

**Mercredi 17 janvier 2007**

**Séance de 11 heures 30**

**Compte rendu n° 22**

SESSION 2006 - 2007



**Présidence de M. Bernard Perrut, vice-président**

	pages
– Audition, ouverte à la presse, de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur la mise en application de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l’emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. ....	2

En application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité**, sur la mise en application de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

**M. Bernard Perrut, président**, a souhaité la bienvenue à la ministre. Il a souligné son implication dans des dossiers importants pour la vie quotidienne des Français, en particulier de ceux qui sont le plus en difficultés. Cette audition sera l'occasion, en application de la disposition fort heureuse qui veut que l'on s'assure, six mois après son adoption, qu'une loi est effectivement mise en application, de faire le point sur la loi du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux

**M. Laurent Wauquiez, rapporteur**, a rappelé que cette audition intervient en effet dans le cadre de l'article 86, alinéa 8, du Règlement de l'Assemblée nationale, qui permet de vérifier que les décrets d'application ont été pris dans des délais suffisamment rapides et qu'ils sont conformes à l'esprit de la loi votée par le Parlement ; à défaut, la loi peut en effet être vidée de sens. Il est ainsi prévu qu'à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi, le député qui en a été le rapporteur présente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de la loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires.

Depuis l'introduction de cette disposition, la commission des affaires sociales l'a appliquée systématiquement, avec une certaine efficacité, car elle permet d'exercer une pression amiable qui contribue à la parution des textes réglementaires dans des délais acceptables. Dans le cas présent, il apparaît, certes neuf mois après la promulgation de la loi, que la quasi-totalité des textes réglementaires attendus ont été publiés. C'est certainement une des meilleures performances que la commission ait relevée et la ministre et ses services doivent en être félicités.

En outre, ce n'est pas seulement la quantité mais aussi la qualité du travail de transcription réglementaire effectué qui mérite d'être saluée. Les textes respectent les annonces et les engagements pris par la ministre devant l'Assemblée. Cela mérite d'être salué car les parlementaires ont l'habitude de ces amendements retirés sur la foi d'une bonne parole d'un ministre et dont l'intention n'est jamais traduite dans aucun texte. Parmi les avancées sur des sujets connexes que la loi n'avait pu traiter, car ils étaient de nature réglementaire, on peut citer la meilleure neutralisation des revenus perçus durant le trimestre précédent pour l'ouverture des droits au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API), question très technique mais fréquemment évoquée par les acteurs de terrain, confrontés à des difficultés de calcul et de gestion des dossiers personnels.

De même, **le rapporteur** a pris acte avec satisfaction de la production en octobre dernier du rapport du gouvernement, portant lui aussi sur les textes d'application, que prévoit l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Enfin, la loi de finances pour 2007 provisionne, d'une manière qui semble réaliste, les crédits permettant de verser environ 136 000 primes de retour à l'emploi de 1 000 euros, ce qui correspond à la montée en charge attendue du dispositif.

Mais, après les satisfecit, vient inévitablement le constat des manquements, même s'ils sont limités.

En premier lieu, on relève que l'un des décrets d'application relatif aux nouvelles primes aux bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi, en date du 29 septembre 2006, renvoie à des arrêtés interministériels la détermination de la liste des justificatifs exigés pour l'ouverture des droits à ces primes. Or, ces arrêtés n'ont pas été publiés à ce jour et cela devient véritablement urgent. En effet, dans la mesure où le nouveau régime de primes s'applique à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2006 et où la prime de retour à l'emploi et les primes mensuelles forfaitaires sont versées à compter du quatrième mois d'activité professionnelle reprise, on entre aujourd'hui dans une zone rouge, les services chargés d'appliquer le dispositif n'en connaissant pas le détail au moment où les demandes de primes vont commencer à affluer.

Le second point a trait aux chantiers d'insertion, sujet qui tient particulièrement à cœur de nombreux parlementaires. L'élargissement, souhaité par l'Assemblée, de la liste des organismes susceptibles de porter un chantier d'insertion a été opéré par un décret du 15 septembre 2006 en application de l'article 24 de la loi. Toutefois, son entrée effective dans les faits suppose une modification de l'arrêté ministériel en vigueur, qui fixe la liste de ces organismes qui peuvent être financés au titre des chantiers d'insertion qu'ils portent. Or cette modification n'est pas intervenue à ce jour.

Enfin, un décret en Conseil d'État devait préciser, en application de l'article 9 de la loi, les conditions d'accès au RMI des ressortissants communautaires. Chacun a en effet présent à l'esprit l'exemple de ses ressortissants britanniques installés dans le sud-ouest de la France qui, alors qu'ils bénéficient de revenus relativement confortables dans leur pays, perçoivent le RMI et des prestations du régime français de protection sociale, parfois trop généreux à l'égard des abus. C'est un sujet auquel les Français sont sensibles, qui pose la question de l'équilibre entre protection sociale généreuse et abus, mais aussi entre liberté de circuler et de s'établir dans l'Union européenne et nécessité d'empêcher que des ressortissants communautaires en jouent pour profiter des systèmes de protection sociale les plus favorables. Or il y a effectivement des abus. Une directive communautaire adoptée en avril 2004 l'a d'ailleurs reconnu de facto en autorisant des dérogations en matière d'accès aux prestations sociales afin d'éviter que l'on ne débouche éventuellement sur une « charge déraisonnable » pour les systèmes d'assistance sociale des États membres les plus généreux.

Lors des débats parlementaires, les députés avaient souhaité clarifier les choses, en particulier en s'efforçant d'interpréter la directive. Il est essentiel que les autorités qui attribuent les prestations, c'est-à-dire, pour le RMI, les services des conseils généraux et des caisses d'allocations familiales, sachent à quoi s'en tenir. Mais, comme il était difficile de parvenir à une rédaction sûre dans le texte législatif, il avait finalement été prévu, au bénéfice de l'engagement de la ministre, de renvoyer la question à un décret en Conseil d'État.

Or il semble que ce décret ne sera jamais pris. La question serait ainsi traitée d'une part dans un décret d'application de portée plus générale pris sur le fondement de l'article 23 de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, d'autre part dans le cadre du projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

**Le rapporteur** a en conséquence demandé des assurances quant au respect de la volonté initiale de l'Assemblée nationale à l'occasion du débat auquel donnera lieu ce projet de loi, débat dans lequel les députés qui interviendront ne seront pas nécessairement les mêmes. Il est important que soient édictées rapidement des règles claires et stables, que les administrations locales pourront appliquer sans difficultés d'interprétation et sans risques juridiques excessifs.

**Le rapporteur** a enfin souhaité rappeler le contexte plus général dans lequel a été adoptée la loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. L'objectif est clair : valoriser le travail, équilibrer droits et devoirs, éviter à tout prix l'enfermement dans l'assistance mais offrir au contraire à ceux qui sont dans une situation difficile un accompagnement et une insertion par l'activité. La présente loi a rendu beaucoup plus simple, donc beaucoup plus lisible, le dispositif d'incitation à la reprise d'emploi par les bénéficiaires de minima sociaux, c'est une avancée importante. Elle a assoupli les règles d'accès aux contrats aidés qui leur sont destinés (contrats d'avenir et contrats insertion-revenu minimum d'activité). Elle s'est efforcée de faciliter l'accès aux modes de garde des jeunes enfants. L'ensemble de ces dispositifs sont destinés à faciliter la transition entre les minima sociaux et les revenus d'activité. Une expérimentation dans des départements volontaires est en outre organisée par la loi de finances pour 2007 : elle permettra de poursuivre les assouplissements engagés et d'adapter les règles aux situations locales. Au-delà, la Représentation nationale ne doit pas perdre de vue l'enjeu essentiel, qui est de dépasser l'opposition entre revenus du travail et revenus de l'assistance. On ne s'étonnera pas qu'un ancien membre de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », présidée par M. Martin Hirsch, rappelle que les prestations sociales ne doivent pas être conçues comme se substituant au travail ou compensant l'impossibilité de la société de donner un emploi à tous. Il s'agit de parvenir à une harmonisation des différents dispositifs de minima sociaux et à une transition vers les revenus d'activité dans les meilleures conditions possibles.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Jean-Paul Anciaux** s'est réjoui à son tour de la brièveté des délais dans lesquels la plupart des textes d'application de la loi ont été pris, soulignant l'intérêt, en particulier dans la période qui s'ouvre, de bien expliquer les droits et les devoirs de chacun, notamment parmi les allocataires des minima sociaux, cela permettant aussi de mieux faire comprendre la nécessité d'une harmonisation entre le social et l'économique.

**Mme Martine Billard** a estimé, s'agissant des étrangers, que si des abus existent, notamment de la part de ressortissants communautaires, pour d'autres catégories d'étrangers, non communautaires, les modifications législatives ont « tordu le bâton dans l'autre sens ». En effet, il apparaît que les familles d'enfants scolarisés qui ont été régularisées en application de la circulaire de cet été ne disposent plus d'aucun droit aux minima sociaux, l'accès au RMI supposant désormais trois ans de séjour régulier avec droit au travail. Ces personnes se sont vu attribuer une autorisation de séjour d'un an renouvelable et l'on imagine dans quelle situation difficile se retrouveront, au terme de ce délai, celles qui ne seront pas parvenues à trouver un emploi, d'autant qu'il faut aussi que l'employeur accepte de verser la taxe dite « OMI » (Office des migrations internationales). C'est en tout cas la situation que risquent de rencontrer nombre de femmes qui tentent actuellement d'obtenir des contrats pour des services à la personne et qui n'ont pas les moyens de verser elles-mêmes cette taxe, comme on le leur propose souvent.

**Mme Martine Lignières-Cassou** a souhaité attirer l'attention de la ministre sur le fait que, dans son département, un certain nombre de personnes bénéficiant jusqu'ici des minima sociaux et de l'assurance chômage et ayant obtenu un contrat d'avenir se sont vu supprimer le RMI et d'autres prestations comme la prime de Noël, contrairement à l'esprit de la loi de cohésion sociale mais aussi à l'assurance reçue de la part des agents de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des Assédic. Certaines se voient même contraintes de reverser des trop-perçus. Tout cela paraît contraire à la volonté affichée d'encourager la reprise du travail.

En réponse aux intervenants, **Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et la parité**, a rappelé que la loi du 23 mars 2006 marque une première étape de la réforme des minima sociaux voulue par le gouvernement, qui poursuit un double objectif : encourager la reprise d'activité en rendant plus attractif le revenu du travail que celui de l'assistance ; favoriser des emplois d'une durée suffisante pour assurer la sortie de la précarité. Cette loi part aussi du constat que l'architecture complexe du système des minima sociaux entraîne d'inévitables effets contre-productifs, fort bien mis en évidence par les rapports de Mme Valérie Létard, sénatrice, et de MM. Michel Mercier et Henri de Raincourt, sénateurs.

La loi du 23 mars 2006 marque une étape importante sur la voie de retour à l'emploi, mais il est évident – et cette audition le montre une nouvelle fois – qu'elle ne règle pas tout et que des réformes restent à mener, notamment en ce qui concerne l'accompagnement vers l'insertion et les avantages complémentaires attribués par l'État. La réflexion sur ces chantiers majeurs devra donc se poursuivre. Le gouvernement n'est d'ailleurs pas resté inactif puisqu'il a proposé une expérimentation ayant pour objectif d'améliorer, de simplifier et de mieux coordonner les dispositifs d'insertion existants afin d'encourager et de faciliter le retour à l'emploi. Dans ce cadre, les départements volontaires disposeront de trois nouveaux champs d'initiatives à l'égard des bénéficiaires du RMI :

– ils pourront définir librement les incitations financières associées à la reprise d'emploi, l'objectif étant de réduire les effets de seuil pour la reprise d'activité ;

– ils pourront simplifier les conditions d'accès aux emplois aidés en modifiant certains critères, l'assouplissement pouvant aller très loin, jusqu'à l'expérimentation d'une fusion entre le contrat d'avenir et le contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) ;

– ils pourront adopter des dispositifs destinés à lever les obstacles au retour à l'emploi, en particulier en facilitant la mobilité.

En venant au bilan de l'application de la loi, **la ministre** a remercié le rapporteur pour son appréciation flatteuse sur les efforts déployés par le ministère pour rendre ce texte applicable dans les meilleurs délais, grâce à la publication des décrets nécessaires.

Les principaux décrets, c'est-à-dire ceux qui concernent la mise en œuvre de la prime de retour à l'emploi et des primes forfaitaires, ont été publiés le 29 septembre afin que la loi soit applicable au 1<sup>er</sup> octobre 2006. Les autres décrets prévus ont été publiés entre le 26 mai et le 23 décembre.

Le décret en Conseil d'État publié le 29 septembre contient l'essentiel des dispositions réglementaires nécessaires à l'application des dispositions relatives au système d'incitation forfaitaire à la reprise d'un emploi et au versement de la prime de retour à l'emploi. Il précise la notion de résidence pour l'accès au RMI et permet à toute personne qui perd son emploi sans pouvoir toucher un revenu de substitution de bénéficier immédiatement de ses droits aux minima sociaux.

Un débat avait en effet eu lieu à l'Assemblée à propos des ressortissants étrangers. Il est vrai qu'un décret en Conseil d'État était prévu. Mais l'article 9 du projet de loi présenté ce 17 janvier en conseil des ministres, qui comporte diverses mesures de cohésion sociale, en particulier le droit opposable au logement, prévoit les conditions d'ouverture des prestations sociales aux ressortissants communautaires en recherche d'emploi. Il est en particulier prévu que les ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre, n'ont accès ni au RMI, ni

à la couverture maladie universelle de base et complémentaire, ni aux prestations familiales. Cet article est conforme au principe d'égalité de traitement et de libre circulation des personnes au sein de l'Union, car il transpose l'exception prévue à l'article 24 de la directive du 29 avril 2004 : il vise à prévenir les abus qui pourraient être faits de cette liberté. Le gouvernement considère en effet qu'il ne doit pas être possible de s'installer en France dans le seul but d'y toucher des prestations sociales, avec pour seule obligation de s'inscrire comme demandeur d'emploi.

La loi a également répondu à un problème très lourd et très concret pour les personnes en situation d'exclusion, sur lequel le rapporteur avait beaucoup insisté lors des débats, celui de la garde des enfants lorsqu'elles reprennent un emploi. Il est désormais prévu que les établissements et services d'accueil des enfants garantissent l'accueil d'un nombre déterminé d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans qui sont à la charge des bénéficiaires du RMI, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation de solidarité spécifique. Le décret d'application de cette mesure a été publié le 23 décembre 2006. Il précise que le nombre d'enfants accueillis est fixé chaque année et qu'il ne peut être inférieur à un enfant par tranche de vingt places d'accueil. L'établissement peut aussi s'acquitter de son obligation en créant ou en finançant un service de garde d'enfants au domicile parental ou encore en passant convention à cette fin avec des assistantes maternelles. Le décret prévoit, en outre, que la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants élabore un diagnostic territorialisé des besoins d'accueil, notamment des familles bénéficiaires des minima sociaux.

S'agissant des pièces justificatives à produire pour bénéficier des nouvelles primes, l'arrêté les définissant vient d'être signé.

Quant au dernier texte qui reste à rédiger, c'est-à-dire l'arrêté sur l'aide à l'accompagnement au bénéfice des chantiers d'insertion, l'engagement est pris de le rédiger dans les deux semaines à venir, certains arbitrages techniques délicats devant encore être affinés. Le décret qui a été pris en septembre 2006 permet, au demeurant, déjà une application effective de la loi.

D'autres dispositions de la loi s'inscrivent dans le renforcement de la lutte contre le chômage. C'est le cas du contrat de transition professionnelle (CTP), pour lequel tous les textes d'application ont été pris dans un délai bref, entre le 13 et le 21 avril 2006. Ce contrat, expérimenté sur deux ans, a déjà bien démarré : au 15 décembre, 1213 personnes avaient adhéré au CTP dans les sept bassins d'emploi participant à l'expérimentation, soit un taux d'adhésion de 79 %. C'est aussi le cas des mesures qui visent à assouplir les contrats aidés et à élargir la liste des organismes pouvant mettre en œuvre des chantiers d'insertion ; la principale de ces dispositions vise à supprimer le délai de latence de six mois en minimum social pour l'accès au contrat d'avenir et au CI-RMA. Elle a fait l'objet de deux décrets, l'un du 26 mai, pour le CI-RMA, l'autre du 11 décembre, pour le contrat d'avenir.

Un certain nombre de circulaires d'application ont également été publiées, notamment, le 26 décembre dernier, une circulaire concernant l'allocation de solidarité spécifique et une note d'information concernant le RMI et l'allocation de parent isolé, qui ont détaillé les différentes modalités de la réforme auprès de l'ensemble des acteurs locaux et nationaux. Des plaquettes d'information sont actuellement mises à la disposition des allocataires dans les différentes institutions. De même, une information détaillée sur le nouveau dispositif est disponible sur les sites internet des organismes payeurs et du ministère de l'emploi et de la cohésion sociale.

En ce qui concerne, enfin, le suivi et l'évaluation du dispositif de retour à l'emploi, les tableaux de bord publiés par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des

statistiques (DREES) sont en cours de redéfinition ; ils seront prêts pour la publication relative au premier trimestre 2007.

**La ministre** a ensuite indiqué à Mme Martine Billard que la loi ne permet pas de répondre aux situations qu'elle a évoquées, car la mesure en cause ne concerne que les seuls ressortissants communautaires. Cela dit, plus généralement, le RMI est destiné aux personnes durablement installées sur le territoire. En réponse à Mme Martine Lignières-Cassou, il convient de rappeler que le contrat d'avenir et le CI-RMA ne bénéficient pas de la prime de retour à emploi, ni, pendant leur durée, de l'intéressement de droit commun, car l'activation est en elle-même déjà un mode d'intéressement. C'est lorsqu'elles reprennent un emploi de droit commun que les personnes bénéficient du cumul et des primes forfaitaires. Comme l'a souligné M. Jean-Paul Anciaux, en montrant que c'est bien aujourd'hui la valeur travail qui doit être à l'origine du revenu, en rendant le revenu du travail plus rémunérateur que ceux de l'insertion, ce texte vise bien à aider ceux qui en sont le plus éloignés à retourner vers l'emploi.

En conclusion, **la ministre** a souligné que quasiment tous les textes nécessaires à l'application de la loi pour le retour à l'emploi sont désormais parus, un dernier arrêté devant être finalisé sous quinzaine

**M. Bernard Perrut, président**, a remercié la ministre.

La commission a **autorisé** le dépôt du rapport sur la mise en application de loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux en vue de sa publication.