

# Le Revenu de Solidarité Active,

## De son expérimentation à sa généralisation (*loi n°2008-1249 du 01/12/08*)

### Plan du dossier :

- I. Du RMI au RSA**
- II. L'expérimentation (2007)**
- III. La loi du 01/12/2008**
  - a. Objectifs principaux du RSA*
  - b. A qui s'adresse-t-il ?*
  - c. Les conditions pour y accéder*
  - d. Les droits et devoirs des bénéficiaires*
  - e. Les droits connexes*
  - f. L'instruction des demandes et la contractualisation*
  - g. Montants et aides*
  - h. Les recours*
  - i. L'accompagnement*
  - j. Les équipes pluridisciplinaires*
  - k. Le dispositif d'insertion*
- IV. Son financement**
- V. Calendrier**
  - a. La mise en place du Contrat Unique d'Insertion (CUI)*
- VI. Où en est-on depuis le 1<sup>er</sup> juin 09 ?**
  - a. Des questions en amont de la généralisation du dispositif*
  - b. Après quelques années de mise en place du RSA*
  - c. Données d'évaluation chiffrées*
- VII. Complément de la loi sur les politiques d'insertion : la mise en place du P.T.I**

## Partie I : Du RMI au RSA

Au début des années 2000, l'objectif annoncé par les gouvernements successifs était de palier aux défauts du RMI en incitant les chômeurs à retrouver un emploi. On considère en effet que la précarité des emplois conduit certains à préférer la sécurité d'une allocation. Le RMI était un droit, il est devenu un statut pour bon nombre de bénéficiaires qui n'ont pas accédé à une insertion professionnelle réelle. De plus la fonction de protection contre la pauvreté n'est pas toujours vérifiée.

Le RMI est mis également en question au regard du dispositif d'indemnisation du chômage. Pour certains bénéficiaires, les plus âgés et les moins qualifiés, les risques d'installation durable dans le dispositif sont élevés. (On parle alors de « trappe à pauvreté » qui enferme les personnes dans l'assistance).

En 2003, une loi procède à la décentralisation du RMI (loi du 18/12/03)<sup>1</sup> et à la création du RMA (Revenu Minimum d'Activité). Le RMA, comme le principe de décentralisation, est justement destiné à favoriser l'insertion professionnelle et sociale des allocataires du RMI. Les départements ont la responsabilité de l'animation du dispositif.

Plusieurs rapports et évaluations entre 2004 et 2007 vont justifier un renforcement de la politique de lutte contre la pauvreté.

Ainsi, la proposition de création d'un revenu de solidarité active (RSA) a été formulée en 2005 par la commission "Familles, vulnérabilité, pauvreté"<sup>2</sup>. Présidée à l'époque par M. Hirsch, alors président d'*Emmaüs France*, cette commission était constituée de représentants d'organisations syndicales, d'associations de solidarité, d'associations familiales et de responsables politiques. Dans ce rapport d'avril 2005, le RSA ne se limitait pas aux prestataires du RMI et de l'API, mais également aux personnes percevant les ASSEDIC, l'AAH (allocations aux adultes handicapés)... De plus, le RSA version 2005 prévoyait d'assurer un revenu supérieur au seuil de pauvreté (à 60 % du revenu médian, soit 817 euros par mois en 2005) à une personne employée à quart temps.

Lors du « Grenelle de l'Insertion », annoncé le 2 octobre 2007 et mis en place en novembre 2007, les réflexions conduites visent une hypothétique "*fusion des minima sociaux et du bouclier sanitaire*". (RMI, ASS, API, AAH), l'instauration d'un "*contrat unique d'insertion*", ainsi que la refonte de la durée légale des contrats aidés ("*faire sauter le cadre des 24 mois*"). Dans le même temps, l'expérimentation du RSA est lancée.

---

<sup>1</sup> Cette décentralisation ne remet pas en cause le caractère national de la prestation, le montant et les conditions d'attribution du RMI.

<sup>2</sup> Cf. "*Au possible nous sommes tenus : rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté*", HIRSCH M., Ministère des solidarités, de la santé et de la famille, avril 2005, 166 p.

## Partie II : L'expérimentation<sup>1</sup> (2007)

Le RSA est expérimenté dès 2007 (prévue dans l'article 18 de la loi « TEPA » du 21/08/07, abrogé par la loi n° 2008-1249) dans 34 départements<sup>2</sup>. L'expérimentation, d'une durée initiale de 3 ans, repose sur la comparaison d'une série d'indicateurs - taux d'emploi, taux de retour à l'emploi etc. - entre les zones tests, où les résidents bénéficient du revenu de solidarité active, et les zones témoins, où le droit commun continue de s'appliquer. Au terme d'une première année d'expérimentation, les résultats indiquent que dans les zones tests les taux d'emploi sont supérieurs de 30 % en moyenne à ceux constatés dans les zones témoins.

D'autres évaluations seront conduites en septembre 2008<sup>3</sup> et en avril 2009<sup>4</sup>. Le Comité d'évaluation des expérimentations du RSA rend son rapport final le 22 mai 2009, soit une semaine avant l'application générale et officielle du RSA.

Au terme de 15 mois d'expérimentations, menées dans un tiers des départements et auprès d'environ 15000 bénéficiaires, le Comité estime que le taux moyen de retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux est plus élevé dans les zones où le RSA est expérimenté : il est en moyenne de 3,38 % dans ces zones, contre 3,1 % en zones témoins. Le RSA semble susciter d'autres effets positifs : la part des CDI et des CDD de plus de six mois atteint 30% des bénéficiaires du RSA en emploi ; le secteur marchand représente le principal débouché pour plus de 60% d'entre eux.

---

<sup>1</sup> Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la possibilité d'expérimentation est inscrite dans la Constitution (à l'article 37-1 et à l'article 72, alinéa 4). A ce titre, l'expérimentation du RSA a été proposée.

<sup>2</sup> Le RSA a d'abord été expérimenté dans le département de l'Eure (juillet 2007), puis dans 25 départements, et enfin 34.

<sup>3</sup> Cf. HIRSCH M., « *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA* », synthèse, septembre 2008.

<sup>4</sup> Cf. FABRE V., SAUTORY O., « *Enquête sur les expérimentations du RSA : Premiers résultats* », DREES, série études et recherches, document de travail n° 87 – 15 avril 2009.

## Partie III : La loi du 01/12/2008

Le RSA est généralisé en fin d'année 2008 (Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion) et devient effectif au **1<sup>er</sup> juin 2009**.

Art. 1 (loi n° 2008-1249) : « Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires. Le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Sous la responsabilité de l'Etat et des départements, sa réussite nécessitera la coordination et l'implication des acteurs du champ de l'insertion, des entreprises et des partenaires sociaux. »

### a. Objectifs principaux du RSA

Comme indiqué dans l'article précédent, le choix de la mise en place du RSA répond à trois objectifs. Le premier est de **lutter contre la pauvreté**, en garantissant un revenu minimum aux personnes sans ressources ou faiblement rémunérées. Le deuxième objectif, conformément aux critiques faites sur le RMI, est d'**encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle** en supprimant les effets de seuil à la reprise d'activité. Enfin, le dernier objectif, plus flou, revient à **favoriser l'insertion sociale des bénéficiaires**.

Le RSA a donc été pensé comme un outil « mixte », c'est-à-dire un seul outil pour des situations différentes (celui qui a une activité, comme complément, et celui qui n'a pas d'activité en guise de revenu minimum). Il est à la fois « *un moyen de garantir que le retour au travail procure des revenus supplémentaires et un puissant instrument de lutte contre la pauvreté* ».

On parle ainsi du **RSA Socle** lorsqu'il s'agit d'un revenu minimum et du **RSA Chapeau** dans le cas d'un complément d'emploi.

Dans le prolongement des dérives constatées pour le RMI, le RSA est censé offrir un complément de revenu qui incite les personnes à se maintenir dans leur emploi (même si leur salaire est inférieur au minima sociaux, ce qui n'était pas le cas avant). **Il remplace donc** le RMI, l'API, et les dispositifs d'intéressement de retour à l'emploi, comme la prime de retour à l'emploi (PRE) et la prime forfaitaire de retour à l'emploi (PFRE).

### b. A qui s'adresse-t-il ?

Le RSA s'adresse donc autant à :

Ceux qui ne travaillent pas. Il représente un « filet de sécurité » en garantissant un revenu fixé au niveau du montant du RMI (**montant forfaitaire, RSA Socle**) ou de l'API (**montant forfaitaire majoré, RSA**

**majoré**) actuels. Dès la reprise d'activité, même partielle, le RSA va leur permettre de conserver une partie de leur allocation.

Ceux qui travaillent : il correspond à **un supplément de ressources** mensualisé et pérenne pour les plus bas revenus d'activité.

*c. Les conditions pour y accéder (Cf. Art. L.262-4 du CASF)*

Les conditions d'ouverture du droit au RSA sont liées :

- **Au lieu de résidence et à la Nationalité** : L'allocataire devra résider de manière stable<sup>1</sup> et effective en France, être français ou titulaire depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour l'autorisant à travailler. Cette condition ne s'appliquera pas à certains étrangers (notamment ceux titulaires de la carte de résident et les réfugiés). Les ressortissants communautaires devront, par dérogation, remplir les conditions exigées d'eux pour bénéficier d'un droit de séjour et résider en France depuis au moins trois mois avant la demande (sauf exceptions).
- **A l'âge** : Le bénéficiaire devra être âgé de plus de 25 ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître. Il n'y a pas d'âge maximum (il existe des dispositions spécifiques pour les plus de 60 ans). Toutefois, la limite d'âge fixée à 25 ans est remise en cause le 29/09/09 (plan pour les jeunes annoncé par le gouvernement Sarkozy). En effet, une des mesures phares de ce plan jeune consiste à **donner la possibilité aux jeunes de 18-25 ans de bénéficier du R.S.A.** Les conditions d'accès à cette mesure pour ces jeunes sont les suivantes : avoir déjà travaillé deux ans à temps complet au cours des trois dernières années. Moyennant quoi le complément versé pourrait se situer autour de 200 euros par mois). Les moins de 25 ans, stagiaires, élèves ou étudiants ne peuvent percevoir le RSA<sup>2</sup>. **Toutefois**, ces conditions s'avèrent drastiques et ne vont concerner jamais plus de 10000 jeunes. La mesure "RSA jeune" est alors fortement questionnée, on préconise purement et simplement son annulation (cf. Rapport de C. Sigure au premier ministre, 15/07/2013, "*Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*"<sup>3</sup>)

**Notons à ce propos la récente mise en place (expérimentale) de la "garantie jeunes"**. Ce dispositif concernant les 18-25 ans en situation de précarité, sans emploi et sans formation, est institué à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2015. Un décret a été publié en ce sens au Journal officiel du mercredi 2 octobre 2013, il définit les territoires retenus pour cette première phase pilote. Il s'agit de proposer un accompagnement renforcé vers l'emploi, avec une allocation

<sup>1</sup> C'est-à-dire résider en France métropolitaine au moins 9 mois sur 12 ; il n'y a pas d'antériorité de résidence. Par « résidence stable », on parle de résidence stable sur le territoire métropolitain, cela n'a rien à voir avec la notion habituelle de domicile fixe. Pour les ressortissants étrangers effectuant au moins 3 mois en France, il y aura en plus d'autres conditions relatives à la régularité du séjour exigées par la CAF et la MSA qui s'ajouteront à la résidence stable. C'est valable pour tous les membres du foyer (enfant(s) et conjoint).

<sup>2</sup> Voir le décret n° 2010-961 du 25 août 2010 relatif à l'extension du revenu de solidarité active aux jeunes de moins de vingt-cinq ans

<sup>3</sup> Le rapport de C. Sigure préconise que le dispositif réformé du RSA soit ouvert à tous les travailleurs dès 18 ans.

d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA) pendant les périodes sans emploi ni formation.

- **Aux conditions de ressources :** Le RSA sera servi à toute personne dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti. Les ressources (revenus d'activité et autres ressources<sup>1</sup>) de l'ensemble des membres du foyer sont prises en compte pour le calcul (montant cumulé des revenus des 3 mois passés).

La sortie du dispositif n'intervient que lorsque les revenus du foyer excèdent **le niveau du revenu garanti, soit :**

- pour une personne seule, le RSA cessera d'être versé au-delà de 1,04 fois le Smic net à temps plein<sup>2</sup> (en dehors de toute autre ressource), soit environ **1178 euros**
  - pour un couple, le point de sortie se situe environ à 1,4 fois le Smic ; soit environ **1586 euros**
  - pour un parent isolé avec un jeune enfant, le seuil est plus élevé et atteint 1,64 fois le Smic ; soit environ **1858 euros**
  - enfin, pour un couple ayant de un à trois enfants, le montant du revenu garanti peut atteindre de 1,7 à 1,8 fois le Smic, soit une fourchette comprise entre **1926 et 2039 euros**
- **A la situation familiale :** Le bénéficiaire peut-être célibataire, en couple, avec un ou plusieurs enfants.
  - **Personnes exclues :** N'auront pas droit au RSA les personnes en congé parental, sabbatique ou sans solde. Un élève, étudiant ou stagiaire ne pourra en principe pas prétendre au RSA. Quant aux travailleurs non salariés non agricoles, ils n'auront accès au dispositif qu'à condition de n'employer aucun salarié et d'être sous le régime des micro-entreprises.

*d. Les droits et devoirs des bénéficiaires (Art.L. 262-27 à 262-39 du CASF)*

Les bénéficiaires du RSA sont soumis à plusieurs obligations et disposent de droits.

Sur les obligations :

Le demandeur devra déclarer l'intégralité de ses droits à prestations sociales (familiales et chômage) et ses droits à créances d'aliments et pensions alimentaires. Dans le cas contraire, le président du conseil général pourra décider de suspendre ou de réduire le RSA.

---

<sup>1</sup> Ces autres ressources peuvent être les indemnités chômage, les indemnités journalières de maladie, accident du travail, les pensions, les rentes, les pensions alimentaires ou encore les revenus d'épargne.

<sup>2</sup> Le smic net mensuel au 1<sup>er</sup> janvier 2015 s'élève à 1133 euros.

Selon l'article L.262-28 du CASF, lorsque le bénéficiaire perçoit un RSA **égal au forfait** ou à **une partie du forfait** (condition appréciée au niveau du foyer) **et** a un **revenu d'activité inférieur à 500 €** (condition individuelle), Il est tenu de :

- de rechercher un emploi,
- ou d'entreprendre des démarches de création d'activité,
- ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle.
- Ainsi, les anciens bénéficiaires du RMI (RSA socle) et de l'API (RSA majoré) seront tenus à cette obligation.

**D'autres obligations ont été précisées dans le décret n°2012-294 du 1er mars 2012** relatif aux procédures d'orientation, de suspension et de radiation applicables aux bénéficiaires du revenu de solidarité active.

Sur les droits :

Sont mentionnés notamment un droit à l'accompagnement (voir section k) et un droit à la contractualisation (voir partie f),

*e. Les droits connexes*

La généralisation du RSA s'accompagne d'une réforme des droits connexes nationaux. Le principe de l'attribution des aides **en fonction des ressources** et de la composition du foyer et **non du statut** est posé par la loi. Ainsi, la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c), les exonérations de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle seront désormais accordées, non plus en fonction du statut, mais des revenus.

De la même façon, l'accès aux crèches ne sera plus prioritairement réservé aux bénéficiaires des minima sociaux ayant des enfants de moins de six ans non scolarisés, mais sera garanti à toute personne engagée dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

*f. L'instruction des demandes et la contractualisation*

La demande de RSA peut être faite auprès de différents services :

- les centres de gestion de la CAF
- les services du Conseil général
- le centre communal d'action sociale
- les associations agréées par le Département
- les agences de Pôle Emploi (à vérifier)

Certaines demandes pourront être effectuées avant le 1<sup>er</sup> juin 2009 (un pré-enregistrement dès avril 2009 pour les personnes ayant de bas revenus d'activité). Les personnes sans ressources ou ayant des ressources inférieures au forfait (RMI ou API) se verront ouvrir des droits au RMI et à l'API jusqu'au 31 mai 2009. Les bénéficiaires actuels du RMI et de l'API basculent automatiquement dans le RSA sans nouvelle demande.

L'instruction des demandes est effectuée *à titre gratuit*. La CAF utilise à partir de juin 2009 un nouvel outil informatique<sup>1</sup> : *i-RSA*, d'aide à l'instruction des demandes et de collecte des données sociales et professionnelles (en octobre 2009, plusieurs services de la CAF ne disposaient pas de cet outil).

Le dispositif RSA reprend un élément du dispositif RMI : *la contractualisation*, engagements réciproques du bénéficiaire et de l'administration. Ce régime de contractualisation (non encore effectif partout en octobre 2009, certains imprimés des contrats RSA ne sont pas actualisés) prend la forme d'un **P.P.A.E** (*projet personnalisé d'accès à l'emploi*) pour les allocataires accompagnés par le pôle Emploi, ou la forme d'un **contrat d'insertion** (voir partie V.a) pour les allocataires accompagnés par les structures placées sous la responsabilité du département.

#### **Le P.P.A.E (projet personnalisé d'accès à l'emploi)**

Lors de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ou au plus tard dans les 15 jours suivant cette inscription, un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) est élaboré conjointement par le demandeur d'emploi et Pôle emploi, ou un organisme participant au service public de l'emploi (dans ce cas, le PPAE et ses actualisations sont transmis, pour information, à Pôle emploi).

Le PPAE est actualisé au moins tous les trois mois dans les mêmes conditions.

Le PPAE précise la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, en tenant compte des critères suivants : la formation du demandeur d'emploi, ses qualifications, ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, sa situation personnelle et familiale et la situation du marché du travail local.

Le PPAE précise également les actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public de l'emploi, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité, dans l'objectif de permettre un retour à l'emploi dans les meilleurs délais. Le refus, par le demandeur d'emploi, sans motif légitime, d'élaborer ou d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi peut entraîner sa radiation de la liste des demandeurs d'emploi, et par voie de conséquence la suspension de son allocation.

**La contractualisation concerne chaque personne composant le couple.** La suspension peut être prononcée par le président du conseil général en l'absence de contrat ou de PPAE ou de démarches d'insertion insuffisantes.

Le RSA sera attribué par le président du conseil général du département dans lequel le demandeur réside ou a élu domicile. Les CAF et, le cas échéant, les caisses de MSA seront chargées d'assurer le service du RSA dans chaque département.

#### *g. Montants et aides*

<sup>1</sup> I-RSA ou @RSA, ce qui semble s'apparenter à un fichage potentiel des bénéficiaires du RSA (Voir partie IV.a)



Le RSA vise à assurer un revenu minimum par mois. Il est calculé selon la formule suivante :

$$\text{RSA} = (\text{Montant forfaitaire} + 62\% \text{ des revenus d'activité du foyer}^1) - (\text{Ressources du foyer} + \text{Forfait d'aide au logement}^2)$$

Le **montant forfaitaire** est déterminé en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge (Montants valables au **01/01/15**<sup>3</sup>) :

Nombre d'enfant(s)	Montant forfaitaire (en euros/mois)	
	Personne seule	Personne en couple
0	513.88*	770.82
1	770.82*	924.99
2	924.99*	1079.15
Par enfant en plus	205.55*	205.55

\* Le montant peut être majoré par exemple en cas de présence d'un futur premier enfant, d'un enfant de moins de 3 ans et/ou si le parent est isolé(e)<sup>4</sup>.

La garantie de revenu correspondra à la somme d'un revenu minimum garanti, dont le montant variera en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge, et d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer.

Le montant du revenu minimum garanti **sera révisé chaque année** en fonction de l'évolution des prix à la consommation **hors tabac**. Pour les personnes seules avec enfants à charge (ou en état de grossesse), le revenu minimum garanti sera majoré pendant une période déterminée. En revanche, le RSA sera réduit ou suspendu en cas d'hospitalisation ou d'incarcération. Autrement dit, le versement du RSA n'est pas limité dans le temps : la personne peut conserver le même montant de RSA **tant que sa situation ne change pas**.

Le RSA peut-être complété, le cas échéant, par une **aide ponctuelle personnalisée de retour à l'emploi** (APRE).

#### Qu'est-ce que l'Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi (APRE) ?

Cette aide comprend une **aide financée par l'Etat** couvrant des dépenses liées à la reprise d'activité (habillement, transport et mobilité,...), ainsi qu'une **dotation nationale** consacrée au renforcement des aides et mesures servies par Pôle Emploi et enfin, un **budget déconcentré** qui sera réparti par le représentant de l'Etat entre les organismes au sein desquels sont désignés les référents conformément aux dispositions de la convention d'orientation.

<sup>1</sup> Les **revenus d'activité du foyer** comprennent les rémunérations au titre d'une activité professionnelle, que cette activité soit salariée, non-salariée, ou qu'il s'agisse de stages de formation rémunérés.

<sup>2</sup> Dans le cas d'une aide au logement, ou s'il n'existe pas ou plus de charges de logement, le RSA sera réduit d'un montant forfaitaire de : **61.67 €** pour une personne seule, **123.33 €** pour 2 personnes, **152.62 €** pour 3 personnes ou plus. Le RSA n'est pas versé si son montant est inférieur à 6 € (Art. R. 262-39 du Décret n° 2009-404 MAJ 01/01/15). L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ne constitue pas une aide personnelle au logement.

<sup>3</sup> Décret n° 2014-1589 du 23 décembre 2014 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active

<sup>4</sup> Sont considérées comme 'parents isolés' les personnes ne vivant pas en couple de manière notoire et permanente qui assume la charge d'un ou plusieurs enfants de moins de 3 ans ou qui sont en état de grossesse déclarée. Une femme enceinte isolée percevra ainsi un montant forfaitaire de base majoré, soit 659.88 euros. Pour un enfant, ce montant de base s'élève à 879.84 euros, pour deux enfant à 1099 euros, et 1318.96 euros pour trois enfants. Le texte réglementaire n'oblige pas à justifier de la présence d'un enfant de moins de 3 ans. Le RSA majoré semble donc pouvoir s'appliquer pendant 1 an à compter d'une séparation, même avec des enfants à charge âgés de plus de 3 ans.

Grille d'exemples : à partir des montants forfaitaires RSA valable au 01/01/15

Composition familiale	Personne seule	Personne seule	Personne seule	Personne seule	couple	couple
Nombre d'enfant(s)	0	0	1	1	2	3
Dont moins de 3 ans	0	0	0	1	0	0
Revenus d'activité (en euros)	0	300	300	380	1000	0
Type de RSA	socle	Chapeau (- de 500)	Chapeau (- de 500)	Chapeau (- de 500)	Chapeau	socle
Aide au logement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
ASF ou autres allocations*	Non	Non	ASF	ASF	Alloc. Fam	Alloc. Fam.
Formule	$513.88 + 0 - 61.67$	$513.88 + (300 \times 62\%) - (300 + 61.67)$	$770.82 + (300 \times 62\%) - (300 + 123.33 + 95.52)$	$879.84 + (380 \times 62\%) - (380 + 123.33 + 95.52)$	$1079.15 + (1000 \times 62\%) - (1000 + 152.62 + 129.35)$	$1284.7 + (0 \times 62\%) - (152.62 + 295.05)$
Montant du RSA (en euros)	452.21	338.21	437.97	466.99	417.18	837.03
Montant total des revenus (en euros)	<b>452.21</b>	$300 + 338.21 =$ <b>638.21</b>	$300 + 437.97 =$ <b>737.97</b>	$380 + 466.99 =$ <b>846.99</b>	$1000 + 417.18 =$ <b>1417.18</b>	<b>837.03</b>

\*Allocation de soutien familial (95.52 euros au 1/4/14 par enfant pour un parent absent), allocations familiales.

### *h. Les recours*

Conformément à l'article L262-47 du CASF (art. 3 de la loi n°2008-1249) et aux articles R262-87 à R262-91 (Décret du n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au RSA), chaque bénéficiaire a droit à un recours administratif en cas de contentieux. Lui-même ou une association le représentant peut effectuer ce recours devant le Président du Conseil général (RSA socle et RSA chapeau), qui statue après avis de la Commission de recours amiable de la CAF. Le recours contentieux devant le Tribunal administratif ne peut être fait qu'après un recours gracieux.

### *i. L'accompagnement*

Selon l'article L.262-27 du CASF :

*« le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique. Pour l'application de la présente section, les mêmes droits et devoirs s'appliquent au bénéficiaire et à son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, qui signent chacun le projet ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-34 à L. 262-36.*

*Le bénéficiaire, lorsqu'il n'est pas tenu aux obligations définies à l'article L. 262-28, peut solliciter chaque année un rendez-vous auprès des organismes mentionnés à l'article L. 262-29 pour évoquer les conditions permettant l'amélioration de sa situation professionnelle. »*

L'accompagnement par un référent est **obligatoire** dans le cadre d'un RSA Socle, ce qui n'est pas le cas pour un bénéficiaire du RSA Chapeau. La loi confie au Département l'orientation en vue du parcours d'insertion et précise que les bénéficiaires disponibles pour rechercher un emploi sont orientés prioritairement vers le **Pôle Emploi** (qui effectuera l'accompagnement). En cas d'obstacle à un engagement dans des démarches de recherche d'emploi, les bénéficiaires du RSA sont orientés vers les **services compétents en matière d'insertion sociale**. Toutefois, l'examen de leur réorientation éventuelle vers le Pôle Emploi doit être fait tous les 6 mois.

Au sein de l'organisme vers lequel le bénéficiaire a été orienté (RSA Socle) est désigné **un référent unique** qui assure de façon prioritaire un accompagnement professionnel et de façon limitée dans le temps, un accompagnement social. Le bénéficiaire et/ou le référent a la possibilité de désigner un **correspondant** dans un autre organisme pour appuyer l'accompagnement. Pour toute décision, le référent s'adresse à l'équipe pluridisciplinaire.

#### *j. Les équipes pluridisciplinaires*

En remplacement des anciennes CLI (Commission Locale pour l'Insertion), la loi n°2008-1249 (art. 3, modifiant l'article L262-39 du CASF) crée des **équipes pluridisciplinaires** composées de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, dont des représentants du Département, du Pôle Emploi et des représentants des allocataires. Leur nombre, ressort, composition et règlement intérieur sont arrêtés par le Président du Conseil Général (à noter que la représentativité au sein de cette équipe est un enjeu important, laissée pourtant au libre arbitre du Président du CG).

Pour l'exercice de ses missions, l'équipe pluridisciplinaire est saisie par les référents de parcours en charge du suivi de la réalisation du contrat d'insertion du bénéficiaire du RSA.

La loi lui donne compétence pour décider :

- *des orientations ou réorientations vers les structures d'accompagnement dans les parcours individuels d'insertion*
- *des mesures de sanction en cas de non-respect des conditions légales : suspensions totale ou partielle de l'allocation, pénalités administratives,*
- *des mesures dérogatoires (pour les étudiants par exemple)*

## **Partie IV : Son financement** *(Art. L. 262-24.-I du CASF)*

Le financement du dispositif RSA se **partage** entre le Département et l'Etat. En effet, lorsque le RSA est perçu au titre de revenu minimum garanti (**RSA Socle** ou montant « forfaitaire »), il est financé par le **Département**. En revanche, lorsqu'il sert de complément à une activité partielle de travail (**RSA Chapeau**), il est financé par **l'Etat**. Ce financement est assuré par un prélèvement additionnel de 1,1% sur les revenus du capital qui abondera un fonds spécifique pour le RSA, le Fonds national des solidarités actives. Cette nouvelle taxe pourra être prise en compte dans le calcul du bouclier fiscal qui garantit que les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 50 % de ses revenus.

Ce partage du financement a des implications importantes pour l'une est l'autre des Caisses. En effet, les mouvements des individus d'un statut vers l'autre (chômage, emploi même partiel) fait baisser/augmenter le coût pour le Département ou pour l'Etat (s'ajoutant à cela la disparition des mesures actuelles d'intéressement, qui correspondent au RSA chapeau à la charge de l'Etat, et au mécanisme d'incitation à la reprise d'activité dès la première heure travaillée).

Retenons que le RSA est « servi » par la CAF quel que soit le financeur.

## Partie V : Calendrier

Les décrets d'application de la loi du 1er décembre 2008 sont parus au 15 avril 2009 : **Décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active**

### *a. La mise en place du Contrat Unique d'Insertion (CUI)*

Comme le prévoit la loi n° 2008-1249, le dispositif du CI-RMA (Revenu minimum d'Activité et celui du contrat d'avenir) sera abrogé à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2010** (*initialement au 01/07/09*), date d'entrée en vigueur du nouveau « contrat unique d'insertion » créé par cette même loi<sup>1</sup>.

La création de ce contrat unique (objet de discussions et de définition lors du Grenelle de l'Insertion, en Novembre 2007) prend la forme d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) pour les employeurs du secteur non marchand (telles que les collectivités territoriales ou les associations) ou bien la forme d'un contrat initiative emploi (CIE) pour les employeurs du secteur marchand<sup>2</sup>. C'est donc un instrument commun par secteur, quelle que soit la qualité du bénéficiaire.

Le contrat unique d'insertion sera constitué par un contrat de travail adossé à une convention. La convention individuelle (de CIE ou CAE) sera conclue entre l'employeur, le bénéficiaire et un organisme tiers (Pôle Emploi, président du conseil général ou autre selon les cas).

Ce nouveau contrat pourra être conclu à durée déterminée ou indéterminée. En cas de CDD, sa durée sera comprise entre 6 mois et 24 mois, sauf exception. Elle pourra ainsi être portée à 5 ans pour les salariés âgés de 50 ans et plus, bénéficiaires notamment du revenu de solidarité active (RSA) et pour les travailleurs handicapés.

---

<sup>1</sup> Les CI-RMA conclus antérieurement à cette date continuent à produire leurs effets dans les conditions mentionnées ci-dessous, jusqu'au terme de la convention individuelle en application de laquelle ils ont été signés. Cette convention et ces contrats ne peuvent faire l'objet d'aucun renouvellement ni d'aucune prolongation au-delà du 1er janvier 2010. Par ailleurs, depuis le 1er juin 2009, des conventions individuelles se rapportant aux CI-RMA peuvent être conclues, pour les bénéficiaires du RSA financé par les départements, les bénéficiaires de l'ASS et les bénéficiaires de l'AAH, jusqu'au 31 décembre 2009.

<sup>2</sup> Le CUI ouvrira droit à une aide financière égale à 47 % du SMIC brut par heure travaillée s'il prend la forme d'un CIE. L'aide sera portée à 95 % si le CUI prend la forme d'un CAE.

## Partie VI : Où en est-on depuis le 1<sup>er</sup> juin 09 ?

### a. Des questions en amont de la généralisation du RSA

Les critiques adressées au dispositif RSA sont nombreuses, et pour certaines bien antérieures au vote de la loi (par exemple celle conduite par D. Meda en avril 2008<sup>1</sup> ou encore celle formulée par B. Girard en octobre 2008, voir [www.bernardgirard.com](http://www.bernardgirard.com)).

Sur quels aspects du dispositif portent-elles ?

La première série de critiques concerne la question de « l'incitation au retour à l'emploi ». Le mécanisme d'intéressement initié par le RSA est réduit à une dimension strictement monétaire, trop restrictive pour saisir l'ensemble des contraintes qui pèse sur les personnes. Certains économistes soulignent à ce propos que la plupart des **obstacles à la reprise d'emploi** des allocataires de minima sociaux ne sont pas de nature monétaire, mais issus des contraintes familiales (absence de mode de garde d'enfant pour les allocataires de l'API, notamment), des problèmes de transport ou encore de l'absence d'accompagnement dans et vers l'emploi. Comme le souligne D. Meda (Cf. op. cit), « *Le RSA ne peut donc être vertueux que s'il est inscrit dans un ensemble de politiques sociales propres à lever tous les obstacles à la reprise d'un emploi* ». Or, la nature de l'accompagnement des bénéficiaires est définie de façon prioritaire sur l'emploi et moins sur le versant « social », limité dans le temps.

Une deuxième série de critiques porte sur les effets du dispositif en termes de catégorisation des « publics » et de hausse des chiffres du chômage. En effet, dans la mesure où les allocataires de minima sociaux - français - ne sont pas systématiquement inscrits comme demandeurs d'emploi<sup>2</sup> et ne bénéficient donc pas des services du Pôle Emploi, la mise en œuvre du RSA revient donc à **accepter une augmentation du nombre de personnes recensées comme demandeurs d'emploi** et par voie de conséquence logique de consacrer les moyens humains nécessaires au renforcement de la capacité d'action du Pôle Emploi.

Une troisième série d'interrogations se situe au niveau de la réaction des employeurs. Le dispositif du RSA pourrait les conduire à **multiplier les offres d'emplois à temps partiel voire très partiel**. Ces emplois pourraient en effet être pourvus plus aisément, la collectivité fournissant un complément de ressources aux salariés. Le RSA se transformerait alors en subvention à ces emplois pourvoyeurs de « pauvreté laborieuse ». Est en outre évoqué le risque que les employeurs soient enclins à refuser ou

---

<sup>1</sup> Cf. D. Meda (2008), « le Revenu de Solidarité active en question », Revue la vie des idées. Martin Hirsch adressera dans la même revue une réponse à tous les articles critiques du RSA, voir M. Hirsch (Juin 08), « Le revenu de solidarité active, plus que jamais - Éléments de réponses aux articles de D. Méda, H. Périer, N. Duvoux et J.-L. Outin », [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr) - 14 p.)

<sup>2</sup> L'ANPE accompagne de moins en moins les chômeurs touchant le RMI. C'est, en tout cas, l'un des enseignements à tirer de l'enquête sur les « demandeurs d'emploi bénéficiaires du RMI » publiée par l'Observatoire de l'ANPE. En juin 2001, l'agence publique prenait en charge 42 % des allocataires du RMI. Six ans après, cette part s'est réduite de dix points, à 32 %.

reporter les augmentations de salaires des travailleurs pauvres en raison du supplément de revenu que le RSA procurera à ces salariés.

Une quatrième série de débats émerge à propos des conditions posées pour l'attribution du RSA. Sont notamment visées les dispositions de la loi qui excluent de la liste des bénéficiaires les personnes de moins de 25 ans<sup>1</sup>, ou qui imposent que les étrangers non communautaires doivent être en possession, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. Dans une délibération adoptée le 20 octobre 2008, La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a jugé cette dernière **disposition discriminatoire**.

Enfin, un dernier point doit attirer l'attention. Il s'agit de l'utilisation des données personnelles et informatiques des bénéficiaires. Selon plusieurs collectifs, dont le Collectif Unitaire Anti-Délation (CUAD), le **fichage des bénéficiaires du RSA** est en quelque sorte déjà institué<sup>2</sup>. Cela ne date pas de l'introduction du dispositif. En 2005, déjà, le Conseil général de la Marne se faisait épingleur pour un questionnaire hyper-intrusif qui devait concerner toute personne, et sa famille, réclamant une aide sociale. Le décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active, dans ses articles D 262-95 à D 262-101, détaille l'ensemble des dispositions prévues en matière « *d'information et de suivi statistique* » mais finalement ouvre la possibilité de nombreuses dérives. Par exemple, ce décret ne dit pas précisément qui remplira ce fichier ni à qui il serait destiné, il intègre 13 nouveaux items en complément de la demande administrative concernant directement la vie privée des personnes, aucune mention du droit à l'information des personnes n'y est prévue... Autant de point d'incertitude qui a conduit la DGAS, par une simple «note» datée 11 août 09, a demandé aux CG de prendre un arrêté.

### *b. Après quelques années de mise en place du RSA*

Plusieurs études et évaluations menées après la mise en œuvre du RSA commencent à donner des premiers éléments de bilan. Nous citerons entre autres une des dernières parutions du Centre d'Etudes de l'Emploi, intitulée "*Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA*", B. Gomet, D. Méda et É. Serverin.

Cette étude montre que l'échec du RSA est double. En effet, d'une part on constate en 2013 une proportion très élevée de non-recours au RSA activité, et d'autre part une grande majorité des bénéficiaires initiaux du RSA socle y sont encore quatre ans après.

Sur le premier point (le non-recours au RSA Activité), et d'autres études le confirment, cela semble tenir à "*la prégnance de l'image d'assistance attachée au dispositif, à laquelle des travailleurs présentant la seule spécificité de percevoir de bas salaires n'étaient pas habitués.*"

---

<sup>1</sup> Comme nous l'avons souligné, cette critique n'a plus lieu d'être puisque le dispositif RSA a été étendu aux 18-25 ans. Cependant, cette nouvelle disposition laisse ouverte bon nombre d'interrogations.

<sup>2</sup> Voir : [http://antidelation.lautre.net/IMG/pdf/Fichier\\_RSA\\_etudeAntidelation.pdf](http://antidelation.lautre.net/IMG/pdf/Fichier_RSA_etudeAntidelation.pdf)

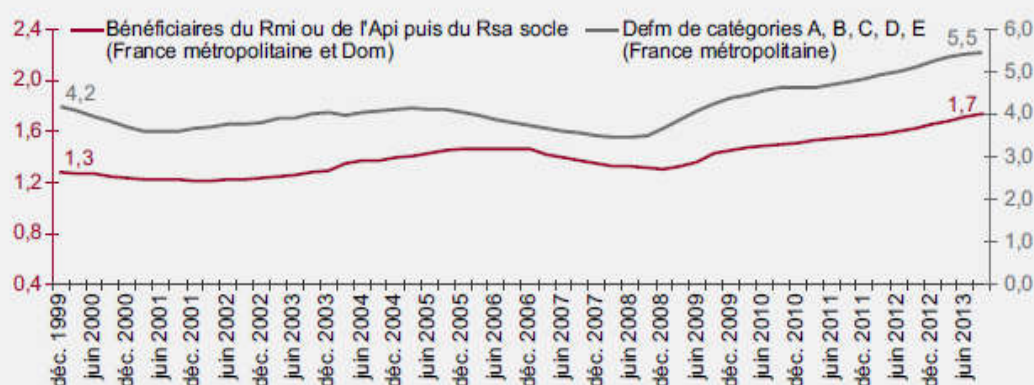
Sur le deuxième point (maintien dans le RSA Socle), l'analyse des trajectoires individuelles démontre clairement l'absence d'évolution significatives des situations des foyers ou des personnes seules eu égard à leur situation financière.

Enfin, l'étude insiste sur le fait que les indicateurs mis en place pour mesurer l'impact du RSA sur la pauvreté ont tout simplement cessé d'être publiés en 2012, et leur calcul n'a pas été repris, du moins dans les publications officielles.

### *c. Données d'évaluation chiffrées*

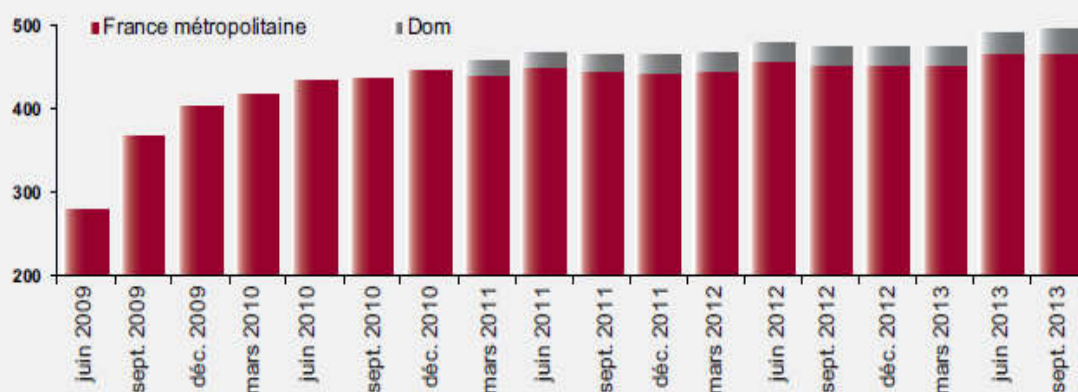
Les données d'évaluation chiffrées ont été produites dès le départ de l'expérimentation. Selon les sources, les tendances varient finalement assez peu. Nous utiliserons ici les statistiques diffusées par la CNAF-DSER :

**Graphique 1 - Nombre de foyers bénéficiaires du Rmi ou de l'Api puis du Rsa socle\* et nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois de catégories A, B, C, D, E (données Cvs, en millions)**



(\*) À barème constant. Source : Cnaf – Dser ; Dares et Pôle Emploi.

**Graphique 2 - Nombre de foyers bénéficiaires du Rsa activité seul (données brutes, en milliers)**



Source : Cnaf – Dser.



Fin septembre 2013, le Rsa socle et activité est versé à environ **2,25 millions** de foyers. Ce chiffre est en hausse constante depuis la mise en œuvre du dispositif.

Les bénéficiaires du RSA Socle représentent 1.74 millions de foyers (soit plus de 78%), alors que ceux bénéficiant du RSA Activité ne regroupent que 469000 foyers. (Données CNAF, Décembre 2013)

## **VIII. Complément de la loi sur les politiques d'insertion : la mise en place du P.T.I**

Ce complément touche particulièrement l'organisation des compétences partagées et relatives aux politiques d'insertion. Il est donc admis que la mise en œuvre du RSA relève à la fois de la responsabilité de l'Etat et du Département, alors que les politiques d'insertion relèvent de la seule responsabilité du Département.

Dans ce cadre, le Conseil général adopte le Programme Départemental d'Insertion (PDI) qui définit annuellement la politique d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et planifie les actions correspondantes. Un **pacte territorial pour l'insertion** (P.T.I, notion nouvelle introduite par la loi) est conclu pour la mise en œuvre du PDI.

Ce P.T.I peut associer au département, notamment, l'Etat, les organismes concourant au service public de l'emploi, les maisons de l'emploi ou, à défaut, les personnes gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, les organismes compétents en matière d'insertion sociale, les organisations syndicales représentatives à l'échelon national, les organismes consulaires intéressés et les collectivités territoriales intéressées, en particulier la région, et leurs groupements, ainsi que les associations de lutte contre l'exclusion.

L'objet de ce pacte est de définir les modalités de coordination des actions entreprises et de préciser les moyens engagés par les parties afin de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA. Il a également le rôle de prévoir, en particulier au titre de la formation professionnelle, le concours de la Région aux politiques territoriales d'insertion. Le président du conseil général arrête les déclinaisons locales de ces politiques, ainsi que leur nombre et leur ressort.