



N° 3588

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2007

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

*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*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Laurent WAUQUIEZ,
Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UNE LOI CENTRÉE SUR L'INCITATION AU RETOUR À L'EMPLOI	7
A. LA RÉFORME DE L'« INTÉRESSEMENT » DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX.....	7
B. L'ADAPTATION DES RÈGLES DE CONTRÔLE ET DE SANCTION DES MANQUEMENTS EN MATIÈRE DE MINIMA SOCIAUX	8
C. LA DYNAMISATION DES CONTRATS AIDÉS DESTINÉS AUX BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX.....	8
II.- DIVERSES DISPOSITIONS DE LA PRÉSENTE LOI SONT D'APPLICATION DIRECTE	9
III.- LA PLUPART DES TEXTES D'APPLICATION ONT ÉTÉ PUBLIÉS	11
A. UNE MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE CONFORME AUX ANNONCES EFFECTUÉES LORS DE L'EXAMEN PARLEMENTAIRE.....	11
1. Les mesures d'application des titres I ^{er} à IV de la loi.....	11
a) <i>Le régime des nouvelles primes aux bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi</i>	11
b) <i>Le régime des nouvelles amendes administratives</i>	12
c) <i>Le régime de réservation de places de crèche pour les enfants des bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi</i>	13
d) <i>Les dispositions de coordination</i>	14
2. Les mesures d'application du titre V de la loi	15
B. DES CHOIX FAVORABLES AUX PERSONNES SUR LES POINTS EN SUSPENS DANS LA LOI	16
1. Le maintien du système antérieur d'intéressement ASS pour les horaires de travail réduits.....	16
2. Une avancée en matière de neutralisation des revenus interrompus pour l'accès au RMI.....	16
3. Des garanties apportées pour la mise en œuvre du CI-RMA en contrat de travail temporaire.....	17
C. UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE COHÉRENTE.....	17
D. L'EXPÉRIMENTATION DU CONTRAT DE TRANSITION PROFESSIONNELLE.....	18

IV.- CEPENDANT, QUELQUES TEXTES D'APPLICATION RESTENT ATTENDUS	21
A. LA FIXATION DE LA LISTE DES PIÈCES JUSTIFICATIVES POUR L'ACCÈS DES BÉNÉFICIAIRES DU RMI ET DE L'API AUX PRIMES FORFAITAIRES MENSUELLES	21
B. LES MODALITÉS D'ACCÈS AU RMI DES RESSORTISSANTS DE L'UNION EUROPÉENNE	21
C. LA RÉVISION DE LA LISTE DES ORGANISMES SUSCEPTIBLES DE PORTER UN CHANTIER D'INSERTION.....	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	25
ANNEXE : TABLEAU DE SUIVI DE L'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	29

INTRODUCTION

La loi n° 2006-339 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a été promulguée le 23 mars 2006.

Le présent rapport est déposé en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale, lequel dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, 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 ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires ». Ce rapport a donc pour objet d'analyser les textes réglementaires d'application publiés et de mettre en lumière ceux qui restent à paraître.

Il est à noter que, parallèlement, l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit prévoit, à l'issue du même délai de six mois, la transmission au Parlement par le Gouvernement d'un rapport ayant exactement le même objet, sous réserve qu'il doit expliquer, le cas échéant, pourquoi certains textes réglementaires n'ont pas été pris. Ledit rapport a bien été produit en octobre 2006.

Il convient d'indiquer d'emblée que l'essentiel des textes d'application nécessités par la présente loi sont à cette heure parus. La principale difficulté subsistant concerne l'article 9. Cet article est important car il traite d'une question sensible, au croisement de nos engagements de solidarité européenne et de la faculté que doit conserver notre pays de contrôler certaines dérives auxquelles cette solidarité pourrait donner lieu : les conditions d'accès des ressortissants communautaires au revenu minimum d'insertion (RMI).

Le rapporteur salue donc l'effort important de transcription réglementaire, qui impliquait notamment de nombreuses mesures de coordination, effectué pour la mise en œuvre de la présente loi dans un délai raisonnable, tout en souhaitant vivement que la question de l'accès des ressortissants communautaires au RMI soit rapidement clarifiée.

I.- UNE LOI CENTRÉE SUR L'INCITATION AU RETOUR À L'EMPLOI

La loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux constitue une étape partielle mais importante de la réforme des minima sociaux, centrée sur l'incitation au retour à l'emploi.

A. LA RÉFORME DE L'« INTÉRESSEMENT » DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX

Le titre I^{er} de la présente loi correspond à ce qui constituait l'essentiel du projet de loi initial et reste le cœur de la loi finalement adoptée : il s'agit d'une réforme d'ensemble des mécanismes financiers d'incitation à la reprise d'activité par les bénéficiaires des divers minima sociaux. À cet égard, il convient de rappeler que dès lors que des allocations comme le RMI ou l'allocation de parent isolé (API) présentent un caractère différentiel, l'augmentation éventuelle des revenus propres de leurs bénéficiaires sous le plafond de ces allocations ne se traduit par aucun changement de revenu global pour les personnes concernées. C'est pourquoi, afin de valoriser la recherche d'activités rémunérées même modestes, il a été prévu très tôt des mécanismes dits d'« intéressement » des bénéficiaires de minima sociaux permettant de cumuler tout ou partie des allocations et des revenus d'activité commencées après l'ouverture des droits à ces allocations.

Cependant, très complexes et donc peu prévisibles, *a fortiori* pour des personnes défavorisées, ces mécanismes ont vite atteint leurs limites, la fraction des bénéficiaires des différents minima sociaux y accédant restant très minoritaire – un bénéficiaire du RMI et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sur sept ou huit, tout au plus un sur quinze de l'API – et stagnante, voire en déclin.

La réforme effectuée a instauré un système beaucoup plus simple – fondé sur des primes forfaitaires et des échéances prédéterminées – et donc lisible pour les personnes concernées, qui pourront ainsi prévoir aisément et à l'avance les gains liés à un retour à l'activité. Ce système est financièrement plus avantageux que l'ancien pour les reprises d'emploi avec un horaire significatif (plus qu'un mi-temps) et pour une certaine durée, qui sont les seules à permettre une véritable insertion professionnelle. Enfin, il prend en compte les coûts afférents à un retour à l'activité, dont certains sont fixes (par exemple, l'achat d'habits adaptés), en prévoyant d'une part des primes forfaitaires mensuelles, d'autre part un versement unique d'un montant de 1 000 euros.

Par ailleurs, la loi apporte une réponse à un problème très concret pour les personnes en situation d'exclusion, celui de la garde des enfants lorsqu'elles reprennent un emploi.

B. L'ADAPTATION DES RÈGLES DE CONTRÔLE ET DE SANCTION DES MANQUEMENTS EN MATIÈRE DE MINIMA SOCIAUX

Les titres II à IV de la présente loi regroupent des mesures assez disparates : coordinations diverses, mesures transitoires, ajustements de la réglementation du RMI pour supprimer des règles non appliquées ou tenir compte de l'évolution du cadre communautaire... Plusieurs articles forment cependant un petit ensemble cohérent : ils visent à rendre plus équitables et donc plus effectifs – en réduisant certaines pénalités affichées –, tout en les harmonisant, les régimes de contrôle et de sanction applicables aux bénéficiaires les différents minima sociaux.

C. LA DYNAMISATION DES CONTRATS AIDÉS DESTINÉS AUX BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a établi deux contrats de travail aidés par les collectivités publiques qui sont dédiés exclusivement aux bénéficiaires des minima sociaux : le contrat d'avenir dans le secteur non-marchand, le contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans l'entreprise.

Le titre V de la loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux cherche à dynamiser ces dispositifs en aménageant diverses règles les concernant : il apporte des souplesses en matière de durée de ces contrats (notamment pour les détenus bénéficiant d'un aménagement de peine), de durée hebdomadaire du travail, de forme du contrat de travail conclu (des CI-RMA peuvent désormais être conclus à durée indéterminée) ; il supprime un régime d'agrément administratif inutile ; il supprime la règle de latence qui imposait six mois préalables de bénéfice d'un minimum social pour accéder à un contrat...

On peut observer que l'expérimentation qu'autorise – pour une durée de trois ans et dans les seuls départements volontaires – l'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 s'inscrit à son tour dans la lignée de la présente loi : non seulement elle permet des modulations départementales de la prime de retour à l'emploi et des primes forfaitaires mensuelles instaurées par cette loi pour les bénéficiaires du RMI reprenant un emploi, mais encore elle étend certains assouplissements qui en proviennent en matière de durée et de renouvellement des contrats d'avenir, de durée hebdomadaire du travail inscrite dans ces contrats (extension à l'ensemble des employeurs de la modulation entre vingt et vingt-six heures prévue dans la loi pour les chantiers d'insertion et les associations intermédiaires) ou de forme de ces contrats (extension aux contrats d'avenir de la faculté, prévue d'abord pour les CI-RMA, d'être passés sous la forme soit d'un contrat à durée déterminée, soit d'un contrat à durée indéterminée, soit d'un contrat de travail temporaire).

Enfin, dans un registre différent mais toujours au bénéfice de demandeurs d'emploi, l'article 32 de la présente loi habilite le gouvernement à définir par ordonnance un régime expérimental de contrat de transition professionnelle pour les salariés concernés par la restructuration d'entreprises de moins de mille salariés.

II.- DIVERSES DISPOSITIONS DE LA PRÉSENTE LOI SONT D'APPLICATION DIRECTE

Un nombre significatif de dispositions de la présente loi n'exigeaient pas de mesures réglementaires d'application pour entrer en vigueur. Il en est ainsi de :

– l'**article 2**, qui apporte au régime de la prime exceptionnelle de retour à l'emploi créée par le décret du 29 août 2005 des précisions – concernant notamment son régime de saisie – dont la sécurité juridique implique de les inscrire dans un texte législatif ;

– l'**article 6**, qui exonère d'impôt sur le revenu et de contribution sociale généralisée les primes instituées par la présente loi ;

– l'**article 11** et l'**article 12**, le premier complétant la liste des créances alimentaires qu'il convient de faire valoir avant de demander le RMI, le second supprimant la possibilité d'une récupération sur succession des allocations de RMI versées ;

– l'**article 17**, qui procède à des aménagements de coordination dans le dispositif définissant le rapport annuel qui doit être transmis au Parlement et présenter pour chaque département, au titre du dernier exercice clos, diverses données financières et statistiques sur le RMI ;

– l'**article 18**, qui organise la transition entre l'ancien et le nouveau dispositif d'intéressement des bénéficiaires de minima sociaux ;

– l'**article 19**, qui instaure pour les détenus bénéficiant d'un aménagement de peine une dérogation à la durée minimale de droit commun (fixée à six mois) pour les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et les contrats d'avenir ;

– l'**article 20**, qui simplifie les règles relatives au renouvellement des contrats d'avenir et garantit à leurs titulaires la perception du minimum conventionnel de leur branche (et pas seulement du SMIC horaire) ;

– l'**article 25**, qui dispense d'agrément administratif les embauches dans le cadre de l'insertion par l'activité économique (IAE) sous réserve qu'elles soient effectués en contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) ou en contrat d'avenir ;

– l'**article 26**, qui élargit le champ des interventions du fonds de garantie des prêts opérés à des fins sociales ou à des chômeurs créateurs d'entreprise qu'a institué la loi de programmation pour la cohésion sociale ;

– l'**article 28**, qui précise la base légale des mesures d'activation des dépenses d'indemnisation du chômage (décidées par l'Unédic) ;

- l’**article 29**, qui exclut une remise gracieuse des indus de RMI à reverser quand ils résultent d’une manœuvre frauduleuse ou d’une fausse déclaration ;
- l’**article 23** et l’**article 30**, qui procèdent à des coordinations.

III.- LA PLUPART DES TEXTES D'APPLICATION ONT ÉTÉ PUBLIÉS

Neuf décrets d'application, pris ou non après avis du Conseil d'État selon les cas prévus par la loi, ont été publiés entre mai et décembre 2006 ; ils portent les numéros 2006-599, 2006-1156, 2006-1197, 2006-1198, 2006-1199, 2006-1572, 2006-1744, 2006-1753 et 2006-1786.

A. UNE MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE CONFORME AUX ANNONCES EFFECTUÉES LORS DE L'EXAMEN PARLEMENTAIRE

1. Les mesures d'application des titres I^{er} à IV de la loi

Les décrets n° 2006-1197 à 2006-1199, tous les trois datés du 29 septembre 2006 et applicables au 1^{er} octobre, forment un ensemble cohérent pour l'application de la plus grande partie des mesures des titres I^{er} à IV de la présente loi, qui ont pour objets principaux la définition du nouveau régime d'intéressement à l'activité des bénéficiaires de minima sociaux et la réforme des régimes de sanction des fraudes ou manquements aux obligations déclaratives pour l'ouverture des droits à ces prestations. Les nouvelles règles applicables sont exposées et détaillées dans une circulaire sur l'intéressement des bénéficiaires de l'ASS et la sanction des comportements frauduleux en matière d'allocations chômage (DGEFP, n° 2006-40 du 26 décembre 2006) et une note d'information relative à la réforme de l'intéressement pour les bénéficiaires du RMI et de l'API (n° DGAS/MAS/2006/543 du 26 décembre 2006).

Le décret n° 2006-1786 du 23 décembre 2006 corrige une erreur de rédaction du décret n° 2006-1197. Le décret n° 2006-1744 du 23 décembre 2006, traitant de manière générale de la fraude aux prestations de sécurité sociale, complète les décrets précités s'agissant des manquements en matière d'API. Enfin, le décret n° 2006-1753 du 23 décembre 2006 est relatif à l'accueil en crèche des enfants des bénéficiaires de minima sociaux.

a) Le régime des nouvelles primes aux bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi

Le contenu de ces textes – en particulier du décret n° 2006-1197 – est important s'agissant des régimes d'intéressement car, en matière de prestations sociales, les éléments chiffrés (montant des aides, durée de versement, *etc.*) relèvent pour l'essentiel du champ réglementaire. Sans entrer dans le détail de dispositions assez complexes, on peut observer que ces mesures d'application sont fidèles à ce que le gouvernement avait annoncé lors de l'examen du projet de loi par le Parlement :

– Le montant de la prime de retour à l'emploi est bien de 1 000 euros, ceux de la prime forfaitaire mensuelle étant de 150 euros pour les bénéficiaires de

l'ASS, de 150 ou 225 euros pour ceux du RMI selon qu'ils sont ou non isolés (le texte législatif prévoit bien une prise en compte de la composition du foyer pour fixer le montant de la seule prime forfaitaire des bénéficiaires du RMI), enfin de 225 euros pour les bénéficiaires de l'API.

– La prime de retour à l'emploi doit être versée à la fin du quatrième mois d'activité professionnelle reprise, ce versement étant avancé à la fin du premier mois en cas de conclusion d'un ou plusieurs contrats de travail à durée indéterminée ou avec une durée déterminée de plus de six mois.

– Les primes forfaitaires mensuelles sont versées du quatrième au douzième mois de reprise d'activité. Pendant les trois premiers mois, subsiste ⁽¹⁾ en effet pour les bénéficiaires du RMI et de l'API (pour ceux de l'ASS, voir *infra*) le régime en vigueur de cumul intégral allocation/revenu d'activité.

– En cas de reprise d'activité salariée, la durée minimale de travail ouvrant droit aux différentes primes est de 78 heures mensuelles. A défaut d'atteindre cet horaire, pour les bénéficiaires du RMI et de l'API, l'ancien système d'intéressement reste en vigueur du quatrième au douzième mois de reprise d'activité : cumul de l'allocation et de 50 % du revenu d'activité.

– Après une première attribution de la prime de retour à l'emploi, un délai de latence minimal de dix-huit mois est exigé avant une nouvelle attribution ; pour les primes forfaitaires, une interruption de l'activité reprise pendant au moins six mois est demandée pour une nouvelle entrée dans le dispositif d'intéressement (car il est dégressif).

Il convient toutefois de faire état d'un manquement, sur lequel on reviendra : le décret n° 2006-1197 précité renvoie à des arrêtés interministériels la fixation de la liste des justificatifs exigés pour l'ouverture des droits aux différentes nouvelles primes d'intéressement instituées par la présente loi ; or, un arrêté a été pris le 17 janvier 2007, mais il ne concerne qu'une partie des nouvelles primes et ne couvre pas les primes forfaitaires mensuelles des bénéficiaires du RMI et de l'API.

b) Le régime des nouvelles amendes administratives

S'agissant des dispositifs d'amendes administratives instaurés par les **articles 14, 15 et 16** – traitant respectivement du RMI, de l'API et de l'ASS (ainsi que des autres allocations chômage) – en sanction de « *l'inexactitude ou [du] caractère incomplet, lorsqu'ils sont délibérés, des déclarations faites pour le bénéfice [des allocations, ainsi que de] l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant ce bénéfice* », les décrets n° 2006-1197 et n° 2006-1744

(1) Sous réserve d'une modification dans la détermination des échéances : le cumul intégral s'appliquera pendant trois mois à partir de la reprise d'activité et non plus jusqu'à la seconde révision trimestrielle postérieure.

précisent leurs modalités d'application dans un sens protecteur pour les personnes :

– D'une part, la rédaction décrétole, codifiée aux articles R. 262-48-1 du code de l'action sociale et des familles, R. 351-38 du code du travail et R. 114-10 et suivants du code de la sécurité sociale, implique que les faits sanctionnés doivent présenter un caractère délibéré, que pourtant la loi n'exige pas dans le cas de la non-déclaration des changements de situation (compte tenu de la difficulté à établir le caractère délibéré d'une faute par omission). Pour ce qui concerne les déclarations des bénéficiaires de l'API, la rédaction du nouvel article R. 114-13 du code de la sécurité sociale est en outre particulièrement précise et restrictive par rapport au texte législatif, puisqu'elle ne sanctionne pas « *l'inexactitude ou le caractère incomplet* » des déclarations, que vise la loi, mais les « *fausses déclarations* » délibérées « *accompagnées, le cas échéant, de faux documents...* ».

– D'autre part, les décrets garantissent aux personnes mises en cause le droit d'être entendues par la commission que doit selon la loi consulter l'autorité administrative avant de prononcer la sanction (pour les bénéficiaires du RMI, la commission locale d'insertion ; pour ceux de l'ASS, la commission tripartite Etat/Unédic/ANPE associée par ailleurs à la sanction du défaut de recherche d'emploi active par les chômeurs indemnisés ; pour les bénéficiaires de l'API, une commission *ad hoc* constituée au sein du conseil d'administration de la caisse d'allocations familiales), alors que le dispositif législatif ne prévoit pas expressément ce droit.

– Enfin, le décret n° 2006-1744 précise les montants de pénalité applicables en matière d'API (sous le plafond de 3 000 euros résultant de la loi) : entre 50 et 250 euros lorsque le montant perçu indûment est inférieur à 500 euros ; entre 100 et 1 500 euros lorsque cet indu est compris entre 500 et 3 000 euros ; entre 500 euros et 3 000 euros lorsqu'il est supérieur à 3 000 euros.

c) Le régime de réservation de places de crèche pour les enfants des bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi

Parvenir à faire garder leurs enfants constitue l'un des obstacles les plus significatifs que rencontrent les bénéficiaires de minima sociaux dans leur parcours de retour à l'emploi. On peut rappeler à cet égard que, selon le rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale consacré en 2004 aux enfants pauvres en France, en 2000, seuls 3 % des enfants issus des familles bénéficiaires d'un minimum social étaient gardés en crèche. En revanche, 80 % n'étaient confiés à aucun mode d'accueil et restaient à la garde de leurs parents, cette situation s'expliquant notamment par l'importance des coûts restant souvent à charge et, dans un contexte de pénurie de places, par la priorité plutôt donnée aux enfants des parents qui travaillent (parents isolés ou couples bi-actifs).

Afin de répondre à ce problème, l'article 8 de la présente loi prévoit que les projets d'établissement et règlements intérieurs des « *établissements et services*

d'accueil des enfants de moins de six ans » (crèches) « *garantissent l'accueil d'un nombre déterminé d'enfants* » de bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS exerçant une activité ou suivant une formation qui sont seuls ou dont le conjoint est lui-même actif. Ces documents doivent également fixer « *les conditions dans lesquelles des places d'accueil peuvent être mobilisées* » pour les bénéficiaires de minima sociaux recherchant activement un emploi. Cette rédaction complexe, affinée au cours des débats parlementaires qui ont permis de peser le pour et le contre de diverses formules en concurrence – fallait-il instaurer une priorité d'accès, ou plutôt réserver un contingent de places, ou encore privilégier une formule de « garantie » de places à travers la mobilisation de places surnuméraires ? – appelle une mise en application souple et proche du terrain.

Le décret n° 2006-1753 du 23 décembre 2006, pris à cette fin, fixe l'engagement minimal qui devra être prévu (dans une annexe au projet d'établissement ou de service) à un enfant accueilli par tranche de vingt places dans l'établissement, ce qui ne signifie pas exactement une place sur vingt, mais laisse une souplesse pour un accueil en surnombre. Afin de garantir la continuité des prises en charge, le décret dispose que les enfants concernés continuent à être comptabilisés au titre de cet engagement même après que leurs parents ont cessé d'être bénéficiaires d'un minimum social.

Du point de vue des établissements et services d'accueil, le décret instaure une certaine marge de manœuvre pour le respect de la nouvelle obligation, qui pourra être assuré d'une manière globale pour l'ensemble des établissements et services relevant d'une même autorité gestionnaire, ou en finançant un service de garde à domicile accompli par une association ou entreprise intermédiaire ou par des assistants maternels.

Le décret dispose enfin que la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants examine chaque année un bilan de la mise en œuvre de la nouvelle obligation et élabore un diagnostic territorialisé des besoins des familles rencontrant des difficultés d'accès à un mode d'accueil pour leurs jeunes enfants, notamment des familles bénéficiaires d'un minimum social.

d) Les dispositions de coordination

Les décrets précités procèdent enfin à de multiples coordinations formelles de dispositions réglementaires codifiées ou non. Ces coordinations constituent même l'objet exclusif des décrets n° 2006-1198 (concernant des dispositions décrétales des codes de la sécurité sociale et de l'action sociale et des familles) et n° 2006-1199 (modifiant le décret n° 2005-1054 du 29 août 2005 qui avait institué une prime exceptionnelle de retour à l'emploi que le régime créé par la présente loi remplace partiellement).

2. Les mesures d'application du titre V de la loi

Le titre V de la présente loi, consacré essentiellement à des mesures d'assouplissement de la réglementation applicable aux CI-RMA, contrats d'avenir et chantiers d'insertion, a fait l'objet de trois décrets d'application.

Le décret n° 2006-1156 du 15 septembre 2006 répond à la prescription de l'**article 24** de la loi, qui renvoie à un décret la fixation de la liste des types d'employeurs habilités à mettre en œuvre des ateliers et chantiers d'insertion. Cette liste, initialement inscrite dans la partie législative du code du travail par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, avait dû être modifiée quelques mois plus tard (par la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005) et devait encore l'être dans le cadre de la présente loi. Le législateur a finalement préféré renvoyer au champ réglementaire cette disposition qui en relève matériellement et nécessite apparemment de fréquents ajustements.

La liste donnée par le décret susmentionné est très proche de celle donnée à titre transitoire dans la loi (IV de l'article 24), à laquelle elle se borne à ajouter les chambres départementales d'agriculture.

Ce décret permet par ailleurs de codifier des dispositions réglementaires préexistantes relatives à l'insertion par l'activité économique. À cet égard, il est à noter que ce décret renvoie à un arrêté conjoint du ministre chargé de l'emploi et du ministre chargé du budget la fixation du montant maximal et des modalités de versement de l'aide à l'accompagnement que l'État accorde aux chantiers et ateliers d'insertion. L'arrêté préexistant en la matière, qui vise les différents types d'organismes pouvant porter un atelier ou chantier d'insertion, devrait logiquement être modifié afin de tenir compte de l'élargissement de la liste de ceux-ci.

Le décret n° 2006-599 du 26 mai 2006 a notamment pour objet d'ajuster la partie réglementaire du code du travail à la suppression, par l'**article 27** de la présente loi, du délai de latence de six mois en tant qu'allocataire d'un minimum social exigé préalablement à la conclusion d'un CI-RMA. Cette règle était en effet apparue en décalage avec la recherche d'une réinsertion dans l'emploi aussi rapide que possible des personnes concernées.

Enfin, le décret n° 2006-1572 du 11 décembre 2006 procède au même ajustement suite à la suppression du délai de latence identique qui était exigé préalablement à la conclusion d'un contrat d'avenir. Il tire aussi les conséquences réglementaires de la faculté, introduite par l'**article 21** de la présente loi, de moduler entre vingt et vingt-six heures (au lieu de vingt-six heures strictes) la durée hebdomadaire du travail inscrite dans les contrats d'avenir quand l'employeur est un atelier ou chantier d'insertion ou bien une association ou entreprise intermédiaire (pour la prestation de services à la personne).

B. DES CHOIX FAVORABLES AUX PERSONNES SUR LES POINTS EN SUSPENS DANS LA LOI

Sur certains points de l'application du nouveau régime d'intéressement, le gouvernement ne s'était pas engagé sur la solution qui serait retenue. D'autres éléments des décrets n° 2006-599 du 26 mai 2006 et n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 précités ne correspondent pas à l'application directe de la présente loi, mais aménagent la réglementation pour permettre la mise en œuvre de dispositions légales antérieures ou sur des questions de nature réglementaire qui avaient été évoquées dans la discussion parlementaire.

Sur ces différents points en suspens, ces textes réglementaires retiennent des options favorables aux bénéficiaires des minima sociaux.

1. Le maintien du système antérieur d'intéressement ASS pour les horaires de travail réduits

C'est ainsi qu'il existait un débat sur l'incidence de la réforme de l'intéressement dans le cas particulier de l'ASS. S'il était clair qu'en cas de reprise d'emploi avec un horaire excédant 78 heures mensuelles, il fallait appliquer pour les personnes bénéficiaires de l'ASS le même régime de primes forfaitaires que pour celles bénéficiant du RMI ou de l'API, ce qu'il convenait de faire en cas d'horaire réduit était discuté : fallait-il, dans une logique d'alignement entre minima sociaux, étendre au cas de l'ASS le régime applicable pour les autres allocations, à savoir trois mois de cumul intégral allocation/salaire, puis neuf de cumul allocation/50 % du salaire, ou conserver le régime préexistant plus favorable s'agissant de l'ASS⁽¹⁾ ? C'est ce dernier choix, plus avantageux pour les personnes, qui a prévalu dans le décret n° 2006-1197, car la transposition du dispositif RMI/API aurait entraîné pour les bénéficiaires de l'ASS reprenant un emploi à mi-temps une perte potentielle de revenu mensuel (en moyenne sur la période d'intéressement) supérieure à 50 euros, toutes choses égales par ailleurs.

2. Une avancée en matière de neutralisation des revenus interrompus pour l'accès au RMI

La question de la neutralisation, pour l'accès au RMI, des revenus perçus pendant les trois mois précédant la demande constitue un autre sujet qui tient à cœur au rapporteur, car des difficultés remontent du terrain.

Le fond du problème, on le sait, réside dans le fait que le RMI est attribué puis révisé trimestriellement sur la base des revenus du trimestre précédent. Cela signifierait, si cette règle ne connaissait aucune atténuation, qu'une personne se retrouvant tout à coup sans aucune ressource devrait pourtant attendre trois mois

(1) A savoir, pendant les six premiers mois d'activité, un système permettant de cumuler à l'ASS l'intégralité du revenu d'activité perçu à concurrence d'1/2 SMIC mensuel brut + le reliquat de revenu net après défalcation de 40 % du salaire brut excédant ce montant ; pendant les six mois suivants, de cumuler à l'ASS le revenu d'activité après défalcation de 40 % de son montant brut.

entiers avant de pouvoir obtenir le RMI, du moins au taux plein. La partie réglementaire du code du travail comportait déjà des aménagements : il ne devait pas être tenu compte, pour le calcul de l'allocation de RMI due, des prestations et rémunérations de stages du trimestre précédent et le président du conseil général pouvait décider de ne pas tenir compte des autres revenus ; en application du décret n° 2006-1197, la non prise en compte des revenus d'activité, des allocations chômage et des prestations d'aide sociale à l'enfance devient la règle de droit commun, restant cependant l'obligation qu'il soit justifié de l'interruption certaine de la perception de ces revenus et de l'absence de droit à un revenu de substitution. Même si cette obligation, légitime, peut poser des problèmes d'application, il convient de saluer le progrès effectué dans la neutralisation des revenus antérieurs qui ne sont plus perçus.

Cette nouvelle disposition est également applicable pour les demandes d'API.

3. Des garanties apportées pour la mise en œuvre du CI-RMA en contrat de travail temporaire

Pour l'essentiel de son contenu, le décret n° 2006-599 du 26 mai 2006 ne constitue pas à proprement parler une mesure d'application de la présente loi, mais plutôt de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, laquelle, instituant le CI-RMA, a dès l'origine prévu qu'il puisse prendre non seulement la forme d'un contrat à durée déterminée, mais aussi celle d'un contrat de travail temporaire (intérim).

Le décret précité vise à permettre l'entrée en vigueur effective de cette disposition dans des conditions protectrices pour les salariés concernés. A cette fin, il définit – en reprenant les règles applicables pour l'intérim « de droit commun » – les clauses que doivent comporter tout CI-RMA conclu sous forme de contrat temporaire ainsi que l'avenant qui doit accompagner toute mise à disposition d'un employeur opérée en application de ce CI-RMA.

Le décret apporte aussi une garantie financière évidemment très opportune pour les personnes en situation de précarité concernées par ce dispositif : le CI-RMA passé entre l'entreprise d'intérim et ces personnes doit fixer une durée hebdomadaire de travail applicable pendant toute sa durée et, quelles que soient les périodes effectives de travail (mise à disposition d'une entreprise), une rémunération au moins égale au SMIC horaire multiplié par cette durée contractuelle est garantie.

C. UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE COHÉRENTE

La loi de finances pour 2007 prend en compte la réforme de l'intéressement des bénéficiaires de minima sociaux.

Les primes forfaitaires mensuelles constituent une modalité de versement de l'allocation, RMI, API ou ASS, à laquelle elles se substituent grâce au retour à l'activité de leurs bénéficiaires. Leur coût n'est donc pas identifié dans la programmation budgétaire.

En revanche, le coût de la prime de retour à l'emploi, à la charge de l'État, apparaît bien dans les documents budgétaires. Le document portant « projet annuel de performances » de la mission budgétaire « Travail et emploi » évalue pour 2007 ce coût à 136 millions d'euros, donc 136 000 bénéficiaires, dont (environ) :

– 15 700 bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit 3,4 % de leur effectif global ayant le statut de demandeur d'emploi ;

– 5 400 bénéficiaires de l'API, soit 4,6 % de leur effectif global ayant le statut de demandeur d'emploi ;

– 79 000 bénéficiaires du RMI, soit 10,5 % de leur effectif global ayant le statut de demandeur d'emploi ;

– 36 000 bénéficiaires de l'ASS, soit 8,9 % de leur effectif global.

Ces effectifs prévisionnels ont été déterminés en appliquant aux effectifs envisagés d'allocataires des pourcentages extrapolés du système d'intéressement existant. Il est à noter que la « prime exceptionnelle de retour à l'emploi » issue du décret n° 2005-1054 du 29 août 2005, qui préfigurait la prime de retour à l'emploi, avait été perçue par un peu plus de 87 000 personnes fin novembre 2006. Les prévisions budgétaires sont donc réalistes, même si elles peuvent apparaître un peu décevantes et mettent en lumière les très faibles chances actuelles d'accès à l'emploi des personnes handicapées qui perçoivent l'AAH, mais aussi des femmes qui perçoivent l'API.

À cet égard, de tels chiffres ne peuvent que nous rappeler l'urgence qu'il y a, à défaut de réforme plus importante des minima sociaux, à mettre en place un droit à l'accompagnement et de véritables parcours d'insertion pour les bénéficiaires de l'API comme il en est prévu, au moins dans la loi sinon peut-être toujours dans les faits, pour les bénéficiaires du RMI.

D. L'EXPÉRIMENTATION DU CONTRAT DE TRANSITION PROFESSIONNELLE

Il convient enfin d'évoquer la mise en œuvre de l'**article 32** de la présente loi, habilitant le gouvernement à instituer à titre expérimental un « contrat de transition professionnelle » par voie d'ordonnance.

L'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle s'inscrit dans cette habilitation. Elle a été ratifiée par l'article 49 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social, qui a procédé à des ajustements

limités de son texte que demandaient les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic. La loi de finances pour 2007 programme la tranche correspondant à cet exercice des moyens consacrés par l'Etat à cette expérimentation, soit au total 13,6 millions d'euros.

Le contrat de transition professionnelle (CTP) vise le même public que la convention de reclassement personnalisé (CRP) issue de la loi précitée de programmation pour la cohésion sociale en vue d'améliorer les conditions de reclassement des salariés licenciés pour motif économique dans des entreprises de moins de 1 000 salariés. Il s'agit donc d'une mesure de sécurisation des parcours professionnels. La principale originalité du CTP, par rapport à la CRP, réside dans la possibilité d'insérer dans son exécution des périodes de travail chez un nouvel employeur, sortes de périodes d'essai, dans le cadre de contrats à durée déterminée : il s'agit d'instaurer un cadre statutaire protecteur favorisant la mobilité professionnelle.

Dispositif expérimental, le CTP a un champ temporel et territorial d'application borné : il est applicable aux procédures de licenciement pour motif économique engagées entre le 15 avril 2006 et le 1^{er} mars 2007 dans sept bassins d'emploi, où il se substitue à la CRP. Le gouvernement devra présenter un rapport d'évaluation au Parlement avant le 1^{er} juin 2008. D'après les premiers éléments de bilan disponibles à l'automne 2006, le taux d'adhésion des salariés potentiellement concernés est très élevé : 79 %. Le CTP présente effectivement des conditions attrayantes pour les salariés : il dure douze mois, pendant lesquels 80 % du salaire brut antérieur sont garantis.

IV.- CEPENDANT, QUELQUES TEXTES D'APPLICATION RESTENT ATTENDUS

Un petit nombre de dispositions de la présente loi exigent des mesures réglementaires d'application qui n'ont pas encore été prises.

A. LA FIXATION DE LA LISTE DES PIÈCES JUSTIFICATIVES POUR L'ACCÈS DES BÉNÉFICIAIRES DU RMI ET DE L'API AUX PRIMES FORFAITAIRES MENSUELLES

Comme il a été indiqué *supra*, le décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 renvoie à des arrêtés interministériels la fixation de la liste des justificatifs exigés pour l'ouverture des droits à la prime de retour à l'emploi (prime de 1 000 euros) et aux trois primes forfaitaires mensuelles (destinées respectivement aux bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS) créées par la présente loi. Un arrêté a été pris le 17 janvier 2007, mais il ne concerne que la prime de retour à l'emploi et la prime mensuelle des bénéficiaires de l'ASS.

Les arrêtés prévus pour les primes mensuelles des bénéficiaires du RMI et de l'API ne sont pas parus à ce jour, alors qu'une clarification devient urgente : comme le nouveau régime de primes s'applique à partir du 1^{er} octobre 2006 (en vertu du décret susmentionné) et que les primes forfaitaires sont dues à compter du quatrième mois de reprise d'activité, les demandes de versement devraient affluer à compter du présent mois de janvier. D'après les explications fournies au rapporteur, il serait apparu préférable de ne pas publier de disposition réglementaire nouvelle pour ne pas interférer avec le système de contrôle déjà en place dans les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole pour les prestations qu'elles versent. Dans cette optique, le renvoi à des arrêtés dans le décret précité pose toutefois problème.

B. LES MODALITÉS D'ACCÈS AU RMI DES RESSORTISSANTS DE L'UNION EUROPÉENNE

L'**article 9** de la présente loi porte sur les conditions d'accès au RMI des ressortissants de l'Union européenne (et des États de l'Espace économique européen-EEE). Il dispose que cet accès, pour ces personnes, est régi par une double condition :

– « *remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour* » (en France) ;

– avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande, cette dernière condition n'étant pas opposable à certaines catégories de personnes (personnes ayant ou ayant eu un emploi en France et membres de leur famille proche).

Sur cette question qui s'avère complexe, il est enfin prévu un décret d'application pris en Conseil d'État, qui n'a pas été publié.

Rendu nécessaire pour tenir compte d'obligations communautaires posées notamment par la directive n° 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, le présent article 9 pose en effet de réels problèmes d'interprétation, en particulier autour de la notion de « *droit au séjour* ».

Au moment de la promulgation de la présente loi, il n'existait pas en droit français de restrictions (sauf provisoires pour les personnes en provenance des nouveaux États membres) au droit des ressortissants européens à séjourner en France, ce qui aurait pu entraîner un accès inconditionnel au RMI après trois mois de séjour.

En revanche, le droit communautaire permettait certaines dérogations, en particulier la directive précitée, dont le préambule rappelle qu'elle s'efforce de concilier plusieurs principes : le droit fondamental des citoyens européens de circuler et séjourner dans les différents États-membres et d'y être traités à l'égal des nationaux ; mais aussi, la nécessité d'éviter que cela ne débouche éventuellement sur une « *charge déraisonnable* » pour le système d'assistance sociale des États d'accueil, du moins pendant une première période de séjour. Pour cette raison, certaines contraintes ou restrictions à l'accès aux prestations sociales (RMI compris) pouvaient être admises en fonction de la situation des demandeurs et, le plus souvent, conformément aux positions habituelles de la jurisprudence communautaire, sous réserve de respecter le principe de proportionnalité et une approche au cas par cas, donc en évitant les exclusions sur la base de critères systématiques et en autorisant des options intermédiaires telles que l'ouverture de droits pour une durée limitée.

Depuis lors, l'article 23 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a encadré, dans le respect de la directive, le droit au séjour en France pour plus de trois mois des ressortissants communautaires et de l'EEE, le subordonnant à diverses conditions : soit exercer une activité professionnelle, soit être en formation, soit disposer de ressources suffisantes « *afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale* » ainsi que d'une assurance maladie (soit enfin être membre de la famille proche d'une personne répondant à l'une des conditions précitées).

Un décret d'application de cette disposition, en cours de finalisation, devrait traiter du droit de séjour des ressortissants communautaires et en particulier de leur accès aux prestations sociales. Le projet de décret précise que le droit au séjour des ressortissants communautaires est subordonné :

– pour les trois premiers mois, au fait de ne pas représenter une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale ;

– pour plus de trois mois, au fait de disposer d’un niveau minimal d’assurance maladie (équivalant à la couverture des prestations en nature des risques maladie et maternité) et de ressources propres aux moins égales à un certain niveau (pour les adultes, celui du RMI).

Le décret, conformément à la directive, indiquerait également que la « *charge déraisonnable* » éventuelle doit être appréciée en prenant notamment en considération le caractère temporaire des difficultés de la personne concernée, sa situation personnelle, la durée de son séjour en France et les prestations sociales non contributives qui lui ont été accordées.

Ce décret de portée plus générale rendrait inutile celui prévu au présent article 9 de la loi du 23 mars 2006.

En conséquence, le projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale adopté par le Conseil des ministres le 17 janvier supprime la mention du décret du présent article 9. D’autre part, il complète les dispositions en vigueur en spécifiant que les ressortissants communautaires (et de l’Espace économique européen) « *entrés en France pour y chercher un emploi et qui s’y maintiennent à ce titre* » ne bénéficient pas du RMI, non plus d’ailleurs que d’autres prestations dites non contributives (couverture maladie universelle et prestations familiales, dont l’API), la directive précitée du 29 avril 2004 autorisant explicitement cette exception à son article 24, § 2.

On doit par ailleurs relever que le décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 précité dans le présent rapport, s’il ne répond pas aux prescriptions du présent article 9 de la loi, clarifie en revanche la situation sur un autre point où des abus peuvent exister : l’article 8 de ce décret précise la condition de « *résidence* » en France donnant droit au RMI en disposant qu’elle implique que les séjours à l’étranger d’un bénéficiaire n’excèdent pas trois mois par année civile. Lorsque ces séjours hors de France outrepassent cette règle ou durent plus de trois mois de date à date, l’allocation de RMI ne doit être versée que pour les seuls mois civils complets de présence sur le territoire national.

C. LA RÉVISION DE LA LISTE DES ORGANISMES SUSCEPTIBLES DE PORTER UN CHANTIER D’INSERTION

Ainsi qu’il été indiqué *supra*, l’élargissement de la liste des organismes susceptibles de porter un atelier ou un chantier d’insertion opéré par le décret n° 2006-1156 du 15 septembre 2006 en application de l’**article 24** de la présente loi impliquerait logiquement une modification de l’arrêté ministériel en vigueur fixant la liste de ces organismes susceptibles de bénéficier de l’aide de l’État aux ateliers et chantiers d’insertion.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné au cours de sa réunion du mercredi 17 janvier 2007, en présence de **Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité**, le rapport de **M. Laurent Wauquiez** 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.

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^{er} 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 décidé le dépôt du rapport 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 en vue de sa publication.

ANNEXE

Tableau de suivi de l'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

(au 17 janvier 2007)

N° des articles (et paragraphes)	Objet	Codification des dispositions en cause	Textes d'application
1 ^{er}	Création d'une prime de retour à l'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux	Art. L. 322-12 du code du travail	Décrets n° 2006-1197 (art. 1 ^{er}) et n° 2006-1199 du 29 septembre 2006 Arrêté du 17 janvier 2007 fixant la liste des justificatifs à produire pour le bénéfice de la prime de retour à l'emploi due à certains bénéficiaires de minima sociaux et de la prime forfaitaire due aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique
3-I	Création d'une prime forfaitaire aux allocataires de solidarité spécifique (ASS) reprenant une activité	Art. L. 351-20 du code du travail	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 6) Arrêté précité du 17 janvier 2007 (liste des pièces justificatives)
4-II	Création d'une prime forfaitaire aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) reprenant une activité	Art. L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles (CASF)	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 9) Arrêté fixant les pièces justificatives à produire non publié
4-III	Exclusion des primes créés par la présente loi pour le calcul du RMI	Art. L. 262-10 du CASF	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 9)
4-IV	Modalités de service de la prime forfaitaire des bénéficiaires du RMI	Art. L. 262-30 du CASF	Décrets n° 2006-1197 (art. 10) et n° 2006-1198 (art. 1 ^{er}) du 29 septembre 2006

4-VIII	Récupération des indus de prime forfaitaire des bénéficiaires du RMI	Art. L. 262-41 du CASF	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 11)
4-IX	Versement à un mandataire de la prime forfaitaire des bénéficiaires du RMI	Art. L. 262-44 du CASF	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 10)
4-X	Prime forfaitaire aux bénéficiaires du RMI dans les départements d'outre-mer (DOM)	Art. L. 522-14 et L. 522-17 du CASF	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 18)
5-I	Création d'une prime forfaitaire aux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) reprenant une activité	Art. L. 524-5 du code de la sécurité sociale (CSS)	Décrets n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 13 à 16) et n° 2006-1786 du 23 décembre 2006 Arrêté fixant les pièces justificatives à produire non publié
5-VII	Prime forfaitaire aux bénéficiaires de l'API dans les DOM	Art. L. 755-18 du CSS	Décret n° 2006-1198 du 29 septembre 2006 (art. 2)
7	Aménagement de l'allocation de retour à l'activité dans les DOM compte tenu de la création des primes forfaitaires	Art. L. 832-9 du code du travail	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 20)
8	Garantie d'accueil dans les crèches des enfants des bénéficiaires de minima sociaux en activité ou en formation	Art. L. 214-7 du CASF	Décret n° 2006-1753 du 23 décembre 2006
9	Modalités d'accès au RMI des ressortissants de l'Union européenne	Art. L. 262-9-1 du CASF	Décret en Conseil d'Etat non publié
10-1°	Modalités de rétablissement du RMI en fin de contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) ou de contrat d'avenir	Art. L. 262-12-1 du CASF	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 9)
10-2°	Transmission aux organismes payeurs du RMI des informations relatives au contrat d'avenir	Art. L. 262-12-1 du CASF	<i>Satisfait (art. R. 322-17-11, § VI, du code du travail)</i>
13-I	Contrôle des déclarations pour la prime forfaitaire liée au RMI et information des bénéficiaires sur ce contrôle	Art. L. 262-33 du CASF	Décret n° 2006-1198 du 29 septembre 2006 (art. 1 ^{er})

14-3°	Instauration d'une amende administrative pour déclaration délibérément inexacte pour l'accès au RMI	Art. L. 262-47-1 du CASF	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 10)
15	Instauration d'une amende administrative pour déclaration délibérément inexacte pour l'accès à l'API	Art. L. 524-7 du CSS	Décret n° 2006-1744 du 23 décembre 2006
16-2°	Instauration d'une amende administrative pour déclaration délibérément inexacte pour l'accès aux allocations chômage	Art. L. 365-3 du code du travail	Décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 (art. 7)
21	Introduction d'une modulation des horaires pour les contrats d'avenir dans les chantiers d'insertion et associations intermédiaires	Art. L. 322-4-12 du code du travail	Décret n° 2006-1572 du 11 décembre 2006
22-1°	Autorisation des CI-RMA à durée indéterminée	Art. L. 322-4-15-4 du code du travail	Décret n° 2006-599 du 26 mai 2006 (régime des CI-RMA en contrat d'intérim)
24-III	Renvoi à un décret de la fixation de la liste des organismes pouvant mettre en œuvre des ateliers ou chantiers d'insertion	Art. L. 322-4-16-8 du code du travail	Décret n° 2006-1156 du 15 septembre 2006 Absence de modification consécutive de l'arrêté fixant la liste des organismes porteurs susceptibles de bénéficier de l'aide de l'État
27-1°	Suppression du délai de latence de six mois en minimum social pour l'accès au contrat d'avenir	Art. L. 322-4-10 du code du travail	Décret n° 2006-1572 du 11 décembre 2006
27-2°	Suppression du délai de latence de six mois en minimum social pour l'accès au CI-RMA	Art. L. 322-4-15-3 du code du travail	Décret n° 2006-599 du 26 mai 2006
32	Habilitation pour l'expérimentation du contrat de transition professionnelle		Ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006