

# Projet de loi RSA et politiques d'insertion

## I. Le RSA

### 1. La création du RSA : une avancée, un pari et un risque

Le RSA, en cours d'expérimentation dans 34 zones géographiques, va être généralisé dans toute la métropole le 1<sup>er</sup> juin 2009. Il coûtera 1,5 milliard d'€ nouveaux par rapport au RMI et à l'API et aux primes d'intéressement à la reprise d'emploi qu'il remplace (coût total: 9 milliards) et devrait être financé par une taxe de 1,1% sur les revenus de patrimoine et de placement. En outre, 300 Millions seront apportés par un gel de la prime pour l'emploi (PPE) en 2009. Le RSA devrait concerner 3,7 millions de ménages et permettre de baisser le taux de pauvreté de 1% (700 000 personnes en moins sous le seuil de pauvreté).

Le RSA a deux objectifs principaux :  
inciter les bénéficiaires de minima sociaux à travailler  
accroître les revenus des travailleurs pauvres.

Le RSA est une allocation qui garantit à toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d'un revenu minimum et de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent. Le RSA vise donc à ce que « le travail paye » : toute personne qui prend un travail ou augmente son temps de travail doit voir ses revenus s'accroître, ce qui n'est pas forcément le cas aujourd'hui en raison des effets de seuil des minima sociaux.

#### 1.1 La prestation

- L'allocation

Toute personne résidant en France de manière stable et effective bénéficie, pour elle-même et sa famille, d'une garantie de revenu dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer, du nombre d'enfants à charge et des ressources du foyer tirées d'une activité professionnelle.

Le RSA vient compléter les ressources de la famille pour les porter au niveau de la garantie de revenu.

Cette garantie de revenu est égale à la somme d'un revenu minimum garanti (RMG) et d'une fraction des ressources professionnelles. Le montant du RMG est fixé par décret et indexé sur les prix. Il sera égal au RMI actuel, sauf pour les personnes isolées ayant des enfants à charge (actuels bénéficiaires de l'API) qui auront un RMG plus élevé.

Par rapport au RMI et à l'API, la nouveauté est donc la fraction de ressources professionnelles que le bénéficiaire peut conserver. Ce pourcentage sera fixé par décret; les travaux préparatoires annoncent un taux de cumul de 62%. Ainsi, un bénéficiaire du RSA actuellement au RMI toucherait le RMI à taux plein plus 62% de son revenu du travail, sans limite dans le temps<sup>1</sup>, jusqu'à un plafond (1,04 SMIC mensuel pour une personne seule).

- Les conditions

Pour bénéficier du RSA, deux conditions principales doivent être réunies :

<sup>1</sup> Dans cet exemple, une personne seule travaillant au SMIC à mi-temps (500 €) aurait droit au RMG égal au RMI actuel (447 €) + 62% de son salaire (S) (=310 €), soit un total de 757 €. Si le salaire passe à 600 €, le revenu = 447€ + (62x 600/100)=819 €. Ainsi, lorsque le salaire augmente de 100, le revenu (R) augmente de 62. Autrement dit, la partie du RSA liée au salaire ne baisse que de 38.  $R = RMG + 62\% S$  ou  $R = S + RMG - 38\% S$   $RSA = RMG - 38\% S$

être âgé de plus de 25 ans ou assumer la charge d'enfant(s)  
être Français ou titulaire depuis au moins 5 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler. Toutefois cette condition n'est pas opposable aux personnes en situation régulière qui exercent une activité professionnelle déclarée.

- Le financement

Le RSA sera financé conjointement par les départements et l'Etat. La compétence des départements correspond au périmètre actuel du RMI, augmenté de celui de l'API qui jusqu'à présent relevait de l'Etat. Le département financera donc la partie RMG du RSA. L'Etat financera le complément, c'est à dire la fraction des revenus du travail qui sera maintenue.<sup>2</sup>

Le RSA viendra en déduction de la prime pour l'emploi. Elle en sera un acompte.

- L'instruction et la décision

L'instruction de la demande est faite par le département, la CAF ou la caisse de MSA. Toutefois, le PCG<sup>3</sup> peut confier à des associations le soin de recevoir les demandes et de les instruire, à titre gratuit.

La prestation de RSA est attribuée par décision du Président du Conseil Général et versée par la CAF ou la MSA.

## 1.2 Le droit à l'accompagnement et les devoirs des bénéficiaires

Le projet de loi crée un droit à l'accompagnement pour tous les allocataires du RSA et leur famille, ce qui est nouveau pour les bénéficiaires de l'API. Cet accompagnement est assuré par un référent unique.

- Les obligations

Les bénéficiaires du RSA dont les ressources professionnelles sont inférieures au RMG ont l'obligation de « rechercher un emploi ou d'entreprendre les actions nécessaires à leur insertion sociale et professionnelle ». Toutefois, cette obligation tient compte des sujétions particulières, notamment en matière de gardes d'enfants.

- L'orientation du bénéficiaire et le contrat

Le PCG oriente : soit, de façon prioritaire, lorsque les personnes sont disponibles pour un emploi, vers l'institution qui sera issue de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC ou un organisme privé de placement soit, s'il apparaît que des difficultés tenant notamment au logement ou à la santé font temporairement obstacle à la recherche d'emploi, vers les services du département ou un organisme compétent en matière d'insertion sociale.

L'organisme vers lequel le bénéficiaire est orienté désigne le référent.

Le PCG désigne un correspondant chargé d'appuyer les actions du référent, en particulier pour l'insertion sociale.

Au bout de 6 mois, si le bénéficiaire n'a pas pu être encore orienté vers l'ANPE-ASSEDIC ou un organisme privé de placement, sa situation est examinée par une équipe pluridisciplinaire, composée d'agents de l'ANPE-ASSEDIC, du département et de bénéficiaires du RSA. Le PCG peut ensuite modifier le contrat signé par l'intéressé.

Les bénéficiaires orientés vers l'ANPE-ASSEDIC élaborent avec elle leur « projet personnalisé d'accès à l'emploi ».

Les bénéficiaires orientés vers le département concluent avec celui-ci, dans un délai d'un mois, un contrat énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale et professionnelle. Le contrat est élaboré par le référent et débattu avec l'intéressé. Il est conclu pour une durée maximale de 6 mois, renouvelable.

Une convention est conclue entre le département, l'ANPE-ASSEDIC, l'Etat, la CNAF et la CCMSA pour définir les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement. Ce fonctionnement est fondé sur un diagnostic personnalisé, qui s'appuie sur un référentiel commun

---

<sup>2</sup> Ainsi, dans notre exemple, la personne touchera 500 € de salaire versé par son entreprise et 257 € de RSA versé par l'Etat.

<sup>3</sup> Président du Conseil Général

d'aide à la décision pour la réalisation des opérations d'orientation, élaboré par la CNAF, la CCMSA et « l'institution ».

- Les sanctions

Le versement du RSA peut être suspendu, en tout ou partie, par le PCG, lorsque le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou le contrat n'est pas établi dans les délais ou n'est pas respecté par le bénéficiaire, après avis de l'équipe pluridisciplinaire et après que l'intéressé ait pu faire valoir ses observations.

## 1.3 Suivi et évaluation

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un rapport sur le RSA. Les expérimentations du RSA en cours dans les départements sont interrompues.

Dans un délai de 3 ans le Gouvernement réunira une conférence nationale pour évaluer la performance du RSA. Les associations seront représentées dans cette conférence. Celle-ci sera préparée par un comité d'évaluation, dont les associations sont exclues à ce stade du texte.

## 1.4 L'avis de l'Uniopss

- Accord de principe

L'Uniopss est favorable à un objectif général visant à permettre que chaque heure travaillée apporte un supplément de revenu. Il n'est en effet pas sain qu'on puisse perdre financièrement en travaillant. L'Uniopss partage l'objectif d'insertion des bénéficiaires de minima sociaux sans emploi comme celui d'une amélioration de la situation financière des travailleurs pauvres.

Il était nécessaire d'améliorer et de simplifier les dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité. Le RSA comporte deux avancées significatives à ce sujet :

- contrairement au RMI et à l'API il n'est pas une allocation différentielle : 1 € supplémentaire de revenu du travail ne se traduira pas par 1 € d'aide sociale en moins, mais par une réduction de RSA plus limitée ; ainsi le retour à l'emploi augmentera les revenus,
- c'est un dispositif pérenne, contrairement aux mécanismes actuels d'intéressement.

- Un pari

Le RSA apparaît comme un pari: il est une aide supplémentaire aux seules personnes pauvres qui travaillent. L'Uniopss est très attachée à l'insertion professionnelle, qui est incontestablement la forme d'insertion la plus aboutie et l'objectif final de toute politique d'insertion. Mais les personnes qui travaillent doivent-elles être la priorité de la politique sociale ? Telle est la question qu'on peut se poser. Certains répondront oui au nom de l'incitation au travail; d'autres s'interrogent tant sont nombreuses les personnes qui ne peuvent pas travailler, soit en raison de l'importance de leurs difficultés soit à cause de l'état du marché du travail. Le risque existe que ces personnes soient désormais les grandes oubliées des politiques sociales. L'Uniopss, en tous cas, sera extrêmement attentive, dans les années qui viennent, à ce que les personnes les plus éloignées de l'emploi ne soient pas oubliées des politiques publiques.

- Les jeunes oubliés

L'Uniopss avait demandé<sup>4</sup> que le RSA soit applicable aux jeunes de 18 à 25 ans qui travaillent et que, pour ceux qui n'ont pas d'emploi, ils puissent disposer de ressources et d'un accompagnement dans un parcours de formation et d'insertion sociale et professionnelle, parcours formalisé dans un contrat. L'Union regrette vivement que le projet de loi ignore totalement les jeunes, alors même qu'un grand nombre d'entre eux connaissent des difficultés considérables. Il y a là un problème social majeur qui n'est pas réglé.

- L'absence de revalorisation du RMG

---

<sup>4</sup> Cf les Observations de l'Uniopss sur le livre vert RSA (fiche n°45284 dans la base d'information du réseau Uniopss-Uriopss)

L'Uniopss avait demandé que le RMG soit revalorisé de 25 % en 5 ans, comme l'AAH et le minimum vieillesse. Elle n'a pas obtenu satisfaction. Elle le regrette beaucoup car le RMI et l'API ont perdu beaucoup de leur pouvoir d'achat par rapport au SMIC<sup>5</sup>.

- Pas de droit inconditionnel au RMG

L'Uniopss avait souhaité que les personnes qui ne toucheront que le RMG (RMI actuel) ne puissent pas être sanctionnées financièrement en cas de non respect du contrat d'insertion. En effet, les associations considèrent que le droit au RMG devrait être inconditionnel, s'agissant d'un minimum de survie. L'Uniopss est opposée à l'idée de sanction pour des personnes qui touchent 447 € par mois ! Or ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi.

- Maintien du principe d'égalité

L'Uniopss se félicite que, comme elle l'avait demandé, le projet de loi ne prévoit pas de modulation départementale du barème du RSA. S'agissant d'un régime fondé sur la solidarité, l'Uniopss est très attachée au caractère national du barème, qui maintient une égalité de droit sur tout le territoire.

- Un financement peu juste

Le Gouvernement prévoit d'inclure la taxe de 1,1% sur les revenus du capital dans le bouclier fiscal, ce qui la rendrait injuste puisque les plus hauts revenus en seraient exonérés.

## II. Politiques d'insertion

### 1. Le contrat unique d'insertion

Le contrat unique d'insertion est créé par le projet de loi « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » dans son titre II qui fait suite au titre I consacré au RSA.

Il serait plus juste de dire qu'il existera désormais un seul contrat d'insertion par secteur.

Il y aura effectivement désormais un seul contrat pour le secteur non marchand : ce sera le Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE), et un seul contrat pour le secteur marchand : le Contrat Initiative Emploi (CIE). Les Contrats d'Avenir et CI RMA disparaissent.

Une convention sera signée entre l'employeur et le prescripteur du contrat, comme précédemment, mais la nouveauté vient de ce que désormais cette convention associera également le bénéficiaire du contrat. En application de cette convention, un contrat de travail sera signé entre l'employeur et la personne.

Pour le compte de l'Etat, la conclusion de cette convention sera assurée par la nouvelle institution issue de la fusion ANPE- Assedic.

Les modalités du CAE sont déterminées à l'article 11. Ainsi, il est prévu que le contrat doit comporter les modalités d'accompagnement professionnel et les actions de formation et de validation des acquis contribuant au retour à l'emploi durable du salarié. Il est à noter que les actions de formation pourront être menées pendant le temps de travail ou en dehors de celui-ci. L'employeur ne pourra recourir à une reconduction du contrat que si des actions d'insertion ont été conduites dans le cadre du précédent contrat.

La durée du contrat sera de 24 mois maximum sauf cas particuliers, qui sont limités. Ainsi, des actions de formation qui iraient au-delà de 24 mois peuvent donner lieu à un renouvellement du contrat, le renouvellement ne pouvant être supérieur lui-même à une période de 24 mois. Les personnes âgées de plus de 50 ans et les personnes handicapées pourront voir cette durée maximale du contrat portée à 5 ans. Les CAE pourront donc avoir une durée comprise entre 2 et 5 ans. Ils sont des contrats de droit privé à durée déterminée ou indéterminée et portent sur des emplois visant à satisfaire des besoins collectifs non satisfaits.

La durée hebdomadaire de travail peut faire l'objet d'une modulation sur tout ou partie de la convention, tout en respectant, pour la durée de la convention, une durée moyenne minimale de 20 heures.

Le montant de l'aide financière versée au titre de ces contrats ne peut excéder 95 % du montant brut du SMIC par heure travaillée dans la limite de la durée légale hebdomadaire du travail. Elle ne donne

---

<sup>5</sup>En 2007, le RMI représentait 44,3% du montant du SMIC, contre 48,7% en 1990. L'API représentait 56,4% du SMIC en 2007 contre 64,9% en 1990. (Source : rapport ONPES 2007-2008)

lieu à aucune charge fiscale. L'exonération des charges patronales perdure comme dans l'ancien système. Il n'y a pas d'exonération des charges sociales. Cette aide financière peut être modulée en fonction de la catégorie à laquelle appartient l'employeur, des actions prévues en matière d'accompagnement professionnel et des actions visant à favoriser l'insertion durable du salarié, du secteur d'activité, des conditions économiques locales, et des difficultés d'accès à l'emploi antérieurement rencontrées par le salarié.

L'article 12 définit quant à lui le CIE, de façon identique au CAE sauf en ce qui concerne le montant de l'aide financière qui ne peut excéder 47 % du montant brut du SMIC.

L'effort notable pour donner une effectivité aux actions de formation et d'accompagnement répond à un souhait des associations. Par contre, d'autres points sont plus discutables. La limitation de la durée du contrat à 24 mois renouvelables uniquement pour des actions de formation pose question. Certaines personnes de moins de 50 ans et non handicapées peuvent en effet avoir besoin d'un temps plus long, qui ne serait pas consacré forcément à de la formation à proprement parler, mais à une réadaptation aux contraintes du monde du travail. La situation de ces personnes ne semble pas envisagée. La durée minimale de 20 heures en moyenne sur toute la durée du contrat pose aussi question. Travailler 20 heures par semaine en moyenne permet de toucher un salaire moyen de 720 euros, ce qui, combiné au RSA, doit pouvoir permettre d'atteindre le seuil de pauvreté de 880 Euros. Mais travailler 20 heures par semaine en moyenne suppose de démarrer avec un volume horaire moyen par semaine d'environ 10 heures pour arriver au terme du contrat à environ 35 heures. Or certaines associations affirment que travailler 2 heures par jour tous les jours, au départ, n'est pas réaliste pour certaines personnes particulièrement éprouvées.

## **2. La réforme de l'IAE**

Le secteur de l'IAE se voit lui aussi doté d'un seul contrat qui lui est réservé, le CDDI, contrat à durée déterminée d'insertion. Cette appellation ne figure pas telle quelle dans le Code du Travail, c'est une appellation journalistique. Mais le contrat est défini dans son contenu à l'article L. 1242-3 du Code du Travail qui précise qu'il peut être conclu au titre de dispositions légales destinées à favoriser le recrutement de certaines catégories de personnes sans emploi, lorsque l'employeur s'engage, pour une durée et dans des conditions déterminées par décret, à assurer un complément de formation professionnelle au salarié.

Les durées de ce contrat sont les mêmes que celles du Contrat Unique d'insertion, à cette précision près que la durée du CDDI ne peut être inférieure à 6 mois, ou 3 mois pour les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation ou bénéficiant d'un aménagement de peine. Dans le cas du CUI, la durée minimale du contrat n'est en effet pas précisée.

Les aides financières attribuées par l'Etat en vertu d'activités par l'insertion économique, prévues à l'article L 5132-2, seront étendues aux ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

Les modes de financement des différentes structures de l'IAE seront harmonisés à terme sous forme d'aide au poste modulable, qui n'est pas définie dans le projet de loi. Le projet de loi précise par contre que des évaluations seront conduites tout au long du déploiement du plan de modernisation et que dans un premier temps une expérimentation aux ACI et un examen des conditions d'application de l'aide au poste aux associations intermédiaires seront menés.

En l'absence pour le moment d'une définition précise de l'aide au poste modulable, il paraît difficile de juger de l'opportunité de la réforme.