

SOLIDARITÉS

ACTION SOCIALE

Exclusion

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA COHÉSION SOCIALE

*Direction générale à l'emploi
et à la formation professionnelle*

Sous-direction du service public de l'emploi

Mission marché du travail

Direction générale de la cohésion sociale

Service des politiques sociales
et médico-sociales

Sous-direction de l'inclusion sociale,
de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Bureau des minima sociaux (1C)

Service des politiques d'appui

Sous-direction des affaires financières
et de la modernisation

Bureau des budgets et de la performance (5A)

Circulaire interministérielle DGCS/SD1C/DGEFP n° 2010-404 du 16 décembre 2010 relative aux conditions et modalités de prescription de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)

NOR : SCSA1030761C

Date d'application : immédiate.

Catégorie : directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Résumé : précisions sur les conditions et modalités de prescription de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) : publics, champs d'application, versement sous la forme de forfaits, mobilisation des crédits de l'APRE par Pôle emploi.

Mots clés : APRE – aide personnalisée de retour à l'emploi – référent – RSA – revenu de solidarité active – bénéficiaire du RSA soumis aux droits et devoirs – insertion professionnelle – entrée ou retour dans l'emploi – Pôle emploi – département – conseil général.

Références :

Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 ;

Décret n° 2009-4014 du 15 avril 2009 ;

Circulaires DGAS/DGEFP n° 2009-130 du 12 mai 2009 et DGCS/SD5C n° 2010-118 du 12 avril 2010 relatives aux conditions d'emploi des crédits de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) ;

Convention relative au renforcement des aides et mesures à la reprise d'emploi attribuées par Pôle emploi au profit des bénéficiaires du RSA conclue le 6 juillet 2009 par le FNSEA et Pôle emploi, deux annexes jointes.

Le ministre du travail, de l'emploi et de la santé et la ministre des solidarités et de la cohésion sociale à Mesdames et Messieurs les préfets de région ; directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi [DIRECCTE] ; unités territoriales des DIRECCTE [pour information] ; Mesdames et Messieurs les préfets de département ; directions départementales de la cohésion sociale ; directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations ; directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des départements et collectivités territoriales d'outre-mer [pour attribution] ; Monsieur le directeur général de Pôle emploi ; Monsieur le président du Conseil national des missions locales ; Monsieur le président de l'Assemblée des départements de France.

L'article 8 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et portant réforme des politiques d'insertion a créé l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), dans la continuité des aides « coup de pouce » qui avaient été intégrées dans certaines expérimentations du RSA : ainsi, l'article L. 5133-8 du code du travail dispose 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. »

Régie par les articles L. 5133-8 et suivants et R. 5133-9 et suivants du code du travail, l'APRE est destinée aux bénéficiaires du RSA légalement tenus à l'obligation de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de leur propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle. Ce public des « bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs » correspond aux personnes qui, au moment de leur reprise d'activité professionnelle, sont membres d'un foyer percevant du RSA financé par le département (le RSA « socle », « majoré » ou non, avec ou sans RSA « activité ») et qui, à titre personnel, sont sans emploi ou ne tirent de leur éventuelle activité professionnelle que des revenus inférieurs au montant fixé à 500 euros par mois par le décret n° 2009-4014 du 15 avril 2009.

L'APRE est financée par l'État, *via* le Fonds national des solidarités actives (FNSA), dont une fraction des crédits est réservée à cette fin. Les crédits dédiés à l'APRE peuvent être mobilisés par le biais :

- d'une enveloppe nationale, confiée à Pôle emploi afin d'abonder les aides et mesures de droit commun attribuées par cet opérateur 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 ;
- et d'enveloppes déconcentrées, dont la répartition entre organismes attributaires relève de l'autorité préfectorale départementale.

En complément de la circulaire du 12 mai 2009 relative aux conditions d'emploi des crédits de l'APRE, la présente circulaire a pour objet de préciser les conditions et modalités de prescription de l'APRE financée dans le cadre des enveloppes déconcentrées. En effet, les dispositifs déployés dans les départements de métropole ont mis en évidence des interprétations différentes et des pratiques hétérogènes susceptibles de nuire à l'égalité de traitement des personnes concernées sur le territoire.

D'une façon générale, les aides et mesures à la reprise d'emploi prescrites par Pôle emploi et financées en tout ou partie par les crédits de l'APRE sont mobilisables pour l'ensemble des bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi et prescrites par le conseiller de Pôle emploi dont ils relèvent. Ces aides sont communément regroupées sous l'appellation d'« APRE nationale ». Toutefois, il convient de préciser qu'elles ne constituent pas de l'APRE au sens strict et que leurs conditions d'attribution sont régies par la convention établie entre le FNSA et Pôle emploi.

Par ailleurs, les instructions qui suivent constituent une des composantes du plan de simplification du RSA présenté le 8 juillet 2010 par le ministre de la jeunesse et des solidarités actives (mesure 8 : « faciliter la mise en œuvre de l'APRE ») et dont la préparation a associé des représentants des départements, de Pôle emploi et des organismes payeurs du RSA.

1. Le champ de prescription de l'APRE financée dans le cadre des enveloppes déconcentrées

Les précisions apportées ci-après ont pour objectif de mettre en œuvre de manière homogène sur le territoire métropolitain le dispositif de l'APRE afin de favoriser l'égalité entre les bénéficiaires.

1.1. Les publics bénéficiaires de l'APRE

L'APRE financée dans le cadre des enveloppes déconcentrées s'adresse aux bénéficiaires du RSA reprenant une activité professionnelle.

Précisément, les termes de la loi (article L. 5133-8 du code du travail) visent à faire de l'APRE un dispositif ciblé sur le retour à l'emploi des personnes les plus en difficultés en les aidant à faire face aux frais occasionnés lors de cette reprise d'activité, afin de lever les freins à la reprise d'activité. De

plus, conformément à l'article R. 5133-10 du code du travail, il importe de veiller à ce que l'APRE soit réservée au profit de bénéficiaires du RSA soumis « aux droits et devoirs » au moment de leur reprise d'activité professionnelle, même si l'aide est prescrite postérieurement à celle-ci (cf. 1.3.2 et 1.3.3 ci-après).

Dans ce contexte, si les ressources du bénéficiaire connaissent des fluctuations, liées à des reprises d'emploi à temps partiel ou de courte durée, il appartient au référent, dans le cadre de la convention d'orientation et d'accompagnement, d'apprécier si cette condition reste satisfaite, dès lors que l'accompagnement du parcours d'insertion est poursuivi. Dans la mesure où les revenus d'activité figurant dans les fichiers des organismes chargés du versement du RSA (CAF et MSA) ne reflètent qu'une situation antérieure datant de plusieurs semaines, il appartient au référent de vérifier auprès du bénéficiaire s'il est toujours éligible au RSA socle et si ses revenus d'activité sont inférieurs ou non à 500 €.

Par ailleurs, une personne bénéficiaire du RSA peut bénéficier de l'APRE dans les cas suivants :

- son foyer perçoit du RSA socle, elle ne travaille pas et elle est en situation d'accès à l'emploi (au sens large, y compris, formation ou création d'entreprise) ;
- son foyer perçoit du « RSA socle + activité », en raison des revenus générés par l'activité professionnelle de l'autre conjoint.

Enfin, depuis le 1^{er} septembre 2010, l'APRE est mobilisable pour les bénéficiaires du RSA âgés de moins de 25 ans et soumis aux droits et devoirs selon les mêmes modalités que celles applicables aux autres bénéficiaires.

1.2. Les prescripteurs de l'APRE

L'APRE est prescrite par le référent unique (ou son délégataire en cas de congé, maladie, maternité, formation...), personne la mieux à même d'apprécier la situation individuelle, qui, au sein de l'organisme désigné par le président du conseil général, accompagne le bénéficiaire du RSA. L'APRE est complémentaire aux aides de droit commun, notamment celles déployées par Pôle emploi et le conseil général.

1.2.1. Les référents au sein des organismes désignés par le président du conseil général

L'APRE est un outil d'insertion à la disposition de tous les référents uniques désignés au sein des organismes mentionnés par l'arrêté préfectoral prévu au point 2.5 de la circulaire interministérielle du 12 mai 2009 citée en références.

1.2.2. La prescription de l'APRE par les conseillers de Pôle emploi

Il est impératif que les conseillers de Pôle emploi puissent mobiliser la palette d'aides la plus large et la plus avantageuse pour les bénéficiaires du RSA.

Dès lors, si vous n'aviez pas pris de telles dispositions précédemment, vous veillerez à ce que les arrêtés que vous prendrez pour répartir les crédits de l'APRE entre les organismes en charge de l'accompagnement des bénéficiaires intègrent Pôle emploi parmi les prescripteurs de l'APRE.

Cela ouvrira aussi la possibilité aux conseillers de Pôle emploi de prescrire directement l'APRE aux bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi sans avoir été préalablement orientés par le président du conseil général vers Pôle emploi. Cette possibilité répondra à la préoccupation identifiée lors des travaux de simplification du RSA, qui consistait en la nécessité de déroger au principe de prescription de l'APRE par le seul référent du bénéficiaire du RSA.

Ainsi, nous vous invitons à envisager une telle dérogation dans le règlement départemental de l'APRE afin de permettre à ces personnes de bénéficier de l'APRE sans autre démarche. Des dispositions doivent alors être prises dans la convention d'orientation et les documents fixant le règlement de l'APRE, notamment pour éviter que le bénéficiaire sollicite et obtienne des aides analogues prescrites tant par son référent (hors Pôle emploi) que par son conseiller Pôle emploi.

1.3. Les situations dans le parcours d'insertion compatibles avec la prescription de l'APRE

1.3.1. Le début ou la reprise d'une activité professionnelle

L'effectivité du début ou de la reprise d'une 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, quelle que soit sa nature (aides et mesures de Pôle emploi financées par les crédits de l'APRE ou APRE financée par les enveloppes déconcentrées).

Le bénéficiaire doit en conséquence, au moment de la prescription de l'APRE et, le cas échéant, une fois l'aide perçue, être en mesure de fournir à son référent tout document justificatif comme le contrat de travail, la promesse d'embauche, l'attestation d'inscription en formation ou de création d'entreprise.

1.3.2. Le maintien dans l'emploi

L'APRE peut être mobilisée dans les premiers mois de la reprise d'activité professionnelle, dès lors que certains besoins surgissent (par exemple, de mobilité et de garde d'enfants). Pour autant, afin de respecter le cadre législatif et préserver l'égalité de traitement, il importe que la prescription de l'APRE respecte les conditions suivantes :

- la prescription de l'APRE peut se faire dans un délai raisonnable après la reprise d'emploi. Aussi, nous vous demandons de fixer un délai et suggérons qu'il soit au maximum de 6 mois, sauf dérogation expresse de l'autorité préfectorale ou de son représentant ;
- la prise en charge doit reposer sur la présentation de justificatifs (devis et factures, sauf dans le cas du versement d'un forfait, cf. 1.6), afin que l'aide permette de régler des dépenses effectives, le versement direct au fournisseur de biens ou de services devant être privilégié.

1.3.3. Le maintien en emploi dans le cas d'un salarié en contrat aidé

Les contrats aidés ont vocation à faciliter l'accès à l'emploi des personnes qui rencontrent le plus de difficultés dans leur insertion professionnelle. Cette étape dans le parcours d'insertion a pour objet de consolider leur reprise d'emploi.

Pour les bénéficiaires du RSA en contrat aidé, il est suggéré de mobiliser l'APRE selon la règle décrite ci-avant (prescription dans les 6 mois après la reprise d'emploi, avec possibilité de dérogations) et d'examiner attentivement les situations au cas par cas.

Il est aussi envisageable de fixer des conditions d'accès plus favorables aux bénéficiaires du RSA en contrat aidé, notamment lorsque la reconduction par voie d'avenant du contrat aidé manifeste la persistance des difficultés rencontrées par ces bénéficiaires.

1.4. Objets particuliers de prescription de l'APRE

Les dispositions locales doivent permettre à l'APRE de financer des actions innovantes, dans l'esprit qui avait présidé à la création des aides « coup de pouce » dans les expérimentations RSA, dès lors que le respect de l'égalité de traitement est assuré.

Il importe également de vérifier que l'APRE ne vient pas en substitution d'autres outils qui peuvent être mobilisés, notamment par les collectivités locales ou le microcrédit social.

À titre d'exemple, trois types de dépenses doivent solliciter votre vigilance :

1.4.1. Le financement d'achat de véhicule

Dans certains départements, il a été envisagé de mobiliser l'APRE pour financer l'achat de véhicule pour les déplacements professionnels imposés par la reprise d'activité. Nous attirons votre attention sur le fait qu'il convient d'éviter les effets d'aubaine et de veiller à une égalité de traitement entre les bénéficiaires. Nous recommandons que les sommes libérées grâce à l'APRE ne soient pas supérieures à 1 000 € et qu'un complément de financement (microcrédit ou don) permette de couvrir le besoin de financement complémentaire. Il importe au préalable de s'assurer qu'aucune solution alternative n'est possible (transports en commun par exemple).

1.4.2. Le financement du permis de conduire

Le financement du permis de conduire doit être envisagé dans le seul cas où le retour à l'emploi est lié à un projet avéré d'emploi, qui peut par exemple prendre la forme d'une promesse d'embauche.

1.4.3. Le financement des frais de santé

De même, l'aide au financement de soins dentaires ou d'achat de lunettes adaptées doit être envisagée dans le seul cas où le retour à l'emploi est lié à un projet avéré d'emploi, qui peut par exemple prendre la forme d'une promesse d'embauche et sous la forme de la participation à la prise en charge de ces frais, en lien avec les aides de droit commun mobilisables.

1.5. Les situations où l'APRE ne peut être prescrite

1.5.1. La recherche d'emploi

Dès lors que la loi précise que l'APRE ne peut être attribuée que lorsque l'intéressé débute ou reprend une activité professionnelle, cette aide ne peut être mobilisée pour la prise en charge de frais occasionnés lors de la période de recherche d'emploi. Ces derniers peuvent être pris en charge dans le cadre d'aides de droit commun par Pôle emploi ou par les organismes chargés de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Il est rappelé que Pôle emploi dispose d'une palette d'aides à la recherche d'emploi, selon ses capacités budgétaires d'intervention.

1.5.2. Le financement d'actions collectives ou d'accompagnement spécifique

Dans certains départements, il a été envisagé de mobiliser l'APRE pour financer des actions collectives (par exemple de mobilisation vers l'emploi) ou d'accompagnement spécifique vers ou dans l'emploi.

Ces actions n'entrent pas dans le champ de mobilisation de l'APRE : pour mettre en œuvre ces actions, il convient de mobiliser les dispositifs de droit commun, relevant de Pôle emploi pour les politiques de l'emploi, ou des autres politiques d'insertion, relevant du conseil général et dont les actions sont détaillées dans le programme départemental d'insertion (PDI) ou le pacte territorial pour l'insertion (PTI).

1.5.3. Le financement d'actions de formation

Les actions de formation au profit de personnes en situation de reprise d'emploi, de création d'activité ou en cours de contrat aidé ne peuvent pas être financées par les crédits de l'APRE.

En effet :

- d'une part, l'État, les conseils régionaux et Pôle emploi financent l'achat de formations dont certaines peuvent bénéficier aux bénéficiaires du RSA ; les partenaires sociaux se sont engagés plus récemment à participer au financement de certaines formations d'adaptation à l'emploi, comme la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) ;
- d'autre part, si une formation est envisagée, le financement des frais pédagogiques doit être assuré avant de mobiliser l'APRE, qui a pour vocation d'alléger les dépenses qui s'imposent au bénéficiaire pour son accès à la formation, comme les frais annexes à la formation.

Toutefois, il peut être envisagé que l'APRE permette de financer le montant des frais de formation restant à la charge du bénéficiaire, si le financement principal de la formation a été pris en charge.

1.6. Le versement de l'APRE sous la forme de forfait

La mobilisation de l'APRE sous la forme d'une aide forfaitaire permet à la fois d'introduire un assouplissement des conditions d'attribution pour le demandeur et une simplification de la gestion du dispositif pour les référents. Cette modalité permet aussi de favoriser l'égalité de traitement entre bénéficiaires. Elle n'exclut pas d'étudier des situations personnelles particulières.

En effet, la reprise d'une activité professionnelle déclenche généralement des frais nouveaux et récurrents (notamment liés à la mobilité : coût des transports en commun ou des frais de carburant, frais de garde d'enfants, repas de midi...) que le bénéficiaire du RSA ne peut assumer, notamment tant qu'il n'a pas perçu les premiers revenus d'activité professionnelle.

Le choix entre deux types de forfait pour l'APRE peut être fait :

- un montant fixe, sans autre condition que celle du retour à l'emploi. Le niveau de l'aide, à apprécier localement, pourrait être de l'ordre de 300 €, afin de couvrir les frais supportés par le bénéficiaire, notamment en matière de mobilité, de repas et de garde d'enfants ;
- un barème pour prendre en charge certaines prestations : frais kilométriques, de repas, de garde d'enfants.

L'octroi d'une aide forfaitaire ne dispense pas de la fourniture d'un justificatif de reprise d'activité (dispositions des articles R. 5133-10 et suivants du code du travail).

Si la prescription de l'APRE sous la forme d'un forfait est une modalité retenue localement, vous veillerez à ce que le versement ne s'exécute qu'en une seule fois, afin de simplifier le suivi et la gestion des crédits, notamment en fin d'exercice budgétaire.

2. Restitution des données de suivi physico-financier de gestion de l'APRE locale

Il est attendu des services de l'État désignés par le préfet qu'ils instaurent des relations avec les organismes gestionnaires de l'APRE permettant une remontée fiable selon un rythme trimestriel de la mobilisation des crédits des enveloppes départementales (dépenses, nombre d'aides attribuées...).

2.1. Organisation d'un réseau de correspondants

Afin d'améliorer le suivi du dispositif d'APRE et de pouvoir restituer des données exhaustives au conseil de gestion du FNSEA, un réseau local de correspondants sur les aspects financiers doit être constitué. Il vous appartient de désigner, au sein de chaque département, une personne ressources du service l'État en charge de l'APRE au niveau local.

À cet effet, vous voudrez bien envoyer un message électronique identifiant celle-ci, sur la boîte fonctionnelle dgcs-fnsa@social.gouv.fr.

Le courriel faisant mention des coordonnées (téléphone + adresse électronique) de la personne retenue devra préciser également ses fonctions et son service de rattachement. Cette information est attendue pour le 31 décembre, délai de rigueur.

2.2. Organisation des remontées d'information

Le correspondant susmentionné exercera la fonction de gestionnaire d'enquête et sera chargé de recueillir et de communiquer trimestriellement les données physico-financières via un applicatif du type « requêteur » en ligne (web + mailing), en cours de développement. Cet outil rapide, simple et fiable, sera mis en œuvre fin 2010. Le gestionnaire d'enquête recevra un courriel lui permettant de se connecter en ligne à l'applicatif et de renseigner le questionnaire « web ».

Je vous prie de noter qu'à partir de la campagne 2011, le versement des enveloppes départementales aux gestionnaires sera conditionné à la production par les services de l'État des données physico-financières attendues. À cet égard, il conviendra d'assurer la permanence de la fonction de personnes ressources et de signaler le cas échéant les départs et remplacements de celles-ci.

3. L'ajustement des documents conventionnels avec le conseil général

Nous vous invitons, à l'occasion de votre prochaine instance de suivi de la mise en œuvre du RSA, à étudier avec le conseil général et vos autres partenaires comment adapter la convention d'orientation, compte tenu des précisions apportées dans la présente circulaire.

Vous veillerez à ménager la possibilité d'ajuster le dispositif de l'APRE sans que des avenants à la convention d'orientation soient nécessaires, par exemple en renvoyant les modifications au règlement de l'APRE à des échanges de courrier avec le président du conseil général.

Enfin, vous prendrez en compte l'ouverture du RSA aux jeunes actifs de moins de 25 ans, en désignant, le cas échéant, les missions locales comme prescripteurs de l'APRE au titre de l'enveloppe déconcentrée.

4. Les travaux de simplification du RSA

Le 6 juillet 2010, à l'issue de travaux menés en partenariat avec les représentants des départements, a été lancé le plan de simplification du RSA qui comporte 10 mesures.

Une des mesures de ce plan porte sur la simplification de l'organisation du paiement de l'APRE au bénéficiaire, notamment afin d'en améliorer la réactivité. Il s'agit en particulier d'expertiser les possibilités offertes par l'émission de « chèquiers service » et celles de confier les versements de l'aide aux paieries locales, puis d'élaborer et diffuser des recommandations sous forme de mini-guides. Nous ne manquerons pas de vous faire part de l'avancée de l'ensemble de ces travaux.

Conclusion

Nous vous remercions de faciliter la mise en œuvre de l'APRE afin qu'elle bénéficie pleinement aux publics concernés.

Pour contribuer à ajuster cette aide afin d'en améliorer l'efficacité et garantir une mise en œuvre homogène sur l'ensemble du territoire, nous invitons les correspondants RSA désignés tant au sein des services déconcentrés de l'État que ceux des départements à se faire connaître et à faire part de leurs difficultés ou interrogations en écrivant à leurs correspondants nationaux :

- pour l'ensemble des questions relatives à l'insertion : marion.lebon@social.gouv.fr au bureau des minima sociaux de la DGCS et dgcs-colloc@social.gouv.fr ;
- pour les questions relatives à l'insertion professionnelle : marie-agnes.pariat-pommeray@finances.gouv.fr à la mission marché du travail de la DGEFP ;
- pour les questions financières, au secrétariat du FNSA, dgcs-fnsa@social.gouv.fr, traitées par le bureau budget et performance de la DGCS.

Enfin, des instructions à venir vous préciseront les retours d'informations attendus pour suivre la consommation des crédits de l'APRE ainsi que le nombre de bénéficiaires.

Pour les ministres et par délégation :

*Le directeur général
de la cohésion sociale,*
F. HEYRIÈS

*Le délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle,*
B. MARTINOT