

N° 94

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 octobre 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE),*

Par M. Éric BOCQUET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



---

## SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE .....	5
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS .....	7
AVANT-PROPOS .....	9

### PREMIÈRE PARTIE UN DISPOSITIF EN FAVEUR DE LA REPRISE D'ACTIVITÉ DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA

I. UN VOLET DU RSA EN FAVEUR DE LA REPRISE D'ACTIVITÉ .....	11
A. LES ANCÊTRES DE L'APRE .....	11
B. LA CRÉATION DE L'APRE AU SEIN DU DISPOSITIF RSA : UN COUP DE POUCE ESSENTIEL À L'ESPRIT DU RSA .....	12
C. LES CONDITIONS POUR BÉNÉFICIER DE L'APRE .....	13
1. <i>Un public limité aux bénéficiaires du RSA soumis aux droits et obligations</i> .....	13
2. <i>Une stricte condition de reprise d'activité préalable</i> .....	15
3. <i>Une prescription par le référent unique</i> .....	16
4. <i>Une subsidiarité difficile à vérifier</i> .....	17
II. UNE AIDE D'ETAT LARGEMENT DÉCONCENTRÉE .....	18
A. L'ENVELOPPE NATIONALE CONFIEE À PÔLE EMPLOI .....	19
B. L'ENVELOPPE DÉCONCENTRÉE CONFIEE AU PRÉFET .....	21
1. <i>Une architecture locale aux mains du préfet</i> .....	21
2. <i>Une aide dont les caractéristiques générales de consommation sont désormais stabilisées</i> .....	22

**DEUXIÈME PARTIE**  
**HARMONISER ET MIEUX PILOTER L' APRE SANS PERDRE L' ORIGINALITÉ**  
**DU DISPOSITIF**

<b>I. UN PILOTAGE ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE À RENFORCER .....</b>	<b>25</b>
<b>A. DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES DE MISE EN ŒUVRE.....</b>	<b>25</b>
1. <i>Une mise en place du dispositif dans un contexte global de réformes.....</i>	25
2. <i>Une remontée d'information imparfaite.....</i>	26
<b>B. METTRE FIN À LA SOUS-CONSOMMATION RÉCURRENTÉ DES CRÉDITS EN AMÉLIORANT LA PRÉVISIBILITÉ DE L' AIDE POUR LES ACTEURS .....</b>	<b>27</b>
1. <i>La notification tardive des crédits.....</i>	27
2. <i>La sous-consommation récurrente des crédits.....</i>	29
3. <i>Mettre un terme à la « gestion des reliquats » en contractualisant avec les départements des budgets prévisionnels pluriannuels .....</i>	30
<b>II. L' HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PRATIQUES LOCALES, UNE ORIGINALITÉ À ENCADRER.....</b>	<b>31</b>
<b>A. DES MODALITÉS DE GESTION DIFFÉRENTES.....</b>	<b>31</b>
<b>B. DES PROCESSUS D' ATTRIBUTION DISPARATES.....</b>	<b>35</b>
1. <i>Les organismes prescripteurs .....</i>	35
2. <i>Les procédures d'attribution .....</i>	36
3. <i>Les modalités de mise à disposition de l'aide .....</i>	36
<b>C. DES CONDITIONS D' ATTRIBUTION DIVERSEMENT INTERPRÉTÉES .....</b>	<b>37</b>
<b>D. DES AIDES DE NATURES VARIÉES .....</b>	<b>39</b>
1. <i>Les aides à la mobilité .....</i>	41
2. <i>Les aides à la garde d'enfants, à l'équipement et aux frais de vêtements .....</i>	42
3. <i>Les aides à la formation.....</i>	42
4. <i>L'aide forfaitaire .....</i>	43
5. <i>Les aides collectives .....</i>	44
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>47</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>53</b>

---

## SYNTHÈSE

Le dispositif de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE), créé parallèlement au revenu de solidarité active (RSA), en est une composante essentielle dans le sens d'un **accompagnement vers l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées**. Cette aide, qui a bénéficié à plus de 105 000 personnes en 2012, pour un montant moyen d'environ 700 euros, représente un véritable coup de pouce dans un contexte de reprise d'activité en finançant des **actions qui ne sont pas prises en charge par le droit commun**, comme des frais d'équipement professionnel, des frais annexes à une formation ou encore un permis de conduire.

Sa personnalisation au besoin du bénéficiaire, garantie de son efficacité et de sa pertinence, est liée à la **marge de manœuvre laissée par les textes nationaux aux départements** dans les modalités d'utilisation de l'enveloppe déconcentrée, qui représente l'essentiel des crédits, et leur totalité depuis 2012.

Cette souplesse s'est cependant traduite par un **éclatement de l'architecture sur l'ensemble du territoire national**, avec 144 organismes gestionnaires, et des **différences locales majeures s'agissant des modalités d'emploi et des possibilités d'intervention de l'aide**. Ces caractéristiques ont entraîné dès l'origine un cercle vicieux où **la lenteur de mise en place des circuits locaux et la difficulté des remontées d'informations ont alimenté une sous-consommation des dotations et une suspicion sur l'utilisation des crédits et la pertinence globale du dispositif**. Ainsi, bien que la consommation se soit stabilisée autour de 75 millions d'euros à partir de 2011, les dotations initiales ont été réduites dans le budget 2013 et continuent d'être très faibles dans le projet de loi de finances pour 2014, malgré l'épuisement des reliquats des années antérieures.

En conséquence, le présent rapport émet dix propositions de réforme de l'APRE qui visent à **faire évoluer l'architecture globale du dispositif vers une plus grande simplification de la gestion et un meilleur pilotage par l'Etat, sans pour autant remettre en cause l'écosystème départemental** qui s'est lentement mis en place autour des organismes localement prescripteurs.

Il s'agit notamment :

- de **centraliser la gestion de l'APRE au sein d'un seul organisme par département**, prioritairement le Conseil général ;

- **d'harmoniser les conditions d'emploi** en fixant, à l'échelle nationale, un cadre d'intervention plus précis et des plafonds maximums d'aide par type d'actions ;

- de **signer des conventions pluriannuelles avec chaque gestionnaire unique départemental**, donnant davantage de visibilité aux acteurs locaux sur les dotations prévisionnelles d'APRE ;

- en conséquence, de **stabiliser la dotation annuelle autour de 75 millions d'euros**.

---

## LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 :** maintenir l'APRE à l'occasion de la prochaine réforme du RSA.

**Proposition n° 2 :** mener une évaluation sur l'impact de l'APRE sur le retour et le maintien dans l'emploi des bénéficiaires à 3, 6 et 12 mois.

**Proposition n° 3 :** élargir le bénéfice de l'APRE à l'ensemble des bénéficiaires du RSA « socle », et, dans le cadre d'une expérimentation, aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et de l'allocation temporaire d'attente s'agissant des anciens détenus et des travailleurs salariés expatriés.

**Proposition n° 4 :** mettre en place une campagne d'information sur l'attribution de l'APRE à destination des référents uniques des principaux organismes prescripteurs (Conseils généraux, Pôle emploi, CAF, MSA et CCAS).

**Proposition n° 5 :** établir à l'échelle départementale, en concertation avec le Conseil général, un « guide » synthétique des aides existantes en matière de retour à l'emploi à destination des référents uniques.

**Proposition n° 6 :** maintenir la dotation d'APRE au niveau de la consommation de 2011 et 2012, soit 75 millions d'euros.

**Proposition n° 7 :** établir avec les gestionnaires départementaux des conventions pluriannuelles fixant des montants prévisionnels de crédits.

**Proposition n° 8 :** confier les crédits d'APRE à un gestionnaire unique, prioritairement le Conseil général, dans chaque département.

**Proposition n° 9 :** systématiser l'échange de bonnes pratiques par la création d'une plateforme nationale d'informations entre les correspondants APRE des UT DIRECCTE.

**Proposition n° 10 :** établir par circulaire des « lignes rouges » et des barèmes limitatifs pour préciser le cadre d'intervention autorisé de l'APRE.



Mesdames, Messieurs,

L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) est à la croisée des chemins. Créée en 2009 avec le revenu de solidarité active (RSA), elle souffre des mêmes symptômes que le dispositif dont elle est l'auxiliaire, à savoir une **sous-consommation des crédits** et une **difficulté à justifier les sommes engagées au regard de l'impact sur l'emploi**.

Dans ce contexte, le **plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** annoncé par le Premier ministre le 21 janvier 2013 dresse un constat alarmant sur l'efficacité de l'APRE : *« la gestion complexe et inégale de l'aide selon les territoires, ainsi que son champ restreint de mobilisation en limitent l'efficacité : une grande hétérogénéité dans les montants maximums alloués aux bénéficiaires existe d'un département à l'autre ; la diversité des organisations départementales et des organismes gestionnaires nuit à la visibilité et au suivi de sa gestion aux niveaux local et national »*.

Il a ainsi institué un **groupe de travail** chargé d'analyser *« les forces et les faiblesses de ce dispositif »* et de définir, dans le cadre d'une concertation large associant notamment l'Association des départements de France, des pistes de réforme. Son travail a abouti à un rapport de synthèse qui a été publié en septembre 2013.

**C'est non seulement l'architecture, mais le devenir même de cette prestation qui est en question**, d'autant plus que ces travaux se déroulent en parallèle de ceux menés, de façon plus générale, sur le dispositif du RSA. Votre rapporteur spécial a souhaité, dans le cadre de son travail de contrôle budgétaire, contribuer à cette réflexion et avancer des pistes de réforme.

Il ressort de ses travaux qu'en dépit de son montant annuel relativement faible, **l'APRE est un dispositif essentiel à l'esprit du RSA** : *« si l'on arrête l'APRE, le RSA redevient le RMI »* comme l'a indiqué une des personnes entendues par votre rapporteur. Elle signale **l'orientation vers la reprise d'activité et l'emploi** du revenu minimum. Elle en constitue l'aspect le plus personnalisé, le plus adapté aux caractéristiques locales de l'accompagnement social et de l'emploi, le plus intégré au parcours d'insertion du bénéficiaire, à rebours du caractère automatique d'un revenu

minimum de « guichet » que la création du RSA cherchait précisément à minimiser.

Cette personnalisation a été traduite dans l'organisation et les conditions d'emploi de l'APRE, qui ont été largement laissées à **l'appréciation des départements**, dans une concertation entre les acteurs locaux de l'insertion, le Conseil général et les services de l'Etat.

**Cette originalité a, dès la création du dispositif, rendu sa mise en place délicate et impossible son suivi** – laissant planer, dès la seconde année de son existence, des doutes sur sa perpétuation. Aujourd'hui, alors que les modalités locales d'attribution sont définies, **le dispositif continue de payer ces premiers errements** : un **pilotage** mal assuré par les services de l'Etat, un manque d'**harmonisation** sur les conditions et les modalités de son attribution selon les départements et une **remontée d'informations** parcellaire sur l'utilisation des crédits, conduisant à une baisse des dotations sur les exercices 2012 et 2013.

Sur l'ensemble de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », **l'APRE est une des rares dépenses purement discrétionnaires**, ne correspondant à aucune charge obligatoire, qui soient en même temps une dépense d'intervention au bénéfice des personnes les plus précaires. En raison de cette particularité qui la fragilise dans la négociation budgétaire, **l'APRE ne pourra sortir indemne des réductions des dépenses publiques menées par le Gouvernement sans une réforme qui en corrige les défauts structurels.**

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial émet **dix principales propositions pour améliorer le dispositif de l'APRE**. Ces propositions visent, essentiellement à **simplifier la gestion du dispositif**, en prévoyant un gestionnaire unique par département, et **renforcer le pilotage par l'Etat**, en harmonisant dans une certaine mesure les conditions d'emploi de l'APRE et en signant des conventions pluriannuelles avec les gestionnaires départementaux pour donner plus de visibilité sur les dotations attendues. En tout état de cause, ces propositions tendent à faire évoluer sans le briser un écosystème local qui s'est lentement mis en place et auquel votre rapporteur spécial a le sentiment que les contraintes budgétaires n'ont pas encore laissé le temps de faire ses preuves.

---

## PREMIÈRE PARTIE : UN DISPOSITIF EN FAVEUR DE LA REPRISE D'ACTIVITÉ DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA

### I. UN VOLET DU RSA EN FAVEUR DE LA REPRISE D'ACTIVITÉ

#### A. LES ANCÊTRES DE L'APRE

La création de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), aux côtés du revenu de solidarité active (RSA), s'inscrit dans la continuité des aides nationales qui, à partir de 2006, ont eu pour vocation d'accompagner la reprise d'activité des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Il s'agit en particulier de la **prime de retour à l'emploi (PRE)**, introduite par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi. Cette prime était régie par l'article L. 5133-1 du code du travail qui disposait, avant sa limitation aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique en 2009 puis son abrogation en 2010, qu'« *une prime de retour à l'emploi est attribuée aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé lorsque ceux-ci débutent ou reprennent une activité professionnelle au cours de la période de versement de l'allocation* ».

La PRE, d'un montant forfaitaire de 1 000 euros et conditionnée principalement par la **reprise d'un emploi de plus de 78 heures par mois, pendant quatre mois consécutifs minimum**, visait à renforcer l'attractivité financière du retour à l'emploi en couvrant les frais de reprise d'activité.

La PRE présentait l'**avantage de la simplicité et de la lisibilité** pour les bénéficiaires, en raison de son caractère forfaitaire. Toutefois, elle comportait plusieurs inconvénients : un **effet d'aubaine** en raison de son caractère automatique ; l'impossibilité de couvrir effectivement les frais liés à la reprise d'activité, dans la mesure où l'aide n'était versée, sauf exception, qu'**à l'issue de la période d'emploi de 4 mois** ; l'**absence de ciblage** sur les personnes en situation de précarité (absence de plafond de ressources).

Par conséquent, il a été rapidement proposé d'adapter cette PRE dans le cadre du nouveau revenu minimum. Ainsi, le rapport général du Grenelle de l'insertion du 27 mai 2008 formulait la proposition suivante : « *mettre à la disposition des référents uniques qui accompagnent les personnes des fonds d'intervention non fléchés pour leur donner les moyens d'agir efficacement. Il s'agit d'accorder aux référents une autonomie contrôlée pour trouver des solutions rapides en matière de logement, de garde d'enfants, de mobilité, de soins, etc.* ».

Lors des expérimentations départementales du RSA, **des dispositifs de « coup de pouce »** avaient ainsi été mis en place (dans 25 départements sur les 34 départements expérimentateurs) pour lever les obstacles ponctuels

à la reprise d'activité. Le retour d'expérience positif de ces aides « coup de pouce » en termes d'accompagnement des bénéficiaires du RSA au moment de la reprise d'activité<sup>1</sup> a justifié leur généralisation au moment de la création du RSA.

### **B. LA CRÉATION DE L'APRE AU SEIN DU DISPOSITIF RSA : UN COUP DE POUCE ESSENTIEL À L'ESPRIT DU RSA**

L'APRE a été créée par l'article 8 de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Cet article, introduit par amendement du Gouvernement lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, avait pour objet, selon Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives, de « *fournir aux référents des moyens souples permettant de couvrir les frais que pourrait entraîner le retour à l'emploi, tels les frais de transport ou de garde d'enfants* »<sup>2</sup>. L'APRE est régie par les articles L. 5133-8 et suivants et R. 5133-9 et suivants du code du travail. L'article L. 5133-8 du code du travail dispose ainsi qu'« *une aide personnalisée de retour à l'emploi peut être attribuée par l'organisme au sein duquel le référent mentionné à l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles a été désigné. Elle a pour objet de prendre en charge tout ou partie des coûts exposés par l'intéressé lorsqu'il débute ou reprend une activité professionnelle* ».

L'objectif principal de l'APRE est donc de **lever les obstacles financiers à la reprise d'activité** : le Gouvernement souligne, dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, que « *l'Etat a créé cette aide afin d'alléger la charge financière des bénéficiaires qui doivent souvent au moment de la reprise d'emploi faire face à des dépenses imprévues : frais de réparation de voiture, de garde d'enfants, d'habillement...* ».

Cette aide ponctuelle est en effet d'autant plus importante qu'elle s'adresse à des **personnes très éloignées de l'emploi pour qui la moindre dépense supplémentaire peut faire « déraiser » le budget mensuel**. Les représentants du mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP) ont ainsi souligné lors de leur audition par votre rapporteur spécial que « *l'APRE est une allocation qui peut être décisive dans le parcours d'insertion* ».

En cela, l'APRE est une **composante essentielle de la réforme du RSA**, dont l'ambition affichée par le Gouvernement était de « *de rénover les modalités d'intervention en matière de politiques sociales en mettant l'accès à l'emploi et aux ressources qu'il procure au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté* »<sup>3</sup>. De même que la partie « activité » du RSA, innovation

---

<sup>1</sup> Voir notamment le rapport de l'Agence nouvelle des solidarités actives « *L'Aide personnalisée de retour à l'emploi déconstruite : premiers bilans et analyse de pratiques locales* », juin 2011.

<sup>2</sup> Compte-rendu de la séance publique du 7 octobre 2008.

<sup>3</sup> Exposé des motifs du projet de loi généralisation le revenu de solidarité active.

majeure du dispositif, visait notamment à renforcer l'attractivité financière de la reprise d'emploi pour les bénéficiaires des minima sociaux, de même l'APRE devait-elle, au moment de cette reprise d'activité, lever les freins financiers ponctuels qui pouvaient se présenter sur la voie du retour à l'emploi.

Cet acteur de terrain rencontré par votre rapporteur spécial dans les Hauts-de-Seine va même plus loin en indiquant que « *si l'on arrête l'APRE, le RSA redevient le RMI* », car il redevient une prestation de « guichet » sans personnalisation en fonction du projet d'insertion et des difficultés réelles du bénéficiaire.

Malgré ces déclarations positives, qui peuvent être précisées ensuite selon le type d'aide apportée, votre rapporteur spécial a été étonné de constater qu'il n'existait **aucune évaluation scientifique de l'impact de l'APRE sur le retour à l'emploi des bénéficiaires** qui permette d'en établir, de façon rigoureuse, la légitimité. Cette absence d'évaluation s'explique par la difficulté de mettre en place une remontée d'informations harmonisée s'agissant d'une architecture éclatée et disparate selon les départements, et d'une aide ponctuelle qui n'implique pas de suivi des bénéficiaires au-delà de la reprise d'activité.

En conséquence, **votre rapporteur spécial souhaite que soit menée une enquête sur l'évolution de la situation des bénéficiaires de l'APRE à 3, 6 et 12 mois au regard de l'emploi**, afin de confirmer de façon scientifique cette impression d'utilité réelle partagée par la totalité des intervenants rencontrés par votre rapporteur spécial. Cette évaluation permettra également de justifier le maintien d'une dotation suffisante d'APRE.

**Proposition n° 1** : maintenir l'APRE à l'occasion de la prochaine réforme du RSA.

**Proposition n° 2** : mener une évaluation sur l'impact de l'APRE sur le retour et le maintien dans l'emploi des bénéficiaires à 3, 6 et 12 mois.

### C. LES CONDITIONS POUR BÉNÉFICIER DE L'APRE

#### 1. Un public limité aux bénéficiaires du RSA soumis aux droits et obligations

L'APRE s'adresse exclusivement aux **bénéficiaires du RSA soumis aux droits et obligations**, c'est-à-dire les personnes dont le foyer perçoit le RSA « socle » et qui, à titre personnel, ne travaillent pas ou dont le revenu d'activité est inférieur à 500 euros par mois.

L'APRE se différencie en cela de la PRE, qui était ouverte à l'ensemble des bénéficiaires des minimas sociaux, y compris l'ASS qui, contrairement au RMI et à l'API, n'a pas été fondue dans le RSA. L'ASS, d'un montant de 15,9 euros par jours, est versée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE, assurance-chômage).

De façon plus marginale, l'APRE ne peut pas davantage bénéficier aux allocataires de l'allocation temporaire d'attente (ATA), versée aux anciens détenus et aux travailleurs salariés expatriés non couverts par le régime d'assurance-chômage.

Plusieurs acteurs de terrain ont souligné devant votre rapporteur spécial **l'inégalité de traitement liée à l'exclusion de certaines personnes du bénéfice de l'APRE pour une simple raison de statut**, soit qu'elles sont bénéficiaires du RSA mais non soumises aux droits et devoirs (par exemple parce que leur conjoint ou conjointe dispose de revenus), soit qu'elles bénéficient de l'ASS ; cette exclusion est particulièrement difficile à gérer pour des organismes qui, comme Pôle emploi, n'ont pas pour habitude de différencier leurs prestations en fonction du statut des demandeurs.

Par conséquent, **votre rapporteur spécial propose d'élargir le bénéfice de l'APRE d'une part à l'ensemble des bénéficiaires du RSA et d'autres part aux bénéficiaires de l'ASS et de l'ATA, s'agissant des seuls anciens détenus et travailleurs salariés expatriés (« ATA 2 »)<sup>1</sup>, dès lors qu'ils sont engagés dans un processus d'insertion** dont le référent unique apprécierait la pertinence.

En effet, les besoins en termes d'accompagnement du retour à l'emploi sont au moins aussi importants au sein de ces populations. Ce décalage est d'autant plus vivement ressenti par les référents qu'ils savent que les enveloppes d'APRE dont ils disposent étaient, le plus souvent jusqu'en 2012, sous-consommées.

Au vu de la diminution des dotations initiales d'APRE, un tel élargissement des bénéficiaires pourrait sembler inopportun. Cependant, il est cohérent avec la volonté de votre rapporteur spécial de voir la dotation maintenue à un niveau constant par rapport à la consommation 2011 et 2012 (*cf. infra*). De plus, s'agissant des bénéficiaires du RSA, il ne s'agit en réalité que d'**entériner une pratique déjà largement partagée par les référents**, qui activent l'APRE en fonction des parcours d'insertion présentés par les bénéficiaires.

En tout état de cause, pour mesurer le coût induit d'un tel élargissement, il est proposé de l'introduire tout d'abord sous la forme d'une **expérimentation** dans quelques départements.

---

<sup>1</sup> Le projet annuel de performance de la mission « Travail et emploi » estime, pour 2014, à 431 000 le nombre de bénéficiaires de l'ASS et à 9 200 le nombre de ceux de l'ATA 2.

**Proposition n° 3 :** élargir le bénéfice de l'APRE à l'ensemble des bénéficiaires du RSA « socle », et, dans le cadre d'une expérimentation, aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et de l'allocation temporaire d'attente s'agissant des anciens détenus et des travailleurs salariés expatriés.

## 2. Une stricte condition de reprise d'activité préalable

Conformément à l'article L. 5133-8 du code du travail, la reprise d'activité doit être **préalable au versement de l'aide**. L'APRE a ainsi davantage vocation à accompagner ou faciliter la reprise d'une activité qu'à l'impulser directement. Le décret du 15 avril 2009<sup>1</sup> a précisé que la reprise d'activité s'entendait de « *la prise ou la reprise d'une activité professionnelle, que ce soit sous la forme d'un emploi, du suivi d'une formation ou de la création d'une entreprise* ». En principe, la prescription de l'APRE doit intervenir **au plus tard six mois après la date de la reprise d'activité** ; des dérogations peuvent cependant être accordées lorsqu'un délai supplémentaire est nécessaire au référent pour apprécier la pertinence du projet professionnel du bénéficiaire.

Au-delà de la définition des trois cas possibles de reprise d'activité (emploi, formation, création d'entreprise), aucun critère n'est précisé à l'échelle nationale pour apprécier la reprise d'activité ; le Gouvernement a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial, dans les réponses à son questionnaire, qu'**il revient au règlement départemental de « préciser les éléments d'appréciation de la reprise d'activité et les documents justificatifs fournis** », ce qui induit d'importantes disparités locales (*cf. infra*).

Au total, l'APRE n'est donc pas, au sens strict, une aide à la reprise d'activité. Comme l'ont souligné les responsables de Pôle emploi du Pas-de-Calais, « *la reprise d'activité étant déjà réalisée, l'APRE est en réalité une aide au maintien dans le parcours d'insertion* ». Or, ce critère se révèle souvent trop sévère, notamment pour certaines démarches où l'APRE peut être utile mais qui sont nécessairement **en amont d'une promesse d'embauche ou d'un contrat de travail** : il s'agit, notamment, du financement d'un permis de conduire. Votre rapporteur spécial souhaite donc que, **pour des types d'aides exhaustivement définis à l'échelle nationale, l'APRE puisse être engagée en amont de la reprise d'activité**, sous réserve d'une appréciation par le référent de la réalité des démarches de recherche d'emploi.

<sup>1</sup> Décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active.

### 3. Une prescription par le référent unique

L'article L. 5133-8 du code du travail précise que l'APRE est attribuée par l'organisme au sein duquel travaille **le référent unique**, à qui est donc confié un rôle majeur dans l'architecture du dispositif. Le référent unique, dont la mission, fixée par l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles, consiste à accompagner le parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA, est soit un conseiller de Pôle Emploi, soit un travailleur social désigné par le Conseil général (généralement au sein de ses services, mais pas nécessairement). Toutefois, les services statistiques des ministères sociaux ne disposent aujourd'hui d'aucune statistique globale sur la proportion de bénéficiaires du RSA suivis par un référent unique ni, lorsque cela est le cas, sur l'organisme auquel ce référent unique appartient.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial lors de ses déplacements, **l'organisme en charge du suivi du bénéficiaire du RSA est fonction du profil de ce dernier : plutôt Pôle Emploi pour les personnes proches de l'emploi, et plutôt les services sociaux du Conseil général pour les personnes présentant les difficultés sociales les plus importantes**. Cette typologie sommaire n'exclut évidemment pas des particularités locales, ainsi qu'un suivi, selon les besoins, par les services d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'une association locale.

En tout état de cause, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **l'APRE est rarement sollicitée en tant que telle par un bénéficiaire du RSA**. Même en cas de prescription, il n'est pas rare que les bénéficiaires ignorent le nom de l'aide dont ils bénéficient. Cette méconnaissance des bénéficiaires est d'ailleurs parfois **entretenu par les prescripteurs, qui redoutent la transformation de l'APRE en une allocation de « guichet »** : le sous-préfet du Pas-de-Calais en charge de la cohésion sociale a ainsi rappelé que « *l'APRE n'est pas un droit, c'est un levier* ».

Au total, comme le souligne le rapport de l'Agence nationale des solidarités actives (ANSA) de juin 2011, « *l'APRE déconcentrée est mobilisée essentiellement suite à une proposition du référent et rarement suite à une sollicitation du bénéficiaire* »<sup>1</sup>. Étant donné les caractéristiques d'attribution de l'aide, il ne s'agit pas d'un problème en soi, pour autant que les référents uniques soient tous informés de la même manière sur l'existence de cette aide. Si, en revanche, l'information du référent est parcellaire et ressentie comme telle par le bénéficiaire du RSA, alors « *les bénéficiaires ont le sentiment que le système d'information et d'obtention des aides disponibles est sans doute volontairement opaque* », comme l'indique le rapport du Crédoc de novembre 2010 pour le comité d'évaluation du RSA. Lors de leur audition, les représentants du MNCP ont ainsi indiqué à votre rapporteur spécial que, d'après eux, **la plupart des agents de Pôle emploi soit ignorent l'existence**

---

<sup>1</sup> « *L'Aide personnalisée de retour à l'emploi : premiers bilans et analyse de pratiques locales* », ANSA, juin 2011.

---

**ou les modalités d'attribution de l'APRE, soit sont très difficiles d'accès pour les bénéficiaires du RSA en raison de leur charge de travail.** Même s'il s'agit là d'un sentiment diffus dont il n'est pas possible de tirer des conclusions générales, les responsables de Pôle emploi ont confirmé à votre rapporteur spécial qu'il n'y avait quasiment jamais eu de dépliant permettant d'exposer le dispositif. Ce caractère confidentiel a sans doute joué en faveur de la suppression de l'enveloppe nationale confiée à Pôle emploi au début de l'année 2013.

Au total, il semble donc nécessaire de **mettre en place une campagne d'information active, à l'échelle nationale, afin d'assurer une mobilisation de tous les référents des principaux organismes prescripteurs ou impliqués dans l'action sociale (Conseils généraux, Pôle emploi, CAF, MSA, CCAS) en matière d'attribution de l'APRE.**

<p><b>Proposition n° 4 :</b> mettre en place une campagne d'information sur l'attribution de l'APRE à destination des référents uniques des principaux organismes prescripteurs (Conseils généraux, Pôle emploi, CAF, MSA et CCAS).</p>
---

#### **4. Une subsidiarité difficile à vérifier**

L'APRE est une **aide subsidiaire** ou « **interstitielle** » qui ne peut être prescrite que s'il est impossible de financer le besoin du bénéficiaire par une autre aide existante : en d'autres termes, le référent unique doit d'abord essayer de recourir à une aide de droit commun, qu'elle soit nationale (notamment les aides de Pôle Emploi), départementale ou communale. Il en va ainsi, notamment, de l'aide à la mobilité : Pôle Emploi fournit déjà une aide à la mobilité, qui ne s'applique toutefois qu'à partir d'une certaine distance journalière. L'APRE, dans ce cas, pourra être utilisée pour financer les premiers frais kilométriques.

Afin de garantir le caractère subsidiaire de l'APRE, la première circulaire interministérielle du 12 mai 2009 demandait aux préfets d'établir **un état des lieux des aides existantes**, qu'il s'agisse des aides nationales (Etat, Pôle emploi, CAF, etc.), des aides départementales ou des aides communales<sup>1</sup>. Toutefois, selon la quasi-totalité des personnes entendues par votre rapporteur spécial, **cet état des lieux s'est révélé beaucoup plus délicat que prévu.** D'aucuns ont parlé du « **maquis** » des aides locales, en raison de la multiplicité des organismes attributaires, du manque de clarté des conditions d'emploi et du chevauchement entre les aides existantes.

---

<sup>1</sup> Circulaire interministérielle N° DGAS/DGEFP/2009/130 du 12 mai 2009 relative aux conditions d'emploi des crédits de l'aide personnalisée de retour à l'emploi.

La subsidiarité de l'APRE, qui demeure l'un de ses principes cardinaux d'emploi, est donc difficile à mettre en pratique pour les référents chargés de la prescrire. Ce principe doit être conservé, car **il régule et limite la consommation de l'enveloppe et évite que son caractère généraliste ne la transforme en une aide « de base » non personnalisée**. En revanche, ce principe pourrait être mieux assuré et plus opérant pour les référents uniques si ceux-ci étaient en mesure de prescrire ou de recommander d'autres aides. Dès lors, sans faire un état des lieux exhaustif sur lequel ils avaient précisément achoppé, votre rapporteur spécial propose que les responsables départementaux fournissent à l'ensemble des référents uniques **un « guide » des principales aides existantes en matière de retour à l'emploi et de leurs conditions d'attribution**. Cette proposition rejoint un constat dressé par le rapport de synthèse du groupe de réflexion précité sur l'APRE de 2013, qui indique que *« si l'on ne considère que l'intérêt du bénéficiaire, il serait souhaitable que son référent ait connaissance de l'ensemble des aides mobilisables à son profit »*.

Ce guide, élaboré localement avec le Conseil général, plus opérationnel et plus rapide à établir qu'un état des lieux théorique, permettrait non seulement de mieux garantir le caractère subsidiaire de l'APRE, mais aussi de mieux faire connaître aux référents la panoplie des principales aides existantes.

**Proposition n° 5** : établir à l'échelle départementale, en concertation avec le Conseil général, un « guide » synthétique des aides existantes en matière de retour à l'emploi à destination des référents uniques.

## II. UNE AIDE D'ETAT LARGEMENT DÉCONCENTRÉE

L'APRE est financée par l'Etat au sein du programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Les crédits sont portés sur le **Fonds national des solidarités actives (FNSA)** dont l'objet principal est le financement de la partie « activité » du RSA mais dont une fraction des crédits est également, conformément à l'article R. 5133-9 du code du travail, consacrée à l'APRE.

**Si l'enveloppe globale des crédits pour l'APRE est approuvée par le conseil de gestion<sup>1</sup> du FNSA** lors du vote de l'état prévisionnel des

---

<sup>1</sup> Le conseil de gestion du FNSA est composé de représentants de l'administration (direction générale de la cohésion sociale, direction du budget, direction de la sécurité sociale, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), des organismes en charge du versement de la prestation (CAF, MSA, Pôle Emploi) et de la Caisse des dépôts et des consignations ; il est présidé par la directrice générale de la cohésion sociale.

---

recettes et des dépenses (EPRD), **il revient ensuite au président du conseil de gestion, c'est-à-dire la directrice générale de la cohésion sociale, de répartir les crédits entre les deux enveloppes existantes : l'enveloppe nationale et l'enveloppe déconcentrée.**

Bien qu'aucune règle ne soit fixée en la matière, la répartition entre les deux enveloppes obéit depuis l'origine à un partage entre 20 % pour l'enveloppe nationale et 80 % pour l'enveloppe déconcentrée.

#### **A. L'ENVELOPPE NATIONALE CONFIEE À PÔLE EMPLOI**

**L'enveloppe nationale est confiée à Pôle Emploi** afin, selon le Gouvernement, « *d'abonder les aides et mesures de droit commun attribuées par cet organisme aux bénéficiaires du RSA, d'aménager l'accès à certaines aides pour des bénéficiaires du RSA rencontrant des difficultés particulières et de financer des aides innovantes adaptées à la situation de ces publics* ». Afin de définir les conditions d'emploi de cette enveloppe, une convention entre le conseil de gestion du FNSA et Pôle Emploi a été conclue le 6 juillet 2009, pour une durée de trois ans.

L'enveloppe est composée de **deux parts** : la première destinée à **renforcer les aides de droit commun** aux bénéficiaires du RSA (notamment les aides à la mobilité) ; la seconde consacrée aux **aides innovantes** qui ne correspondent à aucune autre aide de Pôle Emploi.

Même si la première part devait être prioritaire, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur spécial que **le rythme de prescriptions était plus soutenu pour les aides innovantes** et que de « *faibles montants* » étaient en réalité alloués « *pour le renforcement des aides à la mobilité* » en abondement des aides de droit commun. Or, les « aides innovantes », sans lien avec une aide de droit commun, sont précisément celles qui pourraient ou devraient être distribuées dans le cadre de l'enveloppe déconcentrée.

Outre ce **chevauchement entre les deux sous-enveloppes**, les agents de Pôle emploi ne sont pas habitués, comme il a indiqué précédemment, à discriminer leurs offres en fonction du statut des demandeurs d'emploi et à distribuer une aide réservée aux bénéficiaires du RSA.

L'ensemble de ces raisons contribue à expliquer que **l'enveloppe nationale ait fait l'objet d'une sous-consommation récurrente depuis sa création**, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Le meilleur taux de consommation des crédits en 2012 s'explique en réalité par l'absence de dotation initiale, le montant absolu des crédits consommés (12,1 millions d'euros) étant même inférieur à celui de 2011 (13,9 millions d'euros).

### Évolution des dotations et de la consommation des crédits de l'enveloppe nationale de l'APRE

(en milliers d'euros)

Année	Dotation initiale	Reliquat de l'année précédente	Total des crédits disponibles	Crédits consommés	Taux de consommation des crédits disponibles
2009	15 000	-	15 000	2 673	18 %
2010	17 673	12 327	30 000	14 962	50 %
2011	14 962	15 038	30 000	13 955	47 %
2012	0	16 045	16 044	12 075	75 %

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Dans ce contexte, **l'enveloppe nationale, non dotée en 2012, a été supprimée pour l'année 2013**, la convention entre le FNSEA et Pôle emploi ayant expiré au 31 décembre 2012 et n'ayant pas été reconduite.

**Votre rapporteur spécial approuve la suppression de cette enveloppe dont l'utilisation se révélait redondante avec celle de l'enveloppe déconcentrée. Cependant, les conditions de cette suppression ne sont pas sans poser question.** Tout d'abord, elle a été décidée en janvier 2013, sans concertation et sans avoir été annoncée et présentée au Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013. Le projet de loi de finances pour 2014 confirme la disparition de l'enveloppe nationale, sans la justifier ni la commenter pour autant.

Par ailleurs, **la suppression n'a pas été accompagnée de la pédagogie nécessaire, en particulier auprès des agents de Pôle emploi et des partenaires sociaux.** De ce fait, elle a été assimilée à la suppression globale de l'APRE et a suscité, au début de l'année 2013, d'importantes réactions de la part de certaines organisations de chômeurs, en particulier le Mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP). Les représentants de ce dernier ont d'ailleurs indiqué à votre rapporteur spécial, lors de leur audition, qu'ils continuaient de voir dans cette suppression partielle un « *ballon d'essai* » avant la suppression globale du dispositif.

Dès lors, il existe un risque non négligeable que cette annonce, mal préparée, conduise à **accentuer le phénomène de sous-consommation des crédits au cours de l'année 2013 pour l'enveloppe déconcentrée**, certains référents uniques préférant réduire voire cesser le versement de l'APRE par anticipation de sa suppression.

---

## **B. L'ENVELOPPE DÉCONCENTRÉE CONFIEE AU PRÉFET**

**La seconde enveloppe d'APRE est dite « déconcentrée » car elle est répartie entre les départements** par le président du conseil de gestion du FNSEA, en fonction du nombre prévisionnel de bénéficiaires du RSA soumis aux droits et obligations. Cette APRE déconcentrée constitue la véritable innovation du dispositif de l'APRE sinon, de façon générale, du dispositif RSA.

Rappelons cependant qu'un même bénéficiaire peut non seulement recevoir plusieurs aides issues de l'APRE destinées à plusieurs usages, mais qu'il peut également recevoir une aide sur la base de l'enveloppe nationale et une aide sur la base de l'enveloppe déconcentrée, pour autant que son référent s'assure qu'il n'y a pas double emploi.

### **1. Une architecture locale aux mains du préfet**

Au sein de chaque département, **l'enveloppe est gérée sous l'autorité du préfet**, qui détermine les organismes gestionnaires, les organismes d'attribution et les conditions d'emploi. Dans certains départements, **l'intégralité de l'enveloppe est confiée par le préfet au Conseil général**, qui se charge ensuite de la répartition.

L'organisation de l'attribution et du versement de l'APRE est déterminée, dans chaque département, par **deux documents majeurs** :

- **la convention d'orientation et d'accompagnement qui est signée, aux termes de l'article L. 262-32 du code de l'action sociale et des familles, entre l'Etat et les principaux intervenants de la sphère sociale** (Conseil général, Pôle Emploi, CAF, MSA, CCAS, PLIE, etc.), et qui fixe les grandes orientations de l'APRE (en même temps que celles relatives au dispositif du RSA de façon générale). Dans certains départements, une convention spécifique avec le Conseil général a été signée, en particulier lorsque le Conseil général a reçu délégation unique pour la gestion des crédits de l'APRE ;

- **le règlement départemental, arrêté par le préfet de département, fixe plus précisément les plafonds et les critères d'attribution de l'aide.** Pour répondre au caractère subsidiaire de l'APRE, ses modalités précises d'attribution, fixées par le règlement départemental, doivent se fonder sur un état des lieux des aides départementales existantes tel que demandé par la circulaire interministérielle précitée du 12 mai 2009.

Cette souplesse induit, comme nous le verrons, une architecture très hétérogène du dispositif selon les départements.

## 2. Une aide dont les caractéristiques générales de consommation sont désormais stabilisées

L'enveloppe déconcentrée, plus importante que l'enveloppe nationale, fait elle aussi l'objet de **sous-consommation récurrente depuis sa création**. Toutefois, **en valeur absolue, la consommation semble se stabiliser en 2011 et 2012 entre 70 et 75 millions d'euros par an**, comme le montre le tableau ci-dessous. Cela correspond à la moitié de la dotation annuelle totale initialement envisagée par le Gouvernement lors de la création de l'APRE.

### Évolution des dotations et de la consommation des crédits de l'enveloppe déconcentrée de l'APRE

(en milliers d'euros)

Année	Dotation initiale	Reliquat de l'année précédente	Total des crédits disponibles	Crédits consommés	Taux de consommation des crédits disponibles
2009	53 900	-	53 900	8 166	15 %
2010	100 197	45 734	145 931	53 762	37 %
2011	65 425	92 168	157 593	72 831	46 %
2012	49 877	85 224	135 101	73 331	54 %

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

De même, **le nombre de bénéficiaires de l'APRE s'établit autour de 100 000 personnes en 2011 et en 2012** (105 160 personnes en 2012). La répartition des bénéficiaires est relativement **paritaire**, puisque la part de femmes dans les bénéficiaires oscille entre 49,3 et 51,1 %, selon les années.

**Dans 64 % des cas, l'APRE est versée à la suite d'une reprise d'emploi. Dans 30 % des cas, il s'agit d'une entrée en formation.** De façon plus exceptionnelle mais non négligeable, **il s'agit dans 6 % des cas de la création d'une entreprise**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial dans le département des Hauts-de-Seine, même si le public est majoritairement constitué de personnes peu qualifiées, certains bénéficiaires de l'APRE sont des cadres et des travailleurs qualifiés qui y ont précisément recours pour créer une entreprise, notamment dans le domaine de l'informatique.

Le montant moyen de l'aide apportée s'établit autour de 700 euros en 2011 et **665 euros** en 2012, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

---

**Bilan de l'utilisation de l'APRE déconcentrée**

<b>Année</b>	<b>Nombre de bénéficiaires</b>	<b>Nombre d'aides (1)</b>	<b>Montant moyen par bénéficiaire (en euros)</b>
<b>2009</b>	17 840	19 550	387
<b>2010</b>	94 443	114 619	544
<b>2011</b>	99 947	144 219	699
<b>2012</b>	105 160	152 019	665

(1) Un même bénéficiaire peut bénéficier de plusieurs aides, en fonction de ses besoins

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial*

Dans la mesure où l'enveloppe déconcentrée constitue l'innovation majeure du dispositif et représente la majorité et, à compter de 2013, l'intégralité des crédits de l'APRE, **vo**tre rapporteur spécial a souhaité **centrer sur ce volet l'analyse et les propositions de réforme qu'il développe ci-après.**



---

## DEUXIÈME PARTIE : HARMONISER ET MIEUX PILOTER L'APRE SANS PERDRE L'ORIGINALITÉ DU DISPOSITIF

### I. UN PILOTAGE ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE À RENFORCER

#### A. DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES DE MISE EN ŒUVRE

##### 1. Une mise en place du dispositif dans un contexte global de réformes

L'APRE, de même que le RSA dont elle constitue un accessoire, a été mise en place **en même temps que les principales réformes des services de l'Etat**, qu'il s'agisse des services centraux avec la **création de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** et, surtout, des services déconcentrés avec la fusion de plusieurs directions départementales dans les **directions interministérielles**, directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et leurs directions départementales (direction départementale de la cohésion sociale, DDCS) et directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et leurs unités territoriales (UT) au niveau départemental. Ainsi, **l'organisation et le suivi de l'APRE ont constitué une mission nouvelle qui s'ajoutait aux missions, déjà nombreuses, rassemblées au sein d'un même service dont les effectifs étaient progressivement réduits.**

Dans cette nouvelle architecture, deux services de l'Etat, les **UT DIRECCTE**, en charge de l'aide à la reprise d'emploi, et les **DDCS**, en charge de la lutte contre la précarité, étaient en théorie fondés à intervenir sur l'APRE. Dès lors, au moment de la mise en place de l'APRE, ces deux acteurs ont pu se renvoyer la charge de l'établissement d'un **état des lieux des aides existantes, démarche lourde et chronophage** dont la circulaire ne précisait pas quel service devait en assurer la réalisation<sup>1</sup>. De même, **aucun texte national ne précisait lequel de ces deux services était chef de file**, au niveau départemental, pour assurer le pilotage de l'APRE. En pratique, l'unité territoriale de la DIRECCTE a été désignée dans la plupart des cas (76 départements).

L'introduction de l'APRE parmi la panoplie des aides aux demandeurs d'emploi a également été **concomitante de la création de Pôle emploi**, cette dernière s'étant elle-même opérée dans un contexte de forte augmentation du chômage. Comme le reconnaissait la circulaire du 31 juillet 2009, *« la direction générale [de Pôle Emploi] a fait valoir les difficultés techniques que lui pose, au moins pour toute la durée du second semestre, la gestion dans un*

---

<sup>1</sup> « Etude sur les besoins des bénéficiaires du RSA », GESTE, mai 2011, p. 11.

*système d'information centralisé d'une telle aide dont le barème est très très [sic] hétérogène du fait de sa déconcentration* ». En conséquence, **la distribution de l'APRE, réservée à un public spécifique plutôt très éloigné de l'emploi, n'était guère une priorité de la direction centrale de Pôle emploi**, ce qui contribue d'ailleurs sans doute à expliquer la sous-consommation des dotations initiales, notamment de l'enveloppe nationale.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la mise en place locale des circuits de gestion et de distribution de l'APRE a été relativement lente et, sans pilotage unifié de la part des services de l'Etat, a nécessité une longue phase de concertation et d'ajustement entre les différents acteurs locaux.**

Cette période transitoire a cependant eu des **effets positifs, en rassemblant les acteurs locaux de l'insertion et en leur donnant l'occasion d'échanger sur leurs pratiques.** Cette concertation s'est prolongée dans certains départements comme celui du Pas-de-Calais, où un comité de pilotage réunit trois fois par an l'ensemble des gestionnaires-prescripteurs afin d'aplanir les éventuelles difficultés de gestion, d'échanger les bonnes pratiques, etc. Votre rapporteur a constaté l'utilité de cette concertation des acteurs qui donne corps à l'idée d'un « pilotage » opérationnel de l'Etat, qui peut ainsi mieux orienter auprès des prescripteurs le rythme de consommation et les conditions d'utilisation des crédits.

## **2. Une remontée d'information imparfaite**

La remontée d'information est organisée par la première circulaire du 15 avril 2009, qui précise que les organismes attributaires sont dans l'obligation de **fournir un bilan trimestriel de l'utilisation des crédits.** Ce bilan trimestriel doit être agrégé au niveau départemental puis communiqué au conseil de gestion du FNSA qui en fait la synthèse nationale.

La circulaire prévoit également la transmission par chaque organisme attributaire, avant la fin du mois de février, d'un **rapport annuel de mise en œuvre.** Sur cette base, **un rapport de synthèse départemental doit être envoyé à la direction générale de la cohésion sociale avant la fin du mois de mars.** Au total, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le délai nécessaire pour rassembler, au niveau national, les informations relatives à l'utilisation de l'enveloppe déconcentrée de l'APRE est en partie à l'origine du **retard dans la notification des crédits** pour l'année en cours (*cf. infra*), qui doit tenir compte de l'utilisation des crédits de l'année précédente : **le retard de communication d'un seul organisme gestionnaire d'un seul département décale la procédure de notification pour l'ensemble des départements.**

De plus, il est apparu que la variété des modes d'attribution de l'aide s'est traduite, dans un premier temps, par une **remontée d'information parcellaire et hétérogène selon les organismes et les départements**, pour ce qui est de la typologie des aides versées. En outre, ce

---

n'est qu'à la suite de la circulaire de décembre 2010 qu'ont été identifiés des correspondants départementaux, au sein de chaque gestionnaire d'APRE, responsables de la transmission des informations. De même, ce n'est qu'avec la circulaire du 27 juin 2011 que l'organisation de la remontée d'information, avec l'utilisation d'un outil unique, est véritablement définie et harmonisée à l'échelle nationale.

Or, cette remontée d'informations tardive et imparfaite, combinée à la sous-consommation des crédits lors des premiers exercices, a alimenté une forme de **suspicion sur la pertinence de l'utilisation des crédits, voire le bien-fondé de l'enveloppe**, en particulier de la part du ministère du budget. Cela explique sans doute en grande partie la réduction importante des enveloppes dès 2011 (deuxième exercice complet), la direction générale de la cohésion sociale n'étant pas en mesure de documenter la consommation des crédits.

#### **B. METTRE FIN À LA SOUS-CONSOMMATION RÉCURRENTÉ DES CRÉDITS EN AMÉLIORANT LA PRÉVISIBILITÉ DE L'AIDE POUR LES ACTEURS**

En raison des différents éléments précédemment évoqués (contexte de réforme des administrations, lenteur de mise en place de l'architecture locale, absence de remontée d'information sur la consommation des crédits), l'APRE a commis, dès ses premiers exercices, **deux « péchés originels »** qui se sont alimentés l'un l'autre et qu'elle continue aujourd'hui de payer : **la sous-consommation et la notification tardive des crédits.**

##### **1. La notification tardive des crédits**

Au cours des auditions et des déplacements réalisés par votre rapporteur spécial, il est apparu que **l'un des principaux points de dysfonctionnement du dispositif de l'APRE, du point de vue des intervenants de terrain, résidait en effet dans la connaissance très tardive de l'enveloppe départementale des crédits.** Sur les cinq derniers exercices, les crédits ont été notifiés aux gestionnaires généralement dans le courant du mois de mai (le 12 mai en 2009, le 12 avril en 2010, le 27 juin en 2011, le 7 mai en 2012 et le 20 mai en 2013).

Le Gouvernement explique ces délais par le fait que la notification est « *subordonnée à des phases budgétaires successives (vote du budget du FNSA, publication de l'arrêté interministériel, consolidation des données de l'enquête annuelle déterminant le montant de la trésorerie locale disponible, présentation de la circulaire au Comex, notification des crédits par voie de circulaire)* ». En réalité, de l'ensemble de ces étapes procédurales, une seule justifie véritablement les quatre à six mois de délais : **la remontée des**

### **données relatives aux reliquats de crédits dans les différents départements.**

Cette prise en compte des reliquats, si elle se justifie pour adapter au mieux aux besoins locaux réellement constatés, entraîne cependant les départements dans une **forme de cercle vicieux**, où la sous-consommation des crédits, conduisant potentiellement à une moindre dotation des crédits l'année suivante, renforce encore la frilosité des prescripteurs qui craignent la réduction d'une dotation qu'ils ne connaîtront qu'au milieu de l'exercice.

La possibilité de mobiliser les reliquats de crédits pour l'année suivante a été reconnue en 2010 et la « **gestion glissante des crédits** », d'avril à avril par exemple, formellement autorisée par la direction générale dans sa circulaire du 7 mai 2012<sup>1</sup>. Cependant, une telle gestion glissante reste **délicate d'un point de vue comptable** et, surtout, elle **n'évacue pas la crainte constante d'une reprise de la trésorerie par le FNSA** en cas de sous-consommation importante, d'autant que la même circulaire du 7 mai 2012 prévenait que « *le recours à cette possibilité [de gestion glissante] ne doit pas conduire à constituer des marges de trésorerie inactives trop importantes qui pourront désormais faire l'objet d'une reprise par le FNSA* »<sup>2</sup>.

Au-delà du montant annuel, c'est le devenir même de l'APRE qui est continuellement mis en doute par les acteurs de terrain qui, comme le rappelle le rapport de l'ANSA de juin 2011, « *soulignent le manque de visibilité de cette aide et un questionnement permanent sur la reconduction des fonds* ».

En outre, à la notification tardive des crédits par département peut s'ajouter, localement, le **délai nécessaire pour que soit publié l'arrêté préfectoral de répartition des crédits entre les différents gestionnaires**. Votre rapporteur spécial a pu constater que ce problème n'était pas généralisé, les acteurs d'aucun des deux départements visités ne l'ayant soulevé ; dans le Pas-de-Calais, il a même été affirmé qu'une seule semaine suffisait, à partir de la réception de la notification de l'enveloppe départementale, pour prendre l'arrêté préfectoral.

Au total, dans une situation de forte fluctuation des dotations annuelles sur les trois derniers exercices, les responsables départementaux sont **toujours réduits à suivre une logique de stop-and-go qui nuit considérablement à la régularité et, in fine, à l'efficacité du dispositif**.

---

<sup>1</sup> Cette circulaire indique notamment « Il faut ainsi considérer que les crédits accordés ne sont pas rattachés pour leur gestion à une année civile mais à la période d'avril de l'année n à mars de l'année n+1 ».

<sup>2</sup> D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette reprise de crédits, qui concerne les quelques départements ayant à nouveau sous-consommé leurs enveloppes en 2011 et 2012, pourrait représenter un total de 8 millions d'euros en 2013.

## 2. La sous-consommation récurrente des crédits

L'objectif de consommation annuelle avait été fixé à l'origine à environ **150 millions d'euros par an**. Ainsi, en 2009, l'enveloppe avait été arrêtée à 75 millions d'euros, le dispositif n'étant effectif qu'à partir du deuxième semestre 2009. Pour 2010, l'enveloppe a été arrêtée à 150,3 millions d'euros, dont 120 millions d'euros pour l'enveloppe déconcentrée.

Toutefois, **il est rapidement apparu que ces dotations importantes n'étaient d'une part pas intégralement appelés par les gestionnaires départementaux et que, d'autre part, même les dotations appelées n'étaient pas intégralement consommées, qu'il s'agisse de l'enveloppe nationale ou de l'enveloppe déconcentrée**. En conséquence, l'arrêté pour 2011 a fixé le montant total d'APRE à 84,8 millions d'euros (dont 65,4 millions pour l'enveloppe déconcentrée) et celui de 2012 à 50,7 millions d'euros (presque intégralement affectée à l'enveloppe déconcentrée).

S'agissant de l'enveloppe déconcentrée, qui est la seule amenée à perdurer au-delà de l'année 2013, **la consommation s'est cependant stabilisée autour de 73 millions d'euros en 2011 et 2012**, comme l'illustre le tableau suivant, en dépit de la variation des dotations initiales.

### Évolution des dotations et de la consommation des crédits de l'enveloppe déconcentrée de l'APRE

(en milliers d'euros)

Année	Dotations initiales (crédits appelés)	Reliquat de l'année précédente	Total des crédits disponibles	Crédits consommés
2009	53 900	-	53 900	8 166
2010	100 197	45 734	145 931	53 762
2011	65 425	92 168	157 593	72 831
2012	49 877	85 224	135 101	73 331

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

En 2013, la dotation initiale de 15 millions d'euros avait précisément été déterminée pour atteindre un montant disponible de 75 millions d'euros en tenant compte des reliquats des départements constatés à environ 60 millions d'euros. Toutefois, pour l'exercice 2014, la dotation prévue par le projet de loi de finances est de seulement 35 millions d'euros ; or, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de la direction générale de la cohésion sociale, les reliquats sont probablement épuisés. Si, en affichage, la dotation a donc

plus que doublé, elle s'est, en pratique, réduite de moitié. Il est vrai que, comme l'a souligné le représentant de la direction du budget lors de son audition, l'APRE est une **dépense « discrétionnaire »**, à la différence des dépenses obligatoires telles que le RSA ou l'allocation aux adultes handicapés, également portée par la mission, et qu'il est donc aisé de la diminuer dans un contexte de réduction des dépenses de l'État.

Cependant, au regard de l'utilité manifeste de l'APRE dans le parcours d'insertion des bénéficiaires mais aussi des propositions d'évolution formulées par votre rapporteur spécial, **il convient de conserver une dotation initiale conforme à la consommation observée dans les deux années d'exercice normal, 2011 et 2012, à savoir environ 75 millions d'euros.**

Par ailleurs, **la plupart des départements affichent désormais un taux de consommation satisfaisant** : seuls 18 départements ont un taux de consommation inférieur à 30 % en 2012 et les deux tiers des départements ont un taux de consommation supérieur à 50 %<sup>1</sup>.

**Proposition n° 6 :** maintenir la dotation d'APRE au niveau de la consommation de 2011 et 2012, soit 75 millions d'euros.

### **3. Mettre un terme à la « gestion des reliquats » en contractualisant avec les départements des budgets prévisionnels pluriannuels**

Afin de mettre un terme au « *questionnement permanent sur la reconduction des fonds* » qui, combiné à la notification tardive des crédits, mine profondément l'efficacité du dispositif, **votre rapporteur spécial propose que l'enveloppe départementale d'APRE fasse l'objet d'une forme de convention pluriannuelle entre l'Etat et le gestionnaire des crédits à l'échelle départementale.**

Cette convention fixerait un montant prévisionnel d'APRE pour trois ans. De toute évidence, ce montant ne préjugerait pas des évolutions liées à la négociation budgétaire et au vote des crédits, nécessairement annuels. Toutefois, il obligerait l'administration centrale, qu'il s'agisse des services du ministère des affaires sociales ou du ministère du budget, à s'engager, à deux ou trois ans, sur une forme de **montant minimal à partir duquel la dotation annuelle effective pourra fluctuer.** Ce conventionnement s'inspire de celui progressivement mis en place entre l'Etat et ses partenaires associatifs.

---

<sup>1</sup> Toutefois, l'analyse de la consommation montre que certaines régions présentent des taux de consommation en 2011 et 2012 encore très faibles (respectivement 34 et 23 % pour le Centre ; 26 et 34 % pour la Champagne-Ardenne ; 23 et 29 % pour la Corse), ce qui signale des reliquats sans doute encore très importants chez les gestionnaires de certains départements.

---

Il permettrait de **donner enfin aux acteurs locaux de la visibilité sur cette aide**, condition indispensable à la normalisation et à l'amélioration de sa distribution.

**Proposition n° 7** : établir avec les gestionnaires départementaux des conventions pluriannuelles fixant des montants prévisionnels de crédits.

## II. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PRATIQUES LOCALES, UNE ORIGINALITÉ À ENCADRER

Comme le souligne le Gouvernement dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, « *la grande souplesse accordée au département pour la mise en œuvre de l'APRE déconcentrée s'accompagne logiquement d'une grande disparité entre les territoires, tant au niveau de la mobilisation de l'aide que de ses modalités de déploiement* ».

Les différences d'approches entre les départements, présentées ci-dessous, renforcent **l'adaptation de l'aide aux spécificités locales et aux besoins individuels du bénéficiaire**. Sans remettre en cause ce principe fondateur et pertinent de l'APRE, votre rapporteur spécial formule cependant des **pistes d'évolution qui tendent à la fois à assurer une égalité minimale de traitement sur l'ensemble du territoire et un meilleur contrôle de l'utilisation des crédits**.

### A. DES MODALITÉS DE GESTION DIFFÉRENTES

Conformément au principe d'adaptation aux spécificités locales qui guide l'ensemble du dispositif, **la gestion de l'enveloppe déconcentrée d'APRE est décidée localement par le préfet de département**. Ainsi, plusieurs configurations ont pu être retenues :

- **La gestion de l'APRE peut être confiée à un organisme unique**. C'est le cas dans 58 départements sur les 75 étudiés par la direction générale (77 % des cas). Le plus souvent, il s'agit alors du Conseil général (44 départements) mais ce peut être également Pôle emploi : ainsi, dans les huit départements de la région Rhône-Alpes, à la suite d'une décision du préfet de région au moment de la création de l'APRE, l'intégralité de la gestion de l'APRE est confiée à Pôle emploi.

- **La gestion est confiée à plusieurs organismes institutionnels**, par exemple seulement le Conseil général, Pôle emploi, ou encore la CAF. C'est le cas dans 11 des départements de l'étude, soit 15 % des cas. Par exemple, dans les Hauts-de-Seine où votre rapporteur spécial s'est rendu, le Conseil général et Pôle emploi sont les deux seuls gestionnaires de l'APRE.

Cependant, Pôle emploi n'effectue le versement que pour les petits montants. Pour les montants plus importants, le bon est transmis au Conseil général qui effectue ensuite le paiement, soit à l'intéressé, soit directement au prestataire.

- La gestion est confiée à l'ensemble des organismes prescripteurs (ou attributaires). C'est le cas dans 5 des départements étudiés (7 % des cas), dont celui du Pas-de-Calais où votre rapporteur spécial s'est rendu (voir ci-dessous).

Au total, on dénombre ainsi **144 organismes gestionnaires sur l'ensemble du territoire national**. En tout état de cause, le nombre de gestionnaires-payeurs de l'APRE est en théorie sans incidence directe pour le bénéficiaire, pour qui le référent unique reste la seule interface avec le dispositif. Comme le précise la circulaire précitée du 15 avril 2009, **l'organisation du paiement doit être « neutre pour le bénéficiaire dont le référent unique devra demeurer son seul interlocuteur pour la réalisation de la totalité de ses démarches d'insertion »**.

Toutefois, **la multiplicité des gestionnaires a trois principaux inconvénients**.

Le premier est qu'elle **limite la fluidité, le pilotage et la capacité de redéploiement des crédits** : une fois les crédits affectés à un gestionnaire, il devient plus difficile d'en suivre l'évolution et, le cas échéant, de les reprendre au niveau départemental s'il y a, notamment, sous-consommation persistante voire liquidation d'une association gestionnaire. Il semble cependant que cette difficulté soit moindre aujourd'hui, dans un contexte où les dotations se sont fortement réduites et, par conséquent, les montants de trésorerie inactive chez les gestionnaires.

Le second inconvénient est **la multiplication des frais de gestion**. Lors de la mise en place du dispositif en 2009, il est apparu que les frais liés à la gestion de l'APRE constituaient un point bloquant pour certains organismes départementaux qui, au vu de leurs missions, auraient pu être gestionnaires de l'APRE. Dans ce contexte, une circulaire interministérielle du 31 juillet 2009 est venue préciser que des frais de gestion pouvaient être pris en charge dans le cadre des enveloppes allouées et remboursés aux gestionnaires, **« selon un taux d'environ 3 % qui ne saurait dépasser 5 % du total de ces crédits »**.

A cet égard, votre rapporteur spécial a pu constater, lors de son déplacement dans le département du Pas-de-Calais, que le remboursement des frais de gestion aux organismes gestionnaires, fixé à 4 % dans ce département, était considéré comme **insuffisant pour compenser la réalité de la charge de gestion de l'APRE**, en particulier pour les petites structures comme les PLIE. De même, parmi les éléments pointés par l'enquête de la direction générale de la cohésion sociale de décembre 2012, figure la **« difficulté pour trouver un organisme de gestion compte tenu du montant plafonné**

---

*des frais de gestion* », en particulier pour les organismes n'ayant pas la taille critique.

Toutefois, il est **nécessaire de contenir le montant des frais de gestion**, qui se sont élevés au total à 2,9 millions d'euros en 2012 (soit 4 % du total des crédits consommés) ; en outre, **la rigueur de cette condition permet d'écartier des potentiels candidats-prescripteurs qui ne verraient dans l'APRE qu'une prestation de services, alors qu'elle doit venir naturellement en complément de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA**. A cet égard et à titre d'exemple, les représentants des PLIE du Pas-de-Calais rencontrés par votre rapporteur spécial, tout en reconnaissant que les frais de gestion étaient inférieurs à la réalité de la charge, n'ont pas pour autant souhaité qu'ils soient réévalués.

Enfin, le troisième inconvénient est la **difficulté de pilotage des crédits, de remontée d'informations et de contrôle sur leur utilisation** : plus le nombre de gestionnaires est important sur un département, plus il est difficile pour les services préfectoraux de répartir les crédits et, surtout, d'en suivre l'utilisation au cours de l'exercice. Cela réduit les possibilités de réaffectation et génère des retards, voire des lacunes, dans la remontée d'information au niveau national, ce qui nuit à la fois à la rapidité de la notification des crédits de l'année postérieure et à l'appréciation que peut porter l'administration centrale, en particulier la direction du budget, sur le dispositif (*cf. supra*). A cet égard, les représentants de la direction générale de la cohésion sociale ont été, lors de leur audition par votre rapporteur spécial, catégoriques : « *il n'était pas raisonnable de concevoir une aide d'Etat avec une telle souplesse à l'échelle départementale* »

\*

Pour l'ensemble de ces raisons, il apparaît donc nécessaire de **revoir l'architecture de gestion de l'APRE dans le sens d'une simplification**.

Le rapport de synthèse établi par la direction générale de la cohésion sociale à l'issue du groupe de travail de 2013 propose **trois pistes alternatives d'évolution** :

- La première (« scénario 1 ») consisterait à **maintenir la compétence de l'Etat mais en confiant la gestion départementale à un organisme unique**, qui pourrait être, selon les cas, le Conseil général, la CAF, la MSA ou Pôle emploi.

- La deuxième piste (« scénario 2 ») consisterait à **déléguer les crédits aux Conseils généraux qui les utiliseraient, en partenariat avec d'autres acteurs locaux, pour mettre en place des « projets d'insertion innovants** », financés sur une base triennale. Il s'agirait, en d'autres termes, de transformer l'APRE en une aide « de projet ».

- La troisième piste (« scénario 3 ») consisterait à **décentraliser complètement l'APRE, en transférant aux Conseils généraux la charge de l'APRE.**

Ce troisième scénario, qui pose la question des compétences respectives de l'Etat et des départements en matière de retour à l'emploi, aurait comme principaux inconvénients de **sortir l'Etat du jeu des acteurs** et de la concertation locale, de mettre fin au suivi national, par les directions centrales ainsi que par le Parlement, de l'utilisation des crédits, et d'accroître encore l'hétérogénéité de traitement entre les bénéficiaires. De plus, la décentralisation des crédits aurait pour corollaire leur centralisation au niveau des Conseils généraux, avec le risque que disparaisse la pluralité des prescripteurs dans les territoires où celle-ci a réussi à se mettre en place. En tout état de cause, cette solution semble, d'après les conclusions du groupe de travail précité, se heurter à **l'opposition des départements**, qui craignent que ne soit mise à leur charge une prestation sans compensation financière suffisante.

Le **deuxième scénario**, certes séduisant d'un point de vue théorique, apparaît cependant difficile à mettre en œuvre et pourrait conduire à **restreindre excessivement le champ des bénéficiaires potentiels de l'APRE**, faute de s'inscrire dans un « projet d'insertion innovant » partenarial entre les acteurs locaux.

Votre rapporteur spécial est donc favorable au **premier scénario, qui permet de simplifier considérablement la gestion et le pilotage de l'APRE tout en capitalisant sur l'expérience acquise par les acteurs locaux**, pour ne pas bouleverser des méthodes de fonctionnement qui viennent à peine d'être stabilisées.

En outre, **cette centralisation de la gestion est cohérente avec la mise en place de conventions pluriannuelles fixant les montants prévisionnels de crédits, comme proposé précédemment.** En effet, sans interdire une multiplicité des prescripteurs de l'aide, cette centralisation, combinée à une prévision pluriannuelle des crédits, apporte une visibilité bien supérieure, pour le gestionnaire comme pour l'État, sur le rythme de consommation de l'enveloppe.

De façon générale, votre rapporteur spécial souhaite que la délégation de crédits soit faite **au profit du Conseil général**, interlocuteur naturel en matière d'action sociale. Toutefois, il devrait être possible de désigner un autre gestionnaire unique dans certains départements, si d'autres circuits y ont fait leurs preuves.

<p><b>Proposition n° 8 :</b> confier les crédits d'APRE à un gestionnaire unique, prioritairement le Conseil général, dans chaque département.</p>
--

---

## B. DES PROCESSUS D'ATTRIBUTION DISPARATES

Le règlement départemental de l'APRE détermine également le processus d'attribution de l'APRE. Cela comprend :

- la **désignation des organismes prescripteurs**, c'est-à-dire des organismes dont les agents (référénts uniques de bénéficiaires du RSA) peuvent instruire un dossier d'APRE ;
- la **définition d'un circuit de validation du dossier** ainsi instruit ;
- les **modalités de mise à disposition de l'aide**.

### 1. Les organismes prescripteurs

En théorie, **tout organisme qui dispose de référénts uniques pourrait être également prescripteur de l'APRE**. En pratique cependant, la dispersion des référénts RSA et de leurs organismes de tutelle a rendu impossible une telle association automatique entre suivi des bénéficiaires RSA et prescription de l'APRE. C'est donc le règlement départemental qui a fixé la liste des organismes prescripteurs (ou attributaires) de l'APRE

Les **acteurs institutionnels** sont très souvent prescripteurs de l'APRE : le Conseil général, Pôle emploi, la CAF et la MSA.

Dans certains départements, cette architecture est complétée par des **acteurs plus locaux, en particulier associatifs** : ADMR (Aide à domicile en milieu rural), Fédération des œuvres laïques, etc.

Ainsi, **le département du Pas-de-Calais compte treize organismes prescripteurs : le Conseil général, Pôle emploi, la CAF, la MSA, huit associations en charge des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et une association locale pour l'emploi, la formation et l'insertion**. Cette multiplication de prescripteurs, d'autant plus lourde que les prescripteurs sont aussi gestionnaires de l'aide (à l'exception de Pôle Emploi), permet en réalité **d'approcher au plus près des besoins des bénéficiaires**. En particulier, les responsables de l'APRE dans ce département considèrent que cette multiplicité des acteurs constitue le véritable atout du dispositif, car elle permet de *« toucher un public beaucoup plus large, de façon plus fluide »*, dans la mesure où les personnes peuvent constituer leur dossier d'APRE auprès de leurs interlocuteurs habituels. De plus, elle garantit selon eux la rapidité du circuit de validation au sein des petites structures et, partant, la réactivité du dispositif : le versement de l'aide serait ainsi effectif entre 2 et 8 jours après le dépôt du dossier dans les PLIE de ce département.

Parmi les pistes de réformes de l'APRE évoquées devant votre rapporteur spécial figure celle d'une **réduction du nombre de prescripteurs à deux ou trois organismes institutionnels tels que les Conseils généraux, Pôle emploi ou la CAF**, combinée à une transformation de l'APRE en une

aide forfaitaire. Votre rapporteur spécial y est résolument opposé. **Radicalement contraire à l'esprit du dispositif de l'APRE, une telle évolution reviendrait en effet à détruire les réseaux créés localement :** après une phase de mise en place nécessairement longue en raison de ses particularités, l'APRE entre en effet à peine, aujourd'hui, dans sa phase de maturité : les acteurs ont été localement définis, leurs rôles respectifs établis, les modalités d'attribution de l'aide stabilisées. Il convient de laisser encore à cette architecture le temps de faire ses preuves.

## 2. Les procédures d'attribution

Au-delà du nombre et de la nature des prescripteurs, **le processus d'attribution est également très différent d'un département à l'autre.** Dans certains départements, **le référent unique a autorité à lui seul pour décider de l'attribution de l'aide ;** cette configuration accélère le versement de l'aide mais réduit le contrôle sur l'utilisation effective des crédits. Dans d'autres départements, **la décision d'attribution est proposée par le référent et validée par un supérieur hiérarchique** (directeur d'agence Pôle Emploi, président de l'association gestionnaire, etc.) **ou par une commission spécialisée,** dont la périodicité des réunions limite la « réactivité » de l'APRE : c'est le cas dans les Hauts-de-Seine, où toute demande d'APRE instruite par un agent de Pôle Emploi est validée par le directeur de l'agence.

Ce circuit de validation plus ou moins court dépend davantage du département que de l'organisme en question. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, au sein du même organisme, Pôle emploi, certaines agences permettent ainsi au référent de valider un dossier d'APRE en toute autonomie, tandis que d'autres exigent la validation par une commission spécifique.

La souplesse laissée aux prescripteurs pour la définition de la procédure d'attribution a indéniablement permis de favoriser la **réactivité de l'APRE** : comme le souligne l'étude précitée du GESTE de mai 2011, *« en l'absence de commission d'attribution, la mise à disposition de l'APRE est nettement plus rapide que les aides plus classiques (dont les délais d'attribution oscillent autour de 6 semaines, contre 2 semaines maximum pour l'APRE) »*. Cependant, votre rapporteur spécial estime que, même si cette réactivité est un atout précieux du dispositif, **tout dossier devrait, à partir d'un certain montant d'aide, faire l'objet d'une validation collégiale extérieure au référent instructeur,** afin d'éviter les abus et d'assurer un contrôle minimal sur l'utilisation des crédits.

## 3. Les modalités de mise à disposition de l'aide

**Conséquence de la pluralité des gestionnaires, les modalités de mise à disposition de l'APRE n'ont pas non plus fait l'objet d'une**

---

**définition nationale.** La mise à disposition peut ainsi se faire, selon les départements et selon les gestionnaires, **en régie, par chèque ou par virement.** Elle peut se faire **auprès du bénéficiaire du RSA ou directement auprès du prestataire** (auto-école, garagiste, centre de formation, etc.). Son délai peut être plus ou moins long, en fonction notamment des modalités de validation.

### C. DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DIVERSEMMENT INTERPRÉTÉES

Les conditions d'attribution de l'APRE ont été définies de façon minimale au niveau national, **à charge pour les préfets de définir localement, dans le règlement départemental, l'appréciation des critères de l'APRE ainsi que la définition de règles supplémentaires.**

S'agissant de l'appréciation des critères nationaux, le critère majeur s'est également révélé être le plus sujet à interprétation : **la reprise préalable d'activité.** Certes, la circulaire interministérielle du 16 décembre 2010 a rappelé que *« l'effectivité du début ou de la reprise d'activité professionnelle, qu'il s'agisse d'un emploi, aidé ou non, d'une formation ou de la création d'entreprise, est une condition préalable incontournable à la mobilisation de l'APRE »* ; sans préciser ce que pouvait recouvrir l'expression de début ou reprise d'activité, elle demandait que soit fourni un document justificatif *« comme le contrat de travail, la promesse d'embauche, l'attestation d'inscription en formation de création d'entreprise »*.

En pratique, ces précisions laissent donc encore une **marge d'interprétation très importante aux règlements départementaux.** L'étude GESTE de 2011 a ainsi montré que, selon les départements, une **durée minimale de contrat** a ou non été posée ; la **production d'un contrat ou d'une promesse d'embauche** a ou non été exigée ; et **l'augmentation du nombre d'heures travaillées** a ou non été considérée comme ouvrant le droit à l'APRE<sup>1</sup>. De façon générale, les responsables de Pôle emploi ont souligné, lors de leur audition devant votre rapporteur spécial, que l'appréciation des périodes d'intérim ou de CDD courts, qui sont majoritaires pour les personnes en sortie de RSA, n'était pas harmonisée entre les différents départements.

Or, cette divergence d'interprétation entre les départements se traduit directement en une **inégalité de traitement que les « spécificités locales » peinent à expliquer.** En conséquence, **votre rapporteur spécial souhaite que soit défini un cadre national clair en matière de reprise d'activité s'agissant des points sensibles que sont le temps partiel, les contrats courts et l'accès à une formation.** Ce cadre devrait être suffisamment favorable pour permettre aux référents uniques d'attribuer l'APRE à des bénéficiaires très éloignés de l'emploi pour qui un court

---

<sup>1</sup> « Etude sur les besoins des bénéficiaires du RSA », GESTE, mai 2011.

intérim ou la reprise d'une formation, même non directement liée à un emploi, constitue déjà un pas important dans le parcours d'insertion.

**Proposition n° 9** : définir, au niveau national, des règles précises pour l'appréciation de la reprise d'activité s'agissant des contrats courts, des temps partiels, de l'augmentation des heures travaillées et de l'accès aux formations.

Par ailleurs, **les départements ont pu poser des règles supplémentaires d'attribution**, non prévues par les textes législatifs et réglementaires nationaux.

Ainsi, dans le département du Pas-de-Calais, une **participation minimum de 5 %** au coût de l'action financée est exigée du bénéficiaire, sauf cas exceptionnel ; cette participation est portée à 150 euros s'agissant du financement des permis de conduire.

De façon plus systématique, les règlements départementaux ont déterminé des **plafonds d'aide, par aide et par bénéficiaire**. Ces plafonds, qui varient considérablement sur l'ensemble du territoire, sont symptomatiques du manque d'harmonisation du dispositif de l'APRE (cf. encadré ci-dessous). Votre rapporteur spécial propose que ces fourchettes soient resserrées à l'échelle nationale (cf. *infra*) afin de limiter les inégalités de traitement, tout en laissant une marge locale d'appréciation.

### Les différents plafonds d'APRE

Les plafonds maximums d'APRE font l'objet de fortes disparités entre les départements. Sur la base d'une enquête réalisée par la DGCS auprès de 35 à 48 départements, ces plafonds s'établissent dans des fourchettes qui vont :

- de 300 à 8 500 euros pour l'ensemble des aides ;
- de 500 à 7 000 euros pour les aides à la mobilité ;
- de 200 à 4 000 euros pour les aides au permis de conduire ;
- de 300 à 3 600 euros pour les aides à la formation.
- de 200 à 3 000 euros pour les aides à la garde d'enfants ;
- de 50 à 2 000 euros pour les aides à la présentation (habillement notamment).
- de 150 à 800 euros pour les aides forfaitaires.

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

---

#### D. DES AIDES DE NATURES VARIÉES

**La marge d'interprétation laissée aux départements pour l'attribution de l'APRE s'est le plus fortement exprimée dans la nature des aides versées.**

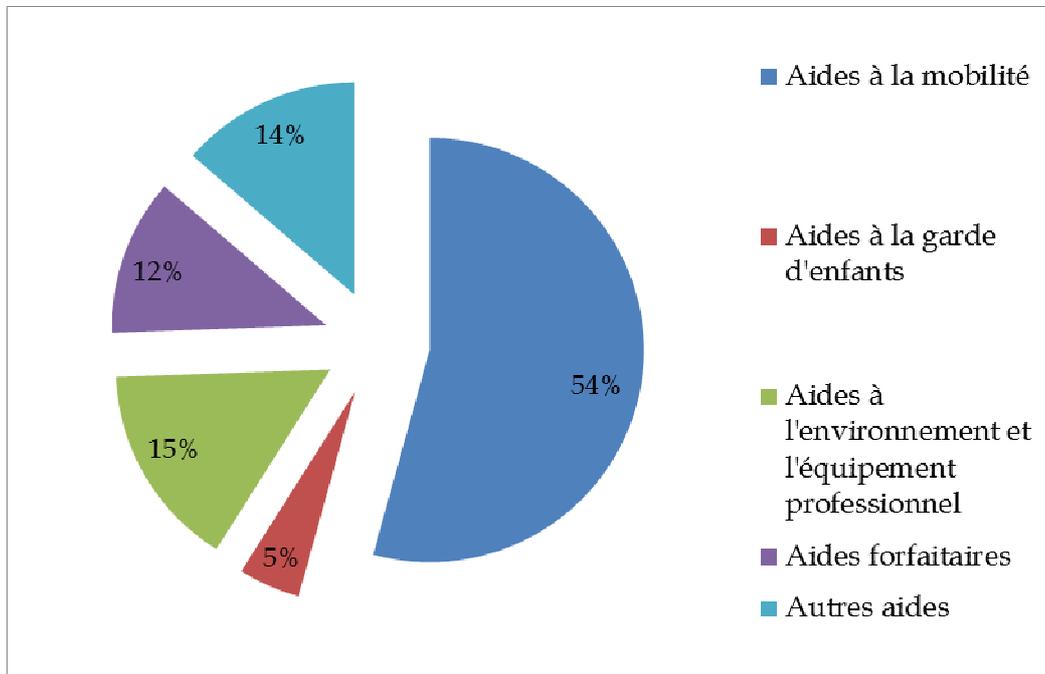
Cette souplesse a posé problème aux règlements départementaux et aux gestionnaires eux-mêmes, qui ont craint que leurs critères d'attribution ne soient pas conformes à des règles nationales non définies. Consciente de cette situation et de l'hétérogénéité croissante des dispositions départementales, l'administration centrale a publié une nouvelle circulaire interministérielle le 16 décembre 2010 qui, dans le cadre du plan de simplification du RSA, avait pour objet de préciser les conditions d'emploi des crédits de l'APRE déconcentrée.

Les règlements départementaux se sont ainsi construits par **ajustements successifs en fonction de la publication des circulaires nationales et des retours d'expérience locale**. Ces ajustements visaient à supprimer des possibilités d'utilisation mais aussi, souvent, à élargir le champ de l'APRE : ainsi les acteurs du Pas-de-Calais ont indiqué que les critères d'attribution de l'aide *« ont été modifiés dans le sens d'une plus grande souplesse début 2011, suite à la parution de la circulaire du 16 décembre 2010 »*, notamment s'agissant des aides au permis de conduire ou de l'ouverture de nouveaux types d'aide (frais optiques et dentaires).

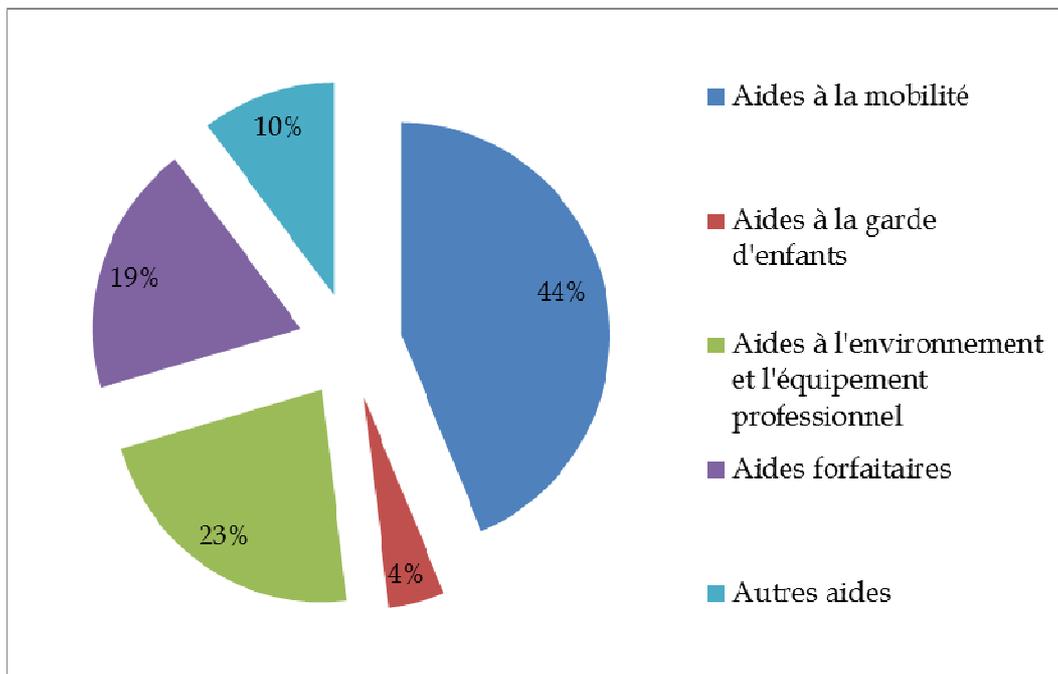
En tout état de cause, une analyse globale de la consommation de l'APRE montre la **grande diversité des aides fournies aux bénéficiaires**, comme l'illustrent les graphiques suivants pour les deux années 2011 et 2012. **Les aides à la mobilité représentent la part la plus importante des crédits (44 %) en 2012, suivies des aides à l'environnement et à l'équipement professionnel (23 %).**

Sans exposer de façon exhaustive les différents types d'aide versés au titre de l'APRE, votre rapporteur spécial tient à en souligner certains des aspects et certaines des difficultés avant de formuler des propositions d'améliorations.

### Typologie des aides versées en 2011 au titre de l'APRE déconcentrée



### Typologie des aides versées en 2012 au titre de l'APRE déconcentrée



Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

---

## 1. Les aides à la mobilité

Les aides à la mobilité comprennent principalement des **remboursements de frais de déplacement, qu'il s'agisse des frais d'essence** (en deçà ou au-delà des seuils et des plafonds fixés pour les règles de droit commun, notamment de Pôle emploi) **ou des transports en commun.**

Cependant, **l'originalité de l'APRE est de permettre le financement d'autres formes d'aide à la mobilité, en particulier le passage du permis de conduire, l'achat ou la réparation de véhicule.**

Au sein des aides à la mobilité, l'aide au permis de conduire est minoritaire mais non négligeable, puisque **24 % des aides à la mobilité et 10 millions d'euros sur un total de 21 millions d'euros ont été consacrés au financement des permis de conduire en 2012.**

Or, les permis de conduire, qui correspondent à un véritable besoin d'une partie de la population des bénéficiaires du RSA, ont fait l'objet de **positions sensiblement différentes des départements**, en l'absence de directive nationale. La difficulté à laquelle les départements ont été confrontés réside à la fois dans le coût élevé de la prestation, dans le suivi délicat de l'assiduité des personnes pour une formation aussi longue et dans le décalage entre le besoin, généralement immédiat, et le temps nécessaire pour obtenir le permis. En conséquence, la circulaire du 16 décembre 2010 a précisé que l'aide au permis n'est autorisée qu'en cas de « *projet avéré d'emploi, qui peut par exemple prendre la forme d'une promesse d'embauche* ». Cette précision est peu éclairante au regard des conditions générales de l'APRE, sinon qu'elle induit un contrôle plus strict de la « reprise d'activité ».

Des modalités différentes ont dès lors été définies pour contourner ces difficultés. Ainsi, **dans le département des Hauts-de-Seine, le financement du permis de conduire n'était possible, jusqu'en 2012, que dans le cadre d'une formation accélérée.** Cette condition, qui avait été posée de manière à limiter le problème récurrent des abandons en cours de formation, a cependant été supprimée en 2012 au regard des expériences des autres départements, ce qui élargit considérablement la cible potentielle du public.

En tout état de cause, l'aide au permis semble être **généralement versée aux prestataires (auto-écoles) et non aux bénéficiaires**, pour éviter les indus liés au manque d'assiduité ou à l'abandon en cours de formation. Même ainsi, les prescripteurs et les gestionnaires reconnaissent que l'aide au permis, comme toute aide à la formation dont elle n'est qu'un exemple, est **relativement lourde en raison de ces contraintes de suivi et de récupération de crédits.**

En revanche, la circulaire du 16 décembre 2010 a été plus précise sur le **financement d'achat de véhicule.** Cette aide, autorisée, doit cependant

être limitée à un financement subsidiaire, plafonné à 1 000 euros et seulement en cas d'impossibilité d'un recours aux transports en commun.

Enfin, la **réparation de véhicule** peut également faire l'objet d'un financement par le biais de l'APRE. Il s'agit là d'une prestation typique de l'APRE : original quant à sa nature, subsidiaire par rapport au droit commun, nécessairement réactive mais ponctuellement décisive pour le bénéficiaire dans un contexte de reprise d'activité.

## **2. Les aides à la garde d'enfants, à l'équipement et aux frais de vêtements**

**6 332 aides à la garde d'enfants ont été distribuées en 2012 au titre de l'APRE, soit 4 % du total.** Cette part relativement faible s'explique notamment par le fait que les aides de droit commun, en particulier de la CAF, permettent généralement de répondre à ce besoin. Ainsi, d'après l'étude du GESTE, *« l'APRE déconcentrée a une véritable fonction de levier lorsqu'elle a été définie en cohérence et complémentarité du droit commun : prise en charge des frais de garde des enfants jusqu'à 10 ans, prise en charge des frais de cantine, etc. »*.

En revanche, **les aides à l'environnement et à l'équipement professionnel sont plus importantes et représentent 23 % du total (32 876 aides en 2012).** Pour ces achats d'équipement professionnel (chaussures de travail, tenues de travail, équipement de restauration, etc.), il a été indiqué à votre rapporteur spécial que l'APRE déconcentrée permettait véritablement de répondre à un besoin qui n'est satisfait que partiellement et, surtout avec des limites financières et des délais très contraignants, par les aides de droit commun.

## **3. Les aides à la formation**

S'agissant du financement des frais de formation, les intervenants rencontrés par votre rapporteur spécial ont généralement soulevé le **problème récurrent de l'absence de reprise préalable d'activité**, dans la mesure où la formation précède le plus souvent le retour à l'emploi, dont elle peut pourtant être une voie d'entrée incontournable. Alors que la possibilité de financer ou non des frais de formation par le biais de l'APRE avait fait l'objet d'interprétations très différentes selon les départements, la circulaire du 16 décembre 2010 a donc posé **deux conditions générales** :

- **La finalité de la formation doit être l'emploi** et doit donc s'inscrire dans un parcours professionnel débouchant sur un emploi.

- **L'APRE ne peut prendre en charge que les frais restant à la charge du bénéficiaire.** Il peut s'agir du reste des frais de formation non pris

---

en charge par une aide de droit commun, ou encore des frais annexes liés à la formation (déplacement, logement, restauration, etc.).

Ces conditions laissent toutefois une marge d'interprétation et d'adaptation certaine pour les départements. En outre, la direction générale de la cohésion sociale a reconnu devant votre rapporteur spécial que **de nombreux règlements départementaux autorisaient en réalité la prise en charge par l'APRE, sous condition, des frais de formation au-delà du cadre posé par la directive de 2010.**

C'est en particulier le cas dans les deux départements où s'est rendu votre rapporteur spécial : le Pas-de-Calais, dès lors que la formation s'inscrit dans un projet professionnel validé par le référent et par une personne extérieure ; les Hauts-de-Seine, à la condition que la formation soit d'une durée inférieure à deux mois et qu'elle vise des métiers identifiés comme porteurs d'emploi sur le territoire (surveillance, transport, nettoyage, restauration, etc.).

En conséquence, **votre rapporteur spécial souhaite que les conditions posées par la circulaire de 2010 s'agissant des aides à la formation soient redéfinies de manière, non pas à élargir les possibilités de financements déjà mises en œuvre dans les départements, mais à les entériner et leur fixer un cadre plus clair, en exigeant notamment que cette dérogation soit justifiée par la pertinence du projet d'insertion du bénéficiaire ou la durée courte de la formation.**

#### 4. L'aide forfaitaire

Dans certains départements, **l'APRE a été mise en place sous la forme d'une aide forfaitaire**, sans personnalisation en fonction des besoins des bénéficiaires, obtenue sur simple présentation d'un justificatif de reprise d'activité : c'est notamment le cas du département de la **Seine-Saint-Denis** qui, confronté il est vrai à un nombre important de bénéficiaires potentiels<sup>1</sup>, a fait le choix de réduire la charge administrative de l'APRE en la limitant à une aide forfaitaire de 300 euros.

**D'autres départements ont prévu la possibilité d'une aide forfaitaire à côté des aides personnalisées.** Ainsi, dans le Pas-de-Calais, une aide forfaitaire de 300 euros est autorisée, cumulable d'ailleurs avec les aides répondant spécifiquement à un besoin identifié ; elle n'est cependant pas systématique, pour éviter un dépassement de l'enveloppe annuelle.

Au regard de la précarité et de l'éloignement du milieu professionnel qui caractérisent certains bénéficiaires du RSA, il est certain que les obstacles à la reprise d'activité ne peuvent pas tous être appréhendés et mesurés de façon isolée. Il pourrait ainsi être préconisé une généralisation

---

<sup>1</sup> La Seine-Saint-Denis est le troisième département comptant le plus de bénéficiaires du RSA (74 730) après le département du Nord (112 498) et celui des Bouches-du-Rhône (83 707) en 2012.

de l'aide forfaitaire, en fixant un montant-cible entre 50 et 150 euros. Cela permettrait de **prendre en charge certains frais « invisibles » non couverts, de financer le premier mois** avant le versement du premier salaire et **d'assurer une relative égalité de traitement** entre les bénéficiaires du RSA selon les départements dont ils sont issus.

Toutefois, **la généralisation de telles aides forfaitaires aurait un impact significatif sur la consommation des crédits et est impossible à budget constant.** Au regard de la diminution des dotations constatées ces dernières années, une telle évolution serait budgétairement irréaliste. Votre rapporteur spécial estime donc **qu'avant d'élargir le champ d'intervention de l'APRE, il convient de lui donner les moyens adéquats dans son champ actuel, en prévoyant des dotations initiales d'environ 75 millions d'euros (cf. supra).**

## 5. Les aides collectives

L'APRE est, comme son nom l'indique, une aide personnalisée, qui doit répondre à un besoin individuel du bénéficiaire du RSA. En conséquence, **l'APRE ne peut pas financer des actions collectives qui, tout en bénéficiant à ce public, ne répondent pas directement à des charges supportées par ces derniers à l'occasion d'une reprise d'activité.** Cette interdiction du financement « d'actions collectives » implique, en particulier, que l'APRE ne peut pas financer la mise en place d'une **plateforme de mise à disposition de véhicules.** La circulaire du 7 mai 2012 dispose en effet que « ces actions relèvent de l'offre d'insertion à la charge des départements ou de Pôle Emploi ».

Certes, l'abondement par l'APRE de ce type d'actions collectives correspond à une vraie demande de la part des organismes gestionnaires, en particulier les Conseils généraux, qui y ont un intérêt financier évident ; cela rejoint par ailleurs un besoin de mobilité récurrent de la part des bénéficiaires. Toutefois, votre rapporteur spécial estime que **ces actions doivent être financées par les dépenses d'intervention des organismes en question ;** de plus, elles risquent de **faire perdre à l'APRE sa caractéristique essentielle de « personnalisation »** directe aux besoins du bénéficiaire. A cet égard, il d'ailleurs est rare que les besoins individuels du bénéficiaire ne puissent être satisfaits par l'APRE sans avoir recours à une action collective.

\* \* \*

Au total, **la souplesse locale de l'APRE est la garantie de son succès.** L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial dans les départements, mais aussi à Paris, ont demandé que soit conservée cette marge de manœuvre locale qui permet au préfet d'adapter

---

l'aide au contexte départemental, aux aides existantes, au profil de la population, etc.

Toutefois, **cette souplesse rend le dispositif très disparate à l'échelle nationale et réduit la lisibilité de son intervention**, notamment pour la direction générale de la cohésion sociale et pour la direction du budget. De plus, les acteurs locaux, victimes d'un phénomène d'autocensure ou, à tout le moins, d'insécurité juridique sur la légalité des aides qu'ils distribuent, gagneraient à une **plus grande précision du cadre d'intervention de l'APRE**. Cela devrait passer, selon votre rapporteur spécial, par les deux principaux éléments suivants :

- **Des « lignes rouges » plus précises en matière de champ d'intervention devraient être tracées** pour aider les acteurs locaux à appréhender et à optimiser, sans autocensure, le dispositif de l'APRE. Il ne s'agit pas d'établir, à la place du règlement départemental, la doctrine d'emploi de l'aide, mais de donner un cadre plus précis d'intervention, accompagné de **barèmes fixant des montants maximums d'aide par type d'intervention**, afin de réduire l'inégalité de traitement. Il conviendrait cependant de laisser aux acteurs locaux des possibilités de dérogation justifiées par la pertinence du projet d'insertion du bénéficiaire.

- **Une unification du réseau des correspondants de l'Etat s'agissant de l'APRE autour des agents des unités territoriales de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (UT DIRECCTE)** serait souhaitable pour simplifier le pilotage du point de vue de l'Etat. Il s'agirait également, grâce à cette unification, de **systématiser les échanges de bonnes pratiques entre correspondants** en mettant en place une plateforme d'information sur l'APRE commune aux UT DIRECCTE et alimentée, *a minima*, par les différents règlements départementaux. Cet échange devrait à terme permettre de « lisser » les pratiques départementales en les rapprochant de celles qui sont les plus efficaces et les opérantes.

**Proposition n° 9 :** systématiser l'échange de bonnes pratiques par la création d'une plateforme nationale d'informations entre les correspondants APRE des UT DIRECCTE

**Proposition n° 10 :** établir par circulaire des « lignes rouges » et des barèmes limitatifs pour préciser le cadre d'intervention autorisé de l'APRE.

Ainsi, s'agissant de la nature des aides pouvant faire l'objet d'une APRE, **votre rapporteur spécial ne préconise donc pas une harmonisation à marche forcée des pratiques départementales**. Les propositions qu'il formule résumet et concluent, dans une certaine mesure, la position

générale qu'il adopte pour l'ensemble du dispositif de l'APRE : **les réformes envisagées ne doivent pas avoir pour effet de briser l'écosystème local** qui s'est lentement mis en place autour des acteurs de l'insertion. Elles doivent avoir pour objectif, plus modestement, de donner à cet écosystème de la **visibilité** à plus long terme et un **cadre d'intervention plus précis**, quoi que non contraignant, de **réduire les inégalités de traitement injustifiées** entre départements et de redonner à l'Etat, services centraux comme services déconcentrés, la capacité de **piloter** un dispositif qui a été jusque-là largement laissé à l'appréciation des gestionnaires locaux.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 octobre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE).

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** - L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) est une aide réservée aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), financée par la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » *via* le fonds national des solidarités actives. Elle est conçue comme un « coup de pouce » adapté au besoin individuel du bénéficiaire, pour lever des obstacles, en termes de mobilité, d'habillement, de garde d'enfants, à la reprise d'activité des bénéficiaires du RSA.

J'ai souhaité réaliser ce contrôle budgétaire pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la ligne budgétaire de l'APRE a connu des évolutions importantes et peu documentées ces dernières années : elle est ainsi passée de 120 millions d'euros en 2010, 85 en 2011, 50 en 2012, puis 15 millions d'euros en 2013, et repasse à 35 millions dans le projet de loi de finances pour 2014.

De plus, il a toujours été difficile d'obtenir des informations précises sur l'utilisation des crédits : quel est le montant exactement consommé ? Quelle est la part des aides à la mobilité, des aides à la garde d'enfant, etc. ? Quel est, surtout, l'impact réel de ces aides sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA ?

Enfin, le Gouvernement réfléchit actuellement à une évolution du RSA « activité » et de l'APRE, qui souffre tous deux, en apparence, des mêmes maux, notamment la difficulté à trouver son public.

J'ai donc décidé de réaliser ce travail de contrôle budgétaire, en menant des auditions à Paris, et en faisant deux déplacements, l'un dans le Pas de Calais, l'autre dans les Hauts de Seine - deux départements aux caractéristiques très différentes.

Au terme de ce travail, je ferai trois principaux constats avant de passer à l'exposé de mes différentes propositions d'évolutions.

S'agissant des constats, l'APRE est une aide essentielle à l'esprit du RSA, très hétérogène, et mal pilotée.

Premier constat : l'APRE est un vrai atout pour la reprise d'emploi des bénéficiaires du RSA. Elle permet de financer des actions qu'aucune aide de droit commun ne prend en charge, qu'il s'agisse du financement des permis de conduire, de la réparation d'une voiture ou encore des vêtements ou de l'équipement matériel pour un nouvel emploi. En 2012, l'APRE a

bénéficié à plus de 105 000 personnes, pour un montant moyen de 665 euros. L'APRE est même essentielle à l'esprit du RSA : une des personnes que j'ai entendues sur le terrain a ainsi souligné que « sans l'APRE, le RSA redevient le RMI ».

Cependant, l'APRE souffre d'une lacune dans sa définition même : seuls les bénéficiaires qui ont effectivement retrouvé un emploi peuvent la percevoir. Autrement dit, le « coup de pouce » est toujours *a posteriori* ; il favorise le maintien dans l'emploi plus qu'il n'impulse directement une reprise d'activité.

Deuxième constat : l'APRE est un dispositif déconcentré très hétérogène. Les préfets ont été libres de définir, en concertation avec les acteurs locaux, les modalités de gestion et de distribution de l'APRE, mais aussi les conditions d'emploi de l'aide. Ainsi, non seulement les responsables ne sont pas les mêmes – il y a plus de 140 gestionnaires à l'échelle nationale – , mais l'APRE est, selon les départements, parfois autorisée, parfois interdite pour la même action, ce qui est notamment le cas des permis de conduire, des frais de formation, ou encore des frais en vue d'un entretien d'embauche.

Troisième constat : l'APRE n'a pas été suffisamment pilotée à l'échelle nationale. C'est le cas du point de vue juridique, les circulaires étant très incomplètes sur les conditions d'emploi. C'est le cas du point de vue financier, les enveloppes annuelles confiées aux départements n'étant notifiées qu'au mois de mai, voire au mois de juin : les gestionnaires départementaux sont ainsi laissés dans l'incertitude sur le montant dont ils disposent pour l'exercice en cours, voire sur la reconduction même du dispositif ! Cela explique en grande partie la sous-consommation des crédits dans les années 2010-2011 ; aujourd'hui, la consommation s'est stabilisée autour de 75 millions d'euros par an, en combinant les dotations annuelles en baisse et les reliquats des exercices précédents.

J'en viens à mes principales propositions.

Je souhaite tout d'abord que soit maintenue l'APRE à l'occasion de la prochaine réforme du RSA et que son enveloppe soit stabilisée au niveau de la consommation actuelle, soit 75 millions d'euros. Il faut cesser d'envoyer aux gestionnaires départementaux des signaux contradictoires qui pénalisent grandement l'efficacité et la régularité de la distribution de l'aide.

Je propose également d'en évaluer de façon scientifique l'impact sur le retour à l'emploi : aujourd'hui, il est impossible de savoir quelle est la proportion des bénéficiaires de l'APRE qui ont retrouvé le chemin de l'emploi au bout de trois mois, six mois ou neuf mois ! Je pense qu'il y aurait pourtant, dans les résultats d'une telle enquête, matière à légitimer définitivement cette prestation.

Je propose par ailleurs de rationaliser l'architecture globale de l'APRE, en confiant sa gestion à un seul organisme, prioritairement le Conseil général, dans chaque département. L'aide devrait rester une aide

---

d'Etat, financée par le budget général, et avec des conditions d'emploi définis par le préfet : j'y insiste, il ne s'agit pas de transférer une charge aux départements ; d'ailleurs, dans certaines zones, d'autres gestionnaires, comme Pôle Emploi ou la caisse d'allocations familiales par exemple, pourraient être choisis. Mais il n'est plus possible d'avoir, dans certains départements, trois, quatre et jusqu'à plus de dix gestionnaires pour des enveloppes de quelques millions d'euros. Cet émiettement nuit à la visibilité sur la consommation de l'APRE ; la remontée d'information, aujourd'hui, est difficile et lente, ce qui explique en grande partie les notifications tardives des enveloppes départementales. Il faut briser ce cercle vicieux, qui s'est installé dès la première année du dispositif, où la complexité de l'architecture locale entraîne des lenteurs de mise en place et de remontée d'informations, qui entraînent à leur tour des retards de notification et des baisses de dotations, conduisant, in fine, à une frilosité des référents sociaux chargés, sur le terrain, de prescrire l'APRE aux bénéficiaires.

Dans le même sens, je préconise que l'Etat signe des conventions pluriannuelles avec ces nouveaux gestionnaires départementaux uniques, qui leur donnent une visibilité sur les enveloppes annuelles dont ils disposent à échéance de deux ou trois ans.

Par ailleurs, il convient de limiter les disparités sans pour autant supprimer toute marge de manœuvre locale. C'est pourquoi je préconise que le Gouvernement publie une nouvelle circulaire qui, sans imposer une doctrine d'emploi unique et tout en permettant des exceptions justifiées, établisse clairement des « lignes rouges ». Une telle démarche permettra à mon sens, paradoxalement, d'élargir le champ de l'APRE, car j'ai constaté qu'il y avait sur le terrain une forme d'autocensure : certains départements n'autorisent pas certaines actions (par exemple le financement de permis de conduire) car ils craignent qu'elles soient implicitement prohibées par les règles nationales.

La circulaire devrait également ouvrir, sous certaines conditions, notamment la précarité du demandeur et la pertinence du parcours d'insertion, le bénéfice de l'APRE avant même la reprise d'activité effective, dans le cas d'un entretien d'embauche notamment. Cela arrive en pratique dans certains départements, mais mériterait d'être généralisé pour répondre à cette faiblesse structurelle de l'APRE que j'évoquais précédemment.

Cette même circulaire devra enfin fixer un « plafond » maximal pour chaque type d'aide. Aujourd'hui, les plafonds d'aide peuvent aller de 400 à 4 000 euros pour les aides au permis de conduire par exemple : une telle différence de traitement ne me semble pas justifiée, même par des contextes locaux différents.

Enfin, je préconise d'élargir le public pouvant bénéficier de l'APRE. Aujourd'hui, seuls les bénéficiaires du RSA peuvent en bénéficier. Or, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), sont dans une

situation de précarité similaire et nombre de référents, sur le terrain, soulignent qu'il est difficile de leur expliquer qu'ils ne peuvent bénéficier de l'APRE pour une simple raison de statut. Cet élargissement est important en affichage, puisque 430 000 personnes bénéficient aujourd'hui de l'ASS mais, en réalité, il s'agit surtout d'entériner une pratique déjà très répandue sur le territoire. Pour s'en assurer, une expérimentation pourrait éventuellement être conduite dans certains départements au préalable.

Au total, au cours des auditions, j'ai compris que l'existence même de l'APRE était remise en cause, en particulier par le ministère du budget. Je crois, quant à moi, qu'on n'a pas encore vraiment donné sa chance au dispositif, dont chaque intervenant s'accorde pourtant à dire qu'il est utile au-delà de ses difficultés : non seulement parce qu'on a laissé les acteurs locaux dans une incertitude juridique coupable, mais aussi parce qu'on a réduit les dotations au moment même où les architectures locales se stabilisaient. Il faut donc rationaliser le dispositif sans perdre son originalité, qui repose sur son adaptation au besoin du bénéficiaire et aux contextes locaux.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour cette présentation. En pratique, dans un département donné, qui est en charge de distribuer cette aide ? Quel est le circuit administratif ? Est-ce à la charge de Pôle emploi ?

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – C'est Pôle emploi en partie. Dans le Pas-de-Calais où nous nous sommes rendus, c'est également à la charge des associations gestionnaires des plans locaux pour l'insertion et pour l'emploi (PLIE). Il y a également, très souvent, les référents sociaux des Conseils généraux.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je vous remercie pour cette présentation claire sur cette aide et son historique – nous avons tous nous-mêmes été saisis de doléances s'agissant des inquiétudes sur la reconduction de ces dispositifs. Je suis d'accord avec Éric Bocquet quant à l'objectif de rationalisation : il y avait trop d'acteurs. Je crois également que la gestion unique par le Conseil général est une bonne idée, au vu de la spécialisation du département en matière sociale. Serait-ce bien reçu par les départements, ainsi que par les gestionnaires actuels de l'aide ?

**M. Claude Haut.** – Je partage les conclusions de notre rapporteur spécial. Dans le département du Vaucluse, où le Conseil général a reçu une complète délégation de gestion, le dispositif fonctionne très bien et a une vraie utilité pour les bénéficiaires, qu'il s'agisse de la mobilité ou de la formation ; nous travaillons en commun avec les services de l'Etat et de Pôle emploi pour définir les conditions d'utilisation. Reste le sujet que vous avez soulevé, à savoir la disparité des conditions d'emploi entre les départements. Il serait bon, en effet, d'uniformiser dans une certaine mesure les cas dans lesquels les bénéficiaires peuvent solliciter l'APRE. Je souligne que le coût d'une délégation de gestion au Conseil général est nul pour les

---

départements, puisque l'APRE est prescrite par les personnels qui sont déjà référents sociaux des bénéficiaires du RSA.

**M. Éric Doligé.** - Je reprends à mon compte la question du rapporteur général. L'APRE est aujourd'hui très hétérogène. Quel est l'avis de l'assemblée des départements de France (ADF) ? Il ne faudrait pas donner à tous les départements une charge dont ils ne veulent pas nécessairement ! Par ailleurs, s'agissant des permis de conduire, il serait bon de clarifier les interventions respectives des différents acteurs, la région du Centre, par exemple, développant sa propre offre d'aides aux permis.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** - Je crois que l'intervention de Claude Haut répond en partie aux interrogations. Nous n'avons pas consulté officiellement l'ADF, mais celle-ci s'est exprimée par ailleurs. Je partage évidemment l'inquiétude sur les transferts de charge, dont nous savons dans quelles conditions ils sont compensés : ce n'est donc pas de cela qu'il s'agit. En revanche, l'ADF serait favorable à une délégation de gestion de l'APRE ; d'ailleurs, les Conseils généraux sont déjà gestionnaires, de fait, dans beaucoup de départements. Le département me semble être véritablement l'échelon pertinent.

Pour répondre à l'interrogation d'Éric Doligé, je rappelle que l'APRE est une aide subsidiaire, elle n'a donc pas vocation à remplacer ou chevaucher, mais seulement à compléter, les aides existantes à l'échelle locale.

**La commission a donné acte de sa communication à Éric Bocquet, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme de rapport d'information.**



---

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

Mme Brigitte Bernex, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

M. Vincent Billerey, chef du bureau des minimas sociaux

Mme Cécile Guyader, Sous-directrice des affaires financières et de la modernisation

Mme Sylvie Rodrigues, chargée de mission du programme 304, Bureau des budgets et de la performance

### **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

Mme Isabelle Eynaud-Chevallier, cheffe du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

### **Direction du budget**

Florent de Bodman, adjoint au chef du bureau « Solidarité et insertion »

### **Pôle emploi**

Mme Claude Gorges, directrice des partenariats de la territorialisation et des relations extérieures

M. Ghislain Mariton, responsable du chantier de territorialisation

M. Cédric Crespel, responsable des relations avec les collectivités

### **Mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP)**

Mme Virgine Gorson-Tanguy, chargée de coordination et de communication

M. Robert Scalèse, responsable de l'association Ami conseil

### **Déplacement à Arras (Pas-de-Calais)**

M. Luc Chouchkaieff, secrétaire général adjoint de la préfecture, sous-préfet en charge de la cohésion sociale

Mme Françoise Lafage et Mme Declercq, unité territoriale de la DIRECCTE du Nord-Pas-de-Calais

Mme Sophie Giniaux, Conseil général du Pas-de-Calais

Mme Danielle Philippe, Pôle emploi

Mme Florence Presse, Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) du Pays d'Artois

M. Decq, PLIE de Lens-Liévin et d'Hénin-Carvin

M. Dubois du PLIE de l'Audomarois

### **Déplacement à Nanterre (Hauts-de-Seine)**

M. Pierre Loddé, sous-préfet chargé de mission pour l'emploi, le développement économique et le développement durable

Mme Françoise Herbreteau, Directrice de l'emploi au pôle « Attractivité et emploi », Conseil général des Hauts-de-Seine

M. Etienne Charrieau, Directeur général adjoint en charge du pôle « Solidarités », Conseil général des Hauts-de-Seine

M. Pascal Fuchs, adjoint au directeur général en charge du pôle « Solidarités », Conseil général des Hauts-de-Seine

Mme Manuela Magnan, Directrice de l'insertion et du développement social au pôle « Solidarités », Conseil général des Hauts-de-Seine

Mme Marie Brion, adjointe au directeur de l'insertion et du développement social au pôle « Solidarités », Conseil général des Hauts-de-Seine