

PROPOSITION DE LOI

**EXPÉRIMENTATION POUR LE RETOUR
À L'EMPLOI DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA**

La commission des affaires sociales a examiné, le mercredi 7 avril 2021, le rapport de M. Daniel Chasseing sur la proposition de loi d'expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

La commission a adopté le texte avec modifications.

**1. L'EXPÉRIMENTATION D'UN CUMUL TEMPORAIRE ENTRE LE RSA
ET DES REVENUS D'ACTIVITÉ****A. LA CRÉATION DU RSA ET DE LA PRIME D'ACTIVITÉ A IMPARFAITEMENT
ATTEINT SON OBJECTIF INCITATIF**

Depuis 2008, les réformes du système français de minima sociaux ont visé à éliminer les désincitations à l'emploi et à faire en sorte que le travail paie.

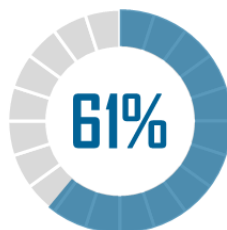
Le revenu de solidarité active (RSA) a succédé le 1^{er} juin 2009 au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API) afin notamment d'en corriger les effets désincitatifs. À sa création, il comportait deux volets : un volet « socle » et un volet « activité » visant à intéresser financièrement les bénéficiaires à la reprise d'un emploi.

Le RSA « socle », financé par les départements, est **une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du foyer** pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition du foyer. Ainsi, le RSA est versé tant que les revenus du foyer bénéficiaire sont inférieurs à ce montant et décroît à mesure que les ressources de l'allocataire augmentent. Au 1^{er} avril 2021, celui-ci est fixé à 565,34 euros pour une personne seule sans enfant. 1,99 million de foyers bénéficiaient du RSA fin juin 2020, selon la CNAF.

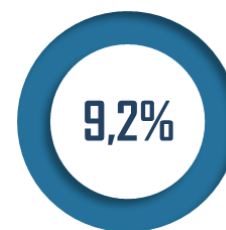
Nombre d'allocataires du RSA
(2020)



% d'allocataires du RSA
depuis 2 ans ou plus (2019)



Hausse des dépenses de RSA
2019-2020

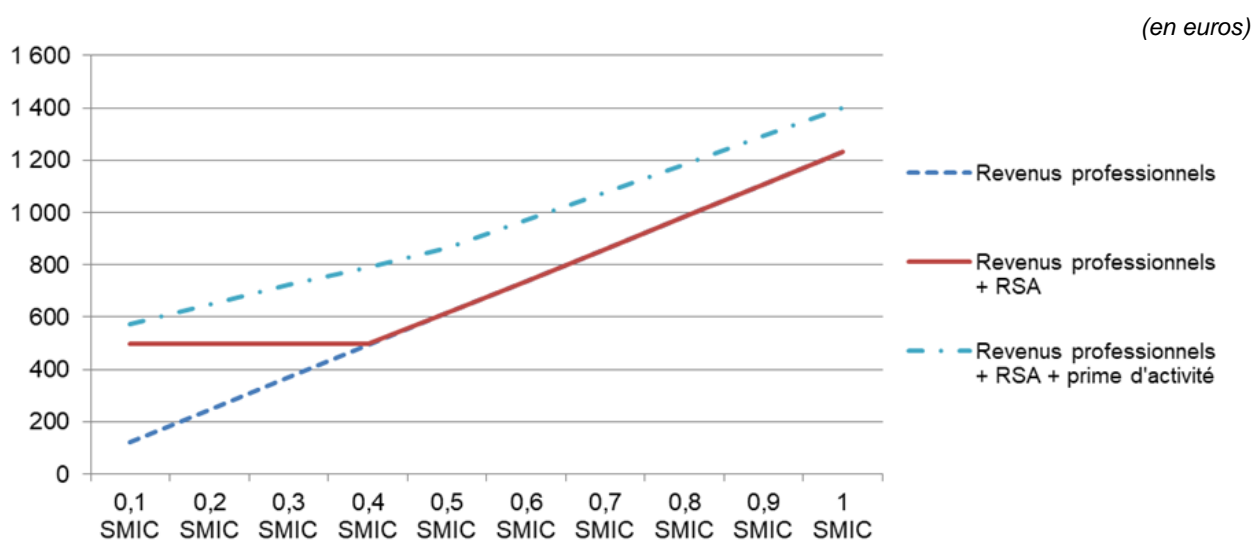


En 2016, le RSA « activité » a été fusionné avec la prime pour l'emploi et remplacé par **la prime d'activité**. Sa formule de calcul, complexe, emprunte simultanément à la logique familiale et à la logique individuelle afin de tenir compte de la situation d'emploi de chacun des membres du foyer et d'offrir **un complément de revenus d'activité aux travailleurs modestes**. Son montant est progressif jusqu'à un niveau de revenus qui dépend de la situation familiale et dégressif au-delà.

La bonification individuelle de la prime d'activité a fait l'objet, au 1^{er} janvier 2019, d'une revalorisation exceptionnelle de 90 euros qui a eu pour effet d'élargir mécaniquement le public éligible en rehaussant le plafond de ressources pour y prétendre, mais aussi d'améliorer le taux de recours à la prestation. Fin 2019, 4,5 millions de foyers bénéficiaient ainsi de la prime d'activité, occasionnant une dépense annuelle totale de 9,6 milliards d'euros pour l'État.

En pratique, un allocataire reprenant une activité professionnelle cumule intégralement, pendant les trois premiers mois, RSA et rémunération professionnelle mais ne perçoit pas encore la prime d'activité. Les trois mois suivants, son RSA est diminué à concurrence du niveau de sa rémunération. En revanche, il perçoit la prime d'activité qui vient compenser une partie de la baisse du RSA. L'articulation du RSA et de la prime d'activité se veut ainsi vertueuse et incitative.

Cumul des revenus professionnels, du RSA et de la prime d'activité (personne seule)



Cependant, si ces réformes ont éliminé l'essentiel des « trappes à inactivité », l'objectif incitatif de la création du RSA n'a pas été totalement atteint. Les bénéficiaires du RSA sont très majoritairement sans emploi et la plupart d'entre eux ont plus d'un an d'ancienneté en tant qu'allocataires. Plus leur ancienneté dans les minima sociaux est élevée, moins ils ont de chances d'en sortir d'une année sur l'autre.

Si les réformes ont éliminé l'essentiel des « trappes à inactivité », l'objectif incitatif de la création du RSA n'a pas été totalement atteint.

Fin 2019, selon la DREES, 61 % des bénéficiaires du RSA étaient allocataires depuis au moins 2 ans, 37 % depuis au moins 5 ans et 16 % depuis au moins 10 ans.

B. LA PROPOSITION DE LOI VISE À MIEUX SOUTENIR LA TRANSITION DES ALLOCATAIRES DU RSA VERS L'EMPLOI

Inspirée d'une initiative portée par le département de l'Allier, cette proposition de loi déposée par M. Claude Malhuret et plusieurs de ses collègues part du constat d'un paradoxe : d'un côté, les entreprises peinent à trouver les compétences qu'elles recherchent quand, de l'autre, de nombreux chômeurs ne trouvent pas d'emploi. En particulier, des bénéficiaires de minima sociaux qui seraient en capacité de travailler ne parviennent pas à reprendre une activité en raison d'un ensemble de freins monétaires et non monétaires. Pour ces personnes, qui ont parfois été sans activité pendant plusieurs années, la reprise d'un emploi à temps plein peut s'avérer problématique.

L'article 1^{er} prévoit ainsi la mise en place pour une durée de quatre ans, dans des départements volontaires, d'une expérimentation visant à soutenir financièrement le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA. **L'article 2** vise à gager financièrement le dispositif.

Cette expérimentation s'adresse aux bénéficiaires du RSA « *privés d'emploi depuis au moins un an* » et résidant dans le département. **Elle permettrait aux personnes concernées d'être embauchées par des entreprises tout en conservant le bénéfice de leur allocation pendant une durée d'un an**, dans la limite d'un plafond fixé par décret. Ce maintien en tout ou partie du RSA pourrait se cumuler avec la prime d'activité.

Le coût pour le département du dispositif ferait l'objet d'une **compensation financière par l'État** dans les conditions applicables au financement du RSA. En effet, la loi permet déjà à un département de décider de conditions et de montants plus favorables que le droit commun ; il doit alors en assumer les conséquences financières. En l'état, le principal apport de la proposition de loi est donc d'étendre à cette expérimentation le principe de la compensation financière versée par l'État *via* la dotation globale de fonctionnement (DGF) – laquelle ne couvre au demeurant que de manière incomplète le coût réel du RSA.

Un département peut déjà décider de conditions et de montants plus favorables que le droit commun. Le principal apport de la proposition de loi est d'étendre à cette expérimentation le principe de la compensation financière versée par l'État – laquelle ne couvre que de manière incomplète le coût réel du RSA.

L'expérimentation ferait l'objet d'une évaluation au plus tard un an avant son terme sur la base de rapports établis par les départements expérimentateurs.

C. LE DISPOSITIF SE VEUT COMPLÉMENTAIRE DE LA PALETTE D'OUTILS EXISTANTS

En matière d'insertion dans l'emploi des chômeurs de longue durée, il n'existe pas de solution miracle et le dispositif proposé ne saurait constituer une panacée. Il s'inscrirait ainsi dans un paysage déjà dense de dispositifs, incluant les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), auxquelles le Gouvernement accentue son appui cette année dans le cadre du plan de relance, les parcours emploi compétences (PEC), qui représentent la nouvelle génération de contrats aidés, ainsi que des expérimentations comme « Territoires zéro chômeur de longue durée ».

Le dispositif de la proposition de loi, qui se veut complémentaire des dispositifs existants, présente l'intérêt de **permettre à des chômeurs de longue durée souhaitant s'engager dans une démarche de retour à l'activité de bénéficiaire, au-delà d'un soutien monétaire, de l'accompagnement dû aux allocataires du RSA** tout en s'intégrant progressivement dans le monde de l'entreprise. Il se fonde ainsi sur le potentiel des personnes en leur donnant les moyens de franchir la distance qui peut les séparer de l'emploi durable. Il vise tout autant à **responsabiliser les entreprises en les incitant à être les acteurs de cette démarche d'insertion**.

Pour le rapporteur, la philosophie de cette expérimentation est bien distincte de celle des solutions de type revenu universel, lesquelles, outre leur coût colossal pour les finances publiques, présentent le risque de laisser les bénéficiaires livrés à eux-mêmes et de générer un certain isolement social.

2. UN DISPOSITIF RENFORCÉ PAR LA COMMISSION POUR LUI PERMETTRE D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS

A. LA COMMISSION A ÉTOFFÉ LE DISPOSITIF EN DÉROGEANT À LA DURÉE DE TRAVAIL HEBDOMADAIRE MINIMALE ET EN SUSPENDANT LE BÉNÉFICE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

Il est apparu souhaitable à la commission d'apporter, avec l'accord de son auteur, des modifications au dispositif de la proposition de loi afin de lui permettre d'atteindre sa cible et ses objectifs.

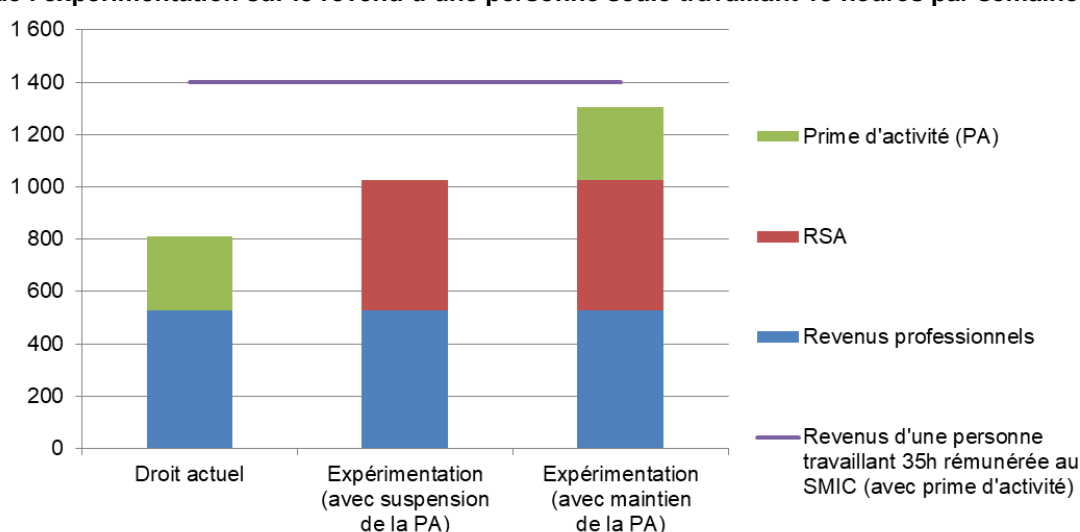
La commission a d'abord introduit, en lieu et place de la condition de privation d'emploi, notion qui peut prêter à équivoque, une **condition d'ancienneté minimale d'un an dans le RSA** visant à cibler un public connaissant des difficultés particulières. Les bénéficiaires devraient en outre être inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi.

Conformément au projet initial, les bénéficiaires pourraient être embauchés pour une durée de 15 heures hebdomadaires minimum.

La commission a également prévu la **possibilité de déroger à la durée hebdomadaire minimale de travail de droit commun pour un contrat à temps partiel**, qui est de 24 heures en l'absence de dispositions conventionnelles prévoyant une durée différente. Conformément au projet initial des promoteurs de l'expérimentation, les bénéficiaires pourraient ainsi être embauchés, pendant la première année du contrat, pour une **durée de 15 heures hebdomadaires minimum**, ce qui peut permettre à des personnes durablement éloignées de l'emploi de se réadapter au monde de l'entreprise tout en limitant les charges pour l'employeur.

Afin de limiter les éventuelles distorsions introduites par le dispositif tout en garantissant un gain au travail pour les bénéficiaires, **ceux-ci ne pourraient pas percevoir la prime d'activité pendant la période de maintien du RSA**. Ainsi, ils bénéficieraient toujours de ressources plus élevées que s'ils se voyaient appliquer les règles de droit commun. Cette modification génère par ailleurs une économie pour les finances publiques.

Effets de l'expérimentation sur le revenu d'une personne seule travaillant 15 heures par semaine au SMIC



La commission a enfin prévu que le maintien du RSA serait assuré au moyen de **l'exclusion des revenus professionnels perçus dans le cadre d'un CDD d'un an ou d'un CDI**, jusqu'à un plafond fixé par décret, dans les ressources prises en compte pour l'attribution et le calcul de l'allocation.

B. LES CONDITIONS DE FINANCEMENT ET D'ÉVALUATION ONT ÉTÉ PRÉCISÉES

La commission a adopté à l'initiative du rapporteur un amendement visant à lever toute ambiguïté sur l'application du principe de compensation par l'État des dépenses occasionnées par l'expérimentation.

Par ailleurs, **la commission a veillé à encadrer le contenu des rapports** qui devront être établis, d'une part, par les départements expérimentateurs et, d'autre part, par le Gouvernement en vue de dresser le bilan de l'expérimentation au regard de ses objectifs initiaux et d'envisager les conditions d'une éventuelle généralisation.

Enfin, **la commission a précisé les conditions d'application du dispositif**, en faisant débiter la période prévue pour l'expérimentation à la date de parution du décret d'application afin de garantir que cette période dure effectivement quatre ans, et en confiant au ministre chargé de l'action sociale la responsabilité d'établir la liste des départements retenus pour l'expérimentation.



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice
(Les Républicains)
Maine-et-Loire



Daniel Chasseing
Rapporteur
Sénateur
(Les Indépendants – République et Territoires)
Corrèze

Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>
01 42 34 20 00 – contact.sociales@senat.fr

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-034.html>



EN SÉANCE

Lors de la séance publique, le Sénat a modifié l'article 1^{er} de la proposition de loi :

- en ouvrant le dispositif à tout bénéficiaire du RSA, sans condition d'ancienneté, dans la limite d'un nombre fixé par arrêté (amendement n° 2 de M. René-Paul Savary) ;
- en réduisant de 12 à 9 mois la durée du cumul entre le RSA et des revenus professionnels (amendement n° 6 de Mme Pascale Gruny et sous-amendement n° 15 de M. Claude Malhuret) ;
- en limitant également à une période de 9 mois la dérogation rendant possible l'abaissement de la durée de travail hebdomadaire minimale à 15 heures (amendement n° 4 de M. Savary) ;
- en prévoyant la mise en place d'un tutorat lorsque l'employeur est une entreprise de plus de 50 salariés (amendement n° 5 de M. Savary).

Le Sénat a ensuite adopté le texte ainsi modifié.