

Rapport du Président

Séance Publique du
vendredi 26 juin 2009

Service instructeur
Service Insertion et Développement Local

4^{ème} **Commission** –
N° CG-2009-3-4-3

Service consulté

MISE EN ŒUVRE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) DANS LE HAUT-RHIN

Résumé : La loi généralisant le revenu de Solidarité active (rSa) et réformant les politiques d'insertion a été promulguée le 1er décembre 2008, soit 20 ans après la loi qui a instauré le Revenu Minimum d'Insertion (RMI). Le rSa réforme les deux minima sociaux que sont le RMI et l'API (Allocation de Parent Isolé), en mettant l'accent sur l'accès à l'emploi et aux ressources supplémentaires qu'il procure, pour concourir ainsi à la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Le RMI et l'API constituent le « socle » du rSa dont le financement et l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires incombent au Département.

La loi désigne les Conseils Généraux en tant que chefs de file des politiques d'insertion. Elle leur confère un rôle clé dans l'accès au droit, l'orientation des bénéficiaires vers un référent unique, notamment.

Les Caisses d'Allocations Familiales et de Mutualité Sociale Agricole ont la charge de l'instruction administrative des demandes. Elles assurent le calcul de l'allocation et son versement aux bénéficiaires.

Pôle emploi et les organismes intervenant habituellement dans l'accompagnement, participent pour leur part, à l'élaboration du parcours vers l'emploi.

L'objet de ce rapport est de présenter l'organisation de l'institution départementale pour mettre en œuvre ce nouveau dispositif.

Il y a également lieu de déléguer à la Commission Permanente l'autorisation de statuer afin de permettre au Président du Conseil Général de signer ultérieurement les différentes conventions et pactes territoriaux relatifs au dispositif du rSa.

Selon les données publiées par l'INSEE, en juillet 2008, 7,8 millions de personnes vivent en France sous le seuil de pauvreté. Parmi les adultes en situation de pauvreté, on compte autant les personnes exclues de l'emploi que celles qui vivent dans la pauvreté bien que travaillant. Selon les estimations, ces dernières représentent entre 1,7 et 3,4 millions de travailleurs précaires, soit jusqu'à 15% des actifs (rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008).

La généralisation du rSa participe à cet objectif national de réduction de la pauvreté en France. Elle conduit à la disparition du RMI et de l'API, au profit d'une prestation sociale nouvelle qui complète les revenus du travail pour ceux dont les ressources se situent au bas de l'échelle des salaires (près de 20 000 personnes dans le Haut-Rhin) et assure un revenu minimum à ceux qui sont sans ressource.

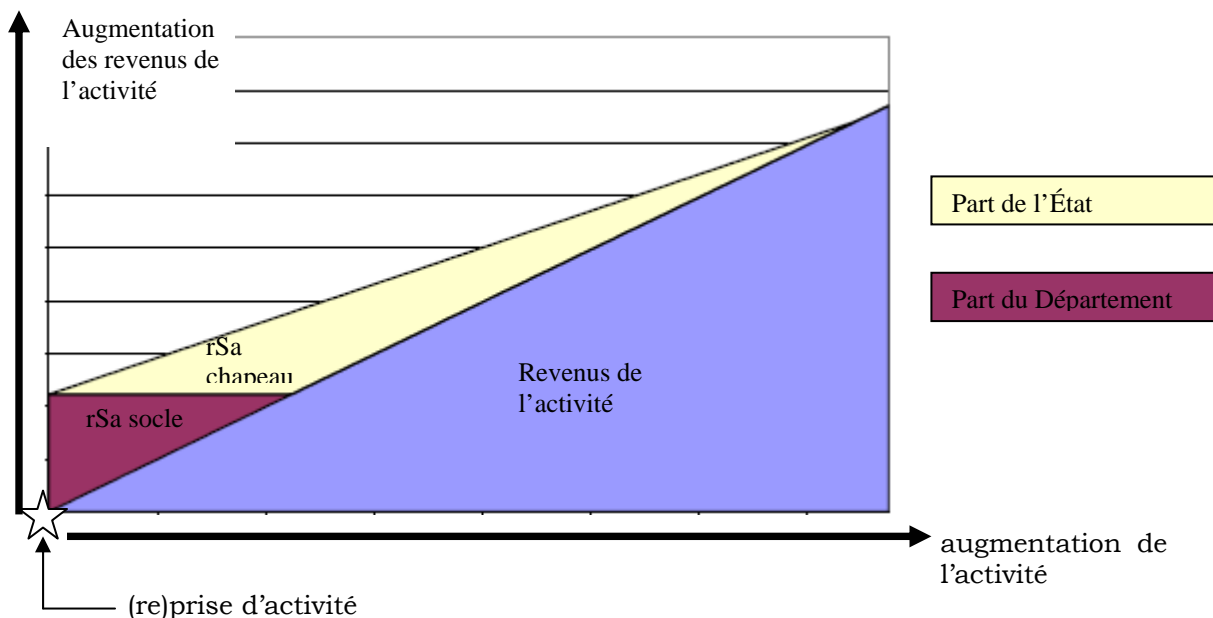
1. LE RSA : DEFINITION

Le revenu de Solidarité active est une nouvelle prestation calculée en fonction des revenus du travail, de la situation familiale et des autres ressources du ménage. Il se substitue à deux minima sociaux, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et l'Allocation de Parent Isolé (API) et à trois dispositifs qui encourageaient la reprise d'activité : la prime forfaitaire de retour à l'emploi, la prime de retour à l'emploi et l'intéressement temporaire.

Le montant de l'allocation versée aux **bénéficiaires sans emploi**, dans des conditions équivalentes à celles qui prévalaient avant la loi, est celui du RMI. Il est majoré pour les personnes seules ayant des enfants à charge dans les conditions similaires à celles qui permettaient le versement de l'Allocation de Parent Isolé (API).

Alors que dans le dispositif du RMI, les gains obtenus lors de la reprise d'un emploi étaient en partie annulés par la diminution des avantages sociaux connexes au statut de bénéficiaires du RMI, les **personnes qui retrouvent un emploi** perçoivent maintenant un complément de revenus. Elles peuvent cumuler leur salaire et une partie du rSa « chapeau ». Le montant de celui-ci est équivalent au montant de l'ancienne allocation moins 38 % du nouveau salaire. La part de rSa maintenu diminue ainsi lorsque le salaire augmente.

Le rSa complète également, jusqu'à un seuil défini en fonction de la composition du foyer, les ressources des « **travailleurs à revenu modeste** ».



2. LE FINANCEMENT DU rSa

2.1. Le coût de la prestation

Le financement du rSa est partagé entre :

- le Département qui a la charge de la prestation « socle » correspondant au RMI et à l'API transférée. Cette partie de prestation décroît linéairement avec les revenus issus de l'activité,
- le Fonds National des Solidarités Actives (FNSA), à qui incombe le financement de la prestation « chapeau », complète les revenus du travail pour garantir la progression des ressources totales du bénéficiaire. Ce fonds, dont la gestion est confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations, a pour mission de financer la différence entre les dépenses de rSa servies par les organismes en charge de la prestation (CAF/MSA) et la somme des contributions des Départements.

À l'instar du RMI, l'extension de compétence pour l'API vers les Conseils Généraux, résultant de la généralisation du rSa, donne lieu à une compensation, par l'État, de cette charge nouvelle, à compter de juillet 2009, par l'affectation aux Départements, sous la forme d'une recette fiscale complémentaire, d'une fraction du produit de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP).

Pour mémoire, depuis la décentralisation en 2004, le coût de l'allocation RMI n'a jamais été intégralement compensé par l'Etat. Ainsi pour l'année 2008, pour une dépense totale de 49,36 millions d'€, l'Etat a reversé au Département 31,32 millions d'€ en TIPP et 6,6 millions d'Euros de FMDI (Fonds de Mobilisation Départemental pour l'Insertion).

2.2. Le traitement des indus

Un indu est une somme perçue par l'allocataire alors que sa situation ne devait pas lui permettre d'en bénéficier (par exemple suite à un changement de la situation familiale ou professionnelle). En conséquence, les prestations de rSa versées à tort deviennent une créance.

À partir du 1^{er} janvier 2010, les indus de rSa seront fongibles avec les indus des allocations familiales, de l'Allocation aux Adultes Handicapés et de l'Aide Personnalisée au Logement (c'est-à-dire récupérables sur l'ensemble de ces prestations). Cette disposition devrait réduire significativement le nombre de dossiers d'indus transmis au Département par absence de prestation à échoir et dont le recouvrement incombe au Payeur Départemental.

Il est également proposé d'appliquer au dispositif rSa le seuil fixé par le décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au rSa, de 77 €, en dessous duquel aucune démarche de recouvrement ne sera engagée.

3. LE PARCOURS rSa

Les différentes phases de la mise en œuvre du rSa seront formalisées dans la « convention relative au dispositif départemental d'orientation et au droit à l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de Solidarité active », conformément à l'article L262-32 du code de l'action sociale et des familles. Cette convention devra associer l'État, le Département, Pôle emploi, la CAF, la MSA, un représentant des CCAS et des Maisons de l'Emploi. Cette convention sera proposée prochainement au vote de la Commission Permanente afin d'entériner les formalités de mise en œuvre de ce parcours. Des annexes définiront ces modalités détaillées par thématiques et par territoires.

3.1. L'accès au rSa

Pour bénéficier du rSa, le dossier de demande peut être déposé soit auprès des services sociaux du Département, auprès de ceux des Centres Communaux d'Action Sociale, auprès des associations déléguées, soit directement auprès de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou de la Mutualité Sociale Agricole (MSA). À compter de 2010, Pôle emploi est pressenti pour recevoir les demandes de rSa des personnes dont les droits à l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), notamment, sont échus.

Les organismes qui assurent la réception des demandes de rSa mettent en œuvre un premier service à l'endroit du demandeur en vérifiant la complétude des pièces constitutives du dossier. Ils sont également tenus de rechercher les éléments du droit commun que les personnes n'auraient pas sollicités par méconnaissance ou par incapacité de le faire. Suite à la constatation de l'éligibilité aux droits rSa, l'organisme délivre une information détaillée sur les droits et devoirs du bénéficiaire du rSa. Le déploiement de l'outil @IrSa permettra en partie l'instruction de la demande de rSa via un portail internet de la CAF/MSA.

Il est proposé de donner délégation aux organismes de la branche famille (CAF et MSA) pour l'instruction administrative des demandes (analyse des dossiers au regard des conditions d'ouverture du droit au rSa), afin de procéder à l'attribution simple et au versement du rSa ou à son rejet au nom du Président du Conseil Général lorsque les conditions administratives ou financières ne sont pas remplies. Ces délégations de compétences à la CAF et à la MSA seront reprises dans les conventions de gestion à venir qui seront proposées au vote de la Commission Permanente.

3.2. La mise en place de l'accompagnement

Le revenu de Solidarité active est indissociable, dans son principe, d'un droit à l'accompagnement pour les allocataires et leur famille en parcours d'insertion professionnelle et/ou sociale.

Pour les personnes qui ne travaillent pas, l'accompagnement repose sur une logique de droits et de devoirs. Sauf exception (problématique santé et logement, notamment), le droit au rSa est assorti du devoir de rechercher activement un emploi. L'accompagnement qui est alors proposé vise principalement à remobiliser la personne, à faciliter la recherche d'emploi et à consolider ses compétences professionnelles, à la mesure de ses besoins, de ses capacités et de l'environnement économique.

Ainsi, dès l'ouverture au droit à la prestation rSa, le Président du Conseil Général oriente le bénéficiaire vers un organisme qui désigne en son sein un référent unique afin de définir avec lui les étapes de son parcours. Cette contractualisation est matérialisée par le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) lorsque l'accompagnement est réalisé par Pôle emploi ou par le contrat d'engagements réciproques dans les autres cas.

Fort de l'expérience de la politique départementale d'insertion des bénéficiaires du RMI et en prenant en compte les résultats positifs des actions d'accompagnement socioprofessionnel et d'accompagnement dans l'emploi classique, il est proposé de maintenir les référents socioprofessionnels (RSP) et les référents dans l'emploi classique (REC) qui ont développé un savoir-faire adapté dans la prise en charge des bénéficiaires du RMI, pour augmenter l'offre d'orientation et d'accompagnement au plus près des besoins des bénéficiaires du rSa.

L'accompagnement par un référent unique s'impose également aux anciens bénéficiaires de l'API, ainsi qu'aux bénéficiaires du rSa dont les revenus tirés de l'activité professionnelle sont inférieurs à 500 € par mois.

3.3. Les situations de non respect des devoirs du bénéficiaire

Le Président du Conseil Général peut suspendre tout ou partie du revenu de Solidarité active dans les situations suivantes :

- si du fait du bénéficiaire, le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ou les contrats d'engagements réciproques n'ont pu être établis,
- si les stipulations définies ne sont pas respectées,
- si le bénéficiaire est radié de la liste des demandeurs d'emploi,
- si le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles,
- en cas de fraude, d'omission délibérée de déclaration ou de travail dissimulé constaté,

Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été en mesure de faire connaître ses observations à l'équipe pluridisciplinaire dans un délai qui ne peut excéder un mois.

4. LE CONTENTIEUX DU rSa

Conformément à la loi, en cas de contestation de toutes décisions relatives au rSa, le bénéficiaire a la possibilité d'activer deux niveaux de recours :

4.1. Un recours administratif préalable obligatoire

La loi 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion prévoit que toute réclamation dirigée contre une décision relative au rSa fait l'objet, préalablement à l'exercice d'un recours contentieux, d'un recours administratif auprès du Président du Conseil Général.

La convention à intervenir entre le Département et les organismes chargés du service du rSa (CAF et MSA) déterminera les cas dans lesquels les recours administratifs seront soumis à la Commission de Recours Amiable (CRA) mentionnée à l'article R 142-1 du code de la sécurité sociale.

Il est également proposé de créer une commission technique départementale ad hoc avec pour mission l'analyse des situations particulières et dérogatoires afin de permettre au Président du Conseil Général de statuer sur les décisions à arrêter.

4.2. Le recours juridictionnel soumis au juge administratif

Lorsque le bénéficiaire du rSa conteste la décision prise à l'issue du recours administratif préalable, il peut engager un recours devant le juge administratif. Ce recours se prescrit dans les règles de droit commun, soit deux mois après la notification de la décision.

Pour mémoire, la Commission Départementale d'Aide Sociale (CDAS) était la juridiction administrative spécialisée compétente qui se prononçait sur les recours relatifs aux attributions du RMI.

5. L'ORGANISATION DES INSTANCES

La loi, dans son énoncé, mentionne uniquement l'équipe pluridisciplinaire comme instance instituée et intervenante dans ce nouveau dispositif.

Pour autant, il est laissé toute latitude au Conseil Général, en tant que chef de file des politiques d'insertion, pour structurer son organisation. Il est ainsi proposé d'appliquer la loi en créant les équipes pluridisciplinaires et de transposer les « bonnes pratiques » issues du RMI dans les nouvelles instances.

5.1. La Commission Territoriale des Solidarités Actives (CTSA)

Il est proposé de créer huit Commissions Territoriales des Solidarités Actives reprenant les territoires et les membres des Commissions Locales d'Insertion (CLI) du dispositif RMI telles que définies dans leur dernier arrêté de constitution.

Chacune de ces huit commissions aura particulièrement la charge de conduire sur son territoire, la déclinaison de la politique départementale d'insertion et sa communication. Elle pourra déterminer le Pacte Territorial d'Insertion de son ressort. Elle se réunira en séance plénière.

5.1.1. Le comité stratégique

Niveau opérationnel et politique de la CTSA, chaque comité stratégique aura en charge l'organisation, la coordination et le fonctionnement des différentes instances, la programmation et l'évaluation des actions d'insertion (ex-projets CLI). Il préparera également les commissions plénières de la CTSA.

5.1.2. La commission d'orientation

Sur la base de « l'évaluation partagée » expérimentée dans le cadre du dispositif RMI, il est préconisé de préparer l'orientation en organisant un temps contraint d'accueil collectif et individuel à l'intention des nouveaux entrants dans le rSa.

Les données recueillies devront permettre de déterminer l'orientation à caractère social ou professionnel telle que définie dans la loi, et complétée par les particularités haut-rhinoises que sont les accompagnements socioprofessionnels et dans l'emploi classique.

La commission d'orientation est instituée et organisée à l'échelle de chaque territoire avec les professionnels de l'insertion qui participent à la désignation du référent le plus à même d'accompagner les bénéficiaires, tel que prévu par la loi.

5.1.3. L'équipe pluridisciplinaire

La loi sur la généralisation du rSa demande au Président du Conseil Général de constituer des équipes pluridisciplinaires composées de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle. Il doit également en arrêter le nombre, le ressort, la composition et le règlement de fonctionnement.

Les équipes pluridisciplinaires doivent être consultées préalablement à toute réorientation vers un nouveau référent, également lorsque, après une période de 6 à 12 mois, il n'y a pas de réorientation du social vers le professionnel. Elles interviennent pour avis en cas de fraude, de fausse déclaration et de proposition de suspension en prenant connaissance des observations formulées par le bénéficiaire.

Il est envisagé de désigner les membres des équipes pluridisciplinaires en se basant sur les CLI du dispositif RMI, tant du point de vue de leur nombre que de leur composition et de les compléter par des représentants des bénéficiaires du RSA.

Les représentants du Département amenés à siéger au sein de ces équipes nouvellement instituées seront désignés ultérieurement.

5.2. La commission technique départementale des situations particulières et dérogatoires

Afin d'harmoniser les décisions concernant les demandes d'ouvertures de droit dérogatoires, les demandes de décision d'opportunité, et afin de formaliser les avis concernant les recours administratifs et prévenir au mieux les requêtes au tribunal administratif, il est proposé de créer une commission ad hoc qui pourra s'appuyer sur l'expertise de la Direction des Affaires Juridiques, pour rédiger les différents avis nécessaires.

6. LE DEPARTEMENT CHEF DE FILE DE L'INSERTION

Le Département est conforté dans son rôle de chef de file des politiques d'insertion. A cet effet, il dispose de nouveaux outils qui vont lui permettre de proposer à ses partenaires une coordination des actions pour une plus grande lisibilité et efficacité des dispositifs.

Le Département définit un Programme Départemental d'Insertion (PDI) qui décrit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes.

Il met en œuvre un Pacte Territorial d'Insertion (PTI) avec d'autres collectivités locales (Région, Communes,...), le service public de l'emploi et l'ensemble des partenaires concernés qu'il estime utiles à la concrétisation du PDI. Le PTI permet ainsi de formaliser l'engagement de chacun des acteurs et de coordonner leurs actions pour en améliorer l'efficacité.

7. LES AIDES INDIVIDUELLES AUX BENEFICIAIRES DU RMI SOUS STATUT RMA

L'Assemblée Départementale, lors de la séance plénière du 23 juin 2006, a décidé de prolonger une partie du versement de l'allocation RMI lorsqu'un bénéficiaire retrouve un emploi sous statut RMA, sous la forme d'une aide individuelle de 215 €/mois pendant 3 mois. L'aide incitative à la reprise d'une activité professionnelle est versée en une seule fois au bénéficiaire, au terme des trois premiers mois de contrat CI-RMA.

Au 1^{er} juin 2009, le revenu de Solidarité active (rSa) remplace le RMI. Cette nouvelle prestation garantit que tout retour à l'emploi donne lieu, dans la durée, à une augmentation des revenus. Elle se substitue de fait à l'apport de l'aide individuelle décidée par le Conseil Général du Haut-Rhin.

Il est ainsi proposé de ne plus attribuer cette aide aux salariés ayant signé un contrat CI-RMA à compter du 1^{er} juin 2009.

En conclusion, je vous propose d'approuver les modalités d'organisation du rSa dans le Haut-Rhin décrites ci-dessus et de déléguer à la commission permanente la mise en œuvre du dispositif et notamment l'approbation des conventions et pactes idoines à intervenir.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

LE PRESIDENT

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a vertical line and a horizontal stroke, with a small flourish at the end.

Charles BUTTNER