

E.N.S.P

FORMATION
INSPECTEUR DES AFFAIRES SANITAIRES ET
SOCIALES

REVENU MINIMUM D'INSERTION
ET TRAVAILLEURS INDEPENDANTS
L'exemple du département du RHONE

Francine BOUVRANDE

SOMMAIRE

INTRODUCTION

A propos du R.M.I.....	1
LA NOTION DE TRAVAILLEUR INDEPENDANT.....	4
PROBLEMATIQUE ETUDIEE.....	5
HYPOTHESES DE L'ETUDE.....	5
METHODOLOGIE.....	7

1 - Une population malmenée : le prix du statut.....9

1.1 Le R.M.I. dans le Rhône	9
1.1.1 Données statistiques	9
1.1.2 Données socio-économiques	9
1.2 La population des travailleurs indépendants	9
1.2.1 Données générales.....	9
1.2.2. Population au sein du dispositif RMI	10
1.3 L'attribution de l'allocation :.....	10
1.3.1 Le contexte réglementaire.....	10
1.3.1.1. La réglementation RMI	10
1.3.1.2 Les autres législations.....	12
1.3.2 Le dispositif mis en place dans le Rhône.....	14
1.3.3 Pratiques du service.....	17
SYNTHESE.....	23

2 - L'aide à la décision : la recherche d'un partenariat.....23

2.1 Les organismes publics	24
2.1.1 Les services fiscaux	24
2.1.2 La Caisse Maladie Régionale (C.M.R.)	25
2.2 Les organismes de soutien privés	26
2.2.1 Les organismes consulaires	27
2.2.2 Les associations spécialisées dans le soutien.....	29

3 - COMMENT MIEUX FAIRE : Les solutions possibles.....	33
3.1 Des exemples d'organisation.....	33
3.2 Les différentes marges de manœuvre.....	34

CONCLUSION38

BIBLIOGRAPHIE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXES

INTRODUCTION

A PROPOS DU R.M.I.

Le revenu minimum d'insertion a fêté ses dix ans.

Avancée sociale majeure, le RMI a servi de révélateur des difficultés rencontrées par une fraction importante de la population. On dénombre un million d'allocataires du RMI .

Dispositif innovant et ambitieux alliant allocation d'assistance et démarche d'insertion , le revenu minimum d'insertion a aujourd'hui fait la preuve de son utilité (il apporte une aide indispensable à deux millions de personnes) mais aussi de son efficacité et est devenu la référence en matière de lutte contre la précarité et l'exclusion .

Au terme de ses dix ans d'existence, le bilan fait apparaître que 50 % des nouveaux allocataires sortent du dispositif en moins d'un an. 60 % de ces sorties sont réalisées grâce à un emploi.

Le RMI peut donc être considéré comme une étape vers l'insertion et non plus comme un état récompensant ainsi les efforts conjugués des acteurs locaux : élus, administrations, associations.

Rappel des dispositions de la loi :¹

Le RMI a été institué par la loi du 1^{er} décembre 1988. La loi du 29 juillet 1992 en a consolidé l'existence et a étendu les droits qui y sont rattachés.

Les objectifs :

L'article 1^{er} de la loi de 1988 définit l'objectif du RMI de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

¹ Les 10 ans du RMI – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité - novembre 1998

Ainsi, le RMI offre à toutes les personnes qui en remplissent les conditions, la garantie d'un minimum de ressources et l'accès à des droits sociaux et a pour objectif de favoriser leur insertion.

Les droits et les devoirs

Le RMI garantit un ensemble de droits :

- *droit à un minimum de ressources chaque mois ;*
- *droit automatique à la couverture maladie*
- *droit à l'allocation logement à un taux maximum*
- *exonération de la taxe d'habitation ;*
- *droit à l'aide de la collectivité pour permettre de réaliser au mieux un projet d'insertion*

Il entraîne aussi des obligations :

- *le respect de certaines règles administratives, comme remplir une déclaration trimestrielle de ressources ;*
- *l'engagement dans un projet d'insertion formalisé par un contrat d'insertion , ayant pour but autant que possible de sortir du RMI.*

Les conditions d'attribution :

En plus des conditions d'âge (25 ans) et de résidence (régulière en France), la principale condition réside dans l'insuffisance ou l'absence de ressources par rapport au minimum défini en fonction de la composition du foyer.

Le RMI est effectivement une allocation subsidiaire et différentielle dont le montant varie

- *en fonction du nombre de personnes composant le foyer ;*
- *des différentes ressources du foyer (prestations familiales, pension alimentaire etc..)*

- *que le RMI vient compléter pour porter le revenu total au niveau du minimum garanti par la loi.*

Le service de l'allocation est assuré par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole.

Le service de l'allocation RMI reste le volet primordial dans la prise en charge de la précarité. Au fil des années, les acteurs du RMI (instructeurs, Préfet, organismes payeurs) ont appris à faire face à une multitude de situations et à s'organiser pour répondre à l'urgence, conjuguant souci de la dépense publique et lutte contre la précarité. Le principe étendu de la délégation de compétence du Préfet aux organismes payeurs en est le principal instrument.

Parmi tous les demandeurs de l'allocation, la catégorie des travailleurs non salariés a échappé à cette démarche de simplification dans l'accès aux droits, la compétence en ce qui les concerne ne pouvant faire l'objet d'une délégation. Aussi, il appartient au service du RMI de la D.D.A.S.S. agissant pour le compte du Préfet de décider de l'attribution de l'allocation.

La notion de non salarié, la notion de travailleur indépendant : (non agricole)²

La notion de non salarié d'après la nomenclature des catégories socio-professionnelles repose sur l'exercice d'une activité sans lien de subordination, par opposition au salarié au sens économique où le contrat de travail définit les liens de subordination.

Les non salariés regroupent trois grandes catégories : les indépendants, les chefs d'entreprise , les aides familiaux.

L'"indépendant " se caractérise par l'absence de salarié.

² Protection sociale et développement du travail indépendant non agricole ; association internationale de la Sécurité Sociale – mai 1998

PROBLEMATIQUE ETUDIEE

La prise en charge des travailleurs indépendants dans le dispositif RMI relève d'un défi pour les services instructeurs .

En effet, plus qu'aucune autre catégorie de population , les travailleurs indépendants ont plus difficilement accès à l'allocation et aux droits qui y sont attachés.

La procédure d'instruction est plus complexe, les délais s'en trouvent rallongés à cause de l'obstacle que constitue l'évaluation des ressources.

Pourtant, ceux-ci représentent une population à grand risque de précarisation, dont le RMI constitue le seul filet de sécurité en l'absence de toute couverture assistancielle liée à leur statut de non salarié.

Il est permis de formuler deux hypothèses à partir des analyses pratiquées sur ce type de dossier :

HYPOTHESES DE L'ETUDE :

Les services sont démunis chaque fois qu'il s'agit d'évaluer les ressources des travailleurs indépendants : les décisions d'opportunité qu'ils sont amenés à prendre sur cette catégorie de bénéficiaires sont subjectives et basées sur les déclarations fournies.

Aucune concertation n'est organisée avec d'autres services de l'Etat, dont la compétence en matière d'évaluation de ressources est reconnue qui permette d'apporter une aide indispensable dans ce domaine.

L'étude envisagée consistera à apprécier la validité des hypothèses retenues et à explorer les marges de manœuvre du service dans son contexte local.

Elle s'articule autour de deux volets :

- une analyse du fonctionnement actuel du service en charge de l'attribution de l'allocation RMI pour la population en question à partir de l'observation sur place et de l'examen de 200 dossiers instruits.
- une série d'investigations auprès de différents acteurs : services de l'Etat, organismes sociaux, chambres consulaires, associations sur le champ de leur activité en direction de cette population.

METHODOLOGIE

Analyse de l'existant dans le département , objet de l'étude

La vérification des deux hypothèses retenues repose sur

- l'observation du fonctionnement de la cellule RMI en ce qui concerne les dossiers des travailleurs indépendants
- l'analyse des pratiques

Celle-ci a pu être réalisée grâce à l'élaboration d'une grille adaptée à la composition des dossiers arrivant à la cellule

La première partie comporte les critères du dossier au regard de la législation applicable aux travailleurs indépendants ; la deuxième partie est consacrée à la typologie des décisions qui sont prises.

Cette grille a pu être renseignée à partir de l'examen de 200 dossiers sur une période de deux mois. Il est à préciser que les dossiers arrivant à la cellule comportent les mêmes caractéristiques : personnes déjà dans le dispositif RMI ou entrant par cessation d'activité de travail indépendant ce qui réduit l'éventail des décisions qui peuvent être prises. En effet, un certain nombre (non identifiable) de rejets de demandes sont effectués directement par les organismes payeurs qui sont chargés de vérifier les conditions d'ouverture de droit au titre du travail non salarié.

Parallèlement à l'utilisation de la grille, tous les courriers faits par la cellule ont été examinés pour identifier les partenaires privilégiés et le réseau existant en matière d'instruction des dossiers.

La recherche de solutions :

Différentes investigations sur le terrain ont été effectuées par des entretiens auprès des organismes publics, associations, chambres consulaires, autres services de l'Etat travaillant sur cette catégorie de population (services fiscaux, D.D.T.E.)

Le but de ces démarches consistait à rechercher un ou des partenaires susceptibles de répondre à l'attente de la cellule en matière d'aide à la décision et de se faire connaître.

Limites rencontrées dans la mise en œuvre de la démarche :

L'accès difficile de la C.A.F. de LYON , qui compte 260 000 allocataires, a rendu impossible, dans le temps imparti, une étude comparative sur les délais d'instruction des dossiers de travailleurs indépendants , notamment le délai jusqu'à paiement. De même qu'il a été difficile d'obtenir le renseignement concernant le nombre de bénéficiaires figurant dans le fichier CAF ; ce renseignement ne pouvant s'obtenir qu'à l'aide d'une requête informatique nécessitant du personnel entraîné.

A fortiori, il a été impossible de connaître le nombre de demandes ayant été rejetées par la CAF pour motif de « conditions non remplies ».

Limites imposées par les délais de l'étude :

Tous les aspects concernant l'insertion de cette catégorie de population : quelle insertion ? les freins liés à la perte d'un statut ? la durée du parcours ? n'ont pas été étudiés par manque de temps. Cette approche aurait demandé d'autres investigations en direction des acteurs de l'insertion et une autre observation sur un échantillon de bénéficiaires. Cette connaissance aurait été précieuse dans le cadre d'une étude sur un type de population au sein du dispositif RMI.

Néanmoins, il est apparu, après réflexion, que sur les trois cas d'admission au RMI pour les travailleurs indépendants :

- cessation d'activité
- création d'activité
- activité insuffisante inférieure au montant du RMI

seule la cessation d'activité relevait d'une mise en œuvre d'actions d'insertion (au même titre que tout autre bénéficiaire) ; les deux autres cas pouvant être considérés comme des démarches d'insertion en cours. Par conséquent, la manière dont est gérée l'attribution de l'allocation devient déterminante au regard de la réussite de leur insertion.

Le régime agricole comporte de nombreuses particularités. Or, les bénéficiaires relevant de ce régime représente une faible population (35). En outre, il est apparu que la gestion de ces dossiers est plus aisée grâce à la qualité de l'instruction de la caisse de mutualité sociale agricole qui calcule le bénéfice agricole à partir du barème ministériel. Aussi, toute la réflexion a été portée plutôt sur la population relevant du régime général.

1 - UNE POPULATION MALMENEÉE : le prix du statut

1.1 Le R.M.I. dans le Rhône

1.1.1. Données statistiques :

Au 31 décembre 1998, le département du Rhône totalise 28 338 allocataires RMI payés par

2 caisses d'allocations familiales

LYON :	26 800
VILLEFRANCHE :	1 383

et par la Mutualité Sociale Agricole : 155

Parmi ces allocataires, 26 % ont un contrat d'insertion.

1.1.2 Données socio-économiques :

Le département du Rhône compte une population de 1 578 869 habitants (recensement 1999).

Le nombre de demandeurs d'emploi (au 31.12.1998) s'élève à 75 498 dont 28 443 demandeurs de plus d'un an (37,7 %) .

53 personnes sur 1000 habitants (de plus de 20 ans) bénéficient pour vivre d'un minima social.

1.2 La population des travailleurs indépendants :

1.2.1 Données générales :

Selon les statistiques INSEE, le nombre d'établissements ordinaires actifs ne déclarant aucun salarié s'élève à 51 382.

La Chambre des Métiers du Rhône dénombre environ 2 000 créations d'entreprises artisanales par an dont 65 % sont des entreprises individuelles.

Les Chambres de commerce et d'industrie du Rhône enregistrent 2 600 créations d'entreprise de commerce et de services aux ménages par an dont 80 % n'emploient aucun salarié.

1.2.2. Population au sein du dispositif RMI :

Dans la population allocataires RMI, les 2 caisses d'allocations familiales enregistrent **417** travailleurs indépendants déclarés comme tels et la caisse de mutualité sociale agricole **35** (sur une population de non salariés bénéficiaires de prestations du régime agricole de 3 185).

Cette population représente 1,47% des bénéficiaires RMI pour le régime général et 22% pour le régime agricole.

En ce qui concerne l'aide à la création d'entreprise (ACCRE) réservée aux chômeurs et aux bénéficiaires du RMI, 195 bénéficiaires du RMI ont été admis sur les 1227 aides accordées en 1999 (soit seulement 16 % des accords) par la Direction Départementale du Travail et de l'Emploi.

1.3 L'attribution de l'allocation :

1.3.1 Le contexte réglementaire

1.3.1.1 La réglementation RMI

L'article 10 de la loi du 1^{er} décembre 1988 instaurant le revenu minimum d'insertion renvoie à des dispositions réglementaires spécifiques les modalités relatives à la détermination des ressources provenant d'activités non salariées.

C'est ainsi que le décret n° 88-1111 du 12 décembre 1988 relatif à la détermination du revenu minimum d'insertion et à l'allocation de revenu minimum d'insertion consacre son chapitre II, **articles 14 à 21.1**, aux dispositions relatives à la détermination des ressources professionnelles des non salariés.

Les articles **14 à 16** fixent les conditions d'attribution de l'allocation RMI :

L'article 14 détermine les conditions d'accès au RMI des personnes non salariés des professions agricoles :

« Elles doivent être soumises au régime prévu aux articles 64 et 76 du Code Général des Impôts et mettre en valeur une exploitation dont le revenu cadastral est inférieur par personne participant à l'exploitation au montant du RMI. Un arrêté des ministres chargés de l'agriculture du budget et de la sécurité sociale fixe ce revenu cadastral plafond. Ce revenu cadastral est majoré de 50% lorsque le foyer se compose de 2 personnes et de 30 % pour chaque personne supplémentaire (aide familial, associé d'exploitation) . »

L'article 15 concerne les personnes relevant de la catégorie d'imposition des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéficiaires non commerciaux (BNC) :

Il dispose que ces personnes peuvent prétendre à l'allocation RMI sous certaines conditions :

- *ne pas avoir employé de salarié pendant l'année de la demande et depuis l'année correspondant au dernier bénéfice connu ;*
- et**
- *avoir été soumises à un régime forfaitaire d'imposition ;*
- *ne pas avoir effectué un chiffre d'affaires excédent selon la nature de l'activité les montants fixés au code général des impôts (articles 96 et 302 ter.1)*

L'article 16 prévoit un principe de dérogation aux conditions non remplies par les demandeurs énoncées dans les articles 14 et 15 :

« Lorsque les conditions fixées aux articles 14 et 15 ne sont pas satisfaites, le Préfet peut, à titre dérogatoire, et pour tenir compte de situations exceptionnelles, décider que les droits de l'intéressé à l'allocation de RMI seront examinés. »

Les articles suivants 17 à 21-1 sont consacrés aux dispositions concernant l'évaluation des revenus professionnels non salariés.

L'article 17 dispose que le Préfet est chargé d'arrêter les ressources et détermine les conditions d'exercice de ce pouvoir :

« Le Préfet peut s'entourer de tous avis utiles et notamment celui des organismes consulaires intéressés. »

Les **articles 18 à 21** définissent dans quelles conditions les revenus doivent être évalués en l'absence d'imposition.

L'article 21-1 est consacré à la prise en compte des situations d'activité non rémunérée :

« Le Préfet, peut, après avis de la commission locale d'insertion, tenir compte des rémunérations, revenus ou avantages auxquels l'intéressé serait en mesure de prétendre du fait de cette activité. »

La circulaire du 26 mars 1993 est venue préciser les modalités de détermination des revenus professionnels non salariaux (paragraphe 5, pages 149-150) :

- pour les professions agricoles non salariées :

il y a lieu de prendre en considération les bénéfices de l'avant-dernière année précédant celle au cours de laquelle le droit à

l'allocation est examiné. En l'absence d'imposition des bénéfices, les revenus sont calculés par l'organisme payeur.

- pour les professions éligibles aux bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux :

Les bénéfices à prendre en compte sont ceux retenus pour l'établissement de la dernière année connue. Dans tous les cas, les amortissements et les plus-values professionnelles sont ajoutés aux bénéfices. Il n'est jamais tenu compte des déficits et des moins-values ni pour l'année de référence ni pour les années antérieures.

Le paragraphe 5.2 de la circulaire retranscrit les dispositions de l'article 16 du décret du 12 décembre 1988 prévoyant un principe de dérogation à la réglementation sans y apporter de commentaires.

La réglementation RMI applicable aux travailleurs indépendants concernant les conditions d'accès et les modalités d'évaluation des ressources n'ont pas subi d'ajustement à ce jour alors que d'autres mesures législatives sont venues interférer directement sur celle-ci.

1.3.1.2 L'influence des autres législations :

1.3.1.2.1 La législation fiscale :

Faisant référence à certains articles du Code Général des Impôts, notamment en ce qui concerne les régimes d'imposition, toute réforme fiscale visant à rénover le système a des répercussions sur la législation applicable en matière de RMI.

C'est ainsi de la loi de finances pour 1999 (98-1266 du 30 décembre 1998) qui a procédé à une refonte des régimes d'imposition (dans un souci de simplification) applicables aux professions non salariés.

La principale mesure concerne la suppression des régimes forfaitaires d'imposition à compter de 1999 (article 50-0 du Code Général des Impôts) :

- régime du forfait pour les professions soumises à l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux
- régime de l'évaluation administrative pour les professions soumises à l'imposition des bénéfices non commerciaux .

Le régime qui est substitué de plein droit est celui de la « micro-entreprise », dont les plafonds ont été relevés :

Bénéficiaire de plein droit du régime de la micro-entreprise :

- les redevables dont le **chiffre d'affaires hors taxes** n'excède pas
- **175 000 F** pour les prestataires de services et les titulaires des bénéfices non commerciaux (BNC)
- **500 000 F** pour les professionnels de l'achat-revente, de la vente à consommer sur place et de la fourniture de logement.

Les taux d'abattement pour frais professionnels sont également modifiés et sont fixés à :

- **70 %** pour les activités achats-revente et fourniture de logement
- **50 %** en matière de prestations de service
- **35 %** en matière de bénéfices non commerciaux

La dénomination du régime micro pour les titulaires de bénéfices non commerciaux est le « spécial BNC »

D'autres dispositions sont destinées à rendre ce régime plus attractif :

- la franchise totale de TVA : les titulaires de ce régime bénéficient d'une franchise totale de TVA : ils n'ont plus à la faire figurer sur leurs factures mais ne peuvent la récupérer sur leurs achats.
- Les obligations comptables et déclaratives allégées :

Les contribuables portent directement sur leur déclaration de revenus

Le montant des recettes annuelles et les plus ou moins values réalisées . Leur obligation comptable se réduit à la tenue d'un livre-journal des recettes et d'un registre des achats.

Ce régime de plein droit n'exclut pas la possibilité d'option pour le régime réel qui est maintenu, sachant que le dépassement des limites fixées pour le régime micro-entreprise entraîne un assujettissement automatique au régime du réel.

L'option pour un régime d'imposition se fait par l'entrepreneur dès le dépôt de la déclaration de l'activité non salariée au centre de formalité des entreprises.

Parmi les articles abrogés par cette loi de finances , figure l'article 302 ter du Code Général des Impôts visé par la législation sur le RMI .

Cette réforme de la fiscalité est importante pour les travailleurs indépendants demandeurs de RMI car la principale condition d'accès réside dans le choix du régime d'imposition.

Il est à noter que les professions non salariés agricoles n'ont pas été concernés par cette réforme : ils conservent donc leur régime forfaitaire d'imposition appelé « le forfait agricole » plus 3 autres régimes (régime simplifié , régime transitoire et régime réel).

1.3.1.2.2 La législation du Travail

Les bénéficiaires du RMI font partie du public éligible à l'aide à la création ou reprise d'entreprise (ACCRE) dans les conditions définies aux articles R 351-41 à 49 du Code du Travail.

Cette aide consiste en l'exonération pendant un an des cotisations sociales obligatoires dues au régime de la nouvelle activité.

Les créateurs d'entreprise percevant le RMI admis au bénéfice de l'ACCRE ont droit au maintien intégral de leur allocation pendant les 6 mois qui suivent leur début d'activité et au delà, dans la limite de 12 mois, à un cumul avec abattement (décret du 27 novembre 1998 relatif aux modalités de cumul de certains minimas sociaux avec des revenus d'activité).

L'application de cette disposition est subordonnée au respect de la réglementation applicable à l'accès au droit de ce public en matière d'allocation RMI, notamment le non emploi de salarié.

1.3.2. Le dispositif mis en place dans le Rhône :

La cellule RMI est installée au sein de la DDASS du Rhône pour ce qui concerne l'attribution de l'allocation et est intégrée à la Sous-Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion.

La chargée de mission « allocation RMI » encadre la cellule composée de 3 agents polyvalents assurant le traitement des

dossiers et d'un agent spécialisé dans la gestion des dossiers contentieux.

Circuit des dossiers RMI :

L'instruction des dossiers RMI a été répartie selon une convention d'échanges de prestations entre la ville de Lyon et le Conseil Général : la ville de Lyon instruit les dossiers RMI (en compensation de l'instruction des demandes en matière d'aide sociale). Pour le reste du département, les demandes émanant de personnes isolées sont instruites par le centre communal d'action sociale de la commune alors que les demandes émanant de familles sont instruites par les «maisons du département». Les instructeurs de la ville de Lyon maîtrisent de ce fait mieux le dispositif RMI.

Application du principe de la délégation de compétences :

Le choix du département du Rhône s'est porté sur le principe d'une large délégation de compétences aux organismes payeurs en conformité avec l'article 36-1 du décret 12 décembre 1988. Délégation de compétences a également été donnée en ce qui concerne l'application de la neutralisation de ressources et aussi en matière de prorogation et de renouvellement du droit lié à la présence ou l'exécution d'un contrat d'insertion (sauf pour les contrats d'insertion portant sur les études).

Le passage par la cellule RMI pour une prise de décision dite « décision d'opportunité » ne concerne donc que certaines situations limitées mais pour lesquelles l'accès à l'allocation sera nécessairement retardée. L'évaluation des ressources des travailleurs indépendants, compétence non déléguable, en fait partie.

Cependant, il faut distinguer deux types de situations selon que le demandeur est déjà bénéficiaire du RMI ou non .

Dans le cas d'un bénéficiaire du RMI qui déclare son début d'activité de travailleur indépendant, l'organisme payeur lui demande de remplir le formulaire spécifique « travailleur indépendant » (**annexe1**) sur lequel devra être porté le choix de son régime d'imposition, sa date de début d'activité. L'organisme payeur transmet le document à la cellule RMI pour qu'elle statue sur les ressources à retenir.

Si le demandeur est un travailleur indépendant déjà installé, l'organisme payeur, en vertu de la délégation, examine si les conditions requises pour l'accès aux droits sont réunies (application de l'article 15 du décret de 1988 : régime forfaitaire, absence de salarié, chiffre d'affaires inférieure aux limites). Dans la négative, elle notifie directement le rejet pour motif « conditions non remplies,

notamment le choix du régime d'imposition » . Si le demandeur remplit les conditions d'admission , le dossier est transmis à la cellule pour décision (dans ce cas la cellule dispose de l'intégralité du dossier RMI plus l'imprimé travailleur indépendant complété).

Il n'a pas été permis de dénombrer le nombre de demandes rejetées par l'organisme payeur sans saisine de la cellule RMI.

Charge de travail de la cellule sur la population des travailleurs indépendants :

La charge de travail induite par l'évaluation des ressources des travailleurs indépendants constitue une part importante de l'activité de la cellule (environ le tiers).

1 275 décisions ont été prises en 1998 correspondant à 978 dossiers.

Les 978 dossiers traités ne représentent pas le même type de travail ni la même complexité :

- 20 % concernent les cessations d'activité ou liquidation ;
- 35 % concernent les créations d'entreprise
- 45 % concernent les travailleurs indépendants en activité

L'examen des dossiers de cessation d'activité ou de liquidation judiciaire consiste à s'assurer de l'effectivité de la cessation (par l'extrait du registre du commerce ou le jugement prononçant la liquidation) et de l'absence de perception de ressources (utilisation du produit de la vente éventuellement) . La décision aboutit généralement à la neutralisation des revenus dans la limite prévue par l'article 13 alinéa 2.

L'examen des dossiers des créateurs d'entreprise tient compte du critère d'attribution de l'ACCRES . Dans ce cas, la marge de décision est réduite (mais s'appuie toujours en fonction des critères d'attribution du RMI)

Pour les autres types de dossiers, travailleurs indépendants en activité, créateurs non bénéficiaires de l'ACCRES , l'appréciation sera largement déterminée par rapport aux éléments financiers du dossier. Le démarrage d'activité pose problème puisque les ressources sont indéterminables. Dans les cas d'une activité commencée, la durée d'exercice à la date de la saisine de la cellule peut orienter la décision. Ces dossiers réclament nécessairement un examen plus attentif.

Organisation matérielle de la cellule :

Toutes les décisions prises par la cellule font l'objet d'un enregistrement informatique sur un logiciel conçu localement qui permet un historique des décisions. Aucun dossier papier n'est gardé à la cellule sauf cas particuliers : les demandes de remises de dettes, les dossiers contentieux ou ayant fait l'objet d'interventions écrites particulières.

La cellule RMI est reliée par une ligne minitel au service CAFPRO qui permet une consultation partielle du fichier de la caisse d'allocations familiales.

Traitement des contrats d'insertion :

Tous les contrats d'insertion sont adressés à la cellule pour validation. Les agents instructeurs procèdent à l'examen et à la validation des contrats. Aucune procédure spécifique ni traitement particulier n'existe pour les allocataires travailleurs indépendants. Aucune obligation n'est prévue en ce qui les concerne quant à la signature ou la prorogation d'un contrat.

Tous les contrats sont classés à la cellule ; aucun enregistrement informatique n'est possible avec le système existant.

1.3.3. Pratiques du service :

L'analyse des pratiques du service a été réalisée à partir d'une grille (**annexe 2**) qui mettait en parallèle les critères d'admission du demandeur et le type de décisions prises. Elle a également permis de faire une évaluation quantitative des trois cas de saisine (information non disponible à la cellule).

Avant de renseigner la grille d'analyse, il a été procédé à l'examen de tous les dossiers tels qu'il se présentent à la décision. L'échantillon se compose de 200 dossiers passés par la cellule sur une période de 2 mois.

Au terme de ce travail, il est possible de dégager quelques constatations sur le mode de fonctionnement de la cellule au regard de la population étudiée :

Les délais de prise de décision :

Conscient de l'importance que revêt une prise de décision rapide sur l'ouverture du droit au RMI, le délai de transit par la cellule est très court et s'établit en moyenne à 6 jours. Il traduit la priorité donnée au service à cette tâche. Les ajournements sont rares.

Bien qu'il n'ait pas été permis d'évaluer précisément le délai d'instruction d'un dossier RMI de travailleur indépendant, il est raisonnable de penser que le délai pour ce type de dossier est multiplié par 2 comparé à un dossier RMI normal, compte tenu des pièces complémentaires demandées par l'organisme payeur en rapport direct avec le statut et la saisine de la cellule RMI.

Les dossiers à géométrie variable :

La pratique du délai court impose souvent à la cellule d'intervenir sur des dossiers qui comportent de nombreuses interrogations. La cellule RMI n'a pas défini d'instructions précises sur la composition du dossier ni sur ses exigences en matière de pièces justificatives, préalable nécessaire pour une prise de décision dans de bonnes conditions.

Aussi, l'organisme payeur est amené à appliquer les règles définies par son institution avec souvent beaucoup de rigueur. Il est contraint soit de réclamer un complément de pièces à l'instructeur (s'il s'agit d'une première demande), soit de solliciter l'allocataire. Dans cette attente, l'instruction est suspendue.

Pour répondre à l'urgence, la cellule RMI, quant à elle, est ainsi amenée à prendre une décision au seul vu des pièces présentes et des seules informations qui y figurent.

Dans la grande majorité des cas, il s'avère que l'imprimé spécifique « travailleur indépendant » est incorrectement rempli. Les renseignements principaux n'y figurent pas : le travailleur indépendant ne connaît pas son régime d'imposition, n'inscrit pas la période d'activité. De nombreuses confusions existent entre la notion de chiffre d'affaires et de bénéfice, sachant que sur la déclaration trimestrielle de ressources qu'il reçoit par ailleurs, apparaît la notion de revenus non salariés (sans autre précision). La qualité de l'imprimé « travailleur indépendant » est discutable et le mauvais remplissage de celui-ci est largement induit par sa mauvaise adaptation à la plupart des situations, notamment celle des débuts d'activité : à aucun endroit il n'est prévu de porter la mention de la date du début d'activité.

Il va de soi que cette inadaptation nuit à la bonne instruction du dossier et accentue le désarroi de tous les acteurs de la chaîne (du demandeur, de l'instructeur RMI, du technicien de la CAF, du décideur).

La présence des avis d'imposition des demandeurs est fréquente et elle permet d'assurer une base fiable à la décision. En l'absence de l'avis d'imposition qui concerne toutes les demandes des créateurs et toutes les prorogations de droit dans la première année d'activité, la décision ne peut s'appuyer que sur la bonne foi du déclarant.

Le bilan de l'examen des 200 dossiers de travailleurs indépendants fait apparaître que dans la quasi majorité des cas les droits sont ouverts dès le premier examen par la cellule sans conditions particulières. Pour 20 % des dossiers, les décisions sont assorties d'observations portant sur la production de pièces complémentaires précises sans pour cela porter atteinte à l'ouverture du droit immédiat. L'ouverture du droit subordonnée à la signature d'un contrat d'insertion est un cas d'exception.

Le manque de transparence :

Les décisions présentent souvent un manque de précision préjudiciable à leur bonne exécution. Il peut arriver que l'organisme payeur demande de confirmer certaines décisions, soit parce qu'elle ne répondent pas à la question posée soit parce qu'il estime que la situation mérite d'être tranchée, notamment pour les cas dont la compétence est difficile à appréhender. C'est ainsi des cas de certains gérants de S.A.R.L, qui sont réputés être salariés. Cela provoque des allers-retours inutiles.

Certaines décisions sont trop floues et prêtent à interprétation : l'indication des mois concernés par la décision ou la durée. Dans un contexte où l'organisme principal, la CAF de LYON traite 24 000 dossiers de RMI, le risque d'une mauvaise application existe forcément.

Les inéquités dans l'accès au droit :

La situation des bénéficiaires de l'ACCRE fait l'objet d'un usage dans le service. L'admission pour 6 mois est automatiquement acquise pour ces bénéficiaires même en cas de non respect du régime d'imposition. La décision fait néanmoins état d'une radiation au delà des 6 mois. Par contre, l'emploi d'un salarié entraîne la radiation du dispositif RMI pour conditions non remplies.

Les autres situations font l'objet d'un traitement au cas par cas et les décisions peuvent être variables en fonction de l'appréciation de l'instructeur et de son degré d'exigence. Une pratique apparemment fréquente a été observée qui consiste à ne pas limiter dans le temps les décisions. La décision comporte une date d'effet mais pas de date de fin. Là encore, l'application de la décision peut être rendue difficile et modulable en fonction du technicien (il lui appartiendra de donner au système informatique une date d'échéance qui déclenchera la révision des droits sachant que le système prévoit une révision automatique au 31 décembre.

Dans les cas où les décisions sont bornées, il apparaît que les périodes peuvent aller de 3 mois à un an laissant supposer que l'instructeur a eu des difficultés à rendre sa décision et veut coller au plus près à la réalité. La révision du dossier est donc programmée à cette échéance en espérant qu'à cette date la situation du demandeur pourra être mieux cernée. Pour ces dossiers, l'accès au droit sera plus chaotique car ils nécessiteront des allers-retours plus fréquents entre l'organisme payeur et la cellule RMI. Or, il est très improbable que l'évaluation d'un chiffre d'affaires soit réaliste avant une période d'activité d'un an. Ceux qui se hasardent à mentionner un chiffre sont défavorisés car la cellule RMI en tiendra compte alors que d'autres font état de leur incapacité à chiffrer leur activité en cours d'année. De même, les documents fiscaux ne sont pas réceptionnés avant le mois de septembre de sorte qu'il est inutile de revoir une décision avant que le demandeur ne soit en mesure de fournir le document.

Les variations constatées traduisent également les difficultés pour les instructeurs à appréhender toutes les situations (gens du voyage, ferrailleurs) et notamment le classement dans les différentes catégories fiscales de certaines professions marginales. L'application du taux d'abattement pour charges en dépend, le droit au RMI par voie de conséquence.

La réglementation applicable à la détermination des ressources des travailleurs indépendants (voir paragraphe 1.3.1) nécessite de larges connaissances en matière de fiscalité et de comptabilité. Pour être précise qu'elle soit dans les ressources à prendre en compte, elle fait appel à des calculs et à des investigations poussées qui peuvent être préjudiciables à la rapidité de l'instruction. Faute des connaissances suffisantes, les instructeurs agissent à minima. Seul, le régime micro présente la simplification nécessaire à une évaluation rapide des ressources du travailleur indépendant.

Aussi, aucune dérogation prévue à « l'article 16 » n'est examinée en premier examen par la cellule RMI. Les rares cas de contestation se font plutôt après radiation du demandeur après les 6 mois de maintien au titre de l'ACCRES. Ces demandeurs contestent la suppression du RMI alors que leurs ressources sont inexistantes et que l'activité naissante ne permet pas de dégager un revenu au niveau du RMI. La cellule accepte de revoir sa position en accordant 6 mois supplémentaires par un traitement amiable du dossier.

La pratique de la non application de « l'article 16 » par la cellule est connue des services instructeurs du RMI qui, apparemment, dissuadent le travailleur indépendant déjà installé de déposer sa demande sachant qu'il ne remplit pas les conditions d'admission du régime d'imposition. Certaines demandes sont quand même instruites mais seront censurées par un rejet administratif après examen des conditions d'ouverture de droit par l'organisme payeur.

L'absence de visibilité :

La réponse à l'urgence et la charge de travail fait que la cellule adopte une pratique solitaire de l'instruction des dossiers. Le travail sur pièces est privilégié de sorte qu'il est peu fréquent que les agents procèdent eux-mêmes à d'autres investigations. Les informations complémentaires sont demandées par l'intermédiaire de l'organisme payeur par le biais des observations portées sur les décisions. Ces demandes sont souvent faites à l'aveugle car il n'est pas rare que le renseignement soit déjà connu de l'organisme payeur. La difficulté d'entrer en contact avec les techniciens chargés des dossiers à la CAF de LYON demeure un véritable obstacle et rend impossible tout échange.

De plus, aucun fond de dossier n'est conservé à la cellule donc aucune mémoire de la situation sauf le petit résumé autorisé par le traitement informatique.

Les agents provoquent peu de contacts avec les intéressés, qu'ils soient téléphoniques ou écrits.

Les dossiers font peu état d'un diagnostic social qui permettrait d'orienter les décisions, sauf pour les premières demandes où le dossier est présent. Certains renseignements témoignent de la précarité comme l'absence de logement autonome ou la présence d'enfants et de conjoint inactif. L'information sur le niveau d'endettement est rarement évoquée. Le degré d'urgence de l'intervention n'est pas signalé ce qui pourrait être le cas pour les cessations d'activité volontaire ou judiciaire, dossiers les plus longs à aboutir. L'intervention de la cellule se situant sur la seule détermination des ressources du travailleur indépendant, aucune information n'est donnée sur la composition du foyer donc sur l'impact de la décision sur le droit au RMI de la famille. Il est impossible dans ces conditions de tenir compte d'un contexte social particulier ou passager qui justifierait une décision opportuniste.

Seule, la caisse de mutualité sociale agricole sait assortir ces demandes d'un commentaire sur la situation du demandeur et sur son droit potentiel à l'allocation.

Le poids dans l'insertion :

Les conséquences des décisions sont lourdes de conséquences en matière d'insertion. Les créateurs d'entreprise créent leur propre emploi et sont donc acteurs de leur insertion. La pratique du service en matière de dérogation les stoppe dans le démarrage de leur activité par l'arrêt brutal de ressources extérieures. La radiation les prive également de tous les droits connexes qui y sont attachés.

L'absence de fonds propres constitue pour les créateurs anciens bénéficiaires du RMI un risque de fragilité accrue hypothéquant les chances de survie de l'entreprise et par voie de conséquence la réussite de leur insertion. Aussi, le maintien d'une ressource régulière, dans la phase de démarrage, peut être un gage de réussite. Il s'agit là d'un accompagnement au parcours d'insertion.

Actuellement, il n'existe pas de lien établi entre allocation et insertion en ce qui concerne les travailleurs indépendants admis dans le dispositif. Quand il y a contrat, celui-ci porte surtout sur l'accompagnement au projet avant création, la phase de montage du projet. Certains contrats prolongent le suivi dans la phase de démarrage sous réserve de l'avis d'un organisme agréé et de la commission locale d'insertion.

La déconnexion allocation-insertion peut engendrer certaines situations paradoxales :

Le travailleur indépendant peut posséder un contrat d'insertion portant sur le développement de son activité de travailleur indépendant alors qu'il n'a pas déclaré cette activité à l'organisme payeur. L'intéressé soulève l'ambiguïté de la situation : plusieurs contrats qui valident son activité laissant supposer que le maintien de l'allocation y faisait référence et que le lien s'était établi.

Les travailleurs indépendants en activité admis au bénéfice de l'allocation se voit proroger dans leurs droits sur la seule justification de leurs ressources insuffisantes tirés de cette activité sans que la question soit posée de la pertinence de poursuite d'une activité qui ne se révèle pas insérante. La présence d'un contrat de suivi pourrait permettre de justifier une poursuite d'activité non rentable : l'âge de l'intéressé, la vente espérée du fonds de commerce etc...

SYNTHESE :

L'étude réalisée sur la population des travailleurs indépendants au sein du dispositif RMI dans le département du Rhône a permis de conforter les deux hypothèses retenues au départ de la démarche :

L'évaluation des ressources de cette catégorie de bénéficiaires est sujette à l'appréciation faite par les instructeurs compte tenu de leur degré de connaissances en matière fiscale et comptable et est basée sur les seules déclarations fournies.

Il n'existe pas de liens organisés avec d'autres services de l'Etat ou d'autres structures qui seraient susceptibles d'apporter une aide dans l'accomplissement de cette tâche.

Ce premier bilan accompli, une réflexion peut s'engager sur les axes de progrès qu'il conviendrait de mettre en œuvre :

La recherche d'une amélioration interne du fonctionnement de la cellule RMI peut constituer une première voie évidente mais non suffisante

La recherche de partenaires susceptibles d'apporter une aide à la décision

dans la détermination des ressources pour l'accès au droit RMI de la population des travailleurs indépendants

mais aussi dans une perspective plus large pour permettre de répondre réellement aux besoins de cette population

constitue l'autre voie à explorer.

2 - L'aide à la décision : la recherche d'un partenariat

La recherche de partenaires a été réalisée au moyen d'un travail de terrain qui a consisté à rencontrer des partenaires potentiels dans un contexte local.

Cette démarche avait un double objectif :

- se faire connaître et expliquer notre rôle sur la population des travailleurs indépendants, exposer les enjeux de l'évaluation des ressources dans l'accès au droit RMI ;
- connaître le champ d'action exact des partenaires sélectionnés sur la population ciblée, les moyens dont ils disposent , leur organisation, les contraintes propres à leurs structures et ainsi d'évaluer la compatibilité avec nos préoccupations et les chances d'un partenariat possible.

Les investigations ont porté sur deux types de structures :

- les organismes publics intervenant sur cette population
- les organismes de soutien privés oeuvrant en direction de cette population.

2.1 Les organismes publics :

2.1.1 Les services fiscaux :

Premier partenaire tout désigné compte tenu des informations qu'ils concentrent sur les revenus de tout citoyen, les services fiscaux pouvaient à juste titre représenter une source d'appui non négligeable. Le renseignement recherché aurait pu être obtenu à la source, surtout dans la période incertaine entre déclaration et avis d'imposition.

La rencontre avec les services fiscaux a permis de mettre en lumière les différentes composantes de la fiscalité des travailleurs indépendants, de connaître les modalités de leur action et l'approche fiscale de cette catégorie de population.

Les services fiscaux possèdent un service spécialisé chargé de la fiscalité professionnelle. Ce service traite de la déclaration concernant l'activité indépendante. Le traitement de la déclaration de l'imposition des revenus du citoyen s'effectue dans un autre service en fonction du lieu du domicile particulier du contribuable. Le traitement séparé des deux déclarations n'existe que pour les ressortissants des régimes d'imposition hors micro-entreprise.

Le régime de la micro-entreprise est considéré par ces services comme une imposition sur le revenu à caractère presque normal puisque leur intervention est très limitée en la matière (application d'un taux de charges correspondant à la catégorie , 70,50, ou 35% puis calcul de l'impôt par le traitement informatique). Le contrôle de ces déclarations ne fait pas l'objet d'un traitement

spécifique. Les limites du plafond imposé pour ces régimes sont conçues pour les classer dans la catégorie des petits contribuables.

Leur service spécialisé présente l'intérêt d'examiner dans le détail les comptes produits par les entreprises et de déterminer en toute connaissance de cause le bénéfice à retenir pour l'imposition du revenu des catégories relevant du régime simplifié d'imposition ou du régime réel. Il peut constituer un interlocuteur privilégié en la matière, car le personnel reconnaît que l'application des règles fiscales demande une grande professionnalisation.

Cependant, les services fiscaux oppose un obstacle majeur au partage de l'information. S'appuyant sur l'article 21 de la loi du 1^{er} décembre 1988 instaurant le RMI, ils ne se considèrent libérés du secret professionnel que vis à vis des organismes payeurs et non du représentant du Préfet. En conséquence, même en présence d'une demande écrite, ils ne pourraient communiquer le renseignement en leur possession. Ils invitent donc la cellule RMI à passer par l'organisme payeur qui saisira les services fiscaux. Leur aide n'est possible qu'à cette condition. Evidemment, l'intéressé peut toujours être saisi directement. Certaines dérogations au principe du secret professionnel existent (avec des déclinaisons possibles) pour quelques organismes dont l'URSSAF, qui est habilitée à consulter les fichiers sur place.

A l'issue de cette rencontre riche d'informations, il s'avère que l'opposition formelle du secret professionnel ne peut permettre une collaboration entre leurs services et la cellule RMI.

2.1.2 La Caisse Maladie Régionale (C.M.R.) :

La Caisse Maladie Régionale est l'organisme d'assurance maladie-maternité des artisans et commerçants puisque les professions indépendantes bénéficient d'un régime propre en matière de protection sociale : le régime des professions non salariés non agricoles (non-non).

Il lui appartient à ce titre de procéder à l'immatriculation et à l'affiliation de leurs ressortissants mais aussi de gérer l'appel des cotisations.

Son rôle principal consiste donc à centraliser et traiter les renseignements concernant les revenus pour calculer les cotisations maladie afférentes.

La Caisse Maladie Régionale présente un atout majeur. En application de la loi « MADELIN » du 11 février 1994, elle a été désignée comme « l'organisme unique » centralisateur des déclarations de revenus pour l'ensembles des organismes sociaux.

Le redevable de cotisations sociales appartenant à ce régime n'est tenu de faire qu'une seule déclaration.

En conséquence, la C.M.R. est responsable de la collecte des déclarations à charge pour elle de communiquer l'information à tous les autres organismes afin de permettre à chacun d'eux d'appeler leurs propres cotisations (caisses vieillesse, URSSAF). L'imprimé de déclaration à l'en-tête de tous les organismes concernés est le reflet de l'imprimé fiscal pour faciliter son remplissage. L'obligation de retour des déclarations est fixée au 1^{er} mai .

La pratique de la C.M.R. s'avère performante car 90 % des déclarations sont récupérées. Cet organisme est doté en outre d'un système informatique très opérationnel ; les informations sont télétransmises.

Les cotisations sociales du régime des non salariés obéissent à des règles de cotisations forfaitaires minimales en cas de début d'activité de sorte que les régularisations de cotisations ne sont pratiquement opérées qu'au bout de la deuxième année d'activité. La fiabilité des régularisations dans le délai de 2 ans est assurée grâce au croisement de fichiers avec les services fiscaux.

Le traitement des bénéficiaires du RMI est spécifique puisqu'il s'y attache des règles particulières :

- maintien de droit à l'assurance maladie ;
- suspension de poursuites sur les cotisations non payées et réouverture du droit
- calcul des cotisations sur une base réelle et non forfaitaire

L'organisme possède un service social chargé de suivre les entreprises qui ont des difficultés de règlement des cotisations et qui traitent des dossiers des travailleurs indépendants demandeurs de RMI. Le service social déplore les réticences de leurs ressortissants, très attachés au prestige de leur statut, à faire état de leurs difficultés même passagères ce qui aboutit à prendre en charge des situations sans redressement possible.

Un comité de prévention des difficultés des entreprises existe pourtant (dont fait partie la C.M.R.), qui peut proposer un plan de soutien économique et social au chef d'entreprise qui le saisit mais la saisine du comité n'est pas fréquente.

La C.M.R. est disposée à apporter sa collaboration en tant que de besoin.

2.2 Les organismes de soutien

2.2.1 Les organismes consulaires

Cités dans l'article 16 du décret du 12 décembre 1988 parmi les partenaires pouvant apporter un avis à la cellule RMI pour la prise en compte de situations exceptionnelles, les chambres consulaires : chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers, (chambre d'agriculture pour le domaine agricole).

La Chambre de Commerce et d'Industrie :

Le département du Rhône compte deux chambres de commerce et d'industrie situées à LYON et VILLEFRANCHE-sur-Saône. L'entretien a eu lieu auprès de celle de LYON qui recense 90% des entreprises du département.

Elle a pour vocation l'orientation du chef d'entreprise : elle informe, forme et accompagne que l'entreprise soit de commerce, industrielle ou de services.

Elle a pour mission de représenter les intérêts généraux du commerce et de l'industrie et d'assurer des services aux entreprises.

Siège d'un centre de formalités des entreprises, passage obligé pour tout entrepreneur légalisant son activité, elle offre plusieurs autres services aux créateurs :

- Un espace «entreprendre» qui accueille et fait un premier diagnostic aide au règlement de l'installation en coordonnant les actions des différents services de la chambre.
- Un service « Commerce Conseil » qui est réservé au soutien et à l'appui des petits et moyens commerçants.

La formation des nouveaux commerçants est organisée et peut être plus ou moins approfondie selon la demande. Cependant, ceux-ci ne sont tenus à aucune formation obligatoire avant leur installation ce qui explique leurs lacunes dans le domaine de la gestion de leurs comptes. De même qu'il n'existe pas de condition de qualification particulière pour créer un commerce.

Le service «Commerce Conseil» offre un service d'appui au commerce qui recouvre plusieurs domaines : conseils juridiques, études de marché et concurrence, financement des projets.

Ce service est composé de personnels qualifiés de formation juridique, commerciale ou financière qui sont chargés d'apporter un conseil personnalisé.

L'aide apportée par les services de la chambre de commerce et d'industrie a ses limites car elle ne doit pas être appelée à concurrencer des professions existantes.

Compte tenu de leur spécialisation dans le petit commerce, le service « commerce conseil » est déjà amené à travailler, par voie de convention, avec des services publics qui ont besoin d'un avis motivé avant d'attribuer une subvention (exemple : le service des rapatriés).

Reconnue pour son expérience en matière de gestion et de création d'entreprise, la chambre de commerce et d'industrie fait partie du comité départemental d'attribution de l'ACCRE.

La Chambre de Commerce et d'Industrie de LYON est prête à assurer un service identique à celui qu'elle offre déjà à d'autres structures qui sollicitent son avis. Cependant, elle n'a aucune compétence en matière de prise en charge d'un public qui demanderait un soutien plus appuyé parce que plus fragile, comme les bénéficiaires du RMI. L'inexistence d'un service social réservé à la prise en charge des difficultés des entreprises traduit bien leur priorité d'action : l'aide au commerce gagnant.

La Chambre des Métiers :

Elle est la chambre représentative des artisans. Elle a pour vocation d'aider à la promotion des métiers de l'artisanat et apporte son soutien à ses membres.

Ses préoccupations divergent de celles de la chambre de commerce et d'industrie car sa population est plus homogène et ne présente pas les mêmes risques. En effet, les artisans possèdent la maîtrise de leur art et n'assurent pour la plupart que de la prestation de services.

En outre, avant toute création d'entreprise artisanale, une formation obligatoire de 40 heures est exigée ; même si les niveaux de formation initiale sont disparates, les formateurs de la chambre des métiers reconnaissent qu'elle est utile à chacun.

La Chambre des Métiers possède un service économique à l'intérieur duquel

une section spécialisée s'occupe de l'accompagnement au démarrage de l'activité : expertise économique du projet, modalités de financement, établissement d'un bilan prévisionnel, aide dans la constitution du dossier d'aide à la création d'entreprise. Les bénéficiaires du RMI ne font pas l'objet d'un regard particulier car ne sont pas connus comme tels.

Elle possède un service social chargé de mission d'insertion. Ce service est conventionné avec le Conseil Général dans le cadre

du plan départemental d'insertion et fait également partie des opérateurs financés au titre du plan local d'insertion par l'économie (PLIE). Ce service a pour mission de recevoir les bénéficiaires du RMI orientés vers les métiers de l'artisanat, de faire valider leurs compétences dans un centre de formation, d'assurer leur orientation vers une formation qualifiante. Le suivi des bénéficiaires du RMI est assuré sur une période de 3 à 6 mois. Le bilan fait apparaître que seulement 3 personnes ont créé leur entreprise, les autres se destinant au salariat.

Aucun service social ne traite des difficultés des entreprises artisanales.

La Chambre des Métiers du Rhône a la possibilité de répondre aux demandes d'avis qui lui seraient adressées ; elle possède du personnel qui serait en mesure d'assurer un suivi des artisans débutants mais il semble que leurs compétences soient très ciblées sur l'artisanat sans prise en compte d'une approche sociale.

1.1 Les associations spécialisées dans le soutien aux activités indépendantes

Le soutien à la création d'entreprise

Le conseil et le soutien à la création d'entreprise constitue un secteur d'activités qui s'est développé ces dernières années.

Plusieurs associations (loi 1901) affichent cette spécialité dans le département du Rhône. Quatre ont été agréées dans le cadre du programme départemental d'insertion pour accompagner les parcours des bénéficiaires du RMI porteurs d'un projet de création d'entreprise. A ce titre, une évaluation qualitative a pu être réalisée après plusieurs années de conventionnement les confirmant dans leur mission.

Parmi celles-ci, une association a été choisie dans le cadre de notre recherche de partenariat en raison de son profil.

L'association « 3 CI ».

Cette association créée il y a quinze ans s'est volontairement orientée sur

- la lutte contre l'exclusion économique des publics en difficulté dans les quartiers sensibles (à l'origine MARSEILLE)
- par un soutien technique et financier à la création d'activités économiques et plus particulièrement de très petites entreprises.

Plusieurs délégations régionales sont implantées sur le territoire national.

Son intervention est effectuée dans le cadre d'un contrat d'insertion portant sur l'accompagnement au projet du bénéficiaire du RMI.

Elle répond à un double objectif :

- aider le porteur de projet à le concrétiser en apportant le soutien technique de professionnels
- répondre à l'attente des acteurs de l'insertion en réalisant un diagnostic sur la viabilité du projet d'insertion .

L'accompagnement s'effectue en plusieurs étapes, qui ne seront pas toutes franchies, par du personnel ayant une formation supérieure en gestion ou une expérience de l'entreprise :

- une phase de diagnostic sur la viabilité économique
- une phase d'analyse financière
- une phase d'aide à la création
- une phase de suivi qui peut durer jusqu'à un an et demi

Ce travail est rémunéré à raison de 5 000F par bénéficiaire et le conventionnement avec le Conseil Général porte sur le suivi de 60 personnes.

Le responsable local a émis quelques commentaires sur son action en direction des bénéficiaires du RMI :

Il est préférable que la prise en charge s'effectue le plus tôt possible à la naissance du projet pour assurer une meilleure chance de réussite ; en effet, le taux de survie des entreprises qui ont bénéficié de l'accompagnement de l'association se situe à 87 % à l'échéance d'1 an, 57 % au delà de 3 ans.

Le suivi des bénéficiaires après création s'effectue sur demande des instructeurs dans la perspective du maintien dans le dispositif RMI . L'association a à faire face à des situations de fait .

- une confusion dans la démarche existe : l'entretien porte plus sur le maintien de l'allocation que sur la viabilité de l'activité . Le travail ne peut être fructueux.
- Quand le bénéficiaire arrive pour un premier suivi après création, il lui est très difficile d'évaluer son chiffre d'affaires s'il n'effectue aucune comptabilité. L'association a du mal à rattraper le handicap.

Il est amené à constater que les instructeurs sont visiblement démunis chaque fois que le projet d'insertion vise à la création d'une activité indépendante ; il leur est difficile d'évaluer s'il y a réelle envie de créer.

Au chapitre des propositions, il suggère que l'avis qui leur est demandé sur la pertinence de la poursuite d'une activité se fasse au bout de 6 mois de maintien du RMI. Il serait plutôt favorable à l'organisation d'une réunion mettant en présence tous les acteurs : instructeur, cellule RMI, association, bénéficiaire qui permettrait de faire le point sur le parcours et de se mettre d'accord sur la suite à donner.

Il lui semble peu compatible de jouer à la fois le rôle de l'instructeur qui contractualise et de l'accompagnateur.

L'« association 3 CI » est bien familiarisée avec le fonctionnement du dispositif RMI et les relations avec les services instructeurs s'effectuent dans de bonnes conditions.

Il est ainsi permis d'envisager une autre forme de coopération plus systématisée mettant davantage en parallèle allocation et insertion dans le but d'optimiser les chances de réussite d'une sortie du dispositif. En même temps, elle présenterait l'avantage de répondre au souci de la cellule RMI de rendre cohérent le maintien dans le dispositif des travailleurs indépendants en activité.

Se pose alors la question des capacités d'absorption de ce nouveau flux de bénéficiaires par l'association mais aussi celle du financement qu'il conviendra d'ajuster.

Le soutien aux activités artistiques

L'association « SOLID'ARTE » a pour vocation d'être un « lieu ressources » pour l'appui aux parcours artistiques et l'insertion de l'artiste.

Elle bénéficie d'un conventionnement avec le Conseil Général pour être référent de parcours dans sa spécialité.

Sa spécificité est reconnue et elle est donc très sollicitée. Son domaine d'intervention auprès de sa population peut être très large et elle le revendique.

A la demande des instructeurs, l'association est ainsi appelée à faire un diagnostic sur les capacités artistiques réelles du bénéficiaire et son potentiel à vivre de son art ;

Pour les personnes suivies,

elle accompagne aux démarches administratives de toutes sortes et à la régularisation des situations, cette population étant particulièrement fâchée avec les contingences administratives

elle participe au passage d'une situation d'amateur au statut de professionnel.

L'association est très désireuse de travailler avec la cellule RMI pour lui faire prendre en compte cette spécificité artistique . La difficulté principale réside dans l'incitation à l'officialisation de l'activité artistique. Quitter le travail clandestin nécessite d'accepter une phase intermédiaire où l'artiste devra déclarer les revenus de son activité en perdant une partie de son RMI. La négociation porte également sur les conditions de leur organisme d'affiliation «la maison des artistes » qui impose un chiffre d'affaires minimum.

La collaboration qui est envisagée prendra la forme d'une aide à la décision en les associant dans la procédure de détermination des ressources. L'association deviendra l'interface entre la cellule RMI et l'artiste dans l'intérêt de chacun.

3 - COMMENT MIEUX FAIRE ? : LES SOLUTIONS POSSIBLES

A l'issue de ce bilan, il est possible d'échafauder quelques perspectives d'action laissant in fine le libre choix.

2.2 Des exemples d'organisation :

Deux exemples connus d'organisation pourraient servir de référence.

L'exemple du département de l'AIN :

Une convention a été passée entre le préfet (mission RMI) et la chambre des métiers qui organise le fonctionnement d'une cellule d'appui des travailleurs indépendants (du secteur des métiers).

La Chambre des métiers s'engage à
 effectuer une analyse économique et financière des situations qu'elle détecte (entreprises en difficulté)
 accompagner et soutenir les bénéficiaires du RMI créant leur activité artisanale
 assurer une prise en charge adaptée des artisans en activité

(formation, mise à disposition d'outils de gestion)
 formuler des avis sur les potentialités d'évolution pour permettre d'élaborer
 un contrat d'insertion
 transmettre tout renseignement utile aux services en charge du RMI pour
faciliter le calcul de l'allocation mais aussi pour aider à l'insertion.

Un bilan d'action est prévu et conditionne le renouvellement de la convention.

Cette prestation est financée sur les crédits de fonctionnement du RMI(chapitre 37.13.20) à raison de 1 000 F par personne suivie sur une base de 20 personnes.

La chambre des métiers devient partenaire de l'instruction et du parcours ; en effet, dès l'ouverture du droit au RMI, l'intéressé est invité à se rendre à la chambre des métiers qui assurera son suivi. 2 échéances sont prévues au bout de 6 mois puis à la fin de la première année.

L'implication de la chambre des métiers a pour origine la volonté de répondre aux critiques portées à l'égard des artisans bénéficiaires du RMI qui étaient accusés de concurrence déloyale.

Ce modèle peut être facilement transposable.

L'exemple de la Côte d'Or :

Le SASTI (service d'action sociale des travailleurs indépendants) est une association créée en 1976 par la chambre de commerce, la chambre des métiers , les caisses maladie et vieillesse.

Ce service est devenu service instructeur du RMI pour la catégorie des travailleurs indépendants. A ce titre, tous les bénéficiaires RMI possédant ce statut , sont adressés systématiquement sur ce service . La caisse d'allocations familiales adresse un courrier au demandeur l'invitant à prendre contact avec ce service. Deux conseillères assurent l'accueil et le suivi des bénéficiaires, soit à leurs permanences , soit sur place. Le service aide au remplissage des documents, au montage du dossier RMI, fait le point sur la situation économique et sociale du demandeur. Toutes les demandes sont instruites, le régime d'imposition n'est pas un obstacle puisque les conseillères assurent le suivi . Des rencontres sont programmées périodiquement pour faire le point des situations.

Les conseillères établissent les contrats d'insertion qu'elles présentent devant la commission locale d'insertion où elles peuvent motiver leur décision. Elles sont appelées à prendre position sur la poursuite de l'activité indépendante et doivent persuader l'intéressé de cesser une activité non viable. Cependant, les avis qui sont donnés à la cellule RMI se réduisent à une appréciation sur la poursuite du droit mais en aucun cas ne prennent la forme d'un avis chiffré. La cellule RMI a toujours la charge d'arrêter les ressources.

Sur 113 personnes suivies par le service, 60% sont au régime réel.

On trouve là un exemple d'un instructeur spécialisé tous types de travailleurs indépendants, seul référent en la matière.

2.3 Les différentes marges de manœuvre :

L'amélioration du fonctionnement de la cellule RMI dans l'évaluation des ressources des travailleurs indépendants implique des choix car plusieurs solutions paraissent envisageables.

Recherche d'une amélioration du fonctionnement interne :

La cellule RMI demeure le décideur en matière d'évaluation des ressources. Son désir de prendre une décision dans des délais rapides implique qu'elle soit en mesure de le faire dans de bonnes conditions

Certaines conditions préalables sont nécessaires :

Un premier travail devrait porter sur la composition des dossiers :

Cela implique que la cellule clarifie ses exigences et les formalise :

- élaboration d'une nouvelle procédure d'instruction portant indication des types de dossiers qui peuvent être recevables et des conditions de recevabilité des dérogations , ainsi qu'identification d'une personne ressource.
- élaboration d'une liste de pièces à fournir à l'appui de la demande en clarifiant tous les types de dossiers.

Procéder à une refonte de l'imprimé «travailleur indépendant » en le rendant plus accessible ne laissant subsister que les renseignements dont elle a obligatoirement besoin.

Une réflexion devrait être portée sur les pratiques à adopter :

- se donner des critères d'appréciation
- adopter une politique sur la durée de prise en charge , les périodicités de révision
- homogénéiser la forme des décisions : date d'effet, mois concernés, date limite
- se donner les moyens d'assurer une instruction complémentaire si besoin et gérer le dossier
- rendre possible l'examen des dossiers au régime du réel simplifié car ce régime devient le plus souvent conseillé
- chercher à croiser les informations pour créer le lien entre allocation et contrat d'insertion

- impulser une démarche de contractualisation pour les allocataires dont les renouvellements de droits sont présentés systématiquement

Dans un second temps, une amélioration des connaissances en matière fiscale et comptable nécessitera la mise en place d'un programme de formation adaptée aux besoins qui pourra concerner tous les agents instructeurs ou une seule personne volontaire laquelle pourrait servir de référent, notamment pour l'examen des situations dérogatoires.

Un meilleur fonctionnement de la cellule peut aboutir à une meilleure maîtrise de la prise de décision qui lui incombe mais ne l'engage pas dans une dynamique au service de l'insertion.

La mise en place d'un « instructeur spécialisé » :

En prenant modèle sur les exemples cités, Il peut être envisagé de mettre en place « un instructeur spécialisé » travailleurs indépendants qui aurait pour rôle :

- de réunir les pièces nécessaires à la connaissance des ressources (documents fiscaux et comptables) , informer sur la situation sociale du demandeur ;
- examiner la viabilité du projet d'insertion par l'activité indépendante, accompagner le créateur par les conseils techniques et financiers indispensables, établir un plan des actions à mener ;
- suivre l'évolution de l'entreprise et engager à une démarche de cessation d'activité si nécessaire , accompagner à l'orientation sur un nouveau parcours face à l'échec ;
- proposer le contenu du contrat d'insertion à valider par la commission locale d'insertion et qui conditionnera le maintien de l'allocation ;

Ce rôle d'instructeur spécialisé peut s'envisager sous des formes différentes :

- soit choisir de spécialiser des personnels parmi les instructeurs en fonction pour assurer le suivi des ressources et coordonner le parcours d'insertion par l'activité indépendante . Cela présente l'avantage d'avoir du personnel déjà familiarisé avec les contraintes du dispositif RMI ; en revanche, cela suppose d'organiser leur formation en comptabilité-gestion-fiscalité , de mettre à leur disposition un réseau de personnes ressources en cas de difficultés (avis des chambres consulaires ou autres)
- Soit choisir de confier ce rôle à un organisme déjà agréé et conventionné dans le cadre du plan départemental d'insertion, comme l'association 3 CI, en lui assurant un supplément de rémunération au titre des crédits de fonctionnement du dispositif RMI.

L'association assurerait dans cette perspective un suivi systématique des bénéficiaires RMI travailleurs indépendants.

La sous-traitance à un organisme agréé présente l'avantage de confier le suivi à des spécialistes dont le métier est l'aide aux entreprises, qui sont aptes à évaluer certes la viabilité des entreprises au regard de leur situation financière mais aussi de leurs perspectives commerciales.

L'aide à la décision pour la cellule RMI pourrait se faire à des degrés divers :

Soit la sous-traitance est partielle : l'association établit le diagnostic, assure un suivi à intervalles réguliers, fait une note d'évaluation à l'intention du service RMI qui prend une décision.

Soit la sous-traitance est partielle mais participative : une fois par an, au moment du renouvellement du droit à l'allocation, les dossiers sont vus dans une commission réunissant l'opérateur chargé du suivi, l'allocataire, la cellule RMI, et l'instructeur. La décision rendue par la cellule RMI peut se faire à la lumière de tous les paramètres .

Soit la sous-traitance est totale : l'association se voit confier également la charge de prendre une décision favorable ou non à l'intéressé. La cellule RMI entérine la décision et fait le lien avec le service instructeur pour passage en commission locale d'insertion en cas de suspension. La responsabilisation de l'opérateur est plus lourde mais cela l'oblige à prendre position et à avoir plus de poids auprès du bénéficiaire (ce n'est plus la machine administrative qui est responsable).

Cette dernière solution présente l'avantage de décharger la cellule RMI et de réduire au maximum le passage obligé par ce service. En contrepartie, elle nécessite la mise en place d'une évaluation périodique de l'activité de l'opérateur (quantitative : temps consacré, délai d'absorption des demandes, qualitative : qualité de la motivation des décisions, capacité à gérer les situations sociales).

CONCLUSION

Le regard porté sur la population des travailleurs indépendants demandeurs du RMI illustre la marge de progrès à réaliser dans leur prise en charge, compte tenu des contraintes de la réglementation .

Cet objectif peut se réaliser de différentes façons : la recherche d'une spécialisation de l'instruction des dossiers de cette population traitant à la fois de l'allocation et de l'insertion peut être une voie possible.

Les solutions d'amélioration retenues devront néanmoins s'attacher à prendre en compte d'une part l'avis des partenaires concernés du dispositif RMI (conseil général, instructeurs) et d'autre part les évolutions attendues par la mise en place de la couverture maladie universelle.

L'enjeu pour les services de l'Etat se situe bien au delà de la seule maîtrise de l'évaluation des ressources puisqu'il s'agit de garantir un meilleur accès au droit pour cette catégorie de population.

1.2 BIBLIOGRAPHIE

Les 10 ans du RMI – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité – novembre 1998

Protection sociale et développement du travail indépendant non agricole
Association internationale de la sécurité sociale – mai 1998

2 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Mme CHALIER,	Responsable du service prestations - Caisse d'Allocations Familiales de LYON
Mme GUIGON,	Service social, Caisse de retraite des commerçants ORGANIC Rhône-Alpes
Mme DUPLAN,	Division action sociale, Service Solidarité, Ville de Lyon
Monsieur MOULIN,	Attaché de direction, Mme REBUT, conseillère technique, Caisse Maladie Régionale Rhône-Alpes
Mme GRUFFAT,	Assistante sociale, Chambre des métiers du Rhône,
M. BESSE,	Inspecteur Principal, Direction des services fiscaux du Rhône,
M. DUSSERT,	Service Economique, Chambre des Métiers du Rhône
Conseillère -	Accueil du Centre de Formalité des Entreprises de la Chambre de Commerce et d'Industrie de LYON
M. CORNILLAC	Chef du service «COMMERCE-CONSEIL » à la Chambre de Commerce et d'Industrie de LYON
Melle d'AGOSTINI	Service Aide à la création d'entreprise (ACCRE) , Direction Départementale du Travail et de l'Emploi du Rhône
M. TRIA	Délégué régional de l' « association 3 CI », Rhône-Alpes
Mme DEDEUS	Conseillère sociale, Service d'action sociale des travailleurs indépendants BOURGOGNE
Mme DUBOUX	Directrice de l'Association SOLID'ARTE