



N°2018.37.CD

Signée le	28/06/18
Date d'envoi en Préfecture	28/06/18
Identifiant Acte	033-223300013-20180628-230676-DE-1-1
Date de Publication au RAAD	29/06/18

CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Réunion du 28 juin 2018

Sous la Présidence de

Monsieur Jean-Luc GLEYZE

Présents : Mme Marie-Claude AGULLANA, Mme Emmanuelle AJON, M. Arnaud ARFEUILLE, Mme Clara AZEVEDO, Mme Christine BOST, M. Jacques BREILLAT, M. Bernard CASTAGNET, M. Alain CHARRIER, M. Jacques CHAUVET, Mme Sonia COLEMYN, Mme Laure CURVALE, M. Jean-Marie DARMIAN, M. Grégoire DE FOURNAS, M. Arnaud DELLU, Mme Laurence DESSERTINE, Mme Isabelle DEXPERT, Mme Valérie DROUHAUT, Mme Marie-Jeanne FARCY, M. Dominique FEDIEU, M. Hervé GILLE, M. Jean-Luc GLEYZE, Mme Pascale GOT, Mme Denise GRESLARD NEDELEC, Mme Carole GUERE, Mme Christelle GUIONIE, Mme Martine JARDINE, Mme Michelle LACOSTE, Mme Nathalie LACUEY, Mme Marie LARRUE, M. Xavier LORIAUD, M. Alain MAROIS, Mme Corinne MARTINEZ, Mme Yvette MAUPILE, Mme Edith MONCOUCUT, M. Guy MORENO, M. Jean-Guy PERRIERE, Mme Sophie PIQUEMAL, Mme Liliane POIVERT, Monsieur Jean-Jacques PUYOBRAU, M. Jacques RESPAUD, M. Matthieu ROUYEYRE, Mme Cécile SAINT-MARC, M. Sébastien SAINT-PASTEUR, M. Stéphane SAUBUSSE, Mme Carole VEILLARD

Excusés : M. Philippe DORTHE, Mme Corinne GUILLEMOT, Mme Agnès VERSEPUY

Affaire délibérée : Plan de lutte en faveur du juste droit au RSA - volet II

CDR : PSVS-DP2I - SAPG
Vice-présidence : Politiques de l'insertion
: N° 18 - Politique du RSA
: 23

DEPARTEMENT DE LA GIRONDE CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Réunion du 28 juin 2018

--==--

Plan de lutte en faveur du juste droit au RSA - volet II

--==--

Mesdames, Messieurs,

Références :

- Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion
- Code de l'Action Sociale et des Familles : art. L262-40 et s. et art. R262-74 et s.

La délibération n° 2016.126.CD du 14 décembre 2016 a approuvé la mise en place du plan de lutte pour le juste droit au RSA.

Avec l'adoption de ce plan, le Département s'est inscrit dans une double démarche volontariste de lutte contre la fraude, avec une dimension pédagogique et dissuasive, et contre le non recours à ce droit.

La lutte contre la fraude répond à des valeurs d'équité de traitement et de justice sociale. Elle permet ainsi de crédibiliser le dispositif (RSA) et de conforter son utilité publique et sociale.

La présente délibération dresse le bilan 2017 de ce dispositif et propose le déploiement de nouvelles mesures destinées à le consolider.

1- Les mesures prises en 2017

1-1 Un dispositif diversifié pour lutter contre la fraude au RSA

1.1.1 Un traitement de la fraude organisé et systématique

Dans le cadre de leur mission de contrôle des prestations, la CAF et la MSA interviennent par différents biais : croisement de fichiers avec les organismes sociaux, la DGFIP et pôle emploi, contrôles sur pièces et sur place par des agents assermentés. Dans le cas où le caractère frauduleux est subodoré, le dossier est signalé au Département.

En effet, conformément aux dispositions de la convention de gestion renouvelée le 1^{er} janvier 2018, le Département a conservé la qualification de la fraude et a déployé un dispositif destiné à lutter contre la récidive, afin d'afficher un message clair en cohérence avec celui de la CAF et d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires.

Si la fraude caractérisée reste limitée (0,36% des allocataires) par rapport au montant annuel de l'allocation RSA versée, elle doit toutefois recevoir des réponses adaptées et systématiques, en plus du remboursement de l'indu.

- Volet préventif :

En cas de présomption de fraude sans éléments probant d'intentionnalité, le Département envoie à l'allocataire un courrier de rappel de ses obligations, qui précise les risques en cas de récidive.

- Volet coercitif :
 - o sanction administrative : si la suspicion de fraude est fondée, la qualification de fraude est prononcée et notifiée à l'allocataire avec sa résultante (inscription dans la « base nationale fraude » de la CAF, interdiction de remise gracieuse sur tout indu pour une durée de 3 ans).
 - o Dépôt de plainte systématique devant le Tribunal de Grande Instance dans les cas d'escroquerie, de faux et d'usage de faux, d'usurpation d'identité, de préjudice supérieur à 8 fois le plafond mensuel de la sécurité sociale (PMSS)

1.1.2 L'inscription du Département dans un partenariat interinstitutionnel élargi et renforcé

Avec la signature le 2 novembre 2017 d'une convention de coordination, le Conseil départemental s'est engagé au coté des parquets de Bordeaux et Libourne, de la CAF et de la MSA dans la lutte interinstitutionnelle contre la fraude aux prestations sociales.

La convention acte notamment la participation d'un élu délégué au Comité Opérationnel Départemental Anti-Fraude (CODAF) qui réunit les services de l'Etat et les organismes locaux de protection sociale sous la coprésidence du Préfet et du Procureur de la République.

1.1.3 Le renforcement de la coordination des services dédiés

La CAF et le Département ont initié et renforcé leur collaboration dans l'objectif d'améliorer la qualité des éléments fondant la suspicion de fraude.

1-2 Des mesures destinées à lutter contre le non recours :

La complexité du dispositif RSA est une source importante d'erreurs tant pour l'administration que pour l'usager.

La CAF estime qu'il faut un an d'exercice à un technicien pour en maîtriser les règles d'éligibilité et de calcul. Il est alors peu surprenant qu'un allocataire, commette des erreurs, a fortiori s'il est mal informé.

Lors de l'élaboration du Pacte Territorial d'Insertion, la radiographie des organisations et du fonctionnement des trois administrations concernées, CAF, MSA, Conseil départemental, avait pointé ce déficit d'information à destination des personnes. Cette situation produisant méconnaissance, erreurs non intentionnelles ainsi que méfiance vis-à-vis de l'allocation et renoncement à la solliciter.

Aussi en 2017, l'accès à l'information a fait l'objet de travaux spécifiques de la part des administrations. De même une sensibilisation aux spécificités du RSA a été menée afin d'en faciliter l'accès

1.2.1 Des supports revus et adaptés :

- La refonte du site internet du Département.

Le Conseil départemental a procédé à une refonte complète de son site en prenant appui sur l'expertise d'usage de personnes allocataires du RSA. Cela a permis de retravailler la destination du site, son ergonomie, l'architecture des pages RSA, le vocabulaire et l'information contenue. Les pages insertion ont à présent un contenu pratique et informatif à destination des personnes.

La CAF et la MSA ont également apporté des modifications à leur site et des liens inter sites ont été créés.

- Le livret RSA :

Il s'agit d'un livret remis aux personnes ayant un droit ouvert.

Réalisé en 2012 et devenu obsolète, il a fait l'objet d'une réécriture complète. Il est le fruit d'un travail de co-construction entre l'administration, les professionnels de l'insertion et des personnes allocataires du RSA qui ont participé très activement au rédactionnel ; Il s'est agi là encore de recréer un support, utile et appropriable par les personnes, permettant également à l'administration d'informer sur les règles encadrant le RSA. Il est en cours de validation et sera diffusé à partir de l'été 2018.

1.2.2 De nouvelles stratégies d'information en direction des publics cibles et / ou non recourants

- Le déploiement de points d'accès aux droits :

Le Département avec le Conseil Départemental d'Accès au Droit de la Gironde (CDAD) avec lequel il a par ailleurs une convention départementale globale, et l'association « les Restaurants du Cœur » ont mis en place des permanences d'information juridique généralistes d'accès aux droits depuis 2015. Initialement expérimentées sur deux centres de distribution alimentaire, elles sont aujourd'hui au nombre de cinq sur le territoire girondin (Bordeaux gare, Branne, la Réole, Sainte Foy la grande et Bourg sur Gironde). Ces permanences, au-delà de l'aide juridique spécialisée qu'elles permettent, favorisent également l'orientation des personnes vers les services compétents afin qu'elles puissent être en mesure de faire valoir leurs droits, au RSA, à la santé, à l'aide sociale etc.

- Un accès au droit RSA facilité :

A compter de juillet pour la MSA et de décembre 2017 pour la CAF, une demande de RSA est désormais accessible en ligne par le biais d'une téléprocédure facilitant le recours à ce minima social sans déplacement ni pièces à fournir sur le champ.

- Un nouveau service développé par la CAF

Afin d'identifier les personnes éligibles qui ne demandent pas le RSA, la CAF a développé en 2017 un service spécialisé tenant compte des différentes causes de ce non-recours : méconnaissance des allocations, complexité administrative, mise en place de la dématérialisation des services... Elle a ainsi déployé plusieurs actions : croisement des données (datamining), plan de sensibilisation et d'information auprès des associations caritatives, formation à la connaissance et l'utilisation de caf.fr.

2 - Déploiement du second volet du plan

2-1 Consolider la lutte contre les indus RSA frauduleux par la mise en place d'amendes administratives

2.1.1 Adapter le dispositif de sanction à la réalité de la fraude et à la situation de fragilité des publics.

La mise en place d'amendes administratives dans le cas de fraudes avérées était prévue lors de l'adoption du plan, afin de doter l'institution d'un outil coercitif, en cohérence avec les pratiques des caisses pour l'ensemble des bénéficiaires de la branche famille.

En effet, la réponse pénale n'est pas adaptée à l'ensemble des situations, notamment pour les comportements frauduleux générant de faibles montants d'indus. Différents types de solutions doivent pouvoir être mobilisés pour apporter une réponse de l'administration - adaptée et réactive - à chaque situation de fraude.

D'un point de vue financier, ces mesures n'engendreront pas de recettes conséquentes.

La volumétrie prévisionnelle peut être établie à environ 70 dossiers sur les 133 suspicions de fraudes transmises par la CAF en 2017.

Par ailleurs la mise en place d'amendes administratives doit être modérée et circonstanciée au vu de la fragilité des publics et du risque contentieux.

Une vigilance accrue sera ainsi nécessaire sur la question de l'intentionnalité de la fraude, conformément aux conclusions du Défenseur des droits dans son rapport du 6 septembre 2016.

La question de l'insolvabilité des personnes sanctionnées se pose. Le montant des amendes doit être suffisamment dissuasif, mais également suffisamment contenu pour pouvoir être payé.

2.1.2 Le cadre d'intervention

Il est ainsi proposé que dans les cas de fraudes graves et avérées (récidive, intention et manœuvres dolosives, fraude aggravée) une sanction soit désormais formalisée par une amende administrative, comme le permet le Code de l'Action Sociale et des Familles.

« Article L262-52 du CASF : La fausse déclaration ou l'omission délibérée de déclaration ayant abouti au versement indu du revenu de solidarité active est passible d'une amende administrative prononcée et recouvrée dans les conditions et les limites définies, en matière de prestations familiales, aux sixième, septième, neuvième et dixième alinéas du I, à la seconde phrase du onzième alinéa du I et au II de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale. La décision est prise par le Président du Conseil départemental après avis de l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L262.39 du présent code. La juridiction compétente pour connaître des recours à l'encontre des contraintes délivrées par le Président du Conseil départemental est la juridiction administrative.

Aucune amende ne peut être prononcée à raison de faits remontant à plus de deux ans, ni lorsque la personne concernée a, pour les mêmes faits, déjà été définitivement condamnée par le juge pénal ou a bénéficié d'une décision définitive de non-lieu ou de relaxe déclarant que la réalité de l'infraction n'est pas établie ou que cette infraction ne lui est pas imputable. Si une telle décision de non-lieu ou de relaxe intervient postérieurement au prononcé d'une amende administrative, la révision de cette amende est de droit. Si, à la suite du prononcé d'une amende administrative, une amende pénale est infligée pour les mêmes faits, la première s'impute sur la seconde. L'amende administrative ne peut pas être prononcée s'il a été fait application, pour les mêmes faits, de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale.

Le produit de l'amende est versé aux comptes de la collectivité débitrice du revenu de solidarité active. »

La grille d'aide à la décision suivante, de portée non normative, permettra à la commission ad hoc de prendre une décision graduée en fonction de la gravité des faits, du montant du trop perçu, et de la répétition du comportement générant l'indu frauduleux.

Le caractère modéré de la sanction encourue permet la prise en compte de la situation financière souvent difficile des usagers fautifs.

MONTANT INDU	OMISSION	FAUSSE DECLARATION	REPETITION RECIDIVE FAUX ET USAGE DE FAUX ESCROQUERIE
<i>Inf. à 5 000€</i>	AVERTISSEMENT	AMENDE DE 200€	MAJORATION 50%
<i>De 5 000€ à 10 000 €</i>	AMENDE DE 200€	AMENDE DE 400€	MAJORATION 50%
<i>Sup. à 10 000€</i>	AMENDE DE 400€	AMENDE DE 800€	MAJORATION 50% + DEPOT DE PLAINTE AU PENAL

2.2 Lutte pour le juste droit et contre le non recours :

2.2.1 Mieux informer pour prévenir les indus et les fraudes

Les contrôles réalisés sur les dossiers, mais aussi la complexité de la réglementation RSA et la prise en compte des nombreuses informations déterminant le droit, engendrent la constitution de nombreux 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. Ce mécanisme s'est accentué avec l'instauration en 2011 du principe de fongibilité sur l'ensemble des prestations sociales versées aux ménages.

Générateur de dettes, ils constituent ainsi souvent un facteur de découragement et éloigne les ayants droits du dispositif RSA.

Dans la double perspective de décourager les démarches frauduleuses et de prévenir le risque d'indu, facteur de non recours, il est ainsi proposé de développer une information spécifique visant les obligations déclaratives, les contrôles opérés et les risques encourus en cas de manquements.

Ce document complétera les différentes informations relatives à l'allocation RSA.

Il sera diffusé en priorité aux allocataires signalés par les caisses, aux nouveaux entrants dans le dispositif ainsi qu'aux professionnels intervenant dans les parcours. Outil volontairement ciblé et dédié à la seule allocation RSA, il permettra également d'améliorer l'identification du rôle de Département dans le dispositif.

2.2.2 Changer de regard sur le RSA

Si la lutte contre la fraude permet de conforter l'utilité sociale de l'allocation aux yeux de tous les citoyens, elle doit également préserver et respecter la dignité des personnes allocataires afin de ne pas induire de stigmatisation qui en découragerait l'accès.

La prégnance du phénomène a été posée dans le cadre de l'étude autour de la notion de « freins à l'emploi », conduite en 2017 auprès et avec les allocataires de la Gironde. Elle explique en partie la désaffection des personnes pour les services ou les actions qui leur sont proposées. Elle provoque ou renforce leur isolement social.

Ce rendu, auquel la Direction de la Communication a été associé, a confirmé le plan de communication envisagé sur le RSA et le message à faire passer.

Garant des solidarités humaines sur tout le territoire, le Département a ainsi fait le choix d'une campagne de communication forte pour réhabiliter ceux qui bénéficient du RSA et lutter contre le non-recours en incitant les Girondins à demander cette allocation s'ils en ont besoin

L'objectif étant de donner une image positive du dispositif RSA et de valoriser les personnes qui le reçoivent en montrant qu'un allocataire est une personne qui a besoin, à un moment dans sa vie, d'un coup de pouce.

Du 28 mars au 10 avril 2018, cette campagne a présenté trois visuels qui s'articulent autour de messages forts et clairs.

Un travail a été mené en amont avec des groupes d'allocataires, afin d'adapter les contenus, le vocabulaire et les illustrations aux attentes des premiers concernés.

Le choix d'un graphisme simple et de couleurs positives ont permis une certaine neutralité de ton et ont été déclinés sur les documents d'information sur le RSA afin de faciliter la lecture et l'appropriation par les usagers.

Cette campagne a suscité l'adhésion de l'ensemble des partenaires institutionnels et associatifs du Conseil départemental, qui relaient aujourd'hui largement le message et diffusent les dépliants.

Pour les allocataires qui ont apporté un témoignage spontané, cette campagne est vécue comme une main tendue de la part du Département.

2.2.3 Faire évoluer les écrits de l'administration :

L'étude a fait ressortir également l'importance des courriers dans la relation à l'administration et à l'adhésion aux dispositifs qu'elle met en place. Un chantier mené avec la DGAT sur les courriers relevant du RSA, est ouvert depuis peu et s'organise. Il doit aboutir d'ici la fin de l'année à leur réécriture et ce, toujours dans une démarche participative associant l'administration et les citoyens.

2.2.4 Ouvrir vers des partenariats nouveaux

Par le biais des actions développées dans le cadre des politiques d'insertion, de nouveaux partenaires ont été identifiés. De fait un accompagnement à l'a-culturation du dispositif RSA est essentiel. Ainsi, sur la question

notamment des réfugiés et de leur insertion professionnelle, le Département va outiller les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) de plaquettes et de livrets RSA, d'accès à la Bourse Départementale d'Insertion et de liens avec le réseau de partenaires déjà existant. Toutes ces passerelles favoriseront ainsi l'accès aux droits des personnes accompagnées dans ces structures.

En conséquence, la présente délibération consiste à approuver les orientations du plan départemental en faveur du juste droit au RSA – volet II

Je vous saurais gré de bien vouloir en délibérer.

DECISION

Les propositions de Monsieur le Président du Conseil départemental sont adoptées.

Fait et délibéré en l'Hôtel du Département à Bordeaux, le 28 juin 2018.

Le Président du Conseil départemental,



Jean-Luc GLEYZE
Conseiller départemental du
canton Sud-Gironde