SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

ATTACHE TERRITORIAL

TROISIEME CONCOURS

SESSION 2010

EPREUVE DE RAPPORT DANS LA SPECIALITE

spécialité GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**
- **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, etc.), autre que celle(s) figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier, ne doit apparaître dans votre copie.**
- **Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 33 pages.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

TROISIEME CONCOURS D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2010

spécialité GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

Rédaction, à partir des éléments d'un dossier soulevant un problème sanitaire et social rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

SUJET

Vous êtes en poste au CCAS de la ville de X. Depuis le 1er juin 2009, le CCAS instruit les demandes de Revenu de solidarité active (RSA).

Le Président s'interroge sur la poursuite de l'implication de l'établissement dans ce dispositif. Il réfléchit, plus largement, aux évolutions induites à terme pour les CCAS par l'entrée en vigueur de la loi relative au RSA.

Il vous demande de rédiger un rapport permettant d'apporter un éclairage sur ces questions et de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 33 pages numérotées de 1 à 33

DOCUMENT 1 :	Réponse ministérielle relative à l'instruction des demandes de RSA *Question n° 49707 – Assemblée nationale – 20 octobre 2009*	**1 p.**
DOCUMENT 2 :	Résultats de l'enquête sur l'implication des CCAS et CIAS dans le RSA *Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) – 27 mai 2009*	**1 p.**
DOCUMENT 3 :	Des référents à l'écoute de nouveaux besoins *Stéphanie MARSEILLE - La Gazette.fr - 23 août 2010*	**2 p.**
DOCUMENT 4 :	Coup d'envoi du RSA jeunes *Claire MALLET - Localtis.info - 25 août 2010*	**2 p.**
DOCUMENT 5 :	L'action sociale est menacée. Questions à Patrick Kanner *Marie-Jo MAEREL - Actualités Sociales Hebdomadaires n°2565 - 4 juillet 2008*	**2 p.**
DOCUMENT 6 :	Déclaration commune de principes sur les conditions d'attribution des aides facultatives locales à caractère social *Juin 2009*	**7 p.**
DOCUMENT 7 :	Les CCAS : quelles évolutions, quels enjeux ? *Le Courrier des Maires n°7 - septembre 2009*	**9 p.**
DOCUMENT 8 :	Rapport intermédiaire 2009 du Comité d'évaluation du RSA (extraits)	**7 p.**
DOCUMENT 9 :	Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA : la feuille de route des services de l'Etat est précisée *Actualités Sociales Hebdomadaires n°2613 - 12 juin 2009*	**2 p.**

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

13ème législature

Question N° : **49707**

de **Mme Marie-Jo Zimmermann** (Union pour un Mouvement Populaire - Moselle)

Question écrite

Ministère interrogé > Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville

Ministère attributaire > Solidarités actives contre la pauvreté et jeunesse

Question publiée au JO le : **19/05/2009**
Réponse publiée au JO le : **20/10/2009**
Date de changement d'attribution : **09/06/2009**

Texte de la question

Mme Marie-Jo Zimmermann attire l'attention de M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville sur l'article 14 du décret n° 2009-404 du 14 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active (RSA). Il dispose que sauf délibération contraire, les CCAS ou les CIAS instruiront toutes les demandes qui leur sont adressées pendant une durée de 18 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Cet article est susceptible de mettre en difficulté les CCAS des petites communes, lesquels ne disposent pas des moyens adéquats en personnel. C'est pourquoi elle souhaiterait savoir si le Gouvernement a prévu d'informer systématiquement les communes disposant d'un CCAS de la nécessité de prendre une délibération afin de faire connaître au président du conseil général leur volonté d'exercer la compétence prévue à l'article L. 262-15 du code de l'action sociale et des familles.

Texte de la réponse

Le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté remercie Mme la députée de sa question qui traduit son attention particulière pour la bonne mise en oeuvre de la généralisation du RSA, notamment dans les petites communes concernées par son instruction. À cet égard, elle l'interroge sur les moyens d'information mis à la disposition des CCAS et CIAS pour instruire, ou non, les dossiers de RSA. Comme elle l'indique très justement, la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 qui s'applique depuis le 1er juin de cette année a créé un nouvel article L. 265-15 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que les CCAS et CIAS peuvent exercer la compétence d'instruction des demandes de RSA lorsqu'ils ont « décidé d'exercer cette compétence ». Ils souscrivent alors, comme le prévoi l'article D. 262-29 nouveau de ce même code « un engagement de qualité de service, garantissant, au travers de critères mesurables la fiabilité et la rapidité des opérations d'instruction ». Cet engagement, dont les termes sont définis en commun accord avec le président du conseil général, peut constituer une des annexes de la convention d'orientation qui doit être signée entre le département, l'État, la CAF et la MSA, Pole emploi, l'union départementale des CCAS. Les CCAS et CIAS jouent aujourd'hui, en particulier dans certains départements, un rôle très important pour l'accès aux droits des bénéficiaires du RMI. Cette compétence des CCAS et CIAS a fait l'objet d'interventions nombreuses lors du débat au parlement, l'ensemble des parlementaires ayant souhaité conforter les CCAS et CIAS dans leur rôle d'instruction des dossiers comme c'était le cas pour le RMI. En revanche avait également été évoquée la question de la capacité de ces structures, notamment des plus petites, à instruire correctement les dossiers de RSA. C'est la raison pour laquelle il est également prévu que les CCAS qui ne souhaiteraient pas instruire les dossiers puissent le faire par délibération de leurs instances. Compte tenu des difficultés matérielles auxquelles se serait sans doute heurtée la volonté d'organiser une délibération ad hoc dans chaque CCAS avant le 1er juin (on dénombre 33 000 CCAS au niveau national dont 28 340 pour lesquels un compte de gestion a été établi), le décret du 15 avril 2009 (art. 14) instaure un régime de présomption de participation au dispositif : « sauf délibération contraire de leur conseil d'administration, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale reçoivent et instruisent toutes les demandes de revenu de solidarité active qui leur sont adressées pendant une durée de dix-huit mois (...) avant l'issue de ce délai, ils délibèrent pour faire connaître au président du conseil général s'ils décident d'exercer la compétence. » Il a été demandé aux préfets et directions déconcentrées de l'État de prendre l'attache de l'ensemble des communes concernées pour les informer des conséquences d'une abstention de leur part et de la nécessité pour elles - si elles ne souhaitent pas participer au dispositif - d'adopter une délibération exprès. En effet, l'organisation du dispositif d'instruction et d'orientation exige d'identifier précisément tous les guichets disponibles à compter du 1er juin pour procéder en particulier au déploiement des logiciels nécessaires (modules@RSA), organiser la formation des personnels et communiquer auprès des usagers sur les guichets habilités.

Ce questionnaire a été adressé aux CCAS et CIAS de plus de 5 000 habitants, soit 1 724 CCAS/CIAS adhérents à l'UNCCAS. 663 réponses (38,45 %) ont été enregistrées, ainsi réparties :

- Collège 1 (moins de 10 000 habitants) : 262
- Collège 2 (entre 10 000 et 20 000 habitants) : 218
- Collège 3 (entre 20 000 et 50 000 habitants) : 127
- Collège 4 (entre 50 000 et 80 000 habitants) : 27
- Collège 5 (entre 80 000 et 200 000 habitants) : 18
- Collège 6 (plus de 200 000 habitants) : 11 (sur 11)

A la question votre CCAS va-t-il prendre en charge l'instruction des demandes de RSA :
64,3 % des CCAS ont répondu qu'ils vont instruire les demandes de RSA (63 % (7 sur 11) dans le collège 6 et 83 % dans le collège 5), 17,8 % ne se prononcent pas encore (majoritairement dans les collèges 1, 2, 3) et le même pourcentage indique ne pas vouloir instruire (dont 24 % dans le collège 1).

Plus précisément, pour les CCAS qui seront instructeurs :

- Une majorité (39,1 %) indique qu'il est prévu une répartition des publics entre les différents organismes instructeurs (32 % ne se prononcent pas).
- 11,1% déclarent avoir obtenu un financement CAF ou conseil général (CG) pour l'instruction, 66,6 % ne pas en avoir obtenu, le reste ne se prononçant pas.
- La majorité (68 %) déclare vouloir utiliser l'outil @RSA (en majorité dans les collèges 5 et 6), 2,6 % déclarent ne pas avoir l'intention de le faire (mais seulement dans les collèges 1, 2 et 3), le reste ne se prononçant pas.
- Seuls 14,7 % déclarent être impliqués dans l'engagement de service. 36,5 % déclarent ne pas l'être : ce chiffre doit être rapproché des 48,8 % qui ne se prononcent pas. En effet, on peut légitimement penser que ceux ayant répondu « non » ou « ne se prononcent pas » n'ont, dans tous les cas, pas eu d'informations du CG à ce sujet, cet engagement de service étant a priori annexé à la convention d'orientation et donc directement négociée avec l'UDCCAS s'il y a lieu.
- Quelle implication dans les autres phases de mise en œuvre du RSA ?
  - 16,4% déclarent avoir délégation pour effectuer l'orientation (52,4 % ne se prononcent pas) ;
  - 32,7 % déclarent avoir délégation pour effectuer l'accompagnement (46,2 % ne se prononcent pas) dont 60 % dans le collège 4 ;
  - 14 % déclarent avoir une délégation pour effectuer l'orientation et l'accompagnement.

A la question votre CCAS ou CIAS a-t-il déjà informé son CG ou son Union ou section départementale de sa décision :

- Une majorité (environ 60 %) déclare ne pas avoir informé leur Union ou section départementale de leur décision (60,4 % pour les CCAS instructeurs et 62,4 % chez les CCAS non instructeurs) alors que 30,3 % l'ont déjà fait (9,2 % ne se prononcent pas).
- Environ 47,9 % déclare avoir informé leur CG (47,7 % ne l'ont pas fait, le reste ne se prononçant pas) : 50,2 % pour les CCAS instructeurs (45,5 % ne l'ont pas encore informé, le reste ne se prononçant pas) contre 39,3 % chez les CCAS non instructeurs (55,6 % ne l'ont pas encore informé, le reste ne se prononçant pas).

A la question votre CCAS et CIAS a t-il déjà pris une délibération :
81,4 % des CCAS n'ont pas encore pris de délibération, que ce soit de refus ou d'acceptation pour faire l'instruction et 4 % ne se prononcent pas.

- Sur les CCAS ayant décidé d'instruire (422), 14,2 % ont déjà pris une délibération en ce sens et 84,4 % ne l'ont pas encore prise.
- Sur les CCAS ayant décidé de ne pas instruire (117), 29,9 % ont déjà pris une délibération en ce sens mais 69 % ne l'ont pas encore prise : cela se justifie sans doute par l'adoption relativement tardive du décret (15 avril) et donc de l'impossibilité pour les CCAS de se réunir, depuis cette date, en conseil d'administration pour délibérer sur cette question. Le délai de 18 mois laissé aux CCAS pour prendre une telle délibération leur laisse à ce titre un peu de souplesse.

Union nationale des centres communaux d'action sociale
Tél. : 03 20 28 07 50 / Fax : 03 20 28 07 51
www.unccas.org - contact@unccas.org

Des référents à l'écoute de nouveaux besoins

Par Stéphanie Marseille

Le dispositif du revenu de solidarité active (RSA) scinde le suivi professionnel et l'accompagnement social.
Le métier de référent de parcours RSA est donc né.

«Chaque journée, chaque entretien est différent. Il n'y a pas un public standard, il n'y a que des cas particuliers », constate Marie Bruneau, référente solidarité au centre communal d'action sociale (CCAS) de Montigny-en-Gohelle (Pas-de-Calais). Les référents de parcours RSA (revenu de solidarité active) sont chargés de l'accompagnement social des allocataires les plus éloignés de l'emploi. Sur le fond, le travail de levée des freins à l'intégration ou à l'emploi diffère peu de l'accompagnement offert par les référents RMI. Mais le dispositif RSA implique des publics différents, faisant émerger des problématiques jusqu'alors occultées.

Par exemple, comment contractualiser avec les allocataires du « RSA majoré », à savoir les jeunes mères isolées de l'ex-allocation de parents isolés (API) ? « Elles manquent souvent de qualifications et d'expériences à faire valoir sur le marché de l'emploi, sans compter qu'elles n'ont pas les moyens de faire garder leurs enfants, remarque Jean-Jacques Perreau, référent de parcours au CCAS de Louviers, dans l'Eure. Certaines sont déjà usées par la vie, par des problèmes d'addiction, et éprouvent des difficultés psychologiques assez lourdes. Il est très difficile de les mobiliser vers l'emploi. »

Libération de la parole.

Autre public nouveau : les épouses au foyer. Là où le contrat d'insertion du RMI englobait le foyer, le RSA instaure un contrat et un suivi personnalisés pour chaque conjoint. « Cela en a surpris plus d'un. Au début, monsieur venait à l'entretien de madame ! En plus, les mères au foyer ne voient pas ce qu'elles pourraient faire pour trouver un travail », relève Marie Bruneau.

La conséquence inattendue du dispositif est « la libération de la parole de certaines dames. On voit émerger des problématiques de violences conjugales psychologiques ou de soumission au mari que l'on ne soupçonnait pas avant. On peut ainsi travailler sur d'autres axes », note Marie Bruneau.

L'écoute et l'empathie revêtent donc une importance accrue au cours des entretiens de diagnostic et de suivi. « Certaines personnes sont tellement isolées, subissent un tel émiettement social, que certains mots, comme "devoirs, n'ont plus de sens pour elles, illustre Jean-Jacques Perreau. Notre travail consiste à écouter, entendre les questions qu'elles n'osent pas formuler, appréhender leurs non-dits. Pour entrer en contact avec elles et espérer les remobiliser, il faut leur faire sentir qu'on les accepte avec leurs richesses et leurs limites. On travaille souvent sur l'identité, la confiance en soi et on reformule jusqu'à ce qu'elles nous comprennent. » Et son collègue d'Isère, Jacques Noguer, référent au sein de la maison de la porte des Alpes à Bourgoin-Jallieu, d'analyser : « Avec le RMI, les usagers étaient des bénéficiaires accompagnés, nous étions des aidants chargés de les soutenir dans un projet d'insertion. Avec le RSA, ils sont allocataires, et la solidarité est conditionnée à l'effort de l'individu pour aller vers le travail. C'est un sacré changement de posture et de paradigme ! » Sans compter que la crise rend la tâche ardue.

Risques d'usure.

« On a l'impression de vider une barque à la petite cuiller, d'autant qu'un référent s'occupe de 140 dossiers en moyenne », complète le référent isérois. D'où un certain risque d'usure nerveuse pour les référents. « Il faut pouvoir compter sur les collègues pour échanger des conseils et, surtout, laisser le travail derrière soi quand on rentre à la maison », relève Marie Bruneau. Et ce, d'autant plus que les espaces d'échanges professionnels manquent au dispositif RSA.

Pour offrir des solutions concrètes aux allocataires dans le cadre du contrat d'engagements réciproques, les référents doivent maîtriser tous les réseaux et dispositifs professionnels et... gérer au mieux les déceptions causées par les délais administratifs. « Je leur explique les démarches pour changer de logement, mais j'annonce clairement que je ne leur en trouverai pas et que la démarche est longue », indique la référente solidarité. Récent, le dispositif du RSA repose en outre sur un partenariat local qui n'est pas encore totalement rôdé. « Les allocataires nous sollicitent quand la caisse d'allocations familiales prend du retard dans le traitement des dossiers et il nous faut mettre en place des aides alimentaires, on devient le service-tampon, relève ainsi Marie-Christine Célestin, référente de parcours au CCAS de Garges-les-Gonnesses. Certains bénéficiaires sont baladés d'un guichet à un autre car, parfois, on ne sait pas bien déterminer quel est le service pertinent. La coordination entre les différentes institutions doit encore se mettre en place. »

Outils renouvelés.

Pour contrer ce risque d'usure, nombre de départements cherchent à mieux outiller les responsables du dispositif. La Meurthe-et-Moselle a ainsi élaboré des référentiels métiers. De son côté, le Pas-de-Calais poursuit le travail, engagé dans le cadre du RMI, qui consiste à mieux définir les missions du référent, la nature de l'accompagnement social et les outils, tout en ouvrant un grand chantier de formation professionnelle avec le Centre national de la fonction publique territoriale. Une démarche déjà en cours en Isère (lire l'encadré). Cette professionnalisation s'avère d'autant plus nécessaire que les statuts hétérogènes des référents de parcours soulèvent déjà des questions en termes de salaire et de carrière.

Un pôle-ressource : l'Ansa

« La définition des fonctions d'un référent unique, l'accompagnement dans l'emploi, la mise en place d'équipes pluridisciplinaires intégrant des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) sont autant de nouveautés qui impliquent souvent des changements de pratiques », souligne Alice Brassens, responsable des projets RSA à l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa). L'agence offre son expertise aux départements pour définir ou adapter des référentiels métier, des outils, des formations professionnelles. Dans le cadre de la convention nationale entre l'Ansa, la Cnaf, la CCMSA, Pôle emploi, l'ADF, l'Unccas, le CNFPT (*) et le ministère des Solidarités actives, l'agence promeut des formations ouvertes aux professionnels concernés. Elle organise aussi des ateliers nationaux de mutualisation des bonnes pratiques.

TÉMOIGNAGE - Yves Berthuin, directeur-adjoint en charge du développement social au conseil général de l'Isère - « Nous avons déjà formé 397 des 600 référents isérois »

« Nous avons tout d'abord formé conjointement les instructeurs de la mutualité sociale agricole et de la caisse d'allocations familiales à l'instruction de la demande. Puis, avec le Centre national de la fonction publique territoriale, nous avons mis en place une formation destinée aux référents de parcours. Elle définit leurs missions et l'accompagnement à offrir aux bénéficiaires. En Isère, ceux-ci sont répartis en trois parcours : le parcours santé-social est suivi par des travailleurs sociaux du département, des associations, des centres communaux d'action sociale et des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, le parcours emploi est encadré par Pôle emploi et le parcours emploi renforcé par des conseillers emploi. Cette formation encourage l'échange de pratiques. 397 des 600 référents ont été formés. »

LES POINTS CLÉS

Souplesse : Les départements bénéficient d'une grande latitude pour organiser l'orientation et l'accompagnement des allocataires.
Partenariat : Un bon partenariat entre le département et Pôle emploi est nécessaire, certains bénéficiaires pouvant passer de l'accompagnement social au suivi professionnel.
Evaluation : Un bilan du dispositif est prévu alors que certains départements dénoncent déjà leurs difficultés à payer l'allocation.

LocaltisInfo 25-08-2010

Insertion

Coup d'envoi du RSA jeunes

publié le 25 août 2010

Le revenu de solidarité active (RSA) jeunes entrera comme prévu en vigueur le 1er septembre en métropole (et quatre mois plus tard en Outre-Mer), sur la base d'un décret devant paraître ce jeudi 26 août au Journal officiel. Les premiers versements interviendront le 5 octobre. Le ministre en charge du dispositif, Marc-Philippe Daubresse, vient d'en donner le coup d'envoi, annonçant en même temps le lancement d'une campagne d'information à destination des bénéficiaires potentiels. Au lieu d'une campagne grand public, a-t-il d'emblée précisé, cette communication passera essentiellement par les "lieux de prescription" que sont "les missions locales, les conseils généraux, Pôle emploi...".

Pas de surprise par rapport à ce que l'on savait déjà de cette extension du RSA à certains jeunes de moins de 25 ans. La cible reste bien les jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé au moins deux ans à équivalent temps plein dans les trois dernières années. Des jeunes qui ne travaillent pas et ont épuisé leurs droits à l'assurance-chômage, et recevront l'équivalent du "RSA-socle". Ou bien qui travaillent mais disposent de faibles ressources, alors potentiellement éligibles au "RSA-activité", qui leur fournit un complément de ressources. Différents cas, tels que celui des jeunes entrepreneurs, intérimaires, apprentis ou salariés agricoles ont été prévus s'agissant de la façon dont les périodes d'activité seront comptabilisées.

Mises à part les conditions strictes d'activité posées pour pouvoir bénéficier de l'allocation (laquelle s'élève à 460 euros dans le cas du RSA-socle pour un jeune vivant seul), le dispositif est parfaitement calqué sur ce qui se pratique pour le RSA destiné aux plus de 25 ans, que le ministère nomme désormais "RSA généralisé". "Le RSA pour les moins de 25 ans est une extension du RSA généralisé, et non une prestation nouvelle", souligne ainsi le ministère. Les partenaires seront donc les mêmes que pour le public adulte, intervenants auxquels viendront naturellement s'ajouter les missions locales. Et le ministère de préciser : "Dans chaque département, les dispositions de mise en oeuvre sont décidées par le président du conseil général en lien avec l'Etat, Pôle emploi, les missions locales et l'ensemble des acteurs intervenant sur le champ de l'insertion sociale et professionnelle. Les jeunes sans activité relevant d'un accompagnement instruiront leur dossier selon les modalités retenues localement et seront orientés auprès d'un référent unique qui les accompagnera dans leurs démarches. Selon les dispositions prévues dans chaque territoire, le référent unique relèvera soit d'une mission locale, soit de Pôle emploi, soit du conseil général ou d'un opérateur désigné par le conseil général."

"Je refuse d'annoncer de faux objectifs pas atteignables"

Tout ceci, néanmoins, avec une différence de taille par rapport au RSA généralisé : s'agissant du RSA jeunes, ce ne sont pas les conseils généraux, même pour la partie RSA-socle, qui assureront le financement. Celui-ci, a rappelé Marc-Philippe Daubresse, sera assuré par "une recette gagée sur le FNSA" (fonds national de solidarité active) à laquelle s'ajouteront des "compléments budgétaires". "Nous avons calibré les choses pour pouvoir répondre à la demande", a souligné le ministre de la Jeunesse et des Solidarités actives, précisant que le chiffrage envisagé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 sera une somme globale pour "tous les RSA" et non pas spécifique au RSA jeunes.

Le ministre se refuse en revanche à fournir un quelconque chiffre sur le nombre de bénéficiaires potentiels du RSA jeunes, insistant sur le fait que le nombre de 160.000 évoqué par l'Elysée n'est qu'une évaluation très large, établie par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, des jeunes potentiellement concernés. "Je refuse d'annoncer de faux objectifs pas atteignables", a insisté Marc-Philippe Daubresse. Tout juste prévoit-il que la crise aura nécessairement un impact, qu'il s'agisse du RSA-socle, au regard du nombre désormais important de jeunes en situation de chômage de longue durée, ou du RSA-activité, étant donné la multiplication des temps partiels et autres "petits boulots". "S'il y a plus de 100.000 jeunes, ce que ne je crois pas, on réajustera", a-t-il relevé au passage.

Indiquant qu'il annoncerait d'autres "réponses pour les jeunes" fin septembre à l'occasion d'un bilan, un an après, de ce qu'il a nommé le "plan d'Avignon" (les mesures en faveur des jeunes évoquées en septembre dernier en Avignon par le chef de l'Etat), le ministre a, à maintes reprises, été invité à expliquer le pourquoi des conditions d'activité imposées aux jeunes. Et donc à redire que l'esprit du RSA jeunes, était de préférer "l'aide à l'autonomie" à "l'assistanat". Ceci à l'heure où certaines associations, telles que Génération précaire, enjoignent d'ores et déjà aux jeunes de saisir le tribunal administratif pour violation de l'égalité des citoyens devant la loi...

Claire Mallet

« L'action sociale locale est menacée »

Paru dans Actualités Sociales Hebdomadaires, N° 2565 du 04/07/2008

Rubrique : Questions à

Auteur(s) :

Propos recueillis par Marie-Jo Maerel

Patrick Kanner

« L'action sociale locale est menacée »

L'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (Unccas) (1) appelle ses membres « à la plus grande vigilance » face aux risques qui pèsent, selon elle, sur l'action sociale locale et sur les aides extra-légales. Son président, Patrick Kanner, s'inquiète pour l'accompagnement de proximité des plus démunis et pour la décentralisation.

Pourquoi êtes-vous inquiet ?

Nous avons de nombreux motifs d'alerte. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, le sénateur Alain Lambert a remis à la fin 2007 un rapport où il propose tout simplement de « supprimer l'action sociale facultative des communes » ou de la « soumettre strictement aux orientations des schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale » (2). Cela ne nous semble ni réaliste, ni souhaitable, ni souhaité par les conseils généraux. Je ne vois pas en quoi l'action sociale en serait plus efficace, au contraire. La suppression du guichet de proximité que sont les CCAS-CIAS ne peut que porter tort aux usagers, surtout aux plus fragiles d'entre eux comme les personnes âgées et les personnes en difficulté d'insertion. Et puis quel avenir réserverait-on aux nombreux établissements et services sociaux - hébergements d'urgence, foyers-logements, services d'aide ou de soins à domicile - ou encore aux services d'accueil pour la petite enfance, aujourd'hui créés et gérés par les CCAS-CIAS en fonction des besoins locaux ?

Le projet de revenu de solidarité active bouscule-t-il la situation ?

L'Unccas a été associée aux travaux du « Grenelle de l'insertion » et s'est félicitée de la dynamique engagée au plan national sur cette question. Mais elle s'oppose à l'une des propositions du rapport général qui consiste à fondre les aides extra-légales dans un dispositif élargi et piloté par le référent unique du parcours d'insertion (3). Là encore, nous ne voyons pas en quoi la diminution des marges de manoeuvre des CCAS-CIAS améliorera l'accompagnement des personnes. Nombreux sont d'ailleurs les CCAS qui n'ont pas attendu ce « Grenelle » pour participer avec leurs partenaires à des dispositifs mutualisés, comme les fonds de solidarité logement ou les actions sur les impayés d'énergie. Surtout, sur le terrain, les CCAS-CIAS resteront confrontés aux demandes des personnes très éloignées de l'emploi. Si le revenu de solidarité active devait absorber toutes les aides extra-légales, que nous resterait-il pour assumer notre mission de service public envers les plus démunis ? Nous savons bien que 20 % à 30 % du public du RMI, des gens « cassés », ne sont pas en mesure de s'insérer dans l'emploi. Est-ce que l'Etat les abandonnera aux collectivités locales après avoir aspiré leurs ressources ?

Je note aussi que les caisses d'allocations familiales réduisent les financements apportés au développement des modes de garde des jeunes enfants, que la caisse nationale d'assurance vieillesse a diminué ses dotations d'aide à domicile pour les personnes âgées sur la période 2005-2007. Ces transferts de charges sur les collectivités ont une incidence directe sur la capacité des CCAS-CIAS à maintenir une offre de services de proximité. Tout cela va à l'encontre de la mission d'« action générale de prévention et de développement social » qui leur est confiée par la loi.

On maltraite les collectivités territoriales, dites-vous...

La mise en cause des aides facultatives est la goutte d'eau qui fait déborder le vase. Les collectivités territoriales sont accusées d'incurie, d'aggravation de la dette, alors que ce sont elles qui assurent 70 % des investissements publics ! Leurs dotations servent de variable d'ajustement. On est en train de remettre en cause la décentralisation et d'attenter au principe de libre administration des collectivités. Que l'Etat fasse plutôt ce qu'on attend de lui, c'est-à-dire préserver la solidarité nationale et établir une politique d'équité territoriale, avec une péréquation digne de ce nom !

Et pour les CCAS-CIAS ?

Il faut clarifier les différents dispositifs d'aide et de soutien aux personnes fragiles et leur donner plus de lisibilité. Il faut aussi reconnaître la valeur ajoutée de la politique d'aide facultative portée par les CCAS-CIAS, à partir de leur démarche d'analyse des besoins sociaux, qui permet de sortir des logiques de l'urgence, d'asseoir des partenariats durables avec les autres intervenants, de conforter les politiques de prévention et de lutte contre les exclusions. Enfin, il faut rappeler le principe de subsidiarité selon lequel les décisions sont mieux prises au plus près des citoyens.

Notes

(1) Unccas : 5, rue Sainte-Anne - 59043 Lille cedex - Tél. 03 20 28 07 50.

(2) Voir ASH n°2535 du 14-12-07, p.6.

(3) Voir ASH n° 2560 du 30-05-08, p.5

DECLARATION COMMUNE DE PRINCIPES SUR LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES AIDES FACULTATIVES LOCALES A CARACTERE SOCIAL

ENTRE :

- l'Assemblée des Départements de France
- l'Association des Maires de France
- l'Association des Régions de France
- la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole
- la Caisse nationale d'allocations familiales
- la Caisse nationale d'assurance maladie
- le Pôle Emploi
- l'Union Nationale des Centre communaux et intercommunaux d'action sociale

Ci-après désignés par : LES SIGNATAIRES

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

Document établi dans la concertation, sur la base des conclusions de la mission parlementaire de Sylvie Desmarescaux relative aux droits connexes locaux dans le contexte de généralisation du RSA.

JUIN 2009

CONSIDERANT QUE :

La loi du 1er 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 ;

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 ;

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.

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.

C'est la raison pour laquelle, le législateur a invité, à l'article L. 1111-5 *nouveau* du code général des collectivités territoriales[1], 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.

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.

Les signataires, sans remettre en cause les prérogatives des collectivités territoriales pour la fixation des critères d'attribution des aides sociales facultatives locales, se sont accordés dans le cadre de la mission conduite par Madame Desmarescaux, Sénatrice, sur l'énoncé de certains principes propices à une évolution des critères d'attribution des aides facultatives locales.

[1] 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. »

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

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

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.

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.

Deuxième principe : En conséquence, la référence à un statut de bénéficiaire de minimum social 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.

Troisième principe : les collectivités et organismes concernés veillent à ce que les conditions d'attribution des aides facultatives locales à caractère social qu'ils gèrent ne désincitent pas 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

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.

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 1er décembre 2008 (art L 115-2 du CSS).

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, en lien avec la CNIL, à simplifier les circuits des procédures d'habilitation.

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.

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.

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 administratives dont elle dispose sur leurs ressortissants.

La MSA s'engage à réaliser les accès nécessaires en interopérabilité à l'horizon 2010 pour que les organismes et services sociaux puissent accéder aux informations qui leur sont nécessaires.

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

La présente Déclaration propose des orientations pour l'évolution des critères d'attribution 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.

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 ».

Un «*guide d'aide à la décision pour un 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 Madame Sylvie Desmarescaux, Sénatrice, portant sur l'impact des droits sociaux attachés au statut de bénéficiaire du RMI et du RSA.

Les signataires s'engagent à contribuer à la diffusion de ce guide, lequel n'a pour vocation que de présenter différents scénarii possibles d'évolution des aides sociales locales en lien avec la mise en œuvre du RSA.

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.

DOSSIER

SOCIAL

LES CCAS : QUELLES ÉVOLUTIONS, QUELS ENJEUX ?

Dossier réalisé par Emmanuelle Chaudieu, avec Agnès Thouvenot

Le centre de loisirs de la Cavayère, au-dessus du lac du même nom, est l'un des six centres d'accueil du CIAS du Carcassonnais.

1

Un contexte législatif mouvant

Réforme des collectivités locales, généralisation du revenu de solidarité active (RSA), création des agences régionales de santé (ARS)... C'est dans ce contexte législatif et institutionnel mouvant (répartition des compétences entre collectivités locales, évolution de l'action sociale et médico-sociale...) que l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) réunit ses adhérents, les 16 et 17 septembre, à Paris, pour son 62e Congrès sur le thème « Nouveau paysage territorial, l'action sociale au cœur des changements ». **p.24**

2

De nouvelles missions et de nouveaux outils

La mise en œuvre de la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, qui implique CCAS et CIAS, illustre l'évolution de leurs modes d'intervention : ils sont passés d'une logique d'assistance à un véritable accompagnement des personnes, en développant de nouveaux services pour répondre aux nouvelles formes de précarité. **p.26**

3

La coordination de l'action sociale territoriale au cœur des débats

Alors que le projet de loi de réforme des collectivités locales a été soumis aux élus locaux, le débat sur la clarification des compétences entre les niveaux de collectivités concerne notamment l'action sociale. L'intercommunalité est régulièrement citée comme l'échelle la plus pertinente. Elle offre davantage de lisibilité pour les conventionnements et assure l'équité territoriale dans la distribution des services. **p.28**

1
UN NOUVEAU PAYSAGE TERRITORIAL

Les 16 et 17 septembre, l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas), qui fédère 3600 centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), organise son 62e Congrès (1). Ce rendez-vous intitulé «Nouveau paysage territorial, l'action sociale au cœur des changements» s'inscrit dans une actualité forte pour les acteurs du secteur social et médico-social: projet de réforme des collectivités, généralisation du revenu de solidarité active (RSA), réorganisation des services de l'Etat, création des agences régionales de santé... Pour l'Unccas, la construction de ce nouveau paysage territorial offre l'opportunité de débattre de l'avenir de l'action sociale publique de proximité: comment les CCAS et les CIAS vivent-ils ces changements, quelles dynamiques économiques impulsent-ils sur leurs territoires, dans quel sens évoluent les politiques sociales locales...?

En chiffres

2,6
milliards d'euros. Le budget consolidé des CCAS

110 000
personnes sont employées par les CCAS

70 %
des places de logements foyers pour personnes âgées sont gérées par les CCAS

(Source : Unccas)

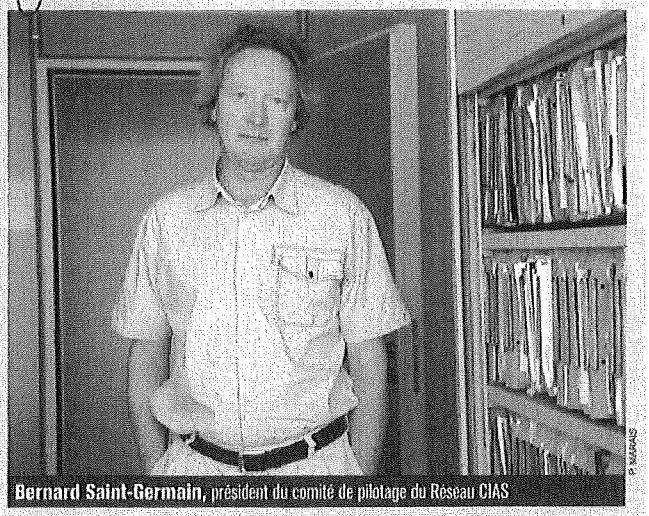
Réponses adaptées

Aujourd'hui, quatre communes sur dix confient l'intégralité de leur politique sociale au CCAS, aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, lutte contre l'exclusion, petite enfance, etc. Deux textes essentiels régissent les CCAS: le décret du 6 mai 1995 relatif aux CCAS et les articles L.123-4 à L.123-9 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Leurs missions sont définies de manière générale par l'article L.123-5 du CASF: «Le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées.» Les CCAS interviennent dans deux champs principaux: les dispositifs sociaux légaux (instruction des demandes d'aide sociale type RSA ou allocation personnalisée d'autonomie, domiciliation des personnes...) et les politiques sociales volontaristes ou extra-légales. «C'est essentiellement dans le cadre de cette aide facultative que s'exprime la politique sociale du CCAS et que se dessinent ses priorités d'action», rappelle le livre blanc de l'action sociale territoriale publié par l'Unccas en mars dernier (2). L'un des atouts des CCAS/CIAS est de mettre en œuvre des réponses et des services adaptés aux attentes de la population locale. Réponses qui doivent en permanence évoluer face à la transformation des modes de vie, le vieillissement de la population et la précarisation de nouvelles catégories de la population.

(1) www.unccas.org ; à noter que la 1re édition du salon Santé Social Expo se tiendra parallèlement au congrès : http://salons.groupemoniteur.fr/sante_social_expo

(2) A consulter sur : www.unccas.org/publications/docs/UNCCAS-livre-blanc.pdf

Projecteur



Bernard Saint-Germain, président du comité de pilotage du Réseau CIAS

«LE CIAS GARANTIT L'ACCÈS DE LA POPULATION RURALE À DES SERVICES ESSENTIELS»

«L'action sociale intercommunale existe dans les textes depuis 1953. Mais en dehors de quelques exemples dans le département de la Dordogne, l'intercommunalité sociale a longtemps été inexistante. La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, en introduisant un bloc de compétence d'action sociale d'intérêt communautaire, a de nouveau attiré l'attention des élus sur cet outil. Les communautés de communes recensent en moyenne entre 12000 et 13000 habitants. Comme les petits CCAS disposent de peu de moyens, la création d'un CIAS garantit à la population l'accès à plus de droits et de services. Les CIAS interviennent dans trois grands secteurs: le maintien à domicile des personnes âgées, les services petite enfance/enfance, l'insertion et la lutte contre l'exclusion. Ils permettent de mieux répondre aux nouveaux besoins sociaux qui émergent sur les territoires, liés aux flux de populations s'installant à la campagne, avec un vieillissement particulièrement marqué en milieu rural. Très peu de CIAS prennent en revanche des attributions de secours d'urgence et d'aide sociale facultative qui restent du ressort des CCAS. Mais le CIAS ne peut fonctionner de façon pertinente que si les élus font l'effort de bien comprendre la question sociale du territoire, de sorte que ce centre intercommunal soit un outil d'éclairage, de maîtrise d'ouvrage, de réflexion et de mise en perspective et non pas seulement un outil de gestion.»

Le Réseau CIAS

En 2007, l'Unccas et Mairie Conseils ont créé, en partenariat avec l'association Idéal Connaissances, le Réseau CIAS. Celui-ci fonctionne sur le principe du partage d'expériences entre les adhérents (l'adhésion est gratuite). Il permet de répondre à des questions pratiques (cadre légal d'intervention du CIAS, transfert de compétences d'un CCAS à un CIAS, etc.) ou plus qualitatives (services à proposer pour la petite enfance, par exemple). Le réseau CIAS organise trois rencontres techniques par an. La prochaine, le 26 novembre, portera sur les politiques en faveur de la petite enfance et du grand âge.

CONTACT. Sarah Roblet au 01.45.15.06.68 ; www.reseau-cias.net

Entretien avec Patrick Kanner, président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)

« Le CCAS est un outil privilégié pour l'accès aux droits fondamentaux et l'observation des territoires »

Quels sont les principaux enjeux que les CCAS doivent relever ?
D'abord préserver leurs missions traditionnelles : nous sommes des généralistes de l'action sociale, des spécialistes reconnus de l'accueil de proximité avec une approche individuelle des besoins sociaux. Le CCAS constitue un outil privilégié pour l'accès aux droits fondamentaux, doublé d'un rôle d'animation et de coordination territoriale. Mais il est vrai que se profilent de nouveaux chantiers : l'observation des territoires en est un, fondamental. Un autre thème important est l'apport des services publics de proximité en milieu rural. Les besoins de liens sociaux y sont plus importants qu'ailleurs : si l'on veut favoriser l'équité territoriale, il faut que les CCAS soient dans une logique d'aménagement du territoire afin d'attirer les populations et les fixer.

Les publics des CCAS ont-ils beaucoup évolué ces dernières années ?
Oui. Nous avons notamment un nombre croissant de travailleurs pauvres qui frappent à nos portes, mais également des familles monoparentales et des personnes âgées avec de petites retraites. Je redoute également beaucoup la question des jeunes sans emploi, sans minimum social et sans logement, en rupture familiale. Une autre catégorie du public est constitué par les personnes surendettées : après une accalmie, il y a eu une augmentation très forte en 2009. De plus en plus, l'Unccas recommande de tenir compte non pas du statut mais des ressources des personnes. On assiste d'ailleurs à une évolution de la prise en charge par les CCAS, de plus en plus dans une logique de quotient familial.

Quelle est la place des CCAS dans l'action sociale territoriale, thème du livre blanc publié par l'Unccas cette année ?
Il faut affirmer qu'il n'y a pas de concurrence entre les échelons territoriaux mais des complémentarités. Le département reste le chef de file reconnu de l'action sociale mais il a besoin de partenaires au niveau infra-départemental qui travaillent avec lui, par convention. Les CCAS/CIAS peuvent apporter une « musique » différente sur chaque territoire tout en suivant la même partition écrite par le conseil général. Nous encourageons par ailleurs le développement de l'intercommunalité qui permet de prévenir les mitages du territoire et de disposer de ressources humaines plus performantes : si on veut des travailleurs sociaux qualifiés, il faut se rassembler.

> **« Les travailleurs pauvres, les familles monoparentales et les personnes âgées sont les nouveaux publics des CCAS. »**

L'Unccas prépare un nouveau plan stratégique. Quelles en sont les grandes orientations ?
Il n'est pas encore stabilisé. Un accord de principe devrait être finalisé fin 2009 et l'écriture devrait se faire durant le premier semestre 2010. Ce nouveau plan stratégique constituera la feuille de route de l'Unccas pour les 5 à 10 ans à venir. Parmi les grands objectifs que j'aimerais voir se dessiner, je souhaiterais que les CCAS développent une culture de projet et non de guichet, que l'observation des territoires se développe de façon plus marquée, et que l'on valorise les solutions innovantes portées par les CCAS. Il faut aussi que les CCAS réinvestissent des champs qu'ils pensent non conformes à leurs attributions telles que la santé, la politique de la ville, l'accès au logement… Une autre piste fonctionnelle est l'augmentation des compétences de nos élus et de nos techniciens. L'Unccas doit en effet développer son outil de formation car le social devient de plus en plus complexe.

Propos recueillis par E. C.

2
LES NOUVELLES MISSIONS ET LES NOUVEAUX OUTILS

Les premiers versements du revenu de solidarité active (RSA) ont débuté le 6 juillet dernier. Les CCAS et CIAS sont au cœur de la généralisation de cette nouvelle allocation qui remplace le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation pour parent isolé (API). La loi du 1er décembre 2008 les autorise à être organismes instructeurs des demandes de RSA dès lors qu'ils décident d'exercer cette compétence. Ils peuvent également assurer l'accompagnement des bénéficiaires dans le cadre d'une délégation du conseil général.

Accompagnement des personnes

La logique d'attribution du RSA privilégie la prise en compte des ressources de la personne et non son appartenance statutaire (bénéficiaire de minima social). De nombreux CCAS/CIAS ont d'ailleurs déjà fait évoluer leurs pratiques en ce sens (lire ci-contre). Comme le rappelle Patrick Masclet, président de l'Association départementale des maires du Nord et président de la commission cohésion sociale de l'AMF, les missions des CCAS ont beaucoup évolué ces quinze dernières années: «Nous sommes passés d'une logique d'assistance à un véritable accompagnement des personnes.» Les CCAS ont par ailleurs développé de nouveaux outils pour faire face aux formes de précarité apparues ces dernières années: travailleurs pauvres, familles monoparentales, personnes âgées aux faibles ressources... Le CCAS de Dunkerque (59) a par exemple mis en place depuis le 1er avril 2009 une action collective d'information et de sensibilisation au surendettement et à ses conséquences. D'autres, à l'image d'Angers (49), Saint-Martin-d'Hères (38) ou du Creusot (71) sensibilisent les usagers aux économies d'énergie, etc. Une cinquantaine de CCAS/CIAS sont aussi engagés dans des démarches de microcrédits personnalisés en lien avec des partenaires bancaires et la Caisse des dépôts, comme celui de Beauchamp, dans le Val-d'Oise (lire ci-contre). «Les CCAS ont une capacité à bâtir des réponses innovantes, des expérimentations sociales, liées à leur connaissance du terrain, indique Patrick Kanner, président de l'Unccas. L'atout du CCAS est d'avoir une approche locale très fine, souple, rapide, réactive: nous pouvons construire des réponses sur mesure, avec une approche différenciée et personnalisée en fonction des territoires.»

LES CCAS DOIVENT FORMER LEURS AGENTS FACE À LA COMPLEXITÉ DES DOSSIERS

Renouveler les modes d'action

Il y a un an, le CCAS de Grenoble, le plus important de France après Paris, a mis en place une démarche d'action pour les 5 ans à venir. «Nous avons associé 300 partenaires à notre réflexion, indique Olivier Noblecourt, maire adjoint à l'action sociale et à la famille et vice-président du CCAS. Une quarantaine de grandes actions ont été définies qui visent à renouveler les moyens et les modes d'actions de l'intervention sociale afin de les adapter aux besoins sociaux et aux publics nouveaux. Exemple, dans le domaine de la petite enfance, le premier critère pour une place en crèche est la précarité des parents. Dans ce champ, nous avons également initié un programme de développement du langage pour les enfants de 18 à 30 mois, intitulé "Parler Bambin", car nous avons constaté qu'il y avait une différence d'une centaine de mots dans le vocabulaire d'enfants du même âge.» Le CCAS de Grenoble, via son réseau de centres sociaux, a également instauré un produit de microcrédit ouvert aux publics interdits bancaires, et une allocation pour les ménages à bas revenus habitant dans le parc privé.

Un peu partout, des CCAS ou CIAS sont ainsi à l'initiative de structures ou de dispositifs novateurs: à Bordeaux (33), le CCAS est porteur depuis 1998 du plan local d'insertion par l'emploi (PLIE) tandis que celui de Valenciennes (62) met en œuvre la clause d'insertion dans les marchés de rénovation urbaine. Mais, face à la multiplication des champs d'intervention et des publics, les CCAS doivent relever un autre défi, souligné par Patrick Masclet: celui d'une formation accrue des agents des CCAS rendue nécessaire par la technicité et la complexité croissante des dossiers traités.

Quelle action spécifique menez-vous avec le CCAS ?

VILLE DE NANTES

«Nous avons constaté que des personnes pas forcément habituées des CCAS s'adressent à nous désormais, notamment pour les aides facultatives. Pour aller au-delà du soutien financier, nous avons mis en place des services nouveaux tel que le microcrédit social, adossé au crédit municipal. Nous privilégions le bien-être de la personne dans son quartier et son environnement, à travers des actions d'intégration dans le domaine de la culture, des loisirs, des sports, etc. Les Québécois appellent cela le développement social local.»

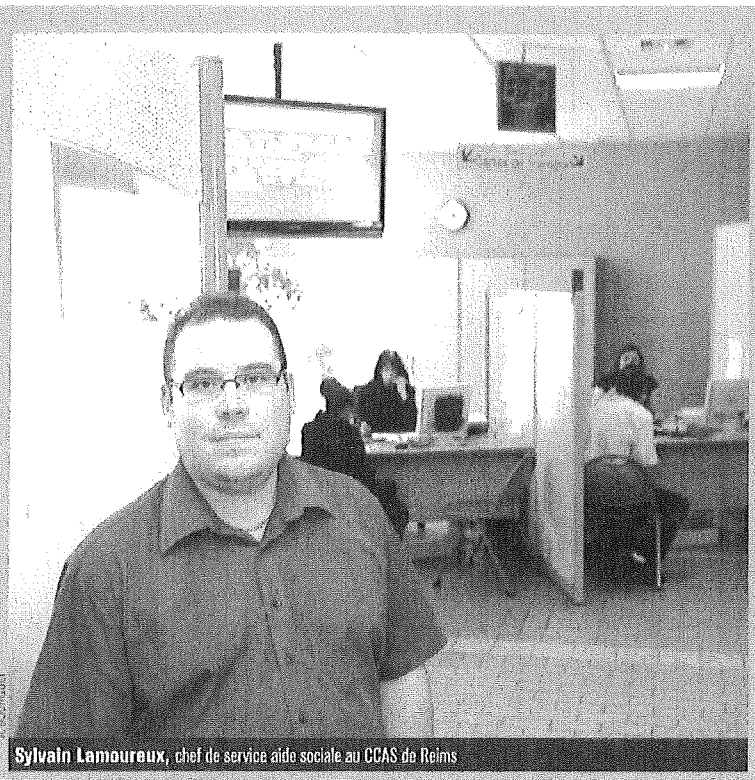
Michelle Meunier, maire-adjointe à la solidarité, aux personnes âgées, à l'insertion sociale et vice-présidente du CCAS de Nantes (44)

«Nous avons mis en place un jardin d'insertion en partenariat avec le conseil général et des associations d'insertion dans le cadre du RMI. S'y est greffée une action environnementale, la construction d'une maison écologique en ossature bois et paille, avec récupération des eaux de pluie, toilettes sèches, etc. Cela permet de valoriser les publics qui travaillent là car le jardin est ouvert aux écoles et aux gens du quartier. La vocation sociale se double d'un projet écologique. Cela va plus loin qu'un simple atelier occupationnel.»

Michèle Corbin, maire-adjointe déléguée à l'action sociale, la santé et handicap et vice-présidente du CCAS de Bourgoin-Jallieu (38)

«En 2002, le CCAS de Guînes a mis en place une épicerie solidaire sous l'impulsion du maire de la commune, Hervé Poher. Petit à petit, des habitants de communes avoisinantes ont demandé s'ils pouvaient accéder à ce service. Le CIAS a été créé, en juillet 2006, afin d'ouvrir des actions de solidarité à tous les habitants de la communauté de communes des Trois Pays. Nous apportons un "plus" par rapport aux CCAS existants sur le territoire, sur le volet de la précarité (épicerie solidaire), de la santé (déclinaison du programme régional de santé) et des personnes âgées (portage de repas).»

Yves Lefebvre, vice-président du CIAS des Trois-Pays (62)



Sylvain Lamoureux, chef de service aide sociale au CCAS de Reims

Reims (51)

LE «RESTE À VIVRE» DÉFINIT LES DROITS

Depuis le 1er avril, le CCAS de Reims utilise un nouveau mode de calcul pour l'ouverture des droits. Il raisonne en terme de ressources, plus particulièrement de «reste à vivre» des ménages après déduction des charges incompressibles (loyer, eau, énergies, assurance habitation…). «Nous intégrons au calcul les pensions alimentaires, ainsi que le plan de surendettement validé par la Banque de France, détaille Sylvain Lamoureux, chef de service aide sociale au CCAS de Reims. Si le reste à vivre est inférieur à 400 euros pour une personne seule ou 600 euros pour deux (majoré de 150 euros par personne supplémentaire), les usagers ont accès à l'ensemble des aides du CCAS : carte transport, accès quasi gratuit à des services municipaux (cantine, halte-garderie, piscine, médiathèque…).» Ce mécanisme permet à 15% de ménages supplémentaires d'accéder aux prestations du CCAS, jusque-là exclues pour quelques dizaines d'euros. Sylvain Lamoureux s'interroge cependant sur l'impact du RSA : «Va-t-il faire sortir du dispositif du CCAS ces mêmes ménages ? Nous restons vigilants, car la mobilité et la garde d'enfants constituent deux freins majeurs à la reprise d'emploi, ce que justement les prestations du CCAS permettent de prendre en charge.» *A. T.*

Beauchamp (95)

UN MICROCRÉDIT PERSONNEL

En 2008, le CCAS de Beauchamp a été retenu dans le cadre de l'appel à projets lancé par l'Unccas et la Caisse des dépôts pour la mise en place du dispositif de microcrédit personnel. Une subvention de 10000 € a été accordée par la Caisse des dépôts. «Ce dispositif est intéressant. Il permet de toucher un public qui ne s'adresse pas forcément au CCAS», témoigne Françoise Nordmann, maire-adjointe chargée des affaires sociales. En décembre dernier, le CCAS a signé une convention de partenariat avec Parcours Confiance, association de la Caisse d'Epargne qui assure le financement des prêts accordés dans le cadre du microcrédit. Ces derniers peuvent varier de 500 à 5000 €, sur une durée maximale de 36 mois, fixée au taux du livret A. «Il faut que les personnes aient un projet défini (accès au logement, formation, santé, emploi…), précise Sylvie Caron, directrice du CCAS. Et le microcrédit ne doit pas se substituer à des prestations existantes.» «Nous visons tous les publics qui n'ont pas accès au crédit bancaire classique, complète Françoise Nordmann. L'un des objectifs est notamment de prévenir le surendettement et le recours au crédit revolving.» Les prêts sont signés au sein de l'organisme bancaire, un élément symbolique fort auquel tenait l'équipe du CCAS.

Sylvie Caron, directrice du CCAS de Beauchamp

3

LA COORDINATION INTERCOMMUNALE S'IMPOSE

Quel bon niveau de coordination territoriale pour l'action sociale? Alors que le projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales est en cours d'arbitrage, cette question a été abordée dans les différents travaux parlementaires et gouvernementaux menés depuis deux ans sur l'évolution de la répartition des compétences entre collectivités territoriales (rapport Lambert, comité Balladur, mission sénatoriale temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, etc.). La problématique du chevauchement, voire de l'enchevêtrement des compétences en matière d'action sociale a été soulignée à plusieurs reprises, le rapport Lambert pointant même les «doublons que constituent les CCAS, les CIAS et les services territoriaux des départements».

DES CONSEILS GÉNÉRAUX FAVORISENT LA PRISE DE COMPÉTENCE SOCIALE DES EPCI

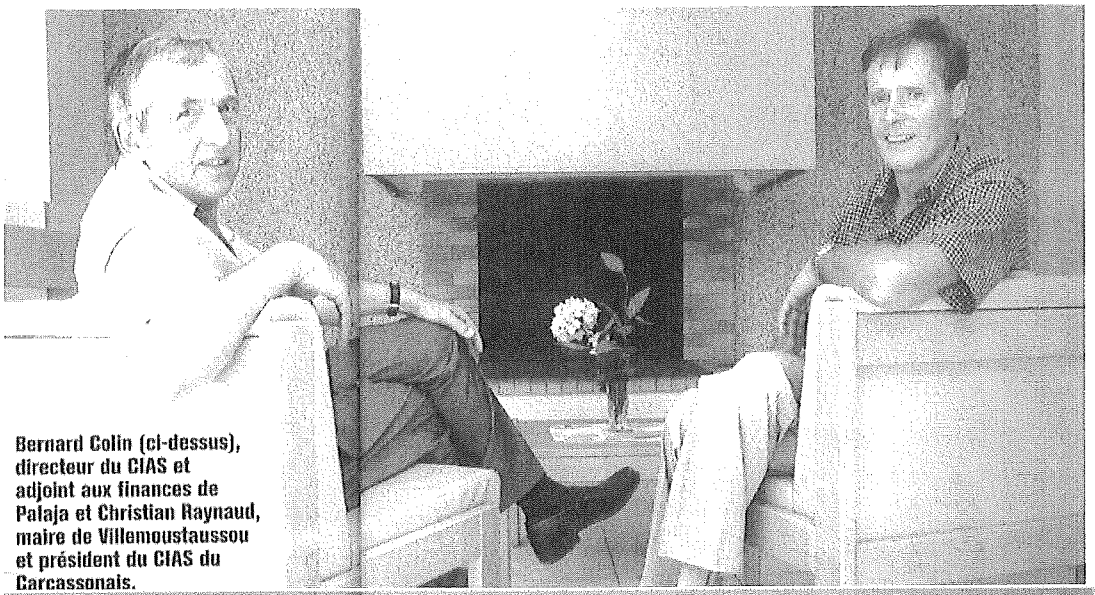
«Il peut exister quelques incohérences entre les textes mais globalement la législation est assez claire, tempère Jean-Michel Rapinat, ancien chef du service développement social à l'Assemblée des départements de France. La complémentarité me paraît plutôt bonne, en particulier grâce aux nombreux conventionnements et partenariats qui jouent sur le terrain.»

Complémentarité et partage de diagnostic

Si le conseil général assure le rôle de chef de file et principal financeur de l'action sociale et médico-sociale (en 2007 le montant global des dépenses d'action sociale des départements s'est élevé à 28,7 milliards d'euros, soit 62 % des dépenses de gestion courante), les communes et les intercommunalités ont compétence en matière d'attribution de l'aide sociale facultative et la possibilité de créer et gérer des établissements sociaux ou médico-sociaux et des services d'accueil petite enfance. Elles peuvent également prendre en charge certaines compétences sociales du département au moyen d'une convention. «Les CCAS sont le bras séculier des villes pour conduire le travail de cohésion sociale, souligne Michel Dinet, président du conseil général de Meurthe-et-Moselle et Président de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS). Plus le corps social est calcifié, plus les relations sociales sont renforcées, plus on est en mesure de trouver une bonne complémentarité entre la solidarité de proximité assurée par les villes et l'intervention des départements, et même des régions. Naturellement, l'articulation entre la commune et le département implique un partage du diagnostic et du projet.» Certains départements, à l'image de la Marne, ont formalisé le partenariat avec les CCAS et CIAS à travers des contrats territoriaux de développement social reposant sur une convention entre le conseil général et la délégation départementale de l'UNCCAS qui reconnaît le rôle commun du département et du CCAS en termes d'évaluation des besoins et d'apport de services aux populations. «Le principe est de déterminer les complémentarités de chacun sans empiéter les uns sur les autres, explique Marie-Christine Bression, directrice du CCAS d'Aÿ et du CIAS de la Grande Vallée de la Marne. Selon les territoires, les partenariats peuvent porter sur différents champs: instruction RMI/RSA, petite enfance, gérontologie... Chaque contrat local est personnalisé à la couleur du territoire.»

Pour l'intercommunalité sociale

D'autres départements encouragent la création de CIAS: d'après une enquête menée par l'UNCCAS et l'Association des communautés urbaines de France (ACUF), en décembre 2008, auprès d'une centaine de structures intercommunales (majoritairement situées en zone rurale), 56 % des répondants soulignent que leurs conseils généraux manifestent une politique volontariste d'incitation à la prise de compétence sociale des intercommunalités. Les résultats de cette étude montrent par ailleurs que l'intervention intercommunale en matière sociale favorise l'amélioration de l'offre de services aux habitants et la réponse à leurs problématiques (lire ci-contre l'exemple de Carcassonne). «Le président du conseil général du Pas-de-Calais a incité les intercommunalités à créer des CIAS car cela offre plus de lisibilité au niveau des conventionnements et une action plus efficace», illustre Yves Lefebvre, vice-président du CIAS des Trois-Pays. Aujourd'hui, le développement de l'action sociale intercommunale à travers la création de CIAS figure parmi les chantiers prioritaires de l'UNCCAS.



Bernard Colin (ci-dessus), directeur du CIAS et adjoint aux finances de Palaja et Christian Raynaud, maire de Villemoustaussou et président du CIAS du Carcassonais.

Carcassonne (11)

Le CIAS développe les services à la population de 21 communes

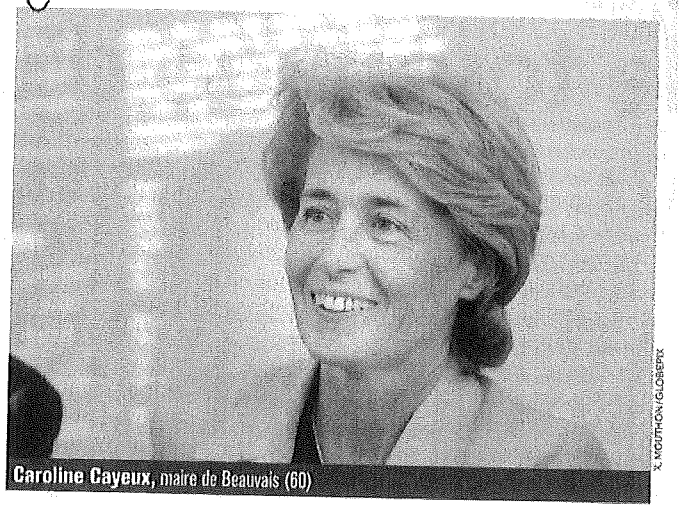
Beaucoup de touristes s'y méprennent : le bâtiment en forme de coque de bateau qui surplombe le lac de la Cavayère, à Carcassonne, n'est pas un restaurant. Même si, ce jour de juillet, près de 120 convives de 6 à 12 ans y déjeunent avec une vue imprenable sur le plan d'eau. Il s'agit en réalité d'un des 6 centres d'accueils de loisirs gérés par le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) du Carcassonnais. A quelques kilomètres de là, le centre de loisirs de Villemoustaussou jouxte le foyer-restaurant pour personnes âgées, autre service géré par le CIAS.

Création en 2003

« Seuls, nous aurions été incapables de proposer de tels services à la population, rappelle Christian Raynaud, maire de Villemoustaussou et président du CIAS par intérim. L'action sociale est une activité à part entière qui demande beaucoup de financements que nos petites communes peuvent difficilement engager. C'est la raison pour laquelle l'aspect intercommunal s'est vite imposé, nous savions qu'il y avait nécessité de développer des activités dans le champ social. » Le CIAS est ainsi né de la volonté des élus de la communauté d'agglomération du Carcassonnais (CAC). Un groupe de travail a d'abord réalisé une étude de faisabilité qui a permis à la fois de recenser l'aide sociale et les attentes des élus et des habitants. Quatre domaines présentant un intérêt communautaire ont été identifiés, qui deviendront les quatre axes d'intervention du CIAS du Carcassonnais créé le 26 mars 2003 : l'aide sociale légale et l'insertion, le maintien à domicile des personnes âgées, la petite enfance et la jeunesse. Auxquels s'est ajouté en 2005 le transfert des centres sociaux municipaux de Carcassonne. « Les 3 CCAS préexistants ont eux été maintenus et chaque maire continue à gérer les aides d'urgence », précise Bernard Colin, directeur du CIAS et adjoint aux finances de Palaja. La création du CIAS a permis d'étendre aux 21 communes de la CAC l'ensemble des services de maintien à domicile des personnes âgées (aide à domicile, soins infirmiers à domicile, portage de repas, téléalarme), d'instruire l'ensemble des dossiers RMI du territoire de l'agglomération et de développer des services petite enfance et jeunesse. « Une des premières étapes a été de créer des structures dans les petites communes afin de mailler le territoire », témoigne Bernard Colin. « L'un de nos soucis est de bien couvrir tout le périmètre de l'agglomération, appuie Daniel Barcelo, maire de Preixan et vice-président du CIAS en charge des personnes âgées. Nous essayons de décentraliser au maximum. »

Un seul interlocuteur

La structuration du CIAS a permis de gagner en efficacité. Au lieu de conventionner avec 5, voire 6 structures – 3 CCAS, 2 SIVOM (syndicat intercommunal à vocation multiple) et 1 communauté de communes –, le département n'a plus qu'un seul interlocuteur. La caisse d'allocations familiales de l'Aude a contractualisé avec la CAC et son CIAS pour l'ensemble de l'agglomération. L'actuel contrat enfance jeunesse court jusqu'en 2010. D'ici là, plusieurs projets seront lancés, en particulier la rénovation de la maison de la famille, véritable pôle de l'enfance et de la petite enfance, emblématique de l'engagement du CIAS dans un secteur auquel il consacre un tiers de son budget.



Caroline Cayeux, maire de Beauvais (60)

X. MOUTHON/GLOBEPIX

«ASSOCIER LES ACTEURS SOCIAUX DANS UN GUICHET UNIQUE»

Dans son rapport de mai 2009*, Caroline Cayeux, maire de Beauvais, s'interroge notamment sur le rôle du département: «Chef de file de l'action sociale ou simple exécutant?». «Le conseil général est l'acteur incontournable en matière d'action sociale, c'est le planificateur, témoigne l'élue. Ceci étant, le département constitue un territoire trop grand pour appréhender les problématiques sociales locales: un échelon intermédiaire, notamment infradépartemental, peut apporter un meilleur appui. Un rapport de l'IGAS (2007/2008) préconisait de recourir à la méthode ouverte de coordination (MOC) utilisée dans les relations entre l'Union européenne et les Etats membres, pour la transposer aux relations entre le conseil général et les CCAS. Cette méthode de coordination permettrait un partenariat entre le département et les CCAS/CIAS et une clarification des compétences des uns et des autres.» Afin de favoriser une meilleure convergence des politiques mises en œuvre sur le territoire, Caroline Cayeux recommande par ailleurs la mise en place d'une cellule de coordination à l'échelle intercommunale. «Il s'agirait d'une sorte de guichet unique qui associerait tous les acteurs de l'action sociale locale (département, services décentralisés de l'Etat, bailleurs sociaux, associations caritatives...) dans l'objectif de simplifier les procédures.» Caroline Cayeux préconise également de généraliser la création de CIAS afin de faire de ces structures des interlocuteurs privilégiés et identifiés.

* «L'expérience beauvaisienne du plan d'harmonie sociale au service du renforcement de l'efficacité de l'action sociale locale»

Des métropoles à vocation sociale ?

Le comité Balladur pour la réforme des collectivités locales propose la création d'une catégorie de collectivités à statut particulier, les métropoles, dotées des compétences d'action sociale et médico-sociale dévolues aujourd'hui aux départements. L'ACUF y est favorable, «s'il s'agit d'une option», précise Olivier Landel son délégué général. La mission sénatoriale sur l'organisation des collectivités considère que «la compétence sociale n'est pas du ressort évident de la métropole» mais qu'il est possible d'étendre à cette nouvelle collectivité le droit en vigueur qui permet aux communautés urbaines d'exercer par convention passée avec le département, tout ou partie des compétences d'aide sociale de celui-ci.

II. L'étude de la montée en charge doit être complétée par l'analyse des mouvements d'entrées-sorties, ainsi que par les demandes ne débouchant sur aucun droit à la prestation

L'étude de la montée en charge du rSa ne se limite pas à l'analyse du nombre de bénéficiaires avec un droit payable. Elle doit être complétée par l'étude de deux phénomènes, eux aussi générateurs de charge, même à nombre de bénéficiaires constant.

Tout d'abord, l'analyse des flux d'entrées et de suspensions-sorties permet de mieux comprendre certaines évolutions mensuelles. Ainsi, la stabilité du nombre de bénéficiaires du rSa activité seul observée entre août et septembre 2009 (cf. partie 1.4) ne résulte pas d'un affaiblissement du nombre d'entrées dans la prestation. Une analyse plus fine montre que le nombre de suspensions et de sorties a augmenté en septembre de manière à équilibrer le nombre d'entrées.

En second lieu, un grand nombre de demandes ont été déposées et traitées dans le système de gestion sans jamais conduire à un droit versable à la prestation. Ces « demandes refusées » ont cependant occasionné une charge de gestion non négligeable pour les caisses. Elles n'apparaissent pas dans les statistiques de bénéficiaires avec un droit payable, car elles se situent « en amont ». Leur étude est cependant intéressante, notamment pour préciser le motif qui a conduit au refus.

A. L'importance des phénomènes d'entrées, suspensions et sorties

L'analyse des entrées, des suspensions et des sorties permet de compléter l'étude de la montée en charge de la prestation analysée avec les effectifs de bénéficiaires d'un droit payable. Les entrées sont définies ici comme le bénéfice d'un droit payable au cours d'un mois et son absence au cours du mois précédent et les suspensions-sorties repèrent l'absence d'un droit payable au cours d'un mois après en avoir bénéficié le mois précédent.

L'étude des entrées-suspensions-sorties permet de mieux comprendre certaines évolutions mensuelles. Ainsi, la stabilité du nombre de bénéficiaires du rSa activité seul, entre août et septembre 2009, n'est pas due à un nombre plus faible d'entrées en septembre. On en dénombre au contraire davantage en septembre qu'en août (78 000 contre 59 000[14]), ce qui indique une poursuite de la montée en charge du côté des entrées. Mais, dans le même temps, le nombre de suspensions-sorties a sensiblement progressé (76 000 en septembre contre 23 000 en août) de sorte qu'il équilibre les entrées.

Cette augmentation du nombre de suspensions-sorties du rSa activité seul au mois de septembre est à relier à l'examen trimestriel des ressources des bénéficiaires. Une

[14] Le nombre d'entrées et de suspensions-sorties est obtenu en appariant deux fichiers mensuels consécutifs de bénéficiaires. Dans le cas de déménagement d'une Caf à une autre ou de modification de la composition du foyer rSa, il n'est pas possible de retracer l'évolution de la situation des bénéficiaires. Le nombre d'entrées et de suspensions-sorties est donc légèrement minoré de ce fait.

grande partie des bénéficiaires du rSa activité seul est en effet entrée dans la prestation en juin 2009, au moment de la mise en œuvre du dispositif. Trois mois plus tard, en septembre, de nouvelles ressources sont prises en compte pour le calcul du droit. À ce moment, certains bénéficiaires peuvent cesser de bénéficier d'un droit payable à la prestation, soit parce qu'ils n'ont pas renvoyé à temps leurs ressources trimestrielles actualisées, soit parce que celles-ci ont augmenté de sorte qu'elles dépassent le seuil d'éligibilité à la prestation.

B. Une relative instabilité des ressources des allocataires d'un trimestre à l'autre

Plus généralement, le tableau 3 ci-dessous retrace la situation comparée des bénéficiaires aux mois de juin et de septembre. Cela permet ainsi de reconstituer quels ont été les mouvements et les entrées sorties en un trimestre au niveau des droits payables du rSa.

Tableau 3 : comparaison des situations des foyers bénéficiaires du rSa entre les mois de juin et septembre (données consolidées, en milliers)

		Situation en septembre selon les données consolidées								
		Foyers bénéficiaires ayant un droit payable au rSa					Suspendus	Autres	Absents des fichiers en septembre	Total
		Total rSa	*rSa socle*	*rSa socle seul*	*rSa socle et activité*	*rSa activité seul*				
Situation en juin selon les données consolidées	Foyers bénéficiaires ayant un droit payable au rSa	1307	*1072*	*952*	*120*	*235*	127	0,13	44	1478
	dont bénéficiaires du rSa socle	1093	*1045*	*939*	*106*	*48*	73	0,1	33	1198
	dont bénéficiaires du rSa socle seul	978	*951*	*914*	*38*	*27*	61	0,05	29	1068
	dont bénéficiaires du rSa socle et activité	114	*93*	*25*	*68*	*21*	12	0,02	3	130
	dont bénéficiaires du rSa activité seul	214	*27*	*13*	*14*	*187*	55	0,03	12	280
	Suspendus	67	*37*	*31*	*6*	*30*	229	0,02	21	317
	Autres	1,7	*0,7*	*0,3*	*0,4*	*1*	0,3	3	1	6
	Absents des fichiers en juin	244	*144*	*122*	*22*	*100*	101	1	0	345
	Total	1620	*1254*	*1105*	*149*	*366*	457	4	66	

Source : CNAF, DSER, Données consolidées

Clef de lecture : 914 000 bénéficiaire du rSa socle seul au mois de septembre étaient déjà bénéficiaires du rSa socle seul au mois de juin. 122 000 bénéficiaires du rSa socle seul au mois de septembre n'étaient pas bénéficiaires du rSa au mois de juin. 55 000 bénéficiaires du rSa activité seul au mois de juin 2009 ont des droits suspendus au mois de septembre.

Ce tableau permet de tirer les enseignements suivants :

(i) On note une assez forte instabilité des foyers bénéficiaires du rSa au sein de chaque catégorie du rSa. Si 86 % des foyers bénéficiaires du rSa socle seul au mois de juin le sont encore en septembre (914/1068), les proportions sont nettement plus réduites pour le rSa activité : seulement 67 % des foyers bénéficiaires du rSa activité seul au mois de juin le sont encore au mois de septembre (187/280), et 52 % pour les bénéficiaires du rSa socle et activité (68/130).

(ii) Il peut s'agir de mouvements internes au rSa. Ainsi 34 % des foyers bénéficiaires du rSa socle et activité au mois de septembre se trouvaient soit en socle seul (25 %) soit en activité seul au mois de juin (9 %). Pour ce qui est des bénéficiaires du rSa activité seul du mois de septembre, 13 % d'entre eux se trouvaient en rSa socle au mois de juin.

(iii) Au-delà de ce premier constat, on peut apprécier plus globalement les « entrées » et les « sorties » en droits payables. Pour ce qui est des « entrées » :

- 244 000 allocataires sont repérés avec un droit payable au rSa (100 000 au rSa activité seul et 144 000 au rSa socle) en septembre alors qu'ils étaient absents -du point de vue du rSa- au mois de juin : il s'agit donc ici de nouvelles demandes traitées au cours du trimestre (y compris les mutations, c'est-à-dire les déménagements des bénéficiaires dans une autre Caf) et débouchant sur du droit payable ;

- 67 000 allocataires (dont 30 000 pour le rSa activité seul) ont un droit payable en septembre, faisant suite à un droit suspendu au mois de juin ;

(iv) Inversement, on note pour les « sorties »:

- 127 000 allocataires ont un droit suspendu en septembre, alors qu'ils avaient un droit payable en juin : à noter que parmi eux, on trouve près de 55 000 allocataires bénéficiant du rSa activité seul au mois de juin ;

- 44 000 allocataires (dont 12 000 en rSa activité seul) sont absents en septembre alors qu'ils avaient un droit payable en juin : il s'agit le plus probablement de mutations de dossiers.

(v) Au total, on peut retenir pour ce qui concerne le rSa activité seul :

- au bout d'un trimestre seulement, on « perd » des allocataires du rSa activité seul, soit qu'ils deviennent bénéficiaires du rSa socle (27 000), soit qu'ils aient des droits suspendus (55 000), le plus souvent du fait de ressources trop élevées ;
- Inversement, on « gagne » des bénéficiaires du rSa activité seul par trois voies : des droits suspendus qui débouchent sur des droits payables (30 000), des ouvertures de droits payables « directes » (89 000[15]), des passages du socle à l'activité seul (48 000).

C. Un grand nombre de demandes rSa traitées n'aboutissent pas à un droit payable, majoritairement pour ressources supérieures au seuil d'éligibilité

Hormis les anciens allocataires du RMI et de l'API qui ont basculé automatiquement dans le rSa, les bénéficiaires ne peuvent prétendre à un droit à la prestation qu'après avoir déposé une demande et rempli toutes les conditions (déclaration de ressources remplie, montant de ressources inférieur au revenu garanti, etc.).

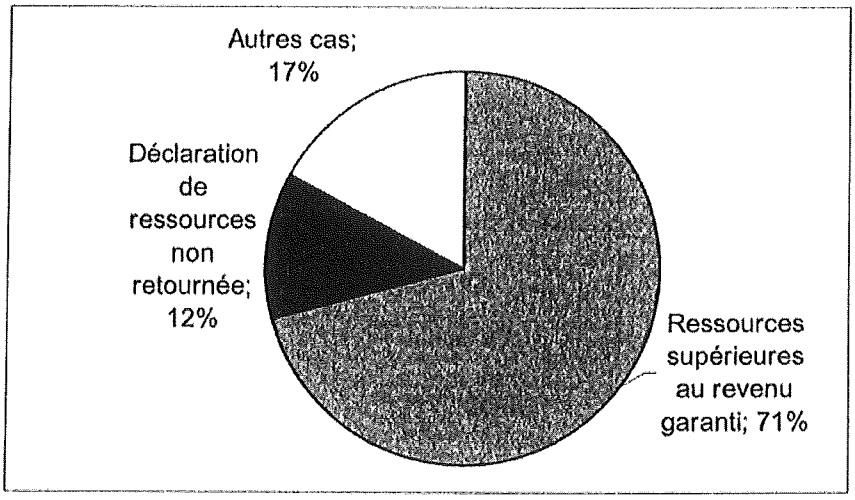
Les Caisses d'allocations familiales (CAF) ont reçu un grand nombre de demandes qui n'ont pas conduit à un droit payable au rSa (demandes qui débouchent vers une situation

[15] On observe 100 000 « entrées », auxquelles il faut retrancher les mutations entre Caf.

de « non droit »). Au cours de la période d'avril à septembre 2009, on en dénombre 231 000, soit 34 % de l'ensemble des demandes de rSa traitées pendant cette période[16].

La majorité de ces demandes (164 000 soit 71 %) ne débouchent pas vers des droits payables du fait d'un montant de ressources supérieur au seuil de revenu garanti qui permet d'être éligible au rSa (graphique 4). Une enquête menée dans deux CAF (qui se rapporte à environ 3 000 demandes) semble indiquer que le dépassement des ressources est souvent important. Dans ces caisses, pour ce motif de non ouverture de droit, il est supérieur à 200 euros mensuels pour plus de la moitié des dossiers.

Graphique 4 - Répartition des demandes rSa qui débouchent sur une situation de « non droit » selon le motif (période avril à septembre 2009, champ : France métropolitaine, en %)



Source : CNAF, DSER : bénétrim et données quasi-consolidés

III. La montée en charge du rSa activité devrait se poursuivre dans les mois à venir

Dans cette troisième partie, on compare le début de montée en charge du rSa dans sa composante nouvelle (le rSa activité seul) avec les estimations effectuées en « régime de croisière ». Cela permet d'une part d'apprécier l'importance du reste de la montée en charge à attendre, et d'autre part d'identifier les populations bénéficiaires potentielles qui seraient actuellement les plus sous représentées parmi les bénéficiaires effectifs.

[16] Le nombre réel de demandes rSa déposées entre avril et septembre 2009 qui ne débouchent pas sur un droit payable est en toute rigueur inférieur à 230 000. En effet, il est possible que certaines demandes déposées à la fin de la période d'avril à septembre 2009 conduisent *ultérieurement* à un droit versable. Ce serait le cas, notamment, dans les caisses qui connaissent des retards en matière de traitement des demandes. Il est également possible que les demandes refusées pour absence de déclaration de ressources conduisent finalement à un droit payable, une fois les pièces envoyées à la CAF. Cependant, certains éléments dont dispose la CNAF montrent que ces facteurs ne sauraient remettre en cause l'analyse proposée ici.

A. Les modèles de microsimulation permettent d'évaluer la population éligible au rSa

Les modèles de microsimulation permettent, à partir d'un échantillon représentatif de la population, de simuler les prestations auxquelles les bénéficiaires potentiels peuvent prétendre. Ils décrivent ainsi une situation dans laquelle la montée en charge du rSa dans sa composante nouvelle, le rSa activité, serait terminée, et le non recours n'existerait pas. Les modèles utilisés pour évaluer l'impact du rSa (Myriade pour la CNAF, Saphir pour la DGTPE et Ines pour la DREES) ne tiennent pas compte des éventuels changements de comportements que pourrait entraîner sa mise en œuvre. Ils permettent d'évaluer dans ce cadre le nombre et les caractéristiques des éligibles au rSa, ainsi que le montant de rSa qu'ils percevraient, les estimations des trois modèles étant relativement concordantes.

Plus précisément, le modèle Myriade utilisé par la CNAF repose sur l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) 2006, tout comme les modèles de la DGTPE et de la DREES. Des hypothèses sur l'évolution de la structure de la population, des revenus et du chômage permettent de reproduire le plus fidèlement possible la situation des années suivantes.

Notons que les enseignements des modèles de microsimulation sur la montée en charge et le non recours seront plus riches encore lorsque les ERFS des années postérieures à la mise en œuvre du rSa seront disponibles. L'ERFS renseigne en effet sur les prestations effectivement perçues, qui pourront être mises en regard des prestations simulées par les modèles. Toutefois, l'ERFS 2009 ne sera disponible qu'en octobre 2011, et ne pourra par conséquent pas être mobilisée par les modèles pour le rapport du Comité d'évaluation de 2011, compte tenu du temps nécessaire pour la mise à jour.

D'après le modèle Myriade, si le régime de croisière avait été atteint en 2009, le nombre de foyers bénéficiaires du rSa activité seul tous régimes serait de 1,49 million[17].

Notons que ces chiffres ne sont pas directement comparables au nombre de bénéficiaires à une date donnée, notion retenue dans la partie relative aux données d'observations sur la montée en charge. En effet, le modèle Myriade est fondé sur un pas annuel, ce qui signifie qu'il ne décrit pas la réalité des situations à une date donnée, mais des situations dominantes au cours de l'année. Ainsi, on raisonne sur un nombre de foyers dont les caractéristiques dominantes sur l'année permettent de bénéficier des Allocations familiales ou du rSa... Pour la plupart des prestations, cette incohérence temporelle ne pose pas de difficulté car les caractéristiques ouvrant droit à ces prestations varient peu au cours de l'année. Il n'en va pas de même des prestations pour lesquelles on enregistre de fréquentes entrées et sorties au cours de l'année, comme le rSa. On estime ainsi que les estimations du nombre de bénéficiaires du rSa socle de Myriade doivent être minorées de 10 % pour obtenir des données comparables au nombre de bénéficiaires à une date donnée. Concernant le rSa activité, on ne dispose pas encore du recul nécessaire pour quantifier cet effet.

[17] Par rapport aux estimations précédentes, utilisées pour le *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa* du Comité d'Evaluation des expérimentations (mai 2009), ce chiffre a été revu à la baisse de 230 000 foyers. Cette révision s'explique pour deux tiers par des améliorations apportées au modèle, et pour un tiers par le passage de 2008 à 2009 comme année de référence, dans un contexte d'augmentation du chômage en 2009.

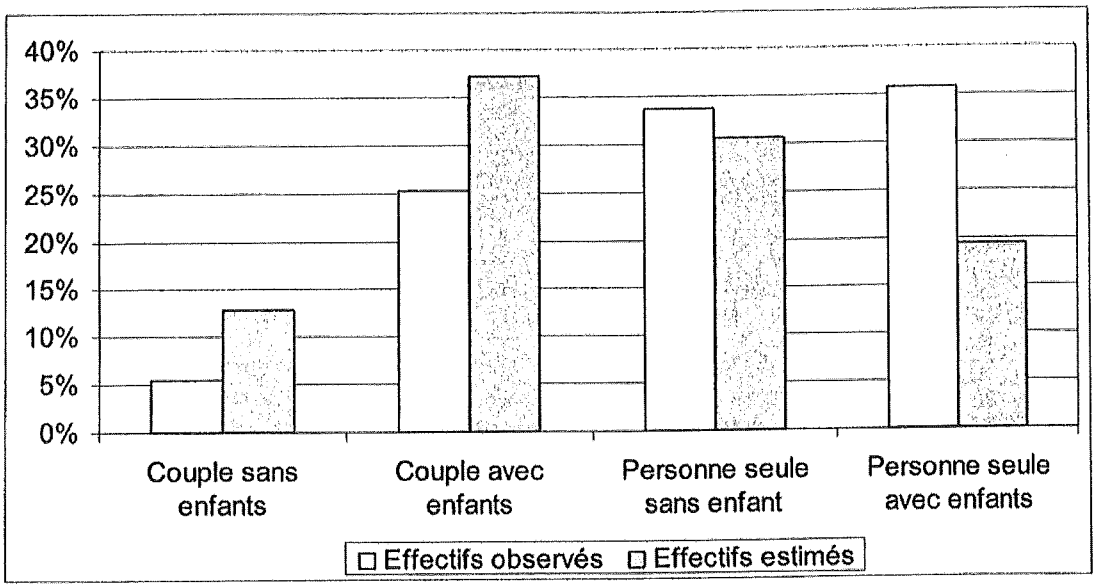
B. Par rapport aux prévisions des personnes éligibles, certaines catégories de populations sont sous représentées au sein des allocataires du rSa activité

La montée en charge des bénéficiaires du rSa activité devrait donc se poursuivre dans les mois à venir, compte tenu des effectifs observés au 30 septembre 2009 et de ceux estimés pour 2009 par le modèle Myriade : plus d'un million de foyers susceptibles de bénéficier du rSa activité seul ne seraient pas encore présents dans le dispositif.

La comparaison des simulations et des réalisations permet d'identifier les catégories de bénéficiaires potentiels du rSa activité seul actuellement sous représentées.

Au 30 septembre 2009, les couples représentent 31 % des foyers bénéficiaires du rSa activité seul, alors que, d'après les estimations, leur part devrait concerner la moitié des allocataires (graphique 5). Lors de la poursuite de la montée en charge, on devrait donc observer une plus forte progression des bénéficiaires en couple.

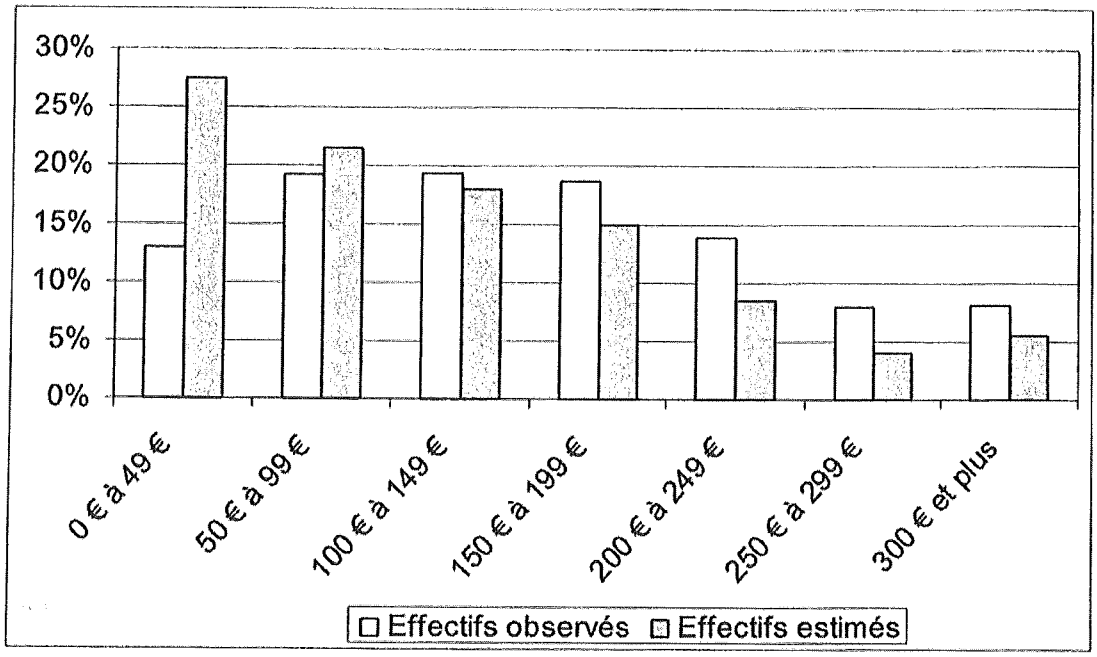
Graphique 5 - Répartition du nombre de foyers bénéficiaires du rSa activité seul, selon la configuration familiale, au 30 septembre 2009, en France métropolitaine (en %)



Source : CNAF - DSER

Par ailleurs, près d'un quart des bénéficiaires du rSa activité seul devraient percevoir moins de 50 € par mois d'après le modèle de microsimulation, alors qu'ils ne représentent que 13 % des effectifs observés au 30 septembre 2009 (graphique 6). De même, la part des bénéficiaires percevant entre 50 et 99 € est légèrement moins élevée dans les effectifs observés que dans ceux estimés. Ainsi, parmi les nouveaux entrants à venir dans le dispositif rSa, sont notamment attendus des foyers ouvrant droit à des montants de rSa inférieurs à 100 € par mois.

Graphique 6 – Répartition du nombre de foyers bénéficiaires du rSa activité seul, selon le montant de rSa, au 30 septembre 2009, en France métropolitaine (en %)



Source : CNAF - DSER

Encadré 4. Le nombre d'allocataires du rSa dans les MSA

Les salariés et non salariés agricoles doivent faire leur demande de rSa dans les Caisses de la mutualité agricole (MSA), et non dans les CAF. 24 600 foyers étaient allocataires du rSa dans les MSA au titre du mois d'octobre. Parmi eux, 16 200 étaient allocataires du rSa socle (socle seul ou socle plus activité, soit l'équivalent des anciens RMI et API) et 8 400 étaient allocataires de la composante totalement nouvelle du rSa, le rSa activité seul. Entre juin et octobre, le nombre d'allocataires du rSa activité seul a progressé de 26 %.

Au total, au titre du mois d'octobre, 1,69 millions de foyers sont allocataires du rSa, qu'ils soient inscrits dans une CAF ou une MSA. Parmi eux, 400 000 foyers environ étaient allocataires du rSa activité seul.

Tableau 4 : Nombre de foyers bénéficiaires d'un droit payable par type de rSa

Type de rSa	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre
rSa Socle seulement	14 359	14 200	12 928	12 961	12 158
rSa Activité seulement	6 712	7 909	8 154	8 026	8 432
rSa Socle + activité	4 243	4 361	4 166	4 278	4 030
Ensemble	**25 314**	**26 470**	**25 248**	**25 265**	**24 620**

Source : MSA - Données consolidées à M+2

Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA : la feuille de route des services de l'Etat est précisée

Alors que le revenu de solidarité active (RSA) est officiellement entré en vigueur le 1er juin dernier sur l'ensemble du territoire métropolitain, une circulaire interministérielle a récemment été adressée aux services déconcentrés de l'Etat concernés (1) afin de « faciliter *[leur]* participation aux conventions d'orientation *[des bénéficiaires du dispositif]* et aux pactes territoriaux pour l'insertion » institués par la loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion (2).

Les conventions d'orientation et d'accompagnement

Ce texte prévoit que les modalités de mise en oeuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement garanti aux bénéficiaires du RSA sont définies dans une convention associant le département, l'Etat, Pôle emploi, les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole et un représentant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS), ainsi que, le cas échéant, les maisons de l'emploi ou, à défaut, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi des territoires concernés. C'est « une pièce maîtresse » de la réforme, insiste la circulaire, en ajoutant que « les partenaires jouissent d'une grande liberté conventionnelle dans la définition de l'organisation matérielle des opérations d'orientation ». Le choix a ainsi été fait de ne pas proposer de « convention-type ». Mais les partenaires bénéficient néanmoins d'un canevas pour les guider et les « soutenir » dans la négociation de la convention d'orientation, prenant la forme d'un « **aide-mémoire** » - présenté en annexe (3) - **des principales stipulations à inclure** dans « ce document fondamental », précise la circulaire.

Les problématiques spécifiques à chaque territoire conduiront « nécessairement » à « une relative **hétérogénéité des solutions** retenues » par les conventions d'orientation. « Rien ne s'y oppose en droit », mais, ajoute la circulaire, les choix des différents partenaires « doivent demeurer guidés par le souci d'offrir aux usagers du dispositif un service efficace et, dans la mesure du possible, intégré ». C'est-à-dire « en réalisant en une seule étape la procédure de recueil de la demande, d'instruction des droits et d'orientation vers un opérateur auprès duquel, dans la mesure du possible, sera organisée la prise de rendez-vous du bénéficiaire dès la fin de l'instruction ». Afin de répondre à cet objectif, il est suggéré aux partenaires locaux de mettre en place une « **plate-forme d'accueil et d'orientation** » remplissant l'ensemble de ces fonctionnalités.

La circulaire revient par ailleurs sur le **rôle des CCAS/CIAS** en matière de revenu de solidarité active. Rappelons que ces organismes peuvent, sur décision de leur conseil d'administration, instruire les demandes de RSA, une compétence que nombre d'entre eux semblent prêts à exercer. Rien de très surprenant à cela dans la mesure où ils étaient déjà fortement impliqués dans l'instruction des demandes de revenu minimum d'insertion. Mais tous n'opteront pas pour ce choix. Dans ce cas, les conseils généraux devront veiller, en mobilisant les autres organismes compétents (leurs propres services, les organismes chargés du service de la prestation, des associations agréées à cet effet), « à la définition de solutions alternatives préservant la qualité de la couverture territoriale des guichets ».

L'apport des services déconcentrés de l'Etat est également abordé. Il doivent notamment veiller à ce que la convention d'orientation et ses annexes « formulent de manière suffisamment précise et objectivée les acteurs, procédures et critères composant le processus d'orientation ». Ils doivent également être attentifs à ce que les travaux de préparation de la convention **associent** « effectivement » sur chaque territoire **les associations** compétentes **en matière d'insertion et de lutte contre les exclusions**. Les dispositifs décrits par la convention doivent par ailleurs ménager « la place nécessaire aux **structures d'insertion par l'activité économique** » afin d'assurer leur mobilisation au service des bénéficiaires du RSA.

Le pacte territorial pour l'insertion

A l'initiative du conseil général, le pacte territorial pour l'insertion (PTI) associe l'ensemble des acteurs de l'insertion au niveau départemental dont la coopération est indispensable à la mise en oeuvre du programme départemental d'insertion adopté par le département, rappelle la circulaire. En tant que « partenaires privilégiés » du conseil général pour la mise en oeuvre de ce programme, les services de l'Etat participent à l'élaboration et à la mise en oeuvre du **volet « insertion professionnelle »** du PTI - détaillé en annexe de la circulaire - en réalisant, par exemple, « un diagnostic territorial partagé des freins au retour à l'emploi ». Ils contribuent aussi au **volet « social »** du PTI, également présenté en annexe, qui couvre des problématiques aussi diverses que le logement, l'hébergement d'urgence, l'insertion des jeunes, le soutien à la parentalité et à la garde d'enfants, l'accès au crédit et aux soins...

[Circulaire interministérielle DGAS/DGEFP/2009/137 du 25 mai 2009, disp. sur www.circulaires.gouv.fr]
Notes

(1) A savoir : les préfets de région et de départements ; les directeurs régionaux et départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; les directeurs régionaux et départementaux des affaires sanitaires et sociales.

(2) Voir respectivement ASH n° 2590-2591 du 9-01-09, p. 55 et n° 2603 du 3-04-09, p. 49.

(3) Egalement disponible sur www.rsa.gouv.fr.

© *Actualités sociales hebdomadaires - Wolters Kluwer France*