. 2010-2011.

<sup>65</sup> Rapport du Sénat sur la mise en application de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi- 2010-2011.

Lors de l'inscription à Pôle emploi, la signature du PPAE est obligatoire. L'article L. 5411-6 du code du travail est ainsi rédigé : « Le demandeur d'emploi immédiatement disponible pour occuper un emploi est orienté et accompagné dans sa recherche d'emploi par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1. Il est tenu de participer à la définition et à l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1, d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi et d'accepter les offres raisonnables d'emploi telles que définies aux articles L. 5411-6-2 et L. 5411-6-3. ». Cependant des critiques sont émises par les départements comme par les associations quant à la qualité de cet accompagnement, décrit comme peu fréquent et trop superficiel mais, selon Pôle emploi, le nombre de personnes s'adressant à ses services dépasse ses capacités de prise en charge<sup>66</sup>.

Des différentes observations de la mission, il ressort que l'accompagnement des bénéficiaires du rSa est actuellement impossible à mesurer, qu'il n'est pas homogène sur le territoire et qu'il doit être mieux pris en compte par Pôle emploi d'autant que, parmi les nouveaux entrants, 50 à 60 % des bénéficiaires du rSa lui sont orientés.

S'engager dans une meilleure évaluation du droit à l'accompagnement prévu par la loi ainsi que de sa qualité, me semble essentiel tant pour l'accompagnement social que professionnel, ce point constitue une condition importante pour favoriser l'insertion des bénéficiaires.

**Recommandation n°11: Demander aux conseils généraux de mettre en application le droit à l'accompagnement pour tous les bénéficiaires concernés (désignation d'un référent unique).**

### 3.2.2. Le rôle de Pôle Emploi

#### 3.2.2.1. Le rôle de Pôle emploi en tant que référent unique

La gestion décentralisée du rSa rend inévitable une organisation du suivi des bénéficiaire du rSa spécifique à chaque département, dans les limites posées par la loi : principe du référent unique, passage en « équipe pluridisciplinaire » dans un délai de six à douze mois si le bénéficiaire du rSa n'a pu faire l'objet d'une orientation vers l'emploi en raison de ses difficultés, évaluation de la convention d'orientation entre le conseil général, Pôle emploi et les acteurs de l'insertion, prévue à l'art L.262-32 du CASF. Toutefois les modes de collaboration entre les deux principaux acteurs du dispositif, conseils généraux et Pôle emploi, auxquels doivent être ajoutés les CCAS/CCIAS<sup>67</sup>, dépendent largement des réalités locales et des collaborations antérieures, etc.

Selon les résultats provisoires d'une enquête en cours DREES et ADF, non encore publiée environ 40 % des bénéficiaires étaient, au 31 décembre 2011, suivis en parcours professionnel, 40 % en parcours social et 20 % en parcours mixte (dit « socioprofessionnel », organisé par les conseils généraux).

A noter que l'UNCCAS regrette que « *l'offre d'accompagnement de droit commun de Pôle emploi ne soit pas adaptée à une large partie du public bénéficiaire du rSa* »<sup>68</sup>. Elle préconise de diversifier les prestations de Pôle emploi en « *proposant des prestations d'orientation professionnelle, d'accompagnement à la construction de projet professionnel et de suivi dans l'emploi pendant les premiers temps d'activité et de mettre à nouveau en place des dispositions d'incitations financières pour les formations rémunérées* ».

<sup>66</sup> Cependant Pôle emploi a bénéficié en 2009 de 1850 postes supplémentaires pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi.

<sup>67</sup> Selon les premiers résultats d'une enquête DRESS-ADF, non encore publiée, 73 % des départements déclarent que les CCAS assurent l'accompagnement des bénéficiaires du rSa. Ils interviennent à 63 % dans l'accompagnement social et à 21 % dans l'accompagnement mixte. De même une enquête de l'UNCCASS réalisée entre mai et juin 2010 montrait que les 2/3 des CCAS/CCIAS ayant répondu déclaraient être engagés dans le dispositif.

<sup>68</sup> Document remis à la mission par l'UNCCASS lors d'un entretien le 9 juin 2011.

L'orientation prioritaire du bénéficiaire du rSa vers Pôle emploi posée par la loi demande en effet à cet établissement de se mobiliser auprès de ce public, beaucoup plus que cela n'a été le cas pour l'ANPE sous l'empire de la loi RMI. C'est pourquoi cet établissement doit répondre à la mission que la loi lui a confiée, en s'intégrant dans les dispositifs locaux. Le Conseil économique et social, dans un avis récent<sup>69</sup>, identifie d'ailleurs comme un enjeu majeur « *la territorialisation de l'action de Pôle emploi ... pour identifier les besoins des entreprises en matière de compétences et les besoins des demandeurs d'emploi.* ». Le CESE recommande donc « *de renforcer la coopération avec les autres acteurs du service public de l'emploi, que sont les régions notamment, mais aussi les départements, les missions locales et les maisons de l'emploi* ».

A travers la mesure 9 du plan de simplification, il s'agit d'expérimenter avec Pôle emploi et des conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global de bénéficiaires et un traitement simultané par Pôle emploi des champs professionnel et social (accompagnement global). Cet organisme peut alors faire appel à des compétences sociales mais se trouve être pilote de la mission d'accompagnement pour tous les bénéficiaires du rSa qui lui sont orientés et peut mobiliser certains des ses prestataires. L'expérimentation en cours dans huit départements (l'Aude, le Cantal, le Doubs, le Gard, la Meurthe et Moselle, la Gironde, le Morbihan et la Vendée) sera évaluée et un essaimage sera envisagé à partir de janvier 2012.

Dans une conception ambitieuse de cet objectif, il est envisageable de prévoir des plateformes d'accompagnement multipartenarial pour les bénéficiaires du rSa sous l'égide de Pôle emploi.

**Recommandation n°12 : Améliorer l'offre de service de Pôle emploi pour les bénéficiaires du rSa et expérimenter la mise en œuvre de plateformes d'accompagnement sous l'égide de Pôle emploi.**

#### 3.2.2.2. Un correspondant rSa dans chaque site de Pôle emploi

La mesure 6 du plan de simplification vise à créer un correspondant rSa dans chaque site de Pôle emploi afin de contribuer à la mise en œuvre des décisions partenariales : dispositif d'orientation, suivi des dossiers, CUI, PTI, relais avec les équipes pluridisciplinaires, information des agents de Pôle emploi sur le dispositif ...

Chaque directeur territorial de Pôle Emploi doit informer le Président du conseil général de l'organisation retenue et du/des nom(s) du/des correspondant(s) rSa. Cette mesure, lancée pendant l'été 2010, est désormais généralisée sur le territoire mais ne correspond pas toujours à une prestation très normée. Selon l'UNCCAS, il serait utile que ce correspondant soit également identifié par les CCAS, ceux-ci regrettant actuellement le manque de liens avec Pôle emploi.

#### 3.2.3. Les structures d'insertion par l'économie (SIAE)

Les SIAE constituent l'une des voies les plus adaptées pour mettre en place le volet insertion du rSa en ce qu'elles proposent une mise au travail dans le cadre d'un contrat de travail assorti d'un accompagnement social et professionnel. Leur capacité à proposer une offre adaptée aux besoins exprimés, sera renforcée par l'amélioration de la gouvernance territoriale tant des dispositifs (CDIAE) que des politiques d'insertion des bénéficiaires du rSa, à travers les PTI. Il est nécessaire de parvenir à une meilleure articulation des partenaires impliqués.

<sup>69</sup> Avis de la section "travail et emploi" du Conseil économique, social et environnemental (Cese) du 15 juin 2011 sur la réforme du service public de l'emploi.

### 3.2.3.1. Un secteur hétérogène

Le terme de « structures d'insertion par l'économique » (SIAE) recouvre les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les associations intermédiaires (AI), les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI). Chacune de ces structures peut constituer un outil d'insertion auquel le bénéficiaire du rSa, comme toute autre personne en difficulté d'insertion, peut avoir recours pour (re)trouver un emploi.

Les SIAE sont très nombreuses, un peu plus de 4000. Selon les estimations de la DGEFP, près de 230 000 salariés sont embauchés ou mis à disposition chaque année dans les SIAE, ce qui représente près de 70 000 ETP. On compte en moyenne 12 salariés en insertion dans les ACI et les EI, mais cette moyenne masque une dispersion importante de la taille des structures. Les SIAE ont par ailleurs des activités très diverses, et des modes de financement distincts selon le type de structure.<sup>70</sup>

Les bénéficiaires du rSa constituent une part importante des personnes accueillies dans les SIAE, notamment dans les ACI (60 %) et les EI (près de 40 %).

Présence des bénéficiaires du rSa dans les SIAE en 2010 :

Nbre de CUI-CAE	en ACI	en AI	en EI	en ETTI
Nb brSa (entrées annuelles)	44 500	10 015	4 848	4 074
en % des publics	59 %	23,30 %	38,53 %	19,75 %

Les nouvelles modalités de conventionnement des associations du secteur de l'IAE mises en place par la DGEFP<sup>71</sup> inscrivent les parcours des salariés en insertion accompagnés par ces structures dans l'objectif de « sorties dynamiques »<sup>72</sup> vers le monde du travail ainsi définies :

- les sorties vers l'emploi durable (CDI, CDD ou missions d'intérim de 6 mois et plus, titularisation dans la fonction publique et création d'entreprises) ;
- les sorties vers « un emploi de transition » (CDD ou missions d'intérim de moins de 6 mois, contrats aidés chez un employeur de droit commun) ;
- les sorties positives (formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauches dans une autre SIAE...).

Les exigences de l'Etat, affichées dans ce plan de modernisation de l'IAE, pour le conventionnement des structures sont élevées : l'objectif de sorties dynamiques est de 60 % et l'objectif de sorties en emploi durable de 25 %. Ces nouvelles exigences sont d'ailleurs contestées par les conseils généraux au motif, avéré, qu'ils conduisent les SIAE à privilégier le recrutement de salariés peu éloignés de l'emploi au détriment des bénéficiaires du rSa alors même que le financement de ces structures par le conseil général ne prend son sens qu'au regard de l'offre d'insertion qu'elle permet pour ces allocataires.

Pour 2010, les résultats en cours d'analyse montre qu'en moyenne pour les EI, ETTI, et ACI, 40 % des salariés en insertion sortent en emploi ou en formation à l'issue de leur passage dans une SIAE.

Ces indicateurs semblent insuffisants pour les acteurs du secteur. Ils souhaitent une meilleure prise en compte de la performance globale des SIAE avec des « indicateurs sociaux » complémentaires aux indicateurs emploi/formation.

<sup>70</sup> Voir tableau synthétique de présentation des SIAE –DARES Analyses, Mai 2011 en Annexe 9

<sup>71</sup> Circulaire du 10 décembre 2008 précitée

<sup>72</sup> Au sens de la même circulaire.

Sur le plan du suivi et de l'évaluation, les éléments disponibles ne sont pas satisfaisants compte tenu de la diversité du secteur mais aussi des données existantes qui ne permettent ni de porter un ajustement réactif du dispositif ni de disposer d'analyse fine. Les dernières données datent de l'étude DARES 2008 sans toutefois présenter des éléments qualitatifs.

Pour le conseil national d'insertion par l'activité économique (CNIAE), instance de concertation et de réflexion représentative de ces structures, l'existence d'une offre d'insertion adaptée et pérenne demande des capacités de connaissance et de pilotage du secteur fondées sur des données fiables et récentes. Le CNIAE préconise en ce sens la création de deux tableaux de bord de suivi et de pilotage :

- un tableau de bord de suivi de l'IAE (suivi des aides et des réalisations) sur la base de données récente (n-1)
- un tableau de bord de suivi des capacités de développement et de la santé financière des SIAE (analyse des comptes) afin de permettre une meilleure anticipation des difficultés que peuvent rencontrer les structures.

Je souhaite que ces travaux puissent s'effectuer dans le second semestre 2011 avec les représentants de l'IAE dans le but de définir la performance du secteur et d'élaborer des indicateurs qui peuvent en constituer la mesure.

**Recommandation n°13 : Développer la connaissance partagée du secteur de l'IAE et l'évaluation de sa performance globale (notamment son impact pour les bénéficiaires).**

#### 3.2.3.2. Une meilleure visibilité pour le financement des SIAE

Le financement des SIAE provient d'abord de l'Etat ; les crédits de la ligne budgétaire de l'IAE (programme 102) sont stabilisés à 197 M€ depuis 2007 :

Tableau 4 : Financement des SIAE par l'Etat

(En millions d'euros)	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2011
Entreprises d'insertion (aide au poste d'insertion) et entreprises de travail temporaires d'insertion (aide aux postes d'accompagnement)	138	140	140	140	140	140
Associations intermédiaires (aide à l'accompagnement)	13	13	12,7	12,7	12,7	12,7
Ateliers et chantiers d'insertion (aide à l'accompagnement)	24	24	23,46	23,46	23,46	23,46
Fonds départemental d'insertion	18	21	21	21	21	21
Total	193	197	197	197	197	197

Source : DGEFP

En 2009, des moyens complémentaires ont été alloués au secteur de l'IAE dans le cadre du plan de relance par l'économie :

- 15 millions d'euros ont été prévus pour les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) en vue de financer 1 500 aides aux postes supplémentaires,
- 6 millions d'euros ont été prévus pour financer de l'aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI),

- 4 millions d’euros ont été prévus sur le fonds départemental d’insertion (FDI) afin de financer les structures en difficultés financières.

Il faut ajouter aux aides directes de l’Etat, le financement des contrats aidés dans les ACI, soit près de 450 millions accordés en 2010 par l’Etat.

Les départements participent aussi au financement de l’IAE en prenant en charge une partie de l’aide versée à l’employeur des contrats aidés pour les bénéficiaires du rSa et en cofinçant l’encadrement technique et social des bénéficiaires. Une étude de l’ADF<sup>73</sup> portant que la période 2005-2007, sur 29 départements, montre une grande hétérogénéité des financements apportés par les départements. Les dépenses réalisées dans ces départements rapprochées du nombre d’allocataires du RMI durant les années 2005, 2006 et 2007 se situaient dans une fourchette comprise entre 303 € et 8 € en 2005, 504 € et 8 € en 2006 et 544 € et 10 € en 2007 ;

En outre, le fonds social européen (FSE) contribue, à hauteur de 25 M€ par an, au financement des EI au niveau national et il faut noter que les SIAE sont également financées par le FSE via les collectivités territoriales, les Plie....

Les SIAE soulignent un manque de visibilité sur les financements, ce qui fragilise l’équilibre économique des SIAE et peut mettre en péril certaines structures. Parmi les causes évoquées, la variation à la hausse ou à la baisse des contrats aidés financés crée une insécurité financière provoquée notamment par la multiplicité des financeurs. L’Etat doit donc, dans la mesure du possible, garantir aux siae une sécurité financière par une prévisibilité accrue de sa politique de contrats aidés et au moyen de conventions pluriannuelles (sur trois ans par exemple).

La possibilité de conventionnements pluriannuels des SIAE avec l’Etat existe (circulaire du 10 décembre 2008), mais elle est insuffisamment utilisée. Lors du CNIAE du 4 juillet 2011, il a été annoncé que les services de l’Etat seront incités à conclure des conventions pluriannuelles avec les structures lorsque cela s’avère justifié et utile (visibilité sur la pérennité de la structure, qualité du projet d’insertion présenté).

La Cour des comptes note que ses recommandations émises dans son rapport public de 2001 pour mieux suivre et contrôler les prestations des SIAE ont été largement suivies par les départements : « *dans la quasi-totalité des départements, le cahier des charges propre à chaque convention est rigoureux et les obligations de l’organisme sont précisément définies* » par le moyen des conventions précises. Toutefois, ainsi que le notait déjà le rapport Seillier, ce partage des compétences entre les diverses collectivités est un facteur de complexité pour l’équilibre de ces structures.

C’est dans ce contexte que le CNIAE demande des contrats pluriannuels d’objectifs et de moyens, seuls à même de permettre aux SIAE de se projeter dans la durée et d’investir afin de produire l’offre d’insertion attendue et correspondant aux besoins. Les différents financeurs se retrouveront dans une conférence des financeurs, dont le développement est encouragé par une circulaire de la DGEFP du 10 décembre 2008. La contrepartie sera une pratique renforcée de l’évaluation, considérée par tous comme nécessaire mais difficile à mettre en œuvre.

Je souhaite pour ma part que des garanties financières soient, dans la mesure du possible assurées à ce secteur et je n’exclus pas qu’au-delà des engagements pluriannuels, de nouvelles modalités de développement et de financement des ACI soient envisagées et proposées par le CNIAE (implication des collectivités locales, secteur privé,...) même si elles conduisent à faire évoluer les modalités de conventionnement et de financement des postes d’encadrement entre l’Etat et les collectivités territoriales par exemple.

**Recommandation n °14 : Promouvoir un financement pluriannuel des SIAE par la voie de contrats d’objectifs et de moyens, associant les différents financeurs.**

<sup>73</sup> L’investissement des conseils généraux dans le secteur de l’insertion par l’activité économique (2005-2007)

### 3.2.3.3. Le financement de la formation dispensée par les SIAE du secteur non marchand

Les SIAE, qui sont tenues de cotiser pour la formation professionnelle (art L. 6331-1 du code du travail) ne bénéficieraient pas suffisamment, selon les déclarations des structures corroborées par l'administration, des fonds disponibles pour former leurs salariés en insertion. C'est a priori également le cas pour l'ensemble des employeurs en contrats aidés-CDD, le recours à la période de professionnalisation n'ayant pas encore eu le temps de se développer. Cette affirmation ne peut cependant être confirmée par des éléments chiffrés.

Dans ce cadre, un accès plus large et plus fluide à la formation professionnelle est nécessaire pour les salariés en insertion. L'objectif de « l'accord-cadre pour l'accès à la formation dans l'IAE » actuellement en cours de signature entre l'Etat, les associations du secteur de l'insertion par l'activité économique et les organismes financeurs consiste à développer l'accès des salariés en insertion à la formation professionnelle. Cet accord pourra être décliné par des contrats d'objectifs territoriaux qui pourront être signés avec les autres financeurs de formation, et notamment les conseils régionaux. Afin de mobiliser l'ensemble des outils permettant d'assurer aux salariés en parcours d'insertion une sortie dans l'emploi, Pôle Emploi sera associé à la signature des contrats d'objectifs territoriaux. En cohérence avec les objectifs généraux assignés au CPRDFP (Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle), ces déclinaisons territoriales reposeront sur une répartition des responsabilités entre les financeurs de formation.

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels créé en 2009<sup>74</sup> a pour objectif de favoriser la formation professionnelle pour les publics les plus fragiles. Les SIAE doivent donc pouvoir le mobiliser pour leur public.

Ces différentes mesures devraient être de nature à renforcer les moyens de la formation professionnelle dispensée dans les SIAE pour aller de plus en plus vers des formations qualifiantes. Les parcours des bénéficiaires dans les structures de l'IAE devraient tous faire l'objet d'acquisition de compétences reconnues à travers des certifications officielles.

Les permanents des SIAE pourraient également bénéficier de formation car, si leur engagement ne peut être contesté, le professionnalisme de ces structures demanderait à être renforcé, notamment pour améliorer leur connaissance du monde de l'entreprise.

**Recommandation n °15 : Renforcer l'accès à la formation professionnelle des salariés en insertion et des permanents des SIAE par une meilleure mobilisation des ressources de la formation professionnelle (OPCA, régions).**

### 3.2.3.4. L'intégration des SIAE dans les politiques d'insertion des bénéficiaires du rSa et notamment les pactes territoriaux pour l'insertion au plan local

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

L'outil principal de mobilisation des différents acteurs au niveau territorial est le PTI placé sous la responsabilité du département qui a vocation à structurer la gouvernance locale et coordonner l'action des différents acteurs (cf. supra). Il doit permettre des diagnostics et des priorités d'action partagés ainsi qu'une véritable dynamique de partenariat. Il associe le conseil régional en matière de formation professionnelle.

<sup>74</sup> Loi relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie - 24 novembre 2009



Aux termes de l'art L 263-2 du CASF, il « peut associer... les organismes compétents en matière d'insertion sociale ». Les départements ont donc la possibilité et auraient sans doute intérêt à associer les représentants locaux des SIAE dans le cadre du CDIAE aux travaux d'élaboration des PTI et à utiliser leur expérience dans leur PDI. Cette recommandation figurait dans le rapport Seillier<sup>75</sup> en 2008 qui regrettait qu'« *il existe un cloisonnement entre la coordination de l'IAE et la stratégie du conseil général* ». En 2011 la cour des Comptes affirme même que « *la place accordée aux organismes d'insertion et le niveau d'autonomie avec lequel ils opèrent sont révélateurs de l'implication des départements dans la définition et le pilotage des politiques d'insertion* ».

Le CDIAE, est le lieu d'échanges privilégié entre l'Etat, les collectivités locales, les représentants du secteur mais également les partenaires sociaux et les entreprises des territoires concernés où peut être élaboré un plan d'action pour l'insertion par l'activité économique en cohérence avec les autres dispositifs concourant à l'insertion.

La mise en cohérence entre le PTI et l'action du CDIAE doit être recherchée. Et en tant que partenaires incontournables pour l'insertion socioprofessionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, les acteurs de l'IAE doivent être associés à l'élaboration des PTI.

Corrélativement, je propose d'ailleurs que le cahier des charges-type des PTI formalisant les engagements de l'Etat comprenne un chapitre consacré à l'IAE (cf. recommandation n°10). De même, dans leur PDI, les départements doivent intégrer l'IAE, en tant qu'outil pour passer de l'insertion sociale à l'insertion professionnelle.

#### **Recommandation n °16 : Inscrire l'IAE comme un axe du PTI et mobiliser l'ensemble des acteurs pour l'élaborer.**

Les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ont été créés par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 au niveau des communes et intercommunalités « afin de faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté sociale et professionnelle dans le cadre de parcours individualisés ». Il existe actuellement 197 PLIE, qui sont financés à 50 % par les collectivités territoriales (communes, départements, régions) et à 50 % par le fonds social européen.

Les PLIE affichent des objectifs ambitieux en matière d'insertion : « obtenir que 42 % au moins des participants du PLIE accèdent à un emploi classique de 6 mois minimum et 8 % à une formation qualifiante »<sup>76</sup> et utilisent des méthodes éprouvées.

La loi rSa prévoit que les conseils généraux choisissent les acteurs chargés de l'accompagnement des bénéficiaires du rSa, hormis Pôle emploi qui est un partenaire obligé pour l'insertion professionnelle. Certains n'ont pas inscrit les PLIE en tant que structure chargée de l'accompagnement dans leurs conventions d'orientation ou n'ont pas renouvelé leurs conventions, réduisant ainsi le financement des PLIE. Ainsi le département du Nord a cessé tout financement aux PLIE et « plus de 60 000 allocataires ne sont suivis par aucune structure »<sup>77</sup>. Dans ces cas, les PLIE<sup>78</sup> n'ont pas été associés aux travaux d'élaboration des PTI et le regrettent. Une petite moitié des PLIE sont « membres du PTI »<sup>79</sup> et une grande majorité de PLIE déclarent « ne pas être membres des PTI » et beaucoup<sup>80</sup> déplorent que « la mise en place du rSa sur leur territoire ait entraîné une diminution du nombre d'orientation des publics ex-RMI vers le PLIE ».

<sup>75</sup> Mission commune sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, à l'initiative de M Bernard Seillier, président du comité national de lutte contre les exclusions, juillet 2008

<sup>76</sup>: « PLIE mode d'emploi » Alliance ville emploi – avril 2010

<sup>77</sup> « Enquête relative à la mise en œuvre du rSa 2010-2011 » Alliance ville emploi - 131 PLIE ont répondu soit 76 % représentant 65 départements

<sup>78</sup> Selon Me Establie, déléguée générale de l'Alliance ville emploi qui regroupe les PLIE et les maisons de l'emploi : « le rSa a cassé la dynamique créée par les PLIE pour l'insertion des publics PMI »

<sup>79</sup> Selon la même enquête : 55 % des PLIE et 42 % des Maisons de l'emploi ayant répondu sont « membres du PTI », cette expression demandant à être précisée et

<sup>80</sup> Soit 43 % des PLIE ayant répondu à l'enquête précitée



Pour ma part je pense utile que l'expérience des PLIE soit mieux prise en compte dans l'accompagnement des bénéficiaires du rSa et dans l'élaboration des PTI, ces structures étant d'ailleurs citées dans la loi parmi celles qui peuvent « apporter leur concours » à la mise en œuvre du rSa (art L115-2, 262-32, 262-33 CASF).

De même, les débats de l'année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté ont fait ressortir la nécessité pour les associations de lutte contre l'exclusion de mieux reconnaître et prendre en compte leur analyse des besoins et leur savoir faire auprès des populations très désinsérées

**Recommandation n °17 : Mieux s'appuyer sur l'expérience des PLIE et des associations de lutte contre l'exclusion pour l'insertion des bénéficiaires du rSa dans le cadre du PDI et pour l'élaboration des PTI.**

### 3.2.4. Les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)

Le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi, notamment dans les secteurs économiques dits « en tension », est un problème souvent évoqué qui dépasse le cadre de ce rapport. Le paradoxe d'un chômage élevé et des demandes d'emploi non satisfaites reste mal expliqué. Dans ces secteurs économiques en tension, certains employeurs ont élaboré des modes de réponses qui peuvent concourir au retour à l'emploi des personnes en difficulté.

Les atouts des GEIQ : une formation et une possibilité d'embauche.

Les groupements d'employeurs (GE) sont des associations qui exercent la fonction d'employeur et qui mettent à disposition des salariés au bénéfice de leurs entreprises adhérentes.<sup>81</sup> Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)<sup>82</sup> sont, comme tous les groupements d'employeurs, régis par les dispositions des articles L 1253-1 et suivants du code du travail. Ces associations embauchent des salariés en insertion, dont elles gèrent les contrats de travail, et les mettent à disposition des entreprises adhérentes en fonction de leurs besoins. Il s'agit donc d'un dispositif d'insertion qui part de l'offre d'emploi, l'embauche étant acquise au terme d'une période de formation.

En effet, contrairement aux GE « classiques » qui ont pour mission de fournir à leurs adhérents des salariés qualifiés et immédiatement opérationnels, les GEIQ ont pour mission centrale d'organiser des parcours d'insertion et de qualification au profit de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle : jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux<sup>83</sup>...

Les GEIQ recrutent majoritairement leurs salariés en contrats de professionnalisation ou en contrats d'apprentissage<sup>84</sup>. Leurs salariés bénéficient d'un accompagnement global : un tutorat social (pour les problèmes de logement, de surendettement,...) assuré par les permanents des GEIQ et un tutorat professionnel individualisé (suivi de l'acquisition des compétences) par un tuteur en entreprise.

<sup>81</sup> Ils ont été créés par la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985. Le dispositif a été modifié à de nombreuses reprises et notamment par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et par la loi du 1 Août 2005 en faveur des PME. : articles L 1253-1 et s du code du travail-(nouvelle codification). Voir fiche DGEFP en Annexe 10

<sup>82</sup> La dénomination GEIQ est réservée aux GEIQ « labellisés ».

Le label « GEIQ » est un label privé déposé à l'Institut National de la Propriété Industrielle et est délivré par la structure nationale, le Comité National de Coordination et d'Evaluation des GEIQ (CNCE-GEIQ). Le label est décerné aux GE qui satisfont aux critères définis par une charte et, depuis 2009, par un cahier des charges établi par le CNCE-GEIQ sur avis conforme du ministre chargé de l'emploi.

<sup>83</sup> Historiquement très présents dans le BTP les GEIQ sont aussi nombreux dans les secteurs de la propreté, des transports/logistique et des espaces verts. Plus récemment des GEIQ se sont créés dans des secteurs variés : secteur culturel, services à la personne, relations clients, hôtellerie de plein air et énergies renouvelables.

<sup>84</sup> Contrairement aux GE qui favorisent les recrutements en CDI (66 %) ou en CDD (33 %).

Les GEIQ, sont essentiellement financés par la facturation des heures de mise à disposition chez les entreprises adhérentes, tandis que les frais de formation, de tutorat et d'accompagnement sont pris en charge par les OPCA. La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie prévoit en outre des modalités de mise en œuvre plus favorables pour les contrats de professionnalisation conclus avec certains publics prioritaires, et notamment les titulaires de minimas sociaux : la loi prévoit ainsi que, pour ces publics prioritaires, des forfaits spécifiques de prise en charge financière par les OPCA des heures de formation et du tutorat soient déterminés par accord de branche.

L'Etat octroie une aide forfaitaire à l'accompagnement accordée exclusivement aux jeunes de moins de 26 ans et aux adultes de plus de 45 ans en contrat de professionnalisation, d'un montant de 686 € par an et par ETP. Ils disposent éventuellement d'aides financières des collectivités locales et notamment des conseils régionaux.

Le réseau du comité national de coordination et d'évaluation des GEIQ regroupe 179 GEIQ et antennes, plus de 300 salariés permanents, 3920 salariés en parcours d'insertion ou de qualification (dont 62 % de – de 26 ans et 84 % sans qualification ou en réorientation professionnelle) et compte 4000 entreprises adhérentes. Pour les contrats arrivés à terme, les résultats sont remarquables : 70 % permettent l'accès à un emploi durable et 89 % l'obtention d'une qualification.

#### 3.2.4.1. Les conditions nécessaires pour le développement des GEIQ

La plupart des freins au développement des GEIQ ont été levés avec les diverses réformes législatives mais de nouvelles mesures me semble encore nécessaires :

- l'élargissement des conditions d'adhésion des collectivités locales à un GEIQ,
- la suppression de l'accord du comité d'entreprise pour les adhésions des entreprises de plus de 300 salariés,
- la transparence fiscale notamment pour la TVA : aujourd'hui un GE est intégralement soumis à TVA lorsqu'un seul des adhérents est soumis à TVA,
- l'élargissement du financement de l'Etat aux adultes entre 26 et 45 ans, ainsi que le relèvement de l'aide forfaitaire, soit 686 € par an, bloquée depuis plusieurs années.

Ces mesures faciliteraient le développement des GEIQ sur tout le territoire alors qu'on constate des régions avec de nombreuses structures (Grand Ouest, Nord, Pas de calais, Rhône Alpes) et d'autres très peu couvertes (Nord Est, hormis l'Alsace, Ile de France). Ces mesures permettraient aussi d'élargir les possibilités d'accès au GEIQ pour les bénéficiaires du rSa ne représentant actuellement que 9.3 % des publics embauchés dans les GEIQ en 2010, soit 422 personnes.

**Recommandation n°18 : Favoriser le développement des GEIQ en assouplissant leur cadre juridique et en élargissant le financement « au poste » de l'Etat au public adulte.**

#### 3.2.5. La clause sociale dans les marchés publics

Il est possible de mobiliser la commande publique de l'Etat ou des collectivités territoriales pour développer l'offre d'insertion. Les « clauses sociales dans les marchés publics » prévoient le recours, pour la réalisation du marché, à un prorata de main d'œuvre rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi et plus particulièrement de personnes bénéficiaires du rSa.

Des dispositions juridiques particulières ont été introduites à cette fin depuis 2001 dans le code des marchés publics. L'article 14 permet le recours à la clause d'insertion sociale et professionnelle sous la forme d'une condition obligatoire d'exécution des marchés de travaux et de services. Elle se traduit par une affectation d'heures travaillées au public en insertion par l'intermédiaire d'une ETTI, d'un GEIQ ou par l'embauche directe d'un salarié en insertion. Par l'article 53, il est possible de retenir parmi les critères d'attribution d'un marché les performances de l'entreprise en matière d'insertion professionnelle de publics en difficulté. Enfin par la mise en œuvre de l'article 30, le donneur d'ordres considère que l'objet même du marché est la formation et l'insertion des personnes en difficulté. L'exécution du marché s'effectue par l'intermédiaire d'activités support, ayant un caractère d'utilité sociale, comme la préservation des espaces publics et l'environnement.

Sous ces diverses formes, cette clause, négociée le plus en amont possible de la procédure de marché, permet en impliquant directement les entreprises dans les actions d'insertion, d'identifier, mobiliser et qualifier les personnes à positionner sur les clauses. Ce dispositif est un outil privilégié de dialogue avec l'entreprise et de mise en œuvre de la RSE (responsabilité sociétale des entreprises) en même temps qu'un levier de développement du territoire. Etant donné le poids économique de la commande publique<sup>85</sup>, le développement de ces clauses donnerait un véritable élan à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du rSa.

Si l'on veut atteindre d'ici 2012 l'objectif fixé par le Premier ministre de 10 % des marchés d'achats courants de l'Etat couverts par une clause d'insertion dans les segments comportant au moins 50 % de main d'œuvre (circulaire du 3 décembre 2008), il faut poursuivre l'appui et l'information auprès des SIAE. Les fonctions d'interface entre les SIAE, les acheteurs publics et les entreprises qui se sont développées dans certains territoires au sein des services de l'Etat, des collectivités territoriales ou au niveau d'autres acteurs locaux (maison de l'emploi, PLIE) doivent se généraliser. Ainsi les référents désignés dans les services de l'Etat doivent tous être mobilisés pour apporter leur concours afin d'accompagner les SIAE dans leur réponse aux marchés comportant notamment des clauses sociales.

Le département de Meurthe et Moselle est un exemple de collectivité engagée dans l'application de cette clause : le conseil général prévoit, à chaque fois que c'est possible, une clause d'insertion dans tous ses marchés publics, quelle qu'en soit la nature (achats, prestations, travaux etc.). Il intègre des critères de développement durable qui conditionnent ou bonifient les aides accordées aux collectivités locales et notamment un critère insertion rendu obligatoire pour tous les marchés de travaux supérieurs à 206 000 euros). Le PTI, en cours d'élaboration, intégrera ces éléments afin de diffuser plus largement de telles pratiques. Dans le cadre de la refonte de son règlement d'aide aux communes, le département invite les communes/intercommunalités à intégrer également des clauses d'insertion, dans les domaines où le département leur apporte un soutien financier en signant un « contrat territorialisé de développement durable ». Cette incitation ouvre des perspectives importantes en termes d'emplois potentiels pour les bénéficiaires du rSa.

Les premiers résultats sont encourageants, particulièrement du fait d'une meilleure perception par les employeurs des potentialités et compétences de ces publics, qui laisse augurer d'une forme de « banalisation » de ce type de recrutement.

En dépit des résistances qui existent en raison de la complexité supplémentaire qu'implique l'application de telles clauses, je préconise que la clause sociale dans les marchés publics trouve sa place dans le dispositif local d'insertion. C'est d'ailleurs le seul outil d'insertion que les départements mentionnent pour le développement de l'emploi selon l'étude de l'ODAS sur les dépenses départementales d'action sociale 2010<sup>86</sup> : si 30 % des départements n'y ont pas recours ou en diminuent l'usage, la moitié des départements le développe depuis l'instauration du rSa et pourrait ainsi l'intégrer dans leur PTI.

<sup>85</sup> En 2008 l'ensemble des marchés passés par les acheteurs publics s'élevait à 68,5 milliards d'euros selon le recensement de l'observatoire de la commande publique : 113 821 marchés ont été recensés, dont 90 575 pour les collectivités (pour 32,7 milliards euros).

<sup>86</sup> Etude précitée.

**Recommandation n°19 : Promouvoir auprès des services de l'Etat (par circulaire) et des collectivités territoriales l'utilisation de la clause sociale au profit des personnes les plus en difficultés (notamment des bénéficiaires du rSa) dans les marchés publics.**

#### **4. L'APPLICATION DES SANCTIONS PREVUES PAR LA LOI ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

##### **4.1. Des textes à clarifier sur les suspensions et radiations du rSa**

Une suspension du versement de l'allocation, en tout ou partie, peut intervenir au titre de l'article L.262-37 s. du CASF dans les cas suivants :

- contrat (CER ou PPAE) non établi ou non renouvelé dans les délais prévus du fait du bénéficiaire et sans motif légitime de sa part,
- non respect des contrats (CER ou PPAE) du fait du bénéficiaire et sans motif légitime de sa part,
- radiation de la liste des demandeurs d'emploi<sup>87</sup>,
- refus de se soumettre aux contrôles en lien avec le service de la prestation.

Les modalités de suspension du rSa sont prévues par l'article R 262-68 du CASF qui encadre très strictement les possibilités de sanctions. La suspension du rSa mentionnée à l'article L. 262- 37 peut être prononcée, en tout ou partie, dans les conditions suivantes :

« 1° Lorsque le bénéficiaire n'a jamais fait l'objet d'une décision de suspension, en tout ou partie, le président du conseil général peut décider de réduire l'allocation d'un montant maximal de 100 €, pour une durée qui peut aller jusqu'à un mois ;

2° Lorsque le bénéficiaire a déjà fait l'objet d'une telle décision, le président du conseil général peut réduire l'allocation pour un montant qu'il détermine et une durée d'au plus quatre mois. Toutefois, lorsque le foyer est composé de plus d'une personne, la réduction ne peut excéder 50 % du montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2.

Lorsque la décision a été fondée sur un motif erroné, il est procédé à une régularisation des sommes non versées. ».

M. le sénateur DOLIGE, dans son rapport « simplification des normes applicables aux collectivités locales » note que « la complexité excessive de cette procédure génère des lourdeurs administratives, et des divergences d'interprétation entre conseils généraux, source d'erreurs et d'indus. Il est possible de s'interroger sur son effet dissuasif ». Il souligne en outre que « cet article conduit à une inégalité de traitement entre une personne isolée (suspension totale de l'allocation rSa) et un foyer (suspension de 50 %). Par ailleurs cela engendre des présentations du dossier répétitives, jusqu'à épuisement des droits rSa. L'impact d'une suspension du versement du rSa à hauteur de 50 % est moindre par rapport à une suspension totale, les coûts engendrés par cette procédure sont très importants par rapport à l'impact ».

C'est pourquoi le rapport du Sénateur DOLIGE demande d'examiner trois mesures de simplification

- proposition 219 : « Envisager la suppression de la distinction entre personne seule et foyer de plus d'une personne pour l'application des sanctions (généralisation de la limite maximale de la sanction à 50 % du montant forfaitaire pour tout foyer, quelle que soit sa composition et le nombre de sanctions prononcées) ;
- proposition 220 : « Etudier pour les bénéficiaires manquant de manière répétitive à leurs obligations, la possibilité d'une suspension totale du rSa (qui n'interviendrait qu'à l'issue d'une durée fixée de réduction maximale) » ;

<sup>87</sup> Sur le contrôle exercé par Pôle emploi, voir le rapport d'information du Sénat précité

- proposition n°227 : Dans le cadre des modalités prévues par le décret sur la suspension du rSa (article R.262-38 du CASF), supprimer la phase préalable de réduction.. Selon le rapport « le montant de 100 € n'a pas un impact important sur le versement de l'allocation. Il génère des coûts directs et indirects importants au regard de l'impact (frais de recommandés, procédure référent et administratifs très lourdes...) ».

M le sénateur DOLIGE demande l'examen de ces mesures par la commission opérationnelle du rSa (CORSa) chargée d'examiner les difficultés posées par le cadre normatif du rSa (cf. infra)

Le rapport souligne en outre l'ambiguïté de la rédaction des textes applicables : « Par ailleurs, le régime de sanction graduée pour les bénéficiaires du rSa qui ne respectent pas une obligation d'insertion ou refusent de se soumettre au contrôle n'est pas exempt d'ambiguïtés : une décision de réduction doit-elle obligatoirement précéder une suspension ? Est-il possible de suspendre le rSa lorsque le foyer est composé de plus d'une personne ? C'est pourquoi il est proposé de « clarifier le régime de sanction afin de sécuriser les décisions des départements » (proposition n°228). En effet les travaux de la CORSa (annexe 11) ont mis en évidence que les départements faisaient différentes interprétations des textes. Ces constats recoupent d'ailleurs les déclarations d'un département dans un document adressé à la mission « la loi rSa est très floue sur le point de la suspension et de l'opérationnalité de la suspension : ainsi, chaque département a mis en place une procédure selon son interprétation des textes (et certainement également de sa pratique antérieure) ».

Pour ma part, je propose dans ces conditions que le travail de clarification engagé par la CORSa (cf. supra), qui peut relever de simples circulaires, soit achevé.

Par ailleurs je propose que

- en ce qui concerne la réduction de 100 euros en cas de premier manquement, l'on puisse en relever le montant pour que cette sanction soit plus dissuasive.
- l'on puisse suspendre la totalité du rSa sans passer par la phase de réduction graduée pour les bénéficiaires faisant l'objet de manquements importants, ce qui suppose un texte législatif.

**Recommandation n°20 : Clarifier et renforcer le régime des sanctions (suspensions/radiations) prévues par la loi et le règlement en vue d'une d'un meilleur respect des droits et devoirs et d'une application simple et uniforme pour les départements.**

#### ***4.2. Une application des textes actuellement impossible à mesurer***

Il n'existe en effet actuellement aucune mesure quantitative, et a fortiori qualitative, des suspensions/radiations. Les données statistiques de la CNAF sur les suspensions de l'allocation sont difficiles à interpréter pour plusieurs raisons :

- plusieurs données statistiques divergentes sont en circulation : il existe des données sur les suspensions à ne pas confondre avec les fin de droit sur le mois ; il existe des données non consolidées (précoces) et des données consolidées ; les données sur les suspensions diffusées par la DSER correspondent à des photographies au titre d'un mois donné. Il n'est donc pas possible de sommer l'ensemble des mois pour en déduire un résultat annuel, en revanche, il est possible de calculer une moyenne sur les différents mois de l'année ;
- certains tableaux en circulation correspondent à des données de pilotage diffusées aux conseils généraux par le biais de l'outil ELISA (Éléments locaux d'informations statistiques des allocataires).

Certaines anomalies ont été repérées dans ces données qui sont sous-estimées : les données corrigées figurent dans le tableau de la page suivante. Il s'agit du nombre de foyers rSa suspendus au titre du mois ventilé selon le motif de suspension (en données non consolidées). Il apparaît que les suspensions par « décisions du président du Conseil général »<sup>88</sup> sont peu nombreuses ; entre 2000 et 3000 mensuellement entre janvier 2010 et janvier 2011, avec une augmentation sensible en février et mars. En outre le terme de « suspension » employé par la CNAF sera clarifié voire revu, afin qu'il corresponde à la définition prévue par les textes.

Les applicatifs informatiques de la CNAF doivent être en mesure de donner des informations précises sur les allocataires aux conseils généraux. Par exemple, ceux-ci demandent que les bénéficiaires faisant l'objet d'une réduction de droit de 100 € soient identifiés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Pour qu'il existe des données fiables sur l'application des sanctions prévues par la loi et le règlement dans les départements il conviendrait que la CNAF et la MSA adaptent leur système d'information sur ces questions<sup>89</sup>. Un engagement a été pris en ce sens pour la fin 2011 avec la CNAF.

**Recommandation n°21 : Demander aux organismes gestionnaires du rSa, la production pour fin 2011, en lien avec les départements, d'un système de remontées fiables des suspensions/radiations prévues par la loi.**

---

<sup>88</sup> La définition de ce que représentent ces suspensions est actuellement floue.

<sup>89</sup> La CNAF dispose par ailleurs d'informations fiables sur les flux et les stocks de l'allocation rSa

Le tableau suivant montre les données actuellement disponibles :

Tableau 5 : Nombre de foyers rSa suspendus au titre du mois selon le motif de suspension et avec un droit payable au rSa socle  
(données non consolidées, Métropole)

Motif de suspension	janv-10	févr-10	mars-10	avr-10	mai-10	juin-10	juil-10	août-10	sept-10	oct-10	nov-10	déc-10	janv-11	févr-11	mars-11
Suspension à l'ouverture de droit (*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DTR non fournie	165 471	159 830	180 494	159 681	142 708	167 300	173 932	153 770	188 885	183 988	154 133	217 882	155 270	176 525	196 201
Ressources trop élevées	163 655	170 158	183 126	165 408	162 268	166 028	160 556	163 626	171 343	166 136	167 671	167 525	171 745	181 210	192 778
Droit inférieur au seuil de versement (6 €)	5 684	6 208	6 589	6 549	6 711	6 459	6 702	6 944	7 113	7 148	7 217	6 915	5 554	6 123	6 677
Décision conseil général (***)	2 325	2 562	2 976	3 204	3 136	3 358	3 479	3 563	3 572	3 704	3 575	3 479	3 923	5 286	5 289
Suite à minoration par sanction subsidiarité	23	30	39	31	35	28	36	39	38	41	41	31	26	46	30
Autres cas de suspension (**)	37 255	38 004	37 721	36 599	34 200	34 674	33 629	32 903	33 366	35 246	35 067	35 865	36 981	40 191	39 400
<b>TOTAL suspensions</b>	<b>374 413</b>	<b>376 792</b>	<b>410 945</b>	<b>371 472</b>	<b>349 058</b>	<b>377 847</b>	<b>378 334</b>	<b>360 845</b>	<b>404 317</b>	<b>396 263</b>	<b>367 704</b>	<b>431 697</b>	<b>373 499</b>	<b>409 381</b>	<b>440 375</b>
Nombre de foyers avec un droit payable au rSa socle	1216398	1218197	1227912	1240822	1257687	1253369	1234035	1246897	1230029	1225471	1262608	1233313	1278227	1274933	1280730

Source : CNAF

(\*) Ce motif a été reconduit sur le modèle du RMI. Cependant, il n'est pas renseigné en rSa, car les bénéficiaires suspendus à l'ouverture de droit ne sont pas distingués des autres suspendus dans le système d'information. On les retrouve donc dans les autres motifs.

(\*\*) La rubrique « autre cas » concerne essentiellement les suspensions en attente de décision du conseil général. Ces suspensions ne sont pas liées au non respect du contrat d'engagement. Il s'agit de situations dans lesquelles la Caf est en attente d'une décision d'opportunité prise par le président du conseil général (décision concernant l'obligation alimentaire, l'ouverture de droit à un étudiant, l'appréciation des revenus des non salariés, etc.). Pendant l'attente de la réponse, le droit est suspendu.

(\*\*\*) La CNAF n'est pas en mesure de connaître le détail des dossiers pour les suspendus sur décision du conseil général. Pour obtenir la répartition des différents motifs des décisions des CG, il faudrait pouvoir les recueillir après des CG, sous réserve qu'ils en acceptent le principe, à partir des échanges de flux de données individuelles entre les CG et les CAF.

### **4.3. *Le point sur la lutte contre la fraude au rSa par la CNAF***

Parallèlement à la création en 2008 de la création de la délégation nationale à la lutte contre les fraudes, rattachée au ministère en charge des finances, la CNAF a lancé son propre plan de lutte contre la fraude aux prestations aux prestations sociales. Dans ce cadre, les CAF effectuent, par des agents de contrôles assermentés, des contrôles sur pièces et sur place.

Selon la CNAF, en masse financière, les minima sociaux représentent la première source de fraude des prestations servies par ce réseau:

- Minima sociaux : 66 % des fraudes (70.5 % en 2009, 71 % en 2008), le RMI/rSa seul représentant 51 % (53 % en 2009, 55 % en 2008).
- Aides au logement: 23 % des fraudes (20.5 % en 2009).
- Prestations familiales : 11 % des fraudes (9 % en 2009).

Le RMI/rSa représente toujours la plus grande part des fraudes notamment en masse financière, en raison notamment du montant de cette prestation en règle générale plus élevé que celui des autres prestations... L'impact particulier de la fraude en matière de rSa peut être rapproché du niveau de contrôle de cette prestation : presque la moitié des dossiers contrôlés sur place concernent des allocataires du rSa, alors que 16,7 % des allocataires bénéficient de cette prestation.

Tous modes de contrôle confondus les bénéficiaires du rSa apparaissent les plus contrôlés :

- 6,5 % font l'objet d'un contrôle sur place et 49,6 % font l'objet d'un contrôle sur pièce
- 5,63 % font l'objet d'un contrôle par échange (un recoupement avec Pôle emploi est réalisé chaque trimestre au moment de la déclaration trimestrielle de ressources, et la direction générale des finances publiques du ministère en charge des finances communique une fois par an pour tous les bénéficiaires les revenus imposables annuels).

Par ailleurs certains conseils généraux se sont dotés d'un plan de contrôle complémentaire à celui de la CAF. L'exemple du plan de contrôle du Pas-de-Calais est donné en annexe11. Lancé récemment, ses résultats ne peuvent toutefois être évalués. Les Alpes maritimes ont également lancé récemment un plan de contrôle.

### **4.4. *Une carte électronique pour centraliser les informations sur les aides sociales***

L'idée serait que, sur le modèle de la Carte Vitale, chaque citoyen devienne titulaire d'une carte sociale biométrique et d'un numéro unique d'enregistrement. Cette carte regrouperait les informations ouvrant des droits (Etat civil, situation familiale et professionnelle, etc.) et les prestations effectivement versées.

Cette innovation, soutenue par la mission d'évaluation et de contrôle des lois de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale dans son rapport d'information de juin 2011 sur la lutte contre la fraude sociale, présenterait un double intérêt. Elle permettrait à son titulaire de percevoir des prestations et de les faire évoluer en cas de changement de situation. En outre, elle limiterait les possibilités de versement de prestations incompatibles, ce qui est déjà prévu au sein de chaque organisme, et faciliterait les contrôles par le rapprochement de données avec l'administration fiscale et Pôle emploi.



Cette carte sociale serait alimentée principalement par le répertoire national commun de la protection sociale(RNCPS)<sup>90</sup> qui sera opérationnel fin 2011 et qui sera ouvert notamment aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences sociales. Son but est de contribuer à amplifier les divers croisements de fichiers de données sociales, fiscales et territoriales, collectées sur les assurés sociaux, les familles et les retraités, afin de lutter plus efficacement contre la fraude. Un arrêté interministériel du 21 novembre 2010 fixe la liste des organismes, des risques, des droits et prestations entrant dans le champ de ce répertoire national.

La création de cette carte centralisant différentes informations à caractère social exigerait bien entendu un avis préalable de la commission nationale de l'informatique et des libertés.

**Recommandation n°22 : Lancer l'étude d'une carte électronique centralisant les informations sur les aides sociales perçues par chaque personne.**

---

<sup>90</sup> Pris en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (art 138 de la loi 2006-1640 du 21 décembre 2006), le décret n°2009-1577 du 16 décembre 2009 porte création du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) en insérant dans le Code de la sécurité sociale les articles R114-19 et suivants.



## Liste des recommandations

N°	Recommandations
1	Expérimenter un contrat unique d'insertion d'une journée par semaine pour les bénéficiaires en mesure de travailler mais aujourd'hui inactifs.
2	Permettre aux intéressés de rectifier leur DTR par une déclaration complémentaire pour les bénéficiaires du rSa dont la situation se modifie au cours du trimestre.
3	Permettre aux intéressés de déclarer annuellement leurs ressources lorsque le rSa activité escompté est inférieur à 50 € par mois.
4	Relancer l'étude des modalités de fusion entre le rSa et la PPE au cours de la prochaine législature.
5	Déposer devant le Parlement avant la fin de l'année 2011 le rapport prévu par la loi du 1er décembre 2008 relatif aux conditions d'intégration de l'ASS dans le rSa.
6	Inciter les départements et leurs partenaires à mettre en place des plateformes ou des journées destinées à l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires du rSa.
7	Conclure les travaux du groupe de travail, avec l'ADF et les principaux acteurs du dispositif, chargé d'examiner les évolutions informatiques nécessaires, notamment concernant le suivi des parcours des bénéficiaires du rSa, de manière à les engager dès la fin 2011 et conserver un pilotage partagé.
8	En cas de reprise d'emploi, appliquer la mesure de neutralisation des ressources durant 6 mois après la sortie du rSa socle (1 mois actuellement) de manière à neutraliser la baisse de l'allocation logement versée au bénéficiaire du rSa lors de la reprise d'emploi.
9	Relancer l'information des élus locaux sur les effets pervers des droits connexes au rSa, en recommandant un cadre d'intervention basé sur les ressources et les charges plutôt que sur le statut.
10	Inciter les conseils généraux à s'engager dans l'élaboration de PTI associant tous les acteurs de l'insertion et élaborer un cadre national pour définir les engagements de l'Etat dans les PTI.
11	Demander aux conseils généraux de mettre en application le droit à l'accompagnement pour tous les bénéficiaires concernés (désignation d'un référent unique)
12	Améliorer l'offre de service de Pôle emploi pour les bénéficiaires du rSa et expérimenter la mise en œuvre de plateformes d'accompagnement sous l'égide de Pôle emploi.

13	Développer la connaissance partagée du secteur de l'IAE et l'évaluation de sa performance globale (notamment son impact pour les bénéficiaires).
14	Promouvoir un financement pluriannuel des SIAE par la voie de contrats d'objectifs et de moyens, associant les différents financeurs.
15	Renforcer l'accès à la formation professionnelle des salariés en insertion et des permanents des SIAE par une meilleure mobilisation des ressources de la formation professionnelle (OPCA, régions).
16	Inscrire l'IAE comme un axe du PTI et mobiliser l'ensemble des acteurs pour l'élaborer.
17	Mieux s'appuyer sur l'expérience des PLIE et des associations de lutte contre l'exclusion pour l'insertion des bénéficiaires du rSa dans le cadre du PDI et pour l'élaboration des PTI.
18	Favoriser le développement des GEIQ en assouplissant leur cadre juridique et en élargissant le financement « au poste » de l'Etat au public adulte.
19	Promouvoir auprès de l'Etat (par circulaire) et des collectivités territoriales l'utilisation de la clause sociale au profit des personnes les plus en difficultés (notamment des bénéficiaires du rSa) dans les marchés publics.
20	Clarifier et renforcer le régime des sanctions (suspensions/radiations) prévues par la loi et le règlement en vue d'un meilleur respect des droits et devoirs et d'une application simple et uniforme pour les départements.
21	Demander aux organismes gestionnaires du rSa, la production pour fin 2011, en lien avec les départements, d'un système de remontées fiables des suspensions/radiations prévues par la loi.
22	Lancer l'étude d'une carte électronique centralisant les informations sur les aides sociales perçues par chaque personne.

# Lettre de mission

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 30 MAR. 2011

Monsieur le Ministre,

Créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, le revenu de solidarité active (RSA) a transformé nos politiques de solidarité. Vingt ans après le RMI, ce dispositif remet le travail au cœur de la lutte contre la pauvreté. Car seul le travail permet de redonner durablement pouvoir d'achat, insertion sociale et dignité à ceux de nos compatriotes confrontés à la précarité. Les Français doivent pouvoir vivre de leur travail sans être enfermés dans l'assistanat.

A cet effet, le RSA garantit l'attractivité du travail, en permettant à celui qui retrouve un emploi de compléter ses ressources avec le RSA activité. C'est là un changement fondamental par rapport au régime précédent, dans lequel les ressources liées à la reprise d'un emploi ne compensaient pas toujours la perte des aides sociales et de leurs droits connexes. Au-delà, le RSA met en place un accompagnement intensif pour aider les personnes sans emploi à s'insérer professionnellement. Il repose enfin sur une logique de droits et devoirs, le droit au RSA étant assorti du devoir de se former ou de rechercher activement un emploi.

Aujourd'hui, le RSA commence à porter ses fruits. Plus d'1,8 million de foyers perçoivent ce revenu ; parmi eux, près de 700 000 foyers de travailleurs pauvres en complément de leur salaire. Au total, le RSA concerne plus de 3,8 millions de personnes. En moyenne, ses bénéficiaires touchent 20 % de plus que leur revenu initial, ce qui représente un gain de pouvoir d'achat considérable pour ces foyers modestes. Grâce au RSA, 70 000 d'entre eux ont franchi le seuil de pauvreté, permettant ainsi d'enrayer la spirale de l'exclusion sociale. Cet investissement sans précédent améliore concrètement la situation des Français les plus fragiles.

L'enjeu consiste maintenant à déployer pleinement le volet insertion du revenu de solidarité active. Dans chaque territoire, l'Etat, les conseils généraux et leurs partenaires élaborent une politique concertée pour favoriser l'insertion de ses bénéficiaires. 40 pactes territoriaux pour l'insertion sont aujourd'hui achevés mais il reste encore à réaliser un travail important en la matière. Par ailleurs, il faut s'assurer du respect de l'équilibre entre le droit à la prestation et l'obligation d'insertion. Le RSA implique des devoirs : il doit faciliter le passage de l'assistance à l'emploi grâce à l'attractivité du travail mais aussi grâce aux efforts du bénéficiaire.

C'est pourquoi j'ai décidé de vous confier le soin de proposer les modalités de renforcement du volet insertion du RSA. En votre qualité d'ancien ministre de la jeunesse et des solidarités actives, d'élus de terrain à l'intérêt constant sur ces questions, de votre connaissance personnelle des acteurs du dossier, vous analyserez les marges de progrès du dispositif actuel. Vos travaux examineront l'ensemble du processus d'insertion et les responsabilités des parties en présence :

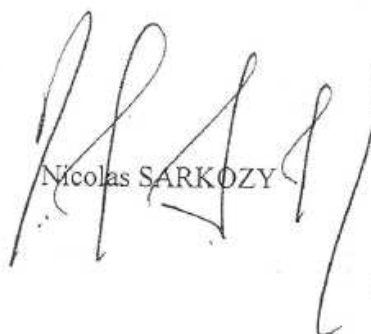
- Dans la logique du plan présenté par le ministère des Solidarités actives en Juillet 2010, vous proposerez toute mesure permettant de renforcer l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires (définition et suivi des devoirs, formation, recherche d'emploi), et d'optimiser les politiques d'insertion, notamment celles relevant de l'insertion par l'activité économique.
- Vous vous attacherez également à suggérer des mesures d'amélioration du pilotage du RSA et de la répartition des responsabilités entre acteurs (État, conseils généraux et régionaux, caisses d'allocations familiales, Pôle emploi, caisses de la Mutualité sociale agricole, missions locales, associations, etc.)
- Vous proposerez des mesures concrètes sur le RSA activité, permettant de mieux mettre la valeur travail au centre du dispositif, par des mesures de simplification, notamment au niveau de la perception de l'allocation.

Pour mener à bien cette mission, j'ai demandé au Premier ministre de vous nommer, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, pour une durée de 4 mois.

Pour en faciliter l'accomplissement, vous bénéficierez de l'appui de toutes les administrations concernées. Je souhaite que les associations d'insertion et de lutte contre la pauvreté soient associées à vos travaux et réflexions. Vous veillerez également à consulter les collectivités locales et les associations familiales.

Vous me remettrez votre rapport avant le 31 juillet. Je vous remercie, Monsieur le Ministre, pour votre concours afin que progresse la reconnaissance du travail dans notre société.

Bien à toi

  
Nicolas SARKOZY

## Liste des personnes rencontrées

<b>ANGOTTI</b> Matthieu	<b>FNARS</b> - directeur général de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (
<b>BARBEROUSSE</b> Frédérique	<b>CCMSA</b> -Chargée de mission « logement-habitat »-
<b>BARTIER</b> Pierre Emmanuel	<b>DGCS</b> - Ministère des solidarités et de la cohésion sociale- Chargé de mission au bureau des minima sociaux
<b>BEDON</b> Jean-Marc	<b>CNAF</b> - Direction de l'Action sociale – département de l'accompagnement des familles, des enfants et des jeunes
<b>BERNEX</b> Brigitte	<b>DGCS</b> - Ministère des solidarités et de la cohésion sociale Sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté – Direction générale de la cohésion sociale
<b>BONJOUR</b> Alexandre	<b>COORACE</b> - Secrétaire général
<b>BOURGUIGNON</b> François	<b>CNE</b> - Comité national d'évaluation du rSa Président
<b>BRASSENS</b> Alice	<b>Ansa</b> - Responsable du programme rSa
<b>CARRERE GEE</b> Marie-Claire	<b>COE</b> - Présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi
<b>CASTEL</b> Maela	<b>UNCCAS</b> - Union nationale des centres communaux d'action sociale
<b>CENSI</b> Yves	<b>CNIAE</b> - président, député de l'Aveyron
<b>CREPEL</b> Cédric	<b>POLE EMPLOI</b> Chef du département collectivités territoriales
<b>CURY</b> Marie-France	<b>DGCS</b> - Ministère des solidarités et de la cohésion sociale- Cheffe du bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire –
<b>DARTY</b> Franck	<b>CMSA</b> - Responsable du département développement social de la Caisse centrale
<b>DAVAL</b> Mariette	<b>CNAF</b> - Responsable pôle minima sociaux et contentieux
<b>DEBOS</b> Yann	<b>Conseil d'orientation pour l'Emploi</b> - Chargé de mission –
<b>DECOURTEIX</b> Guy	<b>CNIAE</b> - secrétaire général du Conseil national de l'insertion par l'activité économique
<b>DELARUE</b> Véronique	<b>DGEFP</b> - ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Mission insertion professionnelle
<b>DESPLAT</b> Marc	<b>MNCP</b> Mouvement national des chômeurs et précaires - Président –

<b>DINNEQUIN Catherine</b>	<b>DGEFP-</b> ministère de l'économie, des finances et de l'industrie- Mission insertion professionnelle –
<b>DIOT Gilles</b>	<b>DGCS-</b> ministère des solidarités et de la cohésion sociale- Adjoint au chef du bureau des minima sociaux –
<b>DOYET Vincent</b>	<b>Groupe ICARE-</b> directeur de l'Association départementale des associations intermédiaires dans le Rhône ( <b>ADAI 69</b> )
<b>ESTABLIE-D'ARGENCE</b> Marie-Pierre	<b>Alliance Villes-Emploi-</b> Déléguée générale
<b>FOURCADE Nathalie</b>	<b>CNAF-</b> Responsable des statistiques, des études et de la recherche
<b>GASANCON-BOUSSELIN</b> Claire	<b>DGCS-</b> Ministère des solidarités et de la cohésion sociale Chef du bureau des minima sociaux
<b>GLAZIOU François</b>	<b>AUXILIA</b> Président de l'Association d'aide à l'insertion sociale et professionnelle par l'enseignement
<b>GORGES Claude</b>	<b>Cabinet de la Ministre des Solidarités et de la cohésion sociale-</b> conseillère technique
<b>GROUES Bruno</b>	<b>UNIOPSS-</b> Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux- Conseiller spécial du Directeur général et responsable du Pôle lutte contre les exclusions
<b>GRZEZICZAK Freddy</b>	<b>UNCCAS</b> Vice-président du Centre communal d'action sociale de Saint-Quentin, membre du CA de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale
<b>HANET Nathalie</b>	<b>POLE EMPLOI-</b> Responsable rSa
<b>HARDY Jean Pierre</b>	<b>ADF-</b> Assemblée des Départements de France- Chef de Service
<b>JAEGGY-ROULMANN Céline</b>	<b>DGEFP</b> Chef de mission insertion professionnelle- Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
<b>LABARTHE Julie</b>	<b>DREES-</b> Ministère des solidarités et de la cohésion sociale Chef du bureau de lutte contre l'exclusion – sous-direction Observatoire de la solidarité
<b>LACHESNAIE Bruno</b>	<b>CCMSA-</b> Directeur de l'action sanitaire et sociale et des services à la



	personne
<b>LE MINEZ Sylvie</b>	<b>DARES-</b> ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Chef du département des politiques d'emploi
<b>LEBON Marion</b>	<b>DGCS</b> Ministère des solidarités et de la cohésion sociale- Chargée de mission insertion
<b>LECLAIR Cécile</b>	<b>Ansa-</b> Directrice des programmes
<b>LECLAIR Marie</b>	<b>DARES-</b> ministère de l'économie, des finances et de l'industrie- Chef de la mission analyse économique – Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
<b>LEPAGE Jacques</b>	<b>Secours catholique-</b> Chargé de projet rSa
<b>MARINACCE Frédéric</b>	<b>CNAF-</b> Directeur des politiques familiale et sociale
<b>MARITON Ghislain</b>	<b>POLE EMPLOI -</b> Directeur territorial délégué
<b>NOUVEAU Cyril</b>	<b>DARES- -</b> ministère de l'économie, des finances et de l'industrie- chef du département du marché du travail –
<b>PARIS Hélène</b>	<b>CNAF -</b> Directrice des statistiques, des études et de la recherche
<b>PELE Louis-Paul</b>	<b>Conseil d'orientation pour l'Emploi -</b> Secrétaire général –
<b>PINTE Etienne</b>	<b>Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale-</b> Président
<b>PILEUX Christophe</b>	<b>UNCCAS-</b> Responsable du Pôle juridique et technique de l'union nationale des centres communaux d'action sociale
<b>REMY Véronique</b>	<b>DARES-</b> ministère de l'économie, des finances et de l'industrie département des politiques d'emploi de la direction de la recherche, des études et des statistiques (
<b>RENNUIT Marie-Françoise</b>	<b>CNECGEIQ-</b> comité national pour l'évaluation et la coordination des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification- du Groupements employeurs pour l'insertion et la qualification Secrétaire générale
<b>ROSSI Augustin</b>	<b>ADF—</b> Assemblée des Départements de France Conseiller
<b>ROZAN Arnaud</b>	<b>CNAF-</b> Sous-directeur des prestations familiales à la Caisse nationale d'allocations familiales
<b>ZIELINSKI Daniel</b>	<b>UNCCAS-</b> Délégué général de l'union nationale des centres communaux d'action sociale



## Liste des annexes

Annexe 1 : Note DGCS : Les 10 mesures du plan de simplification et d'amélioration du rSa de juillet 2010

Annexe 2 : Calcul du rSa

Annexe 3 : Note CNAF sur la trimestrialisation et la mensualisation de la déclaration de ressources

Annexe 4 : rSa/PPE

Annexe 5 : Tableau DGEFP sur les bénéficiaires du rSa en contrats aidés

Annexe 6 : Le Comité de pilotage des échanges d'informations

Annexe 7°: Extranet rSa

Annexe 8 : Note CNAF sur la neutralisation des ressources pour le calcul de l'allocation logement

Annexe 9 : Présentation des structures d'insertion par l'activité économique

Annexe 10 : Note DGEFP sur les groupements d'entreprises

Annexe 11 : les décisions de la commission opérationnelle du rSa (CORSa)

Annexe 12 : Plan de lutte contre la fraude du Pas-de-Calais



# Annexe 1 : Les 10 mesures du plan de simplification et d'amélioration du rSa de juillet 2010

## *Simplifier et améliorer le dispositif rSa :*

### Suivi de la mise en œuvre des 10 mesures

(Août 2011)

#### **Mesure 1 : poursuivre une démarche d'information ciblée envers les bénéficiaires potentiels**

- L'envoi de courriers via la **CNAF et la MSA** aux bénéficiaires de prestations, les incitant à faire une simulation sur le site de la CNAF ou de la MSA, a été fait à l'automne 2010
- L'envoi d'une lettre aux 2 000 maires des communes de plus de 5 000 habitants a été réalisé en octobre 2010 en lien avec l'AMF
- Des courriers et affiches avaient été diffusés en partenariat avec l'USH (3 millions de locataires sensibilisés) suite à des partenariats engagés dès mars 2010

#### ➤ ***Actions réalisées en 2010***

#### **Mesures 2 et 3 : Améliorer la formulation et la compréhension des notices, formulaires et courriers relatifs au rSa et les simplifier**

- Actions menées :
    - recueil de points de vue des bénéficiaires sur les formulaires rSa et courriers locaux : **les travaux ont été conduits dans deux territoires: la Marne et la Meurthe et Moselle, les bénéficiaires du rSa ont présenté leurs travaux au Ministre de la jeunesse et des solidarités actives le 28 octobre 2010 ;**
    - réunions techniques DGCS-CNAF/MSA pour caler les nouveaux documents.
  - Produits de sortie :
    - les nouveaux formulaires rSa (demande principale et deux demandes complémentaires) sont disponibles depuis janvier 2011, et ont été homologués par la DGME
  - En cours :
    - Revoir les courriers locaux émanant des départements et suggérer des recommandations. Les départements de l'Hérault, de la Meurthe et Moselle et des Pyrénées Orientales se sont portés candidats sur ces travaux ;
    - Revoir les courriers émanant des organismes Cnaf et CCMSA: travaux conduits avec la DGCS.
- ***Nouveaux formulaires disponibles depuis début 2011, travaux en cours sur les courriers locaux***

#### **Mesure 4 : encourager la mise en œuvre de plateformes uniques ou de journées pour l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires**

- Actions :

- identifier des plateformes existantes pouvant servir de référence (sur la base notamment de l'enquête flash de début 2010 et des éléments connus de l'ANSA) ;
- élaborer un guide de référence et de bonnes pratiques pour aider les départements qui veulent s'engager dans ces projets ;
- contenu du guide : typologies des plateformes, modalités d'organisation, valeur ajoutée, recommandations ;
- mettre en débat lors d'un atelier d'échanges de pratiques ;

- Calendrier :

- réalisation d'un mini-guide par l'ANSA ;
- un atelier d'échanges et de sensibilisation des départements a été proposé **le 3 mai 2011** aux correspondants rSa des départements. Le guide ANSA a été diffusé à cette occasion.

➤ *Action achevée début mai 2011, un guide de recommandations a été diffusé*

#### **Mesure 5 : créer une commission opérationnelle chargée d'examiner les évolutions à apporter au dispositif rSa**

- Actions menées:

- création d'une CORSA (commission opérationnelle du rSa) composée de départements, administrations et organismes concernées, ADF, chargée d'examiner les évolutions à apporter au dispositif du rSa. Elle s'appuie sur les travaux d'analyse effectués en groupes techniques puis se prononce comme instance de « validation » sur les préconisations qui en sont issues

- La CoRSa, mise en place le 5 mai 2011, a fixé le programme de travail :

- préconisations issues des travaux du 1er groupe de travail sur les procédures de sanction / radiation ;
- 2ème GT sur les conditions d'application du seuil des « droits et devoirs » ;
- 3ème GT consacré aux conditions de prise en compte des revenus de capitaux ;
- prochaines thématiques : les conditions d'évaluation des revenus professionnels des non salariés, le mécanisme de subrogation entre rSa et assurance chômage, les modalités de prise en compte des pensions alimentaires ;
- **les conclusions du 1er groupe de travail ont été adressées à l'ensemble des présidents de conseils généraux.** Elle sera mise en ligne à la fois sur le site rSa.gouv.fr, et sur le site extranet de la CNAF (en cours de généralisation).

➤ *Action réalisée en mai 2011, la CORSA poursuit ses travaux sur le long terme*

### **Mesure 6 : identifier un correspondant rSa au sein de chaque site de Pôle emploi**

- Actions prévues :
  - dans chaque département, le directeur territorial de Pôle Emploi doit informer le Président du conseil général de l'organisation retenue et du/des nom(s) du/des correspondant(s) rSa ;
  - en parallèle des nominations, il doit définir les grandes lignes des missions de ces agents.
- Calendrier :
  - action lancée pendant l'été 2010, selon les remontées d'informations de Pôle emploi, la mesure est quasiment réalisée.

➤ *Action achevée fin 2010*

### **Mesure 7 : constituer un groupe de travail sur les évolutions informatiques pour fluidifier des échanges de données**

- Objectifs :
  - faciliter le pilotage du dispositif rSa à la fois sur les plans stratégique, opérationnel et financier : améliorer la compréhension des données, corriger les dysfonctionnements éventuels, envisager si besoin de nouveaux développements informatiques.
- Actions menées :
  - l'instance de gouvernance a été créée le 6 janvier 2011, il s'agit du **CPEI : comité de pilotage des échanges d'information**.
    - elle regroupe l'Etat, l'ADF, les opérateurs, PE, et une dizaine de représentants de départements. Elle s'appuie sur 6 groupes de travail (GT dédiés aux échanges MSA, données statistiques et de pilotage, données individuelles, alerte, Pôle emploi et extranet) ;
    - exemple d'action : création d'un site extranet CNAF et CCMSA, dédié aux échanges de données, en cours de généralisation à l'ensemble des départements ;
    - le CPEI du 9 juin permettra de suivre l'avancement des travaux des différents GT.
  - le projet de décret visant à la création d'échanges de données, notamment entre Pôle emploi et les départements relatifs à l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du rSa, est en cours d'étude à la CNIL.

➤ *Action réalisée, le CPEI poursuit ses travaux sur le long terme*

### **Mesure 8 : faciliter la mise en œuvre de l'A.P.R.E**

- Objectifs :
  - améliorer la mise en œuvre de l'APRE (prescription, critères d'attribution, réactivité du déblocage des fonds pour le BrSa...) ;
  - délivrer un véritable « coup de pouce » pour la reprise d'emploi.
- Actions :

- la circulaire APRE du 16 décembre 2010 a précisé les domaines de prescription ;
- l'ANSA a rédigé un mini-guide de recommandations ;
- au niveau national, le Cabinet a envisagé avec le groupe La Poste de « tester » 2 nouvelles méthodes de paiement (chèque barré ou carte de paiement) ;
- Calendrier :
  - le mini-guide de recommandations issu du travail de l'ANSA est diffusé le 7 juin 2011

➤ *Action réalisée, guide de recommandations diffusé le 7 juin 2011*

**Mesure 9 : expérimenter avec Pôle Emploi des accompagnements articulant de manière simultanée les champs professionnel et social**

- remontées de pratiques en novembre 2010 auprès de l'ensemble des départements
- Identification de départements volontaires pour une évaluation
- Une évaluation est en cours dans 8 départements :
  - l'Aude, le Cantal, le Doubs, le Gard, la Meurthe et Moselle, la Gironde, le Morbihan et la Vendée
- Calendrier :
  - Observation « terrain » à partir de fin mai par un cabinet externe ;
    - début juin à fin juillet : entretiens en face à face dans les départements, entretiens téléphonique avec des demandeurs d'emploi ;
    - au plus tard le 5 septembre, envoi aux DT Pôle emploi et CG des monographies départementales ;
    - entre le 9 et le 16 septembre, validation des monographies par les DT et les CG.
  - un premier comité de pilotage s'est tenu le 13 mai, les prochains se tiendront en septembre et novembre 2011 ;
  - analyse des pratiques, identification des pistes d'évolution et essaimage à partir de janvier 2012

➤ *Action réalisée, guide de recommandations diffusé le 7 juin 2011*

**Mesure 10 : aider au renforcement des politiques d'insertion et à la mise en œuvre des PTI : organisation d'une journée nationale**

- la **journée nationale sur les PTI s'est tenue le 25 janvier 2011 et a réuni plus de 400 personnes**, dont 140 représentants de conseils généraux de 70 départements différents. De nombreux acteurs locaux étaient présents ainsi que des représentants de l'Etat ou d'organismes au niveau national, tels que Pôle emploi, la CNAF ou la CCMSA ;
- **trois tables-rondes** ont permis d'aborder les préoccupations des départements pour la mise au point de leur PTI ;
- par ailleurs, la mise en place d'**une dizaine de stands** a permis aux participants de rencontrer des représentants des conseils généraux et d'échanger sur les PTI déjà signés, certains départements ayant déjà démarré des travaux d'évaluation de leur pacte ;



- enfin, à l'occasion de cette journée nationale, avec le soutien financier de l'Etat, l'ANSA (Agence nouvelle des solidarités actives) a diffusé un guide méthodologique sur le PTI.

➤ ***Action réalisée en janvier 2011***



## Annexe 2 : Calcul du rSa

### Calcul du rSa, principe et exemples

#### **Principes et modalités de calcul**

Le rSa complète les ressources du foyer pour les porter à un niveau de ressources garanti variant en fonction de la composition familiale.

Le revenu garanti est égal au montant forfaitaire augmenté d'une fraction des revenus d'activité, fixée par décret soit 62 %.

En l'absence de revenus d'activité, le rSa est égal au montant forfaitaire.

**Revenu garanti = montant forfaitaire + 62 % des revenus d'activité du foyer**

**rSa = revenu garanti (RG) – ressources du foyer**

*Les ressources du foyer prises en compte* correspondent à la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours du « trimestre de référence » c'est-à-dire au cours des trois derniers mois précédant la demande.

Elles concernent l'ensemble des ressources, en particulier les revenus d'activité (hormis les ressources expressément exclues à l'article R 262-8 du CASF), les prestations familiales sauf exception et un forfait logement.

*Les allocations logement sont prises en compte de manière forfaitaire dès lors qu'elles sont supérieures au forfait logement<sup>91</sup>. Lorsqu'elles sont inférieures, elles sont prises en compte directement sans application d'un forfait.*

*Les prestations familiales prises en compte (allocations familiales, AAH, ASF, complément libre choix d'activité, allocation de base dans le cadre de la PAJE sous certaines conditions) correspondent à celles du mois au titre duquel est calculé le rSa*

Le **montant forfaitaire** est déterminé en fonction de la situation familiale et fixé par décret.

Montants forfaitaires pour 2011 :

- pour une personne isolée : 466,99 €
- pour un couple sans enfants : 700,49 €
- pour un couple avec un enfant : 840,59 €
- pour une personne isolée (non bénéficiaire de la majoration pour isolement) avec un enfant de plus de trois ans : 700,49 €
- pour une personne isolée avec un enfant de moins de trois ans : 799,56 € (elle bénéficie de la majoration pour parent isolé).

#### **Les différentes composantes du rSa et leur financement**

**Le rSa socle** est financée par les conseils généraux

RSa socle = montant forfaitaire en l'absence de revenus d'activités

**Le rSa activité** est financé par l'Etat

<sup>91</sup> **Forfait logement** (articles R.262-9 et R.262-10 du CASF) : en 2011, 56,04 € si le foyer est composé d'une seule personne, 112,08 € si le foyer est composé de deux personnes, 138,70 € si le foyer est composé de trois personnes ou plus.

RSa activité = complément d'activité qui se cumule avec les revenus du travail. Il décroît jusqu'à un certain niveau de ressources où il s'annule, 1,04 Smic pour une personne seule et 1,4 Smic pour un couple sans enfant.

### Exemples

#### Pour une personne isolée, sans enfant,<sup>92</sup>

> Si la personne ne travaille pas et ne bénéficie d'aucune autre ressource, elle perçoit un rSa socle de 410,95 € :

- le revenu garanti est égal au montant forfaitaire (466,99 €)
- le Rsa socle = revenu garanti (466,99 €) – ressources du foyer -(forfait logement : 56,04 €) soit 410,95 €

> Si la personne travaille, que ses revenus d'activité sont de 500 € et qu'elle ne dispose d'aucune autre ressource, elle perçoit un RSa activité de 220,95 €

- le revenu garanti est égal au montant forfaitaire (466,99 €) + 62 % de la moyenne mensuelle des revenus professionnels perçus en trimestre de référence (500 x 62 % = 310 €) soit un montant garanti de 776,99 € (310 € + 466,99 €)
- le Rsa = revenu garanti (776,99 €) – ressources du foyer (forfait logement de 56,04 € + moyenne mensuelle des revenus d'activité de 500 €) soit 220,95 €

> Si la personne travaille, que ses revenus d'activité sont de 1 000 € et qu'elle ne dispose d'aucune autre ressource, elle perçoit un RSa activité de 30,95 €

- le revenu garanti est égal au montant forfaitaire (466,99 €) + 62 % de la moyenne mensuelle des revenus professionnels perçus en trimestre de référence (1000 x 62 % = 620 €) soit un montant garanti de 1086,99 € (620 € + 466,99 €)
- le Rsa activité = au revenu garanti (1086,99 €) – ressources du foyer (forfait logement de 56,04 € + moyenne mensuelle des revenus d'activité de 1000 €) soit 30,95 €

#### Pour un couple, avec un enfant,

> Si aucun membre du foyer ne travaille et que le foyer ne dispose d'aucune autre ressource, celui-ci perçoit un rSa socle de 701,89 € (le forfait logement est déduit)

- le revenu garanti est égal au montant forfaitaire (840,59 €)
- le Rsa = au revenu garanti (840,59 €) – ressources du foyer (forfait logement) (138,70 €) soit 701,89 €

> Si un membre du foyer travaille, que ses revenus d'activité sont de 500 € et que le foyer ne dispose d'aucune autre ressource, celui perçoit un RSa socle + activité de 511,89 €

- le revenu garanti = montant forfaitaire (840,59 €) + 62 % de la moyenne mensuelle des revenus professionnels perçus en trimestre de référence (500 x 62 % = 310 €) soit un montant garanti de 1150,59 € (310 € + 840,59 €)
- le Rsa (total) = au revenu garanti (1150,59 €) - ressources du foyer (forfait logement de 138,70 € + moyenne mensuelle des revenus d'activité de 500 €) soit 511,89 €
- le Rsa socle = au montant forfaitaire (840,59 €) – ressources du foyer (638,70 €) soit 201,89 €
- le Rsa activité = Rsa total(511,89 €) – part de Rsa socle (201,89 €) soit 310 €

> Si un membre du foyer travaille, que ses revenus d'activité sont de 1 000 € et que le foyer ne dispose d'aucune autre ressource, celui perçoit un RSa activité de 321,89 €

<sup>92</sup> Bénéficiant d'une aide au logement ou logée gratuitement ou propriétaire : le forfait logement est déduit

- 
- le revenu garanti = a montant forfaitaire (840,59 €) + 62 % de la moyenne des revenus professionnels du trimestre précédent ( $1000 \times 62 \% = 620 \text{ €}$ ) soit un montant garanti de 1460,59 € ( $620 \text{ €} + 840,59 \text{ €}$ )
  - le RSa = au revenu garanti (1460,59 €) - ressources du foyer (forfait logement de 138,70 € + moyenne mensuelle des revenus d'activité de 1000 €) soit 321,89 €



## Annexe 3 : Note CNAF sur la trimestrialisation/mensualisation de la déclaration de ressources

CNAF-DSER/DPFAS

### Mensualisation du rSa

Afin d'être en meilleure adéquation avec l'évolution des revenus des allocataires, est envisagée la possibilité de calculer mensuellement le montant du rSa.

Outre les problématiques lourdes en matière de gestion (charge accrue pour les Caf, mais aussi pour les bénéficiaires qui devraient, en l'absence de solution automatisée, renvoyer un document par mois), cette solution doit être analysée au travers du service rendu à l'allocataire. Nous fondant sur les points importants soulignés par les allocataires (i), nous analysons ici la notion de stabilité des ressources (ii) et les risques d'indus (iii)<sup>93</sup>.

#### i. Le point de vue des allocataires

Les allocataires ont été sollicités à plusieurs reprises sur leurs préférences en matière de versement de la prestation. Partagés entre le souhait d'une prestation adaptée et le désir de stabilité, ils craignent par dessus tout les indus, dans un contexte de relative méconnaissance des principes du dispositif.

##### *Une fréquence trimestrielle jugée convenable*

Ainsi, parmi les 13 738 allocataires percevant un minimum social interrogés dans l'enquête de satisfaction de la branche famille début 2011, **84 % estiment que la fréquence trimestrielle de renvoi de la déclaration des ressources « leur convient »**. Seuls 6 % estiment qu'elle n'est pas assez fréquente, 9 % qu'elle est trop fréquente.

##### *Un souhait de stabilité des prestations*

Par ailleurs, les allocataires manifestent une préférence pour des prestations qui assurent une certaine régularité des revenus (cf. Note 2/DSER, janvier 2009).

L'enquête quantitative auprès de bénéficiaires de minima sociaux qui a été conduite en mai 2008 dans le cadre de l'évaluation des expérimentations du rSa montre que **les bénéficiaires de minima sont relativement averses à la variabilité de leur revenu, y compris de leur prestation**. En complément des revenus tirés d'une activité rémunérée, 64.5 % des personnes interrogées (les APIstes et RMistes au 31 octobre 2007) déclarent préférer une prime mensuelle fixe. Ce pourcentage est encore plus élevé parmi les femmes (67.1 %) et les couples avec enfant (67 %).

---

<sup>93</sup> Les éléments utilisés sont extraits :

- des multiples enquêtes auprès des bénéficiaires dans le cadre du comité d'évaluation du rSa ou des enquêtes de la branche famille
- des cas types produits par la branche famille
- de l'expérience de mensualisation réalisée à la Caf de Rennes en 2008

Ces différents résultats traduisent la crainte des allocataires, et en particulier des familles avec enfant à l'égard de prestations variables dans le temps : la nécessité de prévoir un budget comprenant des frais fixes semble conditionner un attrait pour des prestations fixes.

#### *Une crainte des indus*

Par ailleurs, on constate une très forte crainte des indus en lien avec la méconnaissance du dispositif (cf. annexe 4 du rapport d'évaluation des expérimentations RSa et annexe 1 du rapport intermédiaire du Comité national d'évaluation du RSa). Cette «angoisse des indus» (selon le Credoc) apparaît omniprésente dans les discours et conduit à un regard critique des allocataires sur la qualité du traitement administratif.

*« Le discours de méfiance sur le strict bénéfice du rSa activité est à rapprocher de la crainte, voire de l'angoisse des situations d'indus, nécessitant la restitution d'un trop perçu d'allocation. Une part importante de bénéficiaires du rSa semble avoir été confrontée lors du passage dans le dispositif RMI à des situations critiques liées à des indus, dans lesquelles l'équilibre financier des ménages fut menacé. »*

Cette crainte semble en lien avec la méconnaissance précise du dispositif.

*« Les bénéficiaires dans leur ensemble ne maîtrisent pas les principes du « rSa activité » (...). Dans les représentations se mêlent l'opacité des calculs et des barèmes, les effets de la trimestrialisation et la peur des indus. »*

*« Pour les bénéficiaires ayant perçu un complément de rSa « activité seule », la relative complexité du calcul et l'impossibilité perçue de connaître le montant de l'allocation d'un mois à l'autre affectent leur représentation du bénéfice du cumul. La crainte des indus sous-tend par ailleurs ces préjugés. »*

Interrogés sur les aspects administratifs, les allocataires imaginent que la mensualisation pourrait résoudre la problématique des indus. Toutefois, le fait qu'ils **reçoivent parfois tardivement leur bulletin de salaire** limite cette possibilité, et, dans l'expérience réalisée à Rennes sur la mensualisation, de nombreux indus (54 %) sont dûs à une erreur / un retard dans la déclaration de l'allocataire.

#### **ii. Une variabilité accrue de la prestation ?**

Outre le décalage entre le versement du salaire et sa prise en compte pour le calcul du RSa, la principale différence entre la trimestrialisation et la mensualisation réside dans le fait que :

- avec la mensualisation : on prend en compte un seul mois de salaire (celui du mois précédant) pour calculer un seul mois de droit : M,
- avec la trimestrialisation : on prend en compte la moyenne de 3 mois de salaire (celle des 3 mois du trimestre de référence) pour calculer 3 mois de droit : M, M+1 et M+2

Les impacts sur le calcul du RSa entre la mensualisation et la trimestrialisation ne sont pas systématiquement différents : dans de nombreuses situations, ils se retrouvent être les mêmes notamment en raison de l'application de mesures correctives qui permettent de tenir compte de la réalité de la situation.

**Situations engendrant le même impact que l'on soit en gestion trimestrielle ou mensuelle :** Lorsqu'il n'y a pas de fluctuation d'activité, le rSa versé est identique dans le cas du versement trimestriel ou mensuel : exemple d'une personne sans activité ou en activité « continue ».



*Exemple 1 : bénéficiaire seul en activité (mi-temps)*

	M-3	M-2	M-1	M	M+1	M+2
Salaire	500	500	500	500	500	500
RSa calculé sur la base des ressources M-1			221	221	221	221
RSa calculé sur les bases des ressources du trimestre de référence (M-3/M-2/M-1)	221	221	221	221	221	221

*Le montant de droit au RSa ne varie pas car les ressources prises en compte sur M-1 sont du même montant que la moyenne des ressources perçues en trimestre de référence.*

Pour tous les bénéficiaires de « RSa socle seul », la trimestrialisation et la mensualisation n'ont pas de différence en termes d'impact sur le montant de RSa versé. En revanche, en termes de sollicitation de ce profil d'allocataires, la mensualisation est plus prégnante que la trimestrialisation.

D'autre part, certaines situations engendrent le même impact que l'on soit en trimestrielle ou en mensuelle du fait de l'application de mesures correctives.

- Prise en compte immédiate des changements de situation déclarés de manière autonome par l'allocataire sans attendre la déclaration de ressources.
- Application de la mesure de neutralisation en cas de cessation d'activité non compensée par un revenu de substitution. Les dates d'effet de la mesure de neutralisation ont été revues depuis l'entrée en vigueur du rSa, afin d'être plus favorables à l'allocataire (application de la neutralisation dès le mois de cessation d'activité non compensée par un revenu de substitution et fin de la mesure de neutralisation le mois qui suit la reprise d'une activité ou la perception d'un revenu de substitution).

*Exemple 2 : bénéficiaire seul qui cesse une activité sans percevoir de revenu de substitution – application de la mesure de neutralisation*

	M-3	M-2	M-1	M	M+1	M+2
Salaire	500	500	500	0	0	0
RSa calculé sur la base des ressources M-1			411	411	411	411
RSa calculé sur les bases des ressources du trimestre de référence (M-3/M-2/M-1)	411	411	411	411	411	411

*L'application de la mesure de neutralisation permet de ne pas tenir compte des revenus d'activité perçus en trimestre de référence sur M-3, M-2 et M-1 (pour la trimestrialisation) ou sur le mois qui précède (pour la mensualisation)*

- L'application de la mesure de cumul intégral en cas de reprise d'activité durant les 3 premiers mois de l'activité s'applique dans le cas d'un calcul mensuel ou trimestriel ; le montant versé est identique.
- Application des règles relatives aux revenus exceptionnels

La perception d'un revenu exceptionnel (ex : 13<sup>ème</sup> mois) en trimestre de référence peut engendrer une hausse importante des ressources ce qui impacte fortement le calcul du RSa.

Là encore, une mesure palliative permettant de ne tenir compte dudit revenu exceptionnel pour le calcul du 1<sup>er</sup> mois de droit permet de pallier aux impacts de la trimestrialisation qui aurait eu pour conséquence de prendre en compte le montant de ce revenu pour le calcul des 3 mois de droits.

**Situations ayant un impact selon que l'on soit en gestion trimestrielle ou mensuelle**

Les situations plus complexes où s'enchaînent diminutions et augmentations de rémunération entraînent des variations de montants de RSa selon le mode de calcul opéré (trimestriel ou mensuel).

La trimestrialisation est alors plus avantageuse en cas d'augmentation d'activité ; ce mode de calcul est donc plus incitatif à l'augmentation de la quotité de travail. A l'inverse la mensualisation est plus avantageuse en cas de diminution d'activité car elle est plus « réactive ».

A la différence de la mensualisation, la trimestrialisation permet de lisser les « à-coups » liées aux variations de situations. Ce « lissage » permet à l'allocataire d'éviter les effets nuisibles liés aux fluctuations de montants de RSa

*Exemple 3 : bénéficiaire seul qui augmente sa quotité de travail*

	M-3	M-2	M-1	M	M+1	M+2
Salaire	600	600	1000	1000	1200	1000
RSa calculé sur la base des ressources M-1				31	31	0
RSa calculé sur les bases des ressources du trimestre de référence (M-3/M-2/M-1)				132	132	132

*La trimestrialisation permet de lisser les à-coups liés à l'augmentation de l'activité ce qui est plus incitatif à l'augmentation de la quotité de travail.*

Les parcours plus heurtés par des cessations et reprises d'activité n'engendrent pas de différences flagrantes sur le calcul du RSa, que l'on soit en mensuelle ou en trimestrielle en raison du jeu des mesures correctives de neutralisation et de cumul intégral, d'autant plus que ces mesures se voient appliquer des dates d'effet généreuses plus avantageuses pour les allocataires.

Une analyse sur la base de cas types<sup>94</sup> apporte des éléments complémentaires à l'analyse en étudiant de façon longitudinale l'impact de la mensualisation ou la trimestrialisation sur trois parcours : une trajectoire ascendante puis descendante, un revenu d'activité très fluctuant sans perte d'emploi et un profil très heurté d'alternance entre emploi et non emploi. Il résulte de l'analyse de ces trois cas que les gains de la mensualisation à attendre pour l'allocataire sont en général relativement minimes, notamment en raison du mécanisme de neutralisation. Dans le cas d'une trajectoire heurtée d'emploi et de non emploi, la mensualisation du rSa peut même conduire à des versements pro-cycliques.

### iii. Décalages temporels et indus

La réduction du décalage entre la date de versement du salaire et sa date de prise en compte pourrait être considérée comme un avantage en raison de sa valeur pédagogique dans le cadre d'une incitation à l'activité

Toutefois, il faut noter que le décalage temporel entre la date de versement du salaire et sa date de prise en compte pour le calcul du RSa existe, que l'on prenne en compte les ressources du mois précédant ou bien les ressources perçues en trimestre de référence. D'ailleurs, pour le premier mois de calcul du trimestre de droit RSa, ce décalage est le même que l'on soit en trimestrielle ou en mensuelle. Ce n'est qu'à compter du 2<sup>ème</sup> et du 3<sup>ème</sup> mois de droit que le décalage joue véritablement.

En résumé :

- avec la mensualisation : pour calculer M on prend en compte les ressources de M-1
- avec la trimestrialisation : pour calculer M, M+1 et M+2 du trimestre de droit, on prend en compte les ressources de M-1, M-2 et M-3.

<sup>94</sup> Note 248 / DSER du 17 décembre 2008.

Par ailleurs, l'expérimentation de Rennes permet de mettre en exergue le fait qu'un nombre non négligeable d'allocataires ont été touchés par un indu (15,59 %), dont la moitié (54 %) étaient liés à une erreur de déclaration des allocataires dans la déclaration mensuelle des ressources.

Par ailleurs, la dimension de simplicité mise en avant pour justifier au moment de l'expérimentation la déclaration mensuelle a été prise en compte dans les nouvelles déclarations trimestrielles, réduisant la plus-value de la première.

*Ces différents éléments nous incitent à envisager avec prudence l'apport de la mensualisation du point de vue de l'allocataire. Par ailleurs, les éléments de gestion (coût de traitement, coût des affranchissements dans un contexte où les allocataires sont encore majoritairement attachés à la déclaration courrier<sup>95</sup>) militent plutôt en faveur d'un maintien d'une déclaration trimestrielle qui constitue un compromis, notamment grâce aux systèmes de neutralisation.*

---

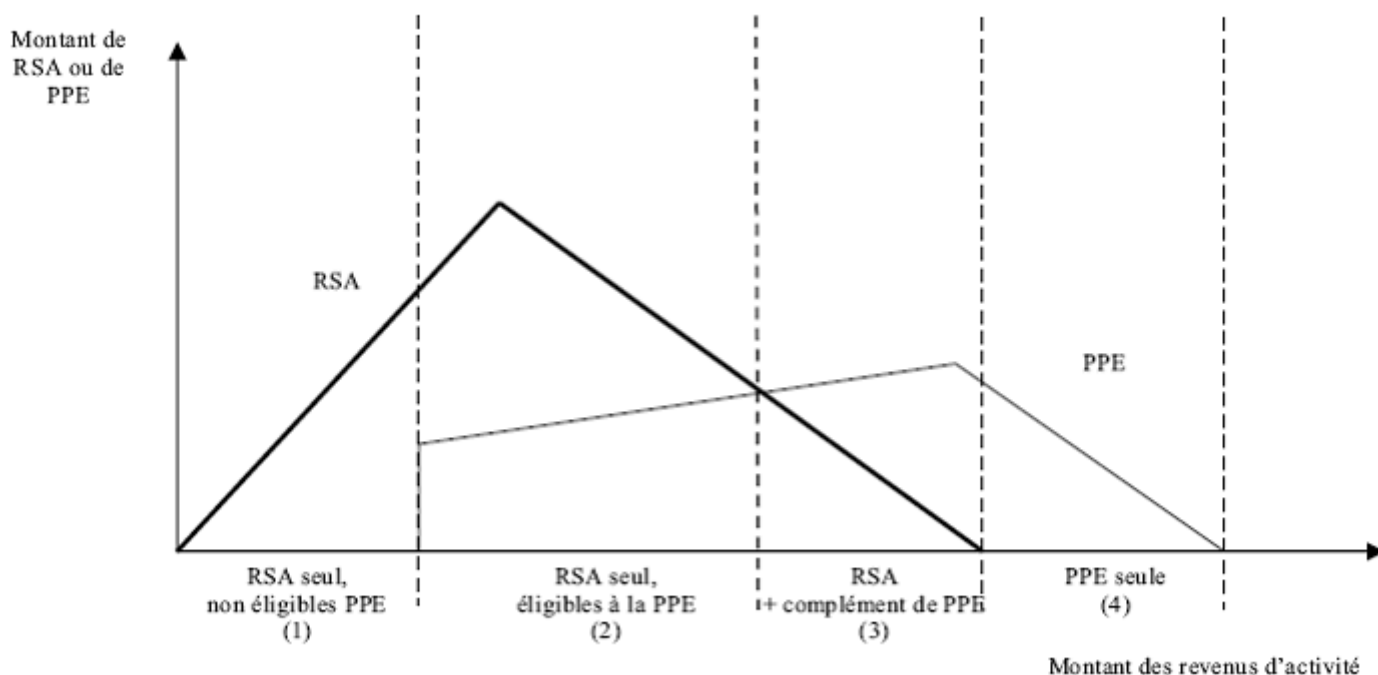
<sup>95</sup> Selon l'enquête nationale de satisfaction auprès des allocataires de 2011, 54 % des bénéficiaires de minima sociaux n'ont *jamais* utilisé la télétransmission de la DTR, notamment par absence de proximité avec Internet.



## Annexe 4 : rSa/PPE

DGCS

### L'articulation générale entre rSa et PPE



Source : direction générale du Trésor et de la politique économique (cité dans le rapport d'avis n° 32 (2008-2009) de M. Éric DOLIGÉ, fait au nom de la commission des finances (Sénat), sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, déposé le 16 octobre 2008)

Le schéma illustre les différentes configurations possibles (données du Haut commissariat aux solidarités actives - 2009) :

- (1) ménages percevant du rSa activité, inéligibles à la PPE : leur nombre est évalué à 600.000 ;
- (2) ménages percevant seulement du rSa, bien qu'éligibles à la PPE : leur montant de PPE est inférieur ou égal à leur montant de rSa : ils devraient être 1,1 million ;
- (3) ménages percevant du rSa et un complément de PPE : leur montant de PPE est supérieur à leur montant de rSa : leur nombre est évalué à 300.000 ;
- (4) ménages percevant seulement de la PPE, ils seraient 5,1 millions.









## Annexe 6 : Le Comité de pilotage des échanges d'informations

### Le Comité de pilotage des échanges d'informations

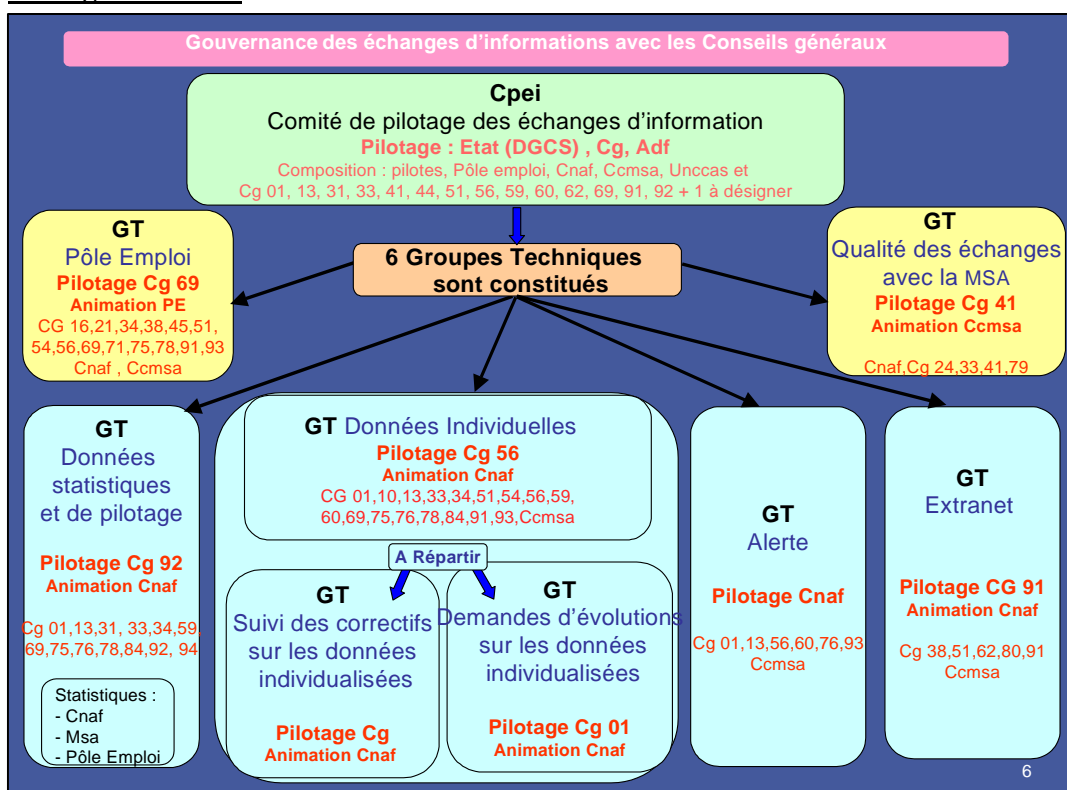
#### 1- Les missions du CPEI :

- Définition des orientations et décision du programme de travail de l'année
- Validation des programmes d'évolutions informatiques et mobilisation des groupes techniques
- Communication sur les travaux et programmes
- Suivi des plans d'actions
- Sollicitation du comité de pilotage rSa si besoin et information sur les travaux

**La composition** du CPEI : 10 départements en binôme métier et informatique<sup>96</sup>, DGCS, Pôle emploi, CNAF, CCMSA, ADF, UNCCAS

**Le champ de travail**, basé sur les évolutions liées, d'une part, aux modifications réglementaires et, d'autre part, aux demandes des départements, est complété par les évolutions techniques, fonctionnelles (« versionning ») des opérateurs, afin de pouvoir anticiper leurs impacts sur les systèmes d'informations des départements.

#### 2- La gouvernance



<sup>96</sup> l'Ain (01) ; les Bouches-du-Rhône (13) ; la Haute Garonne (31) ; la Gironde (33) ; le Loir-et-Cher (41) ; la Loire-Atlantique (44) ; la Marne (51) ; le Morbihan (56) ; le Nord (59) ; l'Oise (60) ; le Pas-de-Calais (62) ; le Rhône (69) ; l'Essonne (91) ; les Hauts-de-Seine (92) ; le Département pilote du sous-groupe « Suivi des correctifs » non encore nommé.

**Le pilotage** du CPEI est assuré par l'Etat, l'ADF mais également les départements : son secrétariat est assuré par l'Etat, son ordre du jour est conjointement fixé par l'Etat, l'ADF et les départements.

**Le calendrier de travail**, fixé sur 2 à 3 réunions annuelles en régime de croisière, sera d'au moins une réunion trimestrielle pour 2011, 1<sup>ère</sup> année de mise en place du CPEI.

**Sur les groupes techniques** : 6 groupes techniques (GT), garantissant une représentativité des différentes solutions informatiques, sont constitués. La cohérence et la régulation des divers travaux des groupes sont assurées grâce à leur pilotage par le CPEI. Le mode de fonctionnement de chaque GT se base sur un département et un organisme pilote, mandatés pour assurer à la fois l'animation des travaux du groupe et les tâches de secrétariat.

Divers travaux sont en cours au sein de chacun des groupes. A titre d'exemple :

- 1° Le groupe technique « qualité des échanges avec la MSA » dont l'objectif est de résoudre les difficultés rencontrées sur la qualité jugée très insatisfaisante des flux existants. Lors du premier trimestre de l'année 2012, un équivalent de « Cafpro » devrait être mis à disposition des partenaires des MSA.

- 2° Le groupe technique « Pôle emploi », qui reprend un groupe déjà constitué à la demande du Haut commissaire aux solidarités actives, assurera l'information et la diffusion du travail effectué depuis un an sur les projets de nouveaux traitements. Il prendra en compte les nouvelles demandes.

- 3° Le groupe technique « données statistiques et de pilotage » prend en charge les signalements d'écarts entre Elisa et les flux. Il devra, en outre, mettre à disposition les indicateurs sur le suivi des sanctions.

- 4° Le groupe technique « données individuelles » consacré aux travaux sur les données nominatives de la CNAF, est organisé en 2 sous-groupes :

→ le sous groupe « suivi des correctifs sur les données individualisées » : Centré sur les aspects correctifs des échanges de données nominatives (ex : doublons de numéros, problème d'orthographe...)

→ le sous groupe « demandes d'évolutions sur les données individualisées » : Centré sur les demandes d'évolutions sur les échanges de données nominatives (nouveaux flux sur les décisions d'opportunité des PCG...)

- 5° Le groupe technique « alerte » travaille sur la création d'un flux financier complémentaire de demande d'acompte pour les opérations comptables non émises Ainsi que sur la motivation des indus sur les créances transférées.

- 6° Le groupe technique « extranet » de la CNAF/MSA a fixé le cahier des charges précis du site (conditions d'usage, ergonomie, droits d'accès...) et les différents paliers d'élaboration de l'extranet, site accessible depuis juin 2011.

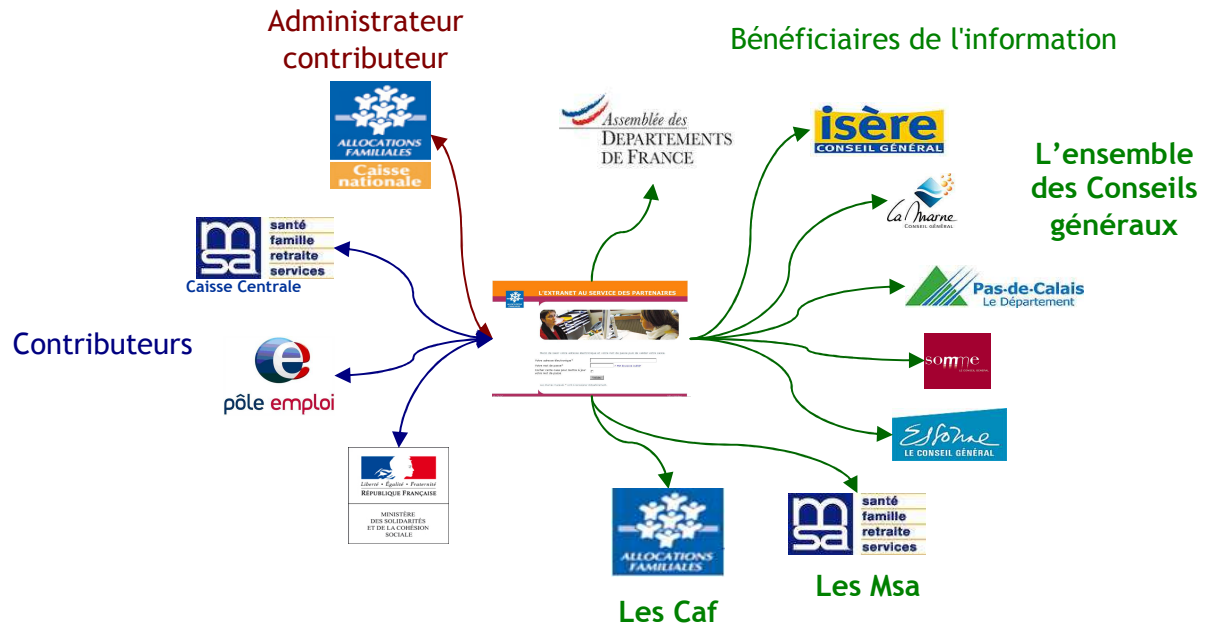
## Annexe 7 : Extranet rSa



**Dès le 16 juin 2011, vous pouvez consulter les bases de connaissance sur :**

- **Les échanges informatiques entre Caf, Msa et Cg**
  - ✓ un descriptif des différents flux de données et leur finalité
  - ✓ les contenus des flux de données et leurs évolutions
  - ✓ les comptes-rendus des différents groupes de travail nationaux
- **L'application de la réglementation rSa dans les Caf**
  - ✓ les textes de référence : lois, décrets, arrêtés ...
  - ✓ le suivi législatif Cnaf<sup>(1)</sup>
  - ✓ les circulaires, lettres-circulaire, télécopies ... de la Cnaf<sup>(1)</sup>
- **Par la suite, le service sera enrichi de documents**
  - ✓ des Msa
  - ✓ de Pôle emploi.

**A disposition de l'ensemble des partenaires via un Extranet documentaire sur le rSa**



## L'accès à l'information en un simple clic

<sup>(1)</sup> documents produits par la Cnaf à l'attention des Caf pour la gestion administrative du rSa

## Pour partager des informations actualisées en permanence sur :

- les échanges de flux
- les modalités d'application de la réglementation

### Mes Publications :

■ Documentation échanges conseils généraux

## Documentation échanges conseils généraux

[illegible]

**CPBI : Suivi des Comités de Pilotage des Echanges d'Informations**

Date : 10 janvier 2011  
Type de Rôle : Liste

**Exemple : DOCS**

Date	Désignation	Etat
21/05/2011	Comité de Pilotage des Echanges d'Informations du 21 mai 2011	En cours de rédaction
06/01/2011	Comité de Pilotage des Echanges d'Informations du 06 janvier 2011	Validé

CPEI 20101006 : Comité de Pilotage des Echanges d'Informations du 6 janvier 2011		
<p>Faillit : 18/01/2011 13h15  Type de Eché : Réunion</p>	<p>Nature : DOCC  Valeur :</p>	
Nommeur : 1001006		
Ordre du jour		
<p>1. Le 1er point relatif au 1er point en place d'une instance de pilotage des données informatiques et l'examen de l'Etat d'avancement de l'Etat</p>		<p>Informations complémentaires</p>
Supports de présentation		
<p>1. Le 1er point relatif au 1er point en place d'une instance de pilotage des données informatiques et l'examen de l'Etat d'avancement de l'Etat</p>		<p>Informations complémentaires</p>
Compte rendu		
		<p>Informations complémentaires</p>

■ Base de connaissance RSA Caf - Cg

**Tableau des flux : Liste des flux de données individuelles Caf / Msa**

Date : 04 avril 2011  
Type de fiche : Liste

Emetteur : Caf

Fichier Caf	Fichier Cmsa	Nom du schéma	Contenu	Fréquence
IRSCAG	VIRSCAG	Flux des demandes initiales de RSA instruites avec GRSRA	Journaier	
IRSDCG	VIRSDCG	Flux des nouveaux recueils de données socio-professionnelles / Parcours / Orientation avec GRSRA	Journaier	
RSAEPI	VIRSAEPI	Flux des dossiers de bénéficiaires de RSA suite à mise à jour	Journaier	
GRSRA	non défini	Flux des données de justification de l'absence d'activité à mettre à jour	Journaier	

Sommaire		Préavis	Dossier de gestion		Archivage Historique		VRSBrsnn : Historique des flux bénéficiaires		Bilan	
Date (du 01 mai 2011)		Ensemble		Cnaf				Bilan		
Type de flux : Liste								26/05/2015		
Version	Objet	Prevision version Cnf (Cnfal)	Date de pré-production Cnf (Cnfal)	Date de Production Cnf (Cnfal)	Changement version	Changement de codification	Changement règles de gestion			
VRSB0002	Correctif suite décision du 07 Octobre de 13 mai 2011	31.00	12/06/2011	18/06/2011	Non	Oui	Oui			
VRSB0001	Correctif en urgence - Annuler, repartir les dossiers ETO dans la flux animale - Absence de la majorité des instances homologues	31.20 (9 de flux)	12/06/2011	31/05/2011	Non	Oui	Oui			
VRSB0001	Dis par les Départements #Dotaire M	31.10	12/03/2011	18/02/2011	Oui	Oui	Oui			
VRSB0002	Sis Injure	32.00	06/09/2010	12/08/2010	Non	Oui	Oui			

## VRSB0501 : Flux Bénéficiaires en version VRSB0501

Date : 01 mai 2011  
Type de flux : Contenu de version

Ensemble : Cnaf  
En production

Seulement initialisé

### Généralités

#### Correctif du 19 mai 2011

Tout permet l'intégration de la demande du Groupement Technique Alsace, les deux conventions (indemnités et aides en espèces). Elles sont liées au dossier en place avant l'entrée en production du flux Bénéficiaires mais aussi au titre du mois de mai et produit entre le 1er et le 5 juin 2011.

Le contenu du correctif de la version VRSB0501 ne comporte pas d'ajout de structure mais une adaptation des règles de gestion et de la codification d'un flux.

Le contenu du correctif ne concerne pas le montage de générer une mise à jour de la documentation technique (révision des conventions et ETO), mais le dossier de spécifications a été mis à jour.

Le contenu du correctif ne concerne pas le flux mensuel produit par les flux.

La base « CNF-RECH-EXPANSION-FLUXBRSNN » spécialisée du

#### Définition initiale

Tout permet l'intégration des conventions du RSA dans les DOM dans le flux Bénéficiaires, une évolution du schéma, des codifications et des règles de gestion.

Collection d'origine : **Changement 42** - **ENM** | Document diffusé le 24/06/2023

— Base de connaissances BSA Gaf. Gx

■ Base de connaissance RSA Car - Cg

Accueil
**Recherches PAS**

Autres recherches CNAF
Autres recherches
Thématiques

- Documents
- Liens CNAF
- Téléphones
- Suivis législatifs**

## Documents de la catégorie Suivis législatifs

Date	Documents	Statut
12 janvier 2011	<a href="#">Su.cla - version de janvier 2011</a>	Applicable
21 juillet 2010	<a href="#">Su.cla - annule le 2010</a>	Caduc
01 février 2010	<a href="#">Su.cla - version février 2010</a>	Caduc
16 juillet 2009	<a href="#">Su.cla - version juillet 2009</a>	Caduc
11 juin 2009	<a href="#">Su.cla - version juin 2009</a>	Caduc
02 avril 2009	<a href="#">Su.cla - pour le Su.cla législatif version mars 2009</a>	Caduc

Documents classés par date

Accueil	<b>Informations FIAS</b>	Autres informations FIAS	Suivre vos notes	Thématiques
<ul style="list-style-type: none"> <li>  <b>Consulter</b> </li> <li>  <b>Lettres Circulaires</b> </li> <li>  <b>Téléprocès</b> </li> <li>  <b>Tous les agents</b> </li> </ul>	<h2>Documents de la catégorie Lettres Circulaires</h2>			
Date	Documents	Statut		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-207 - Paiement des dividendes sur le 1<sup>er</sup> trimestre 2011 et octroi de la prime des employés et des administrateurs en 2011, voir la Circular 2009-207</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-175 - Paiement des cotisations annuelles de la caisse d'allocations (CPSE)</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-173 - Baillagins</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-171 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-170 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-169 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-157 - Paiement d'allocations d'appointement</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-116 - Population du dossier de processus relatifs des demandes et modifications de</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-106 - PSEA et échelons hiérarchiques de la P.A. (P.A. Emploi)</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-104 - PSEA et échelons hiérarchiques de la P.A. (P.A. Emploi)</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-091 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-082 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-081 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-070 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-069 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-068 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-067 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-066 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-065 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-064 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-063 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-062 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-061 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-060 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-059 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-058 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-057 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-056 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-055 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-054 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-053 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-052 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-051 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-050 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-049 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-048 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-047 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-046 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-045 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-044 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-043 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-042 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-041 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-040 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-039 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-038 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-037 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-036 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-035 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-034 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-033 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-032 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-031 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-030 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-029 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-028 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-027 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-026 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-025 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-024 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-023 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-022 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-021 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-020 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-019 - Paiement des cotisations d'allocations</a>	Approuvé		
31 mars 2011	<a href="#">LC2009-01</a>			

[illegible][illegible]

**Pour accéder au service, contacter la Caf**  
**<http://services.caf.fr>**



## **Annexe 8 : Note CNAF sur la neutralisation des ressources pour le calcul de l'allocation logement**

Paris, le 8 Juin 2011

*Direction des  
politiques  
familiale et sociale*

*Direction Statistiques, Etudes,  
Recherche*

---

**Objet : Proposition d'aménagement de la mesure de neutralisation des ressources pour le calcul des Aides au logement (ALF, ALS, APL)**

### **1. Principe de neutralisation des ressources pour les bénéficiaires du RSa socle**

Suivant les dispositions relatives à l'ensemble des aides au logement (Alf, Als, Apl) inscrites au niveau des codes de sécurité sociale et de la construction et de l'habitation, (cf. art. R.532-7 du CSS, R351-14-1 du CCH), une mesure de neutralisation des ressources annuelles est applicable en faveur des bénéficiaires de RSa socle.

Pour rappel, le calcul des aides au logement est effectué en fonction des ressources de nature imposable, perçues durant l'avant dernière année précédant l'exercice de paiement : les droits dus au titre de l'exercice de paiement 1<sup>er</sup> janvier 2011 – 30 décembre 2011 sont ainsi calculés en fonction du montant du revenu net catégoriel de l'année 2009.

Parallèlement, au mois le mois, des mesures correctives sont appliquées dans certaines situations définies réglementairement : il en est ainsi du cas de perception du RSa socle.

Périmètre de la neutralisation

La mesure de neutralisation porte sur :

- les revenus d'activité, y compris rémunération de stage,
- l'ensemble des indemnités journalières de sécurité sociale
- les indemnités de chômage.

#### Modalités de mise en oeuvre

Le critère de mise en œuvre est lié au bénéfice du RSa socle : la mesure de neutralisation est ainsi appliquée à compter du mois suivant la perception du RSa socle. Elle demeure applicable jusqu'au mois suivant celui de fin de perception du RSa socle.

#### Exemple :

Droit RSa socle de janvier à juin 2011, dont deux mois de cumul intégral (reprise d'activité au mois de mai)

Droit RSa activité seul à compter de juillet 2011

→ neutralisation des ressources annuelles pour le calcul des aides au logement à compter de février 2011 jusqu'au mois de juillet 2011 inclus

→ à compter d'août 2011, prise en compte pour le calcul des aides au logement des ressources d'activité et assimilées, plus indemnités de chômage perçues en année de référence.

## **2. Proposition : application de la mesure de neutralisation des ressources durant 6 mois.**

La reprise d'activité ou l'augmentation de revenus d'activité, qui s'accompagne de la sortie du RSa socle pourrait ainsi s'avérer pénalisante pour des bénéficiaires suite à l'annulation de la neutralisation des ressources de l'année de référence. Cette règle qui ressort des règles générales régissant les dates d'effet d'ouverture et de fin de droit aux prestations conduit, de fait à réduire en partie, le gain de revenus tiré de l'exercice d'une activité, comparativement à la situation précédente dans le RSa socle.

Afin de privilégier des dispositifs d'incitation à la reprise ou l'augmentation d'activité, il serait opportun de maintenir à titre d'intéressement temporaire les correctifs existants. On pourrait ainsi choisir, à compter de la sortie du RSa socle de maintenir la mesure de neutralisation durant une période de six mois, au lieu d'un seul mois comme actuellement **dès lors que la sortie du RSa socle résulte d'une augmentation des revenus d'activité au sein du foyer<sup>97</sup>.**

Dans l'exemple exposé supra, la mesure de neutralisation continuerait ainsi à s'appliquer jusqu'au mois de décembre 2011 inclus.

L'étude de nos fichiers allocataires permet d'établir que :

- de l'ordre de 26 000 foyers seraient concernés chaque année par la sortie du RSa socle suite à une reprise d'activité. **Parmi eux, 9 000 foyers sont pénalisés par l'annulation de la mesure de neutralisation des ressources.**

Le maintien de la mesure de neutralisation des ressources durant cinq mois supplémentaires pour ces foyers en reprise d'emploi se traduirait par un coût de l'ordre de 7 millions d'euros.

<sup>97</sup> La prolongation de la mesure de neutralisation sera réellement opérante pour les foyers disposant en année de référence d'un revenu annuel supérieur au paramètre Ro (notion de plateau)<sup>97</sup> : en effet, les aides au logement sont maintenues à leur taux maximal pour tout niveau de ressources n'excédant pas les plafonds indiqués dans le tableau ci-joint (applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2011)



- de l'ordre de 34 000 foyers seraient concernés chaque année par la sortie du RSa socle suite à une augmentation des revenus d'activité (ils étaient précédemment au RSa socle+activité). Parmi eux, 13 000 foyers seraient pénalisés par l'annulation de la mesure de neutralisation des ressources.

Le maintien de la mesure de neutralisation des ressources durant cinq mois supplémentaires pour ces foyers en augmentation de quotité de travail se traduirait par un coût de l'ordre de 8 millions d'euros.

**Au total, le maintien de la mesure de neutralisation des ressources durant cinq mois supplémentaires pour les foyers sortant du RSa socle suite à une reprise d'emploi ou bien une augmentation des revenus d'activité<sup>98</sup> coûterait 15 millions d'euros et bénéficierait à 22 000 foyers chaque année.**

---

<sup>98</sup> Notons toutefois qu'il pourrait être difficile d'appliquer la mesure pour les cas autres que ceux liés à la reprise d'emploi. Car il faudrait alors bien détecter les situations dans lesquelles la sortie du rSa socle+activité est bien imputable, et imputable seulement, à une augmentation des revenus d'activité au sein du foyer. On présente toutefois un chiffrage ici, afin d'apprécier l'ordre de grandeur de la population concernée.



## Annexe 9 : Présentation des structures d'insertion par l'activité économique

Encadré 1

### LE CADRE JURIDIQUE DE L'IAE

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) a pour mission d'aider les personnes sans emploi à se réinsérer sur le marché du travail. Il vise à les mettre en situation d'emploi avec un rythme de travail adapté et un encadrement spécifique. Expérimenté à la fin des années 70, l'IAE est reconnue officiellement en 1998 par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, qui fixe un cadre juridique général au secteur et l'inscrit dans le code du travail. L'IAE se compose ainsi de quatre catégories de structures : les associations intermédiaires (AI), les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et repose sur trois principes majeurs :

- Un conventionnement systématique de toutes les structures de l'IAE avec l'État. La signature de cette convention permet la reconnaissance juridique de la structure au sein du secteur de l'IAE et lui ouvre droit au versement d'une aide financière annuelle accordée par l'État.
- Un agrément préalable des publics par Pôle emploi. Cette condition apporte la garantie que les structures recrutent effectivement les personnes les plus éloignées du marché du travail.
- Un pilotage local de l'ensemble du dispositif assuré par un conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) implanté dans chaque département, sous la responsabilité du représentant de l'État. Ce conseil donne notamment son avis sur les demandes de conventionnement des structures.
- Un Fonds départemental d'insertion (FDI) dans chaque département pour financer le développement et la consolidation des initiatives locales en matière d'IAE. Ce fonds est géré par le préfet du département qui arrête le montant des aides accordées.

En 2005, la loi de programmation de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a réaffirmé le rôle de l'IAE comme acteur à part entière dans la lutte contre l'exclusion et le chômage. Ce secteur bénéficie de moyens renforcés pour permettre aux structures de mieux accompagner et réinsérer les personnes qu'elles accueillent. Par ailleurs, la gestion de l'aide financière de l'État est transférée des services déconcentrés de l'État à l'ASP (Agence de services et de paiement, ex-Cnasea) qui devient l'unique payeur de ces aides.

En 2008, suite aux travaux menés dans le cadre du Grenelle de l'insertion, le secteur de l'IAE a connu de nouvelles modifications législatives. Tout d'abord en juillet 2008 avec le plan de modernisation de l'IAE, qui introduit notamment de nouvelles modalités de conventionnement des structures effectives au 1<sup>er</sup> janvier 2009. En décembre 2008 enfin, la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion harmonise les conditions d'emplois dans les structures de l'IAE avec la création d'un contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) entré en vigueur en juin 2009. Au printemps 2009, dans un contexte de grave crise économique et financière, un Plan de relance a été lancé en faveur de l'IAE. Des financements supplémentaires ont ainsi été accordés aux structures de l'IAE qui se sont engagées à embaucher de nouvelles personnes en difficulté.

Situation en 2008	Associations intermédiaires	Entreprises d'insertion	Entreprises de travail temporaire d'insertion	Ateliers et chantiers d'insertion
<b>Statut</b>	Associations de la loi 1901 conventionnées par l'État.	Entreprises du secteur marchand (SA, SARL, association, EURL...).	Entreprises de travail temporaire soumises à la réglementation juridique sur les entreprises de travail temporaire.	Dispositifs sans personnalité morale créés et portés par une structure porteuse. La liste des employeurs habilités à développer des ACI est fixée par décret. Les ACI peuvent être permanents ou créés pour une durée limitée.
<b>Lien avec Pôle Emploi</b>	L'agrément préalable à l'embauche (délivré par Pôle Emploi) est obligatoire pour les mises à disposition d'une durée supérieure à 16 heures dans les entreprises.	Les personnes embauchées sur des postes d'insertion doivent avoir reçu au préalable l'agrément de Pôle Emploi (agrément d'une durée de 24 mois pendant laquelle le salarié peut être embauché dans plusieurs structures d'insertion).	Les personnes embauchées sur des postes d'insertion doivent avoir reçu au préalable l'agrément de Pôle Emploi (agrément d'une durée de 24 mois pendant laquelle le salarié peut être embauché dans plusieurs structures d'insertion).	Selon le type de contrat proposé au salarié en insertion, l'employeur doit préalablement à l'embauche avoir signé une convention avec Pôle emploi.
<b>Modalité d'intervention</b>	Salariés mis à disposition de particuliers, associations, collectivités locales, entreprises, pour la réalisation de travaux occasionnels.	Salariés participant à la production de biens ou de services destinés à être commercialisés sur un marché.	Salariés mis à disposition d'entreprises clientes, dans le cadre de missions d'intérim.	Salariés qui participent essentiellement au développement des activités d'utilité sociale, répondant à des besoins collectifs non satisfaits.
<b>Missions des structures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accueillir et orienter les demandeurs d'emploi</li> <li>• Embaucher des personnes en difficulté et les mettre à disposition d'utilisateurs</li> <li>• Recevoir et traiter les offres d'emploi</li> <li>• Assurer le suivi personnalisé des demandeurs d'emploi embauchés</li> </ul>	Insertion par l'offre d'une activité productive assortie de différentes prestations définies selon les besoins de l'intéressé (réentraînement au rythme du travail, formation, accompagnement social...)	Insertion professionnelle, suivi social et professionnel pendant et en dehors des missions.	Suivi, accompagnement, encadrement technique et formation des personnes en contrats aidés
<b>Contrat de travail, mise à disposition proposés aux salariés en insertion</b>	CDI à temps partiel ou CDD. La durée totale des mises à disposition ne peut excéder 240 heures au cours des 12 mois suivant la 1 <sup>ère</sup> mise à disposition lorsque celle-ci s'effectue auprès d'une entreprise. S'il s'agit d'une mise à disposition auprès d'une association (...) aucune limitation d'heures	CDD limité à 24 mois (renouvellement compris) visé à l'article L.5132-5 du code du travail ; rémunération égale au moins minimum au Smic ou au minimum conventionnel.	Contrat de travail temporaire ou contrat de mission qui respectent les règles régissant le travail temporaire limité à 24 mois (renouvellement compris) ; rémunération au moins égale au Smic horaire ou au salaire minimum de l'entreprise d'accueil.	Salariés embauchés sous contrat aidé (CAV, CAE, CIE, CI-RMA). Durée de contrat de travail au minimum de six mois ; durée hebdomadaire de 20 heures minimum.
<b>Nature de l'aide de l'État</b>	Exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, de TVA, d'impôts sur les sociétés, de taxe professionnelle et de taxe d'apprentissage, dans la limite de 750 heures rémunérées par an et par salarié ;  L'aide à l'accompagnement n'est pas attribuée systématiquement et son montant est modulable en fonction du projet d'accompagnement proposé par l'AI ; aide annuelle maximale de l'État de 30 000 € par association, depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2005.	Allègement des cotisations patronales de sécurité sociale (allègement Fillon) depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2005 pour les salariés agréés par Pôle emploi.  L'aide au poste d'insertion prend en charge la rémunération et l'accompagnement des salariés agréés et embauchés par l'EI ; Son montant est égal à 9 681€ par poste à temps plein.  Mesure généralement cofinancée par le FSE à hauteur de 50 %.	Allègement des cotisations patronales de sécurité sociale (allègement Fillon) pour tous les salariés en mission de travail temporaire agréés par Pôle emploi.  L'aide au poste d'accompagnement prend en charge la rémunération des salariés permanents de l'entreprise qui assurent l'accueil, le suivi, et l'accompagnement des salariés en insertion agréés par Pôle emploi. Le montant annuel est de 51 000 € pour 12 salariés à plein temps.	Prise en charge par l'État d'une partie significative de la rémunération du salarié en contrat aidé ; exonérations de certaines cotisations à la charge des employeurs pour ces mêmes contrats ;  L'aide à l'accompagnement n'est pas attribuée systématiquement à la structure porteuse et son montant est modulable en fonction du projet d'accompagnement proposé par la structure. Le montant annuel est limité à 15 000 € par ACI, dans une limite totale de 45 000 € par structure porteuse.



## **Annexe 10 : Note DGEFP sur les groupements d'entreprises**

**DGEFP**

### **FICHE : Les groupements d'employeurs**

Les groupements d'employeurs (GE) sont des associations qui exercent la fonction d'employeur et qui mettent à disposition des salariés au bénéfice de leurs entreprises adhérentes.

#### **I- Les avantages du dispositif**

Pour les entreprises adhérentes, les avantages sont divers car le groupement d'employeurs permet notamment:

- d'améliorer la productivité grâce à un personnel non permanent opérationnel.
- de disposer de compétences fidélisées et à temps partiel.
- de disposer de cadres ou de techniciens qualifiés en proportion des besoins propres de l'entreprise.
- de faire face plus aisément aux variations saisonnières d'activité
- de faciliter la maîtrise des coûts des personnels non permanents en dégageant l'adhérent de tâches liées à la gestion du personnel (recrutement, opérations administratives liées à l'embauche et à la gestion du personnel...).

#### **II- Le modèle économique du dispositif**

Le groupement d'employeur a pour principales ressources :

- Le paiement des factures émises auprès des adhérents utilisateurs (paiement des heures de mise à disposition des salariés) : Au minimum 80 % des ressources.
- Les cotisations des adhérents.

Les groupements peuvent avoir d'autres ressources comme des subventions publiques

#### **III- Le cadre juridique du dispositif**

Les groupements d'employeurs ont été créés par la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985. Le dispositif a été modifié à de nombreuses reprises et notamment par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et par la loi du 1 Août 2005 en faveur des PME.

Ce cadre figure au code du travail aux articles L 1253-1 et suivants (nouvelle codification).

#### **IV- Les principales caractéristiques du dispositif**

Ils sont tous constitués sous la forme associative (bien qu'ils puissent adoptés la forme de société coopérative).

Leurs salariés sont couverts par une même convention collective. Les groupements composés de membres n'entrant pas dans le champ d'application d'une même convention collective ont le libre choix de la convention collective applicable (avec accord de l'inspection du travail).

Le groupement d'employeurs est l'employeur unique des salariés mis à disposition des adhérents. De plus ces adhérents sont solidairement responsables des dettes du groupement à l'égard des salariés et des organismes créanciers de cotisations obligatoires.

## V- les spécificités des GEIQ

Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) sont, comme tous les groupements d'employeurs (GE), régis par les dispositions des articles L 1253-1 et suivants du code du travail. Ainsi ce sont des associations qui embauchent des salariés, dont elles gèrent les contrats de travail, et les mettent à disposition des entreprises adhérentes en fonction de leurs besoins.

Cependant, contrairement aux GE « classiques » qui ont pour mission de fournir à leurs adhérents des salariés qualifiés et immédiatement opérationnels les GEIQ ont pour mission centrale d'organiser des parcours d'insertion et de qualification au profit de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle : jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RMI,....

C'est pourquoi les GEIQ recrutent majoritairement leurs salariés en contrats de professionnalisation ou en contrats d'apprentissage, contrairement aux GE qui favorisent les recrutements en CDI (66 %) ou en CDD (33 %).

Une autre spécificité des GEIQ est que leurs salariés bénéficient d'un double tutorat :

- un tutorat social (pour les problèmes de logement, de surendettement,...) assuré par les permanents des GEIQ.
- un tutorat professionnel individualisé (suivi de l'acquisition des compétences, renforcement du lien avec le tuteur en entreprise).

La dénomination GEIQ est réservée aux GEIQ « labellisés ».

Le label « GEIQ » est un label privé déposé à l'Institut National de la Propriété Industrielle et est délivré par la structure nationale, le Comité National de Coordination et d'Evaluation des GEIQ (CNCE-GEIQ).

Le label est décerné aux GE qui satisfont aux critères définis par une charte et, **depuis 2009**, par un **cahier des charges établi** par le CNCE-GEIQ sur **avis conforme du ministre chargé de l'emploi**.

Enfin les financements des GEIQ sont d'origine plus diverses que pour les GE « classiques ». Ils disposent des ressources financières suivantes :

- essentiellement facturation des heures de mise à disposition chez les entreprises adhérentes,
- frais de formation, de tutorat et d'accompagnement pris en charge par les OPCA,
- aide forfaitaire à l'accompagnement** accordée exclusivement aux jeunes de moins de 26 ans et aux adultes de plus de 45 ans en contrat de professionnalisation, d'un montant de 686 euros par an et par ETP, par le biais d'une **convention promotion de l'emploi déconcentrée**.

Un nouveau modèle de conventionnement a été mis en place en 2010. Il prévoit des objectifs de qualification et de retour à l'emploi durable pour les publics accueillis par les GEIQ et l'obligation de tenue de deux comités de pilotage annuels. Ces comités sont l'occasion d'un dialogue de gestion, ils permettent à l'administration d'avoir une vision sur le bilan d'activités du GEIQ et donc de vérifier le bon fonctionnement de celui-ci (justification du financement des accompagnements mais aussi de l'octroi du label).

- éventuelles aides financières des collectivités locales et notamment des conseils régionaux.

## **VI- les réseaux nationaux en chiffres :**

Le réseau du CNCE GEIQ comporte 179 GEIQ et antennes, plus de 300 salariés permanents, 3920 salariés en parcours d'insertion ou de qualification (dont 62 % de – de 26 ans et 84 % sans qualification ou en réorientation professionnelle) et compte 4000 entreprises adhérentes. Pour les contrats arrivés à terme, 70 % permettent l'accès à un emploi durable et 89 % l'obtention d'une qualification.

En raison de la nécessité de bâtir un parcours de formation cohérent, les GEIQ sont rarement multisectoriels.

Historiquement très présents dans le BTP ils sont aussi nombreux dans les secteurs de la propreté, des transports/logistique et des espaces verts.

Plus récemment des GEIQ se sont créés dans des secteurs variés : secteur culturel, services à la personne, relations clients, hôtellerie de plein air et énergies renouvelables.

L'UGEF regroupe 90 GE sur une estimation de 200 GE actifs (hors agriculture). Un GE adhérent a en moyenne 62 entreprises adhérentes et 44 salariés en ETP (sans compter un GE qui comprend à lui seul 600 entreprises et 700 salariés). Les adhérents représentaient au total en 2009 5900 entreprises et 4600 ETP.

Les catégories professionnelles sont variées : 31 % d'ouvriers spécialisés, 31 % d'ouvriers qualifiés, 12 % de techniciens et 7 % d'ingénieurs et cadres.

Les entreprises adhérentes appartiennent aux secteurs suivants : 32 % industrie, 10 % services, 10 % commerce, 16 % agro alimentaire, 10 % hôtellerie restauration, 8 % professions libérales, 7 % BTP et 7 % transports,...

Les GE sont surtout plurisectoriels mais des GE mono sectoriels sont apparus plus récemment (de petite taille dans les secteurs culturels ou associatifs) et de plus grande taille dans la logistique ou la pharmacie mais le développement le plus important concerne le secteur de l'hôtellerie restauration avec le groupe RESO.

## **VII- les évolutions réglementaires possibles.**

La plupart des freins administratifs au développement des GE ont été levés avec les diverses réformes législatives.

Quelques réformes sont encore souhaitées par les têtes de réseau ;

- l'élargissement des conditions d'adhésion des collectivités locales à un Ge
- la suppression de l'accord du CE pour les adhésions des entreprises de plus de 300 salariés
- la transparence fiscale notamment pour la TVA. Aujourd'hui un Ge est intégralement soumis à TVA lorsqu'un seul des adhérents est soumis à TVA. La transparence fiscale permettrait pour chaque mise à disposition d'appliquer le régime fiscal de l'entreprise bénéficiaire de la mise à disposition.
- Limiter la responsabilité solidaire de chaque entreprise adhérente au prorata des mises à disposition dont elle a bénéficié.

Pour la DGEFP les freins au développement sont désormais plus d'ordre psychologique (craintes de l'espionnage industriel en partageant des salariés, individualisme de certains chefs d'entreprises,...).

Le dispositif des Ge est maintenant bien connu mais cette connaissance demeure trop théorique de la part des acteurs potentiellement concernés par une création. En fait c'est la proximité d'un GE

ou d'un GEIQ qui fonctionne bien qui favorise le passage à l'acte. Ainsi on constate des régions avec de nombreuses structures (Grand Ouest, Nord Pas de calais, Rhône Alpes) et des quasi déserts (Nord est hormis l'Alsace, Ile de France).





# Annexe 11 : Les décisions de la commission opérationnelle du rSa (COrSa)



*Ministère des Solidarités et de la Cohésion Sociale*

*La Ministre*

CAB/ECO-CG/MP-Mercure D.11.5240

*Paris, le* 26 JUIL 2011

La ministre des solidarités et de la  
cohésion sociale

à

Mesdames et Messieurs les présidents  
des conseils généraux

En communication à mesdames et  
messieurs les Préfets de département

**Objet :** commission opérationnelle du rSa (Corsa) du 5 mai 2011.

**PJ :** relevé de décision, fiche sur la Commission (Corsa) et document de présentation des  
revenus.

Créée dans le cadre du plan de simplification du rSa lancé en 2010, la commission opérationnelle du rSa (Corsa) a pour objet d'examiner les évolutions à apporter au dispositif et de proposer des réponses opérationnelles aux difficultés rencontrées dans l'application des textes que ce soit sur le plan des pratiques ou sur le plan juridique.

Cette commission, pilotée par la direction générale de la cohésion sociale, regroupe, outre l'Assemblée des départements de France (ADF), des représentants de conseils généraux, les opérateurs du dispositif et les administrations centrales concernées.

J'ai souhaité que le fonctionnement de cette instance repose sur un travail partagé et concerté afin de prendre en compte les différentes situations, points de vue et pratiques. La commission prend ses décisions en séance plénière sur la base des propositions d'évolutions formulées par un groupe de travail.

Réunie le 5 mai dernier, la Corsa a statué sur les thématiques relatives aux modalités de mise en œuvre des décisions de radiation-sanction de la liste des bénéficiaires du rSa, auquel vingt-cinq départements avaient contribué. À cette occasion, elle a arrêté un programme de travail sur la base des préoccupations identifiées par les départements.

Vous trouverez, en annexe, l'ensemble des arbitrages rendus sur ces questions ainsi qu'une fiche précisant son rôle, son fonctionnement, le calendrier de travail et les modalités pour y participer.

Je me félicite de cette nouvelle gouvernance du dispositif rSa et vous remercie de me faire connaître les sujets que vous souhaiteriez porter à l'ordre du jour de cette commission

Roselyne BACHELOT-NARQUIN

*Hôtel de Castries – 72 rue de Varenne – 75007 Paris – tél. (33) 01 70 94 93 40*

**Les décisions de la Commission opérationnelle du rSa**  
**5 mai 2011**  
**Sanctions – Radiations**

• **N°1 : Absence au RDV d'orientation**

- **Le bénéficiaire ne se présente pas au rendez-vous d'orientation ou préalable à l'orientation** (impossibilité de recueillir les données socioprofessionnelles)

Décision : en l'absence d'autre précision dans les textes, la procédure de sanction prévue par la loi s'applique à ces situations, en respectant la procédure contradictoire.

• **N°2 : Niveau de ressources supérieur à l'établissement d'un droit rSa**

- **Le niveau de ressources du demandeur ou du bénéficiaire du rSa est supérieur au seuil permettant le versement d'un droit au rSa**

Décision :

- *A l'ouverture de droit au rSa :*
  - un droit théorique est ouvert dès lors que les conditions administratives sont remplies (sans versement de rSa) ;
  - les courriers de notification de « non versement » doivent être modifiés ;
  - aucune notification de radiation ne doit être envoyée au bénéficiaire théorique du droit ;
  - ces bénéficiaires ne doivent pas être pris en compte dans les statistiques.
- *En cours de droit au rSa :*
  - le droit au rSa est maintenu pendant 4 mois ;
  - au terme de ces 4 mois, il est mis fin au droit au rSa, y compris lorsqu'un PPAE ou un CER est conclu (une évolution des textes doit être réalisée pour la mise en œuvre de ce dernier point).

• **N°3 : Modalités de mise en œuvre des sanctions en cas de 1<sup>er</sup> manquement au contrat**

- **Irrespect des obligations d'insertion par le bénéficiaire ou refus de se soumettre aux contrôles : sanction en cas de 1<sup>er</sup> manquement (réduction du rSa dans la limite de 100 €)**

Décision :

- la procédure de sanction est allégée en supprimant le passage obligatoire devant l'équipe pluridisciplinaire (une modification législative est nécessaire) ;
- le respect du contradictoire doit demeurer (possibilité de contester la décision et de faire valoir ses observations).

• **N°4 : Application des sanctions pour un couple**

- **Irrespect des obligations d'insertion par le bénéficiaire ou refus de se soumettre aux contrôles : sanction applicable aux membres d'un couple**

Décision :

- les sanctions peuvent se cumuler dans la limite du seuil de 50% ;
- dans tous les cas, la suppression totale du rSa est possible au terme d'un délai réglementaire (de 4 mois maximum).

**La commission opérationnelle du rSa (CORSa)  
Missions, composition, calendrier de travail**

La Commission opérationnelle du rSa, mise en place dans le cadre du plan de simplification du rSa, est chargée d'examiner les évolutions à apporter au dispositif du rSa. Elle s'est réunie en séance plénière pour la première fois le 5 mai 2011.

**1- Les missions de la Commission**

La Commission a pour mission de :

- Recueillir, consolider, mettre en commun et prioriser les interrogations et les attentes des acteurs du rSa;
- Apporter des clarifications pour l'interprétation et l'application du cadre normatif du rSa ;
- Proposer des doctrines d'interprétation partagées et des ajustements normatifs ;
- Rendre un avis sur les règles de gestion diffusées par les organismes payeurs pour l'application du cadre législatif et réglementaire du rSa;
- Valider les propositions d'adaptations ou d'évolution nécessaires au dispositif, sur le plan des pratiques mais aussi sur le plan juridique, sur la base des propositions émanant des groupes de travail sur lesquels elle s'appuie.

**2- Les membres de la Commission**

La Commission et les travaux des groupes techniques sont pilotés par le Ministère des solidarités et de la cohésion sociale et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Participent aux travaux des groupes techniques et à la Commission :

- l'Association des Départements de France (ADF),
- des représentants de départements, sur la base du volontariat,
- les opérateurs du dispositif (CNAF, CCMSA, Pôle emploi, UNCCAS),
- les administrations concernées (Direction générale de l'emploi et de la fonction publique, Direction de la sécurité sociale, direction du ministère de l'agriculture).

Les départements membres de la Commission sont:

- Le Pas-de-Calais,
- Les Hauts-de-Seine,
- Le Var,
- La Meurthe et Moselle.

En revanche, pour les groupes techniques, un nombre plus important de départements peut participer ou contribuer.

**3- Le groupe de travail consacré aux procédures de radiation et sanction des bénéficiaires du rSa**

La première réunion de la Corsa a permis d'arbitrer et de valider les propositions de décisions issues des travaux du groupe technique, auxquels vingt-cinq départements<sup>1</sup> avaient contribué, dédié aux modalités de mise en œuvre des décisions de radiation-sanction de la liste des bénéficiaires du rSa.

Les décisions prises par la Corsa du 5 mai figurent dans la fiche ci-jointe.

<sup>1</sup> Les départements suivants : Bouches du Rhône, Charente, Cher, Doubs, Ille et Vilaine, Loire atlantique, Lot et Garonne, Maine et Loire, Meurthe et Moselle, Meuse, Pas de Calais, Rhône, Paris, Var, Vendée, Vienne, Hauts de Seine, Aveyron, Cantal, Hérault, Lot, Haute-Marne, Mayenne, Oise, Deux sèvres.

Parmi ces différents arbitrages, certains nécessitent une évolution des systèmes d'information des organismes (CNAF et CCMSA) et seront mis en œuvre selon un calendrier en cours d'élaboration. D'autres nécessitent des évolutions du cadre normatif (modifications de dispositions réglementaires, voire législatives). Leurs conditions et délais de mise en œuvre seront précisés ultérieurement.

#### **4- Le programme et les modalités de travail de la Commission opérationnelle du rSa**

La Commission a arrêté son programme et son calendrier de travail, à partir des problématiques déjà identifiées par les départements et celles évoquées lors des travaux de préparation du plan de simplification du rSa en juin 2010.

Il est retenu d'examiner, en premier lieu, la problématique des conditions d'application du seuil des droits et devoirs, puis celle des conditions de prise en compte des revenus de capitaux. Les travaux suivants porteront sur les conditions d'évaluation des revenus professionnels des non salariés, le mécanisme de subrogation entre rSa et assurance chômage et les conditions de prise en compte des pensions alimentaires.

La méthode de travail mise en œuvre pour l'examen des procédures de sanction et radiation sera généralement reconduite<sup>2</sup>. Un groupe de travail examinera les différentes questions préalablement analysées par la Direction générale de la cohésion sociale dans une fiche adressée à l'ensemble des départements candidats. Puis, un relevé de conclusions amendé des éventuelles remarques et questions des participants du groupe sert de base à la présentation des différentes options lors de la réunion de la Commission opérationnelle, pour validation et décisions.

Les conseils généraux intéressés pour participer aux différents travaux peuvent faire connaître leurs candidatures au bureau des minima sociaux de la DGCS aux adresses électroniques suivantes :

guytaine.chauvin@social.gouv.fr  
nadia.simon@social.gouv.fr

<sup>2</sup> Cette méthode pourra en effet être aménagée en fonction du thème abordé qui pourra, soit nécessiter un travail d'échanges préalables plus long (évaluation des revenus non salariés), soit au contraire faire l'objet d'un travail basé sur de simples échanges dématérialisés.



## Annexe 12 : Plan de lutte contre la fraude du Pas-de-Calais



Pôle de la Solidarité  
Direction du Développement Social  
Service Coordination des Dispositifs  
Et Contrôle Qualité

Mai 2010

### **Plan de contrôle Pluriannuel relatif à la gestion de l'allocation rSa**

#### **I. Contexte**

L'engagement du Département dans l'expérimentation du rSa l'a amené à construire de nouvelles relations avec les organismes payeurs de manière à promouvoir une démarche concertée de gestion. Confirmées par la loi du 1<sup>er</sup> juin 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Active, les procédures mises en place dans ce cadre devraient rééquilibrer les rôles et conforter le Département dans ses fonctions de pilotage, notamment en ce qui concerne le suivi des droits payés et les modalités de contrôle des allocataires.

De même, le renouvellement du partenariat avec les caisses passe également par la définition d'axes de travail par les services, afin de traiter les données transmises relatives à la prestation, d'en dégager des analyses, d'ajuster les rôles dans le respect des compétences de chaque acteur.

Un protocole en cours d'élaboration entre les caisses et le département décline ces dispositions (cf convention de gestion rSa) et doit garantir la mise en œuvre effective de l'information du Président du Conseil Général et un traitement de celle-ci autant au plan départemental que sur les territoires.

En effet, les enjeux d'un pilotage efficace du dispositif rSa recommandent de préciser les règles que souhaite voir respectées le Conseil Général dans les domaines de la gestion de l'allocation.

A cet effet, il importe que l'appréciation des droits dans les situations individuelles soit mieux guidée et encadrée.

Les services chargés de l'instruction des demandes de rSa doivent s'inscrire dans un engagement de qualité de service garantissant la fiabilité et la rapidité des opérations d'instruction. Garant d'une liquidation de l'allocation, par les organismes payeurs, cet engagement induit un accompagnement des services instructeurs dans leurs fonctions et l'animation du réseau des différents acteurs intervenant en matière d'instruction.

Enfin, il est important d'assurer le suivi et l'action des partenaires et prestataires, notamment par le biais d'un suivi des droits payés, des indus générés, remis, transférés ou annulés, au travers d'un plan d'action destiné à prévenir ces indus et d'y remédier, et rappelle que c'est également grâce aux analyses des données transmises que le Conseil Général pourra dégager des axes en matière de contrôle des allocataires, en volume comme en qualité de publics

Cette démarche s'inscrit pleinement au sein du cadre juridique offert par la loi rSa. en effet, le bénéfice du rSa est fondé sur un principe déclaratif sans contrôle a priori.

Seuls des contrôles a posteriori sont envisageables et s'inscrivent dans le cadre du pouvoir d'investigation dont bénéficie le Conseil Général aux termes de la loi.

A cette fin, l'article L262-40 prévoit les conditions précises dans lesquelles les échanges d'information peuvent intervenir entre le Conseil Général, ses partenaires et l'ensemble des administrations, en vue de mener d'identifier les situations des foyers.

#### a) Train de vie

L'article L262-41 du Code de l'Action Sociale et des Familles dispose que : *lorsqu'il est constaté par le président du conseil général ou les organismes chargés de l'instruction des demandes ou du versement du revenu de solidarité active, à l'occasion de l'instruction d'une demande ou lors d'un contrôle, une disproportion marquée entre, d'une part, le train de vie du foyer et, d'autre part, les ressources qu'il déclare, une évaluation forfaitaire des éléments de train de vie, hors patrimoine professionnel dans la limite d'un plafond fixé par décret, est effectuée. Cette évaluation forfaitaire est prise en compte pour la détermination du droit au revenu de solidarité active.*

*Les éléments de train de vie à prendre en compte, qui comprennent notamment le patrimoine mobilier ou immobilier, hors patrimoine professionnel dans la limite d'un plafond fixé par décret, sont ceux dont le foyer a disposé au cours de la période correspondant à la déclaration de ses ressources, en quelque lieu que ce soit, en France ou à l'étranger, et à quelque titre que ce soit.*

Les conditions dans lesquelles interviennent ces évaluations ont été fixées par voie réglementaire et figurent aux articles R262-74 et suivants du code de l'Action Sociale et des Familles.

#### b) Contrôle compétences déléguées

L'article L262-25 du Code de l'Action Sociale et des Familles prévoit expressément la conclusion d'une convention entre le Département et les Organismes Payeurs

Cette convention, en cours d'élaboration précise en particulier :

- Les conditions dans lesquelles le revenu de solidarité active est servi et contrôlé ;
- Les modalités d'échange des données entre les parties ;
- La liste et les modalités d'exercice et de contrôle des compétences déléguées, le cas échéant, par le département aux organismes mentionnés à l'article L. 262-16 ;
- Les conditions dans lesquelles est assurée la neutralité des flux financiers pour la trésorerie de ces organismes ;
- Les modalités d'information du président du conseil général lors de la reprise des versements après une période de suspension ;
- Le degré de précision du motif des indus transférés au département ;



- Les engagements de qualité de service et de contrôle pris par l'organisme payeur, notamment en vue de limiter les paiements indus.

Les règles générales applicables à cette convention ont été précisées par décret et sont reprises aux articles R262-60 et suivants du Code de l'Action Sociale et des Familles.

c) Obligation d'établir un plan d'action destiné à prévenir les indus

Enfin est prévu à l'article D262-61 du Code de l'Action Sociale et des Familles, un plan d'action destiné à prévenir les indus, à améliorer l'information du département sur les indus et, le cas échéant, sur les changements de domicile ou de résidence des débiteurs d'indus, ainsi qu'à en faciliter le recouvrement.

Ce plan d'action est inclus dans la convention susmentionnée, tel que le prévoit l'article D262-61 du Code de l'Action Sociale et des Familles et mettra en œuvre dans les meilleurs délais, un mécanisme destiné à anticiper la génération d'indus afin de mieux les prévenir.

## **II. Plan d'Action**

La définition du présent plan d'action a notamment pour objectif de répondre aux différents éléments de contexte énoncés précédemment.

### **1) Appliquer les dispositions permettant d'optimiser la gestion de l'allocation**

#### a) actualisation de la convention de gestion avec les OP

Suite à la parution du décret n°2009-404 du 15 avril 2009, et après avoir dans un premier temps envisagé l'hypothèse d'un avenant portant modification de la convention de gestion du Revenu de Solidarité Active, fixant les conditions dans lesquelles s'exercent, dans l'intérêt de l'allocataire et des parties à la convention, les relations partenariales entre le Département du Pas-de-Calais et les CAF d'Arras et de Calais, une actualisation de l'ensemble de cette convention a finalement été retenue dans un souci de clarté et de lisibilité.

Cette réécriture reprend les différentes dispositions réglementaires issues du décret du 15 avril 2009 et fait apparaître les points d'actualisation suivants :

#### ➤ Les délégations de compétences

Désormais, les délégations de compétences suivantes sont supprimées dans la convention dans la mesure où elles sont dévolues de plein droit aux Organismes payeurs par le décret susmentionné :

- le paiement d'acomptes à l'ouverture de droit
- le paiement d'avances sur demande expresse du Président du Conseil Général
- la désignation de l'allocataire en cas de désaccord au sein du couple
- le paiement de l'allocation rSa à un organisme agréé par le Président du Conseil Général pour son reversement au bénéficiaire
- la gestion et le recouvrement des indus à l'exception des indus transférés.

#### ➤ Le plan de contrôle initié par les Organismes Payeurs

De même l'actualisation de la convention dans son 5<sup>ème</sup> article, a fait application des dispositions de l'article D262-63 CASF qui prévoit que pour l'organisation du contrôle du revenu de solidarité active et les échanges d'information, la convention comporte

notamment un plan détaillé de contrôle du service de l'allocation portant sur une analyse des risques identifié au niveau national et local.

Le Département participe au plan de contrôle en déployant des actions de contrôle ciblées par ses services. Les modalités d'application des ces contrôles sont élaborées d'un commun accord avec les CAF et sont détaillés dans le protocole inter-services.

➤ Le plan d'action des indus

L'actualisation de la convention dans son 6<sup>ème</sup> article, prend également en considération les dispositions de l'article D262-61 CASF, prévoyant un plan d'action destiné à prévenir les indus, à améliorer l'information du département sur les indus et, le cas échéant, sur les changements de domicile ou de résidence des débiteurs d'indus ainsi qu'à en faciliter le recouvrement.

Ces dispositions fixeront notamment le rythme des transmissions des indicateurs relatifs aux indus rSa et leur contenu.

➤ Le protocole Inter-Services

Un protocole Inter-Services, traduction opérationnelle de cette convention de gestion est en en cours d'élaboration et de rédaction.

Outre les modalités opérationnelles portant sur les contrôles et les indus, ce protocole Inter-Services décline, notamment le traitement des recours administratifs avec les modalités de saisine de la Commission de Recours Amiable (CRA) et la procédure concertée de lutte contre la fraude.

Ce protocole intègre également les principes de gestion que le Département entend voir respectés en matière de décision d'opportunité (délais et transmissions des pièces justificatives, créances alimentaires, libéralités...).

➤ Les dispositions financières du rSa

L'actualisation de la convention précise les modalités de calcul, de calendrier, de versement et de régulation des acomptes. Elle prévoit également les modalités de régularisation de fin d'exercice et les moyens permettant au Département de contrôler les justificatifs de la dépense.

b) Elaboration d'une charte qualité avec l'ensemble des organismes instructeurs

L'article D.262-29 du décret d'application prévoit que les organismes chargés de l'instruction des demandes de revenu de solidarité active définissent en commun, avec le Président du Conseil Général, un engagement de qualité de service, garantissant, au travers de critères mesurables, la fiabilité et la rapidité des opérations d'instruction.

La qualité de l'instruction par la vérification des pièces nécessaires à l'ouverture du droit et l'accompagnement du bénéficiaire à faire valoir tout ses autres droits sera de nature à améliorer la gestion de la prestation.

## **2) Initier une démarche pluriannuelle de contrôle des situations individuelles**

### **a) méthode de contrôle**

Le contrôle envisagé interviendra à deux niveaux :

- Un contrôle de la liquidation de la prestation par les organismes payeurs.

Il s'agit par la même occasion de mettre en œuvre une forme de contrôle des compétences déléguées tant en vertu des dispositions légales que conventionnelles. Ce contrôle à posteriori par les services du Département vis-à-vis des organismes payeurs, doit permettre de détecter des erreurs éventuellement commises lors de la liquidation, ayant occasionné des indus, et par conséquent d'intervenir afin de rectifier ou faire rectifier la situation d'erreur.

- Un contrôle des éléments déclarés.

Ce contrôle consiste en une investigation menée directement auprès des différents organismes partenaires, de manière à établir des recoupements de documents administratifs, mais aussi auprès des bénéficiaires du rSa, en vérifiant leurs déclarations, de manière à mettre en lumière des indus éventuels.

Par la même occasion cette démarche de contrôle aura également pour objectif de sensibiliser les bénéficiaires et de revêtir un aspect dissuasif.

### **b) Définition des cibles et densité de contrôle**

Les cibles de contrôle seront dans un premier temps orientées autour des situations susceptibles d'engendrer des difficultés génératrices d'indus, à savoir, les dossiers dans lesquels des manœuvres frauduleuses ont été relevées et qui ont fait l'objet de dépôts de plainte auprès du Parquet.

Les cibles porteront également sur :

- les dossiers ayant déjà fait l'objet de notification d'indus,
- les nouveaux entrants dans le dispositif,
- les dossiers soumis à des décisions d'opportunité (Travailleurs indépendants, ressortissants européens, étudiants, ...) toujours sensibles compte tenu du caractère appréciatif de l'ouverture des droits.

Il s'agit également d'accorder une vigilance toute particulière à la gestion des révisions de décision, il conviendra en outre d'analyser les rappels accordés, et de veiller à l'application scrupuleuse des décisions prises par le Président du Conseil Général suite aux différents recours.

Enfin, il conviendra de contrôler la véracité des élections de domicile et de prendre en considération les situations repérées par les territoires.

Cette démarche de contrôles individuels sera concertée avec les organismes payeurs, qui de leur côté et à leur initiative, déploient déjà des contrôles, de manière à éviter le double contrôle et afin d'optimiser l'efficacité du dispositif.

Pour 2010, la densité de contrôle pourrait se traduire par l'examen de 100 « situations test », préalablement à un ajustement et une progression proportionnée pour 2011.

### **c) Le processus et les outils de repérage des situations**

En fonction des différentes cibles identifiées, un processus d'investigation sera mis en œuvre et des outils particuliers employés.

En ce qui concerne les dossiers ayant fait l'objet de manœuvres frauduleuses, il conviendra de procéder à l'examen intégral de ces dossiers afin de vérifier la situation actuelle du foyer.

Pour les dossiers ayant fait l'objet de versements indus, un repérage pourra s'opérer via les recours traités, les demandes de remise de dettes, les indus cédés au Département et au travers des flux financiers mensuels.

L'examen des situations des nouveaux entrants, interviendra par le biais de choix aléatoires à partir de tableaux statistiques

Les dossiers issus de décisions d'opportunité (TI, Ressortissants UE, étudiants) feront eux aussi l'objet d'une sélection aléatoire par le biais de listings du SIS.

En ce qui concerne le contrôle de l'application des décisions suite à des recours, l'intégralité des dossiers sera examinée.

Le repérage de situation litigieuse sur les territoires proviendra essentiellement des Services locaux Allocation Insertion.

Enfin, un choix aléatoire à partir des listings de bénéficiaires par organisme agréé permettra de vérifier la problématique des élections de domicile.

#### d) Les modalités de contrôle

Le plan de contrôle ci-dessus exposé prévoit la mise en place d'une **Equipe de Contrôle** constituée et pilotée au sein du Service Départemental de Coordination des Dispositifs et Contrôle Qualité.

Cette équipe composée de 6 personnes bénéficiera de différents outils afin de mener sa mission.

Est ainsi prévue l'élaboration :

- D'un outil permettant de calculer les droits effectifs à prestation et de différents courriers types de sollicitation des éléments nécessaires aux investigations et aux recoupements d'information,
- De fiches de constat et de synthèse,
- De tableaux de bord.

### 3) Analyser le volume et les motifs constitutifs d'indus

La démarche repose sur l'examen du volume d'indus constatés sur 2008 et 2009 et permettra d'établir une typologie des motifs de génération d'indus rSa.

A partir de ces constats et de cette typologie, sera mise en œuvre une étude des moyens permettant de réduire et de réguler la masse d'indus, et sera instauré dès 2010 un tableau de suivi de ces indus.

### **III. Evaluation**

Le présent plan d'action fera l'objet d'une évaluation en continue au moyen d'indicateurs et de tableaux de bord.

Un rapport annuel d'exécution et d'analyse (en juillet) sera présenté à la 2<sup>ème</sup> Commission.



## Sigles utilisés

<b>ADF</b>	Assemblée des départements de France
<b>APRE</b>	Aide personnalisée de retour à l'emploi
<b>ASS</b>	Allocation de solidarité spécifique
<b>CAF</b>	Caisse d'allocations familiales
<b>CAOM</b>	Convention annuelle d'objectifs et de moyens
<b>CASF</b>	Code de l'action sociale et des familles
<b>CCAS</b>	Centres communaux d'action sociale
<b>CESE</b>	Conseil économique, social et environnemental
<b>CIAS</b>	Centres intercommunaux d'action sociale
<b>CIE</b>	Contrat initiative emploi
<b>CMSA</b>	Caisse mutualité sociale agricole
<b>CNAF</b>	Caisse nationale d'allocations familiales
<b>CNE</b>	Comité national d'évaluation
<b>COrSa</b> <b>CPEI</b>	Commission opérationnelle du rSa Comité de pilotage des échanges d'information
<b>CREDOC</b>	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
<b>CUI</b> <b>DGCS</b> <b>DGEFP</b>	Contrat unique d'insertion Direction générale de la cohésion sociale Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>DREES</b>	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
<b>DSER</b>	Direction des statistiques, des études et de la recherche
<b>GEIQ</b> <b>IAE</b>	Groupeement des employeurs pour l'insertion et la qualification Insertion par l'activité économique
<b>OPCA</b>	Organismes paritaires collecteurs agréés
<b>PLIE</b>	Plan local pour l'insertion et l'emploi
<b>PPE</b>	Prime pour l'emploi
<b>SI</b>	Système d'information
<b>SIAE</b>	Structures d'insertion par l'activité économique
<b>UNCASS</b>	Union nationale des centres communaux d'action sociale