



*Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

Paris, le 18 février 2009.

Avis du CNLE

**sur les projets de décrets d'application de la loi du 1er décembre 2008
relative à la généralisation du revenu de solidarité active
et à la réforme des politiques d'insertion**

Suite à la présentation détaillée des projets de décret simple et décret en Conseil d'Etat, faite par Jean-Benoît Dujol, conseiller auprès de Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, en séance plénière du 22 janvier 2009, le CNLE a formulé l'avis suivant, adopté par les membres le 18 février 2009.

Le CNLE apprécie la **qualité du travail accompli** pour aboutir à ces projets de décrets très détaillés et très complets. Ces décrets passent en revue les nombreux aspects liés à la mise en œuvre généralisée du revenu de solidarité active. Ils précisent certains points de la loi, notamment en ce qui concerne la possibilité de cumuler le RSA socle avec un revenu de travail pendant les trois premiers mois, procédant ainsi à un alignement par le haut des conditions d'attribution ou de maintien des allocations auxquelles le RSA va se substituer (API, RMI, prime de retour à l'emploi).

Toutefois, **le CNLE a exprimé son inquiétude sur trois points**, sur lesquels il entend exercer sa vigilance et souhaite qu'un suivi technique de la mise en œuvre lui soit régulièrement communiqué.

➤ **La procédure de sanction**

Les sanctions peuvent suspendre le versement de la prestation, voire radier une personne de la liste des bénéficiaires du RSA. Il est donc important que le pouvoir de sanction conféré aux présidents des conseils généraux soit encadré règlementairement de manière précise, et que tous les détails de la procédure de sanction et de recours soient clairement définis par les décrets.

Le CNLE demande notamment :

- que l'initiative et la procédure de vérification des déclarations des bénéficiaires (article R262-52) soient précisées par voie de circulaire ;
- que les cas de radiation et de suspension soient précisés au niveau national, afin d'éviter les disparités entre départements ;

- que soit précisé le droit de l'allocataire à se faire accompagner devant l'équipe pluridisciplinaire, notamment par le référent chargé du suivi de son dossier ou par une personne de son choix ;
- que le président du conseil général informe l'équipe pluridisciplinaire de la sanction envisagée et en attende la réponse ;
- que le délai de réponse de l'équipe pluridisciplinaire soit allongé et qu'il soit spécifié qu'elle ne peut arrêter sa décision sans avoir entendu la personne incriminée.

➤ **Le recouvrement des indus**

Le CNLE considère qu'il incombe au gestionnaire du RSA d'assumer la responsabilité du versement d'éventuels indus, sauf s'il y a une fraude avérée et grave de l'allocataire. En effet, le montant des revenus des allocataires du RSA, qui est en-dessous du seuil de pauvreté, rend choquante la mise en place d'une procédure de recouvrement d'indus, si l'allocataire n'en est pas responsable.

Dans la grande majorité des cas, les indus ne sont pas liés à une fraude mais à l'incapacité (compréhensible) de l'administration de répercuter, dans des délais parfois très brefs, des variations de la situation de l'allocataire sur l'attribution d'une prestation. Les allocataires ne sont généralement pas en mesure de détecter eux-mêmes l'anomalie de calcul. Par ailleurs, on peut se douter que des personnes ayant un niveau de revenus si faible aient dépensé légitimement cet indu lorsqu'il a été perçu. C'est pourquoi la fongibilité des indus introduite par la loi de financement de la Sécurité sociale risque de pénaliser gravement les personnes n'ayant pour seule ressource que le montant forfaitaire du RSA. Si le principe de la récupération d'indus est juridiquement compréhensible, il est ici socialement inadmissible. Il se traduit en effet par un impact disproportionné dans le cas d'espèce. Compte tenu de la situation des personnes concernées, le CNLE demande que le principe de récupération soit abandonné, ainsi que celui de la fongibilité des indus pour les personnes attributaires du RSA et le pouvoir de contrainte dévolu au directeur de la CAF.

Le CNLE ajoute à ce sujet qu'il souhaite que soit rendue le plus rapidement possible effective la mensualisation de la liquidation du RSA.

➤ **L'accompagnement vers l'emploi**

Le CNLE demande que les critères et les modalités d'orientation garantissent **à tous les allocataires du RSA qui le souhaitent** de bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi. De même, il faudra garantir aux bénéficiaires du RSA souhaitant créer ou développer leur propre activité d'être effectivement orientés vers un réseau d'appui à la création d'entreprise.

Les devoirs du bénéficiaire du RSA devraient être adaptés à la situation de ceux qui ont créé ou repris une entreprise et exercent déjà une activité indépendante : la satisfaction de l'obligation devrait pouvoir être appréciée, dans leur cas, à travers l'accomplissement des démarches effectuées pour développer leur activité.

Concernant l'Aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE), le CNLE souhaite qu'elle puisse être **combinée et coordonnée avec les autres dispositifs** d'aide et d'accompagnement vers l'emploi ou avec les dispositifs en faveur des chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise.

Le CNLE formule par ailleurs plusieurs **recommandations** :

- que les droits au RSA pour les personnes incarcérées soient alignés sur ceux accordés aux personnes hospitalisées (soit un maintien des droits pendant 2 mois, puis une réduction du RSA de 50 %) ; et concernant les personnes hospitalisées, il s'interroge sur la pertinence d'une réduction des droits ;
- qu'une circulaire d'application du décret précise que le fait de traiter ses problèmes de santé est bien, le cas échéant, une « démarche nécessaire à une meilleure insertion sociale ou professionnelle », et qu'elle ouvre donc droit à l'allocation ou en permet le maintien (article D 262-47) ;
- que soient clarifiés ou développés certains points, tels que la clause des droits et devoirs quand les allocataires se retrouvent en longue maladie ou en maladie invalidante, ou les conditions d'attribution du complément RSA aux salariés intermittents, intérimaires et saisonniers qui perçoivent une indemnité de chômage ;
- que soit garantie une équité de traitement entre les bénéficiaires du Régime social des indépendants (RSI) et les non salariés du Régime agricole (NSA), en modifiant le seuil d'accès qui permet à ces derniers de prétendre au bénéfice du RSA ;
- que la définition des revenus des travailleurs non salariés se fasse sur la base des dispositions réglementaires existantes¹ ;
- que la justification des créances alimentaires fasse l'objet d'une attention particulière lorsque le bénéficiaire est victime de violences conjugales et se trouve placé dans l'impossibilité d'en fournir la preuve. Il souhaite que la prestation du RSA lui soit toutefois versée, et que la CAF engage si nécessaire une action en justice pour obtenir ces justifications ;
- qu'un décret précise l'obligation pour le Conseil général d'informer les CCAS/CIAS des demandes de RSA socle et prévoit le principe de réunions de coordination régulières entre le Conseil général, la CAF et les CCAS/CIAS ;
- que la place et le rôle du référent unique dans les dispositifs d'accompagnement soient clairement spécifiés, conformément aux conclusions du Grenelle de l'Insertion, qui affichaient qu'un référent unique serait désigné pour chaque personne et assurerait la coordination des modalités de suivi socioprofessionnel avec les autres acteurs désignés.

Le CNLE tient enfin à souligner les points suivants :

* Le CNLE souhaite rappeler les mérites et les compétences de **tous les acteurs de l'insertion**, associatifs ou non associatifs, œuvrant sans relâche au service de la réinsertion sociale et professionnelle des exclus, en lien avec le Pôle emploi. Le CNLE souhaite que la mise en œuvre du RSA s'appuie sur ces acteurs, notamment les réseaux de l'insertion par l'activité économique et les réseaux d'aide à la création d'entreprise, et qu'ils soient bien représentés dans les équipes pluridisciplinaires.

* Le CNLE souligne le besoin fort de **moyens financiers de l'Etat dédiés à l'accompagnement**. En effet, le Pôle emploi n'a pas aujourd'hui les moyens d'accompagner les personnes éloignées de l'emploi. Faute de tels crédits, la réforme risque d'échouer pour ces personnes.

¹ Pour ce qui concerne l'entrepreneur individuel sous le régime fiscal de la micro-entreprise (articles 50-0 et 102 ter du code général des impôts), et donc par conséquent l'auto-entrepreneur, le revenu est déterminé par l'administration fiscale qui applique au chiffre d'affaires déclaré un abattement forfaitaire pour frais professionnels de :

- 71% du CA pour les activités commerciales ;
- 50% du CA pour les prestations de services ;
- 34% du CA pour les professions libérales.

* Le CNLE reste préoccupé par la **situation des jeunes exclus du monde du travail**, spécialement des 16 à 25 ans relevant de la compétence des missions locales et faiblement soutenus par les dispositifs sociaux actuels. Il a déjà fait part, lors de précédentes réunions plénières, de son regret que le RSA n'apporte pas de progrès en ce qui concerne ce public et de sa décision de créer un groupe de travail en son sein pour réfléchir à des propositions pouvant améliorer les ressources des jeunes en cours d'insertion et des jeunes travailleurs pauvres.

* Les décrets de mise en œuvre de la loi RSA affirment vouloir offrir des « **moyens convenables d'existence** » à toute personne privée de ressources, ce qui est un droit fondamental inscrit dans la Constitution, mais force est de constater qu'il n'y répondra qu'imparfaitement pour les personnes sans ressources professionnelles. Il est donc préférable d'éviter d'utiliser, dans la rédaction des textes, des expressions disproportionnées, telle « des moyens convenables d'existence », par rapport à la réalité du progrès qu'apporte le RSA...

Contact presse :

Christiane El Hayek

Secrétaire générale

Tél. : 06 87 54 90 51

christiane.elhayek@sante.gouv.fr