



EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL

Conseil du **10 décembre 2015**

Délibération n° 2015-0940

commission principale : développement économique, numérique, insertion et emploi

commission (s) consultée (s) pour avis :

commune (s) :

objet : Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e) 2016-2020 - Evolution des modalités de gestion des allocations

service : Direction générale déléguée au développement économique, à l'emploi et aux savoirs - Pôle développement économique et international, emploi, insertion - Direction de l'insertion et de l'emploi

Rapporteur : Madame la Conseillère déléguée Bouzerda

Président : Monsieur Gérard Collomb

Nombre de conseillers en exercice au jour de la séance : 165

Date de convocation du Conseil : mardi 24 novembre 2015

Secrétaire élu : Madame Elsa Michonneau

Affiché le : lundi 14 décembre 2015

Présents : MM. Collomb, Kimelfeld, Mme Vullien, MM. Bret, Da Passano, Mme Guillemot, M. Abadie, Mme Picot, MM. Le Faou, Philip, Mme Geoffroy, MM. Galliano, Passi, Mme Dognin-Sauze, MM. Colin, Charles, Brumm, Mme Le Franc, MM. Crimier, Barral, Mme Frih, M. Claisse, Mme Laurent, M. Llung, Mmes Vessiller, Cardona, MM. Vesco, Vincent, Rousseau, Desbos, Mme Bouzerda, M. Berthilier, Mme Frier, MM. Kepenekian, Eymard, Mme Rabatel, MM. Calvel, Barge, Rudigoz, Pouzol, Sellès, Mmes Brugnera, Baume, MM. George, Suchet, Mme Piantoni, M. Aggoun, Mme Ait-Maten, M. Artigny, Mme Balas, M. Barret, Mmes Basdereff, Beautemps, M. Bérat, Mme Berra, MM. Blache, Blachier, Boumertit, Bousson, Bravo, Broliquier, Mmes Burillon, Burrucand, MM. Butin, Cachard, Casola, Chabrier, Charmot, Mme Cochet, MM. Cochet, Cohen, Compan, Mme Corsale, M. Coulon, Mmes Crespy, Croizier, M. Curtelin, Mme David, M. David, Mmes de Lavernée, de Malliard, MM. Dercamp, Devinaz, Diamantidis, Fromain, Gachet, Mmes Gailliout, Gandolfi, Gardon-Chemain, MM. Geourjon, Germain, Mme Ghemri, MM. Gillet, Girard, Mme Glatard, MM. Gomez, Gouvermeyre, Grivel, Guillard, Guimet, Hamelin, Havard, Hémon, Mmes Hobert, Iehl, M. Jacquet, Mme Jannot, MM. Jeandin, Kabalo, Lavache, Mme Laval, M. Lebuhotel, Mmes Lecerf, Leclerc, MM. Longueval, Martin, Mmes Maurice, Michonneau, Millet, MM. Millet, Moretton, Moroge, Mme Nachury, M. Odo, Mmes Panassier, Peillon, Perrin-Gilbert, M. Petit, Mmes Peytavin, Picard, M. Piegay, Mme Pietka, M. Pillon, Mmes Poulain, Pouzergue, MM. Quiniou, Rabehi, Rantonnet, Mme Reveyrand, MM. Roche, Roustan, Mme Runel, M. Sannino, Mme Sarselli, M. Sécheresse, Mme Tifra, MM. Uhlich, Vaganay, Mme Varenne, MM. Vergiat, Veron, Vial, Vincendet.

Absents excusés : M. Bernard (pouvoir à M. Kimelfeld), Mme Belaziz (pouvoir à M. Kabalo), MM. Boudot (pouvoir à M. Casola), Buffet (pouvoir à M. Barret), Denis (pouvoir à Mme Frier), Mme Fautra (pouvoir à M. Rabehi), MM. Fenech (pouvoir à Mme Balas), Forissier (pouvoir à M. Quiniou), Gascon (pouvoir à Mme Corsale), Genin (pouvoir à Mme Pietka), Mme Servien (pouvoir à M. Diamantidis), M. Sturla (pouvoir à M. Lebuhotel).

Conseil du 10 décembre 2015**Délibération n° 2015-0940**

commission principale : développement économique, numérique, insertion et emploi

objet : **Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e) 2016-2020 - Evolution des modalités de gestion des allocations**

service : Direction générale déléguée au développement économique, à l'emploi et aux savoirs - Pôle développement économique et international, emploi, insertion - Direction de l'insertion et de l'emploi

Le Conseil,

Vu le rapport du 27 novembre 2015, par lequel monsieur le Président expose ce qui suit :

La Métropole de Lyon est responsable, sur son territoire, de l'attribution du revenu de solidarité active (RSA). Cette allocation doit permettre aux personnes privées de ressources ou ne retirant pas suffisamment de ressources de leur travail de recevoir un montant garanti de ressources.

Le versement de cette allocation s'inscrit, en outre, dans le cadre de parcours d'insertion dont la Métropole a la responsabilité.

Le programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e), présenté au Conseil de la Métropole par délibération séparée, a, notamment, pour objectif prioritaire de dynamiser les parcours d'insertion des publics par le développement de solutions d'activité accessibles au plus grand nombre.

Dans ce cadre, prévenir la constitution d'indus et renforcer l'information des allocataires sur leurs droits et devoirs constituent des enjeux importants pour accompagner la mobilisation vers l'activité, en ce sens qu'ils limitent les ruptures de parcours et permettent la conduite de projets individuels.

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, la présente délibération propose, à titre expérimental, plusieurs outils de gestion de l'allocation :

- une nouvelle organisation du traitement des demandes de remises de dettes,
- un plan de contrôles métropolitain,
- des réponses différenciées en matière de fraude.

I - Une organisation du traitement des demandes de remise des dettes de RSA au service de parcours d'insertion vers l'emploi plus fluides

La détermination du droit au revenu de solidarité active nécessite, pour les organismes payeurs, Caisse d'allocations familiales (CAF) et Mutualité sociale agricole (MSA), le recueil de nombreuses informations (situation familiale de l'allocataire, situation professionnelle, ressources de la famille, etc.).

La réception et le traitement de ces renseignements peut donner lieu à des erreurs concernant les droits si l'information est déclarée ou prise en compte tardivement, ce qui génère tant des mécanismes de rappels de droits que d'indus.

La constitution d'indus peut aussi être liée à une réglementation RSA complexe, notamment en cas de reprise d'activité de l'un des membres du foyer ou de statuts particuliers.

Les contrôles réalisés sur les dossiers RSA conduisent également à des rappels et à des calculs d'indus dont la responsabilité peut être imputée soit aux organismes payeurs, soit aux allocataires.

Ces indus fragilisent la situation des familles en déstabilisant des ressources déjà précaires. En effet, tant que le ménage est allocataire de l'organisme payeur, après calcul d'un plan de remboursement personnalisé, une récupération est opérée mécaniquement chaque mois en priorité sur le RSA mais aussi sur l'ensemble des

prestations sociales ou familiales versées. Ce principe de fongibilité des indus a été instauré en 2011 et vise à faciliter et accélérer le recouvrement des dettes aux prestations sociales.

Ces indus, et par là les difficultés financières accrues qu'ils génèrent, constituent souvent un facteur de découragement et freinent la capacité à se projeter dans l'avenir et donc dans des démarches d'insertion.

1) - L'organisation actuelle du traitement des demandes de remises de dettes

Le code de l'action sociale et des familles prévoit que l'autorité en charge du RSA procède à des remises de dettes en cas de bonne foi et/ou de précarité de l'allocataire. En sont exclues la fraude et la fausse déclaration. Cette décision relève des pouvoirs propres du Président de la Métropole de Lyon.

Actuellement, les demandes de remises de dettes sont, pour la plupart, reçues directement par les organismes payeurs et, essentiellement, par la CAF du Rhône.

La convention de gestion du revenu de solidarité active signée le 3 juillet 2012, et modifiée par avenant n° 1 approuvé par délibération du Conseil de la Métropole n° 2015-0438 du 6 juillet 2015, ne donne pas délégation à la CAF du Rhône pour ce type de décision ; les dossiers de demandes de remises de dettes sont donc transmis pour décision à la Métropole, ce qui suppose des circuits complexes et allonge les délais de réponse aux usagers.

On estime à environ 4 000 le nombre de dossiers de demandes de remises de dettes reçus sur une année par la CAF du Rhône.

2) - Proposition de délégation à la CAF du Rhône

Pour contribuer à la dynamisation des parcours d'insertion et à une simplification de l'action publique, il est proposé au Conseil de la Métropole de confier à la CAF du Rhône une délégation des dossiers simples de demandes de remises de dettes à compter du 1er janvier et jusqu'au 30 juin 2016 et ce, à titre expérimental.

Cette délégation des instructions et des décisions en matière de remises portera sur des dettes de "RSA socle" d'un montant initial inférieur à 2 000 €, gérées par l'organisme payeur, soit sur une année, environ 70 % des dossiers à instruire.

Cette délégation permettra de gagner en simplification, lisibilité et réactivité de l'action publique. Elle participera à la sécurisation des parcours des usagers par une réponse rapide à un problème de remboursement de dette permettant à l'usager de se mobiliser, par ailleurs, dans son projet d'insertion.

Une grille d'aide à la décision permettra de garantir l'équité de traitement des demandes des usagers et encadrera la délégation confiée à la CAF. Cet outil, annexé au projet d'avenant à la convention de gestion, servira de base à l'instruction des demandes de remises de dettes mais pourra être adapté au regard de la situation de l'allocataire.

Au regard des critères de bonne foi et de précarité fixés par la loi, cette grille d'aide à la décision distingue des niveaux de remboursement différents selon le niveau de responsabilité de l'allocataire et les ressources de son ménage, ces dernières étant appréciées à travers le quotient familial.

Les situations de fraude avérée, suite à qualification par la commission des fraudes de la CAF et d'omissions délibérées après analyse des éléments intentionnels du dossier, sont clairement exclues des possibilités de remises, conformément à la réglementation.

Pendant la période d'expérimentation proposée (1er semestre 2016), la Métropole de Lyon conservera les dossiers d'indus d'un montant initial égal ou supérieur à 2 000 €, demandant une analyse plus détaillée.

Les décisions portant sur les demandes de remises de dettes concernant une créance dont le recouvrement est assuré par le comptable public de la Métropole ne sont pas concernées par la présente délégation, quel que soit le montant de l'indu.

Sur la base d'un bilan détaillé de cette expérimentation, une reconduction voire une extension du périmètre de la délégation pourra être proposée dans le cadre de la renégociation de la convention de gestion qui interviendra au 1er juillet 2016.

Il est donc proposé au Conseil de la Métropole d'approuver l'avenant n° 2 à la convention de gestion du RSA, conclue avec la CAF du Rhône, établissant les conditions de cette délégation et les modalités de son évaluation.

II - Un plan de contrôles métropolitain adossé au dispositif d'insertion

Le contrôle du versement d'un juste droit est un enjeu majeur pour vérifier et renforcer la bonne utilisation des fonds publics en direction des personnes en situation de précarité.

Un plan de contrôle du RSA doit, en outre, participer à la dynamisation et la sécurisation des parcours des bénéficiaires et, en particulier, leur mobilisation vers des solutions d'activité.

La complémentarité avec les actions des organismes payeurs doit enfin être recherchée dans un souci d'efficacité de l'action publique et d'optimisation de ses moyens.

1) - L'organisation actuelle du dispositif de contrôle du RSA

Les organismes payeurs, au regard de leurs missions fixées par le code de la sécurité sociale, réalisent de nombreux contrôles sur les prestations sociales et familiales.

Le volume de contrôles de la CAF du Rhône sur des dossiers RSA s'établit autour de 300 000 par an. Ces contrôles sont exercés selon différentes méthodes : contrôles sur place par des agents assermentés, croisement de fichiers et contrôles de pièces comptables. Les contrôles sur croisement de fichiers sont majoritaires et sont de mieux en mieux ciblés ; ils génèrent à la fois des calculs d'indus et des rappels sur les droits versés.

Les organismes payeurs n'interviennent pas en articulation avec le volet insertion du dispositif, qui relève de la seule responsabilité de la Métropole.

Enfin, dans le cadre de la convention de gestion conclue avec la CAF, la Métropole peut également solliciter la réalisation d'environ 50 contrôles sur place chaque année. Ceux-ci sont réalisés à partir d'informations transmises par les territoires et retraitées, avant interpellation de la CAF, par le service central.

La pertinence de ces contrôles, liée à la connaissance des situations individuelles et à la maîtrise du dispositif dans son ensemble, laisse à penser qu'une action de contrôle plus en lien avec la mobilisation effective du droit et des devoirs qui y sont attachés participerait efficacement à une meilleure connaissance et utilisation du dispositif par les allocataires.

2) - Proposition de mise en place d'un plan de contrôles métropolitain du RSA

Pour contribuer à la dynamisation et à la sécurisation des parcours des bénéficiaires du RSA et agir en complémentarité avec les actions de contrôle des organismes payeurs, il est proposé au Conseil de la Métropole d'organiser un plan de contrôles métropolitain, prenant appui sur les compétences dévolues à la Métropole dans la gestion du dispositif du RSA et dans l'organisation des parcours.

Il s'agira de contrôles sur pièces ou sur listes pouvant donner lieu à demande de documents complémentaires auprès des allocataires et parfois à des entretiens individuels visant à faire le point sur les démarches engagées et la situation globale du foyer.

Ils seront réalisés à partir d'une analyse détaillée du dispositif, identifiant ses points de fragilité, en raison de sa mauvaise compréhension, de situations administratives complexes ou présentant une récurrence accrue dans la constitution d'indus.

Les opérations de contrôles conduites seront suivies de différentes mesures : la réactivation du parcours d'insertion ou la réorientation auprès d'un référent aux outils plus adaptés à la situation du ménage, la mobilisation de droits plus appropriés, le recalcul du droit ou encore le déclenchement d'une procédure de sanction.

La sanction qui pourra être prononcée est une sanction financière, dans un cadre identique à celui prévu légalement pour la réduction-suspension de l'allocation lorsqu'il s'avère que le bénéficiaire n'engage pas de démarches d'insertion, s'il ne respecte pas ses engagements, s'il ne les formalise pas par un contrat d'engagements réciproque ou par un projet personnalisé d'accès à l'emploi, ou encore s'il refuse un contrôle.

Comme pour toute décision de sanction prise dans le cadre du dispositif du RSA, un protocole spécifique de garantie des droits de la défense de l'utilisateur doit être respecté. Ainsi, l'avis d'une instance de médiation auprès de laquelle l'utilisateur doit avoir la possibilité d'être entendu, doit être recueilli avant toute décision de réduction ou suspension du droit.

A cet effet, il est proposé de créer une instance de médiation métropolitaine dédiée aux opérations de contrôles.

Un plan de contrôles activant les démarches d'insertion

Monsieur le Président de la Métropole a pour obligation d'orienter les bénéficiaires soumis aux droits et devoirs vers un référent unique. L'allocataire doit, de son côté, rencontrer son référent, signer un contrat d'engagements réciproques ou un projet personnalisé d'accès à l'emploi et respecter les démarches qui ont été ainsi contractualisées.

Certains ménages, de par leur situation administrative, familiale ou professionnelle, sollicitent peu les Maisons du Rhône, ainsi que les différents services publics de proximité. D'autres encore se retrouvent plus fréquemment en situation d'indus de RSA.

Il est donc proposé d'organiser la vérification de situations de ce type afin d'apprécier la pertinence de l'accompagnement proposé, de l'adapter, de prévenir la constitution d'indus ou encore de s'assurer de l'effectivité du parcours et des démarches d'insertion.

Un plan de contrôles garantissant le paiement à bon droit

Monsieur le Président de la Métropole est responsable de l'attribution du RSA et a conservé, notamment, l'attribution des droits complexes, dont l'ouverture et le renouvellement ne sont pas délégués à la CAF.

Le plan de contrôles métropolitain permettra de conforter le paiement à bon droit du RSA par des vérifications plus approfondies des situations de nature à prévenir la constitution d'indus importants.

Des demandes d'informations individuelles auprès d'autres administrations comme le Régime social des indépendants (RSI), la Direction générale des finances publiques (DGFiP), la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), pourront être réalisées à cette occasion, dans le respect des lois "informatiques et liberté". En cas de besoin, des demandes de contrôle sur place pourront être sollicitées auprès des services de la CAF.

Ces vérifications de situations individuelles permettront, en outre, d'avoir une vision globale de la situation d'un foyer, tant sur le volet allocation que sur le volet insertion, et de vérifier la mobilisation complète des droits potentiels.

Un plan de contrôles renforçant l'information des allocataires

La complexité de la réglementation RSA nécessite une bonne maîtrise des conditions d'accès au RSA et des modes de calcul du droit, ou de recalcul en cours de droit, notamment en cas de reprises successives de petites activités.

Afin de prévenir la constitution de dettes et éviter des ruptures de droit, il est proposé de développer l'information sur l'allocation RSA auprès des différents professionnels qui interviennent tout au long du parcours des allocataires.

Les allocataires, quant à eux, doivent être mieux informés de leurs droits et de leurs devoirs, notamment sur ce qu'ils doivent faire figurer sur les déclarations trimestrielles ou directement à la CAF, en cas de changement de situation familiale ou professionnelle. Ils doivent aussi avoir les moyens de mieux s'approprier le sens du dispositif et mieux comprendre les démarches à effectuer ainsi que le rôle des différents intervenants dans le dispositif.

Des outils complémentaires seront créés dans cet objectif après consultation du groupe de représentants des usagers et en lien avec les différents partenaires du dispositif RSA.

Par un renforcement de l'information des allocataires et la sensibilisation des acteurs à la lutte contre les indus, ce plan de contrôles contribuera à ne pas mettre à la charge des allocataires la complexité du dispositif de revenu de solidarité active.

En rendant le dispositif plus lisible, ce plan est aussi de nature à faciliter le recours au revenu de solidarité active de certains usagers qui peuvent être déroutés devant les démarches à effectuer, la multiplicité des acteurs et les risques d'indus faisant fluctuer leurs ressources.

Ce plan de contrôles fera l'objet d'une restitution annuelle auprès du Conseil de la Métropole afin de mesurer son impact, tant sur les parcours que sur les droits RSA. Au regard des effets produits, il pourra ainsi faire l'objet de mesures d'adaptation ou de révision.

III - Des réponses adaptées à la lutte contre les fraudes au RSA

En 2011, la mise en place par décret et après une phase d'expérimentation de 2008 à 2010, de Comités départementaux anti-fraude (CODAF) réunissant les services de l'État et les organismes locaux de protection sociale, sous la coprésidence du Préfet de Département et du Procureur de la République, a encouragé le développement de stratégies et de plans d'actions de prévention des risques et de lutte contre la fraude aux prestations sociales.

La lutte contre la fraude répond non seulement à des valeurs d'équité de traitement et de justice sociale, mais peut également contribuer à renforcer la crédibilité du dispositif et à conforter son utilité publique et sociale.

1) - L'organisation actuelle du traitement de la fraude

La Commission de traitement de la fraude, mise en place par la CAF, apprécie le caractère frauduleux des différents indus aux prestations sociales et familiales qu'elle délivre. Si la qualification de suspicion de fraude au RSA est retenue, il s'ensuit alors un signalement au Président de la Métropole de Lyon.

Par des méthodes nouvelles de contrôles ciblés, la fraude est de mieux en mieux détectée et plus rapidement décelée. Le développement et l'amélioration de la détection des comportements frauduleux génèrent des signalements plus nombreux.

Sur 2015, on peut estimer à 500 le nombre de signalements de fraude, pour un préjudice RSA d'environ 3 M€. En 2014, le nombre de signalements était de 336, pour un montant de préjudice de 2 190 000 €.

Si la fraude reste limitée par rapport aux montants financiers engagés chaque année, elle n'en nécessite pas moins une réponse adaptée et systématique, en plus du remboursement de l'indu et de la révision du droit RSA.

La seule réponse pénale, au regard de l'important formalisme qu'elle suppose, ne semble en revanche pas la plus adaptée à l'ensemble des situations, notamment pour les comportements frauduleux générant de faibles montants d'indus. En effet, la lourdeur attachée à la constitution puis au traitement de ces dossiers suppose le déclenchement de procédures coûteuses, allongeant les délais de traitement.

Au regard de ces enjeux, différents types de solutions doivent pouvoir être proposés et mobilisés pour apporter une réponse de l'administration à chaque situation de fraude.

2) - Proposition de mise en place des amendes administratives

Le code de l'action sociale et des familles permet au Président de la Métropole de prononcer des amendes administratives en réponse à des situations de fraude avérée.

Afin de permettre une réponse systématique et rapide dès le 1er euro d'indu frauduleux constaté, il est proposé d'expérimenter, sur l'année 2016, cette possibilité pour les indus frauduleux de "RSA socle" inférieurs à 9 000 €, qualifiés en commission des fraudes de la CAF.

Selon le même procédé de garantie des droits de la défense de l'utilisateur présenté ci-dessus, dans le cadre du plan de contrôles métropolitain, celui-ci sera informé de l'étude de son dossier et pourra faire connaître ses observations par écrit ou par une audition de l'instance de médiation chargée de rendre un avis préalable au prononcé de la sanction administrative.

Les décisions seront graduées au regard du montant de l'indu constaté, avec la possibilité de prononcer un avertissement pour les indus les plus faibles et pourront être majorées en cas de répétition du comportement générant l'indu frauduleux.

Cette procédure contradictoire permettra un rappel des droits et devoirs des allocataires et un échange sur la situation ayant conduit à la constatation de la fraude.

Une grille d'aide à la décision de portée non normative permettra de prendre en compte la gravité des faits à travers le montant de l'indu de RSA socle et l'éventuelle répétition de manœuvre frauduleuse.

Montant initial de l'indu de RSA socle	Premier fait observé	Répétition de faits frauduleux
jusqu'à 3 000 €	lettre d'avertissement	10 % sous réserve du montant plancher
de 3 000,01 à 6 000 €	10 % du montant initial de l'indu	15 %
de 6 000,01 à 8 999 €	15 % du montant initial de l'indu	20 %

L'ensemble des dossiers donnera lieu préalablement à un avis rendu en instance de médiation métropolitaine, la décision revenant ensuite au Président de la Métropole, qui devra la notifier individuellement à l'utilisateur et s'inscrire dans les dispositions du code de la sécurité sociale, en termes de montant plancher et montant plafond. Le montant plancher est fixé à 1/30 du plafond mensuel de la sécurité sociale, soit 105,66 € pour 2015.

En cas de fraudes constatées sur plusieurs prestations sociales dont le revenu de solidarité active, une seule sanction doit être appliquée. Une coordination des sanctions entre la CAF et la Métropole sera expérimentée en commission fraude et le principe suivant sera appliqué : la procédure d'amende sera mise en œuvre par l'organisme subissant le préjudice le plus important.

A partir d'un préjudice RSA de 9 000 €, un dépôt de plainte auprès du Procureur de la République sera effectué.

Un bilan de cette expérimentation sera communiqué après une année d'expérimentation ;

Vu ledit dossier ;

Où l'avis de sa commission développement économique, numérique, insertion et emploi ;

DELIBERE

1° - Approuve :

a) - le principe de délégation au bénéfice de la Caisse d'allocations familiales (CAF) du Rhône, à titre expérimental jusqu'au renouvellement de la convention de gestion, du traitement des demandes de remises de dettes de revenu de solidarité active (RSA) socle pour des indus de montant initial inférieur à 2 000 € non transférés à la Métropole de Lyon,

b) - l'avenant n° 2 à la convention de gestion du RSA conclue avec la CAF du Rhône qui établit les conditions de cette délégation et les modalités de son évaluation,

c) - la mise en place d'un plan de contrôles s'appuyant sur les compétences dévolues à la Métropole de Lyon dans la gestion du RSA,

d) - la création d'une instance de médiation métropolitaine chargée de donner un avis préalable aux décisions de sanctions mises en place dans le cadre du plan de contrôles,

e) - la mise en place, à titre expérimental sur l'année 2016, d'un système d'amendes administratives pour les indus frauduleux de RSA socle inférieurs à 9 000 €.

2° - **Autorise** monsieur le Président à signer ledit avenant.

3° - **La recette** correspondante sera imputée sur les crédits à inscrire au budget principal - exercice 2016 - chapitre 017 - compte 7718 - fonction 447 - opération n° 0P3O3452A.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme.

Reçu au contrôle de légalité le : 14 décembre 2015.