

## FORUM

### L'obligation de travail lié au Revenu de solidarité active (RSA)

*Question de Gérard Houot, président de l'association Amitiés Tsiganes (Nancy) a posée le 14 mars 2022 sur la Fnasat-Liste à Jérôme Weinhard, responsable du Pôle juridique :*

**Lors du dernier Conseil d'administration, la question de l'obligation de travail lié au Revenu de solidarité active (RSA) a été posée par un administrateur. Peut-on avoir ton avis sur cette question?**

Réponse :

Le dispositif du Revenu de solidarité active repose sur un triple objectif (art. L262-1 du CASF) qui est :

- d'assurer aux bénéficiaires des moyens convenables d'existence,
- de lutter contre la pauvreté,
- et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle.

N'étant pas de type « revenu universel », le RSA repose sur un savant équilibre de « droits et devoirs » du bénéficiaire. Ce dernier « a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique. » (art. L262-27 du CASF). Lorsqu'il est sans emploi ou « ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs » à 500 euros par mois (art. D262-65 du CASF), il est dans l'obligation de « rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle » (art. L262-28 du CASF).

En fonction de la situation du bénéficiaire au regard de son employabilité ou de sa capacité à créer sa propre activité, de ses difficultés sociales (logement, santé, etc.) freinant sa recherche d'emploi ou de son jeune âge (moins de 25 ans), il sera orienté respectivement de façon prioritaire vers Pôle emploi ou le service public de l'emploi, vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale ou vers une mission locale (art. L262-29 du CASF). L'organisme vers lequel il est orienté désigne un référent (art. L262-30 du CASF).

Dans le cas d'une orientation vers Pôle emploi, le bénéficiaire élabore conjointement avec son référent un « projet personnalisé d'accès à l'emploi » (art. L262-34 du CASF). Ce PPAE tient compte de différents critères : formation, qualifications, connaissances et compétences acquises, situation personnelle et familiale et situation du marché du travail local, la nature des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu (art. L5411-6-1 du code du travail). « La notification du projet personnalisé d'accès à l'emploi adressée au demandeur d'emploi précise ses droits concernant l'acceptation ou le refus des offres raisonnables d'emploi qui lui sont soumises et, notamment, les voies et délais de recours en cas de sanction par Pôle emploi. » Le bénéficiaire doit accomplir des démarches régulières de recherche d'emploi et en justifier. Il ne peut refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi. Dans ce cas, il sera radié de la liste des demandeurs d'emploi. Si le PPAE n'est pas établi dans les délais, n'est pas renouvelé ou n'est pas respecté du fait du bénéficiaire, ou en cas de radiation de la liste des demandeurs d'emploi, le président du conseil départemental (cd) peut réduire ou suspendre le RSA.

Dans le cas d'une orientation vers le service public de l'emploi, le bénéficiaire conclut avec le département, un mois après son orientation, un contrat d'engagement réciproque (CER) « librement débattu » en matière d'insertion sociale ou professionnelle (art. L262-35 du CASF). Ce CER « précise les actes positifs et répétés de recherche d'emploi que le bénéficiaire s'engage à accomplir. » Il tient compte des mêmes critères que le PPAE précédemment décrits. Il reprend également les obligations de l'organisme vers lequel il a été orienté, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et si besoin de formation et d'aide à la mobilité. Le bénéficiaire ne peut refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi. En cas de non-respect des obligations par le bénéficiaire, l'organisme concerné

le signale au président du Conseil départemental. Si le CER n'est pas établi dans les délais, n'est pas renouvelé ou n'est pas respecté du fait du bénéficiaire, le président du conseil départemental peut réduire ou suspendre le RSA.

Dans le cas d'une orientation vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale, le bénéficiaire conclut avec le département, deux mois après son orientation, un contrat d'engagement réciproque (CER) « librement débattu » en matière d'insertion sociale ou professionnelle (art. L262-36 du CASF). Si le CER n'est pas établi dans les délais, n'est pas renouvelé ou n'est pas respecté du fait du bénéficiaire, le président du Conseil départemental (cd) peut réduire ou suspendre le RSA.

De plus, le président du cd peut réduire ou suspendre le versement du RSA si le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus.

La suspension doit respecter le principe du contradictoire : le bénéficiaire, assisté d'une personne de son choix, peut faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires constituées par le président du cd dans un délai d'un mois maximum.

Au terme d'une certaine durée de suspension, le président « met fin au droit au revenu de solidarité active et procède à la radiation de la liste des bénéficiaires » (art. L 262-38 du CASF). Le bénéficiaire peut alors contester cette décision de manière amiable puis contentieuse.

Après cet exposé, je reviens à la question de départ qui est de savoir s'il existe une « obligation de travail » pour les bénéficiaires du RSA. Dans le cas des personnes orientées vers Pôle emploi ou vers le service public de l'emploi, on voit bien que théoriquement les bénéficiaires ont une obligation de recherche d'emploi - s'ils ne sont pas dans l'idée d'une création d'activité - qui est conditionnée à l'acceptation d'une offre raisonnable d'emploi.

Pour les bénéficiaires du RSA relevant d'une orientation sociale

et professionnelle, cette logique ne s'applique pas.

Par contre, il me semble important d'expliciter la volonté politique de certains de « mettre au travail » les bénéficiaires du RSA » et ses développements. En effet, deux ans après le lancement de ce dispositif, Laurent Wauquiez, ministre du gouvernement Fillon III et leader du courant « la Droite sociale » au sein de l'UMP, dénonce en avril-mai 2011 les « dérives de l'assistanat » qu'il considère être « le cancer de la société française ». Il annonce le prochain dépôt d'une proposition de loi proposant qu'en contrepartie du RSA soit expérimentée dans des départements la possibilité de demander chaque semaine cinq heures de service social aux bénéficiaires du RSA. Recadré par le Premier ministre et le Président de la République, cette proposition est cependant reprise dans le rapport Daubresse remis à Nicolas Sarkozy le 14 septembre 2011. Ce rapport propose que les personnes volontaires bénéficient d'un contrat unique d'insertion (CUI) de sept heures par semaine leur permettant d'avoir une activité rémunérée afin de construire un parcours progressif de retour à l'emploi. En 2012, une quinzaine de départements l'expérimentent auprès des bénéficiaires du RSA. Son financement par l'État cesse en 2013.

Cependant, l'idée continue à faire son chemin, puisqu'en 2017, le département du Haut-Rhin met en place une obligation de bénévolat limité à sept heures par semaine appelée « RSA-bénévolat » en direction des bénéficiaires du RSA. Le préfet attaque cette disposition devant la justice administrative, qui lui donne raison en première et seconde instance.

Mais le 15 juin 2018, le Conseil d'État autorise finalement le département à exiger une contrepartie des bénéficiaires du RSA à certaines conditions. Il rappelle d'abord le cadre légal, notamment les obligations des bénéficiaires du RSA. Il explique ensuite que le président du Cd « est en droit de suspendre le versement du RSA lorsque le bénéficiaire, sans motif légitime, soit fait obstacle à l'établissement ou au renouvellement de ce contrat par son refus de s'engager à entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion, soit ne respecte pas le contrat conclu. En

revanche, il ne peut légalement justifier une décision de suspension par la circonstance que le bénéficiaire n'aurait pas accompli des démarches d'insertion qui ne correspondraient pas aux engagements souscrits dans un contrat en cours d'exécution. »

Deuxièmement, il rappelle que les engagements du CER d'un bénéficiaire « disponible pour occuper un emploi ou créer sa propre activité » portent « sur des actions d'insertion professionnelle, et non d'insertion sociale ou professionnelle ». « Toutefois, les dispositions de l'article L. 262-35 ne font pas obstacle à ce que, dans certains cas, le contrat, élaboré de façon personnalisée, prévoit légalement des actions de bénévolat à la condition qu'elles puissent contribuer à une meilleure insertion professionnelle du bénéficiaire et restent compatibles avec la recherche d'un emploi, ainsi que le prévoit l'article L. 5425-8 du code du travail. »

En clair, le Conseil d'État pose quelques conditions au bénévolat en échange du RSA. Un département peut proposer, et non imposer des activités de bénévolat aux bénéficiaires du RSA. Cette proposition doit se faire de manière individuelle, au cas par cas, si elle contribue à une meilleure insertion professionnelle, sans être incompatibles avec la recherche d'emploi.

Malgré ces éclaircissements, d'autres départements vont tenter de s'engager dans cette voie : c'est le cas notamment de l'Aisne en juin 2019 comme le rappelle cet article. Celui de l'Isère a également expérimenté en 2016 une « contribution citoyenne » qui a été invalidée par le tribunal administratif de Grenoble le 27 décembre 2018. Ce dernier s'appuyait sur la jurisprudence du Conseil d'État. Si on revient en Lorraine, parfois contaminée par son voisin alsacien, on peut également constater que le département de la Moselle prône « le développement du bénévolat » dans son programme départemental d'insertion 2020-2025. Il faudra donc rester vigilant à ce que ses modalités d'applications soient conformes aux principes posés par le Conseil d'État, au risque d'être illégaux.

Au-delà de ces considérations générales, si le cas vient à se poser, je serais curieux de savoir à quel type de bénéficiaire du RSA sera

appliquée cette volonté et sous quelles modalités.

Complément :

Dans le programme présidentiel du candidat Emmanuel Macron, un objectif affiché est d'« atteindre le plein emploi et mieux vivre de son travail. » Cela se traduit notamment par « des droits et devoirs renforcés » dont un « RSA conditionné à une activité effective qui permet l'insertion ». Lors d'une conférence de presse tenue le 17 mars dernier, le président candidat a évoqué pour les bénéficiaires du RSA « l'obligation de consacrer 15 à 20 heures par semaine pour une activité permettant d'aller vers l'insertion professionnelle ». Nous verrons dans le prochain quinquennat comment cette vieille idée sera mise en application...