



EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL

Conseil du **18 septembre 2017**

Délibération n° 2017-2135

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) - Organisation des réponses à la fraude au revenu de solidarité active (RSA)

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

Rapporteur : Madame la Vice-Présidente Bouzerda

Président : Monsieur David Kimelfeld

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

Date de convocation du Conseil : mardi 29 août 2017

Secrétaire élu : Madame Sarah Peillon

Affiché le : mercredi 20 septembre 2017

Présents : MM. Kimelfeld, Grivel, Mme Bouzerda, M. Bret, Mme Vullien, MM. Brumm, Da Passano, Mme Picot, MM. Le Faou, Abadie, Crimier, Philip, Galliano, Mme Dognin-Sauze, MM. Colin, Charles, Mmes Geoffroy, Laurent, Gandolfi, M. Barral, Mme Frier, M. Claisse, Mme Vessiller, MM. George, Kabalo, Képénékian, Mme Frier, MM. Vincent, Rousseau, Desbos, Mme Glatard, MM. Longueval, Pouzol, Barge, Mme Rabatel, MM. Bernard, Pillon, Mmes Panassier, Baume, MM. Sellès, Suchet, Veron, Hémon, Mme Belaziz, MM. Jacquet, Chabrier, Mmes Peillon, Jannot, MM. Vesco, Aggoun, Mme Ait-Maten, M. Artigny, Mme Balas, M. Barret, Mmes Basdereff, Berra, MM. Berthilier, Blache, Blachier, Boumertit, Bousson, Bravo, Broliquier, Mme Brugnera, M. Buffet, Mmes Burillon, Burriland, MM. Cachard, 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. Denis, Dercamp, Deviaz, Diamantidis, Mmes El Faloussi, Fautra, MM. Fenech, Forissier, Fromain, Gachet, Mmes Gailliout, Gardon-Chemain, MM. Gascon, Genin, Geourjon, Germain, Mme Ghemri, MM. Gillet, Girard, Gomez, Gouverneyre, Guillard, Mme Guillemot, MM. Guimet, Havard, Mme Hobert, M. Huguet, Mme Iehl, MM. Jeandin, Lavache, Mme Le Franc, M. Lebuhotel, Mmes Lecerf, Leclerc, MM. Llung, Martin, Mmes Maurice, Michonneau, Millet, MM. Millet, Moreton, Moroge, Mme Nachury, MM. Odo, Passi, Mme Perrin-Gilbert, M. Petit, Mmes Peytavin, Piantoni, Picard, M. Piegay, Mmes Pietka, Pouzergue, MM. Quiniou, Rabehi, Mme Reveyrand, MM. Roche, Roustan, Rudigoz, Mme Runel, M. Sannino, Mme Sarselli, M. Sécheresse, Mme Servien, M. Sturla, Mme Tifra, MM. Uhlich, Vaganay, Mme Varenne, MM. Vergiat, Vial, Vincendet.

Absents excusés : Mme Cardona (pouvoir à M. Vergiat), M. Eymard (pouvoir à M. Suchet), Mmes Poulain (pouvoir à Mme Glatard), Beautemps (pouvoir à M. Quiniou), MM. Butin (pouvoir à Mme Laurent), Casola, Collomb (pouvoir à M. Kimelfeld), Hamelin (pouvoir à M. Huguet), Rantonnet (pouvoir à Mme Gardon-Chemain).

Absents non excusés : MM. Calvel, Boudot.

Conseil du 18 septembre 2017**Délibération n° 2017-2135**

commission principale : développement économique, numérique, insertion et emploi

objet : **Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e) - Organisation des réponses à la fraude au revenu de solidarité active (RSA)**

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

Le Conseil,

Vu le rapport du 24 août 2017, par lequel monsieur le Président expose ce qui suit :

La Métropole de Lyon est responsable, sur son territoire, de la mise en œuvre du dispositif légal du revenu de solidarité active (RSA), ainsi que du développement d'une politique d'insertion en direction de ce public. La prise en charge de cette compétence suppose pour la Métropole l'exercice des missions suivantes :

- administrer et payer l'allocation RSA, c'est-à-dire arrêter l'ensemble des décisions individuelles liées à l'allocation,
- organiser la prise en charge des bénéficiaires du RSA dont leur accompagnement,
- élaborer un programme métropolitain d'insertion permettant l'organisation des parcours d'insertion des personnes,
- coordonner l'action de l'ensemble des partenaires et organiser la gouvernance.

Le Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e), approuvé par délibération n° 2015-0939 du 10 décembre 2015, fixe la mise en activité des publics bénéficiaires du RSA comme orientation prioritaire pour la période 2015-2020. Dans cette perspective, la mobilisation, la bonne information des allocataires, ainsi que la lutte contre la fraude sont autant d'outils leviers au service d'un parcours dynamique vers l'activité.

La délibération n° 2015-0940 du 10 décembre 2015 relative à l'évolution des modalités de gestion de l'allocation a approuvé la mise en place d'un plan de contrôles métropolitain et d'un dispositif expérimental pour une réponse adaptée à la lutte contre les fraudes.

La présente délibération dresse le bilan de ces dispositifs et propose un cadre d'intervention consolidé pour la Métropole de Lyon, au vu de cette expérimentation.

I - Plan de contrôles et gestion de la fraude au RSA

La lutte contre la fraude répond à des valeurs d'équité de traitement et de justice sociale ; elle permet aussi de crédibiliser le dispositif et de conforter son utilité publique et sociale.

1° - Une meilleure détection de la fraude au RSA

En 2016, la CAF, principal organisme payeur du RSA, a contrôlé 340 324 dossiers RSA, soit une moyenne de 8,7 contrôles par foyer allocataire.

Elle intervient par différents types de contrôles et principalement par des croisements de fichiers pour près de 80 % des contrôles. Elle pratique également des contrôles sur pièces et comprend dans ses équipes des agents assermentés pour réaliser des contrôles sur place.

Ces différents contrôles permettent une vérification de la situation de l'ensemble des foyers et génèrent rappels et indus.

Conformément à la convention de gestion du RSA renouvelée le 1er juillet 2016, la CAF apprécie le caractère frauduleux des différents indus aux prestations sociales et familiales qu'elle délivre, dans le cadre d'une commission à laquelle participe un représentant de la Métropole. Si la qualification de fraude est retenue, le dossier est signalé au Président de la Métropole.

Pour 2016, 703 signalements de fraude ont été enregistrés pour un préjudice de 3 984 850 €. Pour mémoire, en 2015, le nombre de signalements était de 558 pour un préjudice de 2 486 900 €. Le nombre de signalements a donc été multiplié par 1,3 sur cette période alors que le montant moyen de la fraude diminue, entre 2014 et 2016, de 13 %.

La fraude est détectée plus rapidement en raison notamment de l'efficacité des nouvelles méthodes utilisées, telles que les échanges de fichiers avec la Direction générale des finances publiques (DGFiP) et avec Pôle emploi.

Si la fraude reste limitée par rapport au montant annuel de l'allocation RSA versée (environ 2 %), elle doit recevoir des réponses systématiques et rapides lors de chaque détection de faits frauduleux.

Les dossiers frauduleux concernent pour 85 % des dissimulations de ressources, pour l'essentiel liées à une activité professionnelle. Les 15 % restants correspondent à des fausses déclarations concernant la situation familiale.

2° - Bilan de l'expérimentation initiée en 2016 quant à la prévention et le traitement de la fraude

En réponse à ces faits de fraude repérés, la Métropole a apporté des réponses diversifiées et adaptées aux situations, sur 2016 :

- 150 dossiers de plainte ont été déposés auprès du Procureur de la République, représentant 55 % du préjudice financier,
- 182 procédures d'amendes ont été ouvertes et couvrent 27 % du préjudice total,
- 240 avertissements ont été prononcés et 116 sanctions administratives, coordonnées avec la Caisse d'allocation familiale (CAF), ont été mises en place lorsque le préjudice en matière de prestations sociales dépassait celui constaté en matière de RSA.

En complément, et en prévention, l'information des professionnels et des usagers a été renforcée :

- 600 professionnels ont été formés et outillés de guides "experts".

2 guides à destination des bénéficiaires ont été publiés sur les droits et devoirs de l'allocataire et les déclarations à effectuer en termes de ressources et de situation familiale.

a) - L'intérêt des réponses diversifiées

La mise en place de réponses administratives (amendes et avertissements) a permis de répondre à la quasi-totalité des faits de fraude (97 % des faits de fraude) et ce, dès le 1er euro de préjudice constaté.

L'amende administrative, qui est une possibilité prévue par le code de l'action sociale et des familles, constitue une sanction concrète qui agit directement sur la situation de l'utilisateur. Le montant moyen des amendes prononcées est de 571 € avec un minimum d'environ 107 € (plancher fixé par la réglementation).

Elle est prononcée dans des délais rapides : (en moyenne moins de 5 mois après la qualification des faits de fraude. Cette temporalité est un élément important dans l'efficacité d'un dispositif de réponse à la fraude. Plus la sanction est prononcée rapidement, mieux elle est comprise par l'utilisateur. Cela limite en outre les risques de répétition de faits frauduleux.

Ce système de sanctions administratives inclut une procédure contradictoire qui donne la possibilité aux usagers de présenter des observations écrites ou orales dans le cadre de l'instance de médiation métropolitaine. Cette instance, composée de professionnels de l'insertion, est un lieu où le recueil de la parole de l'utilisateur est organisé et où les règles relatives au dispositif RSA sont rappelées et explicitées directement aux usagers. Elle permet ainsi de remobiliser des personnes sur leur parcours.

Les réponses en matière d'amendes sont établies à partir d'une grille indicative mise en œuvre pour faciliter la prise de décision. Basée sur le montant d'indu constaté, elle a constitué un outil facilement utilisable

dans la période d'expérimentation. Elle pourrait cependant évoluer vers la considération de critères plus précis permettant de prendre en compte la nature des faits et les ressources des familles.

Le dépôt de plainte auprès du Procureur de la République reste, quant à lui, une procédure complexe et coûteuse, qui ne permet pas une réponse réactive par rapport à la date de qualification des faits (plusieurs mois voire une année). Il paraît donc opportun de rationaliser davantage son utilisation en la réservant à des faits graves et des préjudices importants.

b) - Des actions renforcées d'information des usagers et des professionnels

Le RSA est un minima social d'une grande complexité. Aussi, le dispositif métropolitain de lutte contre la fraude s'est accompagné d'un programme d'actions de prévention, visant à s'assurer que les usagers ont été clairement informés des déclarations à faire et des risques encourus en cas de manquement aux obligations déclaratives.

Dans cet objectif, la Métropole a organisé différentes actions d'information sur l'allocation RSA, en direction des professionnels intervenant dans les parcours et en direction des usagers.

Ainsi, sur les 12 derniers mois, près de 600 professionnels ont été formés par la Métropole à l'allocation RSA. Les programmes de formation ont été adaptés au rôle des différents intervenants dans le dispositif RSA : chefs de services sociaux des MDM, assistants de CLI, instructeurs RSA, référents de parcours des CCAS et des associations conventionnées, travailleurs sociaux des MDM.

Ces actions de formation ont été complétées par la diffusion de guides sur l'allocation construits avec les acteurs du territoire et relayés par l'extranet "insertion et emploi" de la Métropole.

Dans le même temps, l'information des bénéficiaires du RSA a été renforcée par la parution, fin 2016, du guide des déclarations.

Cet outil, construit avec les acteurs de l'accompagnement et testé en amont auprès d'une trentaine de bénéficiaires du RSA, détaille les éléments à déclarer tant en termes de ressources qu'en termes de situation familiale.

Il mentionne explicitement les risques encourus en matière de fraude au RSA. Et il complète ainsi le guide sur les droits et devoirs remis à l'entrée dans le dispositif RSA.

II - Propositions pour un dispositif métropolitain de gestion et de contrôle consolidé

La lutte contre les fraudes au RSA nécessite une réponse exhaustive et réactive, permettant de garantir et crédibiliser le dispositif.

Sur la base du bilan, il est proposé de déployer un ensemble consolidé de réponses à la fraude, conjuguant réponses administratives et réponses pénales.

1° - La généralisation de la sanction administrative

Reprenant les éléments du bilan, il est proposé de reconduire un système diversifié de réponses à la fraude étendu dans son périmètre d'intervention selon le schéma suivant :

Montant initial de l'indu de RSA socle sur les 2 dernières années	Premier fait observé	Répétition de faits frauduleux après réponse apportée par la Métropole
Moins de 5000 €	Avertissement	Procédure d'amende
de 5 000 à 14 999 €	Procédure d'amende	Procédure d'amende majorée de 20% à 100 % selon le niveau de récidive
À partir de 15 000€	Dépôt de plainte	Dépôt de plainte

2° - L'adaptation des montants des amendes administratives

De même qu'il en a été durant l'expérimentation, l'ensemble des dossiers d'amendes donnera lieu préalablement à un avis rendu en instance de médiation métropolitaine, la décision individuelle revenant au Président de la Métropole.

Il est proposé que l'instance de médiation utilise une grille d'aide à la décision, de portée non normative, prenant en compte d'une part, la gravité des faits à travers le type de fraude constatée et d'autre part, l'individualisation de la sanction à travers la situation des familles en matière de ressources.

Ces 2 indicateurs, issus de l'expérimentation conduite en 2016, doivent permettre d'adapter davantage les sanctions proposées.

Nature du fait frauduleux	Montant de l'amende
Non déclaration de situation ou de ressources régulières pour l'allocataire ou son conjoint	2 X quotient familial CAF
Non déclaration de situation ou de ressources exceptionnelles pour l'allocataire ou son conjoint	1 X quotient familial CAF
Non déclaration de situation ou de ressources pour les personnes à charge	½ X quotient familial CAF

L'instance pourra proposer une amende du montant "plancher" ou ne pas prononcer d'amende. De même, le montant de l'amende pourra être proposé à la hausse, dans la limite du montant "plafond", dans des cas de répétition de faits frauduleux.

Dans tous les cas, la décision devra s'inscrire dans les dispositions du code de la sécurité sociale en termes de montant "plancher" (1/30^e du plafond de la sécurité sociale) et de "montant plafond" (2 fois le plafond de la sécurité sociale).

En cas de fraudes constatées sur plusieurs prestations sociales dont le RSA, une seule sanction administrative sera appliquée, conformément à la convention de gestion conclue avec la CAF du Rhône.

La coordination des sanctions entre la CAF et la Métropole sera poursuivie, la procédure d'amendes étant mise en œuvre par l'organisme subissant le préjudice le plus important.

Le Président de la Métropole se réserve la possibilité de déposer plainte pour des montants en deçà de 15 000 €, notamment en cas de faux et usages de faux, recel, escroqueries ou tentatives d'escroquerie.

3° - La poursuite des actions d'information des publics et des professionnels en lien avec les autres institutions

En complément du traitement de la fraude, et parce que la mobilisation des usagers sur leurs obligations et sur leur parcours d'insertion reste le meilleur gage d'accès à l'autonomie, la Métropole poursuivra son engagement de professionnalisation des acteurs et formera, chaque année, les professionnels de l'accompagnement et de l'instruction sur l'allocation RSA.

Les publications de guides seront poursuivies autour des thématiques repérées par les acteurs de l'accompagnement et seront mises en ligne sur l'extranet emploi formation afin de faciliter leur utilisation.

Le guide des déclarations trimestrielles de revenu sera progressivement transmis et explicité aux 39 000 allocataires par leur référent de parcours, et à tout nouvel entrant, par les services en charge de l'instruction RSA.

4° - Le déploiement du plan de contrôles métropolitain orienté "insertion"

Ces actions seront complétées par le déploiement du plan de contrôles qui vise notamment à mobiliser les publics sur leur accompagnement et sur leurs obligations en matière de démarches d'insertion.

L'accès à l'emploi est l'une des priorités de la Métropole ; c'est pourquoi le plan de contrôles métropolitain décidé par le Conseil Métropolitain du 10 décembre 2015 est largement axé sur la mobilisation des foyers bénéficiaires du RSA sur leurs recherches d'emploi.

L'opération de contrôle des bénéficiaires du RSA orientés à Pôle emploi, mise en œuvre depuis mai 2016, a été déployée plus largement à compter de septembre 2016. Son objectif est de mobiliser les personnes sur leurs obligations d'insertion, et notamment celle s'inscrire auprès de Pôle emploi en vue de garantir l'effectivité de l'accompagnement vers l'emploi.

Si les démarches ne sont pas faites, une procédure de réduction ou de suspension du RSA est engagée après avis de l'instance de médiation.

Au 19 juillet 2017, après vérification de 7 877 dossiers, 1 958 personnes ont été recontactées par courrier afin de leur rappeler leurs obligations d'insertion. 361 réductions suspensions ont été prononcées après avis de l'instance de médiation métropolitaine. Sur 1 958 foyers contactés, 1 629 ont repris des démarches de recherche d'emploi, soit 83 %.

La Métropole de Lyon vérifiera, de cette façon, l'inscription de l'ensemble des personnes dont le suivi est effectué par Pôle emploi dans son droit commun.

Ce dispositif vient en appui du travail mené par les instances locales autour de la remobilisation des allocataires suivis par un référent de proximité.

Des actions complémentaires seront également expérimentées en direction des publics n'accédant pas ou peu aux institutions publiques et feront l'objet d'une convention de coordination avec la CAF du Rhône qui sera proposée au vote d'un prochain Conseil métropolitain ;

Vu ledit dossier ;

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

DELIBERE

1° - Approuve la mise en place d'un système d'amendes administrative pour les indus frauduleux de RSA ainsi que la poursuite des actions de prévention de la fraude et de contrôle, selon les orientations définies dans la présente délibération.

2° - Autorise monsieur le Président à prendre toute mesure nécessaire à la mise en œuvre de ces amendes administratives et des actions de prévention et de contrôle.

3° - La recette correspondante sera imputée sur les crédits à inscrire au budget principal - exercices 2017 et suivants - chapitre 017 - compte 7711 - fonction 448 - opération n° 0P3O3452A.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme.

Reçu au contrôle de légalité le : 20 septembre 2017.