
Recommandations de l'ANDASS¹ pour la mise en œuvre de la loi pour le plein emploi en faveur des bénéficiaires du RSA.

Adopté par le conseil d'administration le 15 avril 2024

Points clés des recommandations de l'ANDASS

- **A- La généralisation de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA (et des « 15 heures d'activité obligatoire ») en janvier 2025 devra être graduelle et ajustée aux moyens.**
 - *A1- Préciser collectivement l'ambition de généraliser en janvier 2025 l'accompagnement intensif et rénové des bénéficiaires du RSA, pour atteindre de manière réaliste, en deux à trois ans, l'objectif d'un accompagnement adapté pour tous.*
- **B - Laisser à chaque Président de Conseil départemental, en concertation avec France Travail, une latitude significative pour définir les critères et modalités d'orientation vers l'organisme référent, afin de développer les meilleures pratiques et d'adapter le dispositif aux territoires.**
- **C- Questionner le cadre envisagé pour le « diagnostic initial »**
 - *C1- Utiliser de manière adaptée le référentiel national de diagnostic initial, l'évaluer et l'adapter, pour éviter qu'une approche trop normative réduise les opportunités pour les bénéficiaires.*
- **D- Au sujet du contrat d'engagement**
 - *D1- Maintenir la durée définie du Contrat d'engagement, avec un début et une fin identifiés, ce qui est essentiel pour la personne accompagnée et son référent. Dans tous les cas, systématiser le recueil et le traitement de l'information permettant de mesurer la régularité de l'accompagnement et d'identifier les allocataires peu ou pas accompagnés (afin de compenser la disparition de la durée définie telle qu'elle existe encore dans les contrats d'engagements réciproques).*
 - *D2- Eviter une trop grande normalisation du cadre du contrat d'engagement, veiller à ce qu'il ne conduise pas à une posture de « cochage de case » de la part des conseillers ni à une focalisation sur les freins, mais qu'il constitue au contraire un outil ouvert, qui permette un développement des forces, des opportunités, des ressources et du lien social au service de l'insertion.*
- **E- Des indicateurs peu nombreux, au service du pilotage de la performance**

¹ Cf. présentation en annexe de l'association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé.

- **F- Pour un dispositif de sanctions plus simple, lisible, applicable et qui préserve mieux les plus vulnérables.**
 - *F1- Assurer un examen individuel de la situation sociale de l'allocataire, même au stade de la suspension remobilisation.*
 - *F2- Rendre simple, lisible et efficace la suspension remobilisation, en permettant au président du Conseil départemental de procéder à une suspension-remobilisation totale, d'une durée modulée selon la composition du foyer.*
 - *F3 - Après un 2° manquement ou persistance déjà sanctionné par une suspension, et après avis de l'équipe pluridisciplinaire, le président du Conseil départemental doit être en mesure de prononcer une suppression totale du RSA.*
 - *F4 - Se donner les moyens d'un dispositif numérique réactif de transmission des décisions de sanction et de levée de sanctions.*
-

Préambule : la loi pour le plein emploi capitalise largement sur des bonnes pratiques des Départements et d'autres acteurs de terrain.

Depuis la création du Revenu minimum d'insertion en 1988, la mise en œuvre des politiques publiques d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI, puis du RSA, repose essentiellement sur les départements. Après une période de fort développement de dispositifs d'accompagnement, on observe à partir de 2005, avec la décentralisation de la charge de l'allocation, puis de 2009, avec la création du RSA, une grande disparité entre les territoires dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'accompagnement à visée d'insertion, avec globalement une réduction de la part des moyens qui leurs sont consacrés². L'hétérogénéité des conditions de compensation des dépenses RSA engagées par les Départements à l'échelle nationale et les modifications successives des conditions d'indemnisation du chômage constituent un élément de compréhension de cette disparité.

Dans ce contexte, de bonnes pratiques se sont cependant développées et distinguées, en particulier dans certains territoires : « approche globale », médiation à l'emploi et mises en situation, accélération et intensification de l'accompagnement pour les nouveaux entrants au RSA, d'actions d'aller-vers sur les « perdus de vue » mise en œuvre de nouveaux outils numériques, déploiement d'indicateurs d'évaluation et d'impact, etc.

Les membres de l'ANDASS ont participé activement à toutes les initiatives de l'Etat visant à capitaliser sur les bonnes pratiques et à améliorer la performance des politiques nationales d'insertion : Plan de lutte contre la pauvreté, réflexions sur le Revenu universel d'activité, Pacte ambition IAE, expérimentation Territoire zéro chômage de longue durée, expérimentation de la recentralisation de l'allocation RSA pour quelques départements, CEJ, puis CEJ-R, expérimentations sur la lutte contre le non recours, travaux sur la « solidarité à la source », etc.

La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, annoncée en septembre 2018 par le Président de la République a permis de soutenir le développement de ces bonnes pratiques menées dans les territoires, notamment à travers des contractualisations avec les départements, assorties d'indicateurs et de soutiens financiers, et à articuler les acteurs autour du « Service public pour l'insertion et l'emploi » (SPIE). En particulier le référent de parcours ainsi que l'accompagnement global des demandeurs

² En 2009, 17,3% des dépenses de la politique RSA étaient consacrées à l'insertion, pour 8,2% en 2020 (Source : DREES). Cette baisse s'explique largement par la hausse non compensée de l'allocation RSA. En valeur absolue, les dépenses annuelles consacrées à l'insertion n'ont baissé que de 362 millions d'euros (1 360 millions en 2019 à 998 millions en 2020).

d'emploi ont été noté comme étant une réussite notable des nouveaux modes de faire sur les questions d'insertion³.

La loi pour le plein emploi peut constituer une formidable opportunité pour franchir une nouvelle étape dans la mise en place d'une politique publique performante au service de l'accès aux droits sociaux, de la lutte contre la pauvreté, de l'insertion et de l'accès à l'emploi des personnes les plus fragiles. **Il est cependant essentiel de ne pas ignorer l'expérience et la connaissance acquises par les départements au cours des 35 dernières années, au moment où se préparent les aspects réglementaires et opérationnels de la mise en œuvre de la loi.** Les nombreux échanges de qualité entre les départements et les services de l'Etat, avant et après le vote de la loi, ont permis un large consensus sur les facteurs de mobilisation des publics et les conditions de réussite des actions d'insertion. On peut également mentionner les collaborations très productives pour la construction du « SI Plateforme » : le partage de l'information entre tous les acteurs est une condition de réussite, et l'approche retenue permet de s'adapter à la maturité numérique de chaque département, sans imposer l'usage d'un système unique national.

Cependant, plusieurs sujets de préoccupation demeurent quant à l'applicabilité ou la pertinence de certaines dispositions réglementaires ou opérationnelles prévues.

Pour ces raisons, l'ANDASS formule les quelques recommandations qui suivent, issues de l'expérience de terrain de ses membres.

Ces contributions s'inscrivent dans la continuité des auditions de l'ANDASS par la mission Pitollat – Klein (2018), la mission Bierry (2019), des travaux de construction du service public de l'insertion et de l'emploi et des concertations, encore actives, relatives aux modalités de mise en œuvre de la loi pour le plein emploi⁴.

De nombreux questionnements émergent de la part des départements dans un contexte national d'annonces de réduction des dépenses de l'Etat, de hausse du taux de chômage et de diminution du nombre d'offre d'emplois. De même, les décrets majeurs ne sont pas encore parus à la date du 08/04/2024.

Ces recommandations porteront sur quelques points spécifiques de l'application de la loi pour le plein emploi :

- la nécessité d'une application graduelle et ajustée aux moyens et aux territoires de manière pragmatique,
- l'entrée dans le dispositif d'accompagnement,
- l'orientation vers le référent le mieux adapté,
- la structure et le contenu du contrat d'engagement,
- le pilotage et les indicateurs
- la question des sanctions.

A- La généralisation de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA (et des « 15 heures d'activité obligatoire ») en janvier 2025 devra être graduelle et ajustée aux moyens.

Les premiers résultats des expérimentations d'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA confirment la pertinence de bonnes pratiques développées depuis une dizaine d'années dans certains territoires, sur les efforts d'objectivation et de simplification dans le cadre des SPIE : partenariat rénové entre les acteurs institutionnels, « approche globale » (mise en œuvre notamment par

³ A noter également que le pilotage interministériel de cette stratégie par la DIPLP a eu des retombées positives.

⁴ En particulier la contribution de l'ANDASS sur France Travail de novembre 2022.

« l'accompagnement global Pôle emploi » puis la « garantie d'activité »), développement de parcours spécifiques, intensité de l'accompagnement, approche « l'emploi d'abord » (par opposition à la traditionnelle « levée des freins préalable à la recherche d'emploi »), médiation active à l'emploi, mises en situation professionnelles, nouveaux outils numérique, pilotage de la performance, etc.

Ces résultats viennent confirmer la pertinence de l'approche « accompagnement global », », maintes fois plébiscité par les départements, qui avait déjà été en partie étendu par la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté sous l'appellation « garantie d'activité ». C'est ce niveau de qualité qu'il faudrait viser pour tous.

Cet accompagnement se caractérise par les moyens importants qui lui sont consacrés, avec un portefeuille limité à 30 à 40 personnes par conseiller. On peut assez directement relier les « 15 heures d'activité obligatoires » à l'intensité de cet accompagnement : cet indicateur peut avoir une certaine pertinence pour des allocataires qui échangent plusieurs fois par semaine avec leur conseiller, qui le rencontrent plusieurs fois par mois, et accèdent à une offre de service importante et de qualité, et en lien avec un territoire qui offre des emplois diversifiés. D'une certaine manière, « l'obligation des 15 heures » s'impose à l'organisme d'accompagnement autant qu'au bénéficiaire du RSA. En revanche, pour un bénéficiaire à qui on ne propose qu'un soutien minimal, avec un ou deux entretiens par an et peu ou pas d'offre de service, cette « obligation des 15 heures » n'a aucun sens. Il conviendrait à cet égard de considérer les 15 heures comme une cible pour les personnes les plus proches de l'emploi, ou bénéficiant d'un accompagnement renforcé, et non un objectif général applicable à tous les bénéficiaires du RSA.

Apparemment, les acteurs institutionnels préparent tous activement la « généralisation en janvier 2025 des 15 heures / accompagnement renouvelé » en ignorant *the elephant in the room* : la question des moyens. Une généralisation à tous les bénéficiaires du RSA d'un accompagnement de cette intensité, expérimenté jusqu'ici sur environ 1% des allocataires, est matériellement et financièrement inaccessible, tant pour les Départements que pour l'opérateur France Travail⁵ et les autres membres du réseau pour l'emploi.

Prenons l'exemple d'un département d'un million d'habitants, 30.000 bénéficiaires du RSA, 200 millions d'euros de dépense d'allocation et 20 millions de dépenses d'insertion par an. Dans le meilleur des cas, France Travail serait en mesure de proposer un accompagnement intensif (portefeuille de 40 bénéficiaires par conseiller) à 5.000 bénéficiaires. Considérons que 5.000 bénéficiaires ne relèvent pas d'un accompagnement intensif à l'emploi (problèmes de santé, proximité de la retraite, etc.). Il resterait à accompagner 20.000 personnes, ce qui supposerait au moins 500 conseillers ETP, soit une dépense (pour le Département) de l'ordre de 30 millions d'euros pour la seule fonction de référent-conseiller. Dépense à laquelle il faudra ajouter le coût de l'offre de service (médiation à l'emploi, IAE, levée des freins, formation, etc.).

Il est clair que nous devons collectivement ajuster notre objectif à nos moyens pour janvier 2025 ; et sans doute procéder par étapes successives.

Le calendrier pourrait sans doute viser :

- Au cours de l'année 2025, généralisation pour les **nouveaux** bénéficiaires du RSA de l'inscription à France Travail, orientation vers un organisme référent, accompagnement renforcé (« renouvelé ») pour une période initiale de 6 mois.
- Entrée en application en janvier 2025 du nouveau régime de sanctions.
- Mise en œuvre « au fil de l'eau », lors de l'expiration des contrats d'engagement réciproque, du nouveau contrat d'engagement.

⁵ Fin 2021, seuls 5% des bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle Emploi bénéficiaient d'un « accompagnement global » et 23% d'un accompagnement renforcé (source DREES). Cette proportion ne pourrait augmenter qu'avec un renforcement considérable de l'opérateur France Travail, ce qui semble exclu.

- Déploiement graduel d'une stratégie en direction des personnes plus anciennement bénéficiaires du RSA. En effet, s'il est irréalisable d'accompagner tous les bénéficiaires intensément (portefeuille de 40 personnes par conseiller), il est inacceptable de priver la majorité des personnes du droit à un socle minimum d'accompagnement adapté (portefeuilles d'environ 100 personnes par conseiller, avec la possibilité de prescrire régulièrement des phases plus intensives).

La question de l'inscription à France travail de ces personnes déjà allocataires du RSA (et de leur conjoint) se pose. Une inscription systématique et automatique du « stock » permettrait une meilleure appréhension statistique du RSA (qui est rendue difficile actuellement par le fait que seulement certains allocataires sont inscrits comme demandeur d'emploi, dans des proportions très variables selon les pratiques locales). Mais la seule inscription ne changera en rien la qualité de l'accompagnement et on pourrait, au contraire, procéder à l'inscription dans le cadre d'opérations de « reprise » progressive des allocataires moins accompagnés.

Recommandation A1 : Préciser collectivement l'ambition de généraliser en janvier 2025 l'accompagnement intensif et rénové des bénéficiaires du RSA, pour atteindre de manière réaliste, en deux à trois ans, l'objectif d'un accompagnement adapté pour tous⁶.

B- Laisser à chaque Président de Conseil départemental, en concertation avec France Travail, une latitude significative pour définir les critères et modalités d'orientation vers l'organisme référent, afin de développer les meilleures pratiques et d'adapter le dispositif aux territoires.

Le Comité national pour l'emploi doit notamment statuer sur les critères communs d'orientation vers les organismes référents. Pour les bénéficiaires du RSA, la décision d'orientation est prise par le Président du Conseil départemental (qui peut déléguer à l'opérateur France Travail par convention). Il convient d'être attentif à la définition de ces critères communs et modalités, qui ne sont pas clairement définis à ce stade, afin de ne pas aboutir par un effet « masse » à un « nivellement par le bas » des pratiques en ce domaine. En effet, un nombre croissant de départements accorde une grande importance au premier entretien avec les nouveaux entrants au RSA : *entretiens tripartites associant un conseiller France Travail et un agent du Département* (Nord – Communauté européenne d'Alsace – Yonne par exemple), *Rendez-vous des droits et devoirs* délégué à la CAF (Var), *Centre d'orientation RSA* mis en œuvre par des agents départementaux (Alpes-Maritimes) ou des partenaires associatifs (Pas-de-Calais), *arbre de décision* complétée par un entretien approfondi lorsque le simple recueil n'est pas suffisant (Seine-Saint-Denis), *Entretiens giratoires*, etc. Dans certains cas, un premier diagnostic partagé est posé dès ce stade (il est alors utilisé pour définir l'orientation). Ces départements consacrent des moyens importants à ces dispositifs, pour respecter des délais courts avant l'entrée en accompagnement. Ces modalités d'orientations fondées sur le dialogue et l'écoute permettent, en outre, de lutter contre le non-recours à de nombreux droits sociaux dans un souci de prévention. Par ailleurs, le tableau de bord de suivi des expérimentations montre que deux départements qui disposaient déjà d'une pratique d'orientation fondée sur des entretiens individuels, le Nord et les Bouches-du-Rhône, présentent les orientations « pro et socio-Pro » les plus élevés, en cohérence avec l'esprit de la loi pour le plein emploi. Un savoir-faire précieux et des partenariats importants (avec Pôle Emploi et la CAF) ont été développés par ces collectivités, qu'il serait regrettable de remplacer par des critères imposés à l'échelle nationale et une application mécanique, par algorithme fondés sur un questionnaire en ligne ou des critères socio-économiques. Par ailleurs, dans chaque département, les modalités d'orientation des bénéficiaires du RSA doivent faire l'objet d'une étroite concertation entre le Département et France Travail et tenir compte des facteurs pratiques locaux (type d'offre disponible, poids de charge de chaque opérateur, contraintes de mobilité, et surtout typologie des allocataires du RSA (par exemple en Meurthe et Moselle

⁶ Hors les exceptions prévues par le législateur.

25% sont des familles monoparentales, 56% sont dans le dispositif depuis plus de 5 ans et 6% ont plus de 60 ans).

Recommandation B1 : Laisser au Président du Conseil départemental, en concertation avec l'opérateur France Travail dans son territoire, une grande latitude pour définir et faire évoluer les critères d'orientation et leurs modalités pratiques.

C- Questionner le cadre envisagé pour le « diagnostic initial »

L'expérience de plusieurs départements a montré les biais et effets contreproductifs possibles de l'entrée en accompagnement fondée sur des diagnostics initiaux. En effet, cette approche privilégie en général les questions fermées sur l'écoute ouverte et tend à focaliser l'attention sur les « freins » supposés plus que sur les points forts, à fermer le champ des possibles (« quel code ROME du métier recherché ? ») plus qu'à l'ouvrir, peine à identifier les réseaux de soutien existants et à développer et ne s'inscrit pas dans une logique d'emploi d'abord, à même de constituer souvent le préalable à la levée de certains freins identifiés.

Certains dispositifs d'accompagnement proposent une approche alternative « sans diagnostic » : *venez comme vous êtes, nous allons faire un bout de chemin ensemble, apprendre à nous connaître, multiplier les opportunités et mises en situation et apprendre de ces expériences, dites-nous ce que vous avez envie de faire, quels sont à votre avis vos atouts.*

La mise en œuvre d'un référentiel national présente le mérite de poser un socle commun, mais il conviendra d'éviter qu'une approche trop normative conduise à une « perte de chance », par exemple pour des allocataires qui auraient été « diagnostiqués trop éloignés de l'emploi ». Ce référentiel devra être évalué et adapté pour éviter les éventuels effets contreproductifs identifiés, il devra constituer un outil au service des Départements mais pas un cadre réglementaire fermé.

Recommandation C1 : utiliser de manière adaptée le référentiel national de diagnostic initial, l'évaluer et l'adapter, pour éviter qu'une approche trop normative réduise les opportunités pour les bénéficiaires.

D- Au sujet du contrat d'engagement

Là encore, le risque réside dans une approche trop normative, où la standardisation conduirait à un appauvrissement des pratiques de départements performants.

La disparition de la notion de durée de contrat (qui conduit à un *nivellement par le bas* entre le CER et le PPAAE) qui semble prévue à ce stade interroge fortement. Malgré ses imperfections le « taux d'allocataires disposant d'un contrat en cours de validité » est un indicateur précieux, utilisé dans tous les départements depuis 1989, qui permet notamment d'identifier les « perdus de vue » et les organismes référents en difficulté. Il serait question de mettre en place, dans le cadre de chaque contrat, une succession de « plans d'action » qui seraient, eux, dotés d'une durée définie. On ne voit pas bien comment cela remplacera l'indicateur précédent sans entrer dans une complexité ingérable (taux d'actions réalisées dans la durée définie de chaque plan d'action ?). Le plus simple serait sans doute de le remplacer par un indicateur de fréquence de rencontres en face à face avec le référent d'accompagnement (par exemple le taux d'allocataires dont le dernier entretien date d'il y a moins de 1 mois et d'il y a moins de 3 mois). Il convient de collecter cette information (ce qui n'est sans doute pas prévu dans les SI actuels, contrairement aux dates et durées de CER).

Recommandation D1 : Maintenir la durée définie du Contrat d'engagement, avec un début et une fin identifiés, ce qui est essentiel pour la personne accompagnée et son référent. Dans tous les cas,

systématiser le recueil et le traitement de l'information permettant de mesurer la régularité de l'accompagnement et d'identifier les allocataires peu ou pas accompagnés (afin de compenser la disparition de la durée définie telle qu'elle existe encore dans les contrats d'engagements réciproques).

La structuration du contrat d'engagement a un impact direct sur la posture du conseiller. S'il est basé sur des cases à cocher et des menus déroulant, cela induira une posture de « cochage de cases » et non d'écoute active. Si l'accent est mis sur les « freins », cela réduira l'approche par le développement des forces et de saisie des opportunités, etc. La tendance à la normalisation n'étant pas totalement évitable, il faudra compenser par une formation renforcée des conseillers, afin qu'ils se distancient de l'outil.

Par ailleurs, l'ANDASS considère qu'il serait contreproductif de chercher à comptabiliser à travers le contrat d'engagement la « durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi d'au moins quinze heures » mentionnée à l'article 2 de la loi.

Recommandation D2 : Eviter une trop grande normalisation du cadre du *contrat d'engagement*, veiller à ce qu'il ne conduise pas à une posture de « cochage de case » de la part des conseillers ni à une focalisation sur les freins, mais qu'il constitue au contraire un outil ouvert, qui permette un développement des forces, des opportunités, des ressources et du lien social au service de l'insertion.

E- Des indicateurs peu nombreux, au service du pilotage de la performance

A ce stade, l'ANDASS identifie les **recommandations suivantes** :

- Ces indicateurs communs doivent être peu nombreux. Chacun pourra librement développer ses propres indicateurs complémentaires (sachant que ces indicateurs locaux ne permettront pas de comparaison avec les autres territoires).
- **Important**: ne pas surcharger les acteurs de terrain avec des tâches de saisie dont le but est d'alimenter des indicateurs non pertinents pour mesurer l'activité et son impact sur les allocataires. Autant que possible, les indicateurs seront construits de manière transparente pour les conseillers, à partir de données issues des opérations, qui ont une utilité directe pour l'accompagnement. L'enjeu est d'accompagner l'insertion professionnelle et l'emploi, la clef de la réussite est la taille de portefeuille des accompagnateurs, les ressources humaines sont très insuffisantes pour apporter un accompagnement de qualité à tous les allocataires du RSA (et autres publics fragiles en recherche d'emploi) : évitons autant que possible de faire perdre du temps aux accompagnateurs sur des tâches non essentielles. La saisie des "heures" des CEJ est coûteuse en temps, c'est un bon exemple de ce qu'il faut éviter...
- La maille géographique des instances de gouvernance semble en effet la plus pertinente. Pour le niveau infra départemental, il y aura sans doute des difficultés en raison des différences entre les choix de périmètres : certains territoires choisiront les bassins d'emploi, d'autres les arrondissements, etc. La maille géographique de gouvernance infradépartementale doit être une unité d'action ou un regroupement d'unité d'action existante. La communauté de commune peut être une base intéressante (de nombreux départements ont leur organisation territoriale définie sur cette base)
- Le niveau de chaque opérateur/acteur est également le bon (agence France Travail, mission locale, unité sociale territoriale pour le département). Il faudrait au minimum un suivi en fonction de l'organisme référent d'accompagnement (et dans ce cas à la maille de l'agence locale, où se posera la question du découpage propre à chaque institution). Il pourrait être intéressant pour certains indicateurs de suivre les prestations d'offre de service prescrites par le référent (par exemple le taux d'accès à l'emploi à l'issue de PMSP, à l'issue d'un atelier de médiation à l'emploi, à l'issue d'un chantier d'insertion), comme le fait par exemple le Département des Alpes-Maritimes, mais cela risque d'être très compliqué en pratique, en raison de la grande diversité de cette offre. Ces indicateurs

de suivi des offres de services seraient donc laissés à l'initiative des acteurs locaux, à travers leurs propres moyens SI.

- Certains indicateurs pourraient en effet être facilement déclinés en fonction de caractéristiques de public (classiquement : sexe, composition familiale, âge, ancienneté d'inscription, Travailleur indépendant ou non, etc.). Là encore, il est recommandé de se contenter des analyses selon des axes pour lesquels les données existent et éviter d'obliger à des saisies d'informations supplémentaires (même s'il peut y avoir un intérêt à chercher par exemple à différencier les propriétaires des locataires, dans le parc privé ou public, le niveau de formation, etc.).
- Il n'y a pas de position particulière du point de vue des services des départements sur les indicateurs relatifs à la formation ou à la satisfaction des entreprises (domaines qui n'entrent pas directement dans les compétences départementales).
- Les indicateurs qui intéressent le plus les Départements sont de trois types :
 - Indicateurs de volumes d'activité (entrées, sorties, stocks, etc., avec les détails par ancienneté croisés par sexe, age, etc.).
 - Indicateurs de typologie et qualité de l'accompagnement.
 - Indicateurs de résultat.

Le détail des recommandations formulées par les départements est présenté en fin de document.

F- Pour un dispositif de sanctions plus simple, lisible, applicable et qui préserve mieux les plus vulnérables.

Cette section formule des recommandations issues de l'expérience opérationnelle des Départements et des travaux conduits depuis plusieurs années, notamment les réflexions coordonnées par la DGCS, la DIPLP et la DITP en 2020 et 2021. Ces travaux étaient parvenus à un consensus entre les acteurs associatifs, les services de l'Etat et ceux des départements sur la nécessité de simplifier le régime de sanctions, le rendre plus lisible, tout en évitant ses effets négatifs pour les personnes les plus fragiles.

Un dispositif actuel insatisfaisant, malgré un consensus sur une réforme du régime des sanctions issu de travaux coordonnés par les services de l'Etat.

a) Les limites et effets négatifs du dispositif de sanction RSA institué par le décret de mars 2012

Depuis l'entrée en application du décret du 1^{er} mars 2012, la mise en œuvre de la suspension du RSA pour absence ou non-respect du contrat d'engagements réciproques a montré de nombreuses limites opérationnelles et des effets souvent contraires aux objectifs poursuivis.

Le dispositif réglementaire (article R262-68 du CASF) prévoit une suspension partielle du versement, avec obligatoirement deux étapes avant la suspension totale. En pratique, la mise en œuvre des sanctions s'avère peu efficace et comporte de nombreux effets négatifs.

- Bien souvent, les allocataires ne réagissent pas à la suite d'une suspension partielle du RSA (le montant du RSA variant assez souvent en raison des variations de ressources). Ainsi, la diminution de ressource se prolonge pendant plusieurs mois, ce qui conduit à une aggravation de la pauvreté de ces ménages.
- En pratique, le dispositif est très lourd à gérer pour les départements. La mise en œuvre des sanctions est donc longue, la levée des sanctions est également souvent longue.
- Le système de suspensions partielles est également lourd à gérer par les CAF, qui sont contraintes de réaliser de nombreuses opérations manuelles, sources d'erreur et de délais, voire de génération d'indus.
- Les équipes pluridisciplinaires sont insuffisamment centrées sur les situations complexes et, par conséquent, parviennent difficilement à donner du sens à leur mission.

- Les contentieux se sont accrus de manière considérable, amenant à alourdir encore les procédures.
- Les personnes les plus vulnérables peuvent être ainsi fortement fragilisées (cf. [les travaux du Secours Catholique](#) et du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – qui vient de publier un avis sur cette question) ...
- ... alors qu'il est en pratique difficile de sanctionner les personnes qui rejettent délibérément les obligations de recherche d'emploi et d'insertion.

Par ailleurs, les radiations des listes de demandeurs d'emploi ne sont souvent pas traitées par les départements. Les allocataires concernés sont toujours considérés par le département comme relevant d'un accompagnement par Pôle emploi, alors qu'ils sont en réalité sans aucun suivi. Dans certains départements, ces allocataires sont en pratique « perdus de vue », c'est-à-dire privés de leur droit à un accompagnement, parfois pendant plusieurs années.

b) Les livrables issus de nombreux groupes de travail pilotés par la DGCS, la DIPLP et la DITP durant les expérimentations SPIE par les départements.

Le groupe de travail sanction initié en marge des expérimentations du SPIE s'est réuni une dizaine de fois par la DGCS et a produit des recommandations qui emportaient alors un large consensus. Les propositions produites en 2021 peuvent utilement être étudiées et pour certaines transposées.

De même, toujours en marge des expérimentations du SPIE, la réalisation par la DGCS en lien avec DIPLP et un ensemble de professionnels des Département et d'associations d'un « guide des droits et des devoirs » en 2021 a permis de dégager des propositions constructives et partagées sur cette thématique.

Enfin les référentiels insertion, produits par la DITP en lien avec ADF dès 2018, fournissent de précieuses informations sur les pratiques inspirantes de nombreux départements

La rédaction des décrets d'application de la loi pour le plein emploi représente une opportunité pour concevoir une approche nouvelle, qui serait fondée sur la loi, l'avis du Conseil constitutionnel et les travaux déjà largement partagés par les parties prenantes, au lieu de prendre le décret de 2012 comme point de référence.

Quelles devraient être les caractéristiques du dispositif de sanctions ?

Les situations des allocataires du RSA et les motifs qui peuvent conduire à une sanction sont très divers. Le respect de **l'individualisation et de la proportionnalité** des sanctions est donc particulièrement nécessaire dans ce domaine.

Un dispositif de sanctions RSA adapté devrait :

- Eviter absolument de précariser plus encore les personnes les plus vulnérables

Pour les personnes les plus fragiles, une suspension **prolongée** pendant plusieurs mois du versement du RSA, même partielle, peut avoir de très lourdes conséquences. C'est la raison pour laquelle les avis des équipes pluridisciplinaires doivent être éclairés et tenir compte des facteurs de vulnérabilité tels que l'absence d'un domicile propre, des fragilités connues par le référent d'accompagnement ou le service social (en matière de santé, de logement ou de protection de l'enfance, notamment), la composition du foyer, etc. En particulier, la vérification préalable de la situation individuelle du bénéficiaire doit être systématisée pour les personnes inscrits de longue date comme allocataire du RSA, pour éviter des ruptures de droit et la dégradation des situations.

- Être simple, rapide et clairement compris par les allocataires.

Les bénéficiaires du RSA sont souvent mal informés de leur obligation de rechercher un emploi et d'entreprendre des démarches d'insertion. Avec la généralisation des demandes de RSA en ligne, les personnes ne bénéficient plus de l'information individuelle qui était apportée par les « instructeurs RSA ». En conséquence, beaucoup d'allocataires ne sont pas pleinement conscients que l'absence aux convocations qui leur sont adressées (pour établir ou renouveler un contrat d'engagement) peut conduire à une suspension du versement de l'allocation. Il conviendrait donc de systématiser, dès l'entrée au RSA, la conduite d'un entretien personnalisé (collectif ou si possible individuel) d'information sur les droits, les devoirs et les sanctions encourues. La signature d'un document individuel signé peut être utile mais n'est pas suffisante pour des personnes souvent peu armées en matière de démarches administratives : il convient de s'assurer que chaque allocataire est pleinement conscient des obligations liées au RSA.

- Être corrélé à la qualité de l'offre d'accompagnement et d'opportunités d'emploi.

En dépit des améliorations apportées récemment, en particulier dans le cadre du « service public pour l'insertion et l'emploi », de nombreux allocataires du RSA ne bénéficient pas d'un accompagnement adapté et régulier. Dans ces conditions, les sanctions sont peu légitimes : si le « droit à l'accompagnement » n'est pas effectif, comment peut-on sanctionner le « devoir de recherche d'emploi et d'insertion » ? En revanche, lorsqu'un allocataire se soustrait à son obligation de signer ou renouveler son contrat d'engagement, ou qu'il rejette de manière répétée les offres d'emploi raisonnables qui lui sont faites, la suspension du RSA prend son sens. La coordination France Travail et Département revêt là toute son importance, et l'automatisation des informations relatives aux radiations France Travail est à travailler.

- Remobiliser efficacement

De nombreux bénéficiaires du RSA, particulièrement les allocataires de moyenne et longue durée, peuvent être découragés par des échecs successifs et démobilisés. On peut alors souvent observer une recherche de « stabilisation » dans le RSA (souvent complété par des petits revenus informels), qui peut conduire à un évitement des démarches d'insertion et à un refus de saisir des offres raisonnables d'emploi. L'expérience montre qu'une **suspension corrélée à une offre d'accompagnement et d'emploi** peut amener des allocataires, même de très longue durée, à une reprise d'emploi durable et satisfaisante.

- Eviter de verser le RSA aux personnes qui perçoivent des revenus dissimulés significatifs.

Par définition, il est presque impossible de quantifier les phénomènes de fraude. Cependant, les situations de cumul du RSA avec des revenus de travail non déclaré ou d'activités illicites ne sont pas rares. Les dispositifs de lutte contre la fraude sont coûteux à mettre en œuvre, peu efficaces, peu ciblés (quand ils « ratissent larges », ils ont un caractère stigmatisant). D'autant que, bien souvent, il ne s'agit pas d'une volonté de fraude délibérée, mais d'un « choix par défaut » fait par l'allocataire, en l'absence de soutien et de perspective d'emploi. La pratique montre la pertinence d'une approche qui propose un accompagnement adapté intensif corrélé à un dispositif de sanctions claires et rapides. Les personnes peuvent alors faire un véritable choix entre le RSA (et ses obligations, dont l'acceptation des offres raisonnables d'emploi) et leurs autres activités et revenus.

Or, le cadre envisagé dans le projet de décret pourrait accentuer les défauts du cadre réglementaire actuel.

- La « suspension remobilisation », en l'absence d'éclairage sur la situation sociale, peut conduire à sanctionner trop hâtivement des personnes fragiles.

- La suspension totale du RSA, même pour des personnes qui ne répondent à aucune convocation, supposait deux étapes, ce qui contribuait à emboliser et retarder le dispositif de sanctions... il en faudrait à l'avenir 3 selon le projet actuel de décret !
- Le dispositif envisagé, qui prévoit trois étapes, rendrait encore plus illisible le système de sanctions. Par ailleurs, au plan sémantique, on comprend qu'une « suspension » soit une étape initiale, avec vocation à être temporaire. Mais qu'une « suppression » soit partielle et temporaire, même pour une personne qui persiste dans le manquement, est difficilement compréhensible.

Par ailleurs, il est à présent nécessaire d'harmoniser diverses règles qui régissent les demandeurs d'emploi avec celles qui s'appliquent aux allocataires du RSA. Par exemple, les demandeurs d'emploi ont le droit de s'absenter de leur domicile 35 jours par année civile (en prenant soit d'aviser Pôle emploi), alors qu'il n'y a pas de règle comparable pour les bénéficiaires du RSA.

Recommandations pour répondre à ces enjeux, dans le cadre défini par la loi et par l'avis du Conseil constitutionnel.

- **Recommandation F1 : Assurer un examen individuel de la situation sociale de l'allocataire, même au stade de la suspension remobilisation.**

Afin de protéger les personnes les plus vulnérables, et même sans avis d'une équipe pluridisciplinaire, la suspension ne devrait intervenir qu'après un examen individuel, qui prendra en compte l'avis du référent d'accompagnement, la situation familiale, des critères de vulnérabilités tels que la santé, l'absence d'un domicile propre, l'âge, etc. Il tiendra compte également de la nature et de la réitération du manquement. Aussi, si le Département délègue la décision de sanction à l'opérateur France Travail, il devra s'assurer que ce dernier dispose des informations suffisantes pour apprécier la situation sociale.

[Recommandation de bonne pratique : quand un numéro de téléphone est connu, l'allocataire est informé par SMS de la suspension et de la manière de se conformer à ses obligations].

- **Recommandation F2 : rendre simple, lisible et efficace la suspension remobilisation, en permettant au président du Conseil départemental de procéder à une suspension-remobilisation totale, d'une durée modulée selon la composition du foyer.**

Pour un foyer composé d'une seule personne, qui ne présente pas de critères de vulnérabilité particulier, la suspension remobilisation est fixée à une durée courte (un mois, ou deux mois, par exemple).

- À tout moment au cours de cette période, si la personne renoue avec ses obligations la suspension est levée rapidement et de manière rétroactive.
- Si le manquement persiste, le dossier peut être présenté en équipe pluridisciplinaire en vue d'une éventuelle suppression de l'allocation RSA.

Pour un foyer composé de plus d'une personne, ou pour des situations de vulnérabilité identifiées, la période de suspension « réversible » est portée à trois mois, avant présentation éventuelle en équipe pluridisciplinaire pour suppression.

Et l'expérience montre qu'une suspension totale de la prestation a des effets de remobilisation, supérieurs à ceux produits par une suspension partielle (dont la durée est souvent plus longue en raison de l'absence de réaction de l'allocataire, qui se trouve finalement plus affecté que si la suspension avait été totale).

Pour rappel, dans toutes les options le président du Conseil départemental peut décider de ne pas appliquer de suspension-remobilisation pour des personnes présentant des vulnérabilités particulières.

- **Recommandation F3 : Après un 2^o manquement ou persistance déjà sanctionné par une suspension, et après avis de l'équipe pluridisciplinaire, le président du Conseil départemental doit être en mesure de prononcer une suppression totale du RSA.**

Pour des personnes qui ne présentent pas de vulnérabilité et selon la nature du manquement, il serait ainsi possible de parvenir en deux étapes à une suppression totale puis à une radiation, comme c'est le cas actuellement, au lieu de trois étapes comme cela est envisagé.

- **Recommandation F4 : Se donner les moyens d'un dispositif numérique réactif de transmission des décisions de sanction et de levée de sanctions.**

La mise en œuvre et la levée des sanctions doivent être très rapides, pour être comprises par les usagers, mobilisatrices, efficaces, éviter des indus et l'aggravation de la pauvreté. Il semble que les travaux en cours prévoient des échanges automatisés entre l'opérateur France Travail et les organismes payeurs (CAF et MSA), dans le cas des sanctions déléguées à France Travail. En pratique, une décision de suspension prise avant le 24 janvier serait prise en compte dans la chaîne de paiement déclenchée le 25 janvier pour une application de la sanction (paiement vers le 5 février).

En revanche, il semble qu'il n'est pas prévu à ce stade de disposer d'une telle réactivité pour les suppressions et pour les suspensions non déléguées à France Travail. Selon les scénarios envisagés, une sanction décidée un 3 janvier pourrait n'avoir de conséquence que sur le versement du RSA du 5 mars, voire du 5 avril !

Il est donc essentiel de disposer d'outils d'échange automatisés des données aussi performants que possible pour l'ensemble des situations. Au-delà de l'impératif de réactivité nécessaire à la compréhension de la sanction par les allocataires, le dispositif numérique est indispensable pour les départements, qui supportent financièrement l'essentiel de l'allocation, et pour les organismes payeurs, qui doivent maîtriser leurs coûts d'opération.

Des indicateurs au service du pilotage de la performance.

Les lignes qui suivent reprennent les principales recommandations formulées lors des récents échanges avec les équipes de France Travail chargées de la définition des indicateurs.

Les indicateurs qui intéressent le plus les Départements sont de trois types :

- Indicateurs de volumes (entrées, sorties, stocks, etc., avec les détails par ancienneté croisés par sexe, age, etc.). A première vue, les données classiques fournies par la CAF depuis longtemps sont satisfaisantes pour l'information "de base" sur le RSA. L'indicateur de la proportion de BRSA parmi les demandeur d'emploi prendra enfin du sens (jusqu'ici il n'en avait guère car le nombre de BRSA inscrit comme DE variait considérablement selon les pratiques locales). C'est un indicateur utile pour apprécier la performance des dispositifs d'insertion RSA.
- Indicateurs de typologie et qualité de l'accompagnement.
 - Répartition par organisme référent d'accompagnement (avec des sous-totaux par type : social, socio-pro et pro),
 - Durée entre la transmission de l'ouverture de droits au Département et la désignation de référent,
 - Durée entre la désignation et la signature du contrat d'engagement,
 - Taux de personnes sans contrat 60 jours après l'ouverture de droits.
 - Mesure d'intensité de l'accompagnement. Ce point est essentiel et se trouve au cœur de la réforme France Travail (accompagnement renforcé pour les personnes les plus en difficulté). On pourrait définir des segments, définis suivant la fréquence des rendez-vous physiques ou la taille des portefeuilles, comme c'est le cas actuellement pour France travail (accompagnement global, renforcé, guidé, suivi).
 - Mesure des "perdus de vue". Ce point est essentiel dans le contexte de la réforme, car les nouveaux contrats d'engagement n'auront pas de durée ou de date de fin. Les départements connaissent bien le problème : les CER avaient une durée fixée lors de leur signature, mais pas les PPAE. La mesure du taux de personnes ayant un CER en cours de validité permettait d'estimer le nombre de personnes sans suivi réel, mais pour les PPAE les Départements ne disposaient pas de l'information. Certains départements ont mis en place une exploitation méthodique des flux mensuels Pôle Emploi, où figure la date du dernier entretien (un allocataire du RSA inscrit comme DE, dont le référent désigné est Pôle emploi et qui n'a pas eu d'entretien depuis plus de 6 mois est alors présumé "perdu de vue" et convoqué). Malheureusement, il semble que cette date correspond souvent à un simple envoi d'un email par le conseiller, pas toujours d'un entretien physique. Le nombre de "perdus de vue" est donc sans doute plus élevé que ce que laisse penser l'exploitation de ce flux mensuel Pôle emploi.
 - En revanche, les services départementaux interrogés sont tous défavorable à une mesure des "15 heures d'activité hebdomadaires" : chronophage pour les conseillers, sans fiabilité dans un domaine "de l'humain" où on ne peut pas quantifier toutes les démarches, avec un faible intérêt pour les quelques personnes qui pourront bénéficier d'un accompagnement intensif et strictement aucun intérêt pour la majorité des allocataires. En effet, l'accompagnement très renforcé tel qu'il est pratiqué dans les expérimentations ne pourra hélas être apporté qu'à une fraction minoritaire des allocataires du RSA. Et on voit mal l'intérêt de mettre en place un dispositif sophistiqué de "suivi des 15 heures" pour des allocataires qui ne pourront rencontrer leur référent qu'une ou deux fois par trimestre.
 - Sanctions (suspensions-remobilisations et suppression).
 - Radiations de France Travail. Ce point suscite un questionnement : une radiation de France Travail n'entraînera aucune conséquence sur le RSA. Il y a donc un risque de créer des "perdus de vue" pour les personnes dont France Travail est référent. Il convient donc de mesurer ces radiations, de les transmettre en temps réel au Département pour convocation systématique et désignation d'un nouveau référent.

- Taux de satisfaction des usagers.
- Indicateurs de résultat.
 - Taux de sortie du RSA (par suivi de cohortes à 6 et 12 mois). Indicateur essentiel, utilisé depuis plusieurs années par certains départements (en particulier les Alpes-Maritimes) à une échelle très fine (taux de sortie par organisme référent, par conseiller, par prestation, etc.). Permet de mesurer non seulement l'accès à l'emploi, mais le résultat d'autres actions d'accompagnement (ouverture de droits à l'AAH, à l'ASPA, etc.). Et intègre le sujet des travailleurs non-salariés. Devrait être décliné au minimum à la granularité opérée par le DROS PACA depuis près de 10 ans (par département, avec sous-ensemble du taux de sortie pour les nouveaux entrants - pour lesquels des moyens spécifiques sont en général déployés -, par sexe, composition familiale, ancienneté, etc.). Il serait souhaitable de disposer de cet indicateur par organisme référent (à l'échelle de l'agence) et par modalité d'accompagnement (dans l'hypothèse où on a défini des segments comme l'actuel "renforcé - guidé - suivi - global"). Par suivi de cohortes.
 - Taux d'accès à l'emploi salarié (à partir des DSN), avec les classiques distinctions (CDI, CDD long, CDD court, intérim, etc.)
 - Si possible, un croisement entre les deux (personnes qui sortent du RSA alors qu'il n'y a pas de contrat de travail connu, personnes qui reprennent un emploi sans sortir du RSA), qui permettrait par ailleurs une exploitation opérationnelle utile (lutte contre le non-recours, lutte contre la fraude, etc.).
 - En revanche, les indicateurs de "progression dans l'employabilité" sont sans doute à éviter. Le concept même d'employabilité est largement remis en question par la recherche scientifique (voir par exemple les travaux de Laurent Duclos ou d'[autres auteurs](#)) et peut être opérationnellement contreproductif, ainsi que le démontre par exemple [la méthode IOD](#). La recherche d'action sur l'employabilité se transforme trop souvent en une fin en soi, au détriment d'approches à l'efficacité avérée comme la [médiation active](#).



A propos de l'ANDASS

L'ANDASS (Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé) est une association professionnelle. Son conseil d'administration représente plus d'un tiers des départements. L'ANDASS porte l'ambition du développement social, du travail collectif, de l'accompagnement global des personnes dans leur parcours vers l'autonomie.

L'ANDASS favorise les partenariats d'action et les coopérations. Pour l'ANDASS, les dépenses sociales ne constituent pas un simple coût mais un investissement dans le développement humain.

L'ANDASS appelle à un choc de simplification afin de libérer le pouvoir d'agir des élus, des citoyens, des professionnels, des bénévoles et des organisations afin de s'orienter vers une société plus inclusive et citoyenne.

Estimant que les politiques de solidarités doivent irriguer et se nourrir de l'ensemble des politiques, l'ANDASS participe, par ses analyses et ses propositions concrètes issues de la diversité des territoires, à la modernisation d'un service public de la vie quotidienne, proche et de qualité.

Pour les prochaines années, elle souhaite construire avec ses nombreux partenaires « Une action publique sobre et de qualité au service des personnes » et souhaite écologiser le plus possible les politiques sociales.

www.andass.fr