Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville
Ministère du Logement
Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Haut-commissaire à la jeunesse

Direction générale de l'action sociale
Sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions
Bureau des minima sociaux et de l'aide sociale 1C

Délégation générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
Service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
Sous-direction insertion et cohésion sociale
Sous-direction service public de l'emploi

Le Ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville

Le Ministre du Logement

Le Secrétaire d'Etat chargé de l'emploi

Le Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté,

Haut-commissaire à la Jeunesse

à

Mesdames et Messieurs les préfets de Région

Mesdames et Messieurs les préfets de Département

Mesdames et Messieurs les Directeurs régionaux et Directeurs départementaux du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle

Mesdames et Messieurs les Directeurs régionaux et Directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales

Monsieur le directeur général de Pôle emploi (pour information)

Monsieur le directeur général de la caisse nationale d'allocations familiales (pour information)

Monsieur le directeur général de la caisse centrale de mutualité sociale agricole (pour information)

CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE N°DGAS/DGEFP/2009/137 du 25 mai 2009 relative à la participation de l'Etat aux conventions d'accompagnement et au pacte territorial pour l'insertion (PTI)
Date d'application : **immédiate**
NOR : MTSAO911575C
Classement thématique :

Résumé : participation des services de l'Etat aux conventions d'orientation et aux pactes territoriaux pour l'insertion (PTI)

Mots-clés : RSA – Conventions d'orientation – Pacte territorial pour l'insertion (PTI) – accompagnement des bénéficiaires du RSA – département – Pôle emploi – CAF – insertion professionnelle – insertion sociale.

Textes de référence : Loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active – article L. 262-32 nouveau du code de l'action sociale et des familles

- Instruction du 23 mars 2009 relative à la préparation de la généralisation du RSA au 1er juin 2009
- Circulaire DGAS/DGEFP/2009/130 du 12 mai 2009 relative aux conditions d'emploi des crédits de l'aide personnalisée de retour à l'emploi

Textes abrogés : néant

Textes modifiés : néant

Annexes :

Annexe 1 - Aide-mémoire relatif à la convention d'orientation et d'accompagnement de l'article L. 262-32 du code de l'action sociale et des familles.

Annexe 2 – Participation de l'Etat au Pacte territorial pour l'insertion (PTI) – Volet insertion professionnelle.

Annexe 3 – Participation de l'Etat au Pacte territorial pour l'insertion (PTI) – Volet social.

Annexe 4 – Projet de déclaration commune de principes sur les conditions d'attribution des aides facultatives locales à caractère social.

Garant de la cohésion sociale et de la lutte contre les exclusions et en charge des politiques de l'emploi, l'Etat intervient aux côtés du département, au travers du Fonds national des solidarités actives (FNSA), dans le financement de l'allocation RSA. Il intervient également dans le financement des contrats aidés et favorise la reprise d'emploi des bénéficiaires du RSA par le financement de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE). Enfin, il contrôle les organismes payeurs de la prestation.

C'est à l'ensemble de ces titres que la loi du 1er décembre 2008 relative à la généralisation du RSA et la réforme des politiques d'insertion a prévu la signature par son représentant des conventions d'orientation et d'accompagnement ainsi que des pactes territoriaux pour l'insertion (PTI) qu'elle institue.

En complément de l'instruction en date du 23 mars 2009 relative à la préparation de la généralisation du RSA et de la circulaire interministérielle du 12 mai 2009 relative aux conditions d'emploi des crédits de l'aide personnalisée de retour à l'emploi, vous voudrez bien trouver ci-après les instructions complémentaires destinées à faciliter votre participation aux conventions d'orientation et aux PTI prévus par la loi du 1er décembre 2008.

1- Mobilisation des services de l'Etat à la réforme et constitution d'un groupe projet

Les premiers schémas d'organisation dont la mise en place sur la base de l'instruction du 23 mars dernier a été portée à notre connaissance font ressortir que la préparation de la généralisation a commencé de mobiliser le DDTEFP et le DDASS, dont les travaux sont coordonnés par le Secrétaire général de la préfecture. Cette organisation est à favoriser.

En effet, compte tenu de la forte interaction entre les enjeux sociaux et professionnels de cette réforme, la constitution d'un groupe projet entre différents services de l'Etat apparaît de nature à garantir une meilleure efficacité de votre intervention. Vous veillerez à y associer, en application de l'instruction du 23 mars précitée, un responsable des services déconcentrés en charge de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP, future U.T. DIRECCTE) ainsi qu'un responsable des services déconcentrés en charge de la cohésion sociale (services amenés à intégrer les futures DDCS ou DDCSPP : DDASS, DDJS, éventuellement services de la DDE en charge de la fonction sociale du logement, DDFE, services de la Préfecture en charge de la politique de la ville). Les services en charge de la santé (DDASS, futures ARS) gagneront également à y être associés, s'agissant du volet « santé » du pacte territorial pour l'insertion.

Par ailleurs, compte tenu du caractère concomitant entre l'entrée en vigueur de cette réforme et les réorganisations en cours de l'organisation territoriale de l'Etat, vous veillerez avec un soin particulier à la bonne articulation entre l'échelon départemental, qui aura naturellement vocation à être l'interlocuteur des conseils généraux, pilotes du dispositif, et l'échelon régional qui doit développer des fonctions de pilotage, de coordination et d'observation. A ce titre, ce dernier sera notamment investi du suivi de la généralisation et de la remontée d'informations au niveau national sur l'ensemble du dispositif.

2- Les conventions d'orientation et d'accompagnement

2.1 Parties prenantes et objectifs

L'article L. 262-32 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, prévoit qu'une convention « *définit les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement* » garanti aux bénéficiaires du revenu de solidarité active.

Cette convention dite « convention d'orientation » associe en premier chef le département, auquel incombe la décision d'orientation pour les bénéficiaires du RSA tenus aux obligations définies à l'article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que l'Etat, Pôle emploi, les caisses d'allocations familiales et de mutualité agricole et un représentant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Elle associe encore, le cas échéant, les maisons de l'emploi (MDE) ou à défaut les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) des territoires concernés.

Il s'agit d'une pièce maîtresse du dispositif du revenu de solidarité active. La rapidité et la pertinence des décisions d'orientation et de réorientation constituent en effet des facteurs clés du succès de la réforme. La gestion des flux induits par ces opérations (traitement des dossiers d'orientation, prise en charge à la suite d'une décision d'orientation) représente en outre pour les organismes concernés des défis de gestion importants.

Les partenaires jouissent d'une grande liberté conventionnelle dans la définition de l'organisation matérielle des opérations d'orientation.
En cohérence avec cet espace de négociation ménagé par les textes, le choix a été fait de ne pas proposer de convention-type. Cependant, pour soutenir les partenaires dans la négociation de ce document fondamental, un « aide-mémoire » des principales stipulations à inclure dans la convention d'orientation a été élaboré dans le cadre d'un groupe de travail partenarial placé sous l'égide du comité de pilotage du RSA. Ce document, complété de la présentation synthétique des dispositifs qu'envisagent de mettre en œuvre les départements précurseurs les plus avancés dans les discussions avec les parties prenantes, est en ligne sur le site internet www.rsa.gouv.fr. Vous trouverez en annexe 1 le rappel de son contenu. Fruit des discussions conduites depuis plusieurs mois avec les représentants des départements, des organismes chargés du service de la prestation, de Pôle emploi et des CCAS au sein du groupe de travail « orientation », cet aide-mémoire doit donc être lu en lien avec le compte-rendu des travaux de ce groupe également disponible sur www.rsa.gouv.fr.

Les conventions d'orientation doivent permettre de répondre précisément à une série de questions cruciales pour le fonctionnement quotidien du dispositif :

- comment et par qui est préparée la décision d'orientation ?
- comment ce processus est-il articulé avec l'instruction administrative des droits au RSA ? Sur quels critères (situation personnelle du demandeur, situation du marché du travail local) et avec quelle grille d'analyse doit-on fonder les décisions d'orientation ? Quels outils sont mobilisés à cette fin ?
- vers quels organismes sont orientés quels bénéficiaires ?
- quelles sont les modalités de mise en relation du bénéficiaire avec l'organisme vers lequel il est orienté ?
- comment sont organisées ces opérations en cours de droit ?

A chacune de ces questions peuvent être apportées des réponses multiples selon les problématiques spécifiques à chaque territoire. Il en résultera nécessairement une relative hétérogénéité des solutions retenues dans chaque département, hétérogénéité qu'illustrent déjà les modalités très typées choisies par les départements précurseurs. Rien ne s'y oppose en droit.

Il convient cependant de rappeler que ces choix 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. L'organisation de « plate-forme d'accueil et d'orientation » remplissant l'ensemble de ces fonctionnalités, gagnera ainsi à être suggérée aux partenaires locaux afin de répondre à cet objectif.

Ce mode d'organisation expérimenté dans l'Eure parallèlement à l'expérimentation du RSA, est privilégié par divers départements dans le cadre de cette généralisation, dont celui, préfigurateur de la Meurthe-et-Moselle : la convention d'orientation signée dans ce dernier département est également en ligne sur le site d'information précité.

2.2 L'implication des centres communaux et intercommunaux d'action sociale

L'implication des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS), dont un représentant départemental a vocation à participer à la convention d'orientation et d'accompagnement, suit un régime particulier. L'article L. 262-15 *nouveau* du code de l'action sociale et des familles dispose que les CCAS-CIAS peuvent exercer la compétence d'instruction des demandes de RSA lorsqu'ils ont « *décidé d'exercer cette compétence* ». La participation des CCAS-CIAS relève donc d'un choix explicite et discrétionnaire de l'organisme. Pour autant, lorsqu'ils exercent cette compétence, l'article D. 262-29 *nouveau* prévoit qu'ils souscrivent « *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 avec le président du conseil général peut constituer une des annexes de la convention d'orientation.

Les CCAS-CIAS jouent aujourd'hui, en particulier dans certains départements, un rôle très important pour l'accès aux droits des bénéficiaires du RMI. Je vous demande donc veiller à ce que les choix effectués par chacun de ces organismes en matière d'instruction des demandes de RSA ne remettent en cause l'existence d'un service de proximité. Chaque fois qu'un CCAS-CIAS, précédemment impliqué dans l'instruction des demandes de RMI, décidera de ne pas poursuivre ses opérations dans ce domaine, le conseil général devra veiller en mobilisant les autres organismes compétents (ses propres services, les organismes chargés du service de la prestation, des associations agréés à cet effet), à la définition de solutions alternatives préservant la qualité de la couverture territoriale des guichets.

Compte tenu des difficultés matérielles auxquelles se serait sans doute heurtée la volonté d'organiser une délibération ad hoc dans chaque CCAS-CIAS 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 (article 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 [...]* ».

Cette disposition, si elle permet de prévenir toute solution de continuité en cas d'omission ou d'incapacité d'un CCAS-CIAS à délibérer dans les délais légaux, exige pour jouer à plein que vous preniez 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.

Par ailleurs, il est rappelé que le site www.rsa.gouv.fr contient une fiche complète sur le rôle des CCAS en matière de RSA.

2.3 Autres conventions

La convention d'orientation est solidaire d'autres exercices appelés par la mise en œuvre du RSA :

1° signature d'une convention de gestion entre le département et chacun des organismes chargés du service de la prestation : cette convention prévue au I de l'article L. 262-25 du code de l'action sociale et des familles et dont les règles générales sont définies aux articles D. 262-60 et suivants du même code précise en particulier la liste et les modalités d'exercice et de contrôle des compétences déléguées par le département. Elle devra tenir compte des solutions retenues en matière d'organisation du dispositif d'orientation.

2° signature d'une convention entre le département et pôle emploi (article L. 262-33 du code de l'action sociale et des familles) destinée à fixer des objectifs partagés en matière d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et, le cas échéant, à définir le contenu et les modalités de financement d'une offre de service dédiée de l'institution en direction de ces derniers

Par ailleurs, le contenu précis, les conditions d'exercice et de rémunération du service rendu aux bénéficiaires du RSA par chacun des organismes chargés de leur accompagnement social ou professionnel pourront, si les dispositions de la convention d'orientation ne règlent pas ces questions, faire l'objet d'une convention dédiée.

2.4 Apport des services de l'Etat

Vous veillerez en premier lieu à ce que la convention d'orientation et ses annexes remplissent bien les fonctionnalités assignées par le législateur et notamment qu'elles formulent de manière suffisamment précise et objectivée les acteurs, procédures et critères composant le processus d'orientation, de nature à mobiliser un parcours d'accompagnement adapté aux perspectives d'insertion des bénéficiaires.

Vous disposez par ailleurs dans cet exercice d'un levier financier déterminant au travers de l'enveloppe déconcentrée de l'APRE, dont la répartition vous incombe dans le cadre déterminé par la convention, selon les modalités précisées par l'instruction interministérielle du 12 mai 2009. Il importe que vous mobilisiez effectivement cet outil pour obtenir l'ensemble des informations sur le circuit de prise en charge et d'accompagnement des bénéficiaires qui sont nécessaires à son emploi, et condition de votre signature de ce document. Sera ainsi facilité le contrôle de légalité des délibérations des conseils généraux approuvant ces conventions

Vous serez particulièrement attentif, en second lieu, à veiller à la mobilisation effective des grands opérateurs partenaires de la réforme que sont la CAF et Pôle emploi, dans le respect du cadre législatif et réglementaire et des engagements souscrits, d'une part, s'agissant de la CNAF, dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion en date du 9 avril 2009 et, d'autre part, s'agissant de Pôle emploi, dans celui de la convention tripartite Etat-Pôle emploi-Unédic en date du 2 avril 2009. L'offre de service de droit commun de Pôle emploi en direction des bénéficiaires du RSA demandeur d'emploi a par ailleurs été précisée dans le cadre de discussions conduites avec l'ADF. Elle est portée à connaissance de l'ensemble des directeurs régionaux de cet organisme.

Vous serez enfin attentif à ce que les travaux de préparation de la convention d'orientation associent effectivement sur chaque territoire les associations compétentes en matière d'insertion et de lutte contre les exclusions, aux fins de déterminer des solutions pertinentes en matière d'orientation sociale et de prise en charge des publics les plus éloignés de l'emploi.

De la même façon, nous vous demandons de veiller à ce que les dispositifs décrits par la convention ménagent la place nécessaire aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) en sorte d'assurer la mobilisation de ces structures au service des bénéficiaires du RSA.

Vous veillerez à nous tenir informés, sous ce présent timbre, de l'avancement des travaux préparatoires et des difficultés qui pourraient se présenter, et à transmettre, dès leur conclusion, l'ensemble des documents contractuels composant la convention, qui ont vocation à être rendus publics (et diffusés sur le site www.rsa.gouv.fr). Nous vous demandons par ailleurs de nous tenir informés de la tenue et de l'issue des négociations engagées, le cas échéant, par le département avec pôle emploi (cf. 2..2 - 2° de la présente circulaire).

Enfin, de façon générale, il conviendra de veiller à la cohérence de ces stipulations avec celles qui seront retenues lors de l'élaboration du pacte territorial pour l'insertion prévu à l'article L. 263-2 du code de l'action sociale et des familles.

3- Le Pacte territorial pour l'insertion (PTI)

3.1 L'objet du PTI

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 œuvre du programme départemental d'insertion adopté par le département.

Les travaux préparatoires au PTI pourront utilement s'appuyer sur un diagnostic des dispositifs d'insertion existants, en identifiant les freins et les obstacles à l'insertion sur le(s) territoire(s) ainsi que les redondances et les lacunes pour lever ces freins et obstacles. Il a pour vocation de déterminer des priorités d'action partagées pour faire converger les efforts et permettre une véritable dynamique de partenariat, associant également la région dans ses compétences de développement économique et de formation.

Le PTI doit également déterminer des modalités de suivi et d'évaluation des actions d'insertion (indicateurs, comité de suivi, ...).

Des spécificités infra-départementales peuvent justifier la déclinaison du PTI. Par exemple, des partenariats spécifiques pourront viser à « désenclaver » un bassin de vie en développant une offre de transports pour le relier à certains sites d'activité à horaires atypiques.

3.2 Apport des services de l'Etat

L'Etat a vocation à s'inscrire dans le PTI en tant que partenaire privilégié du conseil général pour la mise en œuvre du programme départemental d'insertion.

Dans le processus d'élaboration du document, vous commencerez par prendre l'attache du conseil général pour vous informer des conditions d'élaboration du programme départemental d'insertion. Dans ce cadre, vous proposerez une offre de service adaptée.

Pour le succès de la mise en œuvre de la politique d'insertion, vous veillerez à mobiliser d'abord les moyens qui vous sont propres et que décrivent les annexes 2 et 3 ci-jointes, relatives aux volets insertion professionnelle, d'une part, et insertion sociale, de l'autre, de votre intervention.

Vous vous attacherez dans l'ensemble de ces travaux à établir un état des lieux des dispositifs et des moyens mobilisés jusqu'à présent, de manière directe ou indirecte, en faveur des publics concernés, en sorte notamment de pouvoir rapprocher cet état des lieux initial des évaluations ultérieures du dispositif prévu par la loi du 1er décembre 2008.

Vous veillerez également enfin à faciliter la bonne mobilisation de l'ensemble des partenaires concernés, et, tout particulièrement celle de la Région, dont la participation au titre de la formation est déterminante pour l'efficacité de cet outil.

Enfin, comme en matière de convention d'orientation, vous veillerez à nous tenir informés, sous ce présent timbre, de l'avancement des travaux préparatoires et des difficultés qui pourraient se présenter, et à transmettre le pacte dès sa conclusion.

4- La réforme des « droits connexes » locaux

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.

L'ensemble des mécanismes doit en effet jouer dans le même sens. Aujourd'hui, de nombreux droits sont accordés sous condition de statut – être bénéficiaire du revenu minimum d'insertion par exemple. Ces règles accroissent les effets de seuils au moment de la reprise d'activité. Elles doivent évoluer. Dans ces domaines, le *statu quo* n'est d'ailleurs pas possible, dans la mesure où la création du RSA prive d'objet les droits connexes existants, généralement attachés au statut de bénéficiaire du RMI. L'éligibilité à ces avantages sera désormais fonction des revenus et non du statut des intéressés. Le législateur, comme le pouvoir réglementaire ont cependant veillé à préserver les droits des personnes dépourvues de ressources ou ne tirant de leur activité que des ressources limitées.

Le législateur a limité ses prescriptions aux droits connexes dits « nationaux » (CMU-C, taxe d'habitation, etc.).

Les droits connexes « locaux » sont cependant concernés au premier chef par l'entrée en vigueur du RSA. Ne pouvant légiférer en ces matières qui relèvent de la libre administration des collectivités locales, le législateur a invité, à l'article L. 1111-5 *nouveau* du code général des collectivités territoriales, 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

Pour faciliter notamment la mise en œuvre de ces dispositions nouvelles, le Premier ministre a confié à Madame la sénatrice Sylvie Demarescaux, le soin d'établir des propositions de nature à faire évoluer les prestations attachées aux droits auxquels le RSA se substitue. Les travaux de la mission ont abouti à la rédaction d'une déclaration commune, dont la version finalisée est jointe en annexe, ainsi que d'un guide méthodologique, qui sera rendu public dans les prochaines semaines. Vous mettrez à profit l'ensemble des travaux mentionnés supra pour sensibiliser vos interlocuteurs au changement que constitue l'entrée en vigueur du RSA pour les dispositifs d'action sociale qu'ils gèrent et en particulier, à la nécessité de délibérer pour modifier ces régimes d'aides. Il vous appartiendra par ailleurs, au titre du contrôle de légalité, de veiller à ce que le contenu de ces délibérations respectent le principe de non discrimination posé par la loi nouvelle et déclinent les principes sur lesquelles les signataires de la déclaration commune conçue par madame Demarescaux se sont entendus.

*

* *

Les services suivants se tiennent à votre disposition pour toute précision complémentaire que vous jugeriez utiles :

DGAS :
- Sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions / bureau des minima sociaux et de l'aide sociale – questions relatives au RSA et au PTI
- Sous-direction des institutions, affaires juridiques et financières - questions relatives aux aspects financiers et aux remontées d'informations sur la mise en œuvre de l'APRE : Secrétariat du FNSA

DGEFP :
- Pour les conventions d'orientation, la mission du marché du travail
- Pour le PTI, la mission d'insertion professionnelle

Le Directeur Général de l'Action Sociale

Fabrice HEYRIÈS

Bertrand MARTINOT

Délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle