

Fiche n° 2 : Le régime juridique du revenu de solidarité active mis en œuvre en faveur des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé

La présente fiche expose les règles régissant l'expérimentation du RSA mis en œuvre en faveur des bénéficiaires de l'API dans le cadre de l'expérimentation prévue par la loi du 21 août 2007.

Par souci de cohérence, cette expérimentation ne pourra être engagée que dans les départements dans lesquels le conseil général conduira une expérimentation en matière de RSA pour les bénéficiaires du RMI. La liste de ces départements sera définie, avant le 30 novembre 2007, par arrêté du ministre en charge de la famille. Cette expérimentation ne nécessite pas de candidature du représentant de l'Etat. Tous les éléments du régime juridique du RSA servi aux bénéficiaires de l'API sont fixés dans la loi (article 20 de la loi TEPA) et le règlement (décret du 5 octobre 2007). Une prestation expérimentale unique sera donc mise en œuvre dans chacun des territoires d'expérimentation. Ces règles ont vocation, non seulement à régir les situations rencontrées par les bénéficiaires concernés – ceux de l'API – mais aussi à illustrer, à l'attention des départements, les possibilités offertes par les dérogations prévues en matière de RMI.

1/ La loi définit tout d'abord le champ des bénéficiaires de l'API éligibles au RSA

La loi ouvre l'expérimentation, pour une durée de trois ans et dans les départements mentionnés par arrêté :

- aux bénéficiaires de l'API signataires de contrats insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) et de contrats d'avenir ;
- aux bénéficiaires de l'API reprenant ou exerçant une activité inférieure à un mi-temps ;
- aux bénéficiaires de l'API ou de la prime forfaitaire suivant une formation professionnelle quelle qu'en soit la durée (supérieure ou inférieure à 78 heures mensuelles) ;
- aux bénéficiaires de l'API ou de la prime forfaitaire reprenant ou exerçant une activité supérieure à un mi-temps ;
- aux bénéficiaires de l'API exerçant une activité professionnelle sans droit à intéressement ou à la prime forfaitaire. Par exemple, les personnes qui exerçaient une activité ou suivaient une formation professionnelle avant de bénéficier de l'API ou les bénéficiaires de l'API ayant épuisé leur droit à intéressement ou à la prime forfaitaire.

En d'autres termes, l'expérimentation bénéficie, à compter de la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation, à tout bénéficiaire de l'API ou de la prime forfaitaire qui, débute,

reprënd ou exerce une activité professionnelle, qu'il s'agisse d'une activité salariée ou non salariée exercée dans le cadre d'un CDI, d'un CDD, d'un CI-RMA, d'un contrat d'avenir ou d'un autre type de contrat aidé, quelle que soit la durée de travail ou la date de début de l'activité ou de la formation (articles 18 et 20).

2/ La loi et le décret du 5 octobre 2007 définissent une condition et une durée de résidence du bénéficiaire dans le département ou le territoire d'expérimentation.

Pour prétendre au RSA, les bénéficiaires de l'API doivent résider ou avoir élu domicile dans le département ou le territoire d'expérimentation depuis une durée minimale de six mois (article 1^{er} du décret).

Ainsi, le bénéficiaire qui quitte le département ne peut plus prétendre au RSA au titre de l'API. En revanche, si l'intéressé déménage seulement du territoire d'expérimentation mais demeure dans le département, le RSA est maintenu à l'allocataire (2^{ème} alinéa du I de l'article 20 de la loi TEPA).

3/ La loi précise qu'en cas de cumul du RMI avec l'API, le RSA versé le sera prioritairement au titre de l'API (III de l'article 19).

4/ La loi précise que le RSA obéit au régime juridique de l'API (III de l'article 20).

Les règles d'attribution de la prestation s'appliquent au RSA (charge d'enfant, notion d'allocataire, etc.).

La CAF ou la MSA compétente est chargée de la liquidation et du versement du RSA. Le financement du dispositif incombe à l'Etat.

Les juridictions de sécurité sociale sont compétentes pour connaître des litiges relatifs au RSA. La même procédure s'applique, dans les territoires en cause, aux recours formés contre les décisions éventuelles de refus de la prime de retour à l'emploi. Les sanctions pénales et administratives prévues en matière d'API s'appliquent dans les mêmes conditions au RSA.

Le RSA est incessible et insaisissable. Sauf fraude, l'action en paiement ou en recouvrement du RSA se prescrit par deux ans. L'indu est recouvré selon les mêmes modalités que l'allocation. Il pourra donc être récupéré sur le RSA, l'API, la prime forfaitaire ou les autres prestations familiales à échoir selon le cas (article L. 553-4 du CSS). En revanche, il ne pourra être récupéré sur du RSA servi au titre du RMI.

5/ La loi précise que pendant toute la durée du RSA, la prime de retour à l'emploi et le dispositif d'intéressement et de la prime forfaitaire ne sont pas dus (IV de l'article 20).

Le gel des mesures d'intéressement de droit commun – intéressement proportionnel et forfaitaire – et de la prime de retour à l'emploi concerne l'ensemble des bénéficiaires du RSA, y compris ceux dont le montant de droit est nul (ressources excédant le point de

sortie du barème). En effet, dans le territoire d'expérimentation, les nouvelles dispositions régissant le RSA se substituent, pour les individus remplissant les conditions d'éligibilité, intégralement aux mécanismes nationaux.

Il convient cependant de réserver, pour la prime de retour à l'emploi, un cas particulier lié à l'application des règles de droit commun en matière de priorité de versement des prestations.

En effet, en cas de bénéfice cumulé de plusieurs minima sociaux, la prime de retour à l'emploi est attribuée en premier lieu au titre de l'ASS, puis de l'API et en dernier ressort, du RMI.

Cette règle de priorité, fondée sur le principe de subsidiarité des minima sociaux, n'est pas affectée par les expérimentations : un allocataire de l'ASS pourrait donc se voir attribuer la PRE par l'ASSEDIC, tout en bénéficiant du RSA au titre de l'API ou du RMI. Il ne sera donc pas fait application du gel de la mesure prévu par le IV de l'article 20.

6/ La loi instaure au profit des bénéficiaires du RSA une « clause de faveur ».

Le deuxième alinéa du IV de l'article 20 de la loi TEPA dispose que : « Lorsque les montants versés au titre du revenu de solidarité active, appréciés au moment où les bénéficiaires cessent de participer à l'expérimentation, sont inférieurs à ceux qu'ils auraient perçus s'ils n'avaient pas participé à l'expérimentation, la différence leur est restituée. »

Cette clause ne peut jouer, aux termes de la loi, qu'à l'issue de l'expérimentation, c'est-à-dire – sauf intervention anticipée du législateur – à l'expiration du délai de trois ans courant à compter de la publication de l'arrêté dressant la liste des territoires d'expérimentation ou en cas de déménagement du bénéficiaire hors du département expérimentateur. A ce moment-là, si le bénéficiaire a, dans le cadre du RSA, perçu un montant d'incitations financières inférieur à ce qu'il aurait perçu dans le cadre du système d'intéressement national, la CAF ou la MSA doit lui verser la différence. Cet exercice de double liquidation des droits doit permettre de rapprocher d'une part les montants perçus au titre de l'allocation de RSA et du mécanisme de « coup de pouce financier » prévu dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires¹ (cf. infra fiche n° 4), ainsi que, d'autre part, les montants qui auraient été perçus en l'absence d'expérimentation, au titre de l'intéressement proportionnel, de la prime forfaitaire et de la prime de retour à l'emploi.

7/ Le décret du 5 octobre 2007 précise les règles de gestion applicable au RSA

7.1 Le RSA répond à des règles de dates d'effet.

¹ Seules les aides versées au titre de l'article 4 du décret du 5 octobre 2007 doivent être prises en compte pour la mise en œuvre de la clause de faveur, à l'exclusion donc des aides locales préexistantes.

Conformément à l'article 9 du décret, le RSA est dû à compter du premier jour du mois au cours duquel les conditions de droit sont réunies et cesse d'être dû à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel les conditions cessent d'être réunies

7.2 Le RSA répond également à des règles de liquidation.

Conformément à l'article 3 du décret, le RSA est payé mensuellement à terme échu. Le droit est liquidé trimestriellement sur la base des ressources effectivement perçues au cours du trimestre de référence précédent. Afin d'éviter les indus, le bénéficiaire a l'obligation de déclarer sans délai à la CAF ou la MSA tout changement relatif à sa résidence, sa situation familiale ou professionnelle, ses ressources ou ses autres biens (ex : biens immobiliers, les capitaux).

8/ Le décret tire également les conséquences de la création du RSA en prévoyant les cas de basculement d'une allocation à une autre.

Exemples :

Le bénéficiaire du RSA au titre du RMI devient par exemple isolé et est éligible au RSA au titre de l'API, il n'est pas tenu compte du RSA servi au titre du RMI pour le calcul du RSA payé dans le cadre de l'API (article 5 du projet de décret).

Le bénéficiaire du RSA au titre de l'API déménage du département et reste éligible à l'API. Le RSA est alors exclu du calcul de l'API (article 11 du projet de décret). Si l'intéressé poursuit son activité professionnelle, l'intéressement de droit commun ou la prime forfaitaire est poursuivi dans la limite toutefois des périodes d'activité qui ont donné lieu au paiement du RSA (article 10 du projet de décret).

Le bénéficiaire du RSA au titre du RMI cesse son activité et se sépare. Il n'ouvre donc plus droit au RSA et devient éligible à l'API. Le RSA est exclu des ressources pour le calcul de l'API (article 11 du projet de décret).

9/ Par dérogation aux règles de droit commun de liquidation trimestrielle, l'Etat a la possibilité d'expérimenter de nouvelles modalités de liquidation de l'API dans le cadre du RSA

L'arrêté dressant la liste des départements ou les territoires d'expérimentations du RSA servi aux bénéficiaires de l'API fixera également les lieux d'expérimentation de la mensualisation du RSA (cf. II de l'article 3 du décret).

En cas de mensualisation, les revenus retenus sont ceux qui ont été perçus le mois précédent. L'évaluation mensuelle des droits à l'API et au RSA présente l'avantage d'être plus réactive à la reprise d'activité et de lier clairement prestation et activité, là où une liquidation trimestrielle conduit à reporter dans le temps la prise en compte de cet événement sur les montants du RMI et du RSA. A l'inverse, la liquidation mensuelle induit une plus grande variabilité des droits aux prestations, là où la liquidation trimestrielle accroît la prévisibilité des ressources.

En vue de la publication de l'arrêté dressant la liste des territoires d'expérimentation, le préfet devra expliciter dans la lettre d'intention adressée au cabinet du haut commissaire sa volonté de faire usage de cette dérogation aux règles régissant la liquidation de l'API. Dans cette perspective, les possibilités techniques d'une telle mensualisation du rythme de liquidation et de versement devront être étudiées avec soin avec les organismes débiteurs compétents (cf. fiche n° 8).

Votre attention est appelée sur le fait que l'aménagement du rythme de liquidation de la prestation devra tenir compte des difficultés propres à certaines catégories d'allocataires vulnérables (personnes sans domicile fixe soumises à un régime de domiciliation, en particulier). Il ne serait pas souhaitable que les organismes payeurs suspendent la prestation dès lors que ces personnes ne renvoient pas à temps les formulaires ou pièces justificatives exigés mensuellement.