



Le rSa, un an après

Simplifier et améliorer le dispositif

Agir et s'engager pour l'insertion

Sommaire

Introduction

Trois axes d'améliorations pour des mesures issues d'un travail de concertation

Premier axe :

Simplifier les démarches, améliorer l'accès des publics cibles à l'information,

- **Mesure n°1** : Poursuivre une démarche d'information ciblée envers les bénéficiaires potentiels, via les prescripteurs
- **Mesure n°2** : Améliorer la formulation et la compréhension des notices, formulaires et courriers relatifs au rSa et les simplifier
- **Mesure n°3** : Simplifier la déclaration trimestrielle de ressources des bénéficiaires du rSa, et ce, dès ce mois de juillet 2010
- **Mesure n°4** : Encourager la mise en œuvre de plateformes uniques ou de journées communes à tous les partenaires pour l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires

Deuxième axe :

Optimiser le pilotage du dispositif, fluidifier le dialogue entre les différents acteurs

- **Mesure n°5** : Création d'une commission opérationnelle de suivi, d'amélioration et de propositions pour examiner les évolutions à apporter au dispositif rSa
- **Mesure n°6** : Identifier, au sein de chaque site de Pôle emploi, un correspondant rSa chargé de la coordination avec les services du Conseil Général
- **Mesure n°7** : 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 à la fluidification des échanges de données

Troisième axe :

Faire du rSa un outil clé de l'insertion professionnelle

- **Mesure n°8** : Faciliter la mise en œuvre de l'A.P.R.E (Aide personnalisée au retour à l'emploi) et créer un système de chéquier « services » pour accompagner la reprise d'emploi
- **Mesure n°9** : Expérimenter avec Pôle Emploi et des conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social
- **Mesure n°10** : Aider les départements à renforcer les politiques d'insertion et à mettre en œuvre les pactes territoriaux d'insertion : organisation d'une journée nationale dédiée

Introduction

Un an après sa généralisation, le dispositif du rSa a pris corps sur les territoires, les départements ont adapté les organisations aux spécificités locales, pris des décisions stratégiques sur les champs de l'entrée dans le dispositif, de l'accompagnement et de la politique d'insertion. Un grand nombre d'entre eux s'est engagé dans la participation des bénéficiaires au dispositif tant au sein des équipes pluridisciplinaires que pour l'élaboration et l'évaluation de la politique d'insertion.

Les différences d'organisations pointées entre territoires témoignent des marges de manœuvre ouvertes par la loi. Des points restent à stabiliser, d'autres posent question mais chacun reconnaît l'avancée sociale qu'a apporté le dispositif en direction des foyers à revenus modestes. De nombreuses avancées sont pointées aussi pour les bénéficiaires accompagnés vers l'emploi. Le raccourcissement des délais pour la notification du rSa et la contractualisation avec un référent unique, par exemple, sont des évolutions incontestables dans tous les territoires.

Le rSa activité ou « chapeau » est entré dans les esprits, dans les réflexes.

Pour autant, une réforme de cette ampleur nécessite que l'on se donne les moyens d'examiner les ajustements nécessaires ou les leviers utiles au renforcement de sa mise en œuvre.

A - Un mois de concertation avec l'ensemble des acteurs du dispositif

Le ministre de la Jeunesse et des Solidarités actives a souhaité tirer les enseignements d'un an d'application du rSa et, au vu de ce bilan, travailler à la simplification et à l'amélioration du dispositif.

A cette fin, 4 groupes de travail ont été constitués, qui associent des représentants du Ministère de la Jeunesse et des Solidarités Actives à des représentants :

- des Conseils Généraux,
- de l'Association des Départements de France (ADF)
- de Pôle emploi,
- de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
- de la Mutualité sociale agricole (CMSA)
- des Centres communaux d'action sociale.

La démarche a été initiée dès le 8 juin par Marc-Philippe Daubresse, lors d'une réunion rassemblant tous les acteurs. Les travaux ont été animés par la Direction Générale de la Cohésion sociale (DGCS) avec l'appui de l'Agence nationale des Solidarités actives (ANSA). Du 10 au 29 juin, **44 Conseils généraux se sont mobilisés pour participer à ces groupes de travail. 116 personnes au total, représentants de l'ensemble des institutions, ont collaboré à ces travaux.**

Les 4 groupes de travail ont porté sur les champs d'action suivants :

- Groupe 1 : Simplifications administratives

Le groupe a été chargé de repérer les points ayant besoin d'être précisés, d'identifier les possibilités d'amélioration et d'élaborer des propositions concrètes de simplification pour l'ensemble des démarches administratives pour les bénéficiaires.

- Groupe n°2 : APRE (Aide Personnalisée au Retour à l'Emploi)

Le groupe a été missionné pour examiner l'utilisation de l'APRE, son périmètre, les pratiques et les complexités liées à sa mise en œuvre. Il a été chargé de repérer les bonnes pratiques et de formuler des réponses aux interrogations afin d'accélérer la montée en charge.

- Groupe n°3 : Accompagnement des bénéficiaires et politiques d'insertion

La mise en œuvre du référent unique est une nouveauté issue du Grenelle de l'insertion et trouve sa place au cœur du dispositif rSa. Le groupe a été chargé d'élaborer un premier constat partagé, d'identifier les bonnes pratiques et de faire des propositions concrètes pour assurer l'accompagnement prévu et la liaison entre l'accompagnement professionnel et l'accompagnement social.

- Groupe n°4 : Transfert de données

Chargé de traiter les questions de transferts de données, ce groupe a pour objectif d'identifier les difficultés, les besoins essentiels des acteurs et de faire des propositions concrètes pour que les institutions, notamment les Conseils Généraux et Pôle emploi, puissent disposer des informations nécessaires pour assurer le fonctionnement du dispositif. Ce groupe de travail s'est réuni le 28 juin en présence de représentants de l'ADF.

Trois axes de travail

A l'issue de l'ensemble des travaux, 10 mesures et 3 axes de travail ont été identifiés :

1/ **améliorer l'accès des publics cibles à l'information** sur le dispositif, en s'appuyant notamment sur les prescripteurs, faciliter les démarches quotidiennes et **simplifier les documents** et notices d'information ;

2/ 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 ;

3/ faire du rSa **un outil clé de l'insertion professionnelle**,

Premier axe :

Simplifier les démarches

Améliorer l'accès des publics cibles à l'information

Sommaire des mesures

-Mesure n°1 : Poursuivre une démarche d'information ciblée envers les bénéficiaires potentiels, via les prescripteurs

-Mesure n°2 : Améliorer la formulation et la compréhension des notices, formulaires et courriers relatifs au rSa et les simplifier

Mesure n°3 : Simplifier la déclaration trimestrielle des ressources des bénéficiaires du rSa, et ce, dès le mois de juillet 2010

-Mesure n°4 : Encourager la mise en œuvre de plateformes uniques ou de journées communes à tous les partenaires, pour l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires

Mesure n°1

Poursuivre une démarche d'information ciblée envers les bénéficiaires potentiels, via les prescripteurs

A - Des actions déjà engagées envers les bénéficiaires potentiels depuis mars dernier...

Depuis mars dernier, Marc-Philippe Daubresse s'est engagé à renforcer les actions d'information et de pédagogie à destination des publics cibles. Ont d'ores et déjà été mis en place :

- un partenariat entre l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), les organismes HLM et le Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives. Des affiches et des dépliants d'information ont été mis à disposition dès la fin avril dans les cages d'escalier et distribués dans les boîtes aux lettres, afin de sensibiliser et d'informer les locataires de logements sociaux, qui sont susceptibles de bénéficier du rSa ; **ce sont environ 3 millions de locataires qui ont été sensibilisés à l'occasion de cette opération ;**
- **une lettre cosignée avec le Président de l'Association des Maires de France sera adressée aux maires** afin de les mobiliser pour mener des actions de sensibilisation dédiées au rSa activité, en direction notamment des personnels des CCAS et des personnels municipaux. Ainsi, il sera recommandé aux CCAS d'informer les personnes sollicitant des aides temporaires de la possibilité de percevoir du rSa activité. Par ailleurs, les personnels exerçant des activités irrégulières et ponctuelles au sein des services seront eux aussi informés de la possibilité de faire une demande de rSa activité et de vérifier leur éligibilité sur le site de la CNAF.
- une action **en partenariat avec les représentants du secteur des services à la personne afin de sensibiliser les 1,5 million d'employés qui y travaillent est en cours.**

B - ...et désormais renforcées par un courrier à l'ensemble des bénéficiaires APL qui ne touchent pas le rSa

Afin d'accélérer et d'amplifier l'information des bénéficiaires potentiels, le ministre va s'adresser directement aux bénéficiaires des aides au logement qui ne touchent pas le rSa, et qui constituent un public cible évident.

Ainsi, **via la CNAF, un courrier sera adressé à la rentrée à tous les bénéficiaires d'aides au logement qui ne bénéficient pas encore du rSa, soit environ 3 millions de personnes.** Elles recevront un courrier leur expliquant simplement le dispositif, et les incitant à faire une simulation sur le site de la CNAF ou de la MSA.

Mesure n°2

Améliorer la formulation et la compréhension des notices, formulaires et courriers relatifs au rSa et les simplifier

A - Un constat : des documents d'information parfois trop complexes...

Un certain nombre de bénéficiaires déclare rencontrer des difficultés de compréhension pour remplir leur dossier, faire le test rSa, fournir des pièces justificatives. Certaines terminologies sont, selon eux, ambiguës. Elles suscitent des interprétations et créent des erreurs de saisie ou des difficultés. Les bénéficiaires l'expriment clairement : « *Les imprimés qu'on nous transmet ne sont pas très concrets, ils restent très généraux. Ils auraient pu être peaufinés, ils ne contiennent pas assez d'exemples* ». « *Ils ne sont pas directement adaptés à notre situation ; il ne faut pas oublier que certaines personnes ne savent pas lire* »¹.

Cette situation est la même pour les courriers que reçoivent les bénéficiaires. Sur un territoire, les courriers destinés aux bénéficiaires du rSa émanent de plusieurs institutions : les organismes gestionnaires de la prestation (les Caf et les MSA), les CCAS, Pôle emploi, le conseil général, des organismes chargés de l'accompagnement : « *J'ai quand même reçu une information via l'équipe pluridisciplinaire mais je n'ai rien compris au tableau présenté* », précise un bénéficiaire.

Le bénéficiaire a du mal parfois à comprendre et à percevoir qui fait quoi dans le dispositif. Certains déclarent : « *Il y a des choses que je ne comprends pas* » « *Comment se repérer ? Qui aller voir en premier ? Pôle emploi ou l'assistante sociale ? C'est un circuit où on se perd* ». « *En dehors du référent, les sources d'information sont inexistantes* ». « *On émerge au RSA, mais on ne reçoit même pas un petit livret explicatif !* » Et certains regrettent que « *les professionnels ne soient pas toujours bien formés pour répondre à leurs questions* »

B - ... qui seront simplifiés, à partir des propositions de bénéficiaires

Pour améliorer la lisibilité et simplifier les informations, des groupes de bénéficiaires du rSa seront sollicités, sur quelques territoires volontaires, pour émettre leurs avis et des suggestions sur les documents, outils considérés comme essentiels dans le dispositif rSa. Les propositions concernant les institutions nationales comme Pôle emploi, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et la Mutualité Sociale Agricole (MSA) seront transmises aux directions nationales pour prise en compte dans des délais rapides. Les remarques et suggestions liées aux courriers relevant des organismes du territoire seront transmises aux organismes pour prise en charge des suggestions. Elles feront parallèlement l'objet d'une diffusion sous formes de recommandations de bonnes pratiques à l'ensemble des conseils généraux et institutions.

A l'occasion de ces consultations, seront prises en compte toutes les propositions d'amélioration et de simplification de la vie quotidienne d'un bénéficiaire du rSa. Elles seront notamment étudiées dans le cadre de la commission opérationnelle chargée d'examiner les évolutions à apporter qui sera mise en place (voir deuxième axe, mesure n°5).

C - Calendrier

Ces travaux seront mis en place dans le courant de l'été 2010, pour une application immédiate des simplifications et améliorations des documents, et une entrée en vigueur au plus tard fin octobre 2010.

¹ Verbatim des bénéficiaires consultés dans le cadre du Comité National d'Évaluation (mai 2010)

Mesure n°3
Simplifier la déclaration trimestrielle des ressources des bénéficiaires du rSa, et ce, dès le mois de juillet 2010

A – Constat : une déclaration trimestrielle très technique

Pour prendre en compte les changements de situation des bénéficiaires et ajuster au mieux le montant de la prestation rSa, une déclaration trimestrielle de ressources leur est envoyée. Présentée sur deux pages, elle comporte des informations très détaillées. Elle permet de déclarer tous les changements intervenus dans leur situation (reprise d'un emploi...etc).

Une phase de test a été réalisée auprès de 8000 bénéficiaires pour engager la simplification de ce document. Il est apparu notamment que certaines questions ou demandes d'information peuvent être redondantes, voire inutiles pour les bénéficiaires qui actualisent leur situation.

Nous avons décidé de la faire évoluer à la fois pour répondre aux difficultés rencontrées et exprimées par les bénéficiaires et mais aussi à un objectif d'automatisation de lecture de la déclaration.

B – Après consultation des bénéficiaires, cinq grandes mesures de simplification dès ce mois de juillet

Ainsi, au terme de cette démarche de consultation de bénéficiaires, une déclaration trimestrielle de ressources simplifiée sera envoyée, dès ce mois de juillet 2010, aux bénéficiaires. Les principales évolutions de cette déclaration portent sur le contenu des informations. Elles sont au nombre de cinq :

- ce document comportera désormais **une page au lieu de deux** ;
- les « natures des ressources », auparavant présentées en 16 catégories, sont désormais regroupées en 5 catégories : salaire, indemnités de chômage, pensions alimentaires, autres ressources, argent placé ;
- **une partie de cette déclaration sera désormais pré-remplie, sur le modèle de la déclaration d'impôts**, pour faciliter et accélérer la démarche : par exemple, la situation de famille du bénéficiaire sera déjà renseignée
- le trimestre concerné par la déclaration en question sera mieux explicité et indiqué
- ce document sera accompagné par une notice explicative afin d'en faciliter la compréhension.

C - Suivi et nouveaux tests a posteriori

Afin de vérifier qu'après quelques mois de mise en œuvre, cette nouvelle déclaration trimestrielle de ressources correspond bien aux attentes des bénéficiaires, elle fera l'objet d'un nouvel examen par les groupes de bénéficiaires, qui testeront dès la rentrée son application et proposeront d'apporter des ajustements si besoin.

Plusieurs points seront particulièrement vérifiés : la lisibilité, la nature des erreurs générées et leurs conséquences notamment sur les indus, l'impact des évolutions apportées.

Les propositions des bénéficiaires et l'évaluation de la mise en place de ce nouveau document seront prises en compte en vue d'ajustements. De son côté la Mutualité sociale agricole tiendra compte de certaines remarques pour aller aussi vers une déclaration simplifiée des ressources.

Mesure n°4 :
***Encourager la mise en œuvre de plateformes ou de journées pour
 l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires***

A – Constat : des pratiques locales très différenciées, des bonnes pratiques qui pourraient être généralisées

Les dispositifs d'instruction, d'ouverture du droit rSa et d'orientation varient d'un département à l'autre. Ces modalités font l'objet d'une décision du Président du Conseil général et sont formalisées au sein de la convention d'orientation départementale. La loi a prévu des marges de manœuvre sur ces plans pour prendre en compte les spécificités des territoires et des organisations locales.

Selon les modalités retenues, l'ouverture du droit rSa et des droits associés peut se traduire parfois par un parcours long et fastidieux compte tenu du nombre important d'interlocuteurs à voir. Le bénéficiaire peut en effet rencontrer successivement un instructeur (Caisse d'allocation familiale, CCAS, services du conseil général,...) pour l'instruction de son dossier, la CPAM pour la mise en place de sa couverture mutuelle universelle (CMU), le Conseil général ou un autre acteur pour son orientation vers un parcours d'accompagnement, puis enfin un référent unique en charge de définir le parcours personnalisé (travailleur social, conseiller Pôle emploi ou autre).

Depuis 2007, plusieurs départements ont expérimenté ou mis en place des lieux dits « plateforme unique d'accueil », qui regroupent en un même lieu et en même temps l'ensemble des services nécessaires à l'ouverture du droit et à la mise en place d'un accompagnement personnalisé. Cela permet :

- d'améliorer la qualité du service pour les bénéficiaires grâce au regroupement des services concernés, qui apportent ainsi une réponse concertée ;
- d'améliorer le temps de traitement d'une demande de rSa, le taux de couverture par la CMU des nouveaux bénéficiaires et le temps d'entrée de ces bénéficiaires dans le processus de contractualisation et d'orientation vers un parcours d'insertion ;
- de limiter le non recours des bénéficiaires à des droits tels que les tarifs sociaux d'accès à l'énergie ou aux télécoms.

Ces plateformes peuvent se traduire soit par une ouverture en continue dans un lieu clairement identifié, comme cela existe en Côte d'Or, soit par des temps dédiés à l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires, type journée d'accueil et d'orientation, comme cela existe en Meurthe et Moselle.

B - Encourager la généralisation de ces bonnes pratiques sur les territoires volontaires, en mettant en place une plateforme ou une journée pour l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires

Cette mise en œuvre peut s'appuyer sur des modèles existants en s'inspirant des bonnes pratiques citées ci-dessus, pour garantir l'efficacité de ces dispositifs et limiter les risques de dysfonctionnements.

Les plateformes développées pourront notamment intégrer les services suivants :

- instruction et ouverture du droit rSa effectuée sur place par la CAF ou la MSA ;
- instruction de la CMUc (complémentaire) effectuée sur place par la CPAM ;
- orientation du bénéficiaire vers un parcours d'accompagnement par des professionnels du Conseil Général ou d'organismes partenaires, selon les modalités définies localement ;
- prise de rendez-vous pour le premier entretien de contractualisation pour l'accompagnement;
- informations sur le fonctionnement du dispositif RSA et sur les dispositifs locaux d'insertion ;
- informations sur les droits et devoirs des bénéficiaires : contractualisation et parcours d'insertion ;
- informations sur les droits connexes (tarifs sociaux énergie/télécom, CMU, cartes de transports, etc.).

Le développement de ces dispositifs type plateforme ou journée commune pour l'accueil, l'instruction et l'orientation doit s'attacher à évaluer la qualité du service pour le bénéficiaire, les délais d'ouverture de droit et d'orientation, l'accès effectif aux droits par rapport au dispositif classique en place sur le territoire.

Deuxième axe :

Optimiser le pilotage du dispositif

Fluidifier le dialogue entre les différents acteurs

Sommaire des mesures

- Mesure n°5 : Création d'une commission opérationnelle chargée d'examiner les évolutions à apporter au dispositif rSa
- Mesure n°6 : Identifier, au sein de chaque site de Pôle emploi, un correspondant rSa chargé de la coordination avec les services du Conseil Général
- Mesure n°7 : 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

Mesure n°5 : Création d'une commission opérationnelle chargée d'examiner les évolutions à apporter au dispositif rSa

A – Pourquoi une nouvelle commission ?

La mise en œuvre de la loi du 1er décembre 2008 généralisant le rSa et réformant les politiques d'insertion constitue une évolution importante à la fois sur le champ réglementaire et sur celui des pratiques de terrain. Elle suscite nécessairement des interprétations, des questionnements pour la mise en œuvre de certains articles par les différents acteurs, et ce plus particulièrement de la part des Conseils généraux, responsables du dispositif. Afin de bien prendre en compte les réalités locales, l'application de la loi laisse en effet des marges de manœuvre aux Présidents de Conseils généraux quant à la mise en œuvre de certains champs : instruction, orientation, accompagnement, politique d'insertion. **Cette articulation génère une variété d'organisations, de pratiques différentes sur les territoires et permet de disposer de retours terrain pour simplifier et adapter le dispositif.**

Par ailleurs, le champ très large de la loi rSa et des dispositifs associés fait apparaître, au terme d'une année de mise en œuvre, qu'un travail continu d'échanges de pratiques, de transmission d'information et de veille sur la jurisprudence s'avère indispensable.

S'il existe déjà un Comité national d'évaluation, celui-ci n'a pas vocation à remplir un rôle d'ajustement purement opérationnel ; il est en effet pleinement centré sur la préparation des travaux d'une conférence nationale qui doit se tenir avant fin 2011. Il est donc nécessaire de pouvoir disposer d'une instance opérationnelle, au sein de laquelle remontent ces interrogations, ces remarques, sans rôle décisionnel, mais dont l'objectif serait de faire régulièrement des propositions pour mieux prendre en compte les pratiques de terrain.

B- Une nouvelle instance avant tout opérationnelle et de proposition

C'est la raison pour laquelle **une commission opérationnelle de suivi, d'amélioration et de proposition chargée de l'examen des évolutions à apporter au dispositif rSa est créée. Son pilotage sera assuré par le Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives.**

Il s'agit de se donner les moyens d'apporter les adaptations nécessaires au dispositif, sur le plan des pratiques mais aussi sur le plan juridique, les décisions n'étant pas prises par cette commission, qui a un rôle de concertation et de proposition.

Cette instance est chargée d'examiner et de proposer des réponses d'une manière très réactive.

Elle aura pour mission de :

- favoriser l'équité de traitement des bénéficiaires sur le territoire ;
- étudier les évolutions souhaitées par les principaux acteurs ;
- proposer des évolutions réglementaires de manière régulière ;
- conseiller les acteurs institutionnels sur les cas litigieux dont ils pourraient être saisis.

L'ensemble des acteurs du dispositif pourra ainsi désormais disposer de réponses opérationnelles aux besoins d'éclaircissements, aux difficultés rencontrées, aux ajustements envisagés, mais aussi aux évolutions à apporter dans l'application des textes

C - Les premières missions dans le cadre du bilan effectué à l'occasion du premier anniversaire du rSa

A très court terme, dans le cadre des travaux consécutifs au premier anniversaire de la mise en œuvre du rSa, cette commission sera plus particulièrement chargée de :

- clarifier les conditions de calcul du droit rSa pour les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles afin d'assurer l'équité de traitement ;
- prendre particulièrement en compte et examiner la situation des bénéficiaires qui touchent un montant de rSa inférieur à 25 euros, afin de proposer une simplification de leurs démarches ;
- travailler sur les écueils liés aux effets de seuils permettant de déterminer l'éligibilité des bénéficiaires à l'accompagnement par un référent ;
- préciser les modalités de « suspension » du rSa (arrêt du versement).

D - Composition

Cette commission opérationnelle sera composée de représentants :

- de l'Association des Départements de France (ADF) ;
- de Conseils Généraux ;
- de Pôle emploi ;
- des Centres Communaux d'Action sociale ;
- de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ;
- de la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) ;
- de Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) ;
- de la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP).

Cette commission s'entourera des experts nécessaires à l'examen des différents sujets. Elle se réunira sous l'égide du Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives.

E - Calendrier

Cette commission sera mise en œuvre et réunie pour la première fois en septembre 2010.

Mesure n°6 :
Identifier, au sein de chaque site de Pôle emploi, un correspondant rSa chargé de la coordination avec les services du Conseil Général

A – Quelques rappels juridiques

La loi généralisant le rSa instaure pour les bénéficiaires un droit à l'accompagnement social et professionnel adapté à leurs besoins et organisé par un référent unique. Elle prévoit que les bénéficiaires disponibles pour occuper un emploi ou pour créer leur propre activité sont orientés prioritairement vers Pôle emploi.

Si des difficultés tenant notamment aux conditions de logement ou à l'état de santé font temporairement obstacle à l'engagement dans une démarche de recherche d'emploi, les bénéficiaires sont orientés vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale.

La responsabilité des décisions en termes d'orientation relève du Président du Conseil général. Le Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) signé entre le conseiller de Pôle emploi et le bénéficiaire vaut contrat d'insertion professionnelle. Pôle emploi est membre de droit des équipes pluridisciplinaires chargées d'assurer le suivi des droits et devoirs des bénéficiaires, de se prononcer sur les réorientations et les suspensions du rSa.

B – Etat des lieux

Plus de 62% des bénéficiaires du rSa (soit plus de 700 000 personnes) sont suivis par Pôle emploi en avril 2010. Pôle emploi assure donc un rôle important au sein du dispositif rSa dans chaque département en lien avec le Conseil général. Chaque Président de Conseil Général définit quant à lui le dispositif rSa le plus adapté à la situation locale. La loi a prévu des marges de manœuvre à la main de chaque département pour définir le dispositif d'instruction, d'orientation, d'accompagnement ainsi que la mise en œuvre de la politique d'insertion. Ces choix font l'objet de négociations partenariales dans le cadre de conventions signées entre les départements et Pôle emploi pour stabiliser le dispositif : convention d'orientation, convention d'accompagnement...etc.

Pour autant, elles ont besoin de suivi et d'ajustements.

Par ailleurs, **si chaque bénéficiaire dispose d'un référent unique au sein de Pôle emploi chargé de l'accompagner et d'un correspondant du Conseil Général pour l'aider à appréhender les problématiques sociales qu'il pourrait rencontrer, la coordination entre les deux institutions doit être renforcée**, pour garantir une bonne compréhension des spécificités locales par les acteurs, et surtout par les bénéficiaires.

C – La nécessité d'une coordination renforcée entre Pôle emploi et les départements

Au vu de ces évolutions, et afin de garantir un suivi sur-mesure des bénéficiaires, **un correspondant rSa sera nommé dans chaque site de Pôle emploi, et identifié en tant que personne ressource pour le Conseil général ; inversement, les Conseils Généraux seront encouragés à nommer un correspondant dans les meilleurs délais lorsque celui-ci n'existe pas encore.**

En tant que référent, le correspondant de Pôle emploi sera chargé d'animer la mise en œuvre du rSa et d'apporter son appui auprès des agents. Interlocuteur du Conseil général sur le territoire pour la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, il assure un rôle de veille pour l'application des décisions

départementales. Ce correspondant intervient en lien étroit avec les personnes ressources des directions territoriales et régionales de Pôle emploi.

Il aura principalement pour mission :

- d'assurer l'information des agents de Pôle Emploi sur le rSa en général et de veiller à sa compréhension (modalités de calcul, engagements du bénéficiaire, règles pour le suivi des droits et obligations, fonctionnement dispositif local -instruction, orientation, règlement APRE- réajustements et évolutions) ;
- de contribuer à la mise en œuvre des décisions partenariales et notamment s'agissant de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE), le dispositif d'orientation, le suivi des dossiers, les contrats uniques d'insertion (CUI), les structures d'insertion par l'activité économique (IAE), les plans territoriaux d'insertion (PTI)...etc ;
- d'organiser la liaison référent unique-correspondant dans le cadre de l'accompagnement : définir avec le Conseil Général les modalités de collaboration, assurer le suivi, veiller à la continuité des parcours ;
- d'assurer le relais avec les équipes pluridisciplinaires et la mise en œuvre des décisions.

C -Calendrier

Les premiers référents Pôle emploi seront mis en place dès cet été. Les départements seront encouragés à mettre en place des référents uniques au plus vite.

Mesure n°7

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

A – Etat des lieux

Différents flux de données existent entre les principaux organismes, qui permettent la gestion et le pilotage du dispositif. Ils concernent :

- les transferts de données entre les CAF ou la MSA en charge de la gestion de la prestation et les Conseils généraux (par exemple : âge, composition de la famille, formation...etc) ;
- les transferts de données entre les CAF ou la MSA et Pôle emploi (par exemple : type de rSa, socle ou activité, date de début de perception de la prestation...etc)
- les transferts de données entre Pôle emploi et les Conseils Généraux (par exemple : liste des personnes suspendues ou radiées par Pôle emploi).

Il faut noter que ces transferts de données s'effectuent entre des logiciels de nature différente et supposent des travaux pour assurer la compatibilité et la réception de chaque nouvelle donnée. Les temps d'adaptation peuvent être longs surtout lorsque les évolutions s'effectuent de manière continue. Et ce d'autant que de nouvelles demandes ont été exprimées pour apporter encore plus d'efficacité au dispositif :

- Pôle emploi souhaite disposer d'informations complémentaires en provenance des CAF et des MSA (données sur l'orientation des bénéficiaires dans le dispositif rSa par exemple),
- les Conseils Généraux expriment le besoin de disposer de données complémentaires en provenance de Pôle emploi (adresse des bénéficiaires par exemple),
- les CCAS souhaitent disposer de données permettant l'instruction des demandes (récupération des données saisies lors de l'instruction du rSa par exemple).

B – Lancement d'un groupe de travail chargé d'examiner les évolutions techniques nécessaires

Compte tenu de l'approche partenariale du dispositif RSA, du nombre d'acteurs en charge de différents champs du dispositif, la mise en œuvre d'un système d'information plus efficace s'impose. **Afin de simplifier et d'accélérer l'ensemble des transferts de données, un groupe de travail est lancé qui est chargé d'examiner les évolutions techniques nécessaires dans les applications existantes, pour apporter plus d'efficacité, de réactivité dans les transferts de données et améliorer le pilotage et la gestion du dispositif rSa.**

Pour cela il est chargé de :

- repérer les besoins des différents acteurs et les dysfonctionnements existants ;
- expertiser toutes les pistes techniques pouvant répondre à ces besoins ;
- formuler des propositions de simplification ;
- établir un calendrier pour les évolutions à venir.

Ce travail devra permettre à chacun d'intervenir sur une base de données recueillie par un autre acteur. La fiabilité et l'interprétation des données devront être parfaites pour que l'ajout d'informations complémentaires dans les dispositifs de chacun puisse à son tour être pertinent.

En effet, une partie des données contribuant au déclenchement de flux financiers, aucune anomalie ne pourra être tolérée. Les travaux s'inscrivent dans une volonté de partage et de dématérialisation des dossiers.

Dans l'attente de mise en œuvre de nouvelles évolutions techniques proposées par ce groupe, et suite à des travaux d'amélioration déjà engagés entre les Conseils Généraux et Pôle emploi en 2009, **un projet de décret en Conseil d'Etat, qui sera pris dans les 3 mois après avis de la Commission Nationale Informatique et Libertés, permettra de répondre :**

- aux évolutions basiques liées à la transmission des listes entre Pôle emploi vers les départements ;
- de consolider les échanges de données entre la CNAF-CCMSA et Pôle emploi ;
- et de répondre aux nouveaux besoins d'échanges entre Pôle emploi et les Départements pour l'orientation des bénéficiaires du rSa.

Par ailleurs, les évolutions apportées voire la correction d'anomalies constatées sont en cours de finalisation sur les différents fichiers transmis par la CNAF aux Conseils Généraux.

Le ministère attache une importance particulière à tous ces travaux et les considère comme une base fondamentale à la coordination de l'action des différents acteurs du dispositif ainsi qu'à l'efficacité du dispositif.

C - Composition

Le groupe de travail est constitué de représentants de :

- l'Association des Départements de France (ADF),
- la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF),
- la Mutualité Sociale Agricole (MSA),
- Pôle emploi,
- l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS).

Troisième axe :

Faire du rSa un outil clé de l'insertion professionnelle

.

Sommaire des mesures

Mesure n°8 : Faciliter la mise en œuvre de l'A.P.R.E et créer un système de chéquier « services » pour accompagner la reprise d'emploi

Mesure n°9 : Expérimenter avec Pôle Emploi et des conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social

Mesure n° 10 : Aider les départements à renforcer les politiques d'insertion et à mettre en œuvre les pactes territoriaux d'insertion : organisation d'une journée nationale dédiée

Mesure n° 8
Faciliter la mise en œuvre de l'A.P.R.E et créer un système de chéquier « services » pour accompagner la reprise d'emploi

A – Point sur l'Allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et sa mise en œuvre

L'APRE, créée par la loi généralisant le rSa, a pour objectif de prendre en charge tout ou partie des coûts supportés par un bénéficiaire lorsqu'il débute ou reprend une activité professionnelle (habillement, garde d'enfants, réparation de véhicule...etc). Cette aide de l'Etat est versée par l'Etat au Préfet de département, lequel répartit cette aide aux organismes chargés d'effectuer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA sur la base de la convention d'orientation signée dans chaque département.

De manière générale, si les règlements ciblent quasiment les mêmes types de dépenses, les modalités d'attribution et de versement varient d'un territoire à l'autre. Cette aide peut ainsi être versée soit directement au bénéficiaire, soit aux tiers (commerces précis partenaires du dispositif, par exemple). En fonction des pratiques locales, les organismes chargés du versement varient : ce peut être le Conseil Général, la CAF, la MSA, les organismes de sécurité sociale, Pôle emploi, l'Udaf, ou encore des trésoreries...etc.

Un important travail préalable a été nécessaire au sein des territoires pour la mise en œuvre de cette aide : recensement des dispositifs locaux existants, repérage des dépenses éligibles, identification des organismes gestionnaires, élaboration du règlement, modification des conventions d'orientation, prise d'un arrêté préfectoral...etc.

Si la montée en charge de ce nouveau dispositif est lente, cela s'explique notamment par le délai lié à l'élaboration de ce diagnostic, mais aussi par un temps d'appropriation nécessaire par l'ensemble des acteurs concernés.

B - Faciliter la mise en œuvre de l'APRE et créer un « chéquier services » destiné à accompagner la reprise d'emploi

L'attribution de cette aide doit être rapide pour permettre au bénéficiaire de disposer des moyens d'adapter sa situation personnelle et de régler des difficultés passagères liées à la reprise d'une activité ou d'une formation. Des bonnes pratiques existent sur le territoire, qui permettent d'accélérer le versement de l'APRE, de le rendre plus pragmatique et efficace.

Sur le modèle de ce qui va être mis en place dans le département de l'Hérault **pour faciliter la gestion de cette aide, la création d'un « chéquier services » sera mise en place en concertation avec Pôle emploi, et proposée aux départements qui souhaiteraient y recourir.**

Conçu sur le modèle d'un bon forfaitaire à échanger en contrepartie d'un service, ce chéquier permettra de répondre à des besoins précis tout en garantissant la destination de l'APRE à des services d'accompagnement, et ainsi, en la positionnant comme un outil déterminant dans la reprise d'activité. Ce système de chéquier permettra également d'alléger les questions de gestion administrative de l'APRE, et d'être plus réactif dans l'attribution de l'aide.

C – Calendrier

La mise en place de ce chéquier sera expertisée dès le mois de septembre 2010 et mise en place progressivement, selon les besoins, dans les territoires volontaires.

Mesure n°9 : Expérimenter avec Pôle Emploi et des Conseils Généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social

A – Le droit à l'accompagnement professionnel et social, un droit consacré par la loi

La loi généralisant le rSa instaure pour les bénéficiaires un droit à l'accompagnement social et professionnel adapté à leurs besoins et organisé par un référent unique.

Pôle emploi est l'institution vers laquelle sont orientés prioritairement les bénéficiaires dont les difficultés de santé et de logement n'impactent pas leur reprise d'emploi (accompagnement professionnel). Le Président du Conseil général est quant à lui responsable de l'organisation de l'orientation des bénéficiaires et de leur accompagnement dit « social ». La loi précise qu'il doit désigner un correspondant chargé de suivre les évolutions de la situation des bénéficiaires.

Chaque département a ainsi défini ses choix et cette organisation en fonction des partenariats existants et des réalités territoriales. Des divergences existent dans l'interprétation de l'application de la loi ayant conduit à la mise en place de parcours personnalisés différents : parcours emploi, parcours social, voire parcours socioprofessionnel.

Chacun reconnaît que, dans une grande majorité des cas, l'accompagnement nécessite une articulation forte entre les expertises sociales et professionnelles, **une coopération entre le référent unique et le correspondant social**. Ces articulations sont difficiles à mettre en place d'un point de vue logistique (connaissance de l'interlocuteur à joindre, modalités de contact...) mais aussi d'un point de vue institutionnel, l'apport potentiel de l'intervention d'un correspondant social dans l'accompagnement professionnel de certains bénéficiaires étant parfois sous-évalué.

Pour aller dans le sens d'une plus grande coopération, Pôle emploi a d'ores et déjà mis à disposition des Conseils Généraux une base de données qui leur permet d'accéder au dossier du demandeur d'emploi. Le correspondant social peut ainsi avoir accès aux actions contractualisées avec le référent unique de Pôle emploi.

Depuis juin 2009, plusieurs départements sont allés plus loin en développant les synergies pour favoriser la complémentarité des expertises et prendre davantage en compte l'appui du correspondant social: mise en place de fiches de liaisons entre les acteurs, identification de personnel dédié à la médiation, modalités de contacts par mail ou téléphone, instance de régulation pour des situations complexes, temps d'échanges entre acteurs...etc.

Les différentes organisations mises en place reposent sur des initiatives locales parfois assez poussées. Il est encore difficile de tirer des enseignements de telle ou telle organisation compte tenu du manque de recul sur la mise en œuvre.

B - Proposer d'expérimenter avec des territoires volontaires des dispositifs d'accompagnement partagés permettant la prise en charge simultanée des difficultés sociales et professionnelles

Ces expérimentations dans des territoires volontaires peuvent s'appuyer sur les bonnes pratiques existantes. Elles permettront de tester de manière pérenne des dispositifs d'accompagnement partagés, d'en tirer les enseignements en vue de généraliser ceux qui semblent les plus efficaces sur l'ensemble des territoires.

Les expérimentations développées s'attacheront à concevoir des organisations et des modes de collaboration permettant de :

- favoriser les rapprochements d'expertises pour permettre aux conseillers de Pôle emploi d'élaborer des parcours en prenant davantage en compte les aspects sociaux du dossier du bénéficiaire;
- d'assurer une approche globale de l'accompagnement ;
- s'organiser localement pour se contacter, échanger sous quelque forme que ce soit avec le correspondant social ;
- mettre en œuvre le référent unique prévu dans le cadre du Grenelle de l'insertion ;
- accélérer le retour à l'emploi.

La mise en place de ces expérimentations devra s'accompagner d'une évaluation précise de leur impact sur ces différents points. Outre ces aspects qualitatifs, les coûts de ces organisations, les conditions de réussite et de transférabilité des données et des informations seront également évalués.

C - Calendrier

Ces expérimentations seront mises en œuvre en septembre 2010 dans les territoires volontaires.

Mesure n°10

Aider les départements à renforcer les politiques d'insertion et à mettre en œuvre les pactes territoriaux d'insertion : organisation d'une journée nationale dédiée

A – Les pactes territoriaux d'insertion : état des lieux

La loi généralisant le rSa et réformant les politiques d'insertion affirme la responsabilité pleine et entière du Conseil général dans la définition et la conduite des politiques d'insertion. Outre le programme départemental d'insertion (PDI) qui définit les actions d'insertion du département, la loi instaure un pacte territorial d'insertion qui définit notamment les modalités de coordination des actions entreprises par les différents acteurs pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du rSa. Ce pacte est signé entre le département et l'Etat, la Région, Pôle emploi, les Maisons de l'Emploi (ou, à défaut, le Plan Local d'Insertion par l'Economie), les organismes compétents en matière d'insertion sociale, la Caisse d'Allocation Familiale, la Mutuelle Sociale Agricole, les organisations syndicales représentatives, les organismes consulaires intéressés, les autres collectivités territoriales intéressées et les associations de lutte contre les exclusions.

Avec ce pacte, il s'agit d'organiser une réponse globale pour l'insertion des publics sur le territoire en lieu et place d'une juxtaposition de réponses parfois partielles. Le PTI est un moyen de coordonner les actions des partenaires intervenant dans le champ de l'insertion en assurant la complémentarité des ressources mobilisées. La démarche d'élaboration du PTI se veut pragmatique et s'adapte aux instances territoriales existantes.

Les travaux d'élaboration des PTI sont en cours dans les départements. Une quarantaine de PTI devraient être signés d'ici fin 2010.

B- Accélérer la mise en place des plans territoriaux d'insertion

Afin d'accélérer la mise en place des plans territoriaux d'insertion, il est proposé d'organiser dans chaque département une journée consacrée à la mise en place des pactes territoriaux d'insertion.

Il s'agit de **réaliser en partenariat avec l'Association des Départements de France (ADF) un premier point sur la mise en œuvre de la politique d'insertion territoriale**. Des ateliers et échanges doivent permettre à chacun de témoigner, de réinterroger ses pratiques et de faire des propositions.

Seront abordés plus particulièrement les points suivants :

- la participation des bénéficiaires à l'élaboration et à l'évaluation de la politique d'insertion ;
- la prise en compte des réalités territoriales, les résultats des actions existantes ;
- les actions nouvelles et les synergies possibles entre les différents programmes ;
- le pilotage, la gouvernance et l'évaluation du PTI.

L'ensemble des acteurs de l'insertion et plus particulièrement l'Etat, les Conseils Régionaux, les Conseils Généraux et Pôle emploi seront mobilisés dans cette journée. Les bénéficiaires seront également consultés.

La première journée sera organisée début décembre 2010.

ANNEXE 1 – Les chiffres clés du rSa

Principaux chiffres :

- **422 € /mois** : c'est le montant moyen de rSa perçu par les bénéficiaires sans activité (rSa socle)
- **157 €/mois** : c'est le montant moyen de rSa perçu par les nouveaux bénéficiaires en complément de revenus (rSa activité)
- **1, 777 millions** : c'est le nombre de foyers ayant perçu du rSa au mois d'avril 2010
- **627 000 foyers** : c'est le nombre de foyers ayant perçu du rSa activité au mois d'avril 2010

Cas concrets :

- Un célibataire sans enfant qui ne travaille pas et qui n'a pas d'autre ressource perçoit 400 € de rSa
- Une femme isolée avec un enfant qui travaille à mi-temps au SMIC perçoit 525 € de salaire et 469 € de rSa
- Un couple avec 2 enfants dont seul un parent travaille à plein temps au SMIC perçoit 1051 € de salaire et 300 € de rSa