

INTRODUCTION

La mise en place généralisée du Revenu de Solidarité Active (RSA) au 1^{er} juin 2009 marquera-t-elle un tournant dans l'histoire de la prise en charge de la pauvreté en France ? C'est la volonté politique affichée et concrétisée par la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Elle intervient 20 ans après le vote de la loi instituant le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988), prestation sociale qui souhaitait répondre à la détresse de nombreuses personnes qui, dans un contexte de chômage massif, se retrouvait dans un état de nouvelle pauvreté.

Le RMI est donc pensé pour les personnes dites « actives » mais dont la société n'arrive plus à garantir un emploi.

Le terme exclusion, largement usité dans les années 80, trouve « son habit » dans ce nouveau dispositif où allocation sociale et aide à l'insertion sont pensées simultanément pour la 1^{er} fois ; il se matérialise par le « I » du RMI.

L'allocation se veut être « alors », un tremplin, une « gestion de crise » passagère.....

Les chiffres contredisent cette idée : de 407 000 bénéficiaires en 1989 (*soit un après sa mise en place*), on compte aujourd'hui plus d'un million de bénéficiaires du RMI.

Le RMI a-t-il alors répondu aux attentes initiales ?

En partie oui, en ce sens qu'il a révélé des situations extrêmes, jusque-là méconnues et qu'il a permis de rendre visible les difficultés rencontrées d'une partie de la population.

L'insertion étant aussi entendue comme le droit à avoir une allocation minimale pour pouvoir assurer les besoins primaires que sont : l'alimentation, le logement, la santé.

Le RMI ne pouvait-il être qu'un espace transitoire ?

La réponse semble ne pouvoir être catégoriquement négative, dans la mesure où les bénéficiaires du RMI forment un groupe très hétérogène ; de nombreux mouvements dans le dispositif (entrées / sorties) sont observés, constituant ainsi, bel et bien, un passage transitoire pour certaines catégories.

Ceux qui restent sont généralement ceux qui cumulent des handicaps sociaux pour lesquels les réponses d'insertion n'ont pas su renverser la tendance.

Le RSA naît du bilan des deux décennies passées. Il affiche une volonté engagée de faire reculer la pauvreté et de rendre le travail incitatif.

Quels sont les changements opérés par cette nouvelle loi ?

Nous proposons de répondre à cette interrogation qui actuellement, suscite de nombreux débats dans la sphère politico sociale.

Notre approche consistera à redonner les axes principaux de la loi sur le RMI, toujours en vigueur à ce jour (1^{er} partie).

Pour ensuite les confondre avec la nouvelle loi qui doit s'appliquer à partir du 1^{er} juin 2009, en s'intéressant plus particulièrement aux changements que va engendrer cette réforme (2^{ème} partie).

I partie : Le Revenu Minimum d'Insertion.

1) Contexte d'application :

Souvent décrit comme le dernier filet de la protection sociale, le RMI est créé par la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 pour protéger les victimes du chômage massif.

Elle se veut être un instrument de lutte contre la pauvreté qui se traduit par le versement d'une allocation sociale (dans la tradition de l'aide sociale) assorti, et la nouveauté est là, d'un programme d'Insertion.

Les nombreux débats préalables au vote de cette loi, rendent compte de l'opinion publique d'alors. Il est bien question de chômage subi et c'est la société qui doit aider les personnes privées de travail.

La loi est créée en conformité avec le préambule de la constitution de 1946 puisque le 1^{er} article de ce texte reprend la formule constitutionnelle selon laquelle « *toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir des moyens convenables d'existences* »¹.

Jusqu'alors, les allocations sociales présentes dans le paysage français concernent un public fragilisé et qualifié « d'inactif » ou dont la probabilité à accéder à un emploi est très faible : il s'agit du Minimum Vieillesse (instauré en 1956), de l'Allocation Supplémentaire d'Invalidité (ASI en 1957), de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH en 1975), de l'Allocation Parent Isolé (API en 1976) et de l'Allocation Veuvage (AV en 1980).

Deux autres allocations gérées par les Assedic ont également ce caractère social avec l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS en 1984) et l'Allocation d'Insertion (AI en 1984).

La persistance de la crise économique des années 80 fait naître de nouvelles catégories de pauvres que rien ne semble pouvoir enrayer.

Alors que la pauvreté traditionnelle touchait plus les personnes âgées ; cela pouvait s'expliquer en partie par le fait qu'elles n'avaient pas suffisamment cotisées depuis la création du système d'assurance au lendemain de la Libération.

La « nouvelle » pauvreté happe les jeunes ménages, avec ou sans enfants.

Selon le rapport du Conseil Economique et Social de février 1987 sur la grande pauvreté et la précarité économique (*document qui sert de référence au moment du projet de création du RMI*), la France comptait alors 2,5 millions de chômeurs non indemnisés, 400 000 personnes sans couverture sociale et 200 000 à 400 000 personnes sans abri ou en habitat de fortune.

¹ Le préambule de la constitution de 1946 : Au lendemain de la 2nd Guerre Mondiale, le peuple français réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

C'est dans ce contexte, que la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion est votée à une large majorité (*seulement 3 députés contre et 24 abstentions*). Ce large consensus marque une réelle modification de ce qui se déroule jusqu'alors.

En effet, des expérimentations, tels les Compléments Locaux de Ressources –CLR-², existent bien au travers des collectivités territoriales, mais elles restent à la discrétion de chaque entité administrative et ne peuvent plus répondre à l'augmentation de la demande.

À l'inverse, le RMI devient un droit objectif³ : il doit être servi dans toute la France, à toute personne dont les ressources sont inférieures au revenu garanti, sans limitation de durée et sans autre contrepartie que l'engagement de suivre des actions d'insertion.

2) Les textes de références :

Ce texte de loi n'a connu que très peu de changement en 20 ans d'existence ; nous citons ci-après, les lois qui nous paraissent les plus marquantes pour le dispositif après la création du RMI ; il s'agit de :

- **La loi n°92 -722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88 – 1088 du 1^{er} décembre 1988 et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle** (J.O du 30-07-1992).

Cette loi pérennise le dispositif du RMI, à l'issu d'une période d'évaluation d'une durée de 3 ans demandée lors de la création du RMI.

Le rapport d'évaluation rendu en 1992 et intitulé «Le pari de l'insertion», porte une appréciation globalement positive sur le dispositif et il propose des aménagements.

« Le RMI a entrepris une révolution juridique et sociale. (...) Le dispositif a révélé des populations inconnues des services sociaux et qui étaient exclues, de fait ou de droit, de toute forme de protection sociale ; (...) il a ainsi contribué à rendre visible l'extrême pauvreté ».

Le rapport identifie plusieurs faiblesses dans la mise en œuvre du dispositif s'agissant du manque de connaissance ou de compréhension de leurs droits par les bénéficiaires, de la procédure de l'allocation, des droits sociaux dérivés (logement, santé...) et de l'insertion, qualifiée de dynamique insuffisante.

² Des embryons de solutions sont tentés notamment avec les Compléments Locaux de Ressources – CLR – qui s'organisaient à travers les collectivités territoriales ou associations, qui en échange d'un « petit job », très centré sur des utilités collectives de la sphère publique, offraient un revenu minimum aux ménages démunis.

Les dispositifs d'assistance se trouvaient dépassés et impuissants face à ce nouveau phénomène.

³ C'est un droit objectif ouvert dès que certaines conditions sont remplies (d'âge et de ressources surtout).

La rupture avec l'aide sociale traditionnelle est ici décisive : la décision d'ouverture du droit au RMI sera liée à des caractéristiques, situations objectives déclarées et vérifiées, et non pas au bon vouloir et au choix des interlocuteurs de la personne en difficulté.

La loi de 1992 s'inspirera de cette évaluation pour modifier et/ou préciser le 1^{er} texte de 1988.

- **La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**, qui indirectement, a modifié des aspects du texte initial sur le droit au RMI. Cette loi entend renforcer l'efficacité de l'action publique par le biais des institutions sociales (parmi lesquelles la Commission Locale d'Insertion –CLI-) et améliorer la connaissance des situations d'exclusions (création de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale) ainsi que de réviser le dispositif d'intéressement à la reprise d'emploi des bénéficiaires de minima sociaux.

- **La loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité**. Cette loi modifie les modalités de gestion du RMI : elle transfère notamment la responsabilité du pilotage du dispositif aux conseils généraux dans le cadre de l'acte II de la Décentralisation. Elle crée le Revenu Minimum d'Activité (RMA) destinée à faciliter la réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RMI. Le RMA est un contrat aidé dans le secteur marchand : les employeurs sont allégés de charges sociales et reçoivent la part de l'allocation de RMI pour une personne isolée qu'ils doivent reverser au salarié et bénéficiaire de l'allocation du minima social comme forme de salaire. L'employeur peut rémunérer plus amplement le salarié s'il le souhaite et au minimum, sur la base du SMIC de référence.

- Ce contrat spécifique est conclu pour une durée limitée, renouvelable jusqu'à 18 mois. La durée hebdomadaire de travail est de 20 heures minimum (Article L 322-4-15-4 du Titre II Création du revenu minimum d'activité, art.43).

- **La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion** dont nous détaillerons les effets dans la 2^{ème} partie de cet exposé.

Nous pouvons observer que dès l'intitulé de la « 2^e loi » de 1992, « relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle », le traitement de la question sociale est élargi en faisant apparaître une nouvelle orientation, qui se poursuivra dans les textes suivants.

Les modifications apportées au dispositif sont désormais opérées dans le cadre de lois qui ne portent pas spécifiquement sur le RMI ou sur la pauvreté, mais sur la lutte contre les exclusions, dans le cadre de textes sectoriels, portant sur la santé, le logement ou l'insertion professionnelles, ou de textes d'orientation générale.

3) Les conditions d'accès :

Le droit au RMI est clairement cadré par l'article 1^{er} de la loi RMI : « Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. ».

Pour calculer le montant du RMI du foyer, il faut satisfaire à des conditions de résidence en France, d'âge et de ressources.

Au montant du RMI théorique, il faut déduire les revenus perçus par ailleurs (le RMI étant une allocation différentielle) ainsi qu'un forfait logement, selon si la personne bénéficie d'un logement ou pas (cf. p 6, n°4-1 et p 8, n° 6-1 ; les personnes considérées sans logement pour l'application du forfait, sont généralement les sans domicile fixe).

Ainsi, le barème (actuel) du RMI correspond à :

Pour une personne seule : 454,63 euros ou 400,07 euros après abattement du forfait logement.

Pour un couple ou une personne seule et un enfant : 681,95 euros ou 572,84 euros (après déduction du forfait).

Par personne supplémentaire à charge : 136,39 euros.

Par personne à charge à partir de le 3^e : 181,84 euros.

3-1) Condition de résidence en France : articles 2 et 8 : l'allocataire et les membres de son foyer doivent résider en France. Si la ou les personnes concernées effectuent des séjours à l'étranger, le droit au RMI est supprimé dès que ces séjours dépassent 3 mois au cours d'une année civile, avec un indu dès le début du premier séjour.

Pour les étrangers : l'ouverture du droit, dès lors qu'ils remplissent les conditions de séjour en France est possible : à minima, un séjour régulier (carte de séjour ou autre document reconnu par l'administration française) et une durée de séjour sur le sol français définie par la loi avant toute ouverture, de 3 ans en 1988 à 5 ans en 2009 ainsi, qu'une condition de travail avant la situation de RMI.

Les mêmes dispositions s'appliquent aux étrangers dont la situation a été régularisée après leur entrée en France.

3-2) Condition d'âge : (loi modifiée par 1992, article 2) : le droit est ouvert aux personnes de plus de 25 ans sauf si le demandeur a la charge d'un ou plusieurs enfants. L'accès au RMI est possible à partir de la date de déclaration de grossesse, quel que soit l'âge du demandeur.

Il n'y a pas de limite d'âge (sachant que le RMI est un droit subsidiaire, il s'efface dès l'obtention des droits à la retraite ou du minimum vieillesse soit en général à partir de 65 ans).

3-3) Conditions de ressources : la loi garantit que les ressources du foyer ne seront pas inférieures à un revenu minimum dont le montant « varie selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge ». Ce montant est fixé par décret ; l'article 3 de la loi prévoit qu'il sera révisé deux fois par an en fonction de l'évolution des prix.

Dans les DOM, le revenu garanti par le RMI (c'est à dire le barème RMI) est égal à 80% de celui de la métropole (décret du 20 janvier 1989, article 3).

3-4) L'allocation est différentielle : l'article 4 de la loi définit l'allocation comme « égale à la différence entre le montant du RMI et les ressources » du bénéficiaire.

Il faut donc « épuiser » tous les autres droits communs (allocations familiales, pension alimentaire, salaires, allocations de chômage, indemnités journalières...) avant de solliciter le RMI ; ce dernier pouvant être un complément de ressources si le montant mensuel du foyer n'atteint pas le barème du RMI défini (cf. p 7, n°5).

3-5) Les ressources du foyer sont globalisées : article 9. C'est-à-dire que l'ensemble des ressources du foyer est pris en compte, sauf les exceptions citées ci-après (cf. p 8, n°6).

3-6) La trimestrialité :

Les ressources prises en compte sont (sauf les exceptions citées en p 8, n°6) celles qui ont été effectivement perçues au cours des 3 mois civils qui précèdent la demande de RMI ou chaque échéance du droit (décret n°88-1111 du 1^{er} décembre 1988, article 12). Tous les 3 mois, l'allocataire envoie une déclaration trimestrielle de ressources (DTR) indiquant les revenus qu'il a perçus dans le trimestre qui vient de s'écouler.

L'allocation du trimestre suivant est calculé à partir des revenus du trimestre qui vient de s'écouler : les ressources du trimestre n déterminent l'allocation du trimestre n+ 1.

Deux exceptions à ce principe de trimestrialité :

Les prestations servies par l'organisme payeur (prestations familiales, prestations sociales, aides au logement) prise en compte sont celles du mois en cours.

Et les revenus professionnels non salariaux pris en compte sont des revenus annuels, à partir desquels est ensuite calculé un revenu trimestriel ; ils peuvent être calculés également sur la base d'un forfait mensuel.

4) Les cas particuliers :

4-1) Les avantages en nature :

4-1-1) Le logement : article 4 du décret du 12 décembre 1988 :

Le fait de disposer d'un logement gratuit (hébergement chez des amis ou parents, et propriétaire non accédant) est pris en compte par le retrait d'un forfait logement.

4-1-2) les biens mobiliers et immobiliers non exploités et les capitaux non placés : article 7 du décret du 12 décembre 1988 : ils sont censés procurer aux intéressés un revenu annuel évalué à 50 % de leur valeur locative pour des immeubles bâtis, 80 % de cette valeur pour des terrains non bâtis et 3 % des capitaux.

4-1-3) Le jardin : loi n°92-722 du 29 juillet 1992 art.9 : les avantages en nature procurés par un jardin exploité à titre privatif ne sont pas pris en compte.

4-2) L'allocataire hospitalisé : décret n°88-1111 du 12 décembre 1988, articles 29 et 31 ; circulaire DSS/DIRMI n°93-05 du 26 mars 1993 :

Si un allocataire « isolé » (pas de personne à charge) est hospitalisé dans un établissement de soins, en étant pris en charge par l'assurance maladie ou l'aide médicale gratuite, pendant plus de 60 jours consécutifs, son allocation est réduite de 50 % à compter du 1^{er} jour du mois civil suivant la fin des 60 jours. Le délai de 60 jours prend effet à compter du 1^{er} jour de mois de versement de l'allocation si la demande de RMI est faite en cours d'hospitalisation.

Quand l'allocataire sort de l'établissement, l'allocation revient à son taux normal dès le 1^{er} jour du mois de sortie.

Aucune réduction n'est appliquée si l'allocataire a une ou des personnes à charge (conjoint, concubin, enfant, autre).

4-3) L'allocataire incarcéré : décret n°88-1111 du 12 décembre 1988, art. 34.

Si l'allocataire « isolé » (pas de personne à charge) est admis dans un établissement pénitentiaire relevant de l'administration pénitentiaire pour une durée supérieure à 30 jours, son allocation est suspendue à compter du 1^{er} jour du mois suivant la fin de la période de 30 jours.

L'allocation peut reprendre dès le 1^{er} jour de la sortie de l'établissement.

Si l'allocataire à une personne à charge (conjoint, concubin ou autre), il est procédé immédiatement à un examen des droits dont peuvent bénéficier ces personnes, l'allocataire n'étant plus compté alors au nombre des membres du foyer.

4-4) les revenus professionnels des non-salariés : décret n°88-1111 du 12 décembre 1988, articles 17 à 21.

Une évaluation des gains est effectuée en vue de déterminer la possibilité d'une ouverture à l'allocation du RMI.

5) Le RMI : un droit subsidiaire :

Les demandeurs du RMI doivent faire valoir tous les autres droits légaux, réglementaires et conventionnés auxquels ils peuvent prétendre : article 23 de la loi 1988.

Le RMI n'intervient donc qu'en dernier lieu.

Deux exceptions à ce principe général :

Les allocations mensuelles de l'Aide Sociale à l'Enfance et les aides sociales et l'allocation ou secours versés aux personnes indigentes, à l'initiative des collectivités locales, dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle en application des lois des 30 mai 1908 et 8 novembre 1909.

Il n'est donc pas exigé du demandeur de RMI qu'il fasse valoir ses droits à ces prestations pour ouvrir son droit au RMI. Mais s'il perçoit l'une ou l'autre de ces deux prestations au moment de sa demande ou ultérieurement, elle sera prise en compte pour le calcul de

l'allocation, sauf si elle a une affectation précise la rattachant à la catégorie de ressources exclues de la base de ressources du RMI. (cf. point 6).

6) Exclusion de certaines ressources :

L'exclusion peut être partielle ou complète : ces ressources n'interviennent donc soit que partiellement soit pas du tout dans le calcul de l'allocation de RMI.

6-1) Les aides au logement : elles sont exclues de la base ressources, à l'exception du forfait logement ; appliqué si le bénéficiaire est locataire (et perçoit à ce titre une allocation logement) ou s'il est hébergé à titre gratuit.

Dans le cas d'un hébergement avec participation financière, le forfait logement n'est pas appliqué et la personne reçoit l'intégralité de l'allocation soit pour une personne seule 454,63 euros par mois contre 400,07 euros pour une allocation avec forfait logement.

6-2) Les prestations exclues de la base ressources :

Certaines prestations faisant face à un besoin très spécialisé sont totalement exclues de la base ressources (circulaire DSS/DIRMI 93-05 du 26 mars 1993). Elles n'interviennent donc pas dans l'ouverture du droit et dans le calcul de l'allocation.

6-2-1) les prestations à objet spécialisé : art. 8 du décret (modifié) n°88-1111 du 12 décembre 1988.

Ne sont pas prises en compte dans les ressources les prestations suivantes :

- L'allocation d'éducation spéciale et ses compléments institués par les art. L.541-1 et L.755-20 du code de la sécurité sociale.
- L'allocation de rentrée scolaire instituée par les art. L.543-1 et L.755-22 du même code.
- Les primes de déménagement instituées par les art. L.542-8 et L.755-21 du même code et par l'art. L.531-5 du code de la construction et de l'habitation.
- Les majorations pour tierce personne ainsi que l'allocation compensatrice instituée par l'art.39 de la loi du 30 juin 1975, lorsqu'elles servent à rémunérer un tiers ne faisant pas partie du foyer du bénéficiaire de l'allocation de RMI.
- Les prestations en nature dues au titre de l'assurance maladie, maternité, invalidité ou de l'assurance accident du travail ou au titre de l'aide médicale.
- L'allocation de remplacement pour maternité instituée par les art. L.615-19 et L.722-8 du code de la sécurité sociale et 1106-3-1 du code rural.
- L'indemnité en capital attribuée à la victime d'un accident du travail prévue à l'art. L.434-1 du code de la sécurité sociale.
- La prime de rééducation et le prêt d'honneur mentionnés à l'art. R.432-10 du code de la sécurité sociale.
- L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée ainsi que sa majoration et l'allocation de garde d'enfant à domicile mentionnées aux art. L.841-1 et L.842-1 du code de la sécurité sociale.
- Les aides et secours financiers dont le montant ou la périodicité n'ont pas de caractère régulier ainsi que les aides et secours affectés à des dépenses concourant à l'insertion du bénéficiaire et de sa famille notamment dans les domaines du logement, des transports, de l'éducation et de la formation. Cf.25

- Les bourses d'études des enfants à charge, sauf les bourses de l'enseignement supérieur.
- Les frais funéraires mentionnés à l'art.L.435-1 du code de la sécurité sociale.
- Le capital décès servi par un régime de sécurité sociale.
- L'allocation du fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord créée par l'art. 125 de la loi n°91-1322 du 30 décembre 1991.
- L'aide spécifique en faveur des conjoints survivants de nationalité française des membres des formations supplétives et assimilés.
- L'allocation pour jeune enfant institué par l'art. L.531-1 du code de la sécurité sociale due pendant la période de grossesse et jusqu'au mois de naissance de l'enfant inclus.
- La majoration pour âge des allocations familiales instituées par l'art. L521-3 du code de la sécurité sociale.

6-2-2) L'allocation spécifique d'Attente (ATA) créée par la loi n°98-285 du 17 avril 1998.

7) Neutralisation de certaines ressources :

Décret n°88-1111 du 12 décembre 1988, art.10 (modifié par le décret n°98-1070 du 27 novembre 1998 qui a aussi ajouté les articles 10-1 et 10-2 et article 13 ; circulaire DSS/DIRMI n°93-05 du 26 mars 1993.

La neutralisation concerne des ressources qui, à la différence de celles qui sont exclues, sont normalement intégrées dans la base de ressources. Mais, dans certains cas, on ne les prend pas en compte ou on ne les prend en compte que partiellement.

La neutralisation automatique et totale porte notamment sur les allocations de chômage – Allocation de retour à l'emploi, allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion-, la rémunération des stages de formation et l'allocation mensuelle de l'aide sociale à l'enfance.

La neutralisation facultative porte sur les revenus d'activité et prestations (perçus pendant les 3 mois derniers mois) autres que ceux neutralisés automatiquement : ce champ est donc très large.

8) Mesures d'intéressement :

Les règles d'incitation à la reprise d'activité professionnelle ou de formation modifiées par la loi du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux (loi qui modifie une partie de la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 et le décret du 27 novembre 1998, elle-même modifiant la loi de 1992), ne jouent, que pour les revenus procurés par une activité (ou une formation) qui commence après l'entrée dans le RMI.

En raison de la technicité du sujet, nous n'aborderons ici que les mesures d'intéressement les plus appliquées.

8-1) En ce qui concerne les contrats de travail : deux mesures possibles :

-Soit le bénéficiaire travaille moins de 78 heures par mois :

Dans ce cas, il a le droit de cumuler l'intégralité de son salaire avec son allocation pendant les trois premiers mois.

A l'issu de cette période, un abattement de 50 % des salaires réellement perçus sera effectué et prendra effet à partir du 4^{ème} mois jusqu'au 12^{ème} mois ou, jusqu' à réalisation de 750 heures de travail si ceux ci n'ont pas été atteints pendant la période des 9 mois.

La période du cumul et les 9 mois restants (ou 750 heures de travail) ne doit pas nécessairement être consécutive (exemple avec le travail en intérim).

L'abattement de 50 % doit permettre le calcul du RMI différentiel selon la composition du foyer.

-Soit le bénéficiaire travaille 78 heures ou plus par mois :

Dans cet autre cas de figure, il a le droit de cumuler l'intégralité de son salaire avec son allocation pendant les trois premiers mois.

Le salaire étant généralement plus important que le montant du RMI, la personne bénéficie d'une prime dite forfaitaire à partir du 4^{ème} mois (si le contrat se poursuit dans les mêmes conditions) de 150 euros pour une personne seule à 225 euros à partir de 2 personnes, pendant la durée de son contrat de travail et ce, jusqu'à 9 mois maximum.

Si le bénéficiaire travaille 4 mois consécutifs dans cette formule, il perçoit le 4^{ème} mois la prime de retour à l'emploi d'un montant de 1000 euros.

8-2) En ce qui concerne les contrats aidés :

Les mêmes règles s'appliquent pour les Contrats d'Accompagnement Emploi –CAE-, et pour les Contrats Initiative Emploi –CIE- que celles qui viennent d'être évoquées, selon que le nombre d'heures de travail mensuel soit inférieur ou égale à 78 heures.

A l'inverse, les contrats aidés de type : CI-RMA (secteur marchand) et Contrat d'Avenir (non secteur marchand) ne bénéficient pas des mêmes coup de pouce :

La mesure de cumul est inexistante dans ce cas de figure. Le salarié -bénéficiaire de l'allocation sociale- perçoit son salaire sans cumul possible.

L'employeur reçoit, dès le 1^{er} mois du contrat de travail, l'aide versée correspondant à un RMI de base (quelque soit la composition du foyer), soit 454,63 euros et ce, pendant toute la durée du contrat de travail (contrat de travail d'une durée limitée : de 18 mois pour le CI-RMA à 24 mois pour le Contrat d'avenir avec possibilité de l'étendre à 36 mois supplémentaire pour la catégorie « des seniors », personne de plus de 50 ans).

Ainsi, une personne seule ne bénéficie pas d'un cumul –allocation sociale/ salaire. Il ne perçoit que l'allocation reversée par l'employeur (correspondant à 20 heures hebdomadaire de travail) ; libre à ce dernier d'apporter une rémunération plus importante que celle du SMIC horaire de référence.

Pour un foyer bénéficiaire de l'allocation constitué de 2 personnes ou plus, il recevra la part résiduelle entre l'allocation versée à l'employeur (base d'une personne seule) et le restant. Les titulaires de ce type de contrats aidés peuvent prétendre à la prime de retour à l'emploi s'ils remplissent les conditions d'obtention : travailler pendant au moins 4 mois consécutifs à 78 heures ou plus par mois.

9) Les droits connexes :

9-1) le RMI n'est pas imposable : il fait en effet partie des allocations et prestations à caractère social non imposables visées à l'article 81-9° du code général des impôts. De même, l'allocation de RMI n'est soumise ni à la contribution de la dette sociale (CRDS) ni à la contribution sociale généralisées (CSG).

9-2) le dégrèvement total de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle :

9-3) l'application du taux maximal en matière d'allocation logement.

9-4) la santé : Tout foyer bénéficiaire du RMI a le droit à une couverture santé. S'il n'est pas affilié ou qu'il n'a pas de droits ouverts à l'assurance maladie, il peut faire une demande de Couverture maladie Universelle –CMU- : article L.380-1 et suivants du code de la sécurité sociale qui définissent la CMU de base, c'est à dire l'affiliation générale du fait de la résidence en France.

Tout bénéficiaire du RMI a le droit à la protection complémentaire, la couverture maladie complémentaire –CMU complémentaire- (correspondant à la part mutuelle) : article L.861-2 (modifié par la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007, art.120)

9-5) La tarification sociale EDF , téléphone...

A ces droits connexes (nationaux), peuvent se rajouter divers avantages octroyés par les collectivités locales et qui sont facultatifs comme l'aide aux transports, le paiement de la cantine et autres dispositions.

10) L'allocation de RMI est insaisissable et incessible :

Loi de 1988, modifié par la loi n°92-722 du 29 juillet, art.31.

La nature particulière de l'allocation (garantir un revenu minimum) débouche sur son caractère incessible et insaisissable.

11) Suivi du droit au RMI :

Nous faisons le choix dans cette partie, de décrire les dispositions de la loi avant la réforme portant décentralisation de l'allocation du RMI aux départements en 2003.

Ceci afin de montrer l'organisation du RMI dans sa phase concrète.

Nous porterons à la connaissance du lecteur en cette fin de partie, les éléments majeurs de la réforme de 2003.

11-1) la prorogation : loi de 1988, art. 13, alinéa 1. Et loi de 1992, art.13 et 14 :

Lors de la première attribution, le droit au RMI est ouvert pour 3 mois. Dans ce délai, un contrat d'insertion doit être établi entre l'allocataire et la Commission Locale d'Insertion (CLI).

Le contrat a une durée de 3 à 12 mois selon la nature des engagements pris.

La CLI (loi de 1992, art 42-1) a deux grandes missions : celle d'évaluer les besoins d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI, de recenser l'offre disponible d'insertion, d'évaluer les possibilités d'évolution et de diversification, d'adresser des propositions au Programme Départemental d'Insertion, d'élaborer un programme local d'insertion, d'animer la politique locale d'insertion et celle d'approuver les contrats d'insertion.

Elle comprend (art.42-2) des représentants de l'Etat et du département (en nombre égal), des représentants des communes concernées, des représentants du système éducatif, d'institutions d'entreprises, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social ou en matière de formation professionnelle.

11-2) Le renouvellement : la même logique intervient pour le renouvellement de l'allocation (art.14 de la loi 1992), décidé soit au vu de l'avis de la CLI sur la mise en œuvre du contrat d'insertion en cours, soit après l'établissement d'un nouveau contrat d'insertion lorsque le précédent est arrivé à échéance.

11-3) La suspension : loi de 1988, modifié par la loi de 1992, articles 13,14 et 16.

Après avis de la CLI et après que l'intéressé, assisté, le cas échéant, de la personne de son choix, a été mis en mesure de faire connaître ses observations, la suspension de l'allocation (sans qu'il soit mis fin au droit RMI) ne peut être décidée par le préfet que pour des motifs précis :

- l'intéressé, sans motifs légitime, refuse d'établir ou de renouveler un contrat d'insertion.
- L'intéressé, sans motif légitime, ne respecte pas le contrat qui a été signé.
- La CLI est dans l'impossibilité de donner son avis du fait de l'intéressé et sans motif légitime de la part de ce dernier.

La suspension prend effet à la date de la décision du préfet : l'allocation n'est donc pas versée au titre du mois de cette date.

La rédaction de l'article 42-4 de la loi de 1988 (modifiée par la loi de 1992) signifie clairement que le contrat est un contrat unique entre la CLI d'une part et l'ensemble des membres du foyer RMI d'autre part.

Chaque membre du foyer signataire du contrat engage donc, lorsqu'il ne respecte pas le contenu du contrat, la responsabilité de l'ensemble du foyer.

De même, un conjoint (ou concubin) qui refuse de signer un contrat engage la responsabilité du foyer.

Le préfet n'est pas tenu de suivre l'avis de la CLI. Il en tient compte, mais il peut décider de ne pas appliquer la suspension si elle lui apparaît inefficace ou dommageable pour le foyer.

Il peut par ailleurs, lorsque la fin du RMI intervient après la suspension (au bout de 4 mois sans droit), décider d'ouvrir un nouveau droit au RMI aux seules personnes du foyer non responsables de la suspension et qui acceptent de passer un contrat d'insertion.

Pour les suspensions décidées au titre des articles 13,14 et 16 de la loi :

- Le versement de l'allocation reprend (sans rappel sauf si cela est spécifié), sur décision du préfet, à compter de la conclusion du nouveau contrat ou de l'avis de la CLI (art.16-1).
- Lorsque cette suspension a été suivie d'une fin de droit, l'ouverture, par décision du préfet, d'un nouveau droit dans l'année qui suit la décision de suspension est subordonnée à la signature d'un contrat d'insertion (art.17-1 de la loi).

11-4) La fin du droit au RMI : circulaire DSS/DIRMI n°93-05 du 26 mars 1993, chapitre 1, section3, 2.3.

La décision est prise par le préfet ou par l'organisme payeur (en cas de délégation de compétence).

Qu'il y ait ou non contrat, il est mis fin au droit (radiation) lorsqu'il est constaté que les conditions administratives d'accès au droit (résidence, séjour, âge) ne sont plus remplies. Cette règle s'applique à compter du premier jour du mois civil au cours duquel se produit l'événement qui fait qu'une condition n'est plus remplie.

Si la difficulté provient du fait que des pièces, nécessaires à l'appréciation du droit, n'ont pas été transmises, une interruption provisoire du versement de l'allocation peut être décidée. Si ces pièces sont transmises dans un délai inférieure à 2 mois et si elles amènent à maintenir le droit, le versement de l'allocation est repris avec effet rétroactif. Sinon, le droit prend fin à compter du mois pour lequel l'interruption a eu lieu.

Si un contrat a été signé, le droit au RMI reste ouvert pendant la durée du contrat, même si l'allocation n'est plus versée (ressources supérieures au plafond ou non-retour de la DTR). Cela permet de mieux couvrir les bénéficiaires dans, et pendant, la durée de leurs démarches d'insertion formalisée par un contrat.

Lorsqu'il y a absence de contrat ou non-respect du contrat et que la responsabilité en incombe à l'allocataire, il est mis fin au droit à compter du premier jour du mois qui suit le terme d'une période de suspension de 4 mois consécutifs.

En l'absence de contrat non imputable à l'allocataire, il est mis fin au droit lorsque le versement de l'allocation a été interrompu pendant 4 mois consécutif, à compter du jour du mois qui suit cette période de non versement de l'allocation (suspension).

Les droits connexes et le droit aux mesures d'insertion ne prennent fin qu'avec la radiation du RMI, et non pas avec la fin du versement de l'allocation. Un maintien provisoire à l'assurance personnelle est cependant possible après la radiation du RMI.

12) le recours : Loi de 1988, art.27, 28 et 29.

Un recours contentieux contre les décisions relatives à l'allocation de RMI peut être formé dans un délai de 2 ans par toute personne qui y a intérêt devant la commission départementale d'aide sociale (CDAS), instituée par l'article 128 du code de la famille et de l'aide sociale, dans le ressort de laquelle a été prise la décision. La CDAS est alors complétée par la présence de deux représentants du CDI. Ces deux personnes sont désignées conjointement par le préfet et le président du conseil général, l'une étant un élu local.

La décision du CDAS est susceptible d'appel devant la commission centrale d'aide sociale. Le Conseil d'Etat peut annuler une décision de la commission centrale et, ou bien régler alors l'affaire au fond, ou bien renvoyer l'affaire devant les juges du fond.

L'action du bénéficiaire pour le paiement se prescrit pour 2 ans.

13) Les changements avec la loi de 2003 :

La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI modifie en grande partie, non pas les règles établies en matière de prorogation, renouvellement et suspension mais sur l'architecture du dispositif en lui-même et sur le décisionnaire.

En effet, jusqu'alors, le RMI relevait des deux compétences -Etat et département- en matière de politique d'insertion locale menée par le représentant des services de l'Etat et le représentant du conseil général.

La décision sur le suivi du RMI revenant au Préfet.

Depuis 2003, c'est le président du Conseil général qui a la pleine responsabilité du dispositif local que se soit dans le suivi du RMI (ouverture, prorogation, renouvellement, suspension, fin) que dans la conduite de la politique d'insertion départementale (art.30).

A ce titre, la loi de 2003 modifie tous les articles portant mention du représentant des services de l'Etat ainsi que de la CLI, remaniée à l'occasion de cette réforme.

14) Le Contrat d'insertion :

14-1) la nature du contrat : Le RMI repose sur une forte relation entre l'allocation : « toute personne a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » (loi de 1988, art.1^{er}) et l'insertion qui correspond à un impératif national : « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national (loi de 1988, art.1^{er}).

Cela ne signifie pas que le contrat d'insertion soit la contrepartie de l'allocation. En demandant le RMI, la personne « s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle » (art.2 de la loi de 1988).

D'un côté la personne s'engage (avec les membres de son foyer) à participer à des actions ; de l'autre, la CLI, représentant la société, s'engage à offrir des actions d'insertion et à discuter avec la personne sur des actions adaptées à elle, car définies avec elle.

14-2) Son contenu et sa durée :

Le contrat d'insertion fait apparaître la nature du projet, la nature des facilités qui peuvent être offertes et la nature des engagements réciproques ainsi que le calendrier des démarches et activités d'insertion qu'implique la réalisation du projet et les conditions d'évaluation, avec l'allocataire, des différents actions réalisées.

Le contrat a une durée de 3 à 12 mois.

14-3) Les formes de l'insertion :

Le contrat d'insertion peut porter sur des éléments correspondant à la situation sociale (participation à la vie sociale, vie familiale...), à la situation de logement, de santé ainsi que professionnelle (emploi, formation).

L'article 24 de la loi de 2003 réaffirme ces possibilités dans la contractualisation du parcours d'insertion avec l'allocataire.

15) L'architecture du dispositif du RMI :

Le dispositif du RMI a connu un changement majeur avec la loi de 2003, décentralisant les pouvoirs du RMI aux conseils généraux. Néanmoins, l'Etat reste garant du montant fixé de l'allocation du RMI sur l'ensemble du territoire français.

Le dispositif est construit de la sorte : le président du conseil général a la responsabilité du suivi du RMI en tant que pilote du dispositif dans le suivi de l'allocation, dans son financement et dans la conduite de la politique d'insertion locale.

Pour ce faire, il s'accompagne des concours de l'Etat, des autres collectivités territoriales, des organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et des autres personnes morales de droit public ou privé, notamment des associations, oeuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.(Art.30).

Un Conseil Départemental d'Insertion (CDI), composé de différents acteurs d'insertion dont des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et des autres personnes morales de droit public ou privé, notamment des associations, oeuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion est placé auprès du président du conseil général (art.31)

Le CDI émet un avis sur le Programme Départemental d'Insertion (PDI).

Le PDI recense les besoins de la population et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes (art.31).

En Gironde : les Antennes Girondines d'Insertion (AGI) viennent renforcer le maillage du dispositif en reprenant pour partie les missions des anciennes CLI (Suivi des contrats d'insertion, conduite de la politique d'insertion locale...).

Deuxième partie : le Revenu de Solidarité Active

1) Contexte d'application :

Article 1^{er} du Titre 1^{er} : « **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'intéressements 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.** »

Le RSA souhaite apporter un renouveau dans la prise en charge des personnes privées d'emploi. Il naît du constat que la reprise du travail semble ne pas être assez incitative pour des personnes qui « cumulent » les prestations sociales avec les droits connexes que sont l'allocation logement, l'accès à la couverture maladie universelle (CMU), l'exonération de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle, la tarification sociale de l'électricité, du téléphone...

A ressources égales, les personnes ne sont pas placées sous le même régime d'équité, selon qu'elle soit dans un dispositif social ou non.

Il est alors fait référence aux travailleurs « pauvres » ou dit « modestes », qui ont un emploi, souvent à temps partiel et qui ne bénéficient pas des mêmes avantages.

Ainsi, le RSA concerne, à la fois, des personnes bénéficiaires des minima sociaux avec le RMI et l'API et, des personnes en situation d'emploi ; cette dernière catégorie constitue une des nouveautés de cette réforme.

On parlera alors d'un RSA « socle » pour les 1^{er} (le terme, Revenu minimum garantie n'a pas été retenu lors des débats parlementaires car il stigmatisait les bénéficiaires) et d'un RSA « chapeau », pour ceux qui recevront un complément à leurs revenus d'activités.

La notion de dispositif et de son statut afférent disparaissent afin de rendre « la règle » des avantages lisibles pour toutes les personnes pouvant y prétendre du fait de leurs ressources mensuelles.

L'objectif de la prestation sociale est énoncé dès le 1^{er} article de la loi – encourager à la reprise d'une activité – volonté explicitement affichée par rapport à la loi du RMI.

Nous nous situons alors dans un contexte différent à celui des années 80 qui acceptait l'idée d'une injustice pour expliquer la pauvreté (dans un contexte de chômage massif).

Aujourd'hui, l'une des évolutions les plus marquantes semble être « l'usure de la compassion » selon les termes empruntés à Serge PAUGAM⁴, Il révèle, suite à une enquête européenne conduite à la fin des années 90, comment les mentalités ont évolué vers finalement « une sorte de paresse attribuée aux pauvres qui se contentaient de l'allocation sociale ».

Ces années là, le chômage a connu une baisse qui allait de pair avec une accentuation de la précarité et de la flexibilité des emplois, entraînant une augmentation de salariés vivant dans des conditions difficiles.

Dès lors, quelque chose s'est transformé dans les représentations collectives autour de la question : « pourquoi certains sont-ils assistés, alors que d'autres acceptent des emplois précaires, flexibles et peu gratifiants ? »⁵.

En France, nous comptons plus d'1,1 millions de bénéficiaires de RMI, 220 000 d'API et entre 2,2 et 2,4 millions de « travailleurs pauvres » pour une population active de 27,8 millions de personnes⁶.

Initialement, l'Allocation de Solidarité Spécifique (393 236 personnes en 2006) devait être intégrée dans cette refonte que propose la nouvelle loi qui souhaitait par la même occasion mettre fin à l'empilement des minima sociaux en France ; mais l'enveloppe budgétaire allouée pour démarrer le RSA n'a pas permis cela.

De plus de 4 milliards d'euros pensés en début de projet, le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté (Martin HIRCH) a dû se contenter de 1,5 milliards d'euros pour concrétiser le projet du RSA.⁷

Ainsi, les bénéficiaires de l'ASS devront attendre encore un an, à partir de l'entrée en vigueur de la loi, pour qu'un bilan (commandé par le gouvernement), soit déposé au Parlement aux fins d'études des possibilités d'intégration dans le RSA.

⁴ S.PAUGAM est directeur d'études à l'EHESS. Auteur de nombreux ouvrages sur le thème de la pauvreté.

⁵ Article ASH n°2590-2591, « *Combattre la pauvreté en amont de l'urgence* » p 42, entretien avec Serge PAUGAM.

⁶ Référence INSEE 2007 : Pop. Active au sens du BIT (Bureau International du Travail) c'est-à-dire population active occupée et chômeurs. 21,6 millions sont considérés inactifs c'est-à-dire qu'ils ne travaillent pas, ne recherchent pas activement un emploi ou ne sont pas disponibles.

⁷ S.PAUGAM et N.DUVOUX, *la régulation des pauvres*, p.97 : « Le RSA a été proposé en 2005 par la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » dans son rapport intitulé la nouvelle équation sociale. Le coût du RSA selon le rapport Hirsch de 2005 était de 6 à 8 milliards d'euros. Le RSA version 2005 prévoyait d'assurer un revenu supérieur au seuil de pauvreté (à 60% du revenu médian, soit 817 € par mois en 2005) à une personne employée à quart temps. Deux ans plus tard, en juillet 2007, devant la commission de l'Assemblée nationale, M.Hirsch a avancé le chiffre de 564 € par mois, soit le seuil de pauvreté à 50% du revenu médian de 1994 ».

De même, la mesure d'intéressement arrêtée à 62% (taux de cumul possible entre les revenus de solidarité et ceux tirés du travail : pour 100 euros gagnés en salaire, baisse de l'allocation sociale de 38 euros) était initialement plus importante (jusqu'à 70 % selon le souhait de M.Hirsch) et laissée au libre choix lors de la phase d'expérimentation du RSA démarré à partir de 2007.

Trente quatre départements ont été autorisés à tester le RSA dans le cadre de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat qui a défini le RSA « expérimental » et lui a assigné l'objectif d'assurer l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail, exerce ou accroît son activité.

Ces départements peuvent établir leurs propres règles (dans la limite de la loi de 2007) pendant cette période expérimentale d'une durée de 3 ans.

La nouvelle crise économique de 2008 accélère la volonté du gouvernement de mettre en place cette réforme, réduisant ainsi le temps d'expérimentation à une durée d'à peine un an et demi : le 1^{er} département ayant démarré en juin 2007 (l'Eure) et l'essentiel des autres, entre novembre 07 et mars 2008.

Dès lors, la généralisation du RSA semble être précipitée pour certains expérimentateurs qui nuancent le bilan officiel, notamment sur le retour à l'emploi, en partie du fait du temps écourté.

Mais pour le gouvernement, la phase test a démontré l'impact possible du RSA et il estime à trois millions et demi le nombre de personnes potentiellement éligibles à cette nouvelle prestation.

Pour la Gironde, les estimations sont de l'ordre de 60 000 personnes avec : 27 000 allocataires du RMI, 3 700 allocataires de l'API et 30 000 salariés dont les revenus n'excèdent pas un certain montant (chiffres CAF et MSA).

- 2) **Le contenu :** Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion et le décret d'application n°2009-404 du 15 avril 2009, J.O. du 16-04-09.

2-1) Critères d'éligibilités :

Les conditions de nationalité et de résidence à remplir pour bénéficier du RSA s'inscrivent globalement dans la continuité du droit en vigueur pour accéder au RMI et à l'API.

- Il faut résider en France de manière stable et effective (art. L.262 et suivants du CASF) : la durée de référence reste à 3 mois d'autorisation d'absence sur le territoire français ; au-delà, le RSA est supprimé et la demande de remboursement intervient à partir du 1^{er} jour d'absence.

Les ressortissants européens de l'UE, de l'Espace Economique européen (EEE) et de la Suisse, entrés en France pour y chercher un emploi et s'y maintenant à ce titre, ne sont pas éligibles au RSA.

Pour les autres ressortissants étrangers non européens, il faut justifier d'un titre de séjour d'au moins cinq ans autorisant à travailler, à l'exception des réfugiés, apatrides et étrangers titulaires d'une carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et des personnes ouvrant droit au RSA majoré (correspondant à l'API actuelle) auxquelles s'appliquent les conditions de régularité de séjour.

Selon la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) et le Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (GISTI), ces dispositions vis-à-vis des étrangers non ressortissants de l'union européenne sont jugées discriminatoires et non conformes à l'article 14 de la convention européenne des droits de l'Homme qui mentionne que la jouissance des droits et libertés doit être assurés sans distinction aucune fondée notamment sur l'origine nationale, sauf à justifier d'un motif raisonnable et objectif.

Nous verrons dans la suite de cet exposé, la modification restrictive apportée pour les conjoints, concubins ou pacsés étrangers non européens de l'allocataire en matière d'ouverture du droit. (art .L.264-5 du CASF / cf. p 21).

Rectificatif 08/2010 : Le décret n° de fin 2009 modifie la restriction initiale en ouvrant le droit au ménage global dès lors que l'allocataire principal remplit les conditions prévues par la loi.

Pour les personnes éligibles aux conditions de l'Allocation Parent Isolé –API- : allocation instaurée en 1976 et accordée sous conditions de ressources, jusqu'au 3 ans de l'enfant (si plusieurs enfants, il s'agit du 3^{ème} anniversaire du dernier de la fratrie) ou pendant 1 an, si un parent se retrouve seul à assumer la charge d'un enfant et que ses ressources sont en deçà du plafond de référence (disposition possible jusqu'au 20 ans de l'enfant).

Le RSA maintient le niveau de l'allocation actuelle : on parlera alors d'un RSA majoré.

De même, les conditions de titre de séjour restent identiques (titre de séjour de 1 an).

Les conditions d'âge sont également les mêmes : il faut avoir 25 ans ; cette condition d'âge est levée si la personne assume à charge d'au moins un enfant né ou à naître.

3) Quels sont les changements majeurs du RSA ?

1) Le public concerné :

Le RSA regroupera plusieurs catégories de bénéficiaires :

Il apporte une modification aux actuels bénéficiaires de l'API qui n'étaient pas, jusqu'alors, dans les mêmes obligations de recherche d'emploi, de contractualisation d'un projet d'insertion et d'obligation d'inscription en tant que demandeur d'emploi.

Les personnes en API pouvaient bénéficier de programme d'insertion locale des bénéficiaires du RMI ; participation basée sur le volontariat du parent.

Des voix peuvent s'élever sur cette allocation qui finalement revient à accepter l'idée d'« un salaire » de mère au foyer (les femmes étant largement représentées dans cette catégorie).

Il faut rappeler que l'API concerne 220 000 personnes ; parent seul pour élever leurs enfants (souvent en bas âge) et sans aucune autres ressources (ou inférieure au barème de référence).

La situation sociale et familiale de ces parents génère généralement de nombreux obstacles liés à l'isolement, au manque de solutions de garde d'enfant, à la faible qualification professionnelle...

Les conjoints étrangers : art. L.262-5 : les conjoints non européens devront satisfaire aux mêmes critères que les allocataires non européens en matière de titre de séjour autorisant à travailler (5 ans) pour ouvrir droit à leur part de l'allocation (sauf exception mentionnées aux art. L.262 et suivants du CASF).

Enfin, il va concerner un nombre plus important de personnes puisque le RSA est ouvert aux travailleurs dits pauvres ; le gouvernement estime à un soutien de l'ordre de 280 euros par mois pour un couple mono-actif à plein temps avec un enfant et de 20 euros pour un célibataire à plein temps.

Il s'agit en grande majorité de personnes qui bénéficient déjà de l'allocation logement.

Une estimation de 2,2 à 2,4 millions de personnes éligibles au RSA est avancée.

Le RSA ne sera pas pris en compte pour le calcul des impôts.

2) *Le dépôt de la demande* : CASF art. D.262-26 modifié :

Les Centres Communaux d'Action Sociale, services du département et associations ou organismes à but non lucratif ayant reçu une délégation du président du conseil général.

S'ajoute à cette liste les services de la CAF et CMSA ainsi que le Pôle Emploi.

Les CCAS ne sont plus dans l'obligation de participer à l'instruction des dossiers.

3) *Les droits et devoirs* :

3-1) **Le Pôle Emploi** :

La loi du RSA est plus précise quant à sa demande d'intégrer une démarche d'insertion professionnelle.

La fusion du service public de l'emploi -ANPE et ASSEDIC- participe à cette stratégie de développer un service unique de l'emploi, nouvellement nommé : Pôle Emploi.

Les personnes en âge de travailler (toutes caractéristiques confondues) et « disponible pour occuper un emploi » (art. L262-29 de la loi de 2008) doivent mettre tout en œuvre pour réussir leur sortie du dispositif.

La priorité est donnée à l'insertion professionnelle soit avec le concours du service public pour l'emploi soit avec un organisme de placement conventionné par le président du conseil général.

3-2) Le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi :

Ainsi, le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi –PPAE- (créé par la dernière convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006), formalise, pour chaque demandeur d'emploi, les services, conseils et prescriptions nécessaires à un retour à l'emploi (en tenant compte de sa formation, sa qualification, sa situation personnelle ou familiale et de ses possibilités de mobilités géographique ou professionnelles).

La loi du 1^{er} août 2008 (relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi) consacre le PPAE en lui conférant des effets juridiques : possibilité de sanction en cas de non-respect. Il est constitutif de l'Offre Raisonnable d'Emploi –ORE- et devient un engagement dans la mise en œuvre d'action d'accompagnement.

Le refus par le demandeur d'emploi de définir ou d'actualiser un PPAE est susceptible d'entraîner sa radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

De même le refus, sans motif légitime, de deux offres raisonnables d'emploi entraîne la radiation pendant deux mois de la liste des demandeurs d'emploi.

Le pôle emploi informe le président du conseil général de la radiation du demandeur d'emploi et bénéficiaire du RSA afin qu'il décide du maintien ou pas de la prestation sociale.

3-3) L'insertion sociale :

S'agissant de l'insertion sociale : la loi prévoit des actions d'insertion sociale : art. L262-29, 2° de la loi RSA « lorsqu'il apparaît que les difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacles à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, (le président du conseil général oriente) vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale ».

Ces actions d'insertion sociale sont plus limitatives que ce qu'énonçait la loi du RMI (*cf. p 14 : les formes de l'insertion*).

Par ailleurs, et pour respecter l'objectif 1^{er} de la démarche d'insertion professionnelle, un point de situation doit être établi « dans les 6 mois pouvant aller jusqu'à 12 mois » art. L.262-31 de la loi RSA.

3-4) L'équipe pluridisciplinaire :

Une équipe pluridisciplinaire est créée (art. 262-39) constituée de « professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, des représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et de représentants des bénéficiaires du RSA ».

Cette équipe pluridisciplinaire constitue la nouvelle plateforme d'orientation qui aura à charge d'évaluer et d'orienter les personnes ainsi que de rendre un avis en cas de demande de suspension de l'allocation.

Elle introduit des représentants de la prestation sociale.

3-5) Le droit à l'accompagnement social et professionnel :

Le droit à l'accompagnement social et professionnel (art. L. 262-27) : il pose le principe d'un droit à l'accompagnement, qui peut s'avérer facultatif si le bénéficiaire du RSA perçoit la prestation sociale qu'à titre de complément de ses propres revenus (RSA « chapeau »).

Il n'est donc pas obligatoire pour les personnes qui travaillent et dont le niveau de gains de revenus est supérieur à la limite fixée par décret ; soit 500 euros, correspondant à un mi-temps au SMIC.

A l'inverse, toutes les personnes en dessous de ce seuil (RSA « socle » ou RSA avec des revenus inférieures à 500 euros) sont tenues d'être accompagnées individuellement. C'est-à-dire que le bénéficiaire et son conjoint pourront ne pas être soumis aux mêmes obligations d'insertion selon qu'il travaille, mais aussi selon le salaire gagné.

Un référent unique (soit du service mandaté pour travailler l'aspect professionnel soit du service mandaté pour travailler l'aspect social) est alors nommé afin de coordonner toutes les actions en direction du bénéficiaire.

4) Reprise d'activité :

4-1) Les mesures d'intéressements :

le RSA remplacera les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité que sont les primes forfaitaires d'intéressement, la prime de retour à l'emploi (PRE) et la prime pour l'emploi (PPE).

La possibilité du cumul pendant les 3 premiers mois de reprise d'activité est conservée (par le décret).

L'innovation de la nouvelle mesure vient du fait qu'elle est sans limitation de durée puisque attribuée en fonction des ressources du foyer (sauf cas de suspension).

Ainsi, la loi garantit, pour les personnes qui reprennent ou exercent une activité professionnelle, un complément du RSA (RSA « chapeau ») qui variera en fonction des revenus professionnels et de la composition du foyer.

Ce complément est fixé à 62 %, taux de cumul autorisé entre les revenus du travail et les ressources de la solidarité (CASF, art. D.262-4 modifié).

C'est-à-dire que pour chaque augmentation des ressources d'activités de 100 euros, la réduction du montant du RSA sera de 38 euros ; garantissant une progression des ressources globales de la famille de 62 euros.

4-2) L'Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi –APRE- : article 11 du décret.

« Elle a pour objet de prendre en charge tout ou partie des coûts exposés à l'occasion de la prise ou la reprise d'une activité professionnelle, que ce soit sous la forme d'un emploi, du suivi d'une formation ou de la création d'une entreprise » (section 2, art. R.5133-10 du code du travail).

L'aide devra être mobilisée lorsque le retour à l'emploi engage des dépenses en matière de transport, d'habillement, de logement, d'accueil des jeunes enfants, d'obtention d'un diplôme, licence, certification ou autorisation qu'implique une activité professionnelle. (section 2, Art. R.5133-11).

Le bénéficiaire pourra en bénéficier dans la limite d'un plafond (fixée par convention entre le pôle emploi et les organismes payeurs du RSA) et sur production de justificatifs.

4-3) La déclaration de situation et les changements afférents seront pris en compte de manière réactive : les changements seront pris au titre du mois où ils surviennent et cesseront de l'être le mois suivant le changement de situation (CASF, art. D.262-34 modifié).

Dans le cadre du RMI, les changements étaient portés à la connaissance de l'organisme compétent chaque trimestre et le changement s'opérait à partir de la fin du trimestre de référence (sauf exception).

5) La réforme des politiques d'insertion :

La loi du RSA procède à une refonte globale des politiques d'insertion.

La mission du département est élargie en matière de chef de file de la politique d'insertion départementale, en lui conférant la responsabilité d'un public plus large, que celui actuel (les bénéficiaires du RMI).

L'architecture institutionnelle du dispositif se veut être plus simple, ainsi que le système des contrats aidés.

Par ailleurs, le texte aborde des points relatifs aux conditions d'accueil des personnes handicapées en situation d'insertion professionnelle ou encore concernant l'insertion des jeunes (18 -25 ans).

5-1) Une mission élargie :

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du RSA, le conseil général est responsable de la politique d'insertion sur son territoire, des bénéficiaires du RMI.

La nouvelle réforme élargie cette compétence puisqu'elle profitera à l'ensemble des bénéficiaires du RSA (CASF, art.L.263-1 modifié) confirmant ainsi la politique décentralisée engagée.

5-2) L'architecture institutionnelle :

Par soucis de simplification dans l'organisation du dispositif et pour donner une autonomie de fonctionnement aux départements, le texte supprime les instances du Conseil Départemental d'Insertion –CDI- et la Commission locale d'Insertion –CLI- (cf. p 11).

L'intégralité de leurs missions ne disparaît pas pour autant, à l'instar de celle de la CLI qui se voit transférer la mission d'avis technique sur certaines situations, aux équipes pluridisciplinaires (cf. p 21).

Le Programme Départemental d'insertion –PDI- est maintenu en couvrant un champ plus large que celui actuel, dévoué aux bénéficiaires du RMI.

Pour le construire, un nouveau schéma apparaît avec le Pacte Territorial pour l'insertion –PTI- (CASF, art. L.263-2 modifié) ; il devra notamment définir les modalités de coordination des actions entreprises par les parties au pacte pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA.

5-3) Les contrats aidés : le Contrat Unique d'Insertion –CUI-

Simplification aussi dans ce système avec la suppression prévue à compter, du 1^{er} janvier 2010, des contrats aidés de type CI-RMA et Contrat d'Avenir.

Pour ne laisser plus que 2 contrats aidés :

L'un pour le secteur marchand : le Contrat Initiative Emploi -CIE-

L'autre dans le secteur non-marchand : le Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi.

Le tout, dans une mesure unique nommée le Contrat Unique d'Insertion –CUI-, qui a pour but de simplifier la compréhension, les démarches de conventionnement ainsi que de supprimer les logiques d'entrée dans un dispositif de fait de son statut.

La loi du RSA confirme sa volonté de ne plus agir en fonction d'un statut mais plutôt des ressources de la personne.

6) La réforme des droits connexes :

La loi souhaite modifier la notion d'aide automatique liée à un statut : à ressources égales, aides égales.

Ainsi les droits connexes liés notamment au statut du dispositif du RMI : Obtention de la CMU et CMU complémentaire, exonération de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle, allocation logement à taux plein, tarification spéciale d'électricité et de téléphone ne seront plus attribués en fonction d'un statut mais de la situation financière réelle de la personne.

Jusqu'à présent, une personne du dispositif du RMI qui reprenait une activité professionnelle (quel que soit le nombre d'heures travaillées) pouvait cumuler pendant une période (n'excédant pas 12 mois) le fruit de son salaire ainsi que le maintien des droits connexes.

Par ailleurs, une personne nouvellement bénéficiaire du RMI, se voyait neutraliser ses ressources d'avant afin de calculer un droit à l'allocation logement à plein taux (aujourd'hui, la CAF calcule les droit à N- 2 ans).

La réservation des places en crèche est élargie à toute personne engagée dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle : jusqu'à présent la priorité est donnée aux enfants des

bénéficiaires de minima sociaux reprenant une activité professionnelle (loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi) avec 1 place minimum pour 20 enfants accueillis.

7) Sanctions et recours : La suspension du RSA peut être prononcée, en tout ou partie (section 3, art.R.262-68).

Le président du conseil général peut décider d'une diminution d'un montant maximal de 100 euros pour une durée de 1 mois ; ceci peut s'appliquer lorsque le bénéficiaire de la prestation sociale n'a jamais connu de sanction.

Autrement, le président peut réduire l'allocation pour un montant plus important pendant une durée d'au plus 4 mois. Elle ne pourra être réduite de plus de 50 % lorsque le foyer est composé de plus de une personne.

Le recours : ils seront exercés auprès du président du conseil général, comme en matière de RMI (CASF, art.R.262-88 modifié).

Dans des conditions fixées par voie de convention, le recours pourra être soumis pour avis à la commission de recours amiable des CAF et CMSA.

« Toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active fait l'objet, préalablement à l'exercice d'un recours contentieux, d'un recours administratif auprès du président du conseil général. ».

8) Le financement :

Le coût de la réforme est évalué à 1,5 milliards d'euros.

Le RSA sera cofinancé par l'Etat au travers du nouveau fonds national des solidarités actives, pour ce qui concerne sa compétence soit la prise en charge du complément d'activité ou le RSA « chapeau ».

Le département financera le RSA « socle », incluant le nouveau public de l'Api (jusque-là, compétence de l'Etat) avec un transfert de l'Etat de nouveaux fonds pour compenser le surcoût.

9) Mise en place différée :

Le RSA s'appliquera ultérieurement dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint Barthélemy, Saint Martin et Saint Pierre et Miquelon.

CONCLUSION

L'idée du RSA est apparue lors des travaux de la commission « Famille, Vulnérabilité, Pauvreté » dirigé par M.HIRCH, alors président de l'associant EMMAÛS France.

Le rapport remis en 2005 a pour objectif de proposer « un ensemble de résolutions qui s'inscrivent dans une vision dynamique de la lutte contre la pauvreté qui privilégie l'emploi sur l'assistance ».

Pour concrétiser l'idée du RSA, une phase test sur 34 départements volontaires est autorisée à partir de juin 2007 et elle sera écourtée afin de généraliser la prestation au 1^{er} juin 2009.

La loi veut réduire la pauvreté et élargie les bénéficiaires potentiels aux travailleurs pauvres⁸, estimés à 2,4 millions de personnes.

Ainsi le RMI et l'API disparaissent au profit du RSA ; les bénéficiaires de l'ASS, initialement pensés dans la mesure, devront attendre les conclusions d'un rapport commandé d'ici un an pour connaître « leur sort ».

Les mécanismes d'intéressement lors d'une reprise d'activité sont modifiés.

Enfin, l'autre innovation majeure de cette réforme concerne l'intégration des travailleurs pauvres.

Au total, les estimations des futurs bénéficiaires du RSA sont de l'ordre de 3,5 millions de personnes.

Dès lors, il s'agit de valoriser l'emploi, toute heure travaillée devant rapporter à son bénéficiaire, et de remédier au constat d'inattractivité d'une reprise au travail des bénéficiaires de minima sociaux par la perte de certains « avantages » financier ou en nature que cela engendre.

On peut supposer, alors, que cette réforme aura des effets positifs dans la mesure où l'inactivité est volontaire.

Ce n'est pas forcément le cas pour l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux⁹ où l'accès à un emploi remplit d'autres fonctions que celle de la rémunération (bien qu'elle soit déterminante) telles que la socialisation au travail, l'estime de soi ou encore la participation dans la société.

⁸ La définition du travailleur pauvre s'entend généralement par : un individu qui a un emploi, mais dont les revenus du foyer auquel il appartient ne dépassent pas le seuil de pauvreté.

⁹ lettre de l'OFCE, n°262, 24/06/2005, p.2 : « Ces réformes du système fiscal-social ne peuvent avoir un effet significatif sur l'activité des personnes pauvres que dans la mesure où leur inactivité est volontaires. Certes, l'offre de travail des personnes qui vivent dans un ménage où il existe déjà des revenus d'activité (conjoint qui travaille) peut être sensible aux incitations financières, mais cela est peu probable pour une personne vivant seule, ou ayant à charge des dépendants, pour qui l'emploi est un impératif. Or selon la CNAF, 80% des allocataires du RMI sont dans ce cas. Avant l'instauration de ces réformes, déjà un tiers des allocataires du RMI ayant repris un emploi déclarait ne pas y trouver de gain financier significatif et 12% constataient une dégradation de leur situation. Malgré cela, ils ont accepté l'emploi, infirmant l'hypothèse de « rationalité économique ».

Pour vaincre la pauvreté, le RSA devra s'attacher à rendre le travail rémunérateur et pérenne car un des indicateurs de la pauvreté correspond aussi au travail précaire que sont les CDD, le travail en intérim ou encore, le travail à temps partiel subi.

De nombreuses personnes des dispositifs actuels que sont le RMI ou l'API rencontrent des difficultés d'insertion à cause de ces allers-retours dans l'emploi.

Les caractéristiques des bénéficiaires du RMI, notamment des plus anciens, montrent une certaine fragilité avec le monde du travail du fait : d'un faible niveau de qualification, d'une formation obsolète, de l'âge, d'une situation d'isolement, d'une problématique santé (non reconnue pour l'obtention de l'AAH) ou encore de situation sociale compliquée.

Dès lors, des interrogations sont posées quant à la prise en compte de ces difficultés et des réponses d'insertion possibles dans le cadre du RSA.

De même, des questions quant aux effets de cette nouvelle loi sur la durée du travail mensuel sont soulevées, telles que : cette nouvelle allocation induira-t-elle un temps de travail partiel dans la mesure où le salarié se verra compléter ses ressources par le RSA « chapeau »?

Enfin, une attention sera portée sur les conséquences de la réforme des droits connexes afin d'évaluer si cette dernière est porteuse d'amélioration ou pas, notamment envers un public fragilisé.

Le RSA va très certainement créer un grand changement dans le champ de l'action sociale. Sa généralisation au 1^{er} juin prochain sera le début « d'une nouvelle page » dans l'histoire des prestations sociales en France.

ANNEXES

1 Contrat d'insertion.

2 Aide mémoire du travailleur social : montant des allocations sociales.

Bibliographie

Ouvrages :

PAUGAM Serge et DUVOUX Nicolas, *la régulation des pauvres*, Paris, PUF, 2008.

Sous la direction de LELIEVRE Michelle et NAUZE-FICHET Emmanuelle, *RMI, état des lieux 1988-2008*, Paris, La Découverte, 2008.

DION-LOYE Sophie, *les pauvres et le droit*, PUF, « Que sais-je ? »

REVUES :

Le livre vert, vers un revenu minimum de solidarité active, le haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, février 2008.

Actualités Sociales hebdomadaires :

Hors série, Le RMI, 10 ans de revenu minimum d'insertion, 1999.

ASH n°2571 du 5 septembre 2008.

ASH n°2572 du 12 septembre 2008

ASH n°2574 du 26 septembre 2008

ASH n°2579 du 31 octobre 2008

ASH n°2590-2591 du 9 janvier 2009

ASH n°2592 du 16 janvier 2009

ASH n°2603 du 3 avril 2009

Travail Social Actualités hebdomadaire:

TSA n°1182 du 7 novembre 2008

TSA n° 1187 du 12 décembre 2008

TSA n° 1195 du 6 février 2009

Consultation des sites :

Légifrance : Journal officiel de la république française pour les lois de :

Loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

Loi n°92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu minimum de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Site du RSA.

Assemblée Nationale : rapport enregistré le 18 septembre 2008, n°1113, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n°1100) généralisant le revenu de solidarité et réformant les politiques d'insertion, par M.Marc-Philippe DAUBRESSE, député.

INSEE.

Annexes :
Contrat d'insertion.
Mémo montant minima sociaux ;
Tableau minima sociaux du rapport ?
Indice des m.sociaux (par mois)
Comparaison et analyse des changements fondamentaux.

