



Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA

RAPPORT DE
Madame Sylvie DESMARESCAUX, Sénateur

Catherine HESSE

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

-Mai 2009 -

Sommaire

MISSION PARLEMENTAIRE SUR LES DROITS CONNEXES LOCAUX DANS LE CADRE DE LA GENERALISATION DU RSA	4
1. LES « DROITS CONNEXES LOCAUX » : UNE NOTION A DEFINIR, UNE REALITE TRES DIVERSE	9
1.1. <i>Des « droits connexes locaux » aux « aides sociales locales »</i>	10
1.2. <i>Description des aides sociales locales.....</i>	11
1.2.1. Les aides allouées par les régions.....	11
1.2.2. Les aides allouées par les départements	11
1.2.3. Les aides allouées par les communes et leurs centres communaux d'action sociale ou les centres intercommunaux d'action sociale	13
1.2.4. Les aides allouées par les Caisses de sécurité sociale	133
1.3. <i>Un constat : la non coordination des aides financières locales</i>	15
2. LE RSA: UNE OCCASION POUR MIEUX MAITRISER LES AIDES SOCIALES LOCALES.....	18
2.1. <i>Le réexamen des conditions d'attribution des aides facultatives pour des raisons financières</i>	18
2.2. <i>Le réexamen des conditions d'attribution des aides facultatives pour des raisons d'équité</i>	19
2.3. <i>Une connaissance partagée des aides financières locales</i>	22
3. DES PROPOSITIONS : DE NOUVEAUX OUTILS POUR OPTIMISER LES AIDES SOCIALES LOCALES ...	23
3.1. <i>Une Déclaration de principes pour impulser de nouvelles pratiques</i>	23
3.2. <i>Un outil d'aide à la décision publique.....</i>	24
3.3. <i>Un suivi des préconisations concernant l'évolution des aides sociales locales</i>	25
PRINCIPALES PISTES DE REFLEXION.....	27
PRINCIPALES PROPOSITIONS.....	28
LISTE DES ANNEXES	29

Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA

Avant propos

Par une lettre de mission en date du 28 novembre 2008¹, Monsieur le Premier Ministre m'a chargée, dans le cadre de la mise en œuvre du Revenu de Solidarité Active, d'une étude portant sur les droits dits « connexes » aux minima sociaux attribués par les collectivités territoriales et les caisses de sécurité sociale.

La création du RSA a notamment pour objectif de garantir que le travail soit rémunérateur pour les personnes qui reprennent ou accroissent une activité professionnelle. Elle doit contribuer à mettre fin aux effets de seuil qu'induisent les barèmes actuels des minima sociaux.

La généralisation du RSA pose la question d'effets similaires qui seraient liés à de multiples droits dits « connexes » aux minima sociaux. Il s'agit en particulier des aides aujourd'hui accordées sous condition de statut de bénéficiaire du RMI ou de l'API qui deviendront à partir du mois de juillet, des éléments du RSA : ces droits, parce qu'ils sont liés au statut même de bénéficiaire de minima sociaux se perdent lors de la perte de ce statut ; cette perte ampute ainsi le revenu de ceux qui s'inscrivent dans le retour à l'emploi et contrarie directement le principe selon lequel toute augmentation d'activité devrait garantir un surcroît de revenu au travailleur concerné.

Le Gouvernement souhaite disposer de propositions pour mettre fin aux effets de seuil liés aux droits connexes aux minima sociaux attribués par les collectivités locales, leurs groupements et établissements publics et les caisses de sécurité sociale.

Encore davantage dans le contexte actuel, l'enjeu du redéploiement des aides sociales est celui de l'aide aux plus démunis et travailleurs pauvres, dans un objectif d'équité tout en respectant le principe de libre administration des collectivités locales.

Il paraît essentiel de réfléchir à l'articulation des principes de libre administration des collectivités locales et d'équité entre les citoyens. Pour une mise en œuvre efficiente du RSA, la problématique des droits connexes locaux doit nécessairement être prise en compte.

Compte tenu du constat sur les échecs passés des différents dispositifs incitatifs à la reprise d'un emploi, mes travaux s'appuieront sur les différentes initiatives parlementaires dont la question des droits connexes a déjà été l'objet.

¹ Annexe 1 « Lettre de mission » du Premier Ministre à Madame Desmarescaux, Sénateur

Avant le projet de loi de généralisation du Revenu de Solidarité Active et réformant les politiques d'insertion, la proposition de loi² de Valérie Létard, adoptée au Sénat, le 23 janvier 2007, a sans doute constitué une étape décisive de la réflexion sur les droits connexes.

Issue des travaux d'un groupe de travail, dont j'ai été membre, cette proposition de loi de réforme des minima sociaux poursuivait, comme le RSA aujourd'hui, des objectifs d'équité, de reprise d'activité et de renforcement de l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires de minima sociaux.

Ce texte visait notamment à garantir une certaine équité entre bénéficiaires des différents minima sociaux d'une part, et entre ces bénéficiaires et les salariés à bas revenus, d'autre part. En conséquence, le texte proposait la suppression des aides attribuées par référence à la perception de tel ou tel minimum social et le remplacement des conditions d'attribution des droits connexes, liées au statut par la seule condition de ressources, rapportée au quotient familial. La réduction des effets de seuil attendue devrait permettre d'inciter à la reprise d'activité.

Ce texte, auquel à l'époque j'ai pleinement souscrit, n'a pas été examiné à l'Assemblée nationale. Certaines de ces dispositions figurent dans la loi n°2008-1249 de généralisation du RSA et de réforme des politiques d'insertion : exonérations de taxe d'habitation, de redevance audiovisuelle, accès à la CMU-C sont désormais accordés sous conditions de ressources et en fonction de la composition familiale.

Face au constat unanime sur les effets pervers des trappes à inactivité que génèrent ces droits et dans la perspective d'une réforme des minima sociaux à l'occasion des discussions du projet de loi généralisant le RSA, plusieurs amendements ont été examinés visant à prévoir un encadrement juridique plus important des aides sociales locales.

Ainsi, Monsieur Marc-Philippe Daubresse, Rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, avait déposé un amendement qui prévoyait d'interdire les aides exclusivement déterminées en fonction d'un statut de bénéficiaire du RSA.

Cette disposition jugée trop contraignante pour être conforme au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales a été retirée lors de la séance publique au profit d'un examen approfondi de la question des droits connexes proposée à la Haute Assemblée.

Toutefois, lors du débat au Sénat, une disposition législative a été adoptée afin de définir un cadre législatif non contraignant pour l'attribution des aides sociales locales. Ainsi, l'article 13 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion dispose que : « lorsqu'ils attribuent des aides sociales à caractère individuel, en espèces ou en nature, ou un avantage tarifaire dans l'accès à un service public, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les groupements de collectivités et les organismes chargés de la gestion d'un service public, veillent à ce que les conditions d'attribution de ces aides et avantages n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer. »

² Proposition de loi n°425 (2005-2006) portant réforme des minima sociaux

La réflexion s'inscrira donc dans ces avancées législatives significatives (article L111-5 nouveau du Code général des collectivités territoriales).

Il faut repenser les droits connexes locaux –auxquels nous préférons le terme d'aides sociales locales- entre libre administration des collectivités et équité entre les citoyens.

Je souhaite que ce rapport ouvre une réflexion sur de nouvelles modalités d'attribution des aides en fonction des ressources et de la composition familiale, poursuivie par chaque décideur au sein de ces instances.

Aussi, face à l'importance des enjeux induits par la réforme du RSA, j'ai constitué un groupe de travail³ composé : de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France, de l'Association des régions de France, de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale, de la Caisse nationale d'allocations familiales, de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, de Pôle Emploi et des directions concernées du Ministère du Travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville et du Ministère de l'Intérieur, Outre-mer et collectivités locales.

Les réflexions⁴ menées au cours de ces travaux ont été d'une grande richesse. Je remercie vivement toutes ces personnes pour leur disponibilité, leur franchise et le temps qu'elles ont consacré à nos travaux. Travaux qui se sont déroulés dans un climat très constructif.

En parallèle de ce groupe de travail, l'Agence nouvelle de solidarités actives a proposé la mise en place d'un autre groupe composé d'acteurs de terrain⁵ pour mener une réflexion concrète et envisager des modalités de coordination locale au vu d'expériences déjà réalisées.

En accord avec le groupe de travail, a été envoyé aux départements et aux régions un questionnaire afin d'avoir une vision élargie de leur dispositif d'aide, des études récentes renseignant déjà sur les aides attribuées par les CCAS. Si tous les départements ayant répondu sont partie prenante dans la réforme du RSA, pour autant en fonction des territoires, la problématique des aides facultatives sociales est plus ou moins abordée.

J'ai, par ailleurs, rencontré plusieurs personnalités engagées dans l'action sociale, notamment des élus, qui m'ont fait connaître leurs positions sur des sujets controversés. Je les ai mentionnées dans le rapport mais je leur préférerais, pour l'heure, des préconisations plus consensuelles et adaptées à chaque situation locale. Sans prévaloir sur le principe d'équité, c'est le principe de libre administration qui guide l'action des collectivités locales. A cette fin, plusieurs solutions au « local » peuvent être trouvées en fonction des territoires, de leur historique et pour certains de leur expérience innovante déjà engagée.

L'ensemble des auditions et des visites de terrain m'a permis d'entrevoir la richesse des initiatives locales mais également de prendre conscience du manque d'information

³ Voir Annexe 2 : composition du groupe de travail

⁴ Voir Annexe 3 : Synthèses des réunions

⁵ Voir Annexe 4 : Synthèse des réunions du groupe technique

dont disposent parfois les élus qui n'ont pas mesuré pour certains encore l'importance de la question des aides facultatives dans le cadre de la généralisation du RSA.

Ainsi, l'objectif sous-tendu de la mission a toujours été de fournir aux collectivités une boîte à outils utile pour mener une réflexion sur leur politique d'action sociale, tenant compte de la nouvelle législation et des contraintes budgétaires qui sont les leurs. Yannick L'HORTY, économiste, a procédé à la demande du groupe de travail à des simulations de politiques d'action sociale sur la base de trois scénarii différents dans le cadre de la généralisation du RSA. Ce travail de prospective a nourri de façon certaine ma réflexion sur les aides facultatives et me conduira à proposer au Haut Commissaire des préconisations qui pourront servir de base à la création d'un outil pédagogique à destination des élus et des professionnels.

Respectant le principe légitime des collectivités et organismes sociaux de se gérer librement et toujours en cohérence avec la démarche menée au sein du groupe de travail, je suggère que soit proposé à la signature de chaque partenaire, un document reprenant leurs points d'accord et les engageant chacun à sensibiliser leur réseau sur le sujet. Ce modèle garantirait souplesse aux collectivités et pourrait néanmoins permettre des expérimentations dans des territoires volontaires.

Si les droits connexes locaux doivent demeurer un impératif de justice sociale relevant de la souplesse et de la réactivité des collectivités et organismes sociaux, leurs modalités d'attribution doivent également s'inscrire dans cette perspective pour garantir la réussite du dispositif du RSA.

C'est en tenant compte de l'ensemble de ce contexte, que j'ai choisi d'orienter la mission qui m'a été confiée par le Premier ministre, pour rendre cohérent le principe édicté par l'article 13 de la loi du 1^{er} décembre 2008 avec les pratiques des acteurs de terrain.

Introduction

Les droits connexes au RMI et à l'API sont les aides de toute nature accordées sous seule condition de statut d'allocataire de ces minima sociaux : aides monétaires, aides quasi-monétaires (bons d'achat par ex), aides en nature (colis alimentaires par ex), aides tarifaires ou droits connexes indirects (exonérations, dégrèvements).

Selon une étude⁶ de 2008, ces droits connexes peuvent représenter jusqu'à 20% des aides totales reçues par les bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif.

Il existe des **droits connexes nationaux alloués par l'Etat ou les grandes entreprises de réseau** :

- dégrèvement de la taxe d'habitation
- exonération de la redevance audiovisuelle
- prime de Noël
- majoration de l'aide personnelle au logement
- tarifs spéciaux téléphone.

Par ailleurs,

- la CMU-C.
- les tarifs spéciaux d'électricité, de gaz et d'eau

sont attribués sous conditions de ressources et ne sont donc pas réellement statutaires, mais dans les faits ces aides concernent essentiellement les allocataires du RMI et de l'API.

Ces différents droits connexes nationaux sont appelés à être réformés dans le cadre de la mise en place du RSA, afin de ne plus être alloués par référence à la situation d'allocataires du RMI ou de l'API⁷.

La mission qui m'a été confiée ne traite pas de ces droits connexes mais porte spécifiquement sur **les droits connexes locaux**.

La généralisation du RSA au 1^{er} juin 2009 est l'occasion de faire évoluer les modalités d'attribution des aides financières des collectivités et organismes sociaux.

Deux perspectives guident cette nécessaire évolution :

- maintenir l'effort de la collectivité auprès des plus démunis.
- ne pas pénaliser le retour à l'emploi.

Par lettre de mission, il m'a été demandé d'envisager la réponse à cette problématique en examinant:

- les moyens de faire évoluer les conditions d'attributions de ces prestations,
- la question de l'information sur les nombreuses aides existantes, tant auprès des bénéficiaires, qu'auprès et entre les décideurs.

⁶ Denis Anne et Yannick L'Horty, *Les effets du RSA sur les gains de retour à l'emploi*, Centre d'études de l'emploi Octobre 2008.

⁷ Annexe 5 : « la réforme des droits connexes nationaux »

Aussi, mon rapport s'attachera à :

- clarifier ce qu'il convient de désigner sous le terme de « droits connexes locaux »
- lancer des pistes de réflexion et des outils pour accroître l'efficacité de ces aides à l'occasion de la mise en œuvre du revenu de solidarité active.

Pour ce qui relève de la compétence de l'Etat, je formulerai des **propositions** en ce sens à Monsieur le Premier Ministre.

Pour ce qui concerne les évolutions qui m'apparaissent souhaitables dans le domaine de compétence des collectivités ou des organismes de sécurité sociale, je ne pourrai que lancer des **pistes de réflexion**, en espérant qu'elles trouveront un certain écho. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que cette mission s'appuie sur un travail de concertation associant tous les acteurs concernés.

Pour mener à bien cette étude, outre les réunions du groupe de travail, j'ai réalisé des visites de terrain et rencontré plusieurs personnalités⁸, qui ont bien voulu me faire part de leur expérience et me donner leur avis⁹.

1. **LES « DROITS CONNEXES LOCAUX » : UNE NOTION A DEFINIR, UNE REALITE TRES DIVERSE**

On désigne par droits connexes locaux les aides le plus souvent financières ou en nature attribuées par :

- **les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics**, et particulièrement :
 - les communes ou leurs CCAS,
 - les départements,
 - les régions.
- et par **les caisses de sécurité sociale** :
 - caisses d'allocations familiales (CAF),
 - caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA),
 - caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

Ces aides sont, par leur nature même, octroyées selon des modalités propres à chaque collectivité ou caisses de sécurité sociale.

Le cumul des ces différentes aides statutaires, relevant de multiples décideurs, le plus souvent sans concertation, peuvent avoir des conséquences sur les comportements des ménages et particulièrement sur leur intérêt à reprendre une activité salariée.

Il s'agit toujours d'aides facultatives, c'est-à-dire accordées par les collectivités territoriales ou par les organismes de sécurité sociale, sans que ceux-ci y soient contraints par une obligation légale, par décision de leurs organes délibérants.

⁸ Annexe 6 « liste des personnes auditionnées et des déplacements effectués »

⁹ Annexe 7 « synthèses des auditions »

Ces aides sont très nombreuses, très variables dans leur montant et dans leurs conditions d'attribution ; les aides dites de dépannage ou d'urgence (c'est-à-dire non renouvelables) ne sont pas prises en considération dans cette réflexion.

La connaissance des ces aides, actuellement très fragmentaire doit être approfondie et la définition de ce qu'il est désormais convenu d'appeler les « droits connexes locaux » devra être précisée.

1.1. Des « droits connexes locaux » aux « aides sociales locales »

Il existe une réelle difficulté à disposer d'informations exhaustives sur ces multiples dispositifs d'aides. L'information disponible concerne surtout le niveau de la commune et montre à l'évidence que la frontière entre un droit connexe au RMI ou à l'API et une aide financière allouée à un foyer à faible ressources est très tenue.

Si le plafond de ressources retenu équivaut ou approche celui du minimum social, l'aide apportée concerne quasiment les mêmes personnes. Réciproquement, si un foyer reçoit une aide financière, peu lui importe qu'elle soit qualifiée de « connexe » à un minimum social ou pas.

Les collectivités territoriales et les caisses de sécurité sociale accordent très peu d'aides connexes, au sens strict, c'est-à-dire adossées au « statut » d'allocataires de RMI ou d'API. La grande majorité des dispositifs d'aides locaux est, en effet, liée à la situation financière du foyer.

Pour la population qui en bénéficie, ces aides viennent se compléter et constituent, ensemble, un transfert de ressources. C'est pourquoi elles sont regroupées et dénommées, dans les études conduites à la demande du Haut Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté par Yannick L'Horthy et Denis Anne sous le terme global de « transferts sociaux locaux ». A cette expression, sera préférée toutefois dans ce rapport celle d'« aides sociales locales » délivrées dans les conditions qui ont été exposées ci-dessus.

Si la mission qui m'a été confiée vise explicitement les droits connexes au RMI et à l'API, il a semblé opportun d'élargir le sujet aux « aides sociales locales » dans leur ensemble, ce qui correspond au ressenti des personnes et semble plus pertinent du point de vue économique.

C'est dans ces termes que la suite de ce rapport formulera des propositions et des pistes de réflexion afin que ces différents dispositifs d'aides soient, à l'occasion de la mise en place du RSA, réexaminés dans un souci de recherche de justice sociale et d'efficacité auprès des personnes en difficulté.

L'objet de la mission n'est pas d'établir une liste exhaustive des aides sociales locales mais d'en mieux connaître l'impact, notamment par rapport au principe de « non discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation [...] et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer ».

1.2. Description des aides sociales locales

Les aides sociales locales doivent être entendues au sens large : aides financières mais aussi aides en nature et avantages tarifaire consentis. Le présent rapport traite donc de l'ensemble des aides locales facultatives à caractère social.

Malgré leur diversité, il est néanmoins possible de dresser un tableau synthétique des aides sociales locales, grâce aux études déjà publiées sur cette question¹⁰. Pour les compléter, un questionnaire a été adressé aux départements, ainsi qu'aux régions¹¹.

1.2.1. Les aides allouées par les régions

Les régions indiquent majoritairement (67% des répondants) que leurs compétences dans les domaines qui sont les leurs, la formation et le transport, leur confèrent un rôle d'animation locale de ces politiques notamment sur les aides qui y sont attachées.

1.2.2. Les aides allouées par les départements

Les départements délivrent des aides aux allocataires du RMI et de l'API qui ressortent de trois dispositifs :

- les aides relevant du programme départemental d'insertion (PDI), prévu au Code de l'action sociale et des familles, article L.263-1, et qui sont accordées dans le cadre d'une recherche d'insertion ou d'emploi. Elles sont d'un montant très variable en fonction de la situation de la personne (isolée ou avec enfants par exemple) et de la nature de l'aide (financement de la garde d'enfants, du permis de conduire, d'un stage...). Ces aides sont inscrites au budget voté par l'Assemblée départementale.

L'enquête menée auprès des départements recense seize aides en moyenne par département. Elles sont dans 77% des cas conditionnées à la signature d'un contrat d'insertion. Ces aides ne sont pas systématiques mais sont toujours accordées après examen de la situation par le référent de l'allocataire. Elles ne peuvent donc être qualifiées de droits connexes au sens strict.

Le principe de ces aides n'a toutefois pas vocation à être remis en cause puisqu'elles s'inscrivent dans les « mesures d'accompagnement » prévues par la loi du 1^{er} décembre 2008.

Il apparaît aujourd'hui opportun que dans le cadre des « droits et devoirs du bénéficiaire du RSA » prévus par la loi, les mesures ou les aides contenues dans le PDI soient désormais systématiquement soumises à la condition de la signature d'un contrat avec le département.

Piste de réflexion n°1 : conditionner la mobilisation des aides du Programme départemental d'insertion à la signature d'un « contrat d'engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle ».

Si l'obligation de s'inscrire dans un dispositif d'insertion, dans le cadre des « droits et devoirs » prévus par la loi, ne concerne que les bénéficiaires du RSA au montant

¹⁰ Voir bibliographie

¹¹ Annexe 8 « questionnaires adressés aux départements et régions »

forfaitaire (article L.262-2), il est, néanmoins, possible que des personnes disposant de très faibles ressources, et donc bénéficiaires du RSA, sollicitent des mesures d'accompagnement. Cet aspect sera à évaluer au cours des mois à venir.

Dans l'hypothèse où le PDI concernerait davantage de personnes, il est probable que les départements soient amenés à revoir les conditions d'attributions de ces aides.

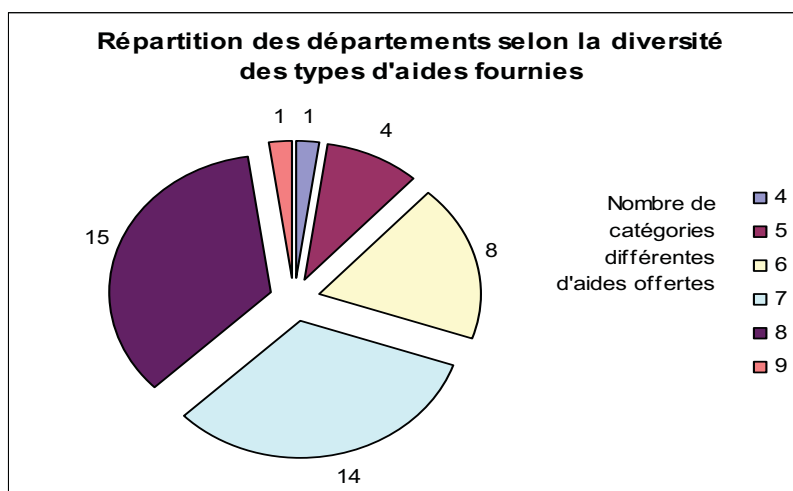
De plus, l'objectif de retour à l'emploi étant totalement affirmé, les aides à l'insertion seront – s'il en était besoin- encore davantage orientées en ce sens. Il faut noter que la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit la création d'une nouvelle aide, l'« aide personnalisée de retour à l'emploi », financée par le fonds national des solidarités actives (art L 5133-8 et suivants du Code du travail). Son articulation avec les dispositifs de retour à l'emploi déjà existants est prévue par l'article L262-32 du code de l'action sociale et de la famille.

- **les aides accordées à titre totalement facultatif et de façon forfaitaire** (donc sans évaluation et sans autre condition que le statut). Parmi les départements ayant répondu à l'enquête, seuls dix d'entre eux déclarent allouer actuellement des droits versés en fonction du seul statut. L'exemple peut être donné de la « prime de Noël », qui vient en complément de celle de l'Etat, de la prime à l'enfance ou d'aides ponctuelles.

- par ailleurs les allocataires du RMI ou de tout autre minimum social peuvent bénéficier des aides que l'on peut qualifier « **de droit commun** ». D'après l'enquête, chaque département mobilise en moyenne onze dispositifs pour les personnes d'âge actif, hors PDI.

Parmi celles-ci, les aides financières versées par les départements au titre de l'Aide sociale à l'enfance sont en moyenne assez élevées, même si elles sont inégales suivant les départements. Selon l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale, elles se situent entre 142 et 660 € par famille. Elles peuvent être exceptionnelles ou durables (plusieurs mois, exceptionnellement plusieurs années).

Pour la grande majorité des départements, les aides financières, spécifiques aux bénéficiaires d'un minimum social ou non, sont très diverses et donc nombreuses. Le graphique ci-dessous montre que quinze départements parmi les quarante-trois qui ont répondu à l'enquête, déclarent accorder des aides dans huit domaines différents parmi la liste des neuf domaines recensés : alimentation, hygiène ; logement ; transport et mobilité ; famille ; emploi ; formation et étude ; loisir et culture ; santé ; autre domaines. Quatorze départements déclarent accorder des aides relevant de sept domaines différents tandis que huit départements disent ne couvrir que six des neuf domaines listés. Au total, 38 départements sur 43, soit près de 90 % des départements, accordent des aides qui s'inscrivent dans plus de 6 domaines.



1.2.3. Les aides allouées par les communes et leurs centres communaux d'action sociale ou les centres intercommunaux d'action sociale:

Un certain nombre d'études récentes (2007-2008)¹² ont porté sur les aides financières facultatives délivrées aux bénéficiaires du RMI ou de l'API dans les communes et leurs établissements publics:

Ces études convergent sur plusieurs points :

- **la grande variété des aides** : aides au logement et à l'équipement, à la restauration scolaire, aux loisirs, à la famille (aides à la petite enfance par exemple), aides d'urgence etc. Le plus souvent monétaires, elles prennent parfois la forme d'aides en nature. D'après l'étude de l'agence nouvelle des solidarités actives, pour le seul territoire d'Elbeuf (Seine-Maritime), 52 aides ont été recensées, essentiellement en aides d'alimentation et d'hygiène.
- **des aides peu élevées mais assez dispersées**: leurs montant est variable, mais généralement peu élevé. Par exemple à Elbeuf, 55 % des aides sont inférieures à 200€ ; dans les 10 villes étudiées par l'ONPES, les aides s'échelonnent de 35 à 134 €.
- **des conditions d'octroi variées** : ces aides sont encadrées par des règlements prenant en compte le quotient familial et /ou le « reste à vivre », ces deux notions recouvrant d'ailleurs plusieurs modes de calculs. Ces aides nécessitent le plus souvent une évaluation sociale préalable puis sont allouées généralement par une commission. L'obligation pour les CCAS de se baser sur une « analyse des besoins sociaux » en tant qu'aide à la décision doit être réaffirmée¹³.

S'agissant des situations des personnes, les études sont moins convergentes :

- Selon l'étude de l'UNCCAS, les CCAS prennent essentiellement en charge des personnes isolées, à 76 %, ou sans enfant à charge à 66 %, de sexe féminin à 79 %, 57 % ont une activité ou un minimum social. Cette typologie s'explique notamment par l'orientation des familles vers les services sociaux départementaux.
- L'étude de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale montre, cependant, que les villes concernées ciblent leurs aides aussi vers les familles monoparentales et que les départements peuvent aussi aider les personnes isolées très démunies.

1.2.4. Les aides allouées par les Caisses de sécurité sociale:

Les caisses d'allocations familiales (au nombre de 123 en France) versent des aides financières sur le fondement de l'arrêté programme du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des CAF qui prévoit dans son article 6 « la nature des aides financières aux familles, la qualité des bénéficiaires, notamment les parents non allocataires, ainsi que les conditions générales d'attribution de ces prestations. »

¹² Sources :

étude de l'UNCCAS : auprès de 200 CCAS-CIAS

étude AMEDIS faite pour l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, auprès de 10 villes moyennes

étude de Yannick L'Horty et Denis Anne pour la RGPP , portant sur ces 10 communes + 3 autres et réactualisant une étude de Y L'Horty de 2002

étude ANSA à paraître sur les aides facultatives sur le territoire d'Elboeuf, dans le département de la Seine-Maritime.

¹³ Livre blanc de l'action sociale territoriale de l'UNCCAS, mars 2009

La nature, les conditions d'attribution et le montant des aides sont fixés par les conseils d'administration pour une durée d'un an et formalisés dans le règlement intérieur d'action sociale.

Les décisions d'attributions des aides financières des CAF sont le plus souvent prises par la « commission des aides financières ».

Pour une grande majorité d'entre elles, les aides sont accordées aux familles dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond, déterminé en fonction d'un quotient familial recommandé par la CNAF. Certaines caisses prennent cependant pour référence le « reste à vivre » (déduction des charges incompressibles, telles que celles liées au logement).

En 2007, sur les 3,73 milliards consacrés par les CAF à l'action sociale familiale, les aides financières du fonds d'action sanitaire et social représentaient 380 millions d'euros, soit 10,2% de ces dépenses. En 2006 (dernier résultat connu concernant les bénéficiaires), 824 199 aides ont concerné 683 514 allocataires.

Elles recouvrent les domaines suivants :

- aides au temps libre et aux vacances,
- secours ou prêts d'honneur pour aider les familles à faire face à des difficultés financières à caractère exceptionnel,
- aides aux naissances multiples,
- aides à la scolarité,
- aides en faveur de l'accompagnement de la fonction parentale...

Certaines caisses ont développé récemment des « aides à l'insertion », comme la prise en charge des frais de garde ou de transport liés à un projet d'insertion.

Les caisses de mutualité sociale agricole accordent également des aides : pour 290 millions d'euros en 2008, soit environ 1% de leur budget, sur la base du quotient familial et par décision des Conseils d'administration des caisses.

Les aides sont attribuées dans les mêmes domaines que les CAF, mais certaines sont spécifiques, telle que l'aide au remplacement professionnel pour faciliter le départ en vacances ou l'appui à la famille lors d'un événement de santé.

Les caisses primaires d'assurance maladie accordent également des aides sur leurs fonds d'action sanitaire et sociale, à titre exceptionnel et pour des difficultés particulières (santé, frais funéraires...), selon leurs propres modalités.

L'unification des modes de calcul des ressources, en utilisant par exemple, le « reste à vivre » serait une première étape pour aller vers plus de lisibilité dans l'examen des demandes d'aide. Le département de la Savoie et ses principaux partenaires locaux utilisent ainsi un barème unique, à la suite d'un travail de concertation pour en définir le contenu. Cet exemple n'est pas isolé.

Piste de réflexion n°2 : avancer vers une appréciation commune du niveau des ressources des foyers sur un même territoire d'intervention sociale.

Les associations caritatives, d'envergure nationale ou locale, participent également à aider financièrement les familles. Elles le font suivant leurs orientations définies par leurs instances délibérantes. Il n'existe pas de chiffres consolidés du montant de ces aides qui, bien qu'importantes, n'entrent pas dans le champ de ce rapport.

1.3. *Un constat : la non coordination des aides financières locales*

Les acteurs locaux reconnaissent, et déplorent souvent l'absence de coordination dans la délivrance des différentes aides sur leur territoire d'intervention. Malgré ce constat quasi-unanime, les collectivités ne souhaitent généralement pas s'engager dans une réelle coordination des politiques d'aides sociales. Cette position est la conséquence logique du principe constitutionnel de libre administration des collectivités, auquel elles sont légitimement et fortement attachées, et du statut d'organismes de droit privé des caisses.

Au plan juridique, aucune disposition ne peut contraindre une collectivité à respecter des « critères de convergence » pour la délivrance de ses aides sociales. En effet, l'article 72 de la Constitution, énonce que « les collectivités de la République sont les communes, les départements, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer [...] Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Or, les aides financières locales ressortent d'aides sociales extra-légales, c'est-à-dire d'un champ relevant de la libre-administration des collectivités territoriales ou du pouvoir des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, organismes de droit privé.

Cette analyse est renforcée par les réponses aux questionnaires : 70% des départements déclarent ne pas jouer un rôle d'animation des politiques sociales locales. Les 28% qui déclarent tenir une place d'animateur (soit 13 départements) le font dans le cadre d'une politique particulière (exemple : Fonds de solidarité pour le logement). Pour l'avenir, seuls 39% des répondants souhaiteraient être en position de coordination entre acteurs locaux.

Ainsi, même si la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 a désigné le département comme seul responsable de la gestion du RMI, il n'a pas été investi d'un pouvoir de coordination, ni même d'animation par rapport aux autres collectivités ou organismes intervenant auprès des bénéficiaires.

Il en est de même pour la notion de collectivité « chef de file » qui figure depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dans la Constitution (article 72, 5^e al.). La reconnaissance du rôle de chef de file permet au législateur « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales [...] d'autoriser l'une d'entre elles [...] à organiser les modalités de leur action commune ».

Le chef de file ne peut toutefois exercer un pouvoir de contrainte. Il ne peut exercer une fonction d'animation et de coordination que si, et seulement si, les autres collectivités en sont d'accord. Le « chef de file » se heurte ainsi au principe de l'impossibilité d'exercice de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, reconnu dans la Constitution, ainsi qu'à l'article L.1111-3 du Code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne les crédits du fonds d'action sanitaire et sociale des caisses, ces derniers sont inscrits chaque année au budget d'action sociale par chaque conseil d'administration. La nature, les conditions d'attribution et le montant des aides financières sont fixés par ce conseil et formalisés dans le règlement intérieur d'action sociale. Les décisions d'attribution sont prises par la « commission des aides financières » composée d'administrateurs.

C'est pourquoi, seule la collaboration volontaire des acteurs locaux permettra d'avancer dans la voie de la concertation.

Régulièrement, sur un territoire, à l'initiative de l'un ou l'autre des financeurs, des tentatives de coordination sont lancées. Elles peuvent aboutir quand leur objet est limité (par exemple l'insertion, les aides à la mobilité...). Dans le département de la Haute-Garonne, le dispositif « CORAFIN » (coordination des aides financières) associe l'ensemble des partenaires susceptibles d'attribuer des aides financières (Direction de la solidarité du conseil général, DDASS, CPAM, CAF, CCAS, etc.). Dans le cadre de réunions hebdomadaires, sont examinées les demandes d'aides financières complexes et / ou relevant de plusieurs fonds, et leur répartition au regard des compétences respectives.

Le département de l'Eure est divisé en 4 unités territoriales¹⁴ d'action sociale sur lesquelles fonctionne une plate-forme d'accueil des bénéficiaires du RMI. Par le travail d'une coordinatrice, les différents partenaires (CAF, CPAM, Pôle Emploi) se retrouvent dans un même lieu avec les mêmes informations sur les futurs allocataires pour assurer une prise en charge efficace de la personne lors de son rendez-vous. La personne peut procéder à ses demandes de prestations en une seule démarche. Les acteurs de la plateforme réfléchissent pour l'heure à la pérennité de ce modèle de coordination avec la généralisation du RSA.

Tout en relevant la nécessité d'une approche plus transversale de l'allocataire, c'est l'importance de partager une culture commune, un langage commun qui est souvent évoquée comme préalable à la mise en place d'outils de concertation entre les instances territoriales. La collaboration entre les acteurs dans le cadre d'une rationalisation de leurs aides sociales locales doit émaner du terrain et être encouragée localement. A cette fin, a été envisagée au sein du groupe technique mis en place par l'ANSA¹⁵, l'idée d'un tableau de bord partagé entre toutes les instances qui pourrait venir en complément des observations conduites par chaque collectivité.

Il faut souligner également que, sur un territoire, les collectivités savent se mobiliser pour gérer ensemble des situations sociales graves (menace d'expulsion de familles par exemple).

Ces initiatives, qui vont dans le sens de l'intérêt des personnes, restent cependant limitées, à la fois dans leur nombre et leur objet. Une coordination plus globale serait le moyen d'éviter les redondances dans l'attribution des aides et de ne pas laisser certains publics sans interlocuteur.

¹⁴ Voir dans Annexe 7, le compte rendu du déplacement effectué dans l'Eure

¹⁵ Voir Annexe 4, compte rendu des réunions menées par l'ANSA

Le pacte territorial pour l'insertion prévu désormais par la loi RSA (article L263-2 du code de l'action sociale et des familles) peut constituer un support à cette collaboration, à l'initiative du département. Le pacte peut associer notamment « l'Etat, les organismes en charge de l'emploi, les organismes de sécurité sociale les organismes compétents en matière d'insertion sociale [...] et les collectivités territoriales ». La signature de ce pacte peut être l'occasion d'une réflexion sur les aides sociales locales.

Piste de réflexion n°3 : **Avancer vers une concertation active entre partenaires de l'action sociale pour la délivrance des aides financières.**

A cet égard, il faut rappeler l'existence des commissions de l'action sociale d'urgence (CASU) instaurées dans chaque département par la loi du 29 juillet 1998. Composée de représentants de services de l'Etat, du département, des communes et des organismes de protection sociale, cette commission devait assurer la coordination des dispositifs allouant des aides financières. Ces CASU n'ont pas été pérennisées, sans doute en raison de l'ampleur de la tâche qui leur était assignée.

Dans certains départements, toutefois les CASU ont permis de créer un formulaire commun pour présenter une demande d'aide aux collectivités volontaires. Il est plus ou moins encore utilisé et constitue une première étape vers une coordination plus étroite.

Une coordination complète des aides accordées aux bénéficiaires supposerait logiquement d'aller vers la notion de « dossier commun », centralisant l'ensemble des aides reçues, qu'elles soient légales ou facultatives. Les financeurs pourraient y avoir accès, au moins partiellement, sur la base d'habilitations (comme pour CAFpro) dans l'objectif de mieux apprécier les besoins des personnes.

A l'heure actuelle, la notion de « dossier commun » réunissant l'ensemble des informations sociales relatives à un demandeur d'aide se heurte sans nul doute à des objections de principe, particulièrement pour ce qui concerne les allocations versées par l'aide sociale à l'enfance des départements alors même qu'elles sont souvent substantielles. Les associations d'insertion et de lutte contre l'exclusion sont réservées quant au partage d'information concernant les aides qu'elles octroient au nom de la confidentialité et du respect de la personne. En tout état de cause, en application de la loi « informatique et liberté », des précautions sont à prendre pour toute centralisation de l'information.

Il faut ainsi admettre que cette situation de déficit de coordination -en général- des aides accordées localement se justifie par l'état actuel de notre droit et de notre perception et n'est pas appelée à être modifiée par la mise en application du RSA.

Ce constat ne doit pas cependant interdire de proposer l'évolution de certaines pratiques des collectivités et organismes sociaux, en raison de la « nouvelle donne » créée par la loi du 1^{er} décembre 2008.

Piste de réflexion n°4 : **avancer dans la réflexion vers un dossier commun du demandeur des aides sociales locales**

Lors des entretiens conduits pour l'élaboration du rapport, d'aucuns évoquent la suppression de la multiplicité des différents dispositifs et se retrouvent dans l'idée de la création d'un fonds commun par département, sur le modèle du fonds d'aide aux jeunes. Cela avait, d'ailleurs, déjà, été mentionné dans le rapport d'Alain Lambert publié dans le

cadre de la RGPP, en décembre 2007. La création d'un tel fonds reste cependant de l'ordre de la prospective.

2. LE RSA: UNE OCCASION POUR MIEUX MAITRISER LES AIDES SOCIALES LOCALES

L'ambition du RSA, telle qu'exposée dans l'article 1er de la loi du 1^{er} décembre 2008 est triple :

- lutter contre la pauvreté,
- encourager l'exercice ou le retour à l'activité
- favoriser l'insertion sociale des bénéficiaires.

Si la lutte contre la pauvreté découle naturellement du versement de cette nouvelle allocation, l'atteinte des deux autres objectifs suppose un réexamen des conditions d'attribution des aides sociales locales.

2.1. Le réexamen des conditions d'attribution des aides facultatives pour des raisons financières

La simple substitution du critère du RSA à la référence au RMI ne pourra se faire automatiquement puisque le nombre de bénéficiaires de la nouvelle allocation devrait être trois fois plus élevé (deux millions de bénéficiaires supplémentaires). C'est pourquoi les aides délivrées par référence directe ou indirecte au RMI ne pourront pas, sans augmentation des crédits budgétaires des collectivités, être maintenues en l'état.

Selon des simulations réalisées dans le cadre de la mission, il est observé que la simple extension des conditions d'attribution des aides existantes aux futurs bénéficiaires du RSA conduit à une augmentation très sensible des budgets d'aides financières. Cette hausse est variable selon les localités et les configurations familiales. Elle est d'autant plus forte que les aides sous condition de statut sont nombreuses.

C'est la raison pour laquelle, il est nécessaire que les collectivités trouvent des grilles de lectures de leurs aides qui ne pénalisent pas les personnes en difficulté mais ne conduisent pas non plus à une augmentation de leurs budgets d'action sociale qu'elles ne parviendraient pas à assumer.

D'après les simulations effectuées¹⁶, il peut, en effet, y avoir jusqu'à un doublement du montant des aides distribuées par la collectivité à destination des couples sans enfants en cas de remplacement du critère d'allocataire du RMI pour l'octroi des aides par celui de bénéficiaire du RSA. Une augmentation des budgets serait ainsi inéluctable, a fortiori dans les territoires où les aides sont surtout attribuées sous condition de statut.

On observe, selon notre enquête, que seuls 39% des départements (soit dix-huit départements) ont anticipé cette question. Ce chiffre peut s'expliquer par le fait que les départements ne versent que de très peu de droits connexes.

¹⁶ Denis ANNE et Yannick L'HORTY, *Réformer les aides sociales locales dans le nouveau contexte du RSA*, centre d'études de l'emploi, (à paraître)

La question est d'autre part posée de savoir si cet accroissement se traduira ou non par un nouvel afflux de population vers les services sociaux. On peut penser que non, à situation économique constante, puisque le nombre de bénéficiaires du RSA au montant forfaitaire n'est pas appelé à augmenter, les critères d'attribution restant les mêmes que pour le RMI.

Toutefois il est possible que les nouveaux allocataires du RSA, les travailleurs à temps partiel ou à très faible salaire, désormais entrés dans le champ social, s'adressent plus spontanément aux services sociaux. Aucune évaluation de cet impact, qui relève à la fois d'éléments conjoncturels et psychologiques, n'est possible aujourd'hui. L'intérêt de le mesurer apparaît toutefois clairement et devrait être inclus dans l'évaluation de ce nouveau dispositif.

2.2. *Le réexamen des conditions d'attribution des aides facultatives pour des raisons d'équité*

Au-delà même du contexte financier, c'est un souci d'équité qui devrait conduire la plupart des collectivités à prendre désormais en considération le critère des ressources et la composition familiale plutôt que de se référer au seul statut pour allouer des aides sociales. Ce critère paraît être le plus équitable, même si l'on admet des variantes en fonction des modalités retenues par chaque institution : calcul d'un quotient familial ou d'un « reste à vivre ».

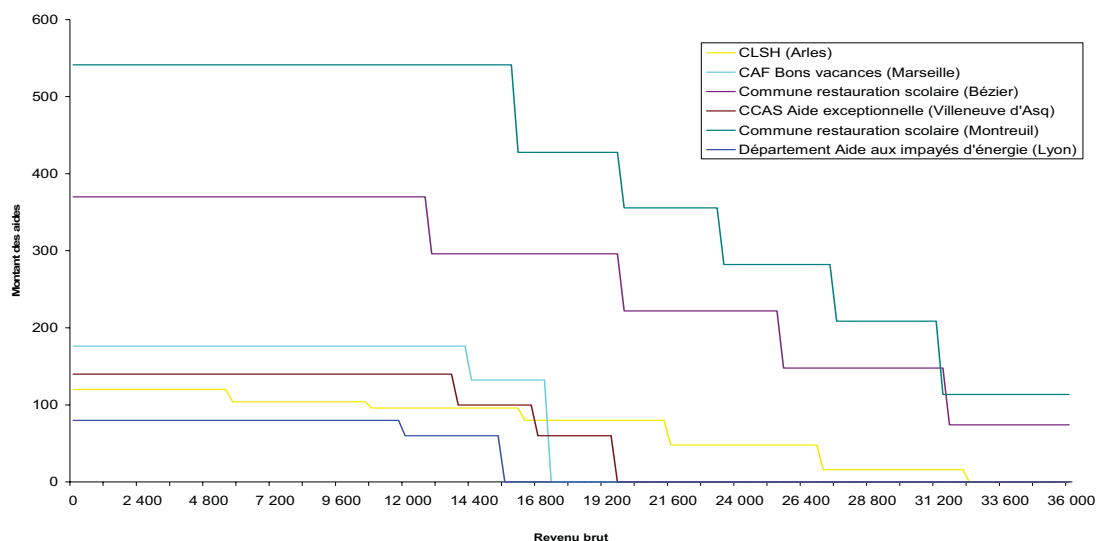
Dans le cadre de la mise en œuvre du RSA, il est important qu'une réforme des aides sociales soit engagée de façon à optimiser leurs effets pour les usagers.

L'objectif est de réduire les effets de seuil, sans faire de perdants, dans le cadre d'un budget maîtrisé. Cet objectif peut être atteint de deux manières :

- la première consiste à faire le choix de barèmes peu dégressifs. Pour limiter les effets de seuil, on peut retenir plusieurs tranches de ressources au lieu d'une seule, de façon à rendre la sortie du dispositif plus progressive.

Le graphique ci-dessous donne quelques exemples de barèmes d'aides locales fondés sur plusieurs tranches de ressources.

Graphique 1 : Exemples à suivre de barèmes



Source : Equinoxe

Le graphique donne des exemples de barèmes d'aide sociale locale peu dégressifs. Ces barèmes comportent plusieurs tranches de conditions de ressource. Le cas retenu ici est celui d'un couple avec deux enfants. Ainsi, à Montreuil, l'aide communale donnée pour la restauration scolaire est de 541,50 € pour un enfant scolarisé lorsque le revenu annuel brut du couple ne dépasse pas 16 000 €. Puis, l'aide est de 427,70 € lorsque le revenu annuel du couple est compris entre 16 000 € et 20 000 €, de 355,70 € de 20 000 € à 23 500 €, de 282,20 € de 23 500 € à 27 500 €, etc. A Bézier, l'aide communale pour la restauration scolaire est de 370 € pour un enfant scolarisé lorsque le revenu annuel brut du couple ne dépasse pas 12 720 €. Puis, l'aide est de 296 € lorsque le revenu annuel du couple est compris entre 12 720 € et 19 680 €, de 222 € de 19 680 € à 25 440 €, etc.

Le même résultat peut être obtenu par des barèmes avec une condition de ressources unique, si l'on fait en sorte que les effets de seuils de chaque aide ne soient pas situés au même niveau de ressource. Cela suppose un diagnostic sur les besoins à satisfaire et une analyse des effets attendus. Cette hypothèse est plutôt théorique et à visée pédagogique car elle semble difficilement réalisable sur le terrain.

Il serait intéressant de présenter ces différents scénarii aux décideurs locaux, afin d'illustrer la portée que peuvent avoir le cumul des aides facultatives délivrées sur un territoire et les conséquences qu'il conviendrait d'en tirer (cf III).

Piste de réflexion n°5 : aller vers la substitution du critère des ressources au critère du statut pour l'octroi des aides financières locales en évitant les effets de seuil. En aucun cas, les critères retenus ne doivent pénaliser le retour à l'emploi.

Au cours des auditions et dans un souci extrême de justice entre tous les citoyens, certaines pistes ont été évoquées. Elles pourraient être intéressantes dans le cadre d'une réforme plus globale des droits connexes et méritent d'être rapportées. Dans le cadre du rapport, elles ne doivent, toutefois, pas être prises comme des propositions tenant compte que ce sont des réformes d'ampleur, dont les effets n'ont pas été mesurés. Elles ne peuvent donc pas être entreprises sans une adhésion totale des partenaires soutenant une modification législative. Pour disposer d'une meilleure connaissance des aides et en définir les bases d'éligibilité, il pourrait être imaginé un avis d'imposition avec deux entrées : les revenus à déclarer et les aides perçues ; ces dernières figureraient sur l'avis d'imposition mais sans être fiscalisées. Le rapprochement de ces données permettrait de mettre en relation trois facteurs : les ressources globales, la composition familiale et le quotient découlant du rapprochement de ces deux éléments pour constituer de nouveaux barèmes. Il est bien évident que cela ne peut s'inscrire que dans le cadre d'une « révolution » de notre système d'imposition et n'entre donc pas directement dans le cadre de ce rapport.

Si les collectivités territoriales, les CCAS et les caisses de sécurité sociale s'engagent dans la voie de l'évolution des critères d'attribution des aides, afin de mieux apprécier le niveau d'aide souhaitable, il leur est nécessaire de disposer des ressources des demandeurs. A cet égard la loi prévoit (article. L 262-40 du code de l'action sociale et des familles) que « toutes les informations nécessaires à l'identification de la situation du foyer » soient transmises aux services instructeurs du RSA.

Cette obligation présente un double avantage :

- elle facilitera les démarches des usagers.
- elle allégera les frais de structures, en simplifiant la constitution du dossier de demande.

On sait que l'outil « CAFpro » permet de disposer des informations relatives à l'identité des allocataires et des membres de leurs familles, aux ressources ainsi qu'aux aides facultatives versées éventuellement par la CAF. Les professionnels sociaux des départements et des communes peuvent y accéder sur habilitation.

Actuellement tous les départements ont signé avec les CAF la convention permettant cette habilitation. En ce qui concerne les communes et leurs CCAS, l'habilitation est loin d'être généralisée. Il serait nécessaire de l'accélérer. A cet égard l'UNCCAS envisagerait une habilitation collective des CCAS.

Un certain nombre de départements et de régions ont formulé, dans l'enquête, le souhait de disposer d'informations complémentaires sur les ressources des demandeurs pour guider leur action, sans préciser lesquelles. La question de l'information est donc bien centrale dans notre débat et mériterait, par conséquent, d'être clarifiée. La première étape consiste donc à mieux utiliser les outils d'information partagée existants et en premier lieu CAFpro.

Cette demande d'information émane également des autorités organisatrices de transports qui, tout comme l'a obtenu le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), souhaiteraient avoir accès aux informations de la déclaration trimestrielle de ressource, pour actualiser leurs avantages tarifaires.

Piste de réflexion n°6 : faciliter la généralisation de l'accès à CAFpro pour les services instructeurs du RSA afin de disposer d'une connaissance partagée des ressources des demandeurs.

Par ailleurs, le répertoire national commun de protection sociale (RNCPS), créé par l'article 138 de la loi 2006-1640 du 21 décembre 2006, a vocation à regrouper, sur la base du NIR (qui correspond au numéro de sécurité sociale), des données d'identification et de rattachement aux organismes, ainsi que la nature de prestations servies par ces organismes et les adresses déclarées par les bénéficiaires pour les percevoir.

Le RNCPS est utilisé par les agents des organismes partenaires, avec l'objectif de faciliter les démarches des assurés sociaux et de renforcer la lutte contre la fraude. Les agents habilités des collectivités territoriales et des centres communaux d'action sociale pourront, pour l'attribution d'une aide sociale, consulter le RNCPS au moyen d'un portail dédié qui sera mis en place en 2011.

2.3. Une connaissance partagée des aides financières locales

La multiplicité des aides sociales locales impose d'améliorer la connaissance qu'en ont les différents acteurs sociaux ainsi que les usagers.

Actuellement chaque collectivité territoriale développe sa propre politique d'aides facultatives en prenant des délibérations qui sont publiques.

L'action sociale des Caisses relève, quant à elle, de leur conseil d'administration qui prend des décisions individuelles, sur dossier, et en respectant un règlement intérieur.

Il est évident que si les sources de ces décisions sont publiques, elles ne sont pas pour autant réellement disponibles ou, en tous cas, facilement accessibles. Une centralisation de ces informations, dans une forme automatisée en raison de la nécessité d'une mise à jour permanente, au niveau d'un département serait à cet égard très utile. Il est proposé que, dans certains sites volontaires, se crée, à titre expérimental, une plate-forme d'informations sur les différentes possibilités d'aides facultatives.

De telles expériences ont parfois été lancées dans certains sites, à l'initiative du département, de la ville centre ou de la CAF. Citons la plateforme extra-net entre Pôle emploi et le Conseil général de Seine-Maritime sur les aides à l'insertion. Dans la Vienne, le département et la CAF ont créé un site de partage d'informations sur l'expérimentation du RSA. Dans la Somme, un guide à destination des professionnels rassemble les informations sur les aides à la mobilité dans le département.

Ces initiatives portent jusqu'à présent sur des sujets limités, il n'existe pas actuellement de dispositifs plus généraux. Par exemple, la constitution d'un « extra-net » sur les aides sociales locales supposerait la collaboration active et sur le long terme de toutes les collectivités. Il faut donc nécessairement prévoir un poste de coordinateur en charge d'effectuer les inévitables relances et la maintenance. Est ainsi posée la question du portage de cette coordination et de son coût financier.

En deçà même de ces questions d'ordre matériel, la légitimité pour un des acteurs sociaux d'un territoire de gérer cette information pour les autres ne peut être imposée, elle relèvera donc de négociations locales.

A ce stade, je ne peux que recommander la mise en place d'expériences locales avec des acteurs volontaires. Le résultat de ces expérimentations pourrait démontrer que la coordination de l'information est un outil indispensable, pour une gestion optimale de l'action sociale. Nul doute dans ce cas que ces expériences pourraient faire école et s'implanter durablement dans d'autres territoires.

Piste de réflexion n°7 : aller vers une meilleure lisibilité des dispositifs d'aides locales pour les professionnels, sur la base d'une collaboration volontaire.

Afin de montrer l'exemple en termes de lisibilité, il est souhaité que l'Etat se donne également les moyens de présenter sous une forme synthétique et facile d'accès l'ensemble des aides et mesures qu'il met à disposition des personnes en difficulté.

La banque de données et d'informations grand public « www.service-public.fr », qui dispose de toutes les informations en provenance des institutions publiques, n'a pas jusqu'à présent centralisé celles qui concernent les aides sociales de niveau national. Elle pourrait donc construire un site dédié à cette fin.

La mobilisation du numéro d'appel « 39 39 » va dans le bon sens, pour une information de premier niveau sur le RSA.

3. DES PROPOSITIONS : DE NOUVEAUX OUTILS POUR OPTIMISER LES AIDES SOCIALES LOCALES

La dernière partie de ce rapport traite des propositions pour l'évolution des droits connexes locaux, cœur de la mission parlementaire. Elles seront donc énoncées en mon nom propre à partir des travaux du groupe de travail et des échanges formels et informels que j'ai pu avoir.

Ces propositions ont pour objectif de venir en appui aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale en charge de la mise en œuvre du RSA.

3.1. Une Déclaration de principes pour impulser de nouvelles pratiques

Les droits connexes au RMI ou à l'API, ou plus largement les aides sociales locales, relevant de la libre compétence des collectivités (cf supra 1.3), l'inflexion de leurs politiques ne peut relever d'une obligation mais seulement d'un accord sur la base d'un constat commun et d'une volonté d'améliorer la performance de leurs actions.

Dans cet esprit, les associations représentatives des collectivités ainsi que les caisses centrales de sécurité sociale et le Pôle Emploi ont participé au groupe de travail que j'ai réuni et ont adhéré à un certain nombre de principes, exposés ci-dessous:

- la référence aux ressources plutôt qu'au statut d'allocataire du RSA pour l'attribution des aides ;

- une recherche d’optimisation des aides sociales locales facultatives après la mise en œuvre du RSA par une réflexion sur les barèmes d’attribution des aides financières facultatives ;
- une recherche de cohérence de l’action sociale sur un territoire par un partage d’informations sur les ressources des demandeurs.

C’est pourquoi je propose qu’une Déclaration de principes réunisse ces axes de progrès et soit proposée à la signature des partenaires sous l’égide du Haut Commissaire.

Les signataires de cette « Déclaration commune de principes sur les conditions d’attribution des aides locales à caractère social¹⁷ » préconiseraient que ces principes puissent être débattus dans les différentes organisations délivrant des aides et, en tant que possible, retenus dans le cadre de la nécessaire révision des aides facultatives.

Ce projet de Déclaration figure en annexe. A la date de clôture de ce rapport, sa signature est encore soumise à l’approbation des instances délibératives des organisations signataires.

Proposition n°1 : réunir dans une « Déclaration commune de principes sur les conditions d’attribution des aides locales à caractère social » les axes de progrès acceptés par tous les acteurs de l’action sociale locale et la proposer à leur signature

3.2. *Un outil d’aide à la décision publique*

Les élus locaux ou les administrateurs des caisses, pour ne pas entraver les effets attendus du RSA, devraient, me semble-t-il, engager une réflexion sur les nouvelles orientations pour l’octroi des aides financières qu’ils attribuent.

En effet, une politique d’aides financières qui viendrait, comme ce fut le cas pour les allocataires du RMI, annuler les gains d’un retour à l’emploi, serait totalement contraire aux ambitions affichées par le RSA, ainsi qu’à l’intérêt général.

Les décisions d’attribution d’aides prises actuellement le sont, certes, dans l’intention louable d’aider les personnes, mais sans toujours mesurer certains impacts négatifs. Or ces effets sont difficiles à apprécier en l’absence d’une étude approfondie prenant en considération les effets conjugués sur les revenus des bénéficiaires et sur les gains du retour à l’emploi, et veillant à la dimension budgétaire.

C’est pourquoi, il serait opportun que le lancement du RSA soit accompagné des moyens nécessaires pour éclairer les collectivités ou les caisses de sécurité sociale, qui s’ajouteraient à la campagne d’information destinée au grand public et aux professionnels déjà prévue. A cette fin, je propose que soit élaboré un guide à visée pédagogique à l’intention des élus et des administrateurs. Se fondant sur des analyses économiques, il exposera les différentes modalités d’aides financières (critères d’attribution, montant etc.) et leurs conséquences sur l’incitation à la reprise ou à l’augmentation d’activité après la mise en place du RSA.

¹⁷ Voir Annexe 9 : Déclaration commune de principes sur les conditions d’attribution des aides facultatives locales à caractère social

Les collectivités et organismes devant délibérer pour modifier, s'ils le souhaitent, leurs critères d'attribution -ce qui suppose nécessairement un délai-, la sortie de ce guide doit être aussi proche que possible du 1^{er} juin 2008, date de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif.

Proposition n°2 : **diffuser rapidement, à l'attention des décideurs, un guide à visée pédagogique pour optimiser l'évolution des aides sociales locales après la mise en place du RSA**

3.3. Un suivi des préconisations concernant l'évolution des aides sociales locales

L'enjeu de société que représente le RSA, sans oublier l'investissement financier qu'il représente, rend légitime et nécessaire l'évaluation de son impact. La loi du 1^{er} décembre 2009 a prévu dans son article 32 que soit réunie, dans les trois ans, une conférence nationale chargée d'« évaluer la performance du RSA [...] et d'établir un bilan financier des coûts induits par cette prestation ».

Parmi les critères de performance, figure, selon moi, la question de l'évolution des droits connexes locaux. Il me semblerait ainsi utile que soit prévu le suivi de l'avancement des réflexions et des actions conduites au plan local. Ce souhait est repris dans le cadre de la Déclaration de principes.

Proposition n°3 : **faire entrer l'évolution des aides financières locales parmi les critères d'évaluation du RSA**

CONCLUSION

Les travaux que j'ai menés dans le cadre de la mission qui m'a été confiée m'ont amené à sortir du cadre strict des droits connexes locaux pour aborder différentes questions, certaines étant plus consensuelles que d'autres. J'ai souhaité, cependant, retenir l'ensemble des questions soulevées afin de retranscrire la richesse des différentes interventions.

Si toutes les pistes de réflexion ouvertes ne seront pas menées à leur terme, ce rapport aura permis, je le souhaite, de faire avancer le débat. Au cours des réunions du groupe de travail, j'ai pu constater qu'un esprit de dialogue et de respect mutuel favorisait des échanges constructifs. La « Déclaration commune de principes des conditions d'attribution des aides facultatives locales à caractère social » en recueillant l'adhésion de tous les partenaires, en serait un exemple concret.

La mise en place du RSA au 1^{er} juin prochain représente un tournant historique et mobilise l'ensemble des acteurs pour la réussite du dispositif. Elle aura un impact important sur les politiques sociales conduites au plan local en reposant de façon plus aigüe la question de l'équité de traitement entre des situations sociales toujours plus complexes à évaluer.

J'estimerai avoir concouru à une meilleure prise en charge des personnes en difficultés, dans la mesure où un dialogue entre les principaux décideurs du champ social permettra d'avancer vers plus de justice sociale.

Je souhaite remercier encore chaleureusement les personnalités et les institutions qui ont bien voulu consacrer du temps pour me faire part de leur expérience et de leur point de vue sur le rôle dévolu désormais aux aides sociales locales alors que se met en place le RSA.

Principales pistes de réflexion

N°	Pistes de réflexion
1	Conditionner la mobilisation des aides du Programme départemental d'insertion à la signature d'un « contrat d'engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle ».
2	Avancer vers une appréciation commune du niveau des ressources des foyers sur un même territoire d'intervention sociale.
3	La collaboration entre partenaires de l'action sociale, nécessaire pour la mise en place du RSA, devrait permettre d'avancer vers une concertation active pour la délivrance des aides financières.
4	Avancer dans la réflexion vers un dossier commun du demandeur des aides sociales locales
5	Aller vers la substitution du critère des ressources au critère du « statut » pour l'octroi des aides financières locales en évitant les effets de seuil. En aucun cas, les critères retenus ne doivent pénaliser le retour à l'emploi.
6	Faciliter la généralisation de l'accès à CAFPRO pour les services instructeurs du RSA afin de disposer d'une meilleure connaissance des ressources des demandeurs.
7	Aller vers une meilleure lisibilité des dispositifs d'aides locales pour les professionnels, sur la base d'une collaboration volontaire.

Principales propositions

N°	Propositions
1	Réunir dans une Déclaration de principes les axes de progrès acceptés par tous les acteurs de l'action sociale locale et la proposer à leur signature.
2	Diffuser rapidement, à l'attention des décideurs, un guide de bonnes pratiques pour optimiser l'évolution des aides sociales locales après la mise en place du RSA.
3	Faire entrer l'évolution des aides financières locales parmi les critères d'évaluation du RSA.

Liste des annexes

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE A MADAME DESMARESCAUX, SENATEUR DU NORD.....	30
ANNEXE 2 : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.....	32
ANNEXE 3 : SYNTHESSES DES REUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....	34
ANNEXE 4 : SYNTHESE DES REUNIONS DU GROUPE TECHNIQUE DE L'AGENCE NOUVELLE DES SOLIDARITES ACTIVES.....	51
ANNEXE 5 : LA REFORME DES DROITS CONNEXES NATIONAUX.....	63
ANNEXE 6 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES ET DES DEPLACEMENTS EFFECTUES	65
ANNEXE 7 : SYNTHESE DES AUDITIONS.....	66
ANNEXE 8 : QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX DEPARTEMENTS ET AUX REGIONS	77
ANNEXE 9 : PROJET DE DECLARATION COMMUNE DE PRINCIPES SUR LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES AIDES FACULTATIVES LOCALES A CARACTERE SOCIAL*	84
BIBLIOGRAPHIE.....	88

Annexe 1 : lettre de mission du Premier Ministre à Madame Desmarescaux, Sénateur du Nord

Le Premier Ministre

Paris, le 28 NOV. 2008

1621 / 08 / SG

Madame la Sénatrice,

La création du revenu de solidarité active (RSA) a notamment pour objectif de garantir que le travail soit rémunérateur pour les personnes qui reprennent ou accroissent une activité professionnelle. Elle doit contribuer à mettre fin aux effets de seuil qu'induisent les barèmes actuels des minima sociaux.

Cette création pose avec une plus grande acuité la question de la réduction d'effets similaires qui seraient liés à de multiples droits dits « connexes » aux minima sociaux. Il s'agit en particulier des aides aujourd'hui attachées au statut de bénéficiaire du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé qui deviendront demain des éléments du RSA : ces droits, parce qu'ils sont liés au statut même de bénéficiaire de minima sociaux, se perdent lors de la perte de ce statut ; cette perte ampute ainsi le revenu de ceux qui s'inscrivent dans le retour à l'emploi et contrarie directement le principe selon lequel toute augmentation d'activité devrait garantir un surcroît de revenu au travailleur concerné. C'est pourquoi le Gouvernement souhaite disposer de propositions pour mettre fin aux effets de seuil liés aux droits connexes aux minima sociaux attribués par les collectivités locales, leurs groupements et établissements publics et les caisses de sécurité sociale.

Ces propositions s'inscriront dans un contexte marqué par plusieurs initiatives parlementaires importantes dans les années récentes. Les dispositions de la proposition de loi, préparée par la commission des affaires sociales et adoptée par le Sénat le 23 janvier 2007, constitueront une référence pour vos travaux. Plus récemment, la discussion au Parlement du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a été l'occasion d'examiner plusieurs amendements visant à prévoir un encadrement juridique plus important des aides sociales locales. La question s'est notamment posée au cours des débats de savoir si l'amendement déposé par Monsieur Marc-Philippe DAUBRESSE et adopté en commission à l'Assemblée nationale, qui prévoyait d'interdire les aides exclusivement déterminées en fonction d'un statut de bénéficiaire du RSA, était compatible avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. L'amendement a été retiré au bénéfice d'un examen approfondi dans le cadre de votre mission, qui devra en éclairer les enjeux juridiques et opérationnels.

Madame Sylvie DESMARESCAUX
Sénatrice du Nord
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75006 PARIS

L'échéance que constitue la généralisation du RSA au 1er juillet 2009 donne l'occasion de faire évoluer les droits attachés aux prestations auxquelles le RSA se substituera. La question se pose par conséquent du redéploiement de ces aides dans des conditions qui doivent permettre de maintenir l'effort de la collectivité à destination des plus démunis. Cette question devra être prise en compte dans vos propositions.

Pour construire vos propositions, vous veillerez à examiner plus particulièrement trois questions :

- celle des possibilités d'encadrement juridique des décisions d'attribution des aides mais aussi des solutions plus souples et partenariales susceptibles d'être envisagées, telles que des principes d'action partagés ou une charte de bonnes pratiques ;

- celle de l'information des bénéficiaires eux-mêmes sur l'ensemble des aides auxquelles ils peuvent prétendre, ce qui implique de mettre en œuvre des outils partagés entre tous les référents qui accompagneront les bénéficiaires du RSA ;

- celle de la mise à disposition par les organismes de la branche famille, qui gèrent les déclarations de ressources les plus exhaustives, des informations pertinentes aux organismes qui les sollicitent pour mettre en œuvre des barèmes liés aux revenus.

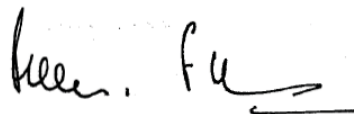
Vous bénéficierez dans le cadre de votre mission de l'appui d'un membre de l'inspection générale des affaires sociales. Vous pourrez, dans le cadre de ce travail, bénéficier de l'appui des services de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

Compte tenu du calendrier de la réforme du RSA, j'attacherais du prix à ce que cette mission puisse remettre son rapport avant la fin du mois d'avril 2009 afin de pouvoir envisager les évolutions à mettre en œuvre au moment où le RSA entre en vigueur.

Un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L.O. 297 du code électoral, en mission auprès de Monsieur Martin HIRSCH, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

Je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, l'expression de mes respectueux hommages.

Bien à vous,



François FILLON

Annexe 2 : Composition du groupe de travail

- Sylvie DESMARESCAUX, Sénateur du Nord, Parlementaire en mission
- Jean-Michel RAPINAT, Responsables des affaires sociales à l'Assemblée des Départements de France
- Augustin ROSSI, Chargé de mission à l'Assemblée des Départements de France
- Isabelle VOIX, Chargée d'études des affaires sociales à l'Association des Maires de France
- Marie-Claude SERRES-COMBOURIEU, Responsable du département action sociale, sportive, éducative et culturelle à l'Association des Maires de France
- Clémence SCHELCHER-BEYER, Chargée de mission à l'Association des Maires des Grandes Villes de France
- Gérard PELHATE, Président de la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole
- Denis NUNEZ, Directeur de la protection sociale, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole
- Bruno LACHESNAIE, Directeur de l'action sanitaire et sociale et des services aux personnes, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole
- Eli QUIDU, Sous-Directeur Prestations Famille et retraite Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole
- Nadia SIMON, Chargée d'études prestations familiales et handicap, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole
- Isabelle BROHIER, Conseillère technique, Caisse Nationale d'Allocations Familiales
- Mariette DAVAL, Conseillère technique, Caisse Nationale d'Allocations Familiales
- Janick BOURLES, Caisse Nationale d'Allocations Familiales
- Françoise LEFEBVRE, Caisse Nationale d'Allocations Familiales
- MANSUY, Caisse Nationale d'Allocations Familiales
- Laurent CYTERMANN, Chef du bureau des minima sociaux et de l'aide sociale, DGAS
- Pierre BILGER, Adjoint au chef du bureau des minima sociaux et de l'aide sociale, DGAS
- Brigitte BERNEX, Sous-Directrice des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions, DGAS
- Mireille GAÛZERE, Chef de service adjointe au Directeur Général, DGAS
- Philippe DIEUDONNE, Chef de bureau des services publics locaux, DGCL
- Marion PUJAU-BOSQ, adjointe au chef de bureau des services publics locaux, DGCL
- Jérôme TEILLARD, Rédacteur bureau des services publics locaux, DGCL
- Michèle MANSUY, Chargée de mission « observation de la solidarité », DREES
- François GODINEAU, Direction de la gestion et des systèmes d'informations, DSS
- Annie HENRION, chargée des systèmes d'informations, DSS
- Christophe LEBEAU, adjoint chargé des systèmes d'informations, DSS

-
- Virginie MAGNANT, Conseillère budgétaire, Haut Commissariat aux solidarités actives et lutte contre la pauvreté
 - Marie-Odile SIMON, Conseillère technique chargée de l'évaluation, Haut Commissariat aux solidarités actives et lutte contre la pauvreté
 - Jean-Marie MARX, Conseiller du Directeur Général, Pôle Emploi
 - Dominique VERNAUDON-PRAT, Directrice de projets, Pôle Emploi
 - Véronique FAYET, Vice-Présidente, UNCCAS
 - Daniel ZIELINSKI, Délégué général, UNCCAS
 - Hélène-Sophie MESNAGE, adjointe au Délégué général, UNCCAS
 - Christophe PITEUX, Conseiller politique sociale, UNCCAS
 - Emilie GROUES, Chargée de mission, Agence nouvelle des solidarités actives
 - Manuel NUNEZ, Chargé de mission, Agence nouvelle des solidarités actives
 - Christian SCHOCH, Chef du département de la réglementation, CNAMTS
 - Sophie THUOT-TAVERNIER, Chargée des relations avec le Parlement, CNAMTS
 - Yannick L'HORTY, Economiste
 - Catherine HESSE, Inspectrice générale, IGAS

Annexe 3 : Synthèses des réunions du groupe de travail

Mardi 20 janvier 2009

Etaient présents à cette réunion :

Prénom	Nom	Fonction
Sylvie	DESMARESCAUX	Sénateur du Nord, Parlementaire en mission
Gérard	PELHATE	Président, CCMSA
Denis	NUNEZ	Directeur de la protection sociale, CCMSA
Augustin	ROSSI	chargé de mission, ADF
Jean-Michel	RAPINAT	responsable des affaires sociales, ADF
Isabelle	BROHIER	Conseillère technique, CNAF
Mariette	DAVAL	Conseillère technique minimas sociaux, CNAF
Mireille	GAÜZERE	DGAS
Laurent	CYTERMANN	Chef du bureau des minima sociaux et de l'aide sociale, DGAS
Daniel	ZIELINSKI	Délégué général, UNCCAS
Hélène-Sophie	MESNAGE	adjoite au Délégué Général, UNCCAS
Yannick	L'HORTY	Economiste
Jérôme	TEILLARD	Rédacteur bureau des services publics locaux, DGCL
Philippe	Dieudonné	DGCL
Catherine	HESSE	Inspectrice générale, IGAS
Virginie	MAGNANT	Conseillère cabinet, HCSA
Michèle	MANSUY	chargée de mission "observation de la solidarité", DREES
Isabelle	VOIX	Chargée d'études affaires sociales, AMF
Dominique	VERNAUDON-PRATT	relations institutionnelles, pôle emploi
Jean-Marie	MARX	Conseiller du Directeur général, pôle emploi
Clémence	SHELCHER-BEYER	chargée de mission, AMGVF
Julie	FOURNIER	Assistante parlementaire

Propos introductifs par **Madame Sylvie Desmarescaux, Parlementaire en mission**, qui a rappelé les objectifs de la mise en œuvre du RSA et les enjeux qui y sont liés pour les droits connexes locaux ; l'intérêt d'une large concertation entre tous les partenaires s'avère nécessaire en vue de la « réforme » des politiques d'action sociale et au regard du principe de libre administration des collectivités locales. Dans le cadre du groupe travail sur les droits connexes locaux, il faudra garder en tête les objectifs du RSA, à savoir lutter contre la pauvreté et inciter à la reprise d'un travail... Pour lutter contre le cumul des aides et l'assistanat et participer de la réussite du dispositif RSA, il faudra sans doute réformer les conditions d'attributions des droits connexes locaux : à savoir, privilégier l'attribution des aides facultatives sur condition de ressources plutôt que sur condition de statut. A cette fin, l'objectif de la mission est de parvenir dans la concertation avec l'ensemble des partenaires, à établir une sorte de « boîte à outils » à destination des collectivités locales. L'idée évoquée serait de travailler notamment à la mise en place d'un barème « indicatif », basé sur un système mixte ressources/ quotient familial, pour l'attribution des droits

connexes. L'ensemble des travaux menés par le groupe pourraient conduire à la signature d'une charte de bonnes pratiques.

Madame Virginie MAGNANT, conseillère technique au cabinet du Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, a ensuite fait un rappel chronologique sur les droits connexes. Les droits connexes sont des droits qui sont accordés en considération de la qualité de bénéficiaire du RMI d'une personne en plus du bénéfice d'une prestation. La gratuité à certains services est également reconnue comme un droit connexe. L'étude économique de Yannick L'HORTY et les études réalisées par l'UNCCAS font le constat de plusieurs avantages connexes... D'où l'importance de cette question dans le cadre de la généralisation du RSA. L'objectif du RSA est que l'intérêt financier à la reprise d'une activité soit supérieur à celui des revenus tirés des minima sociaux. Aussi, la question des droits connexes s'est imposée à juste titre dans les débats sur la généralisation du RSA. Il est essentiel d'appréhender la globalité des ressources (minima sociaux + droits connexes) afin d'éviter les trappes à inactivités ; ce constat, cette « prise de conscience scientifique » a trouvé ses premières traductions avec les initiatives sénatoriales sur la réforme des minima sociaux (Rapport Létard, puis mission, puis proposition de loi). Ces travaux ont servi de fondement pour mener la généralisation du RSA. Dans le cadre des débats législatifs du projet de loi, la réflexion a été menée sur les droits connexes nationaux. (Exonération audiovisuelle, taxe d'habitation) ; dorénavant reste à procéder à l'articulation du RSA avec la CMU-C et les APL, par la rédaction des décrets. La démarche est double : ne pas faire de perdants et avoir un système plus réactif.

Pour ce qui est des droits connexes locaux, un appel à évolution des politiques d'action sociale a été lancé avec la rédaction et l'adoption de l'article 13 du projet de loi, devenu l'article L1111-5 du code général des collectivités territoriales. Cet article en dépit de son bien-fondé ne peut pas avoir réellement de portée normative. D'où la nécessité de la mission de Madame Desmarescaux, et de la mise en place du groupe de travail.

Présentation de **Monsieur Yannick L'Horty, économiste**. Il a procédé à une description de ses études précédentes et d'équinoxe : un outil informatique qu'il souhaite mettre à la disposition du groupe de travail. Equinoxe peut être vu comme un outil de simulation visant à prendre en compte les compétences locales, sans prétendre à une représentativité globale mais en répondant par contre à une exhaustivité locale. N'importe quelle simulation est possible, à raison de 13 sites et de 7 situations familiales différentes, il y a 91 cas-types qui permettent de mesurer l'impact des aides sur le revenu des ménages. Il peut notamment calculer le nombre d'heure à travailler par semaine pour remplacer le gain lié aux droits connexes et compte tenu de la durée de réservation (qui annule la perte des aides sociales en raison de leur dégressivité).

La perspective de généralisation du RSA peut être qualifiée d'historique et faire office d'opportunité, de fenêtre pour inciter à une réforme des droits connexes locaux. Les collectivités locales vont ajuster leurs politiques d'action sociale, et l'un des enjeux de la mission est que cela ne remette pas en cause le dispositif incitatif du RSA.

Présentation du questionnaire par **Mme Catherine Hesse, IGAS et Mme Michèle Mansuy, DREES**

Afin de faire un état des lieux des droits connexes, il est proposé au groupe de travail de faire un questionnaire à destination des départements et des régions, des études existent déjà s'agissant des aides distribuées par les communes. Plusieurs points de convergence

ont, en effet, été relevés entre les différents travaux réalisés sur le sujet auprès des CCAS : il y a une grande variété d'aides ; ce sont souvent des aides de faibles montants ; les conditions d'octroi des aides sont variables et dispersées, souvent à discrétion ou en fonction d'une fourchette vaste. Ces constats font comprendre la grande hétérogénéité des politiques d'action sociale mises en place. Le constat est également fait de la faiblesse des échanges entre les différents acteurs.

Les précédentes études renseignent principalement sur les droits connexes attribués par les communes / CCAS d'où la nécessité aujourd'hui de se « documenter » sur les départements et régions via le questionnaire proposé.

Madame Michèle Mansuy, DREES a explicité la construction du questionnaire pour pouvoir en débattre avec l'ensemble des participants de la réunion.

S'agissant des départements, ce questionnaire serait constitué de 8 modules répétitifs pour les 8 grandes catégories d'aides définies (alimentation, hygiène/ logement/ Transport et mobilité/ Famille/ Emploi/ Formation/ Santé/ Loisirs et culture), un 9^{ème} module serait consacré aux autres cas et se terminerait sur une question ouverte.

S'agissant des régions, la même construction serait reprise avec les aides aux transports et à la mobilité et les aides de formation, et la fin du questionnaire serait consacrée à une question ouverte sur l'évolution statutaire liée à la mise en œuvre du RSA.

Il est précisé que le questionnaire est une première ébauche qui peut être revue en fonction des objectifs assignés par le groupe de travail.

Il sera prêté une attention particulière au questionnaire à destination des conseils régionaux pour que celui-ci ne soit pas trop marqué par les problématiques particulières à l'Île-de-France.

L'utilité du questionnaire a été validée puisque la nécessité a été reconnue par chacun de disposer d'éléments issus des départements et des régions pour lesquels très peu de sources relatives aux droits connexes existent.

La discussion a ensuite été engagée avec l'ensemble des partenaires présents et différentes problématiques ont pu être relevées.

I- Critères et modalités d'attribution des droits connexes

La simplification souhaitée par le Haut Commissaire dans le cadre de la mise en œuvre du RSA doit mettre fin à la superposition des dispositifs extra-légaux. Dans cette perspective, la problématique liée aux critères d'attribution des aides facultatives a été longuement abordée. Un consensus sur la nécessité de refonte existe réellement et tous les participants ont exprimé leur volonté d'implication dans la « réforme » des droits connexes locaux. L'idée de définir une grille indicative qui permettrait d'attribuer les aides facultatives sous condition de ressources plutôt que sous condition de statut a été retenue. L'objectif sous-tendu étant de ne pas annihiler les effets positifs du RSA, tout en garantissant l'équité entre les citoyens. Cet axiome soulève néanmoins de nombreuses questions, comme la fixation du critère de ressources et les justificatifs sur lesquels les collectivités pourraient se baser pour accorder des droits connexes. Le groupe de travail pourra réfléchir lors des prochaines

séances sur le procédé que les collectivités pourront mettre en œuvre pour collecter les éléments des dites ressources, tout en minimisant leurs coûts de gestion.

II- Coordination et partage des informations entre les acteurs de l'action sociale

L'ensemble des participants a reconnu que la réussite du dispositif passerait nécessairement par une meilleure coordination des partenaires et un meilleur échange des informations détenues par les différents organismes.

Des évolutions sont d'ailleurs actuellement en cours et des réflexions sont menées entre les organismes et des éditeurs de logiciels sur la faisabilité de mettre en place une plate-forme technique d'échanges pour répondre aux besoins des conseils généraux, des conseils régionaux, des CCAS. Au sein d'un groupe de travail sur les questions informatiques, des protocoles techniques pourraient être définis dès le début du mois de mars.

Tour à tour, les personnes représentant la CNAF et la CCMSA ont fait part de travaux actuellement menés, conjointement avec des éditeurs de logiciels, sur les modalités d'échanges d'informations avec les conseils généraux. Ces réflexions et travaux sont en cours pour s'adapter au changement de la réglementation. L'obligation d'échange d'informations contenue dans la loi ne concerne pas seulement le versement du RSA mais également le versement des droits connexes. Il s'agirait de mettre au point un outil informatique qui permettrait de transférer des données de ressources aux différents partenaires de l'action sociale. La question a été également soulevée de savoir de quel type de ressources procéderaient ces données ; les aides déjà attribuées pourraient-elles être connues ?

Un des intervenants a soumis l'idée que le groupe puisse réfléchir à un type de document (carte) dont disposeraient les allocataires du RSA pour les droits indirects, comme l'entrée à la piscine, par exemple. Cette proposition pourra être étudiée par le groupe de travail tout en tenant compte de réserves sur le fondement d'une reconstitution des effets de seuil.

Les représentants du pôle emploi ont fait part des évolutions informatiques en matière de traitement des dossiers des allocataires (dossier sur l'extranet) et de technique d'échanges de données. Techniquement, il n'y aurait aucun problème à partir du mois d'avril prochain, à ce qu'ils échangent des données concernant les allocataires avec le département. Les CAF, quant à elles, mettent au point un système dénommé e-caf qui faciliterait également le traitement des données.

La question a également été soulevée de déterminer quel serait le rôle de coordinateur du département en terme de partage des informations, de récupération des données...La réflexion sur ce point devra être approfondi au cours des prochaines séances du groupe de travail.

III- Les outils

Face à la nécessité de la refonte des droits connexes locaux sur laquelle chacun s'accorde, tous les partenaires ont conscience des enjeux induits par la réforme du RSA et de son impact sur les politiques locales d'action sociale. Aussi dans un esprit de concertation et d'ouverture, chaque intervenant a exprimé son souhait de saisir l'occasion pour faire des propositions constructives.

L'idée de l'ensemble du groupe de travail serait de réaliser des travaux à vertu « pédagogique » à destination des collectivités locales ; la réalisation d'une boîte à outils avec une grille indicative et la signature officielle d'une charte de bonnes pratiques sont des éléments à approfondir mais sur lesquels chacun veut travailler et être partie prenante. Les partenaires pourront faire des propositions de barèmes, de grilles pour faire évoluer les aides facultatives.

Mardi 3 février 2009

Etaient présents à cette réunion :

Prénom	Nom	organisme
Sylvie	DESMARESCAUX	Sénateur
Catherine	HESSE	IGAS
Yannick	L'HORTY	Economiste
Emilie	GROUÈS	ANSA
Manuel	NUNEZ	ANSA
Nadia	SIMON	CCMSA
Marion	PUJAU-BOSQ	DGCL
Laurent	CYTERMANN	DGAS
Isabelle	BROHIER	CNAF
Mariette	DAVAL	CNAF
Hélène-Sophie	MESNAGE	UNCCAS
Daniel	ZIELINSKI	UNCCAS
Michèle	MANSUY	DREES
Isabelle	VOIX	AMF
Marie-Odile	SIMON	Cabinet HCSA
Jean-Marie	MARX	pôle emploi
Julie	Fournier	Assistante parlementaire

I- Validation d'outils pour mener à bien la réflexion du groupe de travail

Eléments de diagnostic : les questionnaires

Compte tenu des observations formulées lors de la première réunion du groupe de travail, Madame Michèle MANSUY de la DREES a présenté une nouvelle version du questionnaire, à destination des départements et des régions. Dans cette version plus condensée du questionnaire sous forme de tableau, le parti a été pris de cibler pour les départements les aides à l'insertion. Acte a ensuite été donné des nouvelles remarques pour intégrer dans le tableau les autres publics ni bénéficiaires du RMI ou de l'API.

Madame Sylvie Desmarescaux a rappelé la décision prise à la suite de la proposition de l'AMGVF et de l'AMF de réaliser également un questionnaire à destination respectivement de quelques grandes villes et EPCI de plus de 100 000 habitants et des communes membres de la commission cohésion sociale. La gestion entière de ces deux questionnaires revient à l'AMGVF et à l'AMF qui communiqueront les résultats au groupe de travail.

L'exploitation des données permettra de dresser un état des lieux des droits connexes locaux. Quant aux quelques questions ouvertes, elles sont intéressantes car elles apporteront des précisions essentielles notamment sur le rôle d'animation que pourraient jouer les conseils généraux ; dans le même sens, une question est également posée aux

Conseils régionaux sur la forme de coopération qui pourrait être développée pour s'assurer de la cohérence de l'ensemble du système d'aides sociales.

Eléments prospectifs

Ensuite, Yannick L'HORTY, Economiste, a fait part aux autres participants de sa proposition de réaliser un exercice exploratoire qui affinerait ses études précédentes en effectuant à l'aide d'Equinoxe, des simulations d'ajustement des politiques locales d'action sociale.

4 scénarii de référence ont été choisis et validés par les autres membres du groupe de travail:

-« scénario zéro » (stabilité des barèmes) : absence de réforme. Les offreurs d'aide laissent inchangés leurs barèmes et substituent le RSA au RMI et à l'API.

-« scénario 1 » (stabilité des montants) : les offreurs d'aide ajustent leurs barèmes en visant la neutralité. Chaque ménage garde le même montant d'aides avant et après le RSA.

-« scénario2 » (resserrement des transferts) : Les offreurs d'aide ciblent leur dispositif sur les ménages les plus pauvres.

-« scénario 3 » (action locale cohérente avec l'action nationale): les offreurs d'aide élargissent le champ des bénéficiaires en diminuant le montant des aides.

Des simulations vont être effectuées sur plusieurs villes de différentes tailles et selon plusieurs types de configuration familiale. Comme le raisonnement est construit à partir du postulat d'un budget constant pour les collectivités, les participants ont également proposé de tester des scénarii qui ne soient pas tout à fait à budget constant. L'ensemble du groupe de travail s'est montré très intéressé par cette étude dont les résultats pourront être connus vers le milieu du mois de mars.

II- Les enjeux préalables à une mise en œuvre réussie du RSA

Une récente Etude de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives a été présentée par Emilie GROUËS. Cette étude menée en 2008 sur le territoire d'Elbeuf en Seine Maritime a permis un recensement des aides et de dégager certaines tendances. Sur le territoire étudié, 80 aides sont attribués par 19 organismes et 91% des aides sont accordées sous forme de subvention et 9% sous forme de prêts. L'étude a par ailleurs relevé que seulement 10% des aides étaient octroyées sous condition de statut. L'ANSA a particulièrement mis en avant le manque de coordination entre les organismes et a, à ce titre, émis un certain nombre de préconisations.

Coordination et mise en cohérence des aides

L'objectif est de répondre au mieux à chaque situation et d'apporter le meilleur accompagnement possible aux familles. Le principal enjeu de la coordination est que les acteurs de l'aide sociale aient une plus grande lisibilité du système d'aide. Comme outils de coordination, un guide des aides destinés aux professionnels pourraient être proposé avec les limites que cela suppose, à savoir une réactualisation constante. L'idée d'une plateforme extranet a également été abordée... Si comme principal obstacle à une meilleure mutualisation des moyens ont été soulevés les coûts financiers de la coordination, la volonté de chacun d'être très opérationnel a, néanmoins, été réaffirmée. Tous les partenaires ont compris l'importance d'une plus grande lisibilité entre les acteurs.

Partage des informations

S'agissant du partage des informations, dès le mois de juin prochain, les CAF devront être à la source de la transmission des informations aux conseils généraux. Les CAF devront faire parvenir tous les mois les informations de ressources trimestrielles des allocataires. A la question de savoir si d'autres collectivités pourraient être destinataires de ces données, cela est encore un champ à explorer par le groupe de travail...D'autant qu'en plus d'un problème de calendrier, il faudrait anticiper les problèmes techniques tels que l'incompatibilité informatique... Pour la prochaine réunion du groupe de travail, la CNAF fera procéder à un examen détaillé de ces questions par ses services. Les CCAS sont fortement intéressés de recevoir ces informations de ressources via le conseil général ou via la CAF.

L'idée d'un dossier unique informatique, sur le modèle de ce qui existe pour le dossier du demandeur emploi, pourrait être proposée comme un objectif à atteindre d'ici à 3 ans. On peut imaginer un outil qui permettrait alors aux organismes d'avoir connaissance à la fois des aides et des ressources, tout en prévoyant des habilitations en fonction des personnes qui consultent les données.

Mardi 10 mars 2009

Etaient présents à cette réunion :

Prénom	Nom	organisme
Sylvie	DESMARESCAUX	Sénateur
Catherine	HESSE	IGAS
Julie	Fournier	Assistante parlementaire
Augustin	ROSSI	ADF
Isabelle	BROHIER	CNAF
Françoise	LEFEBVRE	CNAF
Janik	BOURLES	CNAF
Mme	MANSUY	CNAF
Dominique	VERNAUDON PRAT	Pôle emploi
Marie-Odile	SIMON	HCSA
Christophe	PITEUX	UNCCAS
Véronique	FAYET	UNCCAS
Yannick	L'HORTY	Economiste
Elie	QUIDU	CCMSA
Bruno	LACHESNAIE	CCMSA
EMILIE	GROUES	ANSA
Michèle	MANSUY	DREES
Brigitte	BERNEX	DGAS
François	GODINEAU	DSS
Mme	HENRION	DSS
M.	LEBEAU	DSS

I- Logiques d'action sociale à la CAF et à la MSA

Cette réunion a donné lieu à deux exposés de la CNAF et de la CCMSA détaillant leurs aides d'action sociale et les principes qui les régissent.

Les CAF n'ont pas vocation à verser des aides facultatives mensuelles. Les aides financières individuelles (Afi) sont adaptées au contexte local ; chaque conseil d'administration en définit les conditions d'attribution et les montants. Ces éléments sont réactualisés tous les ans et formalisés dans le règlement intérieur de chaque établissement.

Selon les préconisations de la CNAF, pour une très grande majorité des CAF, le quotient familial constitue la référence pour déterminer le droit éventuel aux Afi. Certaines caisses ont pu, cependant, adopter d'autres méthodes de calcul tel que le « reste à vivre ».

Ont également été évoquées des initiatives visant à favoriser la coordination entre tous les partenaires pour optimiser la complémentarité des aides financières. Ainsi, la totalité des CAF est engagée dans les fonds partenariaux liés au logement. En outre, à la fin des années 1990, la CNAF a invité les caisses à examiner l'opportunité de s'associer aux dispositifs partenariaux tels que les fonds énergie ou eau, fonds d'aide aux jeunes... Dans certains départements, les aides financières versées par les CAF peuvent aussi être octroyées dans

le cadre de commissions de coordination des Afi. Ces commissions techniques ont pour objet de coordonner, à l'échelon départemental ou infra départemental, les procédures d'attribution des divers systèmes d'aides et secours des partenaires institutionnels voire associatifs. Autour de ces exemples, la nécessité du partenariat entre tous les organismes et collectivités locales a été réaffirmée.

En 2005, plus de 715 000 familles ont bénéficié d'une aide financière de la Caf. Une évaluation des Afi, actuellement en cours, permettra de disposer d'éléments quantifiés face à la diversité des possibilités de pratiques. Reconnaisant comme nécessaire le renforcement des partenariats locaux, les Caf souhaitent néanmoins que l'initiative et la souplesse perdurent, pour que les aides restent des outils adaptables aux besoins et aux réalités sociales et économiques locales.

Les restructurations des caisses en cours à la MSA impliquent aussi une restructuration des politiques d'actions sociales, toujours en conservant l'idée d'adaptations locales. Pour la MSA, une seule prestation est normée au niveau national ; les aides sont sinon accordées en fonction du quotient familial et de critères liés aux situations individuelles des familles.

II- Coordination des acteurs

Comme la CNAF et la MSA le relevaient dans leur exposé, les partenaires, de façon générale, s'accordent sur un nécessaire meilleur partage des informations entre les organismes.

S'agissant des échanges d'information, il existe déjà des dispositifs que la loi de généralisation du RSA a renforcés. Il y a, en effet, un flux régulier d'informations envoyées par les CAF vers les conseils généraux. Il s'agit d'un échange mensuel reprenant la situation du compte et un échange infra-mensuel dès qu'une modification intervient sur le compte d'un allocataire. En plus de ces informations de gestion, tous les mois, sont envoyées des données financières concernant l'allocataire. Pour la Caf, il existe également l'outil Caf –Pro qui permet une consultation par les partenaires habilités de certaines données des bénéficiaires.

La Direction de la sécurité sociale a évoqué la mise en place prochaine du répertoire national de la protection sociale. Au regard de cette expérience, plusieurs points ont notamment été abordés comme la sensibilité de la CNIL sur les fichiers de données personnelles et les difficultés techniques de mise en œuvre. Ce répertoire est un outil qui sera accessible aux collectivités locales et aux CCAS ; c'est un instrument de consultation et non une base de données centralisée.

La problématique des échanges d'information suscite beaucoup d'intérêt et si chacun s'accord à reconnaître une nécessaire optimisation de la coordination, en terme de logiques de partage et d'échanges précis sur les aides facultatives, les avis semblent plus réservés.

III- Compte-rendu de l'exploitation des questionnaires envoyés aux Conseils généraux et régionaux

La restitution des résultats des questionnaires envoyés aux conseils généraux et aux conseils régionaux a été faite par Yannick L'HORTY devant le groupe de travail. Si quantitativement, les résultats sont difficiles à interpréter, Sylvie Desmarescaux a tout de

même souligné l'action de certains départements qui mènent une réflexion sur la question des aides facultatives.

La grande majorité des aides départementales sont des mesures d'insertion ciblées sur les allocataires du RMI et de l'API : on recense en moyenne plus de 16 dispositifs par département. Beaucoup d'autres aides pour des personnes d'âge actif hors PDI existeraient. En moyenne, 77% des aides sont conditionnées à la signature d'un contrat d'insertion.

De façon générale, les départements et régions souhaiteraient disposer d'informations complémentaires sur les bénéficiaires et notamment le montant de leurs ressources.

La question des droits connexes a été anticipée dans quelques départements où une réflexion est menée sur les changements de barème pour l'attribution des aides. L'idée qui sous-tend généralement, est de réformer les aides sous condition de statut pour n'adopter que des aides sous condition de ressources.

Mardi 24 mars 2009

Etaient présents à cette réunion :

Prénom	NOM	Organisme
Sylvie	DESMARESCAUX	Sénateur
Catherine	HESSE	IGAS
Augustin	ROSSI	ADF
Mariette	DAVAL	CNAF
Marie-Claude	SERRES-COMBOURIEU	AMF
Marie-Odile	SIMON	HCSA
Hélène-Sophie	MESNAGE	UNCCAS
Véronique	FAYET	UNCCAS
Yannick	L'HORTY	Economiste
Elie	QUIDU	CCMSA
EMILIE	GROUES	ANSA
Pierre	BILGER	DGAS
Sophie	THUOT-TAVERNIER	CNAMTS
Christian	SCHOCH	CNAMTS
Julie	FOURNIER	Assistante parlementaire

1- Conclusions de l'étude « Quelles réformes pour les politiques sociales locales dans le nouveau contexte du RSA ? », Yannick L'HORTY, Denis ANNE

La mise en œuvre du Revenu de Solidarité Active en juillet 2009, en remplacement du RMI et de l'API, va modifier de façon assez profonde le paysage de l'aide sociale en France. Les offreurs locaux d'aides sociales, les villes, les départements, les régions, les caisses d'allocations familiales et les associations caritatives, vont pouvoir réagir à la réforme nationale en ajustant leurs prestations dans un sens susceptible de prendre des directions variées selon les localités. Ils peuvent le cas échéant compliquer la réalisation des objectifs fixés à la réforme du RSA. Dans ce contexte, cette étude, réalisée à la demande du groupe de travail explore plusieurs scénarios d'ajustement des politiques sociales locales.

7 scénarii ont été construits pour décrire les différentes réactions possibles des offreurs d'aides sociales locales et en déduire leurs avantages et inconvénients.

Ces scénarios sont simulés dans 7 localités et pour 7 configurations familiales à l'aide du modèle Equinoxe. Sont considérés :

- les effets des réformes locales sur les budgets des donneurs d'aide (CCAS, CAF, CG, régions),
- l'impact sur les gains du retour à l'emploi des bénéficiaires selon leur configuration familiale,
- les éventuels conflits d'objectifs avec la réforme nationale du RSA,

- les perdants aux réformes,
- les difficultés de mise en œuvre.

Sur la base des résultats de ces simulations, sont dessinés les contours d'une réforme locale à budget constant, qui ne pénalise pas le retour à l'emploi, qui ne fait pas de perdants dans les bénéficiaires des aides sociales locales, qui est cohérente avec l'esprit de la réforme nationale et qui pose peu de difficultés de mise en œuvre.

Le premier scénario (S0) envisagé est celui d'une stabilité des barèmes : on stipule que les aides accordées précédemment sous condition de statut sont dorénavant accordées à tous les bénéficiaires du RSA et que pour les aides sous condition de ressource, le RSA socle et chapeau sont intégrés dans la base ressource.

Le scénario 1 suppose une stabilité des montants attribués, s'agissant des aides sous condition de statut, les montants restent inchangés, la référence devenant les bénéficiaires du RSA socle ; pour les aides sous condition de ressources, les montants restent également inchangés puisqu'est exclu le RSA chapeau des bases ressources.

Le scénario 2 envisage un resserrement des barèmes : on donne davantage mais à moins de monde : reciblage sur les publics les plus défavorisés.

Le scénario 3 imagine un étalement des transferts : donner à plus de personnes mais une somme moindre.

Dans le scénario 4, les aides accordées sous condition de statut sont remplacées par des aides accordées selon un critère de ressource.

Les conclusions de l'étude sont formalisées dans le tableau ci-contre :

Tableau de synthèse

	Contenu du scénario	Avantages	Inconvénients
Scénario zéro	Stabilité des barèmes	Facilité de mise en œuvre	Explosion du montant des transferts
Scénario 1	Stabilité des montants	Budget stable Pas de perdants	Les défauts éventuels des aides locales sont maintenus. Difficultés de mise en œuvre (pour les aides sous statut)
Scénario 2	Resserrement des transferts	Budget stable Pas de perdants (car RSA) Reciblage des aides sur les ménages les plus défavorisés (et actifs occupés)	Effets très dommageables sur les gains du retour à l'emploi
Scénario 3	Etalement des transferts	Budget stable Effets les plus favorables sur les gains du retour à l'emploi	Des perdants, chez les travailleurs les plus pauvres, même si le budget augmente.
Scénario 4	Transformations des conditions de statuts en conditions de ressources	Budget stable Pas de perdants (car RSA) Suppression de tous les effets de seuil	Des difficultés de mise en œuvre, qui peuvent être surmontées.

2- Du diagnostic aux préconisations ?

Il est convenu par tous les partenaires que les conclusions issues de cette étude pourraient être utiles aux collectivités. Cela leur permettrait de disposer de préconisations pratiques pour la mise en œuvre de leurs politiques sociales. L'idée a, d'ailleurs, été évoquée avec Martin HIRSCH, haut Commissaire, de réaliser un outil comme un guide méthodologique qui donne des orientations aux élus.

3- L'exemple d'un droit connexe national : la CMU-C

L'articulation de la réforme de la CMU-C et du RSA a été présentée au groupe de travail par Christian SCHOCH, Chef de la réglementation à la CNAMTS, puis complétée par Madame Raphaëlle VERNIOLLE.

Les bénéficiaires du RMI, qui basculeront dans le RSA « socle » ne verront pas leur droit à la CMU-C altéré.

En effet, seront réputées satisfaire aux conditions d'attribution de la CMUC, « *les bénéficiaires du revenu de solidarité active dont les ressources, [...] n'excèdent pas le montant forfaitaire visé au 2° de l'article L. 262-2 du même code* » (15° c) de l'article 11 de la loi du 01/12/2008).

En dehors des bénéficiaires du RMI et des membres de leur foyer (plus largement futurs bénéficiaires du RSA « socle ») qui y ont accès de plein droit, l'ouverture des droits à la CMUC nécessite d'avoir des ressources inférieures à un certain seuil, lequel est fixé en fonction de la composition du foyer du demandeur et varie selon le nombre de personnes à charge.

A titre d'exemple, en métropole, le plafond annuel de ressources est fixé à 7 447 euros pour une personne et à 13 404 euros pour un couple avec un enfant. (plafonds applicables depuis le 01/07/2008).

Pour entrer dans le dispositif CMU-C, l'ensemble des ressources du foyer effectivement perçues au cours des 12 mois civils précédant la demande est pris en compte (hors RSA et liste de prestations fixée à l'article R861-10 du code de la sécurité sociale).

Lorsque toutes les conditions d'attribution sont remplies, les droits à la CMU-C sont ouverts pour une période d'un an de façon intangible, quelle que soit l'évolution des ressources de l'intéressé pendant cette même période (sauf cas de fraude ou transfert de résidence hors du territoire).

Pour les bénéficiaires du RSA « socle », l'accès à la CMU-C devrait être facilité, la loi ayant prévu une pré-instruction des demandes de CMUC par les CAF, avant envoi à la CPAM locale.

S'agissant des tarifs sociaux d'électricité et gaz : la CNAM transfère directement à EDF/GDF la liste des bénéficiaires de la CMU-C : donc tout bénéficiaire de CMU-C bénéficie de ces tarifs.

4- Réflexions autour de l'idée d'une charte de bonnes pratiques

Comme lors de la première réunion du groupe de travail, Madame Desmarescaux a émis le souhait d'aboutir à une charte entre tous les partenaires. Cet outil lui semble le plus approprié pour « impulser » une refonte des droits connexes locaux. Derrière est sous-tendu le principe d'équité entre tous les citoyens, même si cela suppose des ajustements locaux et une plus grande coordination entre les acteurs d'un même territoire.

L'ensemble des partenaires estime important de définir au préalable le champ des droits connexes en préambule ; l'expression « aides sociales facultatives » sera d'ailleurs préférée à celle de « droits connexes ». Après cet accord sémantique, il est apparu essentiel à l'assemblée d'établir en préambule les grands principes sur lesquels reposeront cette charte et notamment de rappeler l'article 13 de la loi de généralisation du RSA.

Alors que certains membres du groupe de travail sont disposés à faire changer les modes de raisonnement par le biais d'une charte, pour d'autres, des réserves subsistent sur le principe même d'une charte « trop normée ».

Il est convenu que chacun en prenne connaissance et en fasse part aux autorités compétentes avant d'adresser à Madame Desmarescaux leurs retours et le cas échéant leurs propositions.

Mardi 28 avril 2009

Etaient présents à cette réunion :

Prénom	NOM	Organisme
Sylvie	DESMARESCAUX	Sénateur
Catherine	HESSE	IGAS
Isabelle	BROHIER	CNAF
Mariette	DAVAL	CNAF
Isabelle	VOIX	AMF
Marie-Odile	SIMON	HCSA
Maela	CASTEL	UNCCAS
Yannick	L'HORTY	Economiste
Elie	QUIDU	CCMSA
Bruno	LACHESNAIE	CCMSA
EMILIE	GROUES	ANSA
Pierre	BILGER	DGAS
Julie	FOURNIER	Assistante parlementaire

- 1- Présentation par Emilie GROUES, des conclusions du groupe technique mis en place par l'ANSA (Se référer à l'annexe 4).
- 2- Dans un deuxième temps a été abordée la question de la « Déclaration commune de principes sur les conditions d'attribution des aides facultatives locales à caractère social ». Madame Desmarescaux a procédé à une lecture à voix haute de la déclaration, chaque participant étant libre de l'interrompre pour faire valoir ses observations. Dans un climat constructif, des modifications ont été apportées pour aboutir à une version « quasi finalisée ». A l'issue de la réunion, ce projet de déclaration sera transmis à chacun des membres du groupe de travail pour examen et retours des instances délibérantes de chaque organisme.

Annexe 4 : Synthèse des réunions du groupe technique de l'Agence nouvelle des solidarités actives

**Note à destination de Madame Desmarescaux, Sénateur en Mission sur les droits connexes locaux liés au RSA
Avril 2009**

Cadre et présentation du groupe de travail

Ce groupe de travail a été créé dans le cadre de la mission confiée par Martin Hirsch, HCSA, et le Premier Ministre à Madame Sylvie Desmarescaux, Sénatrice du Nord, portant sur les droits connexes locaux liés au RSA.

En effet, parallèlement au groupe qu'elle a constitué au niveau national, Madame la Sénatrice a souhaité pouvoir bénéficier des réflexions, expériences et bonnes pratiques d'acteurs de terrain sur le sujet des aides locales facultatives, et particulièrement sur les modalités d'échange d'information et de coordination entre les acteurs autour de ces aides.

C'est dans cet objectif qu'un groupe technique a été constitué, coordonné et animé par Emilie Grouès de l'ANSA entre février et avril 2009.

Ce groupe était composé de :

- 4 Conseils généraux : Charente, Loire-Atlantique, Mayenne et Seine-Saint-Denis
- 3 CCAS : Beauvais, Elbeuf, Grenoble
- 2 CAF : Elbeuf et Vienne
- 1 MSA : Ile-de-France
- 1 Pôle Emploi : Seine Maritime
- 2 associations : Secours Catholique, Sos Familles Emmaüs
- Mission parlementaire : Mesdames Hesse et Fournier
- ANSA

Le groupe s'est réuni, dans les locaux du Sénat, en deux temps :

- Une première réunion le 16 mars, ayant pour thème l'information sur les aides locales
- Une seconde réunion le 30 mars, portant sur la coordination des acteurs autour des aides sociales locales

Parallèlement, le Conseil général de la Mayenne et l'ANSA ont animé le 20 mars à Laval une réunion d'un groupe de bénéficiaires du RMI et/ou RSA expérimental sur la question de la révision des aides sociales locales.

La présente note a pour objet de rendre compte des échanges de ces deux groupes, et particulièrement des bonnes pratiques *encadrées en rouge* ainsi que des préconisations *encadrées sur fonds gris* en terme d'information et de coordination des acteurs autour des aides locales facultatives.

Principaux constats sur les aides locales facultatives

Le groupe a basé son travail sur les constats tirés de plusieurs rapports et publications, parmi lesquels celui rédigé par l'ANSA en 2008, « *Aides sociales locales sur le territoire d'Elbeuf, Seine Maritime : recensement, analyse et impact au regard du déploiement du revenu de solidarité active* ».

Les principaux constats retenus sur les aides locales facultatives sont les suivants :

- Un poids important de ces aides dans le revenu total des bénéficiaires de minima sociaux
- Une pluralité d'acteurs (CG, CCAS, organismes sociaux, associations, ...) et une difficulté de recenser de façon exhaustive les aides locales
- Une multitude et une diversité des formes d'aides (de champs, de types, de critères d'attribution différents, ...)
- Une dispersion des moyens humains et financiers
- Une cohérence parfois limitée de l'intervention
- Une faiblesse de la vision partagée des publics et de leurs besoins
- Une connaissance souvent partielle des aides des autres acteurs
- Des relations entre les acteurs plus personnalisées qu'institutionnelles
- Une communication limitée sur les aides
- Un « parcours du combattant » pour les bénéficiaires
- Une coordination relativement exceptionnelle avec les commissions de surendettement
- Une orientation limitée vers des dispositifs de micro-crédit

Sur la base de ces constats, les membres du groupe de travail ont concentré leurs échanges sur les modalités d'amélioration de l'information sur les aides et de la coordination entre les acteurs, basés sur des pratiques qui ont fait leur preuve sur des territoires.

L'information sur les aides sociales locales

Deux préambules doivent être posés quant à l'information ou la communication sur les aides locales facultatives :

- Distinguer la communication envers les professionnels de celle à destination des bénéficiaires.
- Faire une distinction entre :
 - les aides légales
 - les aides extra légales accordées par des organismes publics
 - les aides extra légales des structures privées ou associatives
- Communication envers les bénéficiaires :

Le groupe est unanime pour dire que la communication envers les bénéficiaires sur les droits et aides légales est un minimum.

Quant aux aides extra légales, plusieurs participants soulèvent la nécessité de distinguer les aides extra-légales publiques de celles des associations, ainsi que les aides individuelles versées directement au bénéficiaire, des aides collectives versées à un prestataire.

Tous s'accordent sur l'importance de la communication sur les aides extra légales envers les bénéficiaires, sans craindre l'éventualité d'un appel d'air qui, s'il s'avérait, n'augmenterait pas pour autant les moyens d'attribution d'aides.

Des alertes sont cependant soulevées quant à la communication sur les aides discrétionnaires, celles liées à un projet ou dont la décision dépend des élus :

- L'aspect évolutif des aides rend la diffusion d'information difficile
- Risque pour les structures d'être tentées de rigidifier les critères d'attribution des aides, d'établir des barèmes moins souples, pour faciliter la communication

Quant aux bénéficiaires rencontrés à Laval ils confirment leurs difficultés à retrouver la bonne information parmi l'ensemble des dispositifs et des acteurs. Ils déclarent également avoir une meilleure connaissance des aides financières que de celles tarifaires.

Quelques réactions entendues :

« Il y a beaucoup de choses, on ne sait pas où s'adresser »

« Il faudrait que ce soit listé, regroupé dans un document »

A qui s'adresser? : *« Il faut un référent unique, fiable, qui nous connaisse », « Si on voit plusieurs personnes, il faut qu'elles nous disent toutes la même chose »*

Les personnes rencontrées dans le cadre de ce groupe confirment aussi leur souhait d'avoir plus d'informations sur les aides et notamment sur les critères d'octroi ou les motifs de refus :

« C'est important de voir le barème, d'avoir connaissance des critères d'attribution pour ne pas avoir l'impression de se faire avoir ».

- ➔ L'information étant essentielle pour être aidé, celle-ci doit être bien faite. Un **support papier, tel qu'une plaquette ou newsletter** semble le plus adapté. La plaquette pourrait être ciblée sur une thématique spécifique et présenter les informations de façon détaillée afin d'éviter au bénéficiaire d'avoir à contacter son référent pour obtenir l'ensemble des informations (*cf. retour des bénéficiaires*).
- ➔ L'accessibilité doit aussi être bien étudiée afin de s'assurer de la disponibilité de l'information sur l'ensemble du territoire.
- ➔ Une proposition de moyen de communication sur les aides à destination des bénéficiaires, tirée d'une expérience au Canada de « Pôle d'Information » : **monter un stand avec une petite équipe et des plaquettes d'information dans un centre commercial** : pas de stigmatisation des personnes ou des lieux (*cf. à l'inverse du centre social*), accessibilité de l'information, le centre commercial est bien souvent un lieu de sortie pour les personnes à faibles revenus. Expérience menée également par l'association AIDES sur le Sida, ainsi que sur le thème du mal endetté. L'objectif reste l'information et non l'accompagnement individuel.

○ Communication envers les professionnels :

La nécessité d'augmenter la connaissance mutuelle des acteurs apparaît comme indispensable. Une meilleure connaissance et une simplification de la gestion des aides et des démarches entre partenaires sont aussi garantes d'une simplification des démarches pour les bénéficiaires eux-mêmes.

Une volonté unanime des acteurs ressort quant à la nécessité de gagner en lisibilité pour mieux se coordonner, développer une complémentarité et éviter la superposition de dispositifs, voire mutualiser les aides et faire des économies sur l'argent public, enfin être capable d'orienter au mieux les bénéficiaires et de gagner ainsi du temps sur des situations d'urgence.

- ➔ Une sorte de « **Google des aides locales** » serait utile afin d'orienter la personne vers la structure adéquate et de clarifier les compétences de chacun : l'utilisation de l'outil informatique est indispensable. Celui-ci doit permettre de faire une recherche large puis d'affiner par la suite, et être actualisable facilement par chaque partenaire.
- ➔ Face au nombre de dispositifs et d'acteurs en présence, un guide des aides pourrait ne concerner dans un premier temps qu'un **territoire restreint**. Les acteurs devraient s'accorder sur **une ou plusieurs thématiques** spécifiques et en lister les aides disponibles sur leur territoire.
- ➔ Données à intégrer dans l'outil à destination des professionnels :
 - les acteurs présents sur le territoire
 - les domaines d'intervention de chacun
 - les critères d'attribution
 - la forme de l'aide
 - les fourchettes de montants attribuables
 - les procédures (nécessité d'un diagnostic social par un professionnel ou non, délais de décision et d'attribution, pièces justificatives demandées, etc.)
 - la personne contact
- ➔ A défaut d'un catalogue exhaustif des aides, un recensement des différents acteurs et de leurs champs de compétences apparaît comme une étape a minima.

Plateforme extranet IRISE

Pôle Emploi – Conseil général de Seine Maritime :

Plateforme extranet montée à l'initiative du CG76, sur son site et développée en interne par un informaticien.

- Information sur les aides à l'insertion proposée par le CG et Pôle Emploi, thématique des freins à l'emploi : mobilité, garde d'enfants, formation, etc.
- Information à destination des professionnels du CG, de Pôle Emploi, des CCAS ainsi que des associations d'insertion
- Accessibilité aux professionnels sur habilitation (code et mot de passe) : adhésion gratuite et nominative
- Possibilité d'imprimer en ligne le formulaire de demande d'aide du CG pour envoi en format papier avec les pièces justificatives
- Mise à jour : à charge de chaque institution. Un « flash alerte » est alors créé sur la page d'accueil du site pour informer les différents utilisateurs de la mise à jour.

En **Mayenne**, un groupe de travail mis en place en 2006 regroupant la CAF, le CG et le CCAS de Laval a permis d'identifier les aides de chacun (mais non matérialisées dans un outil). Ce groupe a aussi abouti à la signature d'une convention de partenariat entre le CG et le CCAS et le raccourcissement des circuits de paiement entre les deux structures pour le RMI.

La **CAF de la Vienne** a créé et anime plusieurs sites internet d'information sur les dispositifs :

- Caf86.fr. Recensement des aides collectives → prestation des services à des partenaires (travailleurs sociaux CG et CCAS en premier lieu)
- CAFPRO : possibilité pour les professionnels partenaires de consulter le dossier d'un allocataire en temps réel (ressources, quotient familial (date et montant), enfants ou autres personnes à charge) pour l'application de barèmes notamment (par exemple tarification cantines, centre de loisirs, etc.). L'habilitation est nominative mais ne nécessite pas une demande systématique à la CNIL.

L'accès au service CAFPRO se fait à partir de la page d'accueil du site Internet www.caf.fr, espace

« Professionnels », rubrique « CAFPRO ; avec un code personnel et un mot de passe.

- Mon enfant.fr : Site destiné à afficher en temps réel le nombre de places de garde d'enfants disponibles. La CAF, bien que n'étant pas seule compétente sur ce sujet, a été désignée comme porteur du site, en lien avec l'ensemble des acteurs qui peuvent l'actualiser via une transmission à la CAF. Cela nécessite une bonne coordination entre acteurs, ainsi qu'une production en temps réel des informations par les différents partenaires. Ce site est très exigeant dans la mise à jour et sa construction, mais il représente un vrai plus pour le bénéficiaire et diminue très fortement les demandes d'information ponctuelles.

- Site sur le RSA : même objectif : un partage d'informations sur l'expérimentation du RSA avec le conseil général de la Vienne Le site a été créé en collaboration avec les CAF de la région Poitou-Charentes et Limousin.

L'identification de la personne par son numéro SIRET pourrait également être envisagée.

Quant à la **transmission par la CAF des informations contenues dans le dossier de l'allocataire**, les bénéficiaires rencontrés par l'ANSA insistent sur la nécessité de simplifier les pièces justificatives demandées, ils apprécient ainsi l'idée que des informations les concernant puissent être transmises entre structures afin de leur éviter d'avoir à produire leurs justificatifs plusieurs fois.

« Les structures qui donnent des aides pourraient consulter directement sur internet la situation de la personne ».

Cependant, **cet échange d'informations doit se limiter selon eux au quotient familial (QF)**, pour lequel ils préconisent la généralisation, en tant que barème de référence, du QF de la CAF.

« Le papier de la CAF qui présente le quotient familial, c'est facile à obtenir, on peut l'imprimer sur une borne 24 h/24 ».

« Même si ça peut être plus pratique et éviter les justificatifs, c'est une atteinte à ma liberté si toute structure peut obtenir des informations sur moi via le site de la CAF ; ok pour le QF mais rien d'autre ».

En outre, les bénéficiaires rencontrés proposent **l'utilisation d'une carte comme justificatif du QF** calculé par la CAF (cette proposition a également été faite par des bénéficiaires de Seine Maritime). Le QF pourrait être représenté par un code couleur discret sur la carte.

« Une carte c'est plus pratique qu'un papier, on la garde dans son portefeuille »

« On a des cartes pour tout maintenant », « Il faudrait qu'elle soit discrète »

Après avoir présenté quelques initiatives innovantes, opérationnelles et débattu des modalités d'information sur les aides entre les acteurs locaux, les membres du groupe ont abordé, comme une seconde étape également indispensable, la question de la coordination.

La coordination des acteurs autour des aides locales facultatives

➤ Pour entamer une démarche de coordination des acteurs territoriaux autour des aides facultatives, les membres de ce groupe de travail préconisent deux portes d'entrées, qui sont les suivantes :

- **une entrée par les offres** de chaque organisation
- **une entrée par les manques** identifiés : un croisement des données des différents acteurs (des publics, de leurs besoins, analysés ensuite au vu des aides disponibles), permettrait :

1. d'adapter l'offre en fonction des manques constatés
2. d'identifier des champs de cofinancements

➤ Cette analyse, en vue d'une coordination, peut être facilitée par la mise en place d'un tableau de bord partagé :

- indicateurs de suivi des demandes d'aides : nature de la demande, spécificités des publics demandeurs, fréquence etc.
- indicateurs précis et territorialisés

Tableau de bord partagé :

→ Facilite la création d'une culture ou d'un bagage commun entre acteurs sur les sujets étudiés

→ Permet de suivre l'évolution de la situation de publics particuliers ou d'éléments conjoncturels locaux

→ Vient en complément des informations apportées par les ABS (analyse des besoins sociaux) des CCAS ou des observatoires de la pauvreté (qui se placent sur du plus long terme et avec des indicateurs plus généraux et moins localisés)

→ Peut être mis en place sur une ou plusieurs thématiques particulièrement pertinentes dans le contexte actuel, ou sur un temps donné (ex : sur les 6 ou 12 mois à venir pour suivre l'évolution des impacts de la crise)

→ Peut également faciliter les échanges dans le cadre du Pacte Territorial d'Insertion

➤ Les débats sur l'information dans un premier temps ont été l'occasion de soulever les difficultés d'orientation de la personne vers la bonne structure, ainsi que le « parcours du combattant » pour un demandeur d'aide souvent obligé de frapper à plusieurs portes afin d'obtenir une réponse positive, contraint ainsi de présenter chaque fois sa situation et ses documents la justifiant.

En outre, il existe une grande variété dans les pratiques des institutions, entre la volonté des élus de maîtriser la forme des demandes et celle du terrain d'assurer une continuité dans le suivi des bénéficiaires d'aides : certaines structures se contentent de simples notes d'instructeur, tandis que d'autres exigent d'avoir un aperçu global de la situation de la personne afin d'interroger la cohérence du projet et par conséquent de la demande.

➤ Une première réponse à ces difficultés peut résider dans l'élaboration d'un formulaire de demande d'aide, construit et reconnu par l'ensemble des acteurs du territoire. Plusieurs départements ou villes ont mis en place ce type de formulaire qui semble particulièrement opérationnel et apprécié par les professionnels. C'est le cas notamment de la ville de Grenoble dont le formulaire est présenté ci-dessous.

Formulaire unique de demande d'aide – Ville de Grenoble

Un formulaire de demande d'aide, commun au CCAS, aux 2 CAF, à la CPAM, au Conseil général de l'Isère ainsi qu'aux associations, a été instauré en 2002 afin de permettre une amélioration du circuit de demande d'aide. Un intercalaire, glissé au sein du formulaire, donne également des informations générales sur les aides de chacun, leurs objectifs ou publics cibles ainsi que les pièces justificatives nécessaires.

Le formulaire a pour objectif d'être :

- un support de traitement des informations de demandes d'aide
- un élément de rationalisation dans la gestion de l'information
- une simplification de la démarche pour les demandeurs

Aujourd'hui, le formulaire est informatisé par le Conseil général de l'Isère, qui enregistre les données nécessaires à ses statistiques. Cependant, cette saisie informatique des éléments a entraîné, au regret du CCAS, une perte d'informations, notamment celles incluses dans le rapport social ou l'analyse de situation rédigé par l'instructeur.

Formulaire unique de demande d'aide :

- ➔ Outil particulièrement opérationnel et utile
- ➔ Il facilite les démarches et raccourcit les délais d'instruction de l'aide (car les informations nécessaires requises par chaque structure sont précisées)
- ➔ Il permet de partager une situation et d'être, le cas échéant, plusieurs à intervenir auprès d'une personne ou d'un ménage
- ➔ Le formulaire commun constitue un outil a minima pour la coordination des acteurs

➤ L'utilisation d'un formulaire de demande d'aide commun à tous les acteurs implique de clarifier ensemble les modalités de répartition, ou la **chaîne de prise en charge** entre les différentes institutions.

Les membres du groupe de travail, après avoir rappelé que les droits ou aides légales doivent être activés en priorité, par conséquent les aides volontaristes ou extra-légales intervenant en bout de chaîne, ont tenu à préciser que la sollicitation prioritaire d'une aide locale plutôt qu'une autre est fonction de :

- la porte d'entrée de la demande
- la situation du demandeur (ex : familles auprès du CG)
- l'organisation locale de chaque institution

➤ Quant à la création d'une commission commune d'attribution des aides, le groupe de travail y reconnaît un intérêt, notamment dans la connaissance partagée et approfondie du territoire qu'elle apporte (des publics et des autres acteurs).

Néanmoins, une telle commission, pour garantir des délais courts d'attribution (et répondre ainsi à l'un des reproches faits aux CASU – Commissions d'aides sociales d'urgence) nécessite délégation aux techniciens de la décision d'attribution. Cette délégation pourrait se faire cependant au détriment de la souplesse des critères en imposant des barèmes plus

rigides et donc plus facile d'application, alors même que les aides sans barème et donc plus souples garantissent une réponse rapide à l'évolution des demandes.

Enfin, le reproche d'une lisibilité moins grande des aides accordées par chaque institution, qui pourrait être fait dans le cadre d'une commission commune, n'apparaît pas comme un frein réel aux yeux des membres du groupe.

Commission commune :

- Connaissance partagée et approfondie du territoire : des publics et des autres acteurs
- Mise en place de critères plus souples
- Nécessité que l'initiative vienne du terrain

Délégation d'attribution des aides et de révision des dispositifs en Loire Atlantique :

La délégation de décision d'attribution des aides est donnée aux territoires (9 zones d'action sociale). Ne passent en commission que les dossiers qui posent un problème particulier.

Le CG44 travaille également au développement de l'information et la communication entre les acteurs du territoire : CG, CCAS, CAF, partenaires bancaires, etc.

En outre, il s'est engagé depuis 2007 dans une démarche de révision de ses aides dans le but :

- *d'évaluer l'efficacité et la cohérence de ses dispositifs,*
- *de proposer des scénarii d'évolution visant à aider les ménages de façon plus pertinente,*
- *de créer une cohérence et une complémentarité entre les dispositifs d'aide du département du fait de l'évolution du contexte lié à la mise en place de nouveaux dispositifs dont le RSA*

Le nouveau dispositif, qui doit encore faire l'objet d'une validation par les élus, propose d'évoluer d'une attribution d'aides sur barème vers une attribution centrée sur l'offre d'accompagnement social.

Il est basé sur les principes suivants :

- *faire de ce dispositif l'un des outils de l'accompagnement social*
- *proposer un dispositif plus large et plus adapté (aux travailleurs pauvres et personnes âgées notamment)*
- *clarifier les champs d'intervention du CG (compétences obligatoires/aides volontaristes)*
- *intervenir en complémentarité des aides existantes (nationales, départementales et/ou locales).*

Le CG44 vise également une plus grande simplification et clarification des dispositifs en faveur des habitants. Il travaille pour cela avec un groupe de bénéficiaires, qui contribue notamment aux outils de communication et d'information (ex : courriers envoyés, plaquette, etc.).

➤ Un autre outil de coordination et de mutualisation des moyens principalement financiers présenté par le groupe est celui du cofinancement d'une aide individuelle par plusieurs acteurs d'un territoire. L'exemple de la CAF d'Elbeuf est dans ce sens particulièrement intéressant.

Cofinancements d'aides individuelles financières – CAF d'Elbeuf, Seine Maritime

La CAF d'Elbeuf a été à l'initiative d'une démarche de cofinancements d'aides individuelles financières lancée en 2004 avec des CCAS de l'agglomération, laquelle regroupe 10 communes. Le Conseil général, intervenant sur des champs différents, ne fait pas partie du dispositif.

Cette démarche a pour objectifs de :

- permettre une analyse globale de la situation de la famille afin de garantir une sortie plus durable de la situation de précarité*
- éviter les demandes redondantes*
- faciliter les prises de décision des différentes structures*
- proposer des cofinancements CCAS / CAF*

Les champs d'intervention sont basés sur le règlement intérieur de la CAF : il s'agit de l'assurance habitation, l'assurance voiture, la mutuelle ainsi que la cantine. Le bénéficiaire de l'aide doit être allocataire de la CAF.

- Processus :

- 1. Constitution du dossier par une assistante sociale du CG (ou un travailleur d'un CCAS)*
- 2. Envoi du dossier au CCAS qui donne un avis et décide d'un montant d'aide*
- 3. Envoi du dossier à la CAF qui instruit en fonction du quotient familial (QF) et de l'objet de la demande (en respect de son règlement intérieur des aides individuelles financières)*
- 4. Dossier présenté nominativement en commission (une par mois, seuls les CCAS qui présentent des dossiers participent à la commission). Décision ou non par la CAF de prendre en charge le reste à financer suite à la participation du CCAS.*
- 5. Subvention ou prêt : chacun verse sa partie directement au créancier du bénéficiaire (Par ex 60€ CCAS et 40€ CAF – chaque organisme envoie son propre courrier au créancier : celui de la CAF précise le cofinancement).*

2008 : 160 dossiers présentés en commission d'aides individuelles, dont 18 pour un cofinancement (un refus seulement).

Cofinancements :

- Permet d'éviter des refus ou des prises en charge partielles
- Facilite une optimisation des moyens financiers
- Permet de rationaliser les budgets afin de faire bénéficier davantage de personnes
- Permet d'augmenter le nombre de ménages aidés

➤ L'outil ultime de coordination des dispositifs d'aide, à travers une mutualisation des moyens humains et financiers réside dans la mise en place d'un fonds unique.

Fonds unique :

- Analyse commune de la situation du demandeur pour une réponse globale
- Analyse partagée du territoire
- Optimisation des budgets
- Mutualisation des moyens humains et financiers

Le Conseil général de la **Mayenne** fait part de sa démarche de mutualisation des fonds à travers la mise en place d'un FAJ (Fonds d'Aides aux Jeunes) regroupant le CG, la CAF et le CCAS de Laval. Une commission commune d'attribution des aides est organisée tous les mois.

Ce fonds unique ne limite pas pour autant la possibilité pour le partenaire qui le souhaite de financer une aide complémentaire ou spécifique qui n'entre pas dans le champ défini du FAJ : par exemple, une aide à la subsistance peut être décidée par le FAJ, qui sera complétée par une aide au financement de frais connexes à un projet d'insertion du jeune.

Conclusion

L'information et la coordination des acteurs sur la question des aides sociales locales constitue un enjeu particulièrement important dans le contexte de généralisation du revenu de solidarité active. Elles sont en effet garantes :

- d'une plus grande transparence et connaissance des dispositifs par les bénéficiaires,
- d'un élargissement des moyens d'action pour les travailleurs sociaux,
- d'une optimisation, voire une augmentation, des enveloppes financières pour un gain de temps (mutualisation des moyens humains et financiers).

Dans ce sens, le groupe de travail a mis en exergue plusieurs outils d'information et de coordination qui pourraient être développés localement par les acteurs sociaux d'un territoire :

- une plaquette d'information sur les aides à destination des bénéficiaires
- un pôle ou stand d'information dans un centre commercial

- un répertoire informatique ou une plateforme extranet des aides à destination des professionnels
- un tableau de bord d'indicateurs de précarité des publics partagé entre les acteurs
- un formulaire de demande d'aide commun à toutes les organisations du territoire
- une commission commune d'attribution
- des cofinancements
- un fonds unique d'aides facultatives

Cependant, pour qu'une telle coordination soit opérationnelle et adaptée au territoire, les membres du présent groupe de travail souhaitent souligner l'importance de ne pas bâtir de grandes usines à gaz, mais bien **d'avancer en construisant de bons interstices aux initiatives des différents acteurs**, qui passe par des outils simples (cf. ci-dessus) construits localement.

Une telle coordination nécessite également d'être portée par une structure, quel quelle soit, ce qui pose la question du choix et de la légitimité de celle-ci : le préfet, car supra-territorial ? la CAF, pour sa neutralité politique ? le Conseil général, car responsable des politiques d'insertion du territoire ? ... La question reste ouverte.

Un moyen d'y répondre et de la contourner simplement serait d'instituer un **comité de pilotage composé de tous les acteurs du territoire**, qui aurait en charge la mise en place et l'animation de cette coordination. Ce comité de pilotage pourrait également être le **lieu d'une clarification des niveaux et de la chaîne de répartition des aides** (à savoir quelles aides doivent être activées en priorité dans telle ou telle situation), qui faciliterait fortement le travail des instructeurs.

Enfin, des **expérimentations sur des territoires** pourraient permettre de tester et d'évaluer la mise en place simultanée ainsi que la pertinence de plusieurs outils d'information et de coordination autour des aides locales facultatives. Ces collectivités devraient être soutenues dans cette expérimentation afin de garantir que les résultats qui en découleront pourront faire école auprès d'autres territoires.

Annexe 5 : La réforme des droits connexes nationaux¹⁸

La mise en œuvre du revenu de solidarité active et la réforme des droits connexes nationaux

A l'occasion de la présentation du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, le Gouvernement a exprimé son intention de réformer des droits attachés jusqu'alors au statut de bénéficiaire de minima social, en cohérence avec les objectifs de la nouvelle prestation. Ces droits « connexes » sont ceux accordés sous la seule condition d'être bénéficiaire du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'allocation de parent isolé (API) et interviennent dans le champ de la sécurité sociale, de l'aide sociale ou de la fiscalité.

Au rang des objectifs du RSA figure l'idée que la perception de revenus d'activité ne doit plus générer une diminution des droits des personnes à revenus modestes. Soucieux en outre du rétablissement de l'équité, le Gouvernement a donc engagé une politique assurant que l'éligibilité à certains droits sera désormais davantage fonction des revenus des personnes, et non de leur statut, tout en veillant à préserver les droits des personnes dépourvues de ressources ou ne tirant de leur activité que des ressources limitées.

Cette politique se déclinera au plan local dans le cadre des dispositions nouvelles de l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales (rédaction issue de la loi du 1^{er} décembre 2008) et qui invite les collectivités territoriales et les organismes chargés de la gestion d'un service public à veiller à ce que les conditions d'attribution d'aides ou avantages n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, notamment au regard du niveau de leurs ressources.

Au plan national, plusieurs droits connexes ont fait l'objet d'une réforme, notamment dans le cadre de la loi précitée du 1^{er} décembre 2008 et de son premier décret d'application du 15 avril 2009¹⁹ :

- Taxe d'habitation : les allocataires du RMI bénéficiaient d'un dégrèvement total de taxe d'habitation, quel que soit leur niveau de revenu. Ce droit était prolongé un an après leur sortie du RMI. Désormais, les bénéficiaires du RSA bénéficieront, au même titre que les autres contribuables, d'un plafonnement de leur cotisation en fonction de leur revenu fiscal de référence. En pratique, les personnes dépourvues de ressources se verront comme aujourd'hui octroyer une exonération totale. Les autres paieront en proportion de leurs ressources.
- Redevance audio-visuelle : le dégrèvement total de taxe d'habitation s'accompagnait d'un dégrèvement de redevance audio visuelle pour les

¹⁸ DGAS, avril 2009

¹⁹ Décret n°2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active

bénéficiaires du RMI. A l'instar de la solution retenue pour la taxe d'habitation, seuls les bénéficiaires du RSA dont le revenu fiscal de référence est nul seront désormais exonérés de redevance audiovisuelle.

- La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) : les allocataires du RMI bénéficiaient d'un accès automatique à la CMU-c. Avec le RSA, ce droit est maintenu, mais uniquement pour les bénéficiaires dont les ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire applicable, c'est-à-dire, ceux qui sous l'empire des règles en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 2009 auraient relevé du RMI ou de l'API. Quant autres bénéficiaires du RSA, leur accès à la CMU-c dépendra du niveau de leurs revenus d'activité : en effet, le RSA n'entrera pas parmi les ressources prises en considération pour déterminer le droit à la CMU-c²⁰.
- L'accès aux établissements et services d'accueil de la petite enfance : ces établissements devaient garantir l'accueil d'un nombre déterminé d'enfants à la charge des bénéficiaires du RMI et de l'API, vivant seuls ou avec une personne en activité. Désormais, ces établissements et services devront appliquer cette garantie d'accès aux personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et dont les ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire applicable. En outre, les enfants accueillis au titre de cette garantie continueront à en bénéficier même lorsque leurs parents ne répondront plus aux conditions prévues en raison de l'accès à un emploi.

Enfin, le Gouvernement engagera avant la fin de l'année 2009 les travaux préparatoires à une réforme des droits connexes qui se rattachent à la qualité d'allocataire du RMI en matière d'aides au logement et de réduction sociale téléphonique.

²⁰ Le montant annuel du plafond de ressources à ne pas dépasser pour accéder à la CMU-c était de 7 447 euros au 1^{er} juillet 2008 pour une personne seule, soit environ 620 euros par mois.

Annexe 6 : Liste des personnes auditionnées et des déplacements effectués

Auditions :

- Madame Bernadette DUPONT, Sénateur des Yvelines, Rapporteur au Sénat du projet de loi de généralisation du RSA
- Monsieur Alain VASSELLE, Sénateur de l’Oise
- Monsieur Jean-Louis DEROUSSSEN , Président de la CNAF
- Madame Caroline CAYEUX, Maire de Beauvais, chargée d’une mission sur l’harmonisation des politiques sociales
- Monsieur Nicolas ABOUT, Président de la Commission des affaires sociales
- Monsieur Michel MERCIER, Sénateur du Rhône
- Monsieur Alain Bernard, Secours catholique

Déplacements :

- Caf de Dunkerque
- Caf de Lille
- Conseil général de l’Eure

Annexe 7 : Synthèse des auditions

Audition de Mme Bernadette DUPONT, Sénateur des Yvelines

Madame Bernadette DUPONT, Sénateur des Yvelines a été Rapporteur dans le cadre du projet de loi de généralisation du Revenu de Solidarité Active.

Madame Bernadette DUPONT, en préalable de l'entretien, a exprimé sa perplexité sur la terminologie « droits connexes » employée pour qualifier les aides facultatives distribuées dans le cadre de politiques d'action sociale, le terme des « droits » s'accommodant mal avec l'adjectif « facultatif ».

Madame Sylvie DESMARESCAUX a souhaité connaître l'avis de Madame DUPONT sur la compétence proposée aux CCAS d'instruire les dossiers du RSA, au regard de leur grande diversité ?

Pour Madame DUPONT, les CCAS disposent de la possibilité d'instruire les dossiers du RSA, pour autant, ils ne disposent pas tous de moyens informatiques et humains suffisants pour gérer cette nouvelle compétence.

Madame Sylvie DESMARESCAUX a demandé à Madame DUPONT si un meilleur échange des informations entre les acteurs de la politique d'action sociale est envisageable et répondra aux attentes des usagers.

S'agissant de la communication des données par les CAF et l'obligation du partage d'information inscrite dans la loi, cela est nécessaire, mais doit faire l'objet d'une volonté commune de tous les acteurs, d'une mise en cohérence des modes de fonctionnement et cela prendra nécessairement du temps. Une difficulté pourra naître entre autre de la taille du CCAS et de sa capacité à répondre aux besoins. L'idée de créer des guichets uniques, comme dans l'Eure, est intéressante, mais n'est réalisable que sur une zone géographique concentrée ; en milieu rural, des relais seront nécessaires.

Madame Sylvie DESMARESCAUX lui a fait part des outils envisagés par le groupe de travail pour articuler principe d'équité et principe de libre administration des collectivités locales.

Pour Madame DUPONT, le partage des données et la mise en place d'outils comme une grille indicative de barèmes pour l'attribution des aides facultatives seront importants pour la réussite du RSA. La grille de barèmes devrait effectivement s'appuyer sur un système mixte ressources/ situation familiale pour être au plus près des réalités sociales. Pour l'attribution des aides en fonction des ressources, il peut être envisagé de demander des justificatifs. Cependant, concernant une déclaration sur l'honneur des aides déjà perçues, Madame DUPONT émet des doutes sur ses effets réels.

La coordination des acteurs et le partage des informations permettront à terme d'aboutir, comme le souhaite le Haut Commissaire, à une gestion mensualisée des ressources, évitant ainsi le travail au noir.

La combinaison la plus équitable pour calculer les ressources est la prise en compte des revenus entrant dans un foyer eu égard à la composition de ce dernier, en déterminant le revenu minimum pour vivre.

Audition de M. Alain VASSELLE,
Sénateur de l'Oise

Monsieur Alain VASSELLE, Sénateur, est intervenu à plusieurs reprises sur les droits connexes locaux. Il avait été Rapporteur pour avis de la Commission de Affaires sociales du Sénat dans le cadre de l'article 8 du projet de loi TEPA (juillet 2007) concernant l'extension d'expérimentation du RSA dans les départements volontaires. Soucieux de garantir le principe d'équité entre les bénéficiaires de minima sociaux et les travailleurs pauvres et lutter contre les effets d'aubaine des aides connexes, il a alors plaidé pour que *le RSA puisse tenir compte des prestations et aides locales ou extralégales à caractère individuel recensées par chaque département et, dans la mesure du possible, de l'ensemble des droits et aides qui sont accordés aux bénéficiaires du rsa.*

Le 22 octobre dernier, lors de la discussion générale du projet de loi sur la généralisation du RSA, il est de nouveau intervenu lors de la séance publique pour alerter sur les effets pervers qui pourraient résulter des éléments retenus pour le calcul du RSA.

Madame Sylvie DESMARESCAUX, a souhaité connaître l'avis de Monsieur VASSELLE concernant le principe de libre administration des collectivités locales.

Le principe de libre administration des collectivités locales (article 72 de la Constitution), selon Monsieur VASSELLE, est le principal obstacle. Les Collectivités ont toute compétence en matière de politique d'action sociale et à ce titre aucune règle normative ne peut les contraindre

Madame Sylvie DESMARESCAUX, lui a demandé quel critère lui semble le plus pertinent pour l'attribution des aides facultatives des collectivités locales et soi l'idée d'une boîte à outils à destination des collectivités locales (grille indicative, charte de bonnes pratiques...)

Monsieur VASSELLE a répondu qu'il lui semble essentiel d'abandonner l'idée de référence au statut ; donc pour une maîtrise de l'attribution des droits connexes en fonction des ressources, L'idée d'une grille combinant plafond de ressource et situation familiale lui paraît être une solution adéquate. On pourrait tirer profit de l'expérimentation réalisée dans l'Eure qui est assez significative pour voir si il ya des effets pervers.

Madame Sylvie DESMARESCAUX a souhaité connaître son avis sur la coordination des acteurs de l'action sociale et l'obligation de partage des informations.

Le principe de libre administration des collectivités locales est à concilier avec le principe d'équité qui doit régir les politiques sociales. Monsieur VASSELLE s'est dit tout à fait favorable à l'obligation de communiquer les ressources y compris celles issues des droits connexes directs ou indirects, bien que cela lui semble effectivement plus compliqué à quantifier lorsqu'il s'agit d'aides en matière de culture ou d'accès gratuit à des services ou des équipements. La collecte des informations en matière de ressources sera déterminante pour la réussite du dispositif RSA (incitation à la reprise d'une activité professionnelle). Une moralisation de l'attribution des droits connexes, par le biais, par exemple, d'une déclaration sur l'honneur des aides déjà perçues par l'utilisateur, lui paraît peu efficace ; c'est une sorte de pression morale qui ne sera suivie que de peu d'effets.

Par ailleurs, pour Monsieur VASSELLE, il serait intéressant de réfléchir à une prise en compte des aides déjà distribuées dans le calcul du RSA à verser. En raison du

cofinancement de l'Etat, il prône une obligation pour le Conseil général de prendre en considération pour l'attribution du RSA l'ensemble des droits déjà versés.

Du point de vue de la méthodologie, il estime nécessaire de recenser l'ensemble des droits connexes qui existent (mairies, conseils généraux, conseils régionaux, intercommunalité, fonds d'action sociale des CAF) pour optimiser la collecte d'informations. Pour aboutir à une équité de traitement entre ceux qui ont un revenu professionnel et ceux qui ont des revenus issus de la solidarité nationale, il faut aller de facto vers une attribution des aides facultatives sous condition de ressources, en sachant que seule la prise en compte exhaustive de tous les droits permettra d'éviter le cumul et les écueils des trappes à inactivités.

Audition de M. Nicolas ABOUT,
Président de la commission des affaires
sociales du Sénat

Dès que cela est possible, il faut inciter les collectivités publiques à accorder les aides et avantages sociaux en fonction des revenus et de la composition familiale et non plus en fonction du statut.

Or, dans le système actuel, les droits connexes peuvent avoir pour effet paradoxal de créer de nouvelles inégalités. Il en résulte un fort sentiment d'injustice pour les personnes (et notamment les personnes âgées) dont le niveau de vie justifierait qu'elles en soient attributaires mais qui ne peuvent y prétendre parce qu'elles ne sont pas allocataires de minima sociaux.

L'objectif de la mission parlementaire est de répondre aussi à ce sentiment d'injustice et de faire des propositions pour garantir plus d'équité entre **tous** les citoyens. Il convient donc d'envisager une autre façon de définir les destinataires potentiels des aides distribuées par les collectivités territoriales.

Dans cette optique, le président About défend l'idée selon laquelle les services fiscaux constituent le seul lieu possible de centralisation des informations qui permette de prendre en compte, pour chaque foyer, la totalité de ce qu'il perçoit, au-delà des revenus du travail. Pour autant, il ne s'agit pas de soumettre à l'impôt l'intégralité des aides mais il serait bon d'avoir une connaissance, aussi précise que possible, de l'ensemble des ressources d'un ménage, quelle que soit leur provenance. En effet, certaines correspondent à des allocations régulières et durables, tandis que d'autres consistent en des aides ponctuelles et matérielles qui n'appellent pas le même traitement.

L'application de ce principe de justice fiscale suppose que les organismes sociaux et collectivités territoriales transmettent aux services fiscaux la déclaration du montant des aides versées.

Pour définir les bases d'éligibilité aux aides, on pourrait donc imaginer un avis d'imposition avec deux entrées : les revenus à déclarer et les aides perçues, qui figureraient ainsi sur l'avis d'imposition mais sans être fiscalisées. Le rapprochement de ces données permettrait de mettre en relation trois facteurs : les ressources globales, la composition familiale et le quotient découlant du rapprochement de ces deux éléments. Un nouveau barème d'attribution des aides sociales facultatives serait ainsi constitué sans rendre nécessaire la référence au statut d'allocataire de minima sociaux actuel.

Si, dans un second temps, on devait envisager de fiscaliser l'ensemble des ressources des ménages, ce qui constituerait une révolution pour le système d'imposition, il conviendrait bien sûr de réajuster les tranches du barème fiscal en fonction de critères objectifs afin que les ménages aux ressources trop modestes demeurent non imposables.

Il va de soi qu'une réforme de cette ampleur ne peut être entreprise sans modifications législatives.

Entretien avec M. Michel MERCIER,
Sénateur Président du Conseil Général du
Rhône

Dans le département du Rhône, le nombre de futurs bénéficiaires du Rsa est estimé à 90 000 personnes dans le Rhône (Rsa socle/ Rsa chapeau. Il n'existe quasiment pas de droits connexes en dehors du plan départemental d'insertion, à part quelques aides ponctuelles dans le domaine culturel. Devrait par contre être mis en place l'année prochaine, un tarif unique de cantines des collèges en fonction des ressources des parents calculées avec le quotient familial délivré par la CAF. Le Président Mercier, tout en privilégiant l'attribution des aides sous condition de ressources, évoque, néanmoins, quelques nuances à trouver pour que ces aides ne se transforment pas en un droit systématique et inaliénable.

L'article 13 de la loi de généralisation du Rsa (amendement de M. MERCIER adopté au Sénat) représente pour lui, une forme de sensibilisation des collectivités au principe d'équité au regard, notamment, au nombre de bénéficiaires du Rsa qui sera 3 à 4 fois plus important que celui de rmistes. Les collectivités et organismes distributeurs d'aides doivent avoir conscience des tenants et aboutissants de la réforme du Rsa et de ce que cela peut impliquer pour eux.

A son sens, la meilleure optimisation du système, entre principe d'égalité et aides à ceux qui en ont vraiment besoin, résiderait dans une meilleure connaissance des ressources. Pour aider au mieux tout le monde de la même façon, il faudrait une connaissance complète des ressources, dont les prestations de la CAF et les autres aides en provenance des autres organismes en fonction de leur caractère régulier. Le Conseil général en tant qu'instructeur et payeur du Rsa, serait, selon lui, le plus légitime à recevoir de la part des autres partenaires les données. De même, l'idée d'un dossier unique semble pertinente au Président Mercier pour garantir l'efficacité du système. Il souhaite, en effet, que les échanges entre tous les organismes et collectivités locales soient systématiques et permanents. La signature d'une charte de bonnes pratiques, peut constituer un bon moyen incitatif pour favoriser l'engagement de tous.

Entretien avec M. Alain BERNARD,
responsable Département Emploi –
Economie Solidaire (Secours Catholique)

Monsieur Alain BERNARD a fait part des difficultés actuelles dans certains réseaux locaux du Secours Catholique, à visualiser la généralisation du Rsa et à bien appréhender tous les enjeux de la réforme.

Pour être vigilant à l'équité territoriale, le Secours catholique inclut sa réflexion sur les droits connexes locaux dans une approche globale. A cette fin, il paraîtrait utile qu'il puisse exister un document répertoriant les aides versées sur un territoire.

Cela permettrait à un échelon départemental, par exemple, d'avoir une connaissance relativement exhaustive des aides de droits qui existent et d'orienter au mieux l'action du Secours catholique.

Ce panorama des aides représenterait un important capital d'information pour les réseaux de bénévoles. Si en général, l'aide du Secours Catholique intervient après et en complément des aides distribuées par les organismes et collectivités locales, dans la pratique, cela n'est pas systématique, en raison notamment du manque de visibilité lié à la multiplicité des dispositifs. L'action des bénévoles peut aussi s'inscrire dans l'urgence pour pallier à certaines situations.

Dans la plupart des cas, le Secours Catholique travaille en lien avec le travailleur social qui oriente les personnes en difficultés vers les associations en fonction de leurs besoins. Pour attribuer des aides, le réseau local agit en fonction du contexte et pas seulement en fonction d'indicateurs de ressources ou de statut. Ils cherchent de plus en plus à orienter leurs actions vers le développement de micro-crédit.

A part disposer d'une liste des dispositifs d'aides qui existent localement, le Secours Catholique n'a pas de démarche de recherche de davantage d'informations que celles reçues par le travailleur social. L'association émet également quelques réserves sur une mutualisation des données commune aux différents partenaires de l'action sociale.

Rencontre de Madame PERIGAULT,
Directeur et de Madame LOYWICK,
Responsable Prestations à la CAF de
Dunkerque

Les aides facultatives versées par les CAF relèvent de leur règlement intérieur d'action sociale, décidé par le conseil d'administration de la CAF. Celui-ci tient compte des orientations nationales figurant dans la Convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion et du contexte local.

Les aides financières sont liquidées par toutes les CAF dans deux applicatifs :

- Sias (système d'information de l'action sociale) AFI (aides financières individuelles) : gestion des aides liées à l'accompagnement social, au logement, au BAFA...
- SIAS ATL (aides aux temps libres) : gestion des aides aux loisirs de proximité et des aides aux vacances.

Ces systèmes permettent d'avoir un suivi des familles allocataires aidées ainsi que le montant des aides versées.

Les aides facultatives versées par les autres acteurs locaux ne sont par contre pas prises en compte. Il faudrait créer un dispositif de connaissance centralisée des aides accordées aux usagers. C'était l'un des objectifs de la Commission de l'action sociale d'urgence (CASU), instaurée et rendue obligatoire dans chaque département par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998. Composée de représentants des services de l'Etat, du Département, des communes et des organismes de protection sociale, cette commission devait assurer la coordination des dispositifs allouant des aides financières et vérifier que les personnes aient obtenu leurs droits avant d'examiner leurs demandes. Comme le champ de l'insertion et de la lutte contre les exclusions se caractérise par une multiplicité de dispositifs et d'acteurs, de nombreuses difficultés ont surgi pour faire vivre ces commissions.

Un dispositif de connaissance partagée sous la forme d'un fichier enrichi et consultable par les différents partenaires pourrait être une solution moins chronophage envisageable pour l'avenir. Dans cet esprit, il existe déjà une base de consultation des données CAF (CAFPRO) à laquelle les partenaires locaux ont accès à en fonction de leur profil. CAFPRO est un outil mis à disposition par convention auprès des partenaires tels que les CCAS, les services du département, les bailleurs... Cela permet à des personnes désignées au sein de leur structure d'accéder à des données CAF nécessaires pour l'accès aux droits des usagers. Un nouvel outil sera mis en place dans le cadre de la montée en charge du Rsa ; @rsa permettra de renseigner des informations liées à l'environnement social du futur bénéficiaire, mais sans données relatives aux aides facultatives.

Déplacement à Evreux (Eure), visite de la plateforme et rencontre des acteurs locaux de la politique d'action sociale

L'Eure est divisée en 4 unions territoriales d'action sociale (UTAS). Sur l'UTAS d'Evreux, il y a 2 sites. Deux plateformes uniques d'accueil RMI sont en effet présentes, l'une à Evreux, l'autre à Verneuil-sur-Avre, afin d'assurer au mieux le maillage territorial et l'accueil des futurs bénéficiaires du RMI. L'accueil des bénéficiaires sur la plateforme est le fruit d'un important travail de collaboration entre les différents partenaires (Conseil Général, CAF, CPAM, Pôle emploi), qui pour orienter et accompagner la personne concernée, « échangent » leurs données, (à savoir si la personne est déjà suivie dans tel organisme...)

Les personnes orientées vers la journée d'insertion après avoir assisté à une réunion collective, rencontrent pour un entretien individuel, chaque interlocuteur (CAAF, CPAAM, conseiller insertion). L'objectif est de concentrer l'ensemble des acteurs dans un même lieu pour que la personne en difficulté puisse bénéficier de l'ensemble de ses droits sans avoir à réitérer plusieurs démarches qui peuvent être douloureuses. Ce dispositif a, ainsi, permis l'ouverture de droits à des personnes qui méconnaissaient le système. Dans une relation de transparence et de confiance, il est, en outre, demandé aux bénéficiaires de faire connaître toutes les aides « facultatives » dont ils bénéficient déjà (déclaratif).

La problématique actuelle de la plateforme est sa pérennité avec la mise en place du RSA. Les acteurs locaux ne savent pas encore si cet outil, dont ils sont très fiers, pourra perdurer à l'avenir et le cas échéant, sous quelle forme. (Physique, virtuelle ?) A l'issue de la visite de la plateforme, la rencontre avec l'ensemble des organismes a permis de mesurer à quel point les partenaires souhaitent ne pas perdre le bénéfice de leur expertise et culture communes, qu'ils ont réussies à construire.

Un groupe de travail réfléchit actuellement aux évolutions que pourrait connaître la plateforme, comme par exemple, une plateforme de pré-orientation des futurs bénéficiaires. En termes d'outil informatique, la plupart des intervenants s'accorde sur l'intérêt que pourrait représenter la mise en œuvre d'un logiciel commun de recueil des données. Ce type d'outil permettrait notamment d'avoir un diagnostic partagé. Avant d'engager une telle démarche, il est, cependant, rappelé la nécessité de s'accorder sur la sémantique. Cela paraît, en effet, être un préalable essentiel pour avoir une meilleure appréhension du dossier du demandeur.

S'agissant des aides facultatives extra légales, les acteurs prônent une meilleure lisibilité des règles de chaque organisme et également le développement du co-financement pour rechercher la complémentarité. Chacun s'accorde sur l'importance de croiser les informations le plus souvent possible dans une optique de cohérence de l'intervention. Face à ces avis, des difficultés sont, cependant, soulevées comme celle de la peur du contrôle sociale ou encore des réserves quant à une autorisation de la CNIL.

Rencontre CAF de Lille, Réunion avec le
Directeur, Monsieur Daniel FORAFO, et
l'ensemble des cadres

Monsieur Daniel FORAFO, Directeur de la CAF de Lille, dans un propos introductif, a rappelé le rôle essentiel de la CAF dans la gestion du RMI actuellement, et celui qui sera le sien, avec la montée en charge du RSA, demain. La CAF se voit, en effet, confirmer son rôle d'acteur social d'importance puisqu'en plus d'être un des instructeurs des dossiers du RSA, elle sera l'organisme payeur. A ce titre, Martin HIRSCH, Haut Commissaire aux solidarités actives, devrait venir, dans le Nord, assister à la première opération de paiement du RSA, le lundi 6 juillet prochain.

Monsieur Guillaume SNAET, Responsable du service gestion sociale des prestations familiales, a fait part en quelques « chiffres », de la problématique du RSA qui anime la CAF de Lille. On estime à environ 45 000 bénéficiaires du RSA contre 20 000 personnes aujourd'hui bénéficiant du RMI ou de l'API. 25 000 bénéficiaires supplémentaires par rapport au RMI vont donc entrer dans le dispositif RSA. Sur ceux-là, 10 000 personnes seraient encore méconnues des services de la CAF. Dans un souci d'efficacité, un calendrier précis a été élaboré en concertation avec les instances nationales.

-1^{er} avril : mise en place de la plateforme téléphonique 39 39

-fin mars-début avril : envoi d'un courrier co-signé par Brice HORTEFEUX, Ministre du travail et des relations sociales et Martin HIRSCH, Haut Commissaire, concernant la prime de solidarité active, qui représentera une « avance » versée aux éventuels futurs bénéficiaires du RSA.

-un test d'éligibilité au RSA est également mis en place sur le site de la CAF pour permettre aux éventuels bénéficiaires de connaître leurs droits.

Pour cette mise en ordre de marche, en sachant qu'il devrait y avoir une affluence plus importante au guichet, la CAF de Lille a pu recruter 11 emplois supplémentaires et former des « techniciens conseils » pour répondre à un premier niveau. De nombreuses inquiétudes demeurent, pourtant, au regard du travail supplémentaire que va représenter la montée en charge du RSA, avec notamment l'arrivée massive de courriers à gérer et la réception de la déclaration trimestrielle de ressources et la relance, le cas échéant, auprès des bénéficiaires.

L'action sociale de la CAF de Lille est essentiellement tournée vers les familles, la notion d'enfant à charge étant un critère prioritaire. En outre, des aides exceptionnelles sur avis du travailleur social et pour répondre à une situation de difficultés de la famille, peuvent être accordées.

En matière d'échange d'informations, il y aura, l'outil @rsa à la disposition des conseils généraux qui contiendra des informations transmises dès l'instruction du dossier (projet de vie, données socio-professionnelles...) et CAFpro qui reste un outil de consultation individuelle à destination également des CCAS sur habilitation.

Les participants à la réunion, de manière générale, semblent enclins à instaurer davantage de cohérence entre les acteurs, notamment en ce qui concerne le système des aides. Bien qu'en termes d'efficacité sociale, un outil commun de partage des données serait l'idéal, cette réflexion se heurte, cependant, à une complexité technique, éthique et juridique...

Il est fait part au cours de la réunion d'une initiative locale intéressante. En effet, sur le territoire lillois, il y a une synergie pour travailler ensemble comme le démontre l'organisation de réunions de primo-demandeurs (RMI/ API). Les réunions RMI sont co-animées par le Conseil Général, le CCAS, le Pôle-Emploi et la CAF. Depuis 2005, les partenaires diffusent à cette occasion aux futurs bénéficiaires une information sur les aides auxquelles ils peuvent prétendre. Beaucoup de questions restent en suspens quant à la pérennité de ces réunions avec la mise en œuvre du RSA ; il est, cependant, certain que les intervenants de la CAF trouveraient dommage de perdre cette dynamique.

A enfin été abordée la thématique de la trimestrialisation, qui selon le vœu de Martin HIRSCH devrait évoluer vers une mensualisation. Si il est reproché à la trimestrialisation, malgré les avancées qu'elle représente, le différentiel qui peut exister entre les ressources (à un instant T) et le moment où la prestation est versée, la mensualisation semble, du point de vue des CAF, à l'heure actuelle difficile à mettre en œuvre.

Annexe 8 : Questionnaires adressés aux départements et aux régions

**Enquête sur les politiques d'action sociale mises en œuvre par
les Conseils généraux en direction de personnes en insertion sociale**

Votre département met en œuvre une politique d'action sociale en faveur des personnes ayant de faibles revenus, au moyen de différents dispositifs. **Ce questionnaire porte essentiellement sur les aides à l'insertion prévues en 2008 au programme départemental d'insertion, en faveur des allocataires du RMI et de l'API.**

1- Caractéristiques des aides à l'insertion par domaine

Nous allons vous demander de décrire les aides à l'insertion délivrées par votre département, selon leur domaine principal, à l'aide du tableau suivant.

Si une aide à l'insertion concerne plusieurs domaines, sélectionnez le domaine principal.

Domaine	Aide réservée aux bénéficiaires	Aide conditionnée à la signature d'un contrat d'insertion ? (si	Autre aide, hors PDI, concernant des personnes	Aides en nature, par opposition aux aides financières	Le département fait-il appel à un prestataire ?
1-Alimentation, hygiène					
Aide alimentaire					
Aide vestimentaire					
Hygiène					
Accompagnement alimentaire					
Restauration scolaire					
Autre restauration					
Autre aide alimentation ou l'hygiène					
2-Logement					
Loyer					
Taxe d'habitation					
Assurance habitation					
Aide à l'installation					
Amélioration habitat					
Mobilier					
Équipement ménager					
Déménagement					
Hébergement					

temporaire					
Énergie, eau, téléphone					
Domaine	Aide réservée aux bénéficiaires du RMI ou de l'API ? (si oui, cocher)	Aide conditionnée à la signature d'un contrat d'insertion ? (si oui, cocher)	Autre aide, hors PDI, concernant des personnes d'âge actif ? (si oui, cocher)	Aides en nature, par opposition aux aides financières (% du total)	Le département fait-il appel à un prestataire ? (si oui, cocher)
Autre aide au logement					
3- Transports et mobilité					
Frais de transport (réduction, gratuité)					
Frais d'essence					
Assurance véhicule					
Aide aux permis de conduire					
Aide à l'achat de véhicule					
Autre aide aux transports					
4-Famille					
Frais de garde d'enfants (réduction, gratuité)					
Aide ménagère					
Aide scolaire					
Accompagnement scolaire					
Autre aide à la famille					
5-Emploi					
Soutien à la création d'entreprise					
Équipement professionnel					
Outillage					
Autre aide à l'emploi					
6- Formation, études					
Frais de formation ou					

d'études					
Frais connexes					
7-Santé					
Accès aux soins					
Assistance					
Mutuelle					
Assurance ou complémentaire santé					
Autre aide domaine santé					
8-Loisirs et culture					
Vacances					
Centres de loisirs					
Sports					
Accès aux équipements culturels					
Cadeaux					
Autres aides aux loisirs et à la culture					
Autre domaine (précisez lequel)					

2 Autres aides aux bénéficiaires du RMI et de l'API

A côté des aides à l'insertion, votre département attribue-t-il d'autres aides aux allocataires du RMI et de l'API (*par exemple, une prime de Noël*)?

Cochez si oui ou non : Oui

Non

Si oui, pouvez-vous préciser l'objet de ces aides?

Si le département délivre plus de trois aides de ce type, sélectionnez les trois principales.

.....

3 Plus généralement, dans le cadre de sa politique d'action sociale, de quels éléments concernant les revenus des demandeurs d'aides le département souhaiterait-il disposer pour guider son action?

.....

.....
.....

4 Par rapport aux autres opérateurs locaux de l'action sociale, votre département a-t-il actuellement un rôle d'animateur pour assurer la cohérence de l'ensemble du système d'aides?

Cochez si oui ou non : Oui

Non

4.1 Si oui, concrètement, de quelle manière ?

.....
.....
.....
.....

4.2 Si non, le département souhaiterait-il s'investir à l'avenir dans ce rôle d'animation et comment ?

.....
.....
.....
.....

5 Votre département a-t-il anticipé l'évolution des aides statutaires lors de la mise en place du RSA ?

Cochez si oui ou non : Oui

Non

Si oui, pouvez-vous préciser en quoi consistera cette évolution?

.....
.....
.....
.....
.....

**Enquête sur les aides mises en œuvre par
les conseils régionaux en direction de personnes en difficulté sociale**

Votre Région finance-t-elle des aides aux bénéficiaires du RMI et de l'API ?

Oui

Non.....

Pouvez-vous préciser le **champ d'intervention** des aides régionales aux personnes d'âge actif en difficulté sociale, et en particulier de celles réservées aux bénéficiaires du RMI et/ou de l'API ?

<i>Domaine</i>	Aide réservée aux bénéficiaires du RMI ou de l'API? (<i>si oui, cocher</i>)	Aide conditionnée à la signature d'un contrat d'insertion ? (<i>si oui, cocher</i>)	Autre aide, concernant des personnes d'âge actif en difficulté sociale
1- Transports et mobilité			
Frais de transport (réduction, gratuité)			
Autre aide aux transports			
2- Formation, études			
Frais de formation ou d'études			
Frais connexes			
3-Emploi			
Soutien à la création d'entreprise			
Autre aide à l'emploi			
4-Loisirs et culture			
Vacances			
Centres de loisirs			
Sports			
Accès aux équipements culturels			

Autre aide aux loisirs et à la culture			
5-Autre domaine (précisez lequel)			

2 De quels éléments concernant les revenus des demandeurs d'aides la Région souhaiterait-elle disposer pour guider son action?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

3 Par rapport aux autres opérateurs locaux de l'action sociale, quelle forme de coopération votre Région développe-t-elle pour s'assurer la cohérence de l'ensemble du système d'aides?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

4 Votre Région a-t-elle anticipé l'évolution des aides statutaires lors de la mise en place du RSA ?

Oui.....
Non.....

Si oui, pouvez-vous préciser en quoi consistera cette évolution?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Annexe 9 : Projet de Déclaration commune de principes sur les conditions d'attribution des aides facultatives locales à caractère social²¹

ENTRE :

-
-

Ci-après désignés par : LES SIGNATAIRES

SOUS LE HAUT PATRONAGE DE L'ETAT, représenté par le Haut-commissaire aux solidarités actives, M. Martin HIRSCH

CONSIDERANT QUE :

[1] La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion supprime le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé. Ce faisant, elle invite à revoir les modalités d'attribution des aides facultatives à caractère social (financières, en nature, avantages tarifaires) conditionnées par le statut de bénéficiaire de l'une ou l'autre de ces prestations ;

[2] Le revenu de solidarité active a vocation à constituer un « filet de sécurité » pour les personnes privées de ressources et d'emploi, ainsi qu'à compléter les revenus des travailleurs modestes, selon un barème tenant compte de leurs charges familiales. A ce titre, le RSA sera ouvert à un nombre de bénéficiaires plus important que celui des actuels allocataires du RMI et de l'API (pratiquement le triple du nombre actuel). Ces bénéficiaires seront placés dans des conditions d'emploi et de ressources très diverses ;

[3] Le législateur a veillé à articuler de façon cohérente le RSA et les autres prestations – de sécurité sociale, d'aide sociale – et les droits divers (réductions, crédits ou dégrèvement d'impôts, par exemple) dont pourront continuer à bénéficier les personnes qui en ont besoin.

[4] Il importe que l'ensemble des mécanismes d'aides attribuées au plan national et local contribuent à la réussite du dispositif. Aujourd'hui, de nombreux droits sont accordés sous condition de statut, ce qui accroît les effets de seuil au moment de la reprise d'activité. Aussi, les aides facultatives à caractère social devraient être principalement octroyées en fonction des revenus et non du seul statut des intéressés.

²¹ Sous réserves de modifications et de validation par les organismes signataires

[5] C'est la raison pour laquelle, le législateur a invité, à l'article L. 1111-5 *nouveau* du code général des collectivités territoriales²², les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements et les organismes chargés de la gestion d'un service public à veiller à ce que les règles d'attribution des aides et avantages qu'ils gèrent soient fondées de manière prioritaire sur les notions de ressources et de charges et n'entraînent aucune discrimination liée à un quelconque statut du demandeur.

[6] Pour faciliter en particulier la mise en œuvre de ces dispositions nouvelles, le Premier ministre a confié à Madame la Sénatrice Sylvie Desmarescaux, le soin d'établir des propositions de nature à faire évoluer les prestations attachées aux droits auxquels le RSA se substitue ; sur le fondement de ces travaux, les signataires de la présente déclaration reconnaissent l'importance de mener une réflexion similaire à celle conduite au niveau national liée à la généralisation du RSA, au niveau des collectivités territoriales et des organismes sociaux.

[7] Les signataires se sont accordés dans le cadre de la mission conduite par Mme Desmarescaux, Sénatrice, sur l'énoncé de certains principes propices à une évolution des critères d'attribution des aides facultatives locales.

[8] Ils estiment que cette évolution des aides facultatives locales doit s'appuyer sur le développement d'outils de partage de l'information entre les gestionnaires de ces aides et l'ensemble des organismes de protection sociale, afin d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers.

I- TROIS PRINCIPES POUR FAIRE EVOLUER LES AIDES FACULTATIVES LOCALES A CARACTERE SOCIAL

[9] Les principes suivants s'inscrivent dans un objectif partagé de maintien de l'effort des collectivités et organismes concernés en faveur de plus démunis.

[10] Les principes définis par la présente Déclaration reposent sur la conviction qu'il convient de placer la personne, ses caractéristiques, son parcours et ses contraintes au centre des politiques qui sont définies à son attention et dans son intérêt. Ils rendent nécessaire la collaboration de différents acteurs sociaux pour permettre de construire un projet global en faveur des personnes.

[11] Premier principe : L'attribution, dans des conditions équitables et transparentes des aides facultatives gérées par les collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales suppose que les barèmes d'attribution de ces aides et avantages permettent d'évaluer la situation de besoin des demandeurs en tenant compte plus particulièrement de leurs ressources et de leurs charges.

²² Article 13 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion : L'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Lorsqu'ils attribuent des aides sociales à caractère individuel, en espèces ou en nature, ou un avantage tarifaire dans l'accès à un service public, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les groupements de collectivités et les organismes chargés de la gestion d'un service public veillent à ce que les conditions d'attribution de ces aides et avantages n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide ou de l'avantage, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer. »

[12] Deuxième principe : En conséquence, la référence à un quelconque statut dont jouirait par ailleurs le demandeur doit être évitée, dès lors qu'elle contredirait le premier principe et conduirait à traiter de façons différentes deux personnes placées dans la même situation.

[13] Troisième principe : les conditions d'attribution des aides facultatives locales à caractère social gérées par les collectivités et organismes concernés ne doivent pas désinciter à la reprise ou à l'exercice d'une activité professionnelle par les bénéficiaires de ces dispositifs.

II- DES ENGAGEMENTS CONCRETS POUR MIEUX PARTAGER L'INFORMATION ET ACCROITRE

LA QUALITE DU SERVICE RENDU A L'USAGER

[15] La multiplicité des interlocuteurs oblige les personnes en difficulté à s'adresser à de nombreux guichets et à réitérer la déclaration de leurs données personnelles devant chaque administration.

[16] D'ores et déjà, l'accès à l'outil de partage d'information développé par la CNAF, « CAF-Pro », permet aux organismes et services sociaux habilités de consulter les données relatives à l'identité et aux ressources du ménage. Ces éléments, désormais croisés annuellement avec les données fiscales, sont actualisés trimestriellement et permettent d'apprécier « la situation du foyer », ainsi que l'exige l'article 11 de la loi du 1^{er} décembre 2008 (art L 115-2 du CSS).

[17] Cette possibilité, qui pourrait être utilisée par toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics, fera l'objet d'une information locale par les CAF, la CNAF s'engageant à simplifier les circuits des procédures d'habilitation.

[18] Une réflexion sera conduite pour enrichir le nombre et la pertinence des données restituées dans l'application « CAF-Pro ». En outre, l'opportunité du développement de traitements automatisés complémentaires permettant d'échanger plus facilement les données en cause avec les organismes attribuant les aides sera étudiée.

[19] Le Pôle emploi s'engage à lancer les travaux nécessaires à l'extension du profil d'accès au dossier unique du demandeur d'emploi au bénéfice des collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements et les organismes chargés de la gestion d'un service public.

[20] La caisse nationale d'assurance maladie s'engage à développer les solutions techniques permettant l'accès des organismes attribuant des aides et prestations sociales, aux informations dont elle dispose sur leurs ressortissants.

[21] L'ensemble de ces engagements s'opère dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 « informatique et libertés » et sous le contrôle de la CNIL.

III – Le suivi de la Déclaration

[22] La présente Déclaration propose des orientations pour l'évolution des aides facultatives locales à caractère social dans le cadre de la généralisation du revenu de solidarité active et à l'horizon de son entrée en vigueur.

[23] Les signataires sensibiliseront les collectivités ou organismes qu'ils représentent ou leurs caisses locales sur l'intérêt d'une concertation entre décideurs locaux portant sur la définition de nouveaux objectifs et les moyens à mettre en œuvre au regard des principes définis dans la Déclaration et du « guide pédagogique ».

[24] Un « *guide d'aide à la décision pour l'ajustement des politiques sociales après la mise en place du RSA* » sera diffusé au cours du mois de juin par le Haut Commissaire. Il s'appuiera sur les études économiques dont les conclusions figurent dans le rapport de Me Sylvie Desmarescaux, Sénatrice, portant sur l'impact des droits sociaux attachés au statut de bénéficiaire du RMI et du RSA.

[24] Les signataires s'engagent à promouvoir la diffusion de ce guide, qui proposera des méthodes de définition des aides financières locales, en fonction des ressources des ménages et de la composition familiale, permettant de fixer le niveau d'aides le plus adéquat et de favoriser le retour à l'emploi.

[25] Afin de suivre l'avancement des réflexions et des actions conduites au plan local, le Haut-Commissaire s'adressera aux signataires de la présente Déclaration pour obtenir des éléments d'information. Ceux-ci nourriront la réflexion de la conférence nationale qui devra, dans les 3 ans de la loi, évaluer la performance du RSA.

Signatures

Bibliographie

Marianne BERNEDE, *Le RSA une révolution sociale, récit d'une expérimentation dans l'Eure*, « Acteurs de la société », 2008.

Denis ANNE, Yannick L'HORTY, *Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi*, Economie et Statistique, n°357-358, 2002.

Denis ANNE, Yannick L'HORTY, *les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi*, septembre 2008.

Denis ANNE, Yannick L'HORTY, *la réforme des politiques sociales locales dans le nouveau contexte du RSA*, à paraître, avril 2009

Caroline CAYEUX, *L'expérience beauvaisienne du Plan d'Harmonie Sociale au service du renforcement de l'efficacité de l'action sociale locale*, Rapport au Premier Ministre, avril 2009

Alain LAMBERT, *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, Révision générale des politiques publiques, décembre 2007.

Valérie LETARD, *Minima sociaux : comment concilier équité et reprise d'activité*, Rapport d'information n° 334 (2004-2005), Commission des affaires sociales du sénat, Mai 2005.

Agence nouvelle des Solidarités actives, *Aides locales facultatives sur le territoire d'Elbeuf : recensement, analyse et impact au regard du déploiement du revenu de solidarité active*, avril 2009.

UNCCAS, *Les aides facultatives et secours délivrés par les CCAS/CIAS*, septembre 2007.

