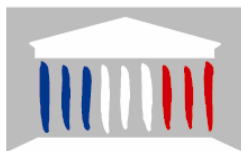


Document
mis en distribution
le 28 novembre 2005



N° 2684

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI (n° 2668) *relatif au retour
à l'emploi et au développement de l'emploi,*

PAR M. Laurent WAUQUIEZ

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- L'« INTÉRESSEMENT » : RENDRE ATTRACTIF LE RETOUR AU TRAVAIL POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX	9
A. LE DISPOSITIF D'INTÉRESSEMENT EN VIGUEUR : COMPLEXE, PEU LISIBLE ET TROP PARCELLAIRE	9
B. UN CHANGEMENT DE CAP DEPUIS QUELQUES MOIS : LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES MESURES CIBLÉES.....	12
C. LA RÉFORME PROPOSÉE : UN SYSTÈME SIMPLE ET LISIBLE.....	13
1. Le dispositif.....	14
2. Les principes de la réforme.....	15
3. L'impact de la réforme	16
II.- LES AUTRES MESURES DU PROJET DE LOI	19
A. LA PRIORITÉ D'ACCÈS AUX CRÈCHES DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX REPRENANT UN TRAVAIL.....	19
B. L'ACCÈS DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES AU RMI	20
III.- LES AUTRES TERRAINS D'INVESTIGATION : VERS UN CONTRAT D'INSERTION COMMUN À L'ENSEMBLE DES MINIMA SOCIAUX	23
A. L'ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DES MINIMA SOCIAUX : VERS UN VRAI PARCOURS D'INSERTION	23
1. Le revenu minimum d'insertion	23
2. L'allocation de solidarité spécifique : basculer de la seule coercition à un dispositif d'accompagnement.....	25
3. L'allocation de parent isolé : mettre en place un vrai parcours d'insertion	26
B. LA SANCTION DE LA FRAUDE ET DES FAUSSES DÉCLARATIONS : DES RÉGIMES DISPARATES, VOIRE CONTRADICTOIRES ET PEU ADAPTÉS.....	28
C. LES PERSPECTIVES À PLUS LONG TERME : UNE REFORTE TOTALE DES MINIMA SOCIAUX	32
1. La question des droits connexes	33
2. Vers la création d'un revenu de solidarité active.....	34

TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
I. AUDITION DE LA MINISTRE	39
II.- DISCUSSION GÉNÉRALE	47
III.- EXAMEN DES ARTICLES	51
TITRE I^{ER} - INCITATIONS AU RETOUR À L'EMPLOI	51
<i>Article 1^{er}</i> : Prime de retour à l'emploi.....	51
<i>Article 2</i> : Prime forfaitaire due aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique.....	53
<i>Article 3</i> : Prime forfaitaire due aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion.....	56
<i>Après l'article 3</i>	60
<i>Article 4</i> : Prime forfaitaire due aux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé.....	61
<i>Article 5</i> : Exonération fiscale des primes.....	63
<i>Article 6</i> : Garde des enfants des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé, du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique.....	64
TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ALLOCATION DE REVENU MINIMUM D'INSERTION	69
<i>Article 7</i> : Accès des ressortissants communautaires et de l'Espace économique européen au RMI.....	69
<i>Article 8</i> : Coordination entre le revenu minimum d'insertion et le contrat insertion-revenu minimum d'insertion et le contrat d'avenir.....	74
<i>Article 9</i> : Suppression de la récupération sur succession du revenu minimum d'insertion.....	74
TITRE III - CONTRÔLE ET SUIVI STATISTIQUE	77
<i>Article 10</i> : Coordinations concernant le revenu minimum d'insertion.....	77
<i>Article additionnel après l'article 10</i> : Pénalités applicables à la fraude au revenu minimum d'insertion.....	78
<i>Article additionnel après l'article 10</i> : Pénalités applicables à la fraude à l'allocation de parent isolé.....	79
<i>Article additionnel après l'article 10</i> : Suppression du délai de latence pour l'accès aux contrats d'avenir et contrats insertion-revenu minimum d'activité.....	79
<i>Article additionnel après l'article 10</i> : Pénalités applicables à la fraude aux allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi.....	79
TITRE IV - DISPOSITION TRANSITOIRE	80
<i>Article 11</i> : Sécurisation de la situation des actuels bénéficiaires de mesures d'intéressement.....	80
<i>Titre</i>	80

TABLEAU COMPARATIF	81
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	103
ANNEXE : CAS TYPES DE BÉNÉFICIAIRES DE L'INTÉRESSEMENT.....	105

INTRODUCTION

Le présent projet de loi a pour objet d'accompagner le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation de parent isolé (API).

Court, soucieux d'efficacité, il comprend principalement une réforme du mécanisme d'« intéressement » au retour à l'emploi de ces personnes. Le dispositif en vigueur est en effet très complexe et les effectifs de ceux qui en bénéficient sont plutôt en régression depuis quelques années. Le gouvernement propose d'y substituer un système beaucoup plus simple – fondé sur des primes forfaitaires – et donc lisible pour les personnes concernées, qui pourront ainsi prévoir aisément les gains liés à un retour à l'activité. Réservé aux emplois qui représentent un horaire mensuel excédant 78 heures afin de ne pas favoriser les solutions les plus précaires, beaucoup plus incitatif grâce à sa lisibilité, ce dispositif, en instituant notamment une prime de 1 000 euros versée après quatre mois de travail, permettra de prendre en compte les coûts très significatifs qu'entraîne la prise d'un emploi.

Par ailleurs, le projet de loi s'efforce d'apporter une réponse à un problème très lourd et très concret pour les personnes en situation d'exclusion, celui de la garde des enfants lorsqu'elles reprennent un emploi. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales s'est penchée avec une attention particulière sur cette mesure, tout à la fois très utile et très difficile à ajuster aux réalités de terrain.

La valorisation du travail, objet du projet de loi, passe aussi par des mesures d'accompagnement personnalisé ainsi que de renforcement des contrôles des fraudes et des abus. C'est pourquoi la commission a adopté plusieurs amendements visant à enrichir le texte en établissant dans ces deux domaines des dispositifs harmonisés et adaptés à la situation des personnes concernées. Le contrôle et la sanction des abus sont nécessaires, mais, pour être équitables, donc effectivement applicables, ils doivent tenir compte de la fragilité des bénéficiaires de minima sociaux ; l'harmonisation proposée par la commission se fait donc dans le sens d'une atténuation des régimes de sanction.

Enfin, il faut garder à l'esprit les réformes à conduire à plus long terme, qui concernent les prestations complémentaires aux minima sociaux, en particulier celles qui relèvent de l'Etat : la prise en charge de la redevance audiovisuelle et de la taxe d'habitation par exemple. C'est ce que l'on appelle les « droits connexes ». Plus fondamentalement, l'objectif reste l'harmonisation, voire la fusion du RMI, de l'allocation de solidarité spécifique et de l'allocation de parent isolé, afin d'aller vers davantage de simplicité.

Effectivement, le présent projet de loi doit être considéré comme le premier étage de la fusée. Des réformes plus profondes sont nécessaires. Des propositions très novatrices pour dépasser l'opposition entre revenus du travail et de l'assistance ont été avancées ce printemps par la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par M. Martin Hirsch. Le rapporteur est convaincu de l'impossibilité de se borner à replâtrer perpétuellement le système existant. Il faut mettre en oeuvre immédiatement les mesures simples et efficaces du présent projet de loi ; il faut aussi engager rapidement une réforme au champ et aux ambitions plus larges.

I.- L'« INTÉRESSEMENT » : RENDRE ATTRACTIF LE RETOUR AU TRAVAIL POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX

Ainsi qu'il a été indiqué en introduction, le présent projet de loi est à la croisée de deux démarches : la mobilisation générale pour l'emploi et la nécessaire réforme d'ensemble des minima sociaux.

L'objet principal du projet est la réforme des mécanismes destinés à assurer l'attractivité financière du retour à l'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux. Après avoir présenté le dispositif en vigueur et la réforme proposée sur l'intéressement, nous évoquerons les autres mesures du projet. Mais au-delà d'une première réforme, on peut tenter d'esquisser les pistes de réforme plus générale des minima sociaux que l'on peut distinguer, en cherchant d'ores et déjà à intégrer dans le présent exercice législatif celles qui paraissent les plus abouties, les plus utiles au développement de l'emploi ou les plus urgentes.

A. LE DISPOSITIF D'INTÉRESSEMENT EN VIGUEUR : COMPLEXE, PEU LISIBLE ET TROP PARCELLAIRE

L'« intéressement » consiste à autoriser le cumul, sous conditions et pour une durée limitée, du revenu d'une activité professionnelle avec un minimum social. L'objectif a toujours été de rendre financièrement plus attractive la reprise d'activité. Il doit être aussi de compenser les frais qu'elle induit (frais de transport, garde d'enfants, habillement).

Techniquement, les minima sociaux sont des allocations différentielles : on verse la différence entre les ressources prises en compte et un plafond. Il s'agit donc de prévoir que les revenus d'activité susmentionnés peuvent ne pas être pris en compte, pour tout ou partie, dans la « base ressources » pour le calcul de ces allocations, donc cumulés avec elles.

Prévu dès la loi fondatrice du RMI, la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988, ce dispositif a été étendu aux autres minima sociaux tels que l'ASS, l'API, l'allocation d'insertion et celle de veuvage dans le cadre de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, et plusieurs fois réformé pour être rendu plus attractif, la dernière fois en 2001.

Actuellement, les revenus tirés d'une activité ou d'une formation rémunérée commencées pendant le versement du RMI peuvent être intégralement cumulés avec celui-ci jusqu'à la seconde révision trimestrielle (donc pendant trois à six mois), puis cumulés à hauteur de 50 % de leur montant pendant les trois trimestres suivants. La règle est identique s'agissant de l'API. Elle est assez proche pour l'ASS : si les modalités de calcul sont différentes, le principe d'un cumul dégressif pour une durée d'environ un an est également présent. Il convient aussi de rappeler l'existence de règles spécifiques d'intéressement pour les

personnes entrant en contrat emploi-solidarité (CES), même si ces règles ont un intérêt aujourd'hui « historique », puisque ce dispositif est en cours d'extinction suite au plan de cohésion sociale qui a remodelé tout le paysage des contrats aidés.

Par ailleurs, suite à la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le décret n° 2005-725 du 29 juin 2005 relatif à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) a établi un mécanisme spécifique d'intéressement pour les bénéficiaires de l'AAH. Le service de l'allocation n'est plus supprimé dès qu'un salaire est perçu, mais un abattement est désormais appliqué sur les revenus pris en compte pour son calcul en fonction de l'importance du revenu professionnel : 40 % pour un revenu annuel inférieur à 300 fois le SMIC horaire (2 409 euros), 30 % jusqu'à 700 fois celui-ci (5 621 euros), 20 % jusqu'à 1 100 fois (8 833 euros) et 10 % jusqu'à 1 500 fois (12 045 euros).

Ce dispositif étant très récent, il n'est pas concerné par la présente réforme. Il apparaît au demeurant que le niveau relativement généreux, par rapport à d'autres minima sociaux, de l'AAH, lié à son statut ambigu (revenu de subsistance, mais aussi de fait, jusqu'à la récente loi, tentative de prestation compensatoire des charges du handicap), niveau qui peut conduire, compte tenu des droits connexes, à un revenu effectif assez proche de celui procuré par un SMIC à temps plein, justifie ce traitement spécifique. Pour prendre un cas concret développé dans l'avis budgétaire pour 2006 « Handicap et dépendance » présenté par Mme Maryvonne Briot pour la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ⁽¹⁾, le revenu mensuel net, en tenant compte des allocations et droits connexes (allocations logement, exonérations de redevance télévision et de taxe d'habitation, abonnements électrique et téléphonique à coût réduit, *etc.*), d'un bénéficiaire de l'AAH avec majoration pour vie autonome et complément de ressources atteindrait 1 009 euros quand celui d'un travailleur à temps plein isolé rémunéré au SMIC serait au plus de 1 060 euros (avant déduction de la taxe d'habitation, dont il n'est pas exonéré). Certes les deux cas de figure décrits correspondent à des situations très éloignées (le bénéficiaire de la majoration pour vie autonome est hébergé en établissement et *a priori* ne travaille pas) ; le niveau de l'AAH et de ses compléments se justifie par les coûts et les difficultés particulières rencontrées par les personnes lourdement handicapées. Il n'empêche que la faiblesse d'un tel écart impose que l'on soit nécessairement assez restrictif quant aux possibilités de cumul AAH/revenu d'activité. *A contrario*, il est à noter que le décret susmentionné ne limite pas dans le temps cette possibilité de cumul : il prend en compte le fait qu'un emploi à temps partiel (complété par un revenu de solidarité) représente parfois pour une personne handicapée la meilleure solution à long terme, ce qui n'est évidemment pas le cas pour les autres personnes en situation de précarité.

(1) Assemblée nationale, XII^e législature, commission des affaires culturelles, familiales et sociales, avis n° 2569 tome II.

Il existe de même un régime d'intéressement applicable à l'allocation d'assurance chômage (ARE) pour des reprises d'emploi partielles (moins de 136 heures de travail par mois fournissant un salaire inférieur à 70 % du salaire antérieur).

Le tableau ci-après décrit sommairement ⁽¹⁾ les modalités actuelles de l'intéressement (hors CES) pour les trois minima sociaux concernés par le présent projet de loi (RMI, ASS et API).

Les mécanismes existants de cumul entre revenus d'activité et minima sociaux

Les revenus d'activité peuvent être cumulés avec... (ne sont pas pris en compte pour le calcul du revenu différentiel), à hauteur de telle fractions des revenus...	Jusqu'à la 2 ^e révision trimestrielle pour le RMI et l'API ; pendant 6 mois pour l'ASS :	Les 3 trimestres suivants pour le RMI et l'API ; du 7 ^e au 12 ^e mois pour l'ASS :
Pour le RMI :	100 %	50 %
Pour l'API :	100 %	50 %
Pour l'ASS :	½ SMIC mensuel brut (608,96 €) + le reliquat de revenu net après défalcation de 40 % du salaire brut excédant le ½ SMIC	Le montant obtenu après défalcation de 40 % du salaire brut

Les mécanismes d'intéressement ont un fonctionnement très complexe, impénétrable aux non spécialistes, qu'ils soient ou non bénéficiaires de minima sociaux. Qui peut comprendre, par exemple une formule comme celle ci-dessous reproduite, pêchée dans le corps de l'article R. 351-35 du code du travail, qui définit l'intéressement ASS : « (...) le nombre des allocations journalières est réduit jusqu'à sa suppression éventuelle dans la proportion de 40 % du quotient, lorsqu'il est positif, par le montant journalier de l'allocation, de la rémunération brute perçue, diminuée d'un montant égal à la moitié du produit du salaire minimum de croissance par le nombre d'heures correspondant à la durée légale du travail » ? Complexes, les dispositifs d'intéressement ne semblent pas avoir été vraiment évalués quant à leur efficacité. Ce qui n'est pas contestable, c'est qu'un dispositif qui se veut incitatif doit évidemment d'abord être lisible.

Malgré les diverses réformes destinées à rendre plus incitatif le système, l'intéressement au RMI régresse plutôt depuis 2000 : pour un coût annuel d'environ 300 millions d'euros (en RMI « maintenu » du fait du cumul autorisé), il concernait 13,5 % des allocataires en 2000, 12,6 % en 2002, 11,5 % en juin 2005, soit 142 000 allocataires – y compris environ 3 000 personnes en contrat d'avenir ou contrats insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) assimilées à des personnes en « intéressement » – sur 1,24 million d'allocataires payés. Fin 2003, sur près de 321 00 allocataires de l'ASS, 46 291 d'entre eux (soit 14,4 %)

(1) Diverses règles spécifiques sont par ailleurs prévues, par exemple en cas de création ou reprise d'une activité non salariée ou de retour à l'emploi à temps très partiel, soit moins de 750 heures de travail durant la période d'intéressement.

bénéficiaient d'un cumul entre leurs revenus d'activité et leur allocation (parmi lesquels 10 955 percevaient la totalité de leur ASS). Ces personnes travaillaient en moyenne 67 heures par mois et le gain mensuel qu'elles tiraient de leur activité était en moyenne de 539 euros. Quant à l'intéressement à l'API, il est resté très minoritaire : au plus 7 % des bénéficiaires.

B. UN CHANGEMENT DE CAP DEPUIS QUELQUES MOIS : LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES MESURES CIBLÉES

Dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, le gouvernement a souhaité rendre plus attractifs les mécanismes d'incitation à la prise d'emploi. Le but était de les rendre plus lisibles pour leurs bénéficiaires tout en ciblant les catégories de personnes ou les situations en ayant le plus besoin.

Plusieurs mesures ont été prises ou sont en cours de navette dans d'autres cadres législatifs.

Tout d'abord, la loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 a habilité le gouvernement à légiférer par ordonnance pour :

« Instituer une mesure fiscale :

« a) En faveur des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un an et titulaires de certains avantages sociaux non contributifs accordés sous condition de ressources, qui créent ou reprennent une entreprise, ou qui sont recrutées pour occuper un emploi dans une entreprise ;

« b) Encourageant les jeunes de moins de vingt-six ans à occuper un emploi dans certains secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement. »

L'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 répond à cette seconde prescription en établissant un crédit d'impôt de 1 000 euros au bénéfice des jeunes de moins de vingt-six ans débutant une activité salariée dans un métier en tension entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2007 et l'exerçant pendant six mois au moins. Ce crédit d'impôt ne pourra être perçu qu'une fois, mais pourra être versé par anticipation à la fin des six mois précités. Comme la « prime pour l'emploi », il est subordonné à des conditions quant aux salaires perçus (pour les six mois susmentionnés, ils doivent être compris entre 2 970 et 12 060 euros) et aux revenus globaux des intéressés.

Le décret n° 2005-1054 du 29 août 2005 créant une prime exceptionnelle de retour à l'emploi en faveur de certains bénéficiaires de minima sociaux satisfait quant à lui la demande exprimée au point *a) supra*. Il institue une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros, à la charge de l'Etat, qui sera versée aux demandeurs d'emploi de longue durée (inscrits à l'ANPE, donc activement à la recherche d'emploi, durant plus de douze mois entre le 1^{er} mars 2004 et le 1^{er} septembre 2005) bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API ou de l'AAH qui prendront un

emploi dans le secteur marchand (pour quatre mois au moins et avec un horaire mensuel d'au moins 78 heures) ou créeront ou reprendront une entreprise entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2006. La prime sera versée après quatre mois de travail.

Le projet de loi de finances pour 2006, tel que voté en première lecture par l'Assemblée nationale, comporte par ailleurs plusieurs mesures d'encouragement à l'activité :

– Son article 3 propose, conformément aux engagements pris, une amélioration substantielle de la prime pour l'emploi (dont on rappelle qu'elle est techniquement adossée à l'impôt sur le revenu) : le montant maximal de la part individuelle passera de 538 à 714 euros en 2006, 809 euros en 2007, soit 50 % d'augmentation cumulée. En outre, même si le montant maximal de prime continuera à être atteint pour un revenu d'activité équivalent au SMIC à temps plein, il est prévu une amélioration spécifique au bénéfice des travailleurs à temps partiel, ce qui, pour un revenu d'activité correspondant à un SMIC à mi-temps, conduirait de 2005 à 2007 à un relèvement de la prime unitaire variable selon la situation de famille mais de toute façon supérieur à 80 %⁽¹⁾. Parallèlement, les acomptes versés aux nouveaux bénéficiaires seront accrus et, pour ceux qui en bénéficient déjà, elle sera partiellement mensualisée avec le versement pendant les six premiers mois de l'année d'acomptes représentant le douzième de la prime de l'année précédente. Ces mesures représenteront un coût pour l'Etat de 500 millions d'euros dès 2006 et d'un milliard en 2007.

– L'article 7 instaure un crédit d'impôt de 1 500 euros au bénéfice des demandeurs d'emploi ou titulaires de minima sociaux depuis plus de douze mois, ou victimes d'un licenciement économique ou d'un plan de sauvegarde de l'emploi, qui prendront un travail entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2007 et déménageront à plus de 200 kilomètres pour ce faire.

– Afin de favoriser la mobilité géographique pour raisons professionnelles, l'article 8 instaure un allègement fiscal sur les revenus tirés de la location d'un logement lorsque le propriétaire est amené à le louer suite à un changement de résidence pour raisons professionnelles. Le nouveau domicile devra être pris en location et être situé à plus de 200 kilomètres de l'ancien. Ce dispositif, également expérimental, ne s'appliquera qu'aux changements d'activité professionnelle (donc de logement) opérés de juillet 2005 à décembre 2007.

C. LA RÉFORME PROPOSÉE : UN SYSTÈME SIMPLE ET LISIBLE

La réforme proposée par le projet de loi a été annoncée par le Premier ministre lors de sa conférence de presse le 1^{er} septembre dernier. Elle porte sur les

(1) Voir à cet égard le rapport général de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2006, « Conditions générales de l'équilibre financier », XII^e législature, n° 2568 tome 2.

mécanismes d'intéressement décrits plus haut. Il s'agit d'abord, dans le même esprit que les nouvelles dispositions prises depuis l'été, de rendre plus simples, donc plus lisibles et plus incitatifs les gains financiers liés au retour à l'emploi.

1. Le dispositif

La réforme ne concernera que les prises d'emplois avec un horaire excédant 78 heures par mois, tandis qu'un système d'intéressement voisin de l'actuel devrait être conservé pour les horaires plus faibles : sur ce point, le gouvernement devra affiner ses projets et, en particulier, décider s'il aligne le régime propre à l'ASS sur le régime actuel appliqué pour le RMI et l'API, qui est moins favorable. Pour les emplois excédant 78 heures, le nouveau dispositif reposera sur deux mécanismes de primes forfaitaires. Il restera dégressif dans le temps avec l'étalement suivant :

– un cumul intégral des minima sociaux et du salaire du travail repris pendant trois mois ;

– le versement d'une prime dite de retour à l'emploi de 1 000 euros au bout de quatre mois de travail ;

– le versement d'une prime mensuelle forfaitaire de 150 euros pour les personnes isolées, 225 euros pour les couples et les familles (y compris monoparentales), pendant neuf mois.

Globalement, le cycle d'intéressement durera donc douze mois (trois plus neuf), ce qui est déjà le cas dans le système en vigueur pour l'ASS, mais pas tout à fait pour le RMI et l'API. Actuellement, pour les bénéficiaires de ces minima sociaux, les revenus du travail sont intégralement cumulés avec l'allocation jusqu'à la deuxième révision trimestrielle postérieure à l'entrée en emploi, soit trois à six mois selon la combinaison des dates, puis le cumul à 50 % dure neuf mois, ce qui conduit à un cycle total de douze à quinze mois. Dans la mesure où ces différences de durée ne sont pas fondées sur des critères objectifs mais sur le hasard de la combinaison des dates de révision trimestrielle et de reprise d'emploi, le système en vigueur comporte des ruptures d'égalité difficilement justifiables et il convient de saluer la réforme sur ce point.

On relèvera par ailleurs que les prises d'emplois aidés pourront ouvrir droit au nouveau régime d'intéressement, sauf s'il s'agit de contrats d'avenir ou de CI-RMA, lesquels seront compatibles avec le prime de retour à l'emploi de 1 000 euros, mais pas avec les primes forfaitaires mensuelles. Cette exclusion est dans la continuité de l'intéressement actuel, qui est incompatible avec ces contrats. Elle se justifie par la nature très particulière de ces contrats dits d'activation des minima sociaux qui représentent déjà une forme d'intéressement et sont destinés à des publics particulièrement éloignés de l'emploi.

Pour conclure cette présentation du nouveau dispositif d'intéressement, il importe de signaler qu'il comprend plusieurs précisions destinées à en assurer la clarté et la sécurité juridique :

– une assimilation explicite, notamment pour les règles de contentieux, de la prime de retour à l'emploi et des nouvelles primes forfaitaires aux différents minima sociaux dans le prolongement desquelles elles s'inscrivent ;

– une affirmation explicite du caractère incessible et insaisissable de la prime de retour à l'emploi, selon le régime applicable aux minima sociaux (alors que les salaires peuvent être saisis selon le système des quotités saisissables, la fraction saisissable augmentant avec le salaire) ;

– des règles applicables pour les primes forfaitaires des bénéficiaires de minima sociaux qui cumulent plusieurs allocations. En effet, il arrive que des personnes perçoivent quelques éléments de plusieurs minima sociaux en même temps. Le projet indique donc qu'en cas de mixte entre l'ASS et les autres minima, la prime forfaitaire sera celle du régime ASS (financée donc sur le fonds de solidarité de l'indemnisation du chômage) et qu'en cas de mixte API/RMI, ce sera la prime du régime API. Cette solution est la plus favorable aux finances des départements, qui financeront la prime du régime RMI, puisqu'elle ne sera à leur charge qu'en cas de RMI « pur ».

2. Les principes de la réforme

La réforme proposée répond à plusieurs principes :

– la simplicité et la lisibilité : on substitue à un dispositif complexe un système simple et prévisible reposant sur des primes forfaitaires garanties pour une durée déterminée ;

– la prise en charge des coûts afférents à la reprise d'emploi. Ces coûts (habillement, transports, garde d'enfants...) sont importants et le sont d'autant plus que la période de chômage a été longue. Ils surviennent rapidement. C'est ce qui justifie l'instauration d'une prime spéciale de 1 000 euros, ainsi que le maintien d'un système limité et dégressif dans le temps ;

– la préférence donnée au retour aux emplois permettant une véritable insertion. Les emplois susceptibles de sortir effectivement les personnes de la précarité sont ceux qui comportent une durée de contrat et un horaire de travail suffisants pour dégager de vrais revenus, même modestes, ce qui explique le choix de n'appliquer le nouveau dispositif qu'aux prises d'emplois avec un horaire excédant 78 heures par mois. Les formes classiques de temps partiel (mi-temps) dans le cadre de contrats durant au moins un mois sont donc couvertes, mais pas les formes de travail les plus précaires (travaux occasionnels ou temps partiels à horaires très faibles).

Le nouveau régime sera d'autant plus favorable, par rapport à l'ancien, que l'horaire travaillé sera important. Dans l'intéressement à 50 % en vigueur, une heure de plus travaillée ne rapporte en revenu supplémentaire que 50 % du salaire correspondant. Dans le nouveau système, avec le cumul intégral du salaire reçu avec des primes fixes, le salaire de toute heure travaillée en plus sera intégralement conservé, ce qui rend évidemment plus attractive l'augmentation de l'horaire de travail en direction d'un temps plein.

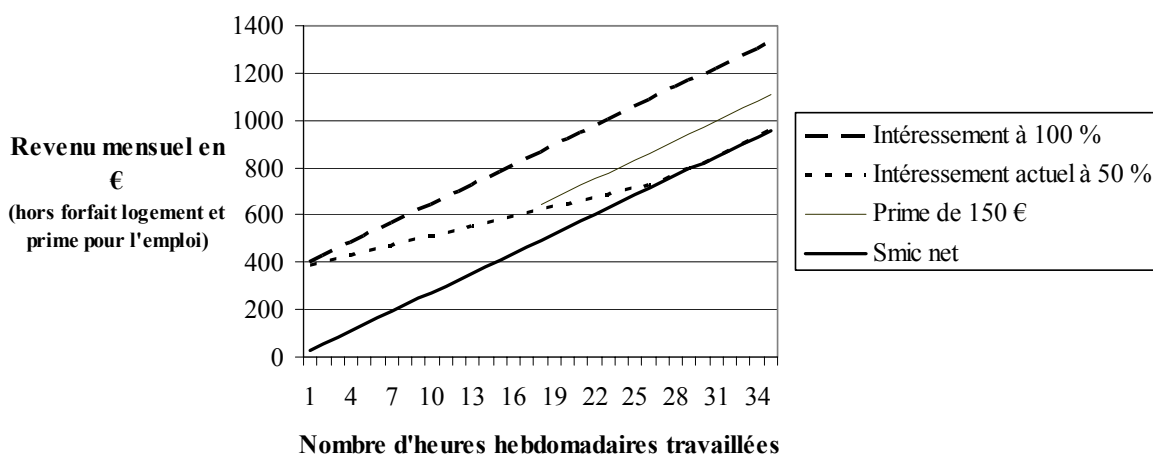
3. L'impact de la réforme

Les graphiques ci-après proposent une simulation des différents dispositifs dans différents cas de figure et pour les différents horaires de travail possibles. Des simulations chiffrées sur des cas de figure type sont reproduites en annexe du présent rapport. Dans la mesure où le système actuel de cumul intégral dans un premier temps de l'allocation de minimum social et du revenu d'activité sera maintenu, la comparaison pertinente porte pour le RMI et l'API sur l'intéressement à 50 % actuel et la nouvelle prime forfaitaire de 150 ou 225 euros qui s'y substituera pour les deuxième, troisième et quatrième trimestres suivant la reprise d'activité. On voit que le système de prime forfaitaire est le plus souvent plus avantageux, en particulier quand l'horaire de travail est assez important.

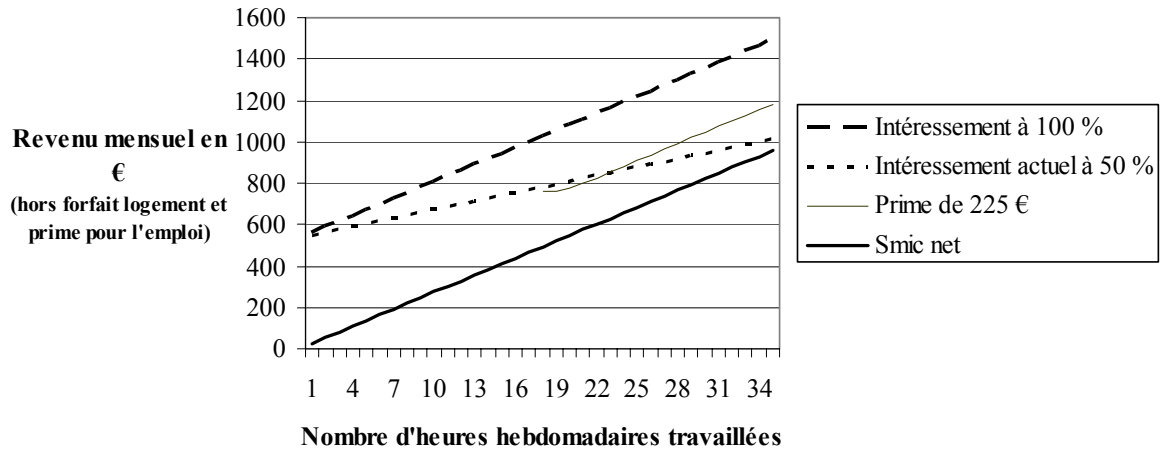
En outre, il faut garder à l'esprit que ces graphiques n'intègrent pas la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros, puisqu'il ne s'agit pas d'un revenu mensuel mais d'un versement unique. Mais il est clair que si on la prenait en compte en la « mensualisant » formellement, le caractère avantageux du nouveau régime pour les personnes concernées apparaîtrait encore plus nettement.

Enfin, il serait légitime de prendre également en considération la réforme de la prime pour l'emploi inscrite dans le projet de loi de finances pour 2006.

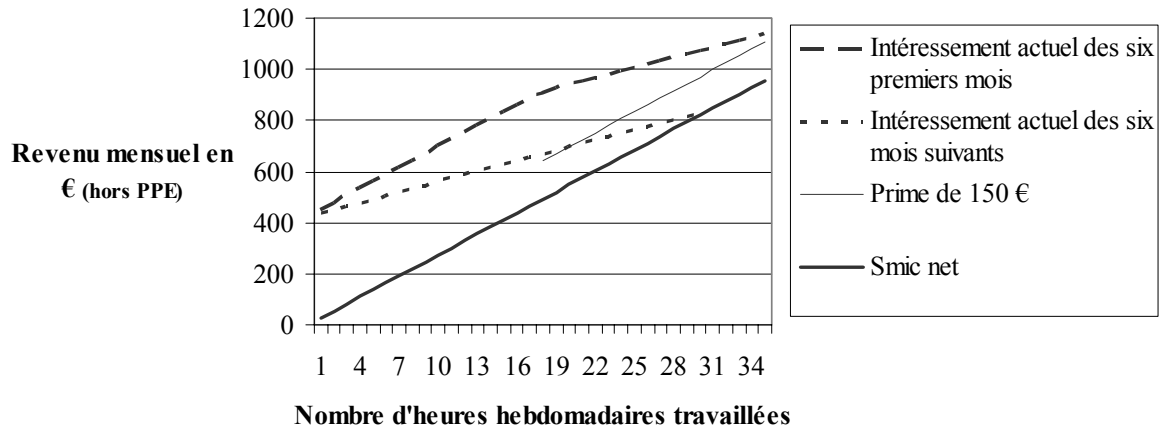
Simulation pour une personne isolée au RMI



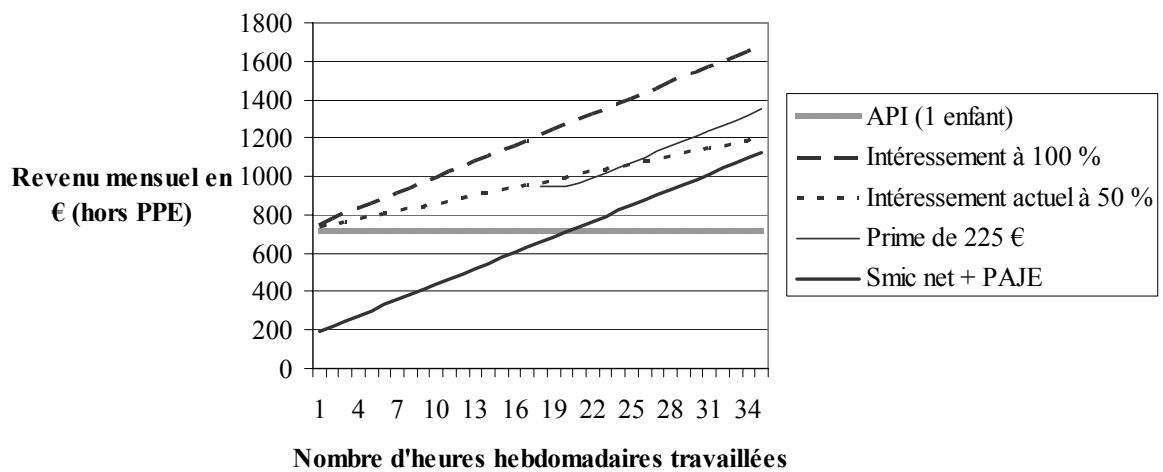
Simulation pour un couple au RMI dont l'un revient à l'emploi



Simulation pour une personne isolée à l'ASS



Simulation pour une personne à l'API avec un enfant⁽¹⁾



(1) De plus de trois mois, avec non prise en compte de la prime forfaitaire pour le calcul de l'allocation.

Les simulations de cas types annexées au présent rapport portent sur le gain mensuel moyen amené par la réforme durant le cycle d'intéressement. Elles intègrent donc l'effet de la prime de 1 000 euros. Elles tiennent aussi compte de la réforme de la prime pour l'emploi. Il en ressort un fort gain mensuel moyen net par rapport à l'intéressement actuel dans les situations de reprise d'emploi pour un horaire significatif (supérieur au mi-temps) : ce gain relatif peut atteindre pour une reprise d'emploi à temps plein environ 170 euros pour des bénéficiaires du RMI, environ 100 pour des bénéficiaires de l'API et plus de 200 euros pour des personnes à l'ASS.

En conclusion, la réforme proposée, en mettant en place des primes forfaitaires au retour à l'emploi, établit un dispositif simple, lisible, donc incitatif, dont l'objet est la compensation des coûts du retour à l'emploi. Il doit permettre de dépasser l'opposition entre revenus du travail et revenus de l'assistance : ces revenus se cumuleront dans une optique dynamique d'insertion dans l'emploi plutôt que d'être seulement comparés et opposés dans une optique statique.

II.- LES AUTRES MESURES DU PROJET DE LOI

Après les articles 1 à 4 instaurant le nouveau régime de primes forfaitaires pour le retour à l'emploi, le projet de loi comprend un ensemble de mesures complémentaires.

Certaines ne paraissent pas appeler de long débat, car il s'agit :

– de mesures de conséquence, ainsi de l'article 5 qui prévoit une exonération fiscale des nouvelles primes forfaitaires dans la continuité des minima sociaux auxquels elles sont attachées ;

– de la correction d'une malfaçon issue de lois antérieures (cas de l'article 8) : il s'agit en l'espèce d'assurer, en l'absence de retour à meilleure fortune, le rétablissement intégral du RMI antérieurement perçu à l'échéance ou la rupture d'un contrat d'avenir ou d'un contrat insertion-revenu minimum d'activité, ce qu'une maladresse de rédaction ne rend pas possible aujourd'hui ;

– de la suppression d'une disposition légale non appliquée, avec l'article 9 qui tire la conséquence de la non publication, depuis quinze ans, des textes d'application qui auraient permis de faire jouer la récupération sur succession en matière de RMI ;

– de mesures de pure coordination (article 10) ;

– d'habituelles dispositions transitoires destinées à éviter la remise en cause des situations individuelles acquises (article 11).

Deux de ces mesures ont toute fois une portée beaucoup plus grande.

A. LA PRIORITÉ D'ACCÈS AUX CRÈCHES DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX REPRENANT UN TRAVAIL

L'article 6 du projet de loi a pour objet de répondre à l'une des préoccupations majeures lors du retour à l'emploi : la question de la garde des enfants. Il s'agit d'une question déjà difficile pour toute personne, elle se pose *a fortiori* de manière plus déterminante encore s'agissant des bénéficiaires de minima sociaux : outre que leurs moyens pour financer un service sont par définition très faibles, l'exclusion dans laquelle ils sont enfermés leur rend beaucoup moins aisé l'accès pratique aux différents modes de garde lorsqu'ils reprennent un emploi. Par construction, cette question se pose avec une acuité toute particulière pour les familles monoparentales que constituent les bénéficiaires de l'API. Il peut s'agir de l'un des obstacles principaux au retour à l'emploi.

C'est la raison pour laquelle cet article établit une priorité d'accueil des enfants des bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS exerçant une activité,

lorsqu'ils sont seuls ou lorsqu'ils ont un conjoint exerçant lui-même une activité. Cette priorité s'impose à toute structure de garde collective, qu'elle soit publique ou privée, telle qu'elle est définie à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique.

Cette mesure répond directement à une situation trop souvent dénoncée. Néanmoins, il conviendra de s'interroger très pratiquement sur ses modalités d'application. Le texte du projet de loi ne parle de manière assez vague que d'une « *priorité* », dont on a du mal à discerner la mise en œuvre concrète. Cette priorité poserait d'évidents problèmes de gestion ; surtout, elle conduirait bien inutilement à une situation de concurrence entre deux publics : les bénéficiaires de minima sociaux et les autres familles. Peut-être devrait-on réfléchir plus précisément à une garantie réelle de disponibilité d'un certain nombre de place pour les publics concernés, garantie qui pourrait figurer, d'une manière adaptée aux nécessités du terrain, dans les conventions de financement conclues par les caisses d'allocations familiales et les collectivités publiques avec les structures gestionnaires de l'accueil.

B. L'ACCÈS DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES AU RMI

L'article 7 concerne quant à lui les conditions d'accès des ressortissants communautaires au RMI. Le gouvernement s'efforce d'y clarifier une question évolutive et assez incertaine.

En effet, à l'origine, l'accès au RMI des ressortissants communautaires était conditionné, comme il le reste pour les autres étrangers, à la détention de certains titres de séjour. Mais l'Union européenne ayant affirmé la liberté quasi-totale de séjour des citoyens européens dans les différents Etats-membres et en particulier supprimé pour eux l'obligation de demander un titre de séjour, cette réglementation devait nécessairement évoluer.

Elle a été une première fois refondue à l'occasion de la loi de décentralisation du RMI fin 2003, dans des conditions par construction insatisfaisantes car le nouveau cadre communautaire du droit au séjour n'était pas encore fixé. Il l'est désormais, avec la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004, et l'article 7 du projet de loi a pour objet d'en titrer les conséquences.

Cependant, sans entrer dans le détail des problèmes que pose cet article, le rapporteur se doit d'indiquer que la rédaction proposée ne peut être considérée comme satisfaisante, ne serait-ce que pour des raisons de forme : elle fait ainsi référence à une condition de « *droit au séjour* » dont la portée juridique apparaît faible dès lors que le droit au séjour des ressortissants communautaires est désormais inconditionnel dans le droit positif français, sauf à admettre qu'est en fait implicitement visée une définition communautaire d'ordre essentiellement jurisprudentiel, comme l'indique une circulaire ministérielle. Elle renvoie de même à une définition de la « *qualité de travailleur (...) en vertu des actes de la Communauté européenne* », formule trop vague – que sont les « *actes* »

communautaires ? – et malheureuse dans une loi nationale dont l'application n'a pas à dépendre de l'évolution contingente de définitions juridiques fixées dans un cadre extra-national.

Sur le fond, la directive précitée, reconnaissant la nécessité « *d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil pendant une première période de séjour* », autorise, mais dans des conditions assez obscures, des dérogations au principe de droit commun de non-discrimination entre nationaux et ressortissants communautaires dans l'accès aux prestations sociales. Il appartient au législateur, en prenant en compte l'interprétation que l'on peut faire d'un texte communautaire peu explicite, de placer le curseur entre le principe de non-discrimination des citoyens européens et la nécessité pratique de décourager certains abus. Les citoyens européens ne doivent pas être discriminés, mais il ne faut pas non plus favoriser des comportements qui peuvent être quasiment frauduleux.

III.- LES AUTRES TERRAINS D'INVESTIGATION : VERS UN CONTRAT D'INSERTION COMMUN À L'ENSEMBLE DES MINIMA SOCIAUX

Centré sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, le présent projet de loi constitue aussi, de fait, un exercice d'harmonisation des régimes des trois minima sociaux dont il traite, RMI, API et ASS, puisqu'il unifie les régimes dits d'intéressement en vigueur et propose aussi, incidemment, d'autres mesures d'harmonisation de ces allocations.

C'est en particulier le cas en matière de sanctions de la fausse déclaration et de la fraude, domaine où, par ailleurs, un effort très significatif d'unification des règles est conduit en matière de prestations sociales dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. C'est pourquoi le rapporteur estime qu'il est opportun de prendre immédiatement les mesures d'harmonisation nécessaires s'agissant également des minima sociaux. Le dispositif répressif en vigueur est désordonné, disparate selon les allocations concernées et prévoit parfois des pénalités disproportionnées, donc inapplicables. Or, il est évidemment nécessaire que les comportements répréhensibles puissent être sanctionnés de manière à la fois équitable et effective, ce qui implique un régime de sanctions homogène, adapté et proportionné, et aussi une amélioration des moyens de contrôle et du partage des informations entre administrations.

Il est un autre domaine où les distorsions que l'on constate entre les minima sociaux pourraient être immédiatement atténuées, c'est celui de l'offre d'accompagnement pour l'insertion. Le retour à l'emploi exige un véritable accompagnement et il n'est guère acceptable que dans le droit et dans les faits, même si c'est dans une moindre mesure, on relève de tels écarts entre la situation des bénéficiaires des différentes allocations.

A. L'ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DES MINIMA SOCIAUX : VERS UN VRAI PARCOURS D'INSERTION

Les dispositifs d'accompagnement de l'insertion sociale et professionnelle attachés aux différents minima sociaux sont très disparates dans les textes, parfois absents. Certes, la pratique atténue un peu le constat dans la mesure où il apparaît que des formes d'accompagnement sont proposées même en l'absence de règles précises. Mais on ne peut se satisfaire de la situation actuelle, car l'accompagnement est un élément déterminant de l'insertion : les bénéficiaires des minima sociaux ne doivent pas être abandonnés dans une situation d'exclusion.

1. Le revenu minimum d'insertion

S'agissant du RMI, la loi a prévu dès l'origine, en 1988, un dispositif d'insertion assorti d'outils et d'organes administratifs spécifiques, ainsi que de l'obligation pour les départements, qui en étaient chargés, d'y consacrer certains

moyens financiers (à l'origine, l'équivalent de 20 % des dépenses d'allocations, alors à la charge de l'Etat). Suite à la décentralisation totale du dispositif par 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, le dispositif est le suivant : l'instruction administrative des demandes conduisant à l'ouverture des droits sur la base des ressources déclarées et la mise en œuvre de l'action d'insertion sont clairement distinguées. C'est suite à la mise en paiement de l'allocation que cette seconde doit être enclenchée avec deux obligations :

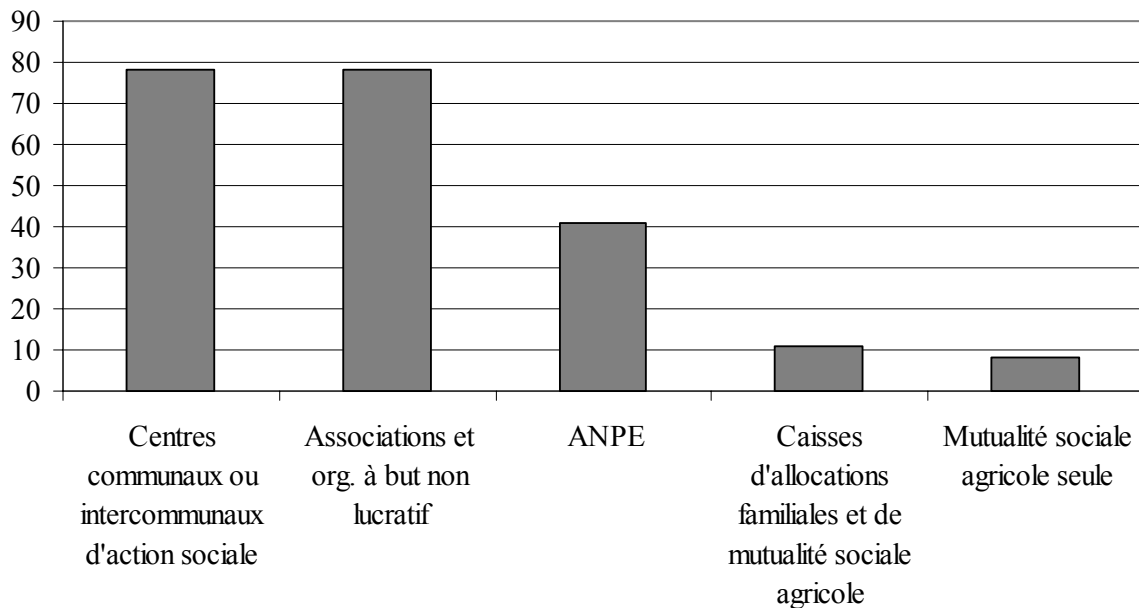
– la désignation « immédiate » par le président du conseil général d'une personne physique, appelée communément le « référent », pour l'insertion sociale et professionnelle, cette mission d'insertion pouvant aussi être déléguée par convention à divers catégories d'organismes ;

– la passation d'un contrat d'insertion dans un délai de trois mois. Le refus de passer ce contrat ou le non respect par le bénéficiaire, sans motif légitime, de ses clauses sont susceptibles d'être sanctionnés par une suspension du versement de l'allocation.

Le tableau ci-après fait le point, suite à la réforme, des types d'organismes conventionnés par les conseils généraux pour assurer la mission de « référence » pour l'insertion. Il semble que la décentralisation ait parfois été l'occasion, principalement dans des départements ruraux, d'une reprise en main par les conseils généraux de l'ensemble de la gestion du dispositif RMI, avec un recul du recours à des organismes délégataires pour assurer le suivi de l'insertion. Le renouvellement des relations conventionnelles avec ces organismes qu'elle a entraîné a conduit dans d'autres départements à des formes de rationalisation fondées sur un partage des tâches de suivi selon les publics. Dans treize départements au moins, il revient désormais aux centres communaux d'action sociale de s'occuper des bénéficiaires du RMI sans enfant, aux conseils généraux de suivre directement les familles, y compris monoparentales.

La loi a également fait évoluer les instances spécifiques que sont le conseil départemental d'insertion et les commissions locales d'insertion, ces dernières étant recentrées sur leur mission générale d'animation et d'évaluation de la politique d'insertion et n'intervenant plus dans l'examen des situations individuelles que pour avis avant une éventuelle suspension de l'allocation pour non-respect de la clause d'insertion.

Part des départements ayant passé convention avec différentes catégories d'organismes pour exercer la fonction de référent (en %)



Source: enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la décentralisation du RMI et à la création du CI-RMA, DREES, février 2005.

2. L'allocation de solidarité spécifique : basculer de la seule coercition à un dispositif d'accompagnement

Pour ce qui est de l'ASS, le système est très différent. La loi ne formalise pas de dispositif d'« accompagnement », mais prévoit une forme de suivi coercitif.

Les bénéficiaires de l'ASS, du moins tant qu'ils ne sont pas dispensés de recherche d'emploi (à partir de cinquante-cinq ans), sont en effet soumis au régime de suivi des demandeurs d'emploi. Ce régime comporte, depuis la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (et ses textes d'application ⁽¹⁾), un régime de sanction gradué applicable tant aux allocations d'assurance chômage qu'à l'ASS ⁽²⁾ :

– réduction de 20 % de l'allocation pour deux à six mois en cas d'absence d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi ou de refus sans motif légitime d'un emploi dit « compatible », d'un contrat aidé ou d'une formation (le taux de réfaction étant porté à 50 % en cas de réitération, puis l'allocation supprimée au troisième manquement) ;

(1) En l'espèce, le décret n° 2005-915 du 2 août 2005 et la circulaire n° 2005-33 du 5 septembre 2005.

(2) Ce régime s'applique, selon l'article R. 351-28 du code du travail, au « revenu de remplacement mentionné à l'article L. 351-1 » de ce code ; or l'article L. 351-1, article « chapeau » du chapitre I^{er} du titre V du livre III du code, couvre à la fois le régime d'assurance et celui de solidarité.

- suppression de l'allocation pour deux mois en cas de non réponse à une convocation (six mois puis définitivement en cas de réitération) ;
- suppression définitive en cas de déclaration inexacte.

Par ailleurs, l'article R. 351-27 du code précité précise que l'accomplissement d'actes de recherche d'emploi doit être apprécié pour l'attribution et le renouvellement de l'ASS.

C'est sur le fondement de ces dispositions que l'ANPE, chargée du suivi des bénéficiaires de l'ASS, comme des autres demandeurs d'emploi « actifs », peut les convoquer à des entretiens avec la perspective de sanctions éventuelles pour ceux qui ne se prêteraient pas à l'exercice. On sait que le gouvernement a demandé à l'Agence, dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, de contacter les 240 000 bénéficiaires de ASS de moins de cinquante-cinq ans afin de les orienter vers les nouveaux contrats d'activation des minima sociaux ou vers les stages de remobilisation vers l'emploi que propose l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Au regard de ces décisions, il paraît souhaitable de généraliser et d'inscrire dans la loi le principe de l'offre d'un parcours d'insertion individualisé, conduit avec un travailleur social « référent », pour tous les bénéficiaires de l'ASS (et de l'API), comme pour ceux du RMI. S'agissant de l'ASS, on peut s'inspirer directement de la définition du « projet personnalisé d'accès à l'emploi » telle qu'elle est donnée dans le récent décret n° 2005-915 du 2 août 2005.

3. L'allocation de parent isolé : mettre en place un vrai parcours d'insertion

Quant à l'API, l'article 50 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion avait certes prévu, en termes vagues, un accès possible de ses bénéficiaires aux actions d'insertion du RMI. Mais cette disposition n'a pas été mise en œuvre formellement et il n'existe pas d'autre disposition législative.

Dans les faits, cependant, les caisses d'allocations familiales (CAF) conduisent des actions plus ou moins spécifiques d'accompagnement orientées vers les bénéficiaires de l'API ou plus généralement les familles monoparentales.

Il ressort effectivement de leur activité un effort particulier à l'égard des familles monoparentales : en 2003, plus d'un tiers (37 %) des bénéficiaires réels des interventions de travail social (conseillers en économie sociale et familiale, assistants de service social et agents de développement) des caisses ont été des familles monoparentales, qui ne représentent pourtant que 17 % des familles.

Dans un quart des caisses, l'ouverture des droits à l'API s'accompagne d'une « offre de service » aux bénéficiaires. Cette offre se fait notamment par l'envoi d'une lettre de mise à disposition d'un travailleur social dans le but de

rencontrer ces nouveaux allocataires dans le cadre d'un rendez-vous personnalisé, à l'occasion duquel une évaluation sociale peut être effectuée. Parfois, ce premier contact avec la CAF se fait lors de réunions d'informations collectives. Diverses prestations peuvent ensuite être proposées : un accompagnement individuel par un travailleur social de la caisse ; des aides financières spécifiques ; des actions collectives ; l'orientation vers des partenaires externes (comme les centres d'information sur les droits des femmes-CIDF, des centres de formation, l'ANPE, les missions locales, *etc*).

La perspective de la sortie de l'API est le second moment où nombre de caisses s'efforcent d'intervenir. Un quart envoient une notification de fin de droits. Il s'agit d'abord d'éviter une rupture dans le versement des revenus de subsistance en orientant alors les bénéficiaires de l'API vers les services instructeurs du RMI. Certaines CAF en profitent pour proposer un rendez-vous avec un travailleur social en vue de rechercher une alternative au basculement vers le RMI.

Enfin, on doit souligner que la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour 2005-2008 a inscrit en tant que priorité du champ de l'action sociale le « renforcement de l'accompagnement des familles vulnérables » (article 11-3). Dans ce cadre, l'accès des bénéficiaires de l'API aux modes d'accueil des jeunes enfants doit être une priorité pour les CAF. Elles devront également mettre en œuvre un socle minimal d'accompagnement social des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé et de certains ménages isolés bénéficiaires de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Dans la perspective de l'harmonisation des minima sociaux et alors que le renforcement de l'accompagnement des personnes en situation de précarité doit être une priorité, le rapporteur considère qu'il serait utile d'inscrire dans la loi le principe de l'offre d'un parcours d'insertion individualisé, conduit avec un travailleur social « référent », pour tous les minima sociaux. *A contrario*, l'affichage actuel d'une absence d'action d'accompagnement pour les personnes bénéficiant de l'API, même s'il ne correspond pas à la réalité, est particulièrement néfaste : on ne peut donner l'impression d'abandonner des personnes élevant de jeunes enfants sans les accompagner dans un parcours d'insertion. Ne pas les inciter à préparer leur avenir peut aboutir à des situations catastrophiques quand les parents n'auront plus droit à l'API et se retrouveront vers quarante ans sans emploi ni formation.

Comme on le voit, l'offre d'accompagnement aux bénéficiaires de l'API et de l'ASS est en cours de renforcement et de généralisation, respectivement dans le cadre des engagements de la convention d'objectifs et de gestion pour 2005-2008 de la CNAF et avec l'évolution de la prise en charge des demandeurs d'emploi demandée à l'ANPE au titre du plan d'urgence pour l'emploi. Accélérer le mouvement est donc à la fois possible et utile. La loi peut donner une nouvelle impulsion et imposer une généralisation de l'offre d'accompagnement.

B. LA SANCTION DE LA FRAUDE ET DES FAUSSES DÉCLARATIONS : DES RÉGIMES DISPARATES, VOIRE CONTRADICTOIRES ET PEU ADAPTÉS

A côté des régimes d'accompagnement de l'insertion auxquels peuvent être associés, à des degrés divers comme on l'a vu, des éléments de coercition vis-à-vis des allocataires dont l'effort d'insertion est estimé insuffisant, il existe naturellement pour l'ensemble des minima sociaux des régimes de sanction des fraudes et fausses déclarations.

Avant tout, il convient d'observer que le concept de fraude ou de fausse déclaration, s'agissant de minima sociaux, renvoie à des comportements de nature très différente, dont le degré de gravité, apprécié en équité, est très inégal : cela va de l'« oubli », délibéré ou non, de mentionner à l'occasion d'une déclaration trimestrielle de ressources tel ou tel revenu tiré d'une petite activité qui a été exercée à l'organisation d'un système de fraude avec falsification de documents pour créer des identités virtuelles... Entre ces deux extrêmes, on peut imaginer beaucoup de situations intermédiaires justifiant des sanctions plus ou moins graves, selon les montants des ressources non déclarées, la réitération ou non pendant des années des fausses déclarations, l'appréciation que l'on peut avoir du degré d'intentionnalité dans la fausse déclaration : un « travail au noir », par exemple, ne peut évidemment être déclaré et c'est sciemment qu'il sera dissimulé, mais la faute est peut-être atténuée si l'on prend en compte qu'objectivement les personnes n'ont souvent pas vraiment le « choix » entre un travail illégal et un emploi régulier... Il faut donc un régime adapté à la diversité des situations.

Ces réflexions posées, on doit relever que la première et plus évidente sanction de la fausse déclaration détectée est la suspension du versement des prestations, quelles qu'elles soient, puisqu'il apparaît alors que les personnes ne remplissent pas effectivement les conditions exigées, notamment en matière de ressources.

Dans ce cas de figure, et cela vaut aussi pour l'ensemble des prestations sociales, les textes posent en outre toujours le principe d'une récupération des indus (voir par exemple l'article L. 262-41 du code de l'action sociale et des familles pour le RMI, qui prévoit une récupération des indus, frauduleux ou non au demeurant, par retenue sur les allocations ultérieures). Mais le recouvrement des indus, pas toujours souhaitable dans le cas de prestations destinées aux personnes les plus fragiles, n'est pas toujours possible ni souhaitable.

Viennent ensuite les sanctions à proprement parler. L'analyse des règles légales relatives aux trois minima sociaux concernés par le présent projet de loi montre à cet égard une situation incohérente. Le système en vigueur repose sur des sanctions pénales qui apparaissent très disparates, comme on peut l'observer sur le tableau ci-dessous, puisque, pour les trois allocations précitées, les pénalités maximales auxquelles les textes renvoient s'étagent de 4 500 euros d'amende (cas de l'API), à cinq ans de prison et 375 000 euros d'amende (cas du RMI, pour lequel le droit en vigueur assimile la fraude au délit d'escroquerie).

Sanctions pénales en vigueur pour la fraude aux minima sociaux

RMI	Jusqu'à 5 ans de prison et/ou 375 000 euros d'amende, plus diverses peines complémentaires possibles (privation de droits civiques, confiscation, interdiction de séjour...) : l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles renvoie aux articles 313-1 et suivants du code pénal définissant et sanctionnant l'escroquerie.
API	Jusqu'à 4 500 euros d'amende (art. L. 554-1 du code de la sécurité sociale, applicable à l'ensemble des prestations familiales).
ASS	Jusqu'à 2 mois de prison et/ou 3 750 euros d'amende (art. L. 365-1 du code du travail).

En dehors de la totale disproportion des pénalités prévues pour les différents minima sociaux – comment justifier une amende cent fois plus élevée pour une fraude au RMI que pour une fraude à l'ASS ? –, d'autres faiblesses du dispositif en place peuvent être relevées :

– si le bénéficiaire du RMI fraudeur est assimilé pénalement à un escroc, l'intermédiaire qui offre ses services (payants...) en vue d'obtenir le RMI, éventuellement frauduleusement, qu'on peut juger largement aussi coupable, ne risque que 4 500 euros d'amende (articles L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles et L. 554-2 du code de la sécurité sociale) ;

– compte tenu de la définition légale de l'escroquerie par l'article 313-1 du code pénal, qui couvre l'usage de fausses identités et les « *manœuvres frauduleuses* », mais pas formellement la fausse déclaration « banale », il n'est pas certain que l'application des pénalités prévues à cet article à des bénéficiaires du RMI seulement fautifs de fausses déclarations, application en tout état de cause disproportionnée, soit même possible en droit.

Dans ce contexte, le projet de loi procède à une certaine harmonisation de ce régime de sanctions. Le projet propose en effet :

– d'unifier le régime de sanction pénale applicable en matière de RMI et d'API en s'en tenant dans les deux cas à l'amende de 4 500 euros actuellement en vigueur pour l'API, ce régime s'appliquant aussi aux primes forfaitaires de 150 ou 225 euros versées en cas de retour à l'emploi des bénéficiaires de ces allocations ;

– d'appliquer la même pénalité s'agissant de la prime forfaitaire aux bénéficiaires de l'ASS, ainsi que pour la prime de 1 000 euros des bénéficiaires des trois minima sociaux.

En revanche, le projet laisse subsister pour la fraude à l'ASS elle-même le dispositif en vigueur (également applicable pour les allocations d'assurance chômage), légèrement différent (deux mois de prison et/ou 3 750 euros d'amende). On reste donc à mi-chemin de l'harmonisation

Au-delà des enjeux d'harmonisation, se posent des questions sur l'opportunité d'une réforme plus profonde du dispositif, qui impliquent une

réflexion sur l'adéquation de la réponse pénale. D'autres options sont effectivement envisageables, telles que les amendes administratives infligées non par la justice mais par les organismes ou collectivités qui financent les prestations. Les amendes administratives sont beaucoup plus souples d'application et plus adaptables aux situations locales. Ce type de solution peut être envisagé en substitution des sanctions pénales, la question étant alors celle de l'opportunité – voire de la nécessité juridique ? – de définir ou non des critères déterminant le recours à l'un ou l'autre régime de sanction. D'autres points mériteraient également d'être abordés, comme celui de la récupération des indus, lourde sanction de fait qui est prévue systématiquement dans les textes comme on l'a dit mais inégalement mise en œuvre : serait-il ou non opportun d'envisager, par exemple en instaurant des commissions *ad hoc*, la formalisation des processus qui conduisent de fait à imposer ou non, pour tout ou partie, le remboursement de ces indus ?

Le débat sur la réforme des régimes de sanction de la fraude aux minima sociaux est en outre rendu plus délicat par un élément de l'actualité législative : le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 dont la navette est en cours d'achèvement comprend en son article 57 (qui a été adopté dans des termes très voisins par les deux Assemblées) un ensemble très complet de dispositions réformant le contrôle et la répression de la fraude aux prestations sociales qui couvre plus ou moins, dans des conditions qui devraient être précisées, les minima sociaux traités dans le présent projet de loi.

En particulier, cet article 57 insère dans le code de la sécurité sociale un article L. 114-13 qui sanctionne d'une amende de 5 000 euros la fraude aux « *prestations ou (...) allocations de toutes nature, liquidées et versées par les organismes de protection sociale, qui ne sont pas dues, sans préjudice des peines résultant de l'application d'autres lois, le cas échéant* ». Cette disposition, qui retient un quantum d'amende légèrement différent de celui autour duquel le présent projet tend à unifier la répression de la fraude aux minima sociaux (5 000 euros au lieu de 4 500), est susceptible de couvrir évidemment l'API (c'est une prestation familiale définie dans le code de la sécurité sociale), mais aussi le RMI (liquidé et versé par les caisses d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole) ; la situation est plus douteuse s'agissant de l'ASS, gérée par les ASSEDIC, la notion d'« *organismes de protection sociale* » employée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale étant juridiquement indéfinie. Quant à la formule « *sans préjudice des peines résultant de l'application d'autres lois, le cas échéant* », doit-elle être interprétée comme instituant une supplétivité de la loi « générale » (l'article 57 qui concerne les prestations de protection sociale en général) par rapport à la loi « précise » (les dispositions en vigueur réprimant les fraudes aux différentes prestations) ou comme permettant d'ajouter le cas échéant les deux types de sanctions ? Ces interprétations apparaissent toutes deux également poser problème au regard des principes généraux de notre droit (d'une part le principe du parallélisme des formes, d'autre part le principe *non bis in idem*).

L'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale insère par ailleurs dans le code du même nom un article L. 114-17 qui établit un régime d'amende administrative (dans la limite de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale) applicable en cas de déclaration inexacte ou incomplète des bénéficiaires de « *prestations versées par les organismes chargés de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse* », ce qui doit là aussi couvrir, si l'on distingue bien « versement » et « financement » des prestations, l'API et le RMI, versés par les caisses d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole même s'ils sont financés respectivement par l'Etat et les départements. L'application effective de ce régime de sanction au RMI poserait toutefois manifestement problème, le pouvoir de prononcer les pénalités prévues étant confié au « *directeur de l'organisme concerné* » (de sécurité sociale), alors même qu'une telle prérogative ne pourrait relever s'agissant du RMI que du président du conseil général, actuellement détenteur selon la loi et sous réserve de possibilités de délégation de tous les pouvoirs de décision quant à l'attribution de l'allocation. Enfin, l'ASS ne paraît pas couverte par ce dispositif.

Une autre disposition de l'article 57 mérite enfin d'être mentionnée, étant tout à la fois très intéressante mais pas pleinement satisfaisante au regard de la problématique des minima sociaux : il est proposé de créer un article L. 114-15 du code de la sécurité sociale disposant que « *lorsqu'il apparaît, au cours d'un contrôle accompli dans l'entreprise par l'un des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 325-1 du code du travail [cet article vise l'ensemble des agents habilités à réprimer les différentes formes de travail illégal, inspecteurs du travail, mais aussi officiers de police judiciaire, agents du fisc et des douanes, contrôleurs des URSSAF, etc], que le salarié a, de manière intentionnelle, accepté de travailler sans que les formalités prévues aux articles L. 143-3 et L. 320 du même code [il s'agit de la production du bulletin de paie et des déclarations sociales] aient été accomplies par son ou ses employeurs, cette information est portée à la connaissance des organismes chargés d'un régime de protection sociale [et] des institutions gestionnaires du régime de l'assurance chômage, afin de mettre en œuvre les sanctions [prévues à différents articles de codes, qui sont listés]* ».

Le principe d'un signalement des cas de travail illégal détectés par l'inspection du travail aux organismes gérant les différentes prestations sociales aux fins de vérifier et sanctionner les cas de cumul non déclaré de revenus du travail et d'allocations sous conditions de ressources est certainement excellent. Mais le texte précité omet un acteur important du circuit : les conseils généraux, financeurs du RMI.

Or, comme l'a observé M. Dominique Tian dans l'avis qu'il a présenté à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur les crédits budgétaires 2006 « Solidarité et intégration » ⁽¹⁾, « *La question du travail au noir est certainement l'une des plus importantes qu'il convient de traiter en matière de*

(1) Assemblée nationale, XI^e législature, n° 2569 tome 10.

fraudes aux minima sociaux. Le gouvernement a fait de la lutte contre le travail illégal une de ses priorités (...). Cependant, dans cette problématique, la question de la fraude aux minima sociaux est restée la grande oubliée et le conseil général n'est pas destinataire d'informations résultant des opérations de contrôle », ce que regrettait l'auteur.

Enfin, on doit signaler que l'article 57 tel que voté que au Sénat abroge logiquement l'article L. 554-1 du code de la sécurité sociale, qui prévoit actuellement l'amende de 4 500 euros pour la fraude aux prestations familiales, auquel le présent projet renvoie pourtant implicitement dans son effort d'harmonisation des sanctions. Il abroge également l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles, relatif à la sanction de la fraude au RMI, que le présent projet modifie...

Une harmonisation de l'ensemble des dispositions légales s'impose donc. Des renvois aux dispositions de l'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale ne paraissent pas en mesure de déboucher sur un ensemble juridiquement cohérent et lisible. Le rapporteur plaide donc pour l'insertion d'un ensemble de règles harmonisées pour les différents minima sociaux, cette insertion s'opérant dans chacun des différents codes qui les régissent afin d'en assurer la lisibilité.

C. LES PERSPECTIVES À PLUS LONG TERME : UNE REFONTE TOTALE DES MINIMA SOCIAUX

La problématique de l'harmonisation, voire de la fusion des neuf minima sociaux, dont les règles différentes peuvent conduire à des situations perçues comme injustes, n'est pas nouvelle : peut-on laisser subsister des droits très différents pour des personnes aux situations « objectivement » très proches ?

A titre d'exemple, il est intéressant de comparer l'ASS et le RMI, car ils affichent pour une personne isolée des montants mensuels très proches : respectivement 425,83 et 425,40 euros. Mais derrière cette apparente ressemblance, les régimes s'avèrent en réalité très différents. Le RMI est une allocation mensuelle purement différentielle (on verse le complément aux ressources propres qui permet d'atteindre un montant garanti), alors que l'ASS est une allocation journalière (le montant mensuel indiqué *supra* résulte d'un calcul) et partiellement forfaitaire, le plafond de ressources y donnant droit étant supérieur au montant garanti. Par ailleurs, le montant garanti au titre du RMI est variable selon la taille du foyer contrairement à l'ASS. Bref le RMI est un « pur » minimum social, le système visant à garantir un niveau minimal de revenu par « unité de consommation », alors que l'ASS garde des traits des prestations sociales assurantielles traditionnelles, ce qui se justifie par la nature de ses bénéficiaires, certes chômeurs de longue durée, puisque non indemnisés par le régime d'assurance chômage, mais qui y ont quand même contribué, puisque cinq années d'activité salariée dans les dix dernières années sont exigées.

On ajoutera qu'aux différences de fond entre minima sociaux qui rendent compte de leur nature quelque peu différente, s'ajoutent de nombreuses différences techniques, plus liées aux hasards des réglementations, portant par exemple sur la période de référence pour l'appréciation des ressources ouvrant droit à l'allocation, l'exclusion ou non de telle prestation sociale ou abattement fiscal de ces ressources, *etc.*

Les effets de seuil liés aux diverses réglementations ont également fait l'objet de multiples analyses. Dans certains cas de figure, l'apparition d'un revenu d'activité lié à une reprise d'emploi, ou l'augmentation de ce revenu liée à la prise d'emploi avec un horaire plus important, n'entraînent pas d'augmentation du revenu final, voire entraînent une diminution de celui-ci. On a alors à faire à une « trappe à inactivité ».

Sur cette question, toutefois, les analyses convergent pour indiquer que plusieurs réformes, et en particulier la mise en place et l'augmentation de la prime pour l'emploi, ont permis des améliorations.

1. La question des droits connexes

La question des « droits connexes » est relativement plus neuve et a été analysée par Mme Valérie Létard, sénatrice⁽¹⁾. Plus que les complexes effets de seuil liés à la combinaison des revenus selon les réglementations, les droits connexes attachés à des statuts d'inactivité (demandeur d'emploi, bénéficiaire de telle ou telle prestation...) sont « visibles » et donc perçus comme inéquitables et désincitatifs à l'emploi. Pour ce qui concerne les dispositifs nationaux, on rappellera simplement les principaux cas de distorsions :

– Certains minima sociaux comme le RMI et l'AAH sont formellement exonérés d'impôt sur le revenu, les autres non (en pratique, leurs bénéficiaires sont *a priori* non imposables...).

– Tous les minima sociaux sont exonérés de contribution sociale généralisée, sauf l'ASS et l'allocation d'insertion.

– Seuls les bénéficiaires du RMI sont en tant que tels exonérés de taxe d'habitation, ceux des autres minima l'étant toutefois le plus souvent du fait d'une condition de ressources.

– De même, les bénéficiaires de l'ASS et de l'API restent soumis à la redevance audiovisuelle, à la différence de ceux des autres minima sociaux.

– L'accès gratuit à la couverture maladie universelle (CMU) de base et complémentaire gratuite n'est automatique que pour les bénéficiaires du RMI, le

(1) « Minima sociaux : concilier équité et reprise d'activité », rapport d'information fait par Mme Valérie Létard au nom de la commission des affaires sociales, Sénat, législature 2004-2005, n° 334.

plafond de ressources applicable notamment aux autres bénéficiaires de minima sociaux étant comme on le sait assez bas (576 euros en 2004 pour une personne seule) pour en exclure un grand nombre, voire en exclure automatiquement certaines catégories, comme les titulaires de l'AAH.

– Enfin, l'accès à la réduction sociale du coût de l'abonnement téléphonique France Télécom est limité aux seuls bénéficiaires du RMI, de l'AAH et de l'ASS.

Face à cet ensemble de règles aux justifications incertaines, il est nécessaire de basculer vers l'attribution des avantages connexes uniquement sur la base des ressources.

Il faut enfin ajouter qu'aux dispositifs nationaux se superposent tous les dispositifs « extralégaux » (mais pas illégaux) des caisses de sécurité sociale ou des collectivités territoriales, par construction hétérogènes sur le territoire et mal connus. Ces dispositifs ont certainement d'importants effets distorsifs et il serait certainement utile de progresser sur leur connaissance et leur transparence, même si l'intervention du législateur devrait rester prudente au regard en particulier du principe de libre administration des collectivités territoriales.

2. Vers la création d'un revenu de solidarité active

Le rapporteur ne peut conclure sans rappeler son attachement à l'objectif de fusion des minima sociaux, qu'il faudrait remplacer par un système d'allocation universelle dégressive selon les revenus d'activité comme l'ont proposé M. Roger Godinot (avec l'« allocation compensatrice de revenu ») et plus récemment la commission présidée par M. Martin Hirsch.

De tels systèmes sont seuls à même d'assurer une garantie d'égalité de revenu et de « niveau de vie » à situation « objectivement » égale des foyers, une réelle valorisation de tout revenu d'activité, de toute heure travaillée, et le caractère pérenne de cette incitation à l'activité, qui ne peut se limiter aux premiers mois d'une reprise d'activité et deviendrait un soutien au revenu des travailleurs modestes.

Le rapport publié par la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » en avril 2005 pour proposer une nouvelle équation sociale comprend certainement les propositions les plus complètes et les plus abouties permettant de dépasser l'opposition entre revenus du travail et revenus de l'assistance.

Le rapport se fonde sur un certain nombre de constats qu'il n'est pas inutile de rappeler :

– Dans bien des cas, le retour à l'emploi s'accompagne d'une réduction des revenus d'un foyer ou, au mieux, d'une stagnation de ceux-ci. De nombreuses études montrent qu'un bénéficiaire du RMI perd de l'argent quand il reprend un emploi, même, parfois, à mi-temps. Or il est essentiel que le travail permette de ne

pas être pauvre et de vivre dignement, sans être dépendant de revenus de solidarité.

– Le prélèvement marginal sur les revenus complémentaires tirés d'une activité représente parfois plus de 100 % pour les ménages les plus modestes : ce constat renvoie à la notion de « trappe à inactivité ». Il existe de nombreuses discontinuités dans la progression financière des revenus selon le quantum de travail effectué.

– La France compte un million de travailleurs pauvres, qui sont relativement peu qualifiés et dont un tiers est ouvrier, cette proportion ayant tendance à s'accroître de façon notable.

Les auteurs du rapport rappellent aussi le lien entre la pauvreté dans l'emploi et la précarité de cet emploi, tout en observant que la pauvreté touche de plus en plus des personnes occupant des emplois « classiques ».

Face à cette situation, il est urgent d'agir. La réforme proposée consiste en l'institution d'un « *revenu de solidarité active* ». Elle conduit à repenser en profondeur le rapport entre revenus du travail et revenus de la solidarité. Trop souvent aujourd'hui on oppose la logique du travail et la logique de l'assistance. L'ouverture à une réforme profonde de l'équation sociale nécessite le dépassement de cette opposition. Pour reprendre les termes mêmes du rapport, « *l'idée n'est pas que les prestations se substituent au travail ou compensent l'impossibilité de la société de donner un accès à un emploi dans des conditions compatibles avec les capacités et les contraintes de celles et ceux qui ont des enfants à élever. L'idée est que l'on puisse vivre, avec son travail et par son travail, quelle que soit sa situation familiale, en continuant à pouvoir, dans des conditions justes, bénéficier de la solidarité de la société* ». Il s'agit d'un véritable renversement des perspectives.

Les propositions de la commission présidée par M. Martin Hirsch sont traversées de la conviction qu'il faut mettre en place un système unique et simple, donc lisible : il convient de « *rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système plus lisible pour les bénéficiaires, plus facile à gérer et à adapter aux besoins des personnes pour les organismes publics* ». A la lumière des exemples étrangers, en particulier britannique, américain et canadien, il est donc proposé une refonte totale de notre système de minima sociaux et d'aide sociale : la nouvelle prestation se substituerait à l'ensemble de celles ayant un effet potentiel sur le lien entre revenus du travail et revenus de solidarité, à savoir aussi bien les minima sociaux que les aides fiscales, dont la prime pour l'emploi. La question de l'intégration des aides au logement au dispositif reste ouverte.

Le deuxième axe sur lequel repose la réforme consiste à assurer l'application effective du principe selon lequel, dans tous les cas de figure, le produit de chaque heure travaillée doit améliorer le revenu final de la famille : tous les effets de seuil doivent disparaître.

Le revenu de solidarité est conçu selon quelques principes simples :

– tout revenu du travail doit conduire à une diminution des prestations égale à environ 50 % du gain ainsi apporté, qu’il s’agisse de quelques heures travaillées dans la semaine ou dans le mois ou d’une activité professionnelle à temps plein, et ce de manière pérenne ;

– la progression du revenu de solidarité active serait la plus rapide pour les revenus les plus faibles ;

– le niveau de revenu garanti tient compte de la situation familiale ; les prestations familiales sont cumulées avec les autres revenus.

Le coût net *ex ante* d’une telle mesure est estimé par les auteurs du rapport comme pouvant aller de 6 à 8 milliards d’euros. Mais des exemples étrangers d’autofinancement de l’intéressement, comme l’exemple canadien du projet d’autosuffisance (*Self sufficiency project*), montrent l’importance des effets retour à attendre.

En tout état de cause, pareille réforme ne pourrait se comprendre que comme la partie d’un tout, conçue comme intégrée à « *une politique de l’emploi dynamisée et qui sécurise contre le temps partiel contraint, le travail précaire ou discontinu* ». Elle implique aussi un engagement collectif sur la qualité des emplois, afin de sortir de modes de gestion des « ressources humaines » consistant surtout à développer le temps partiel ou à limiter les évolutions salariales...

*

Afin d’être efficace, le présent projet de loi est court : il est centré exclusivement sur la compensation des coûts du retour à l’emploi des bénéficiaires des minima sociaux – à travers un dispositif simple, prévisible, donc attractif – et sur le règlement du problème de la garde des enfants. C’est donc vraiment un projet « pour le retour à l’emploi ». A ce titre, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a souhaité renforcer l’efficacité du projet par deux mesures concrètes : la possibilité de cumuler les revenus tirés de travaux saisonniers et les minima sociaux ; la suppression de l’exigence d’une « ancienneté » de six mois en minimum social pour accéder aux contrats d’avenir et contrats insertion-revenu minimum d’activité.

Parce que retour à l’emploi, accompagnement et contrôle lui paraissent constituer un triptyque indissociable, la commission a également complété le projet de loi de dispositions qui permettront :

– une transposition adaptée aux bénéficiaires de l’API et de l’ASS des actions d’insertion prévues de longue date au profit des bénéficiaires du RMI ;

– une harmonisation du régime de sanction applicable à la fraude aux différents minima sociaux. Pour être effectivement applicable, ce régime doit être

adapté à la situation de ceux qu'il concerne ; c'est pourquoi la commission a atténué les sanctions en vigueur en réduisant les sanctions pénales et en établissant un régime alternatif d'amendes administratives.

La commission a enfin cherché à rendre plus effectif, en le rapprochant des réalités du terrain, le dispositif destiné à faciliter l'accès aux crèches des bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi.

Ainsi enrichi, le projet de loi n'apporte pas la réforme d'ensemble des minima sociaux qui reste nécessaire et attendue, mais contient un ensemble cohérent de mesures pour lever les obstacles au retour à l'emploi de leurs bénéficiaires.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE LA MINISTRE

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **Mme Catherine Vautrin**, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur le projet de loi relatif au retour à l'emploi et au développement de l'emploi au cours de sa séance du mercredi 16 novembre 2005.

M. Christian Kert, président, après avoir accueilli la ministre déléguée, a transmis à ses collègues les excuses de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, retenu à son ministère par l'actualité politique.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a présenté à son tour les excuses du ministre de l'emploi et indiqué que le projet qu'elle présentera en leurs deux noms tend à encourager la reprise d'activité par les allocataires des minima sociaux, en rendant le revenu du travail plus attractif que celui des allocations.

Cette réforme s'impose. Alors que le nombre d'allocataires des minima sociaux – allocation de parent isolé (API), revenu minimum d'insertion (RMI) et allocation de solidarité spécifique (ASS) – est très élevé, puisque 3,3 millions de personnes vivent des minima sociaux et que l'on dénombre 1,2 million d'allocataires du RMI, dont un tiers le sont depuis plus de cinq ans, le dispositif actuel dit « d'intéressement » à la reprise d'emploi est si complexe que 12,5 % seulement des allocataires du RMI en ont bénéficié en 2004. Le gouvernement a souhaité ouvrir ce chantier en confiant aux sénateurs Henri de Raincourt et Michel Mercier la mission d'étudier l'ensemble des questions relatives aux minima sociaux, la sénatrice Valérie Létard étant par ailleurs chargée de travaux à ce sujet par le Sénat lui-même. Mais le Premier ministre, qui a annoncé le 1^{er} septembre dernier la réforme du dispositif actuel, a tenu à ce qu'elle s'engage sans attendre ; le présent projet de loi, qui tend à renforcer l'attrait du retour à l'activité, en constitue donc la première étape. Ce texte, bref, a pour fils conducteurs le désir de simplification et d'équité et le souci de donner au revenu du travail un avantage réel et perceptible. Aussi, le nouveau dispositif d'intéressement est-il identique pour les trois minima sociaux. La période de cumul entre salaire et perception du minimum social a pour tous la même durée, une différenciation s'opérant ensuite selon la durée des emplois et celle du temps de travail, selon que celle-ci excédera ou non 78 heures mensuelles.

Tous les allocataires de minima sociaux qui travailleront plus de 78 heures par mois cumuleront pendant les trois premiers mois leur salaire et leur allocation. Ils recevront pendant les neuf mois suivants une prime forfaitaire de 150 euros s'ils sont célibataires, de 225 euros s'il s'agit d'une famille. Au quatrième mois suivant l'embauche, ils recevront une prime de 1 000 euros. Ils percevront

également la prime pour l'emploi, désormais mensualisée, et conserveront le bénéfice des aides complémentaires.

Ceux qui travaillent moins de 78 heures par mois cumuleront leur salaire et leur allocation pendant trois mois ; ils cumuleront leur salaire et une partie de l'allocation pendant les neuf mois suivants ; ils percevront la prime pour l'emploi et conserveront le bénéfice des aides complémentaires.

Le dispositif proposé permettra donc, dès le premier mois du passage à l'emploi, la perception d'un revenu plus incitatif, revenu que le bénéficiaire pourra calculer lui-même aisément, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Par ailleurs, des mesures d'accompagnement sont prévues pour faciliter la reprise d'activité des allocataires parents d'enfants en bas âge car la difficulté de trouver une place en crèche, ou une assistante maternelle, limite le retour à l'emploi. Aussi, l'article 6 du projet prévoit-il un accès privilégié aux crèches et aux services d'accueil des jeunes enfants en faveur des allocataires de minima sociaux qui reprennent une activité ou qui suivent une formation rémunérée.

Enfin, l'article 7 revient sur un sujet très souvent évoqué par les conseils généraux, notamment frontaliers, en disposant que, pour bénéficier du RMI, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'espace économique européen devront bénéficier d'un droit au séjour et résider en France depuis plus de trois mois. Il s'agit d'éviter un effet d'aubaine car ce dispositif, nécessaire, doit être maîtrisé.

Telle est la philosophie qui a inspiré cette première étape de la réforme annoncée par le gouvernement.

Un débat a suivi l'exposé de la ministre.

M. Laurent Wauquiez, rapporteur, a jugé l'importance du projet inversement proportionnelle à sa brièveté et rappelé que, ayant fait partie de la commission « Famille et pauvreté » présidée par M. Martin Hirsch, il est convaincu de la nécessité d'en finir avec l'opposition entre allocations et retour à l'activité. Le dispositif proposé permet des progrès, dont le premier est une plus grande simplicité. La complexité du dispositif actuel d'incitation financière au retour à l'emploi est telle que de trop nombreux allocataires, faute de pouvoir calculer quelles seraient leurs ressources s'ils retrouvaient un emploi, renoncent. Le système proposé rompt de manière bienvenue avec une opacité qui nuit à l'efficacité. Un autre progrès tient à l'accompagnement du retour à l'emploi par la prise en charge des frais induits par la reprise de l'activité : coût des déplacements, prix des repas, achats de vêtements, dispositions relatives à l'organisation de la famille. C'est le sens qu'il faut donner à la prime de 1 000 euros, qui aura un effet décisif et est donc parfaitement légitime. Enfin, c'est faire montre d'un véritable souci d'équité que de traiter dans un même projet des trois minima sociaux.

Le gouvernement peut être félicité pour le travail efficace accompli, qui trouve sa traduction dans un texte particulièrement concis. S'ouvre maintenant la période du travail parlementaire, qui donnera la possibilité de « booster » le premier étage de cette fusée...

S'agissant ainsi de l'article 6, relatif à l'accompagnement de la garde des enfants, il faudra sans doute ne pas se cantonner aux seules places en crèches. Une approche plus globale des modes de garde – il y a aussi les assistantes maternelles – est nécessaire. Il conviendrait également d'assouplir le dispositif prévu, qui repose sur la reconnaissance d'une priorité d'accès à certaines catégories de population. Par ailleurs, un véritable parcours d'accompagnement vers le retour à l'emploi suppose un suivi régulier et des entretiens individuels, qui ne sont pas prévus dans la loi pour les allocataires de l'API, à la différence des textes relatifs à l'ASS, d'une manière un peu coercitive, et, plus clairement, de ceux relatifs au RMI.

La question du contrôle ressortit elle aussi de l'équité, car si l'Etat se montre généreux dans ce projet de loi, il doit dans le même temps ne pas tolérer les abus. Il ne s'agit pas d'exagérer le phénomène mais de reconnaître qu'il existe et qu'il n'est pas normal qu'il perdure. Mais une approche plus juste des sanctions est nécessaire car il est également anormal qu'elles diffèrent selon le dispositif considéré. Une harmonisation vers le régime de sanctions le moins sévère serait à la fois plus équitable et plus efficace.

Ainsi complété, le dispositif proposé par le gouvernement serait incontestablement plus juste et, surtout, plus efficace pour promouvoir le retour à l'activité.

La ministre a répondu que la question de la garde des enfants est un sujet d'une extrême importance, notamment pour les parents isolés. En sa qualité de ministre de la parité, elle s'est dite parfaitement convaincue de la nécessité de tout faire pour éviter les « trappes » de l'exclusion professionnelle, et prête à examiner, avec son collègue en charge de la sécurité sociale, M. Philippe Bas, les moyens d'assouplir le dispositif prévu en faveur des parents d'enfants en bas âge. Les conclusions de la mission confiée aux sénateurs Henri de Raincourt et Michel Mercier permettront sans nul doute d'avancer en définissant des incitations dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). La mission traite également du contrôle du dispositif, objectif complémentaire à celui de la réforme proposée et auquel le gouvernement veillera naturellement.

M. Michel Liebgott a souligné que le projet présenté s'inscrit dans la continuité de la loi de lutte contre l'exclusion, observant que l'on verrait à l'usage si les choses s'améliorent. Mais il n'aura de sens que si l'emploi redémarre. Or, malheureusement, le nombre de salariés stagne, puisqu'il était de 22,7 millions en 2002 et qu'il est de 22,685 millions aujourd'hui. Pour que la situation s'améliore

véritablement, ce nombre devrait augmenter comme il avait augmenté entre 1990 et 2002, passant de 20 millions à 22,7 millions.

Par ailleurs, il faut absolument éviter de laisser entendre, d'une manière ou d'une autre, que si des gens touchent les minima sociaux, c'est qu'ils le souhaitent. Ceux qui sont concernés sont malheureusement très nombreux, puisqu'ils sont 7 millions en comptant les familles, nombre qui doit être doublé si l'on tient compte des travailleurs pauvres, c'est-à-dire de tous ceux qui gagnent moins de 650 euros par mois et sont donc en grande difficulté. Un revenu aussi faible est désastreux lorsque l'on considère la flambée du coût des logements et celle du pétrole, qui entraînent de fait une perte de pouvoir d'achat pour les moins favorisés. Des solutions durables d'intégration dans le milieu professionnel doivent être trouvées pour ceux dont la situation est précaire.

Il faut donc bien parler des sommes que le gouvernement entend consacrer au dispositif proposé. Alors que la réforme fiscale qui vient en discussion aujourd'hui même devant l'Assemblée conduira à distribuer 3,5 milliards d'euros aux contribuables les plus aisés, l'effort annoncé aujourd'hui porte sur 240 millions. Comme l'a souligné, dans la presse, un membre du groupe UDF, 240 millions d'euros, c'est aussi la somme accordée aux 14 000 ménages imposables à l'ISF qui vont bénéficier des réductions d'impôt envisagées par le gouvernement. On a bien là une politique du « deux poids, deux mesures ».

S'agissant de la sanction des abus, la somme de 4 500 euros envisagée apparaît démesurée. Des sanctions sont nécessaires lorsque les abus sont avérés, mais chacun comprendra qu'une telle somme est disproportionnée pour des personnes dont les ressources mensuelles s'élèvent, au maximum, à 650 euros. Comment pourraient-ils la payer ? Si une sanction est prévue, elle doit être applicable.

D'autre part, le projet ne dit rien des allocataires du RMI inaptés au travail. Pourtant, en mai 2003, M. François Fillon, alors ministre des affaires sociales, avait indiqué que la moitié d'entre eux seulement s'était engagée dans une démarche d'insertion. Un très grand nombre sont au RMI depuis plusieurs années, le RMA n'a pas vraiment fonctionné et de 4 000 à 4 500 contrats d'avenir seulement ont été signés, alors que le gouvernement comptait que 185 000 seraient conclus cette année. Il faudra bien se pencher, aussi, sur ces catégories de population particulièrement vulnérables.

Sur un autre plan, le texte relatif aux droits connexes doit être présenté au Parlement dans les meilleurs délais, sans quoi celui-ci devra se prononcer sur le présent projet sans rien savoir des dispositions ultérieures.

Il faut enfin prendre garde que le dispositif ne conduise à la réduction et des minima sociaux et des salaires. Le danger existe en effet que les chefs d'entreprises ne se sentent pas enclins à payer très cher leurs salariés, au motif que ceux-ci pourront cumuler leur salaire avec une partie de leurs allocations. On peut

s'interroger au passage sur la validité du seuil de 78 heures retenu par le gouvernement lorsque l'on sait qu'un contrat d'intérim est conclu, en moyenne, pour moins de deux semaines. Le risque de décalage avec la réalité est patent.

M. Maurice Giro a félicité le gouvernement pour un texte que les élus locaux, et singulièrement les maires, attendaient avec impatience. Revenant sur les observations de M. Michel Liebgott, il a objecté que d'autres dispositions ont été prises en faveur des allocataires du RMI inaptes au travail et que le projet de loi cible les gens aptes à reprendre un emploi. C'est une bonne chose, car l'important est de trouver un avantage à reprendre une activité. Voilà pourquoi la prime de 1 000 euros destinée à compenser les frais liés au retour à l'emploi, de même que la possibilité de cumuler salaire et allocation entre le quatrième et le douzième mois suivant l'embauche, sont autant d'excellentes mesures. Désormais, les allocataires de minima sociaux pourront assumer les dépenses liées à la reprise d'activité ; voilà pourquoi ce projet est un bon projet.

Mais des garde-fous seront nécessaires. Comment éviter que des personnes empochent la prime de 1 000 euros le quatrième mois et abandonnent leur travail le mois suivant ? On pourrait imaginer, par exemple, un amendement qui obligerait au remboursement de cette prime si l'on abandonne son emploi au cours de la première année. On ne peut instaurer une politique sociale dynamique sans instaurer, en même temps, un contrôle efficace car sans contrôle il n'y aura plus, demain, de politique sociale possible.

S'agissant des ressortissants de l'Union européenne, le droit au bénéficiaire du RMI après trois mois seulement de résidence semble un peu court ; prévoir un semestre serait préférable. Pour ce qui est des mesures relatives à la garde des enfants en bas âge, sans doute conviendrait-il d'élargir le choix, notamment aux crèches parentales – ce qui intéresserait les parents qui ne travaillent pas à temps plein – mais aussi aux crèches d'entreprises, en faveur desquelles le gouvernement a fait un effort réel. De plus, les maires ont un rôle important à jouer en cette matière : pourquoi ne pas envisager une convention avec l'Association des maires de France tendant à développer les relais d'assistants maternels ?

Il faudrait, a-t-on dit, que le chômage baisse pour que le texte vaille. Mais, comment ignorer que 500 000 emplois proposés ne sont pas pourvus ? Un gisement d'emplois existe, et grâce à des formations complémentaires, les maisons de l'emploi devraient contribuer à orienter les allocataires de minima sociaux vers les métiers où une pénurie se manifeste.

Mme Hélène Mignon a souligné que, le texte du projet n'ayant été mis en distribution qu'hier, il lui est difficile d'en faire une analyse et qu'elle se contenterait donc de formuler les questions et observations suivantes :

– Si l'on dit que la nouvelle loi est destinée à dépoussiérer le système actuel, est-on sûr pour autant que la lisibilité d'une prime gérée tantôt par l'État, tantôt par les caisses d'allocations familiales, tantôt par les ASSEDIC, sera

meilleure pour les destinataires comme pour les travailleurs sociaux ? L'expérience le dira.

– Pourquoi l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui est aussi un minimum social, n'est-elle pas prise en compte dans le projet ?

– Sera-t-il possible de cumuler la prime forfaitaire à l'intéressement et la prime pour l'emploi ?

– C'est bien souvent le problème de l'accueil des jeunes enfants qui empêche d'accepter un emploi ou un stage. Il faudrait permettre aux crèches de geler des places pour les personnes en situation de retour vers l'emploi.

– Les conseils généraux seront impliqués dans le nouveau dispositif. Ont-ils été consultés ? Comment supporteront-ils la charge financière supplémentaire ?

– Si on veut que la prime soit véritablement inaccessibles et insaisissables, il faudra inciter fortement les banques à jouer le jeu.

– Les fraudes importantes devront naturellement être signalées, mais il ne semble pas opportun de traiter de la même façon le cas de ces pères et de ces mères de famille auxquels on propose un travail de quelques heures.

– La prime de 1 000 euros n'est pas négligeable, mais n'est-il pas dommage qu'elle ne soit versée qu'au bout de quatre mois alors que c'est au moment où on reprend un emploi qu'on a le plus besoin d'être aidé ? Et n'est-ce pas au terme de ces quatre mois qu'il faut inciter à passer au travail à temps plein si l'on ne veut pas accroître la précarité et y installer les personnes concernées de façon durable ?

– Enfin, alors qu'on manque de main-d'œuvre pour la cueillette des fruits, ne devrait-il pas être possible d'accepter un emploi saisonnier sans perdre le bénéfice du RMI ?

La ministre a apporté aux intervenants les éléments de réponse suivants :

– S'agissant de la lisibilité du dispositif, il est apparu que les mécanismes actuels étaient peu utilisés parce que les intéressés avaient du mal à en calculer les effets et craignaient de toucher moins en travaillant qu'en percevant les allocations. Le principe de la loi est donc de procéder à une simplification et une harmonisation afin que toute personne qui reprend une activité puisse faire le calcul elle-même. Désormais, les choses seront claires : du premier au troisième mois on pourra cumuler allocations et salaires, la prime de 1 000 euros sera versée au cours du quatrième mois, pendant les neuf mois suivants la personne touchera, en plus de son salaire, 150 ou 225 euros, selon qu'elle est seule ou en famille.

– Le gouvernement est conscient que la reprise d'un emploi entraîne des dépenses, mais il a choisi de verser la prime au cours du quatrième mois afin

qu'elle arrive suffisamment tôt, tout en évitant l'effet d'aubaine pour ceux qui arrêteraient immédiatement de travailler.

– Si un dispositif plus attractif permet de ramener de façon pérenne un certain nombre de Français vers l'emploi, et en particulier vers l'un des 500 000 emplois qui sont actuellement non pourvus, cela en vaut la peine.

– Il conviendra bien sûr d'aller rapidement plus loin pour les droits connexes mais il est intéressant de commencer tout de suite avec cette approche incitative, qui pourra être complétée par la suite.

– Si la durée de travail mensuel retenue pour bénéficier du nouveau dispositif est de 78 heures, c'est parce que ce seuil est celui qui est utilisé pour la définition des demandeurs d'emploi de catégorie 1 et concerne un nombre important de Français : ainsi, 76 % des allocataires du RMI et 83 % des bénéficiaires de l'API pourraient commencer à vivre de leur salaire.

– S'agissant de la fraude et du contrôle, la mission confiée par le Premier ministre aux sénateurs Henri de Raincourt et Michel Mercier vise à éviter les abus tout en instaurant des incitations suffisantes.

– En ce qui concerne la garde des enfants, la CNAF expérimente un dispositif de réservation de places dans les crèches au bénéfice des personnes qui touchent l'API. Dans une crèche d'entreprise visitée la semaine dernière, sept places sur quarante étaient concernées. Il faut réfléchir à ce dispositif.

– Pour les conditions exigées des résidents communautaires, il convient, dans le cadre de l'application de la directive européenne votée en 2004, de regarder ce qui peut être fait en matière de durée de séjour et de démarches de retour vers l'emploi.

– Si l'AAH n'est pas visée par le texte, c'est parce que ceux qui en bénéficient et qui reprennent une activité ont déjà la possibilité de cumuler le revenu de cette activité avec l'allocation en vertu de dispositions récentes.

– Une mesure en faveur des emplois saisonniers serait opportune car tout ce qui peut constituer ne serait-ce qu'une première étape du retour vers l'emploi mérite d'être examiné de près.

M. Christian Kert, président, a remercié la ministre déléguée.

II.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 16 novembre 2005.

M. Christian Kert, président, a rappelé que la commission examinera les articles du projet de loi relatif au retour à l'emploi et au développement de l'emploi les mardi 22 et mercredi 23 novembre prochains, la séance publique étant prévue les mardi 29 et mercredi 30 novembre.

Mme Hélène Mignon s'est interrogée sur l'application du présent dispositif aux personnes sortant des chantiers d'insertion et chantiers écoles. Il est en effet important de favoriser le retour à l'emploi de ces personnes qui ont accompli une première démarche d'insertion sociale et d'éviter de différer une insertion plus définitive.

M. Laurent Wauquiez, rapporteur, a reconnu la nécessité de considérer ce point de façon attentive, de même d'ailleurs que celui relatif au cumul des revenus provenant d'emplois saisonniers avec les minima sociaux. En tout état de cause, le seul critère d'accès aux primes de retour à l'emploi qui doit prévaloir est celui de l'existence ou non d'un minimum social. *A priori*, les personnes issues des chantiers d'insertion et bénéficiant d'un minimum social ne devraient donc pas être exclues du dispositif.

M. Laurent Hénart a estimé qu'il pourrait être souhaitable, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, de traiter le thème de la mise en œuvre des emplois aidés dans les entreprises d'insertion. Les associations éprouvent en effet de grandes difficultés à appliquer certaines règles relatives au contrat d'avenir ou au contrat d'accompagnement dans l'emploi. Sans doute, le financement de l'Etat est-il en la matière considérable. Mais il existe des difficultés relatives à l'application de certains accords interprofessionnels ou accords de branche. Cette application peut engendrer pour ces organismes des augmentations de l'ordre de 10 à 15 % de leur masse salariale, ce qui correspond, compte tenu d'un financement public de celle-ci à concurrence d'environ 95 % du SMIC, à un doublement, voire à un triplement, des coûts salariaux effectivement à leur charge. Les représentants de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ont, ces derniers temps, souligné ces difficultés réelles. Indéniablement, on se trouve ici dans le périmètre de la discussion du projet de loi. La question d'une action par voie d'amendement doit être étudiée sans *a priori*.

Tout le monde s'accorde pour reconnaître au plan de cohésion sociale des mérites considérables, en particulier s'agissant de la mise en place de structures, du doublement des crédits des fonds départementaux pour l'insertion, *etc.* Le problème concerne plutôt ces incertitudes sur l'applicabilité des règles ainsi que les répercussions sur la feuille de paie à la charge des entreprises. Il convient de

répondre à ces difficultés sans esprit de polémique pour contribuer à l'établissement d'un cadre juridique pérenne, stable et sans équivoque.

Mme Hélène Mignon a objecté que la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a indiqué que, face aux difficultés en termes de retards des financements, un certain nombre de sommes ont déjà été dégagées pour que puisse être effectué un rattrapage.

M. Laurent Hénart a précisé qu'il convient de distinguer entre les différents sujets : la question des besoins de trésorerie ; l'existence des crédits en matière de formation (conformément à la loi de finances pour 2005, des sommes importantes ont été dégagées au profit de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes – AFPA – ou de la formation professionnelle des jeunes) ; la situation spécifique des structures d'insertion, qui embauchent des personnes assumant simultanément des métiers différents et ne savent pas si elles doivent payer les intéressés sur la base du SMIC ou sur la base d'autres accords collectifs. Cette dernière question vise la sécurisation des nouveaux contrats de travail aidés.

Le rapporteur a indiqué que, s'agissant des structures d'insertion par l'activité économique, les intérêts des différents acteurs sont parfois difficiles à concilier dans ce secteur complexe. L'existence des fonds départementaux pour l'insertion a permis des avancées considérables et l'augmentation de moitié des crédits par l'Etat se rapportant au secteur de l'insertion par l'activité économique aux termes du plan de cohésion sociale doit être saluée.

On peut toutefois s'interroger sur deux points. D'une part, le présent projet de loi est très centré sur la question des allocations et du retour à l'emploi. Il ne faudrait pas que la discussion conduise à perdre en lisibilité et en cohérence – donc en efficacité. D'autre part, cette question est largement budgétaire. Les engagements pris à cet égard dans le cadre du plan de cohésion sociale étaient issus d'une négociation globale avec les acteurs du secteur. Ne faudrait-il pas songer plutôt à renouveler, le cas échéant, cet accord plutôt que de figer la solution dans une loi ? En tout état de cause, ce débat pourrait être l'occasion d'examiner cette question importante.

M. Laurent Hénart a souligné que le travail de clarification qui s'impose n'implique aucun surcoût financier pour l'Etat. La législation relative aux contrats d'avenir et aux contrats d'accompagnement dans l'emploi a résulté des navettes parlementaires et de l'adoption d'amendements successifs. Aujourd'hui, les associations ne savent pas toujours si les conventions collectives dont elles relèvent s'appliquent à elles, ni comment appliquer ces conventions, le cas échéant. En Meurthe-et-Moselle, par exemple, l'application de telles conventions engendrerait une multiplication par trois ou par quatre de la masse salariale effectivement à la charge des organismes concernés. Ces difficultés sont de nature à freiner les processus d'insertion : si rien n'est fait, il y aura évidemment

beaucoup moins de personnes embauchées en contrats aidés dans ces associations d'insertion.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le contrat emploi-solidarité excluait expressément l'application des conventions collectives. Il est donc essentiel de se pencher maintenant sur cette question. La loi pose problème et non pas les accords ou les règlements. Il faut donc profiter de l'occasion que constitue le présent texte.

Mme Cécile Gallez, rappelant l'existence d'un double régime dans le projet de loi selon que les intéressés travaillent plus ou moins de 78 heures par mois, a pointé le risque d'une démobilitation de certains d'entre eux. De même, elle s'est interrogée sur le risque, face à cette clarification de l'intéressement pour le retour à l'emploi, de la création d'un désavantage comparatif au détriment des travailleurs payés au SMIC – différences qui pourraient devenir souffrances, comme l'illustre le cas d'un certain nombre de jeunes de Valenciennes qui, quittant la cellule familiale à l'occasion d'une embauche dans l'industrie automobile, se retrouvent paradoxalement dans une situation plus que fragile car ils n'ont pas accès aux dispositifs sociaux prévus pour les chômeurs.

M. Dominique Tian a posé la question de la faisabilité de l'application des nouvelles peines financières en cas de fraudes au dispositif, étant donné que les personnes auxquelles ces peines sont susceptibles de s'appliquer ont de faibles revenus. Ne risque-t-on pas par ailleurs d'empêcher la mise en œuvre des procédures de radiation, pourtant utilisées par un certain nombre de présidents de conseils généraux ? Il est en tout état de cause important que les présidents de conseils généraux soient informés des situations de travail illégal et puissent dans ces cas procéder à la radiation des bénéficiaires du RMI.

Il conviendra également de clarifier un certain nombre de notions, au rang desquelles les « zones grises » que constituent les cas particuliers des étudiants touchant le RMI ou encore des personnes revendiquant une activité non-salariée.

Pour ce qui est de la condition de résidence sur le territoire visée à l'article 7 du projet, la lecture de la directive communautaire du 29 avril 2004 n'autorise-t-elle pas l'inclusion dans le projet d'une condition de résidence d'une durée plus importante ? Il s'agit là encore d'une préoccupation de certains conseils généraux. La formule relative aux droits des membres des familles des travailleurs, qui figure dans ce même article 7, n'est par ailleurs pas très explicite et il ne faudrait pas l'interpréter comme ouvrant une nouvelle voie au regroupement familial.

Enfin, s'agissant de la situation fiscale de certains bénéficiaires du RMI ayant résidé à l'étranger, il conviendra d'insister sur la recherche des éléments concernant leur situation fiscale à cette époque. Avant d'appliquer les règles du droit social, il importe de détenir ce type d'informations.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– Le seuil des 78 heures est justifié dans une logique de retour à l’emploi, étant précisé qu’en deçà des 78 heures un système proche de celui en vigueur aujourd’hui continuera à prévaloir. Il est important d’éviter l’enfermement dans la précarisation. Ce seuil correspond à la limite de la stabilité, à savoir un gros mi-temps. Les travaux de la commission présidée par M. Martin Hirsch avaient déjà permis d’insister sur la nécessité de ne pas encourager les comportements tendant à « l’ultraprécarité ».

– Il est effectivement important de ne pas défavoriser les personnes payées au SMIC. Mais dans le même temps, il faut être attentif à la question du coût du retour à l’emploi. Le projet favorise l’accompagnement de publics très fragilisés, pour lesquels le surcoût du retour à l’emploi est considérable (achat d’un véhicule, passage du permis de conduire, *etc.*). Plus généralement, la question des droits connexes devra évidemment être traitée, mais le sera aussi à l’aune du rapport de la mission sénatoriale actuellement en cours sur ce thème. D’une certaine façon, le présent projet n’est que le premier étage de la fusée.

– Il faut garder à l’esprit que la peine de 4 500 euros qui apparaît aux articles 2 et 3 du présent projet ne fait qu’étendre au cas des nouvelles primes de retour à l’emploi des dispositions déjà existantes pour les différents minima sociaux et concerne les fraudes organisées, qu’il est important de pouvoir sanctionner. Cette amende n’est pas exclusive de l’utilisation des procédures de radiation ou de suspension provisoire, dans le respect des personnes et dans le souci de la justice et de l’équité. L’objectif est aussi d’améliorer les procédures de transfert d’informations.

– Il est vrai qu’il conviendra d’examiner si l’extension de la condition de résidence de trois mois pour les ressortissants communautaires est ou non possible. Toutefois, il n’est pas certain que la directive européenne le permette, car les six mois qu’elle vise concernent la durée des versements et non la durée du séjour. C’est peut-être plus sur la notion de personne qui travaille ou recherche activement un emploi que l’on peut jouer. En tout état de cause, cette disposition du projet pose des problèmes rédactionnels qu’il faudra régler. Par ailleurs, le débat pourrait aussi être l’occasion d’examiner le problème de la situation fiscale des ressortissants européens. En cette matière, le laxisme ne doit naturellement pas primer.

III.- EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

INCITATIONS AU RETOUR À L'EMPLOI

Article 1^{er}

Prime de retour à l'emploi

L'article 1^{er} du présent projet de loi vise à instaurer une « *prime de retour à l'emploi* » pour les bénéficiaires des trois grands régimes de minima sociaux concernés par le présent projet de loi, le RMI, l'ASS et l'API qui débutent ou reprennent une activité durant qu'ils bénéficient de ces allocations.

Ce dispositif étant indissociable des primes forfaitaires mensuelles prévues aux articles 2, 3 et 4 du projet pour les bénéficiaires de chacun des trois minima sociaux susmentionnés, il fait l'objet d'une présentation d'ensemble détaillée dans l'exposé général du présent rapport.

On rappellera donc simplement que, d'après les indications du gouvernement, ces éléments étant de nature réglementaire, cette prime, d'un montant de 1 000 euros, sera versée au quatrième mois après la reprise d'un emploi, quelle que soit sa nature (ce pourra être un emploi aidé, le cas échéant un contrat d'avenir ou un contrat insertion-revenu minimum d'activité) sous réserve qu'il comporte un horaire mensuel d'au moins 78 heures.

Ces choix rendent compte de la recherche d'un équilibre entre diverses préoccupations qui sont parfois, inévitablement, contradictoires : il s'agit d'accompagner le retour à l'emploi, lequel entraîne d'importants frais immédiats (transports, vêtements, gardes d'enfants...) justifiant une aide financière rapide, mais un versement de la prime trop proche de l'entrée en emploi pourrait évidemment entraîner des formes de détournement du dispositif. La règle des quatre mois, qui implique un minimum de continuité dans l'effort de retour à l'emploi et rend symétriquement compte du caractère relativement durable de l'emploi obtenu, constitue le compromis proposé à ce titre par le gouvernement.

De même, l'exigence d'un horaire mensuel minimal représentant un peu plus d'un mi-temps pour les emplois « primés » correspond à la volonté de ne pas favoriser l'accès à des emplois à temps très partiel qui ne sont pas susceptibles de permettre un vrai retour à l'autonomie financière grâce aux revenus du travail.

Une petite difficulté mérite enfin d'être soulevée. Le régime de prime créé par le présent article diffère assez peu de celui issu du décret n° 2005-1054 du 29 août 2005 créant une prime exceptionnelle de retour à l'emploi en faveur de certains bénéficiaires de minima sociaux : le décret a également institué une prime

de 1 000 euros pour des bénéficiaires de minima sociaux revenant à l'emploi qui leur sera versée après quatre mois de travail et sous réserve d'un horaire d'au moins 78 heures par mois. Il existe cependant des différences : ce régime décretal est plus ciblé et temporaire ; il est en effet réservé aux bénéficiaires de minima sociaux qui sont également demandeurs d'emploi de longue durée (inscrits à l'ANPE, donc activement à la recherche d'emploi, durant plus de douze mois entre le 1^{er} mars 2004 et le 1^{er} septembre 2005) et ne s'appliquera qu'aux reprises d'emploi dans le seul secteur marchand ou créations/reprises d'entreprises effectuées entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2006. Le régime prévu par le décret est de l'autre côté plus large sur un point particulier : il bénéficie aussi aux titulaires de l'allocation aux adultes handicapés. Il conviendra de veiller à la coordination de deux dispositifs voisins mais différents.

Le I du présent article 1^{er} procède seulement à l'insertion d'un nouvel intitulé dans le code du travail. L'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs ayant supprimé l'article L. 322-12 du code précité, qui recouvrait des dispositions tombées en désuétude en matière de travail à temps partiel, l'intitulé du chapitre II *bis* du titre II du livre III de ce code : « *Dispositions relatives au travail à temps partiel* », qui ne recouvrait en fait que cet article (et pas le reste de la réglementation du temps partiel, qui n'est évidemment pas abrogée), peut être remplacé par un nouvel intitulé : « *Prime de retour à l'emploi* ».

Le II rétablit donc l'article L. 322-12 précité dans une nouvelle rédaction traitant de la prime de retour à l'emploi.

Il pose les règles légale applicables à la nouvelle prime :

– Elle sera financée par l'Etat ou, quand elle bénéficiera à des allocataires de l'ASS, par le fonds de solidarité qui finance le régime de solidarité de l'indemnisation du chômage. L'équilibre de ce fonds étant assuré par une subvention budgétaire (il est par ailleurs alimenté par une contribution de solidarité des fonctionnaires représentant 1 % de leur traitement), l'Etat sera le financeur en dernier ressort de la totalité des primes de retour à l'emploi, pour un coût annuel évalué à environ 220 millions d'euros sur la base des effectifs actuels de bénéficiaires de minima sociaux revenant à l'emploi à travers les systèmes en vigueur d'intéressement.

– Elle sera versée par les organismes versant déjà les différents minima sociaux dans la continuité desquels elle s'inscrit. Son régime contentieux (compétence juridictionnelle) suivra également celui de ces minima.

– Elle sera incessible et insaisissable, sous réserve naturellement de la récupération d'éventuels indus.

Enfin, la définition des autres éléments relatifs à la prime, notamment ceux rappelés *supra*, est renvoyée à un décret en Conseil d'Etat. Ce décret devra

également fixer un délai de latence minimal entre deux versements éventuels de la prime au même bénéficiaire, disposition destinée à éviter des détournements du système.

*

La commission a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

Prime forfaitaire due aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique

Cet article définit le régime légal de la prime forfaitaire mensuelle qui sera versée aux bénéficiaires de l'ASS reprenant un emploi. La prime forfaitaire se substituera au système actuel de cumul de l'allocation et d'une fraction du revenu d'activité. Ce dispositif étant indissociable de la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros créée à l'article 1^{er}, on renverra à la présentation d'ensemble détaillée du système que comporte l'exposé général du présent rapport.

Le **I** complète l'article L. 351-20 du code du travail, qui constitue actuellement la base légale des régimes d'intéressement applicables à l'ASS comme aux allocations d'assurance chômage (et le restera dans le nouveau régime pour l'intéressement des trois premiers mois et des personnes travaillant moins de 78 heures par mois). Il pose donc le principe d'une prime forfaitaire mensuelle pour les bénéficiaires de l'ASS et renvoie à une disposition réglementaire la fixation de la période où elle sera versée : on sait qu'elle devrait l'être du 4^{ème} au 12^{ème} mois suivant la reprise d'emploi, en complément du revenu d'activité. Il est précisé que ce versement pourra être poursuivi même s'il a été mis fin aux droits des personnes à l'ASS, ce qui est évidemment nécessaire puisque la plupart des personnes concernées devraient effectivement ne plus percevoir de reliquat d'ASS.

Le projet de loi prévoit l'alignement du régime juridique de la prime forfaitaire sur celui de l'ASS en matière de contentieux, prescription, récupération, cessibilité et saisissabilité. Elle sera de même financée et gérée dans les mêmes conditions que l'ASS, c'est-à-dire respectivement par le fonds de solidarité créé en 1982 et les ASSEDIC.

La prime sera compatible avec toutes formes de reprise d'« activité » (donc salariée ou non), sauf avec les contrats d'avenir et CI-RMA, dans la continuité des dispositions en vigueur d'intéressement.

Enfin, il est prévu un décret d'application pris en Conseil d'Etat, qui devra fixer notamment :

– la durée de travail minimale donnant droit à la prime ; on sait que le gouvernement entend la réserver aux reprises d'emploi comportant un horaire

excédant 78 heures par mois (un système inspiré de l'actuel système d'intéressement étant maintenu en deçà de ce seuil) ;

– le nombre de mois consécutifs d'activité auquel son versement sera subordonné : la prime devrait être versée après trois mois de reprise d'emploi (pendant les trois premiers mois, il y aurait cumul intégral du revenu d'activité et des minima sociaux) ;

– son montant, soit selon les annonces 150 euros pour les personnes isolées et 225 euros pour les couples et les familles.

Par ailleurs, le décret pourra, selon le projet de loi, fixer un montant maximal de revenu d'activité au-delà duquel la prime ne sera pas versée.

Le **II** insère un article L. 365-3 dans le code du travail où il détermine les sanctions pénales applicables à la fraude à la prime forfaitaire du régime ASS, ainsi qu'à la prime au retour à l'emploi de 1 000 euros (qu'elle soit versée à des bénéficiaires de l'ASS ou des autres minima sociaux) : il est proposé d'infliger une amende maximale de 4 500 euros, montant doublé en cas de récidive.

Cette option correspond au régime déjà en vigueur s'agissant de l'API et s'inscrirait donc dans une logique d'harmonisation, si elle n'apparaissait pas en contradiction avec les dispositions de l'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, lequel propose une pénalité de 5 000 euros pour les fraudes aux prestations de toute nature versées par les organismes de protection sociale, ce qui couvre manifestement l'API et le RMI et potentiellement l'ASS. Il convient en outre de signaler que le projet ne modifie pas le régime pénal existant pour les fraudes à l'ASS elle-même (et aux allocations d'assurance chômage), qui reste différent puisqu'il prévoit deux mois de prison et/ou 3 750 euros d'amende (article L. 365-1 du code précité).

Le **III** correspond à une mesure de coordination : il modifie dans la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi la liste des missions du fonds de solidarité que cette loi a institué pour y insérer le financement de la prime forfaitaire des bénéficiaires de l'ASS et de la prime de retour à l'emploi.

*

Le rapporteur a présenté un amendement tendant à mettre en place un parcours d'accompagnement comportant l'établissement d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Mme Hélène Mignon a convenu qu'il est indispensable de mettre en place un dispositif de retour vers l'emploi de ces personnes car il n'appartient pas aux chefs d'entreprise ou aux chefs d'atelier ou de service d'assurer leur accompagnement.

La commission a *adopté* l'amendement.

Mme Hélène Mignon a ensuite présenté un amendement disposant que lors des trois premiers mois de reprise d'activité professionnelle, les revenus de cette activité sont intégralement cumulables avec l'allocation de solidarité spécifique.

Le rapporteur a indiqué que cette disposition est de nature réglementaire, mais que l'intention clairement exprimée du gouvernement est bien de permettre un cumul intégral pendant trois mois.

Mme Martine Billard s'est déclarée favorable à l'amendement. Il faut revoir le régime actuel de l'intéressement qui est trop complexe. Néanmoins il faut s'assurer que les nouvelles mesures en matière de cumul ne réduisent pas les droits actuels qui permettent un cumul intégral à concurrence d'un demi-SMIC à temps plein. On peut être inquiet des dispositions qui seront arrêtées par voie réglementaire car les administrations oublient souvent de prendre en compte des situations particulières.

Le rapporteur a rappelé que la possibilité de cumul existe en l'état actuel et sera maintenue pendant les trois premiers mois. Mais les dispositifs réglementaires, actuellement incompréhensibles, doivent être simplifiés. Après les trois premiers mois, on aura un système beaucoup plus simple que l'actuel et plus favorable aux salariés.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement de Mme Hélène Mignon.

M. Maurice Giro a présenté un amendement relatif aux revenus tirés des travaux saisonniers. Les agriculteurs ont souvent des difficultés à pourvoir sur place leurs besoins en main-d'œuvre saisonnière, ce qui les amène à faire venir de la main-d'œuvre étrangère. Des opérations ponctuelles ou plus durables, telles que celles conduites par l'Agence nationale pour l'emploi en Dordogne ou par le conseil général du Rhône, montrent qu'il est parfaitement possible de pourvoir à ces emplois en faisant appel aux demandeurs d'emploi ou aux allocataires de minima sociaux locaux dès lors que l'on se donne les moyens de leur proposer ces emplois et que les modestes revenus complémentaires qu'ils fournissent sont effectivement acquis et n'entraînent pas une diminution des allocations. Il faut donc prévoir la possibilité de cumul sous conditions des minima sociaux et des revenus des travaux saisonniers.

M. Bernard Perrut a approuvé la proposition de M. Maurice Giro et a jugé la démarche de remise au travail très intéressante. Dans le Rhône, 600 à 700 personnes ont pu en bénéficier lors des vendanges.

Mme Hélène Mignon a demandé si le gouvernement déposerait un amendement en ce sens comme Mme Catherine Vautrin l'avait annoncé lors de son audition.

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, qui a invité ses collègues à ne pas attendre une initiative éventuelle du gouvernement, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a examiné deux amendements identiques du rapporteur et de Mme Hélène Mignon tendant à supprimer le II de l'article.

Le rapporteur a indiqué qu'il s'agit de regrouper au sein du titre III du projet de loi les mesures de contrôle.

Mme Hélène Mignon a motivé son amendement par la démesure de la sanction proposée dans ce paragraphe.

M. Dominique Tian a fait valoir qu'en cas d'infraction grave des dispositions du code pénal peuvent être appliquées.

La commission a *adopté* les deux amendements identiques.

Puis la commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Prime forfaitaire due aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion

L'article 3 reprend pour le RMI les dispositions relatives à la prime forfaitaire de 150 ou 225 euros prévues pour l'ASS et procède aux coordinations formelles nécessaires dans la législation relative au RMI.

Le **I** insère par coordination une mention de la prime forfaitaire dans un intitulé du code de l'action sociale et des familles.

Le **II** complète l'article L. 262-11 de ce code, qui sert actuellement de base légale au régime d'intéressement du RMI en permettant le non décompte dans les ressources, pour le calcul de l'allocation, de tout ou partie des revenus d'une activité débutée durant la période de son versement. Au demeurant, les dispositions en vigueur, qui constitueront désormais le premier alinéa de l'article L. 262-11, resteront dans le nouveau régime la base légale pour l'intéressement des trois premiers mois et des personnes travaillant moins de 78 heures par mois, toujours fondé sur un cumul de l'allocation et de tout ou partie du revenu d'activité.

Les nouveaux alinéas insérés à l'article L. 262-11 ont pour objet de porter la prime forfaitaire mensuelle des bénéficiaires du RMI et l'on y retrouve des dispositions parallèles à celles inscrites à ce titre à l'article 2 commenté *supra* :

– régime juridique et financement de la prime : elle est définie comme une prestation légale d'aide sociale (comme l'allocation de RMI) à la charge des départements (lesquels financent déjà l'intéressement à laquelle elle se substitue,

puisque l'intéressement consiste à maintenir le versement de tout ou partie de l'allocation de RMI malgré la présence de revenus d'activité) ;

– exclusion des CI-RMA et contrats d'avenir de ce dispositif ;

– clarification de la situation des personnes cumulant les différents minima sociaux : comme on l'a dit, la présence d'une fraction d'ASS fait basculer dans le régime d'intéressement de cette allocation, en revanche le mixte API/RMI place dans le régime d'intéressement API ;

– renvoi de diverses modalités à un décret en Conseil d'Etat.

Le **III** a un double objet :

– Il introduit pour coordination une mention de la prime forfaitaire dans la liste générale des prestations d'aide sociale dont l'attribution relève du président du conseil général que comporte l'article L. 131-2 du code de l'action sociale et des familles.

– Il abroge le dixième alinéa de l'article L. 131-2 précité, ce qui paraît correspondre à la disposition qui permet actuellement aux départements d'« améliorer » – c'est-à-dire d'augmenter en montant ou d'élargir en conditions d'accès – les trois types de prestations départementales nommées à l'article L. 131-2, à savoir le RMI, les prestations d'aide sociale à l'enfance (ASE) et la « prestation spécifique dépendance » (qui a été remplacée en 2001 par l'allocation personnalisée d'autonomie-APA : une coordination formelle a manifestement été manquée à l'occasion). On ne pourrait que s'interroger sur la présence dans un projet de loi traitant des seuls minima sociaux d'une mesure de portée plus large – touchant l'APA et l'ASE – dont la portée pratique demanderait à être vérifiée (si le RMI et l'APA sont effectivement des prestations définies nationalement, c'est moins évident s'agissant de l'ASE) et dont l'opportunité devrait être appréciée au regard de principes tels que l'égalité de traitement des citoyens et la libre administration des départements. Il semble en fait que l'objectif de la rédaction gouvernementale ne soit pas l'abrogation de cette disposition compte tenu d'une ambiguïté de références qui devra être corrigée.

Le **IV** vise à permettre l'exclusion (totale ou partielle, selon des modalités réglementaires) de la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros ainsi que de la prime forfaitaire mensuelle (qu'elle soit versée au titre du RMI, de l'ASS ou de l'API) des ressources prises en compte pour le calcul du RMI, ce qui entraînerait le cumul éventuel de ces primes avec le RMI. Ce cumul doperait l'attractivité du dispositif par rapport au maintien dans le seul régime d'assistance en garantissant un revenu au moins égal au RMI perçu précédemment majoré des primes, mais il faut aussi être conscient du défaut qu'il comporte : dans ce cas de figure, il n'y a aucun gain marginal à augmenter le revenu d'activité (en travaillant plus) tant que ce revenu est inférieur au plafond d'allocation (l'allocation étant différentielle, tout gain salarial entraîne une baisse égale d'allocation et le revenu global reste égal au plafond d'allocation majoré des primes fixes) ; or, le plafond du RMI

mensuel pour un couple équivaut à environ 85 heures de SMIC (net de charges) et celui pour une famille de quatre personnes à 122 heures ; on peut donc être bien au-delà des 78 heures plancher exigées pour l'entrée dans le système des primes fixes...

Le **V** prévoit que le service de la prime forfaitaire mensuelle sera assuré, comme celui du RMI, par les caisses d'allocations familiales (et de mutualité sociale agricole pour leurs ressortissants). Il supprime également le dernier alinéa de l'article L. 262-30 du code de l'action sociale et des familles, lequel organisait dans l'attente d'un décret (paru en mars 2004⁽¹⁾) la transition entre le financement du RMI par l'Etat et celui par les départements en 2004 et est donc obsolète.

Le **VI** permet aux présidents des conseils généraux de déléguer aux organismes payeurs susmentionnés leurs compétences quant aux décisions individuelles relatives à la prime forfaitaire dans les mêmes conditions que pour celles concernant le RMI.

Les **VII** et **VIII** alignent le régime de la prime forfaitaire sur celui du RMI en matière contentieuse (compétence de la commission départementale d'aide sociale, substitution possible des associations oeuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté et prescription biennale).

Le **IX** vise d'abord à introduire pour coordination une mention de la prime forfaitaire dans les dispositions relatives au recouvrement des indus de RMI inscrites à l'article L. 262-41 du code de l'action sociale et des familles.

Ce paragraphe, à cette occasion, modifie aussi quelque peu ces dispositions relatives aux indus en introduisant la mention d'un acte réglementaire qui devrait fixer les modalités de récupération de ces indus.

Le **X** dispose que la prime forfaitaire est incessible et insaisissable comme l'allocation de RMI. Il est de même prévu que la prime forfaitaire pourra être mandatée à un tiers gestionnaire (un organisme agréé à cet effet) comme c'est déjà le cas pour le RMI, avec l'accord du bénéficiaire.

Le **XI** porte sur le régime de répression pénale de la fraude au RMI.

Il réécrit l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles, lequel renvoie actuellement aux articles 313-1 et suivants du code pénal définissant et sanctionnant l'escroquerie, qu'ils punissent de 5 ans de prison et/ou 375 000 euros d'amende (plus diverses peines complémentaires possibles telles que la privation de droits civiques, l'interdiction de séjour...). Comme il a été indiqué dans l'exposé général, de telles sanctions sont clairement inapplicables car disproportionnées à la gravité du plus grand nombre des cas répréhensibles

(1) Décret n° 2004-301 du 29 mars 2004 relatif à la gestion de l'allocation de revenu minimum d'insertion et à la convention prévue à l'article L. 262-30 du code de l'action sociale et des familles.

comme par rapport à celles prévues pour la fraude aux autres prestations et minima sociaux. A la limite, le dispositif en vigueur est probablement assez largement inopérant, le délit d'escroquerie n'étant probablement caractérisé que dans des cas très minoritaires de fraude.

La nouvelle rédaction, qui vise naturellement la prime mensuelle forfaitaire outre le RMI, propose une amende de 4 500 euros, doublée en cas de récidive. Elle s'inscrit dans une tentative d'harmonisation, la même peine étant inscrite à l'article 2 pour la fraude à la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros et celle à l'aide forfaitaire dans le régime ASS et existant déjà pour l'API. Mais, comme il a aussi été indiqué *supra*, cette solution apparaît en contradiction avec les dispositions de l'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, lequel propose une pénalité de 5 000 euros pour les fraudes aux prestations de toute nature versées par les organismes de protection sociale, ce qui couvre le RMI (versé par des caisses de sécurité sociale). Au demeurant, ledit article 57 supprime, dans la rédaction votée au Sénat, l'article L. 262-46 ici réécrit...

Le **XII** fait seulement mention de la prime forfaitaire à l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles, lequel sanctionne les personnes qui cherchent à se faire rémunérer comme intermédiaires pour obtenir le RMI. La sanction prévue est celle inscrite à l'article L. 554-2 du code de la sécurité sociale, soit 4 500 euros, doublés en cas de récidive.

*

Mme Hélène Mignon a présenté un amendement permettant que les revenus soient intégralement cumulables avec l'allocation de revenu minimum d'insertion (RMI) jusqu'à la dernière révision trimestrielle qui suit le changement de situation.

Le rapporteur s'est interrogé sur la rédaction du dispositif et a estimé qu'il conduirait à des situations inévitables : selon la combinaison des dates d'entrée en emploi et de révision trimestrielle, la période de cumul durerait de zéro à trois mois. Il a jugé préférable de conserver le cumul pendant trois mois annoncé par le gouvernement.

Mme Hélène Mignon a retiré son amendement.

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la commission a adopté un amendement de M. Maurice Giro permettant aux titulaires du RMI de cumuler leur allocation avec les revenus tirés de travaux saisonniers.

Mme Hélène Mignon a présenté un amendement supprimant l'alinéa qui place la prime forfaitaire à la charge des départements, au motif qu'il n'y a eu aucun accord ou concertation entre le gouvernement et les conseils généraux sur le financement de cette nouvelle prestation légale.

Le rapporteur a souligné que la prime remplace, à l'avantage des départements, le dispositif d'intéressement existant, qu'ils financent déjà : le projet de loi devrait leur permettre d'économiser 2 millions d'euros. De plus, on devrait constater un plus grand nombre de retours à l'emploi, ce qui allègera à terme les charges des départements. Ce débat apparaît donc un peu mesquin au regard des enjeux.

Mme Martine Billard a fait valoir que le financement des primes forfaitaires exige des clarifications. Ainsi la prime forfaitaire des bénéficiaires de l'ASS sera-t-elle prélevée sur le fonds de solidarité. Vu que l'Etat cherche toujours à s'en désengager, ne va-t-on pas chercher à exclure des personnes de l'ASS, en usant des mesures récemment adoptées, pour compenser le coût de la prime forfaitaire ? Le gouvernement aurait dû au minimum informer les départements de son projet.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur clarifiant la rédaction du III de l'article.

La commission a examiné un amendement du rapporteur supprimant le XI de l'article afin de regrouper les dispositifs relatifs au contrôle au titre III du projet, ainsi qu'un amendement identique de Mme Hélène Mignon.

Mme Hélène Mignon a toutefois fait remarquer que son amendement est motivé par la démesure de la sanction financière de 4 500 euros proposée par le projet de loi.

La commission a *adopté* les amendements, puis un amendement du rapporteur supprimant le paragraphe XII dans le même esprit.

Puis elle a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Après l'article 3

M. Dominique Tian a présenté un amendement permettant de porter à la connaissance du président du conseil général les contrôles de l'inspection du travail faisant apparaître qu'un salarié a, de manière intentionnelle, accepté de travailler sans que son employeur ait accompli les formalités prévues par la loi.

Le rapporteur s'est déclaré en accord sur le fond avec la proposition mais a indiqué qu'il présente un amendement plus précis placé dans le titre III du projet.

Mme Martine Billard a dénoncé le fait de pénaliser un salarié au motif que le chef d'entreprise n'a pas respecté des formalités : c'est ce dernier qu'il

faudrait sanctionner. Un salarié qui a la chance de trouver un emploi le prend quelles que soient les circonstances.

M. Dominique Tian a fait remarquer que son amendement ne vise que les personnes qui abusent du système. Seuls les salariés agissant de manière intentionnelle sont visés. Puis, à l'invitation du **président Jean-Michel Dubernard**, il a *retiré* son amendement.

M. Dominique Tian a présenté un amendement précisant que le président du conseil général pourrait prononcer une mesure de radiation ou de suspension provisoire du RMI si son bénéficiaire ne respecte pas son engagement d'insertion.

Le rapporteur a fait observer qu'il ne lui paraît pas utile de mentionner dans la loi le pouvoir de sanction du président du Conseil général car cette prérogative va de soi : toute autorité administrative qui attribue une prestation sociale radie les personnes dont elle constate qu'elles ne remplissent pas les conditions pour en bénéficier.

En réponse au **président Jean-Michel Dubernard**, qui lui a suggéré de retirer son amendement, **M. Dominique Tian** a déclaré le maintenir.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Article 4

Prime forfaitaire due aux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé

L'article 4 constitue le décalque pour l'API des dispositions relatives à la prime forfaitaire de 150 ou 225 euros qui sont prévues pour le RMI et l'ASS.

Le **I** insère à cette fin un nouvel article L. 524-5 dans le code de la sécurité sociale, comportant deux paragraphes.

Le *paragraphe I* de l'article L. 524-5 reprend en fait des dispositions déjà existantes au troisième aliéna de l'article L. 524-1 du même code, en vue de regrouper dans le nouvel article L. 524-5 l'ensemble des dispositions relatives à l'incitation à la reprise d'emploi des bénéficiaires de l'API.

Le premier alinéa du paragraphe I reprend donc le principe de l'exclusion possible de certains revenus d'activité de la base de calcul de l'allocation : cette disposition sert de base légale au régime en vigueur d'intéressement et son maintien est nécessaire pour le conserver, *mutatis mutandis*, pour le cas des personnes reprenant un emploi avec un horaire mensuel inférieur à 78 heures.

Le second alinéa du même paragraphe maintient la disposition qui sert de base légale au versement – en sus du salaire dû dans leur contrat – aux allocataires passant en CI-RMA et contrats d'avenir du solde d'allocation, dit « part familialisée », égal à la différence entre l'API à laquelle elles avaient droit avant et le montant d'un RMI de personne isolé. On rappelle qu'une bénéficiaire avec un

enfant peut percevoir près de 723 euros d'API ; il peut donc lui être maintenu une part familialisée de 297 euros après défalcation des 425 euros équivalents au RMI individuel. Ce dispositif vise à assurer l'attractivité financière des contrats.

Le *paragraphe II* de l'article L. 524-5 correspond à la base légale de la nouvelle prime forfaitaire pour l'API. On y retrouve les mêmes dispositions que pour les autres minima sociaux :

- exclusion des CI-RMA et contrats d'avenir de ce dispositif ;
- clarification de la situation des personnes cumulant les différents minima sociaux : comme on l'a dit, la présence d'une fraction d'ASS fait basculer dans le régime d'intéressement de cette allocation, en revanche le mixte API/RMI place dans le régime d'intéressement API ;
- renvoi des modalités habituelles à un décret en Conseil d'Etat.

Aucune disposition pénale n'est proposée puisque le principe est plutôt l'alignement des autres minima sur le régime de sanction de la fraude à l'API, qui n'a donc pas à être modifié dans le présent texte, mais dont on rappelle qu'il est affecté par la réforme générale prévue à l'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

Le **II** du présent article 4 propose une mesure de coordination qui clarifie le statut juridique de la prime d'intéressement API : il est proposé de mentionner celle-ci dans la liste des prestations familiales donnée à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, ce qui assimile donc l'ensemble de son régime juridique (contentieux, saisissabilité...) à celui de ces prestations.

Le **III** comprend deux mesures de coordination :

- Son 1^o supprime formellement les dispositions existantes relatives à l'incitation à la reprise d'emploi des bénéficiaires de l'API déplacées au nouvel article L. 524-5 du code de la sécurité sociale.
- Son 2^o prévoit le remboursement par l'Etat à la CNAF de la nouvelle prime forfaitaire, comme c'est déjà le cas de l'API.

On relève qu'à la différence de ce que prévoit le dispositif dans le cas du RMI, il n'est pas prévu dans le projet de loi d'exclusion de la prime forfaitaire mensuelle, non plus d'ailleurs que de la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros, de la base de calcul de l'API : l'administration estime que cette mesure, qu'elle envisage, peut être prise par voie réglementaire sans avoir à justifier d'une base légale spécifique.

*

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Hélène Mignon présenté par **Mme Martine Carrillon-Couvreur**, précisant que lors des trois premiers

mois de reprise d'activité professionnelle, les revenus de cette activité sont intégralement cumulables avec l'allocation parent isolé (API).

Puis la commission a *adopté* un amendement de M. Maurice Giro visant à permettre explicitement de cumuler l'API et les revenus de travaux saisonniers, cet amendement étant le pendant de ceux adoptés précédemment prévoyant la même possibilité de cumul pour le RMI et l'ASS.

Le rapporteur a ensuite présenté un amendement tendant à instituer un parcours d'accompagnement pour les bénéficiaires de API, inspiré de certaines pratiques développées par des caisses d'allocations familiales (CAF). La Caisse nationale des allocations familiales est prête à généraliser ces actions. Chaque allocataire de l'API doit pouvoir bénéficier d'un suivi social personnalisé par un travailleur social de la CAF en vue de son insertion sociale et professionnelle.

M. René Couanau a suggéré de revoir la rédaction de l'amendement pour donner un caractère plus opératoire au parcours d'insertion personnalisé, qui ne doit pas seulement être « proposé », et pour préciser quel serait le professionnel chargé de cet accompagnement, le terme de « personne » étant trop vague. Il a donc présenté deux sous-amendements substituant respectivement le mot « organisé » au mot « proposé » et le mot « personne » au mot « correspondant ».

Mme Martine Billard a observé qu'il n'entre pas dans les attributions habituelles des travailleurs sociaux de la CAF d'aider à la réinsertion professionnelle des allocataires. De plus, la majorité des CAF ne disposent pas de travailleurs sociaux en nombre suffisant pour généraliser le principe de l'accompagnement social des bénéficiaires de l'API.

En réponse à ces observations, **le rapporteur** a donné son accord aux modifications préconisées par M. René Couanau.

La commission a *adopté* les deux sous-amendements et l'amendement ainsi modifié.

Puis la commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

Exonération fiscale des primes

Cet article a pour objet de définir le régime fiscal des primes forfaitaires mensuelles et de la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros. Les exonérations proposées sont dans la continuité du régime applicable à la plupart des minima sociaux (même si celui-ci, comme il a été dit dans l'exposé général, n'est pas totalement cohérent actuellement).

Le **I** exonère les diverses primes d'impôt sur le revenu comme le sont déjà les minima sociaux et prestations comparables : prestations familiales et « *allocations, indemnités et prestations (...) d'assistance et d'assurance* ».

Le **II** exonère les primes de contribution sociale généralisée (CSG).

*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur portant correction d'une erreur de référence.

La commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

Garde des enfants des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé, du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique

Cet article a pour objet d'aider les bénéficiaires de minima sociaux à trouver un mode de garde pour leurs jeunes enfants, en instituant une priorité d'accès aux établissements et services d'accueil de jeunes enfants de moins de six ans en faveur des enfants des bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS exerçant une activité lorsqu'ils sont seuls ou ont un conjoint exerçant lui-même une activité.

1. La garde des enfants : un obstacle important à la reprise d'activité

La question de la garde des enfants des personnes qui reprennent un travail, et en particulier de celles qui sont en situation de précarité, n'est pas nouvelle. Elle a déjà fait couler beaucoup d'encre et on n'en rappellera que les grands traits.

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 outre, 80 % n'étaient confiés à aucun mode d'accueil et restaient à la garde de leurs parents.

Le rapport d'information déjà cité de Mme Valérie Létard évoquait trois types de facteurs permettant d'expliquer ces chiffres. D'une part, le contexte de la pénurie de places en crèche, le règlement de la plupart des établissements donnant la priorité aux enfants de couples bi-actifs. D'autre part, le coût d'accès aux autres modes de garde payants, ainsi que l'effet de sélection à l'entrée de ces modes de garde, les bénéficiaires de minima sociaux ne présentant à cet égard pas suffisamment de garanties financières. Enfin, la difficulté psychologique pour les bénéficiaires de minima sociaux de faire usage des modes de garde individuels, peu adaptés, dans la mesure où il est difficile d'être employeur quand on a soi-même des difficultés à reprendre une activité professionnelle.

Ces difficultés sont également pointées dans le cadre – certes plus restreint, mais qui rejoint néanmoins la même problématique – de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. Les études montrent en effet combien il est difficile pour les parents de jeunes enfants de concilier vie professionnelle et vie familiale : parmi les personnes qui exercent une activité professionnelle, près de quatre sur dix trouvent que leur travail rend difficile l'organisation de leur vie de famille ⁽¹⁾. Cet obstacle obscurcit encore davantage, *a priori*, les perspectives d'une personne – dont la situation est déjà précaire – qui envisage un retour à l'activité.

C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'ont été mis en place ces dernières années des dispositifs de retour à l'emploi des femmes : en 2000 a été créée l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF), destinée à lever un obstacle à la reprise d'emploi pour les femmes à l'issue de l'allocation parentale d'éducation (APE) ou de l'API. Il s'agit de les aider à faire face aux premières dépenses liées à la garde des enfants de moins de six ans. Depuis sa création, cette aide a bénéficié à près de 60 000 femmes. Par ailleurs, la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) a également permis d'aider les familles les plus modestes dans le recrutement d'une assistante maternelle.

Néanmoins, ces efforts restent insuffisants aujourd'hui, en particulier lorsqu'on les mesure à l'aune des modèles étrangers, tels les modèles prévalant dans les pays scandinaves (notamment au Danemark), où les collectivités territoriales se voient obligées de pourvoir à la demande, les foyers participant financièrement à hauteur de leurs ressources.

2. La solution retenue par le projet de loi : établir une priorité d'accès

Le présent projet souhaite répondre directement au problème posé, en offrant aux personnes les plus modestes un accès effectif aux modes de garde. Il reprend ainsi l'une des annonces faites par le Premier ministre au début du mois de septembre 2005 dans le but d'encourager le retour à l'activité.

Pour ce faire, cet article insère dans le code de l'action sociale et des familles un nouvel article L. 214-7, qui vient donc clore, après l'article L. 214-6, le chapitre IV (consacré à l'accueil des jeunes enfants) du titre Ier (*Famille*) du livre II (*Différentes formes d'aide et d'action sociales*) de ce code.

Le principe retenu dans ce nouvel article est celui d'une « *priorité* » de l'accueil.

L'offre est définie d'une manière qui se veut aussi extensive que possible. Sont en effet visés les modes de garde mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, c'est-à-dire les « *établissements et*

(1) Voir sur cette question « La difficile conciliation entre vie professionnelle et vie familiale », *Premières informations et premières synthèses*, décembre 2004, n° 50.3.

services gérés par une personne physique de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans » (premier alinéa) ainsi que les « *établissements et services publics accueillant des enfants de moins de six ans* » (deuxième alinéa) : autrement dit, l'ensemble des structures d'accueil des jeunes enfants – non soumis à l'obligation de scolarité, donc d'âge inférieur à six ans – qui revêtent un caractère collectif, que ces structures soient publiques ou privées. Concrètement, sont donc visées *a priori* toutes les crèches (crèches collectives, crèches parentales, crèches d'entreprise, crèches familiales) et les haltes-garderies.

Ces établissements et services devraient donc accueillir en priorité un public défini comme les enfants des bénéficiaires des trois minima sociaux traités dans le présent projet de loi. Ces enfants devraient avoir moins de quatre ans : à partir de cet âge, l'accueil doit en principe pouvoir reposer sur les écoles maternelles.

Le projet réserve en outre le bénéfice de la priorité qu'il institue aux parents ayant une activité professionnelle ou suivant une formation rémunérée ; dans le cas de couples, les deux devront être dans cette situation.

Il est enfin renvoyé à deux types de dispositions d'application réglementaire. D'une part, un décret en Conseil d'Etat doit venir définir les limites de cet accueil prioritaire, à savoir le nombre et la proportion d'enfants visés. D'autre part, les modalités selon lesquelles les personnes visées par cet article demanderont à bénéficier de cette priorité seront définies par décret. On peut s'interroger sur ce double dispositif d'application réglementaire. Peut-être conviendrait-il de prévoir, en un souci de simplification, un seul type de décret concernant ces deux mêmes questions ?

3. La nécessité de garantir un accès effectif des enfants des bénéficiaires de minima sociaux à un mode de garde

Le renvoi à deux décrets montre – à bon escient – la nécessité qu'il y a à ne pas rigidifier le système proposé. Dans le même temps, il est peut-être aussi révélateur de l'une de ses faiblesses : en pratique, comment sera réalisée cette « priorité » ?

Le rapporteur considère qu'il convient en cette matière de préciser quelque peu les choses. La seule notion de « priorité » revêt un caractère finalement assez incertain et flou. Renvoyer à des décrets les modalités de la définition de l'accueil en priorité, c'est d'une certaine façon courir le risque d'une possible ineffectivité du dispositif proposé.

Si des pistes pour la mise en œuvre concrète de cette mesure existent, pourquoi ne pas les inscrire dès maintenant dans la loi ?

Peut-être serait-il possible de s'inspirer dans ce but du dispositif existant des places dites d'« urgence » dans les mêmes structures, qui repose sur l'élément de souplesse que constitue souvent la définition de la capacité d'accueil des

structures concernées (compte tenu de la fréquentation souvent inégale de l'établissement). Le décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique prévoit ainsi que « *des enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans la limite de 10 % de la capacité d'accueil autorisée pour l'établissement ou le service considéré et à condition que le taux d'occupation n'excède pas 100 % en moyenne hebdomadaire* », cette disposition étant naturellement assortie de garanties en matière de sécurité, d'hygiène et de confort.

Cet élément de souplesse a permis la mise en œuvre, dans le cas des conventionnements conclus entre les caisses d'allocation familiales et les partenaires gestionnaires (municipalités ou associations notamment), de dispositifs d'accueil d'urgence : bénéficiant d'aides à l'investissement aux termes de ces conventions, les structures en cause ont également inscrit dans leur règlement intérieur un nombre donné de places d'urgence. Au total aujourd'hui, 4300 places ont ainsi été inscrites et 2000 projets réalisés.

Transcrire dans la loi le principe des places d'urgence permettrait de généraliser ce type de dispositif, tout en y intégrant de manière plus systématique les bénéficiaires de minima sociaux. On pourrait imaginer que le texte législatif dispose que les conventions de financement conclues avec les structures gestionnaires prévoient les conditions dans lesquelles celles-ci garantissent un nombre déterminé de places d'accueil au profit des bénéficiaires de minima sociaux qui reprennent un travail.

Un tel dispositif présenterait en effet un double avantage. D'une part, la notion de « garantie » paraît assurer une meilleure effectivité que celle de « priorité ». D'autre part, ce dispositif préserverait la souplesse d'une action qui doit se faire au plus près des préoccupations du terrain, par la voie conventionnelle, et dans des conditions définies par la voie réglementaire – un renvoi à un unique décret suffirait alors amplement.

*

Le rapporteur a présenté un amendement de rédaction globale destiné à garantir aux bénéficiaires des minima sociaux un droit d'accès immédiat aux modes de garde collectifs, lorsqu'ils retrouvent du travail ou commencent une formation professionnelle. Le dispositif du projet de loi comporte une priorité pour l'accès à ces modes de garde, mais il est préférable de passer plutôt par les conventions de financement conclues, principalement par les CAF, avec les structures gestionnaires des crèches, afin qu'elles garantissent un nombre déterminé de places d'accueil au profit des bénéficiaires de minima sociaux qui reprennent un travail ou commencent à suivre un stage de formation professionnelle. Le système proposé par cet amendement a déjà été expérimenté par certaines CAF et il convient donc de le généraliser.

Mme Martine Billard a souligné qu'il est impératif de garantir un accès immédiat aux modes de garde collectifs dès que le bénéficiaire d'un minima social retrouve un travail, la réinsertion professionnelle étant souvent compromise faute de trouver un moyen rapide de faire garder ses enfants.

Mme Chantal Bourragué a demandé pourquoi l'amendement fait référence « aux places d'accueil au profit d'enfants âgés de moins de six ans non scolarisés » alors que, dans la grande majorité des cas, les enfants sont scolarisés dès trois ans.

M. René Couanau a déclaré qu'il comprend le souci du rapporteur de faciliter la réinsertion professionnelle des titulaires de minima sociaux mais qu'il convient d'éviter de donner une priorité trop marquée à ces personnes alors que dans le même temps des familles attendent de longs mois avant de pouvoir bénéficier d'une place en crèche. Il y a des risques de conflits. Les responsables des collectivités territoriales risquent de se trouver dans des situations délicates pour gérer les publics prioritaires à l'accès aux crèches alors que l'offre est bien inférieure à la demande.

Mme Hélène Mignon a considéré que, si la priorité affichée par le projet de loi est de réinsérer les titulaires de minima sociaux, il faut leur garantir un accès privilégié aux modes de garde et a aussi souhaité obtenir une précision sur le dispositif proposé : si des places de crèche restent vacantes pour recevoir éventuellement des enfants des titulaires de minima sociaux, qu'en sera-t-il de la participation financière de la CAF qui est aujourd'hui calculée à partir du nombre d'enfants réellement gardés. Le dispositif proposé ne risque-t-il pas de réduire les moyens financiers accordés aux crèches ?

M. Maurice Giro a jugé préférable de ne pas affirmer de principe de priorité pour l'accès aux modes de garde et donc de retenir la solution proposée par le rapporteur.

Mme Martine Carrillon-Couvreur a mis en avant la priorité à donner à l'accompagnement du retour à l'emploi. Il est donc fondamental de trouver des moyens concrets pour dégager rapidement des places de crèche ou d'autres modes de garde pour permettre une réinsertion professionnelle rapide. Il ne s'agit pas d'opposer les intérêts des familles des classes moyennes aux contraintes de réinsertion professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux, mais il convient de mieux gérer les structures existantes pour permettre un accès plus facile aux modes de garde pour les personnes en voie de réinsertion professionnelle.

M. Simon Renucci s'est interrogé sur l'application de cette mesure en milieu rural. Il a souligné que, dans le cadre des maisons de l'emploi, ce que peuvent apporter les collectivités locales, ce sont notamment des facilités pour l'accès aux crèches et à l'école, ainsi que des solutions adaptées pour permettre aux chômeurs d'accepter des emplois même s'ils sont éloignés de leur domicile.

Mme Martine Billard a souhaité obtenir des précisions sur le dispositif proposé : lors de la rentrée scolaire les places de crèche réservées aux bénéficiaires de minima sociaux seront-elles gelées, c'est-à-dire laissées vacantes, ou seront-elles attribuées provisoirement à des parents non prioritaires ? Qu'en sera-t-il pour la priorité de scolarisation en maternelle ?

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a tout d'abord reconnu que l'accès aux modes de garde est un enjeu crucial pour faciliter le retour à l'emploi, cela d'autant plus que les modes de garde collectifs n'offrent pas un nombre de places suffisant pour les demandes des familles. L'amendement proposé vise bien à garantir un accès aux modes de garde pour les enfants non scolarisés, c'est à dire concrètement les enfants qui ne vont pas à la maternelle, le texte de l'amendement faisant référence aux enfants de moins de six ans non scolarisés car la scolarité obligatoire commence à partir de cet âge. Le dispositif proposé ne conduit pas à laisser des places de crèche vacantes, mais fonctionnerait en utilisant le quota de places en surnombre autorisé par la réglementation.

La commission a *adopté* l'amendement du rapporteur. L'article 6 a été ainsi *rédigé*.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ALLOCATION DE REVENU MINIMUM D'INSERTION

Article 7

Accès des ressortissants communautaires et de l'Espace économique européen au RMI.

Cet article traite de l'accès des ressortissants communautaires ainsi des ressortissants des pays de l'Espace économique européen (Islande, Lichtenstein et Norvège), qui leur sont assimilés, au RMI.

Il est proposé d'exiger de ces ressortissants qu'ils remplissent « *les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour* » et résident en France depuis plus de trois mois. Cette condition de résidence ne serait pas opposable à ceux « *pouvant se prévaloir de la qualité de travailleur ou de membre de la famille d'un travailleur en vertu des actes de la Communauté européenne* ».

1. Une rédaction qui doit être améliorée

Avant d'aborder le fond de la question, très complexe, on se doit de relever que la rédaction proposée dans le projet de loi n'est pas satisfaisante, en particulier quand elle fait référence à la « *qualité de travailleur (...) en vertu des actes de la Communauté européenne* ». Sans mettre en cause la hiérarchie des normes entre les engagements internationaux de la France et ses lois, on peut

rappeler que celles-ci n'ont pas à faire référence aux dispositions contingentes, éventuellement changeantes, déterminées dans un cadre extra-national. On peut ajouter que la référence est ici particulièrement floue et donc incertaine : on ne sait pas trop ce que sont les « *actes de la Communauté européenne* » : si l'on trouve actuellement déjà quelques – rares – renvois à des définitions juridiques communautaires dans nos lois, du moins restent-ils précis (à titre d'exemple, une poignée d'articles du code de la sécurité sociale renvoient à la « *qualité de travailleurs frontaliers selon le règlement (CEE) n° 1408/71* » ou à celle de « *salariés détachés temporairement* » selon le même règlement).

En pratique, comme on le verra, ce qui est implicitement visé dans le présent dispositif est principalement une directive, ce qui ne rend pas cette référence plus satisfaisante puisque les directives ne sont pas des actes d'application immédiate dans les Etats membres mais sont destinées à être transposées par les lois nationales. Ne serait-ce que pour ce motif de clarté juridique, une réécriture du dispositif apparaît donc nécessaire.

2. Une réglementation nationale peu claire dans un cadre communautaire évolutif et incertain

Avant la loi de décentralisation du RMI du 18 décembre 2003, l'accès au RMI était réservé aux étrangers titulaires d'une carte de résident (ou d'un autre titre de séjour donnant des droits identiques tel qu'un certificat de réfugié : un titre comportant l'autorisation de résider durablement et de travailler). Les ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen étaient soumis au même régime, bien que la délivrance d'un titre de séjour, obligatoire au-delà de trois mois de résidence, fût devenue pour eux, le plus souvent, une simple formalité car elle était sauf exception de droit. Anticipant sur l'évolution en cours des règles communautaires, le législateur, dans le cadre de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, a dispensé les ressortissants communautaires et de l'Espace économique européen de l'obligation de titre de séjour, ce dont la loi précitée de décentralisation du RMI a tiré immédiatement la conséquence en précisant que ces ressortissants peuvent accéder à l'allocation sans produire un titre de séjour, sous réserve de « *remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour* ».

L'interprétation de cette disposition assez vague apparaît problématique : par « *droit au séjour* », faut-il entendre, dans une logique de continuité du droit précédemment en vigueur que soutenait alors le gouvernement, le droit au séjour applicable aux étrangers non communautaires, ou, solution évidemment plus logique pour une définition s'appliquant aux ressortissants communautaires, le droit au séjour de ces ressortissants ? Dans la première hypothèse, la notion de séjour renvoie-t-elle au droit à un document de *séjour temporaire* ou au droit à une carte de *résident*, pour reprendre les deux grandes catégories désormais distinguées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ? Dans la seconde, quelle portée effective peut-elle avoir, puisque les ressortissants

communautaires ont désormais un droit à peu près absolu, sous réserve des mesures transitoires applicables aux travailleurs des nouveaux Etats-membres, de séjour dans notre pays ?

Une troisième interprétation de la notion de « *droit au séjour* » est donnée dans une circulaire administrative récente ⁽¹⁾ qui renvoie en fait au droit au séjour tel qu'il est entendu dans les textes fondateurs de l'Union européenne interprétés par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) : il en ressort essentiellement que l'acquisition du droit au séjour serait lié à la détention de « *ressources suffisantes* » et d'une protection maladie. Dès lors, une prestation du type du RMI, par construction demandée en l'absence de telles ressources, n'aurait pas à être accordée à un ressortissant communautaire installé même durablement en France qui n'aurait jamais disposé de telles ressources, mais devrait l'être – éventuellement à titre temporaire – à celui qui en a disposé, a donc acquis un droit au séjour, puis a subi un « *accident de la vie* » l'amenant ensuite à faire appel à la solidarité de la collectivité. Quel que soit l'intérêt de cette construction juridique, le rapporteur ne peut que souligner à quel point elle apparaît opaque et incertaine : il faudrait lire la loi nationale comme se référant implicitement à une définition européenne d'ordre essentiellement interprétatif et jurisprudentiel...

Au demeurant, le rapport ⁽²⁾ présenté à l'Assemblée nationale par Mme Christine Boutin au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales à l'occasion de l'examen parlementaire de la loi de décembre 2003 rendait déjà compte des problèmes d'interprétation qui se posaient, aggravés par la nécessité de respecter la jurisprudence de la CJCE. Ce rapport relevait que le rapporteur du Sénat estimait que la nouvelle règle permettrait de continuer de restreindre le bénéfice du RMI aux seuls ressortissants communautaires ayant exercé en France une activité professionnelle ou salariée et aux personnes à leur charge, tandis que la rapporteure pour l'Assemblée nationale soutenait une thèse plus ouverte en se fondant sur une interprétation du principe de non discrimination par la CJCE ⁽³⁾, selon laquelle « *les dispositions relatives à la non-discrimination et à la citoyenneté s'opposent à ce que le bénéfice d'une prestation sociale d'un régime non contributif soit subordonné à une condition dont le respect n'est pas exigé des ressortissants de l'Etat membre d'accueil* ».

Depuis lors, le droit communautaire a en principe été précisé. 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 Etats membres vise à définir les conditions

(1) Note d'information DGAS 1C/2005/165 du 24 mars 2005 relative au droit au revenu minimum d'insertion des ressortissants de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

(2) Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 1216.

(3) Affaire C-184/99 du 20 septembre 2001 Rudy Grzelczyk et centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.

d'exercice de ce droit. Dans son préambule, qui rappelle les principes ayant guidé sa rédaction, le principe d'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Etats membres est naturellement réaffirmé, mais avec une exception tout à fait significative qui est l'objet du paragraphe 10 : « *Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois* ⁽¹⁾, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions ».

En conséquence, la directive permet aux Etats membres diverses dérogations à la liberté totale pour les séjours de plus de trois mois et leur reconnaît, à défaut d'user de ces dérogations, la faculté, prévue par son article 24, combiné à son article 14, de limiter, pour les personnes autres que les « travailleurs » ou personnes conservant ce statut au sens de la directive et les membres de leur famille, l'accès aux prestations d'assistance sociale durant leurs trois premiers mois de séjour et éventuellement pour une période plus longue correspondant à celle ou des personnes allées chercher du travail dans un autre Etat membre y recherchent effectivement un emploi.

Dernier point, il résulte de l'article 7, § 3, de la directive que les « travailleurs » et assimilés sont, outre les personnes occupant un emploi salarié ou non-salarié, celles qui, après avoir travaillé, sont frappées d'une incapacité de travail temporaire pour raison médicale, celles qui suivent une formation professionnelle, celles qui se trouvent en chômage involontaire après avoir travaillé au moins un an dans le pays et en étant inscrites comme demandeurs d'emploi, enfin les autres personnes en chômage involontaires et inscrites comme demandeurs d'emploi sans justifier de l'année de travail susmentionnée, auquel cas la conservation du statut de travailleur peut être limitée à six mois.

Les dispositions communautaires sont complexes. Le texte de la directive comprend de nombreuses zones de flou, dont certaines rendent compte des compromis politiques auxquels elle a donné lieu, tandis que d'autres tiennent à la nature même d'un droit européen qui, partiellement inspiré par une tradition juridique qui nous est étrangère, celle de la *common law*, prend en compte dans ses textes normatifs la jurisprudence de la CJCE. Cependant, il semble bien en ressortir que certaines contraintes ou restrictions à l'accès au RMI (et le cas échéant à d'autres prestations sociales) ne seraient pas contraires au droit communautaire, dès lors qu'elles ne s'appliqueraient pas aux « travailleurs », à savoir principalement les personnes en emploi, les demandeurs d'emploi pouvant alléguer d'avoir travaillé une année et les personnes en arrêt maladie (ou situations assimilées) ou formation, ainsi qu'à leur famille. Pour les autres personnes, outre la faculté d'exclure un accès au RMI durant les trois premiers mois de séjour, il semble possible de le conditionner à des clauses d'insertion sociale et

(¹) *Le séjour inférieur à trois mois devant en revanche rester totalement libre.*

professionnelle antérieure dans notre pays, mais en respectant le principe de proportionnalité et l'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.

*

La commission a examiné un amendement de M. Dominique Tian imposant aux ressortissants européens d'avoir travaillé un an sur le territoire national pour bénéficier du RMI et limitant à six mois sans emploi le bénéfice de cette allocation.

M. Dominique Tian a précisé qu'il est important de limiter l'afflux incontrôlé de demandeurs étrangers en limitant l'accès pérenne au RMI.

Le rapporteur s'est déclaré favorable sur le principe à l'amendement, car l'article 7 est mal rédigé et traduit mal une disposition du droit communautaire. Une expertise est en cours avec le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) pour aboutir à une amélioration de la rédaction et à un dispositif plus exigeant. En conséquence, il serait bon que cet amendement soit retiré en vue d'une meilleure rédaction qui sera soumise à la commission lors de sa réunion tenue en application de l'article 88 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Suivant la suggestion du **président Jean-Michel Dubernard**, **M. Dominique Tian** a *retiré* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Dominique Tian imposant aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne demandeurs du RMI de fournir des certificats de non-imposition dans leur pays d'origine, que devront vérifier les services fiscaux.

M. Dominique Tian a précisé qu'il est légitime de demander aux bénéficiaires du RMI la production de leur déclaration fiscale dans le pays d'origine.

Le président Jean-Michel Dubernard a fait observer qu'il n'existe aucun moyen de vérifier les revenus dans le pays d'origine et que la commission s'est déjà heurtée à ce type de problème à l'occasion du débat relatif à la CMU.

Le rapporteur a indiqué qu'il conviendrait là aussi de retirer l'amendement en vue d'une nouvelle rédaction.

M. Dominique Tian a *retiré* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

Article 8

Coordination entre le revenu minimum d'insertion et le contrat insertion-revenu minimum d'insertion et le contrat d'avenir

Cet article a pour objet d'améliorer les conditions de passage et la coordination entre la situation d'allocataire du RMI et celle de titulaire d'un CI-RMA ou d'un contrat d'avenir.

Le 1^o vise à réparer une malfaçon rédactionnelle. Lors de l'instauration du CI-RMA en 2003, puis du contrat d'avenir en 2005, le législateur s'est préoccupé de la continuité des ressources assurées aux bénéficiaires du RMI accédant à ces contrats, puis le cas échéant revenant au RMI après leur expiration ou leur rupture.

A cette fin, il a prévu le maintien aux titulaires desdits contrats, en sus de leur salaire, de la « part familialisée » (voir *supra*) du RMI, disposition prévue au premier alinéa de l'article L. 262-12-1 du code de l'action sociale et des familles. Il a également souhaité, c'est l'objet du deuxième alinéa du même article, qu'en cas de rupture ou à l'expiration desdits contrats (et naturellement en l'absence de retour à meilleure fortune), le RMI soit rétabli immédiatement (jusqu'au prochain examen trimestriel) dans les conditions antérieures aux personnes concernées, ce qui conduisait à ajouter à la part familialisée précitée un montant égal au RMI d'une personne isolée. Cependant, une malfaçon rédactionnelle conduit à penser que la loi prescrit dans ce cas de figure le rétablissement du RMI au seul niveau du RMI d'une personne isolée. Il est proposé de la corriger en renvoyant à un texte réglementaire les conditions de rétablissement du RMI dans le cas de figure qui a été indiqué.

Le 2^o comprend seulement une mesure de coordination avec la création du contrat d'avenir par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : la loi prévoit déjà la transmission des informations relatives au CI-RMA aux organismes payeurs du RMI (CAF et CMSA) dans des conditions fixées par décret. Il s'agit de préciser qu'il en sera de même pour les informations relatives au contrat d'avenir.

*

La commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

Article 9

Suppression de la récupération sur succession du revenu minimum d'insertion

Cet article a pour objet de supprimer la possibilité d'une récupération sur succession du revenu minimum d'insertion (RMI), disposition prévue dès la loi de 1988 instituant le RMI mais qui n'a jamais été, en pratique, appliquée.

Pour ce faire, le gouvernement propose une nouvelle rédaction de l'article L. 262-43 du code de l'action sociale et des familles indiquant simplement que ne sont pas applicables au RMI (et à la prime forfaitaire d'intéressement) les dispositions de l'article L. 132-8 du même code, lequel pose en termes généraux le principe de recours sur succession, donation ou en cas de retour à meilleure fortune en matière de prestations d'aide sociale.

Cette mesure vient clore quinze ans d'hésitations et s'inscrit dans un mouvement de fond quant à la conception des prestations sociales.

1. Une disposition restée virtuelle depuis 1988

Conformément au principe très général figurant initialement à l'article 146 du code de la famille et de l'aide sociale (il avait été introduit par un décret du 15 mai 1961), dit principe de récupération des prestations d'aide sociale, l'article 30 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 qui a institué le RMI ouvrait la possibilité de sa récupération sur la succession ou la cession de l'actif du bénéficiaire.

Autrement dit, la collectivité prestataire devait pouvoir, après avoir dans un premier temps versé l'allocation, récupérer les sommes ainsi engagées dans deux cas : en cas de décès du bénéficiaire, par récupération sur la succession ; en cas de cession de son actif par le bénéficiaire.

Cette disposition répondait à la préoccupation ainsi énoncée par le rapporteur d'alors, M. Jean-Michel Belorgey, au cours de la discussion en commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en réponse au défenseur d'un amendement de suppression de l'article : un tel dispositif de récupération, traditionnel pour ce qui concerne les prestations sociales non contributives, obéit à un impératif de justice évident en cas d'actif successoral important dissimulé et dans le même temps se trouve tempéré dans ses effets par l'existence d'un seuil de non-récupération. De manière plus générale, cette mesure confortait le principe et sa justification théorique selon laquelle l'aide sociale n'attend pas que le demandeur soit dans une situation de pauvreté absolue (et n'exige pas la vente des biens mobiliers ou immobiliers ou des capitaux de l'intéressé, ne tenant compte que de ses revenus).

L'article 30 de la loi de 1988 renvoyait à un décret la fixation du montant de l'actif net au-delà duquel la récupération pouvait être opérée, ainsi que les conditions et modalités du recouvrement à effectuer alors. Ce décret n'a jamais été publié.

Le débat, pourtant, s'est rejoué devant l'Assemblée nationale à l'occasion de la discussion 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. L'article 27 de cette loi procède en effet à une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 262-43 du code de l'action sociale et des familles (anciennement article 30 de la loi du 1^{er} décembre 1988) pour substituer à la référence au recouvrement effectué par les services de l'Etat une référence au recouvrement effectué dans les conditions prévues à l'article L. 132-

11 de ce code : il s'agissait simplement, du fait de la départementalisation du RMI, de ne plus prévoir un recouvrement au profit de l'Etat, mais d'en aligner les modalités sur le régime de recouvrement de l'ensemble des prestations légales d'aide sociales, prévu à l'article L. 132-11.

Néanmoins, la discussion sur l'existence ou non du décret a resurgi à cette occasion, et il est à cet égard révélateur de reproduire ici les propos tenus par le rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat dans son rapport préparatoire à la discussion⁽¹⁾ : « *Votre commission comprend les raisons qui ont pu conduire à renoncer à l'application [des dispositions relatives à la récupération], s'agissant d'une prestation de solidarité nationale à la charge de l'Etat et présentée comme un droit objectif et non comme une mesure d'assistance. Il reste qu'à l'occasion de la décentralisation de l'allocation, le projet de loi maintient le dispositif et procède à sa coordination pour le rendre conforme à la récupération sur succession applicable à l'ensemble des prestations d'aide sociale. Si les dispositions en matière de recouvrement sont désormais applicables, un décret reste par contre nécessaire pour fixer le seuil de récupération au regard de l'actif net du bénéficiaire.* »

En dépit de cet appel à la simple cohérence, depuis 2003, pas plus qu'avant, aucun décret d'application n'a été pris.

2. Les considérations sociétales et pratiques qui remettent en cause le principe de la récupération sur succession

Un certain nombre de prestations sociales non contributives peuvent actuellement faire l'objet de récupération sur succession. Il en va ainsi, par exemple, de l'allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse (communément appelée « minimum vieillesse »). Les sommes perçues au titre de l'allocation supplémentaire peuvent être récupérées sur la partie de la succession supérieure à 39 000 euros.

Cette règle est cependant de plus en plus contestée, ainsi qu'a pu le mettre en évidence la discussion de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Comme le rappelle le rapport préparatoire à la discussion à l'Assemblée nationale⁽²⁾, la question de la récupération sur succession pose en fait « *le problème du partage entre la solidarité familiale, qu'il faut maintenir bien sûr, et la solidarité nationale* ». En effet, indiquait également ce rapport, « *si le recours sur succession constitue un mécanisme permettant de faire jouer post-mortem la solidarité familiale, il induit des blocages psychologiques réels, expliquant notamment une grande part des abandons en cours de procédure, voire le non-retrait de dossiers de demande, dont le nombre*

(1) Rapport de M. Bernard Seillier (n° 304, 2002-2003), au nom de la commission des affaires sociales.

(2) Rapport (n° 2971) de M. Pascal Terrasse, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

est impossible à chiffrer». Il est généralement admis que la crainte d'une récupération sur succession peut constituer un frein important aux demandes d'aide sociale des familles, soucieuses de la transmission d'un patrimoine qui est le fruit d'une épargne souvent effectuée en pensant aux générations futures. L'existence d'un mécanisme de récupération a été perçue comme l'une des faiblesses de la prestation spécifique dépendance (PSD) justifiant son remplacement par l'APA, pour laquelle le législateur a décidé d'exclure toute récupération sur la succession du bénéficiaire, sur son donataire ou sur son légataire.

Dans le cadre de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, la même option a été retenue pour la nouvelle prestation de compensation des personnes handicapées.

On constate donc une évolution contemporaine assez nette sur la question.

Ce qui vaut pour l'APA ou la prestation de compensation paraît encore plus fondé pour le RMI :

– D'une part, le RMI touche par construction les personnes les plus pauvres, dont l'actif successoral a peu de chances d'excéder les seuils de récupération.

– D'autre part, il ne s'adresse pas prioritairement à des personnes âgées et donc la question de la succession se pose, par hypothèse, plus rarement (durant le délai de prescription).

Il convient d'avoir à l'esprit une dernière considération : au plan de la gestion administrative, la mise en œuvre des récupérations implique un suivi des dossiers parfois complexe du fait à la fois de la décentralisation et de la mobilité des personnes. En outre, les pratiques de recouvrement sont différentes selon les départements. Ces éléments ne sont certainement pas en soi dirimants, mais ils viennent s'ajouter à une construction déjà fragile.

*

La commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

TITRE III

CONTROLE ET SUIVI STATISTIQUE

Article 10

Coordinations concernant le revenu minimum d'insertion

Cet article regroupe diverses mesures de coordination dans les dispositions législatives concernant le contrôle et le suivi statistique du RMI.

Il s'agit d'introduire des mentions de la nouvelle prime forfaitaire d'intéressement RMI, afin qu'elle soit prise en compte dans ces dispositions :

– à l'article L. 262-33 du code de l'action sociale et des familles relatif aux échanges d'informations destinés à la vérification des déclarations des bénéficiaires du RMI ;

– à l'article L. 262-34 du même code relatif aux obligations de secret professionnel des personnes participant à la gestion du dispositif RMI ;

– à l'article L. 262-48 prévoyant la transmission de données comptables et statistiques par les présidents de conseil généraux à l'Etat ;

– enfin à l'article L. 262-49 prévoyant la transmission de données sur les dépenses par les organismes payeurs du RMI.

*

La commission a examiné un amendement du rapporteur, cosigné par M. Dominique Tian, prévoyant le signalement aux présidents de conseils généraux des cas de travail illégal intentionnel détectés lors des contrôles de l'Inspection du travail et des autres agents de contrôle.

Le rapporteur a indiqué que cet amendement a pour objet de rectifier une omission du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui prévoit ce signalement aux autorités gérant des prestations sociales autres que le président du conseil général.

Mme Martine Billard s'est déclarée hostile à cet amendement considérant que cette disposition se heurtera à de nombreuses difficultés d'application liées au fait qu'aucun bulletin de paie n'est remis au moment de l'embauche, ni d'ailleurs par les utilisateurs du chèque emploi service universel (CESU).

La commission a *adopté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 10

Pénalités applicables à la fraude au revenu minimum d'insertion

La commission a examiné un amendement du rapporteur définissant le régime des pénalités applicables à la fraude au RMI.

Le rapporteur a indiqué que le système actuel de sanction des fraudes de l'ensemble des minima sociaux est injuste car les peines sont très différentes selon les allocations : jusqu'à cinq ans de prison et 375 000 euros pour le RMI, contre 4 500 euros au plus pour l'API. L'article 57 du projet de loi de financement de la

sécurité sociale, en introduisant une amende à hauteur de 5 000 euros qui couvre un champ incertain, est venu aggraver le désordre. Un toilettage est nécessaire en vue d'établir un dispositif clair et opérationnel identique pour tous les types d'allocations, en allant plutôt vers un allègement des sanctions.

Mme Paulette Guinchard a vivement protesté contre l'accumulation de tous ces contrôles et le principe français de la suspicion *a priori* de fraude. On est bien loin d'un dispositif reposant sur la confiance que l'on trouve par exemple dans les pays anglo-saxons que citent à l'envi les membres de la majorité. Il s'agit d'une question politique de fond concernant nos politiques sociales et leur accompagnement.

Mme Martine Billard a ajouté que les procédés de la caisse d'allocations familiales (CAF) de Paris concernant notamment les déclarations de changement de situation, qui consistent à adresser des courriers comminatoires aux allocataires sans explication ou incompréhensibles, sont proprement « CAFkaïens ». Face à une erreur de bonne foi, la CAF devrait informer l'intéressé avant de passer directement à la réduction des allocations. Le contrôle est nécessaire, mais avant d'envisager une nouvelle couche de sanctions, on devrait imposer aux administrations de revoir leurs pratiques vis-à-vis des usagers.

La commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 10

Pénalités applicables à la fraude à l'allocation de parent isolé

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant pour l'API un régime de pénalités identique à celui adopté s'agissant du RMI.

Article additionnel après l'article 10

Suppression du délai de latence pour l'accès aux contrats d'avenir et contrats insertion-revenu minimum d'activité

Le rapporteur s'y étant déclaré favorable, la commission a adopté un amendement de M. Dominique Tian supprimant le délai de latence de six mois dans un minimum social avant de pouvoir passer un contrat d'avenir ou un contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA).

Article additionnel après l'article 10

Pénalités applicables à la fraude aux allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur étendant à la fraude aux allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi (ASS, mais aussi allocations d'aide au retour à l'emploi-ARE) le régime prévu pour l'API et l'ASS.

TITRE IV
DISPOSITION TRANSITOIRE

Article 11

**Sécurisation de la situation des actuels bénéficiaires
de mesures d'intéressement**

De manière générale, le nouveau dispositif d'intéressement des minima sociaux produira pour les intéressés un niveau de revenu plus favorable, mais il peut exister des exceptions. En tout état de cause, il est très différent. C'est pourquoi, afin de sécuriser les situations acquises, cet article a pour objet de maintenir transitoirement, pour leur durée prévue, les anciens systèmes d'intéressement pour toutes les personnes en bénéficiant à la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi.

*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une erreur de référence.

Elle a *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Titre

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à insérer dans le titre du projet de loi une mention de l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux.

Mme Hélène Mignon a approuvé, observant que l'on pourrait même inverser l'ordre d'apparition des termes « retour à l'emploi » et « accompagnement ».

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite **adopté** l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

En conséquence et sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi n° 2668.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Code du travail</p> <p>Livre III</p> <p>Placement et emploi</p> <p>Titre II</p> <p>Emploi</p> <p>Chapitre II <i>bis</i></p> <p>Dispositions relatives au travail à temps partiel</p>	<p>Projet de loi <u>relatif au</u> retour à l'emploi et au développement de l'emploi</p> <p>TITRE I^{ER}</p> <p>INCITATIONS AU RETOUR A L'EMPLOI</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I. - L'intitulé du chapitre II <i>bis</i> du titre II du livre III du code du travail est remplacé par l'intitulé : « Prime de retour à l'emploi ».</p> <p>II. - Au chapitre II bis du titre II du livre III du code du travail est rétabli un article L. 322-12 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 322-12. - Une prime de retour à l'emploi est attribuée aux bénéficiaires de l'une des allocations instituées par les articles L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles, L. 351-10 du présent code et L. 524-1 du code de la sécurité sociale lorsque ceux-ci débutent ou reprennent une activité professionnelle au cours de la période de versement de l'allocation.</p> <p>« Pour les bénéficiaires de l'allocation mentionnée à l'article L. 351-10 du présent code, cette prime est à la charge du fonds de solidarité créé par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi. Pour</p>	<p>Projet de loi pour le retour à l'emploi et l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux</p> <p>Amendement n° 36</p> <p>Division et intitulé</p> <p>sans modification</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Sans modification</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

les autres bénéficiaires, elle est à la charge de l'Etat.

« La prime est versée par l'organisme chargé du versement de l'allocation mentionnée au premier alinéa.

« La prime de retour à l'emploi est incessible et insaisissable. Tout paiement indu de la prime est récupéré par remboursement en un ou plusieurs versements. Les différends auxquels donnent lieu l'attribution et le versement de la prime relèvent des juridictions compétentes pour connaître des litiges relatifs à l'attribution et au versement des allocations mentionnées au premier alinéa.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article, notamment la durée de travail minimale et le nombre de mois consécutifs d'activité auxquels est subordonné le versement de la prime, son montant ainsi que la durée de la période à l'issue de laquelle la prime peut être versée une nouvelle fois. »

Article 2

Article 2

Art. L. 351-10. - Les travailleurs privés d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance ou à l'allocation de fin de formation visée à l'article L. 351-10-2 et qui satisfont à des conditions d'activité antérieure et de ressources ont droit à une allocation de solidarité spécifique.

.....
Cette allocation est à la charge du fonds mentionné à l'article précédent.

IA. – Il est inséré après le troisième alinéa de l'article L. 351-10 un alinéa ainsi rédigé :

« Un projet personnalisé d'accès à l'emploi est établi pour chaque bénéficiaire de l'allocation qui n'est pas dispensé de rechercher un emploi. Etabli avec une personne désignée à cette fin, il tient compte de sa situation et définit les caractéristiques des emplois recherchés. Il peut comprendre notamment des entretiens à échéance périodique, des actions d'évaluation, de conseil et d'orientation, des actions d'accompagnement social et vers l'emploi et des actions de formation ou

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Après un rapport d'évaluation et suivant des modalités fixées par décret, à l'échéance de la période de versement de l'allocation, le bénéficiaire peut saisir une commission de recours qui pourra prolonger le bénéfice de l'allocation à condition que l'intéressé se soit engagé dans une démarche active et encadrée de recherche d'emploi.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les mesures d'application du présent article et notamment la durée de cette allocation. Le taux de cette allocation, qui est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix, est fixé par décret.

Art. L. 351-20. - Les allocations du présent chapitre peuvent se cumuler avec les revenus tirés d'une activité occasionnelle ou réduite ainsi qu'avec les prestations de sécurité sociale ou d'aide sociale dans les conditions et limites fixées, pour l'allocation d'assurance prévue au 1° de l'article L. 351-2, par l'accord prévu à l'article L. 351-8, et, pour les allocations de solidarité mentionnées au 2° du même article L. 351-2, par décret en Conseil d'Etat.

I. - L'article L. 351-20 du code du travail est complété par six alinéas rédigés comme suit :

« Le bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique mentionnée à l'article L. 351-10 qui reprend une activité professionnelle a droit à une prime forfaitaire. Cette prime est versée chaque mois pendant une période dont la durée est définie par voie réglementaire y compris s'il a été mis fin au droit à l'allocation. « La prime forfaitaire est soumise aux règles applicables à l'allocation de solidarité spécifique relatives au contentieux, à la prescription, à la récupération des indus, à l'insaisissabilité et l'incessibilité.

« La prime est à la charge du fonds de solidarité créé par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de

de validation des acquis de l'expérience. »

Amendement n° 19

I. - L'article ...
... par *sept*
alinéas suit :

« Les dispositions du premier alinéa s'appliquent notamment au cas des revenus tirés de travaux saisonniers.

Amendement n° 20

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
	<p>solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.</p> <p>« La prime est versée par l'organisme chargé du versement de l'allocation de solidarité spécifique.</p> <p>« La prime n'est pas due lorsque l'activité a lieu dans le cadre d'un contrat d'avenir ou d'un contrat insertion-revenu minimum d'activité conclu en application respectivement des articles L. 322-4-10 et L. 322-4-15.</p> <p>« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'attribution de la prime, notamment la durée de travail minimale et le nombre de mois d'activité consécutifs auxquels son versement est subordonné ainsi que son montant. Ce décret peut fixer un montant maximal de revenus d'activité au-delà duquel la prime n'est pas due. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>
<p>Loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi</p> <p><i>Art. 1^{er}</i> -.....</p> <p>Cet établissement a pour mission de rassembler les moyens de financement des allocations de solidarité prévues aux articles L. 351-9 et L. 351-10 du code du travail ainsi que ceux de l'aide visée au II de l'article 136 de la loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996).</p> <p>.....</p>	<p>II.- Après l'article L. 365-2 du code du travail, il est inséré un article L. 365-3 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 365-3.</i>- Le fait de bénéficier frauduleusement ou de tenter de bénéficier frauduleusement de la prime de retour à l'emploi instituée par l'article L. 322-12 ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 351-20 est passible d'une amende de 4 500 €. En cas de récidive, l'amende sera portée au double. »</p>	<p>Supprimé</p> <p>Amendement n° 21</p>
<p>Code de l'action sociale et des familles</p> <p>Livre II</p>	<p>III. - Au deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi, après les mots : « du code du travail » sont ajoutés les mots ; « de la prime de retour à l'emploi et de la prime forfaitaire instituées par les article L. 322-12 et L. 351-20 du même code ».</p> <p>Article 3</p> <p>Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</p> <p>I. - L'intitulé de la section 2 du</p>	<p>III. – Non modifié</p> <p>Article 3</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>I. – Non modifié</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 131-2. - 3° Paragraphe abrogé</p>	<p>détermine les conditions d'attribution de la prime, notamment la durée de travail minimale et le nombre de mois d'activité consécutifs auxquels son versement est subordonné ainsi que son montant qui tient compte de la composition du foyer. Ce décret peut fixer un montant maximal de revenus d'activité au-delà duquel la prime n'est pas due. »</p>	<p>III. – Au neuvième alinéa (4°) de l'article L. 131-2, après le mot : « insertion », sont insérés les mots : « et de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 ».</p>
<p>4° De l'octroi de l'allocation de revenu minimum d'insertion dans les conditions prévues au chapitre II du titre VI du livre II.</p>	<p>III. – A l'article L. 131-2 :</p> <p>1° Le neuvième alinéa est remplacé par les mots suivants : « 3° De l'octroi de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11, dans les conditions prévues au chapitre II du titre VI du livre II. » ;</p> <p>2° Le dixième alinéa est abrogé.</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
<p>Art. L. 262-10. - Toutefois, certaines prestations sociales à objet spécialisé peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou en partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation. Il en est ainsi des aides personnelles au logement mentionnées au code de la sécurité sociale et au code de la construction et de l'habitation sous réserve de montants forfaitaires déterminés en pourcentage du montant du revenu minimum d'insertion, dans la limite du montant de l'aide au logement due aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.</p>	<p>IV. – Au deuxième alinéa de l'article L. 262-10, après les mots : « à objet spécialisé » sont ajoutés les mots : « ainsi que la prime instituée par l'article L. 322-12 du code du travail et la prime forfaitaire instituée par les articles L. 262-11, L. 524-5 du code de la sécurité sociale et L.351-20 du code du travail, ».</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
<p>Art. L. 262-30. - Le service de l'allocation est assuré dans chaque département par les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, par les caisses de mutualité sociale agricole, avec lesquelles le département passe, à cet effet, convention.</p>	<p>V. - A l'article L. 262-30 :</p> <p>1° Au premier alinéa, les mots : « Le service de l'allocation est assuré » sont remplacés par les mots : « Le service de l'allocation et de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 est assuré » ;</p>	<p>Amendement n° 23</p> <p>IV. – Non modifié</p> <p>V. – Non modifié</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Ces conventions, dont les règles générales sont déterminées par décret, fixent les conditions dans lesquelles le service de l'allocation est assuré et les compétences sont déléguées en application de l'article L. 262-32.</p>	<p>2° Au deuxième alinéa, les mots : « le service de l'allocation est assuré » sont remplacés par « le service de l'allocation et de la prime forfaitaire est assuré » ;</p>	
<p>En l'absence de cette convention, le service de l'allocation et ses modalités de financement sont assurés dans des conditions définies par décret.</p>	<p>3° Au troisième alinéa, les mots : « le service de l'allocation et ses modalités de financement » sont remplacés par les mots : « le service de l'allocation et de la prime forfaitaire ainsi que leurs modalités de financement, » ;</p>	
<p>Dans la période qui précède l'entrée en vigueur du décret visé à l'alinéa précédent, les organismes payeurs assurent le service de l'allocation, pour le compte du président du conseil général, dans les conditions qui prévalaient avant le 1^{er} janvier 2004. Pendant cette même période, le département verse chaque mois à chacun de ces organismes un acompte provisionnel équivalant au tiers des dépenses comptabilisées par l'organisme au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion au cours du dernier trimestre civil connu. Ce versement est effectué, au plus tard, le dernier jour du mois. Dans le mois qui suit l'entrée en vigueur du décret visé à l'alinéa précédent, la différence entre les acomptes versés et les dépenses effectivement comptabilisées au cours de la période donne lieu à régularisation.</p>	<p>4° Le quatrième alinéa est abrogé.</p>	
<p><i>Art. L. 262-32.</i> - Le département peut déléguer aux organismes payeurs mentionnés à l'article L. 262-30 tout ou partie des compétences du président du conseil général à l'égard des décisions individuelles relatives à l'allocation, à l'exception des décisions de suspension du versement de celle-ci prises en application des articles L. 262-19, L. 262-21 et L. 262-23.</p>	<p>VI. – Au premier alinéa de l'article L. 262-32, les mots : « à l'exception des décisions de suspension du versement de celle-ci prises en application des articles L. 262-19, L. 262-21 et L. 262-23 » sont remplacés par les mots « à l'exception des décisions de suspension prises en application des articles L. 262-19, L. 262-21 et L. 262-23, ainsi qu'à la prime forfaitaire instituée par l'article L.262-11 ».</p>	<p>VI. – Non modifié</p>
<p><i>Art. L. 262-39.</i> - Un recours contentieux contre les décisions relatives à l'allocation de revenu</p>	<p>VII. – L'article L. 262-39 est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa, après les mots « relatives à l'allocation de revenu minimum » sont insérés les mots : « et à</p>	<p>VII. – Non modifié</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>minimum peut être formé par toute personne qui y a intérêt devant la commission départementale d'aide sociale, mentionnée à l'article L. 134-6, dans le ressort de laquelle a été prise la décision.</p>	<p>la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11» ;</p>	
<p>..... Les associations régulièrement constituées depuis cinq ans au moins pour oeuvrer dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion peuvent exercer les recours et appels prévus au présent article en faveur d'un demandeur ou bénéficiaire de l'allocation de revenu minimum d'insertion, sous réserve de l'accord écrit de l'intéressé.</p>	<p>2° Au quatrième alinéa, les mots : « de l'allocation de revenu minimum d'insertion, » sont remplacés par les mots : « de l'allocation de revenu minimum d'insertion ou de la prime forfaitaire, ».</p>	
<p><i>Art. L. 262-40.</i> - L'action du bénéficiaire pour le paiement de l'allocation se prescrit par deux ans. Cette prescription est également applicable, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration, à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des sommes indûment payées.</p>	<p>VIII. - A l'article L. 262-40, après les mots : « de l'allocation » sont insérés les mots : « ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 ».</p>	VIII. – Non modifié
<p><i>Art. L. 262-41.</i> - Tout paiement indu d'allocations est récupéré par retenue sur le montant des allocations à échoir ou, si le bénéficiaire opte pour cette solution ou s'il n'est plus éligible au revenu minimum d'insertion, par remboursement de la dette en un ou plusieurs versements.</p>	<p>IX. – Le premier alinéa de l'article L. 262-41 est remplacé par les dispositions suivantes : « Tout paiement indu d'allocations ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 est récupéré par retenue sur le montant des allocations ou de cette prime à échoir ou par remboursement de la dette selon des modalités fixées par voie réglementaire. »</p>	IX. – Non modifié
<p><i>Art. L. 262-44.</i> - L'allocation est incessible et insaisissable.</p>	<p>X. – A l'article L. 262-44 : 1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes : « L'allocation et la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 sont incessibles et insaisissables. » ;</p>	X. – Non modifié
<p>Les blocages de comptes courants de dépôts ou d'avances ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle à l'insaisissabilité de l'allocation.</p>	<p>2° Au deuxième alinéa, après les mots : « de l'allocation » sont insérés les mots : « et de la prime forfaitaire. » ;</p>	
<p>Nonobstant toute opposition, les allocataires dont le revenu minimum d'insertion est servi par versement à un compte courant de dépôts ou d'avances</p>	<p>3° Au troisième alinéa, les mots : « le revenu minimum d'insertion est servi » sont remplacés par les mots : « le revenu minimum d'insertion et la prime</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>peuvent effectuer mensuellement des retraits de ce compte dans la limite du montant de l'allocation de revenu minimum d'insertion.</p> <p>Toutefois, le président du conseil général peut demander à l'organisme payeur, le cas échéant après avis de la personne mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 262-37 et avec l'accord du bénéficiaire, de mandater l'allocation au nom d'un organisme agréé à cet effet, à charge pour celui-ci de la reverser au bénéficiaire, éventuellement de manière fractionnée, et le cas échéant d'acquitter le montant du loyer restant imputable à l'allocataire.</p> <p>Sur demande de l'allocataire, les cotisations d'assurance maladie mentionnées à l'article L. 731-35 du code rural ou à l'article L. 612-4 du code de la sécurité sociale sont recouvrées sur l'allocation de revenu minimum d'insertion.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 262-46.</i> - Le fait de bénéficier frauduleusement ou de tenter de bénéficier frauduleusement de l'allocation est puni des peines prévues aux articles 313-1, 313-3 et 313-7 du code pénal.</p> <p><i>Art. L. 262-47.</i> - Le fait d'offrir ou de faire offrir ses services à une personne en qualité d'intermédiaire et moyennant émoluments, en vue de lui faire obtenir l'allocation de revenu minimum d'insertion est puni des peines prévues par l'article L. 554-2 du code de la sécurité sociale.</p>	<p>forfaitaire sont servis » ;</p> <p>4° Au quatrième alinéa, après les mots : « l'allocation au nom d'un organisme agréé à cet effet, à charge pour celui-ci de la reverser » sont remplacés par les mots : « l'allocation et la prime forfaitaire au nom d'un organisme agréé à cet effet, à charge pour celui-ci de les reverser » ;</p> <p>5° Au cinquième alinéa, après les mots : « revenu minimum d'insertion » sont insérés les mots : « et la prime forfaitaire. ».</p> <p>XI. - L'article L. 262-46 est remplacé par les dispositions suivantes : « <i>Art. L. 262-46.</i> - Le fait de bénéficier frauduleusement ou de tenter de bénéficier frauduleusement de l'allocation de revenu minimum d'insertion ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 est passible d'une amende de 4 500 €. En cas de récidive, l'amende sera portée au double. »</p> <p>XII. - A l'article L. 262-47, après les mots : « allocation de revenu minimum d'insertion » sont insérés les mots : « ou la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 ».</p> <p>Article 4</p> <p>Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :</p> <p>I. - Après l'article L. 524-4, il est inséré un article L. 524-5 ainsi rédigé :</p>	<p>XI. - <i>Supprimé</i></p> <p>Amendement n° 24</p> <p>XII. <i>Supprimé</i></p> <p>Amendement n° 25</p> <p>Article 4</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p><i>I. - Après l'article L. 524-4, sont insérés deux articles L. 524-5 et</i></p>
<p>Code de la sécurité sociale</p>	<p>I. - Après l'article L. 524-4, il est inséré un article L. 524-5 ainsi rédigé :</p>	<p><i>I. - Après l'article L. 524-4, sont insérés deux articles L. 524-5 et</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

« Art. L. 524-5. – I. - Les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation.

« La rémunération d'activité des titulaires de contrats d'avenir et de contrats insertion-revenu minimum d'activité, visés respectivement aux articles L. 322-4-10 et L. 322-4-15 du code du travail, est prise en compte dans les ressources pour un montant forfaitaire égal au revenu minimum d'insertion garanti à une personne isolée en application de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles.

« II. - L'allocataire qui débute ou reprend une activité professionnelle ou un stage de formation rémunéré a droit à une prime forfaitaire. Cette prime est versée chaque mois pendant une période dont la durée est définie par voie réglementaire y compris s'il a été mis fin au droit à l'allocation de parent isolé.

« La prime n'est pas due lorsque :

« - l'activité a lieu dans le cadre d'un contrat d'avenir ou d'un contrat insertion-revenu minimum d'activité conclu en application respectivement des articles L. 322-4-10 et L. 322-4-15 du code du travail ;

« - le bénéficiaire perçoit la prime prévue par l'article L.351-20 du code du travail.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'attribution de la prime, notamment la durée de travail minimale et le nombre de mois d'activité consécutifs auxquels son versement est subordonné ainsi que son montant. Ce décret peut fixer un montant maximal de revenus d'activité

L. 524-6 ainsi rédigés :

Amendement n° 27

« Art. L. 524-5. – I. - Alinéa sans modification

« Les dispositions du premier alinéa s'appliquent notamment au cas des revenus tirés de travaux saisonniers.

Amendement n° 26

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Art. L. 511-1. -
8°) l'allocation de parent isolé ;
.....

Art. L. 524-1. - Toute personne isolée résidant en France et assumant seule la charge d'un ou de plusieurs enfants, bénéficie d'un revenu familial dont le montant varie avec le nombre des enfants.

.....
Toutefois, les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation. La rémunération d'activité des titulaires de contrats d'avenir et contrats insertion-revenu minimum d'activité visés respectivement aux articles L. 322-4-10 et L. 322-4-15 du code du travail est prise en compte dans les ressources pour un montant forfaitaire égal au revenu minimum d'insertion garanti à une personne isolée en application de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles.

.....
L'Etat verse au Fonds national des prestations familiales, géré par la Caisse nationale des allocations familiales, une subvention correspondant aux sommes versées au

au-delà duquel la prime n'est pas due. »

II. – Au 8° de l'article L. 511-1, après les mots : « l'allocation de parent isolé » sont ajoutés les mots : « et la prime forfaitaire instituée par l'article L. 524-5; ».

III. – A l'article L. 524-1 :

1° Le troisième alinéa est abrogé ;

2° Le dernier alinéa est complété par les mots : « et de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 524-5 ».

.....
« Art. L. 524-6. – Il est organisé au profit des bénéficiaires de l'allocation un parcours d'insertion personnalisé afin de favoriser leur accès à l'emploi. Un correspondant est désigné afin de les accompagner dans ce parcours, qui comprend notamment une évaluation personnalisée, des entretiens périodiques, une information spécifique sur les modes de garde et une orientation vers les organismes compétents du service public de l'emploi. »

Amendement n° 27

II. – Non modifié

III. – Non modifié

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>titre de l'allocation de parent isolé.</p>		
<p>Code général des impôts</p>	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
<p><i>Art. 81.</i> - Sont affranchis de l'impôt : <i>9° ter</i> La prestation de compensation servie en vertu des dispositions de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles ;</p> <p>Code de la sécurité sociale <i>Art. L. 136-2.</i> - 3° Les revenus visés aux 2°, 2° bis, 3°, 4°, 7°, 9°, 9° bis, 10°, 12°, 13°, 14°, 14° bis, 14° ter, 15°, 17° et 19° de l'article 81 du code général des impôts ainsi que ceux visés aux articles L. 961-1, deuxième alinéa, et L. 961-5 du code du travail ;</p>	<p>I. - Il est inséré après le <i>9° ter</i> de l'article 81 du code général des impôts deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« <i>9° quater</i> – La prime mensuelle forfaitaire instituée par les articles L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, L. 524-1 du code de la sécurité sociale et L. 351-20 du code du travail ;</p> <p>« <i>9° quinquies</i> - La prime de retour à l'emploi instituée par l'article L. 322-11-1 du code du travail ; » ;</p> <p>II. - Au 3° du III de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale après les mots : « <i>9 bis</i> » sont ajoutés les mots : « <i>9 quater, 9 quinquies, ».</i></p>	<p>I. – Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« <i>9° quinquies</i> - La l'article L. 322-12 du code du travail ; » ; Amendement n° 28</p> <p>II. – Alinéa sans modification</p>
<p>Code de l'action sociale et des familles</p>	<p>Article 6</p> <p>Après l'article L. 214-6 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 214-7 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 214-7.</i> - Les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans mentionnés aux deux premiers alinéa de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique accueillent en priorité, dans des limites définies par décret en Conseil d'Etat, le ou les enfants âgés de moins de quatre ans non scolarisés à charge des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation de solidarité spécifique qui vivent seuls ou avec une personne travaillant ou suivant une formation rémunérée et ont une activité professionnelle ou suivent une formation rémunérée.</p>	<p>Article 6</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« <i>Art. L. 214-7.</i>– <i>Les conventions de financement des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique prévoient, selon des modalités définies par décret, les conditions dans lesquelles ces établissements et services garantissent un nombre déterminé de places d'accueil au profit des enfants âgés de moins de six ans non scolarisés à charge des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation de solidarité spécifique qui vivent seuls ou avec une personne</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. L. 262-9-1. - Pour le bénéficiaire du revenu minimum d'insertion, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour.</i></p> <p><i>Art. L. 262-12-1. - Pendant la durée du contrat insertion-revenu minimum d'activité conclu en application des articles L. 322-4-15 et L. 322-4-15-1 du code du travail ou du contrat d'avenir conclu en application de l'article L. 322-4-10 du même code, le bénéficiaire de ce contrat continue de bénéficier de l'allocation de revenu minimum d'insertion. Son montant est alors égal à celui résultant de l'application des dispositions de la</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>« Les modalités selon lesquelles les personnes visées par le présent article demandent à bénéficier de la priorité qui leur est reconnue sont définies par décret. »</p> <p style="text-align: center;">TITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES A L'ALLOCATION DE REVENU MINIMUM D'INSERTION</p> <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>L'article L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes : « <i>Art. L. 262-9-1. - Pour le bénéficiaire du revenu minimum d'insertion, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour et résider en France depuis plus de trois mois. Toutefois, la condition de résidence n'est pas opposable aux ressortissants pouvant se prévaloir de la qualité de travailleur ou de membre de la famille d'un travailleur en vertu des actes de la Communauté européenne.</i> »</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>L'article L.262-12-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>travaillant ou suivant une formation rémunérée et ont une activité professionnelle ou suivent une formation rémunérée. »</i></p> <p style="text-align: center;">Amendement n° 29 Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">Division et intitulé</p> <p style="text-align: center;">sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p style="text-align: center;">Sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p style="text-align: center;">Sans modification</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

présente section, diminué du montant de l'aide à l'employeur définie au premier alinéa du II de l'article L. 322-4-12 ou à l'article L. 322-4-15-6 du même code.

En cas de rupture de ce contrat pour un motif autre que celui visé à l'article L. 322-4-15-5 ou au IV de l'article L. 322-4-12 du code du travail ou lorsque ce contrat n'est pas renouvelé et que son bénéficiaire n'exerce pas d'activité professionnelle rémunérée, celui-ci continue de percevoir l'allocation de revenu minimum d'insertion à hauteur du montant de l'aide du département versée à l'employeur jusqu'à son réexamen sur le fondement des dispositions de la présente section.

Les organismes chargés du service de l'allocation de revenu minimum d'insertion sont destinataires des informations relatives au contrat insertion-revenu minimum d'activité, dans des conditions fixées par décret.

Art. L. 262-43. – Les sommes servies au titre de l'allocation sont récupérées en cas de décès du bénéficiaire ou de cession de son actif. Toutefois, la récupération n'est opérée que sur la fraction de l'actif net qui excède un seuil dont le montant est fixé par décret.

Le recouvrement est fait dans les conditions prévues à l'article L. 132-11.

Les sommes recouvrables peuvent être garanties par une hypothèque légale prenant rang à la date de son inscription et pour laquelle il n'est pas perçu de frais. Lorsque le bénéficiaire est propriétaire d'un fonds de commerce, il s'engage à accepter, en garantie des sommes recouvrables, un nantissement sur fonds de commerce prévu au chapitre II du titre IV du livre premier du code de commerce.

L'action en récupération se prescrit par cinq ans à compter du jour du décès du bénéficiaire ou de la cession

1° Au deuxième alinéa, les mots : « celui-ci continue de percevoir l'allocation de revenu minimum d'insertion à hauteur du montant de l'aide du département versée à l'employeur jusqu'à son réexamen sur le fondement des dispositions de la présente section » sont remplacés par les mots : « l'allocation de revenu minimum d'insertion est rétablie dans des conditions fixées par voie réglementaire. » ;

2° Au troisième alinéa, après les mots : « informations relatives au contrat insertion-revenu minimum d'activité » sont insérés les mots : « et au contrat d'avenir, ».

Article 9

L'article L. 262-43 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 262-43.* – Les dispositions de l'article L. 132-8 ne sont pas applicables aux sommes servies au titre de l'allocation et de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11. »

Article 9

Sans modification

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
de son actif.	TITRE III	Division et intitulé
	CONTROLE ET SUIVI STATISTIQUE	sans modification
	Article 10	Article 10
	Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :	Alinéa sans modification
<i>Art. L. 262-33. -</i>	I. - A l'article L. 262-33 :	I. – Non modifié
Les informations demandées tant par les organismes instructeurs mentionnés aux articles L. 262-14 et L. 262-5 que par les organismes payeurs mentionnés à l'article L. 262-30 doivent être limitées aux données nécessaires à l'identification de la situation du demandeur en vue de l'attribution de l'allocation et de la conduite des actions d'insertion.	1° Au deuxième alinéa, après les mots : « en vue de l'attribution de l'allocation et » sont insérés les mots : « de la prime forfaitaire instituée par l'article L.262-11 ainsi que » ;	
..... Les organismes payeurs transmettent à ceux-ci ainsi qu'aux présidents des centres communaux d'action sociale et aux organismes instructeurs concernés la liste des personnes percevant une allocation de revenu minimum d'insertion.	2° Au quatrième alinéa, sont ajoutés les mots : « ou une prime forfaitaire. ».	
		<i>« I bis. – Après l'article L. 262-33, il est inséré un article L. 262-33-1 ainsi rédigé :</i>
		<i>« Art. L. 262-33-1. – Lorsqu'il apparaît, au cours d'un contrôle accompli dans l'entreprise par l'un des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 325-1 du code du travail, que le salarié a, de manière intentionnelle, accepté de travailler sans que les formalités prévues aux articles L. 143-3 et L. 320 du même code aient été accomplies par son ou ses employeurs, cette information est portée à la connaissance du président du conseil général, afin de mettre en œuvre les dispositions prévues aux articles L. 262-23, L. 262-27, L. 262-41, L. 262-46 et L. 262-47-1 du présent code ».</i>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L. 262-34.</i> - Toute personne appelée à intervenir dans l'instruction des demandes ou l'attribution de l'allocation ainsi que dans l'élaboration, l'approbation et la mise en oeuvre du contrat d'insertion est tenue au secret professionnel dans les termes des articles 226-13 et 226-14 du code pénal et passible des peines prévues à l'article 226-13.</p>	<p>II. - A l'article L. 262-34 :</p> <p>1° Au premier alinéa, après les mots : « de l'allocation » sont insérés les mots : « ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L.262-11 » ;</p>	<p>Amendement n° 30</p>
<p>Toute personne à laquelle a été transmise, en application de l'article L. 262-33, la liste des personnes percevant une allocation de revenu minimum d'insertion est tenue au secret professionnel dans les mêmes conditions.</p>	<p>2° Au deuxième alinéa, après les mots : « une allocation de revenu minimum d'insertion » sont insérés les mots : « ou une prime forfaitaire ».</p>	<p>II. – Non modifié</p>
<p><i>Art. L. 262-48.</i> - Le président du conseil général transmet au représentant de l'Etat dans le département, dans des conditions fixées par voie réglementaire, toute information relative au dispositif d'insertion lié à l'allocation de revenu minimum d'insertion, au contrat insertion-revenu minimum d'activité régi par les articles L. 322-4-15 et suivants du code du travail et au contrat d'avenir régi par les articles L. 322-4-10 et suivants du même code.</p>	<p>III. - Au premier alinéa de l'article L. 262-48, après les mots : « à l'allocation de revenu minimum d'insertion, » sont insérés les mots : « à la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11, ».</p>	<p>III. – Non modifié</p>
<p><i>Art. L. 262-49.</i> - La Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole transmettent au ministre chargé de l'action sociale, dans des conditions fixées par voie réglementaire, toute information relative aux dépenses liées à l'allocation de revenu minimum d'insertion et à l'exécution des contrats d'insertion.</p>	<p>IV. - Au premier alinéa de l'article L. 262-49, les mots : « à l'allocation de revenu minimum d'insertion » sont remplacés par les mots : « à l'allocation de revenu minimum d'insertion, à la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 ».</p>	<p>IV. – Non modifié</p>
<p><i>Art. L. 262-46.</i> - Le fait de bénéficiaire frauduleusement ou de tenter</p>		<p><i>Article additionnel</i></p> <p>« Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</p> <p>« I. – L'article L. 262-46 est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 262-46. – Sans préjudice de la constitution éventuelle</p>

Dispositions en vigueur

de bénéficiaire frauduleusement de l'allocation est puni des peines prévues aux articles 313-1, 313-3 et 313-7 du code pénal.

Art. L. 262-47. - Le fait d'offrir ou de faire offrir ses services à une personne en qualité d'intermédiaire et moyennant émoluments, en vue de lui faire obtenir l'allocation de revenu minimum d'insertion est puni des peines prévues par l'article L. 554-2 du code de la sécurité sociale.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

du délit défini et sanctionné aux articles 313-1 et 313-3 du code pénal, le fait de bénéficiaire frauduleusement ou de tenter de bénéficiaire frauduleusement de l'allocation de revenu minimum d'insertion ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 est passible d'une amende de 4 000 euros. En cas de récidive, ce montant est porté au double ».

« II. – A l'article L. 262-47, après les mots : « allocation de revenu minimum d'insertion », sont insérés les mots : « ou la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11 ».

« III. – Après l'article L. 262-47, il est inséré un article L. 262-47-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 262-47-1. – Sans préjudice des actions en récupération de l'allocation indûment versée et des poursuites pénales, l'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le bénéfice de l'allocation ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 262-11, ainsi que l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant ce bénéfice, ayant abouti à des versements indus, peuvent être sanctionnés par une amende administrative prononcée par le président du conseil général et dont le montant ne peut excéder 3 000 euros.

« Le président du conseil général informe préalablement l'intéressé des faits qui lui sont reprochés et de l'amende envisagée. Il l'invite à présenter ses observations écrites ou orales, le cas échéant assisté d'une personne de son choix, dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. L'amende peut être prononcée à l'issue de ce délai et est alors notifiée à l'intéressé.

« Cette décision est susceptible de recours devant le tribunal administratif. Le produit de l'amende est versé aux comptes du département. Aucune amende ne peut être prononcée à raison de faits remontant à plus de deux ans. »

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Code de la sécurité sociale

Amendement n° 31

Article additionnel

« Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

« Après l'article L. 524-5, sont insérés deux articles ainsi rédigés :

« Art. L. 524-7. – Sans préjudice de la constitution éventuelle du délit défini et sanctionné aux articles 313-1 et 313-3 du code pénal, le fait de bénéficier frauduleusement ou de tenter de bénéficier frauduleusement de l'allocation ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 524-5 est passible d'une amende de 4 000 euros. En cas de récidive, ce montant est porté au double ».

« Art. L. 524-8. – Sans préjudice des actions en récupération de l'allocation indûment versée et des poursuites pénales, l'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le bénéfice de l'allocation ou de la prime forfaitaire instituée par l'article L. 524-5, ainsi que l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant ce bénéfice, ayant aboutis à des versements indus, peuvent être sanctionnés par une pénalité prononcée par le directeur de la caisse concernée, après avis d'une commission composée et constituée au sein de son conseil d'administration. Le montant de cette pénalité ne peut excéder 3 000 euros.

« Le directeur de la caisse informe préalablement l'intéressé des faits qui lui sont reprochés et de la pénalité envisagée. Il l'invite à présenter ses observations écrites ou orales, le cas échéant assisté d'une personne de son choix, dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. La pénalité peut être prononcée à l'issue de ce délai et est alors notifiée à l'intéressé. Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

Amendement n° 32

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Code du travail

Article additionnel

Art. L. 322-4-10. - Il est institué un contrat de travail dénommé "contrat d'avenir", destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des personnes bénéficiant, depuis une durée fixée par décret en Conseil d'Etat, du revenu minimum d'insertion, de l'allocation spécifique de solidarité, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation aux adultes handicapés.

« Le code du travail est ainsi modifié :

« I. – Dans le premier alinéa de l'article L. 322-4-10, les mots : « , depuis une durée fixée par décret en Conseil d'Etat, » sont supprimés.

.....
Art. L. 322-4-15-3. - Pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, le contrat insertion-revenu minimum d'activité est réservé aux personnes remplissant les conditions pour conclure un contrat d'insertion défini à l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles.

« II. – Le dernier alinéa de l'article L. 322-4-15-3 est abrogé. »

Amendement n° 33

Les conditions de durée d'ouverture des droits à l'une des allocations mentionnées à l'article L. 322-4-15 requises pour bénéficier d'un contrat insertion revenu minimum d'activité sont précisées par décret.

Article additionnel

« Le code du travail est ainsi modifié :

« I. – L'article L. 365-1 est ainsi rédigé :

Art. L. 365-1. - Est passible d'un emprisonnement de deux mois et d'une amende de 3750 euros ou de l'une de ces deux peines seulement quiconque se rend coupable de fraude ou de fausse déclaration pour obtenir ou faire obtenir ou tenter de faire obtenir des allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi et les allocations visées à l'article L. 322-4 qui ne sont pas dues, sans préjudice des peines résultant de l'application d'autres lois s'il échet. Le tribunal pourra en outre ordonner la restitution des sommes indûment perçues.

« Art. L. 365-1.– Sans préjudice de la constitution éventuelle du délit défini et sanctionné aux articles 313-1 et 313-3 du code pénal, le fait de bénéficier frauduleusement ou de tenter de bénéficier frauduleusement des allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi définies au titre V du présent livre III, y compris la prime forfaitaire instituée par l'article L. 351-20, ainsi que de la prime de retour à l'emploi instituée par l'article L. 322-12 est passible d'une amende de 4 000 euros. En cas de récidive, ce montant est porté au double. »

« II. – Après l'article L. 365-2, il est inséré un article L. 365-3 ainsi

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

rédigé :

« Art. L. 365-3.— Sans préjudice des actions en récupération des allocations indûment versées et des poursuites pénales, l'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le bénéfice des allocations et primes visées à l'article L. 365-1, ainsi que l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant ce bénéfice, ayant abouti à des versements indus, peuvent être sanctionnés par une pénalité prononcée par les instances de direction des organismes visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 351-21 selon des modalités fixées, le cas échéant, par un accord conclu conformément à l'article L. 351-8, à défaut par décret en Conseil d'Etat. Le montant de cette pénalité ne peut excéder 3 000 euros. Les personnes concernées sont informées préalablement des faits qui leur sont reprochés et de l'amende envisagée, afin qu'elles puissent présenter leurs observations écrites ou orales, le cas échéant assisté d'une personne de leur choix. »

Amendement n° 34

Division et intitulé

sans modification

Article 11

Les ...

... L. 322-12 et L. 351-20 du ...

TITRE IV

DISPOSITION TRANSITOIRE

Article 11

Les personnes qui, à la date de l'entrée en vigueur des articles L. 322-12 et L. 351-2 du code du travail, L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles et L. 524-5 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction issue de la présente loi, perçoivent à la fois des revenus tirés d'une activité professionnelle ou de stages de formation et l'une des allocations instituées par les articles L. 351-10 du code du travail, L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles et L. 524-1 du code de la sécurité sociale, et bénéficient des dispositions applicables avant cette date

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

—

autorisant un cumul des revenus tirés d'une activité professionnelle ou d'un stage de formation avec leur allocation, continuent de bénéficier de ces mêmes dispositions pour les durées et selon les conditions qu'elles prévoient.

—

... prévoient.
Amendement n° 35

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 2

Amendements présentés par Mme Hélène Mignon :

Avant le I de cet article, insérer le paragraphe suivant :

« IA.- Le premier alinéa de l'article L. 351-20 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ces revenus sont intégralement cumulables avec l'allocation de solidarité spécifique durant les trois premiers mois de l'activité professionnelle dans des conditions fixées par décret. »

Article 3

• Après le I de cet article, insérer le paragraphe suivant :

« I *bis*.- Le premier alinéa de l'article L 262-11 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ces revenus sont intégralement cumulables avec l'allocation de revenu minimum d'insertion jusqu'à la dernière révision trimestrielle qui suit ce changement de situation dans des conditions fixées par décret. »

(retiré en commission)

• Supprimer le troisième alinéa du II de cet article.

Après l'article 3

Amendements présentés par M. Dominique Tian :

• Il est créé dans le code de la sécurité sociale un article L. 114-15 ainsi rédigé :

« *Art. L. 114-15.* - Lorsqu'il apparaît, au cours d'un contrôle accompli dans l'entreprise par l'un des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 325-1 du code du travail, que le salarié a, de manière intentionnelle, accepté de travailler sans que les formalités prévues aux articles L. 143-3 et L. 320 du même code aient été accomplies par son ou ses employeurs, cette information est portée à la connaissance du président du conseil général ».

(retiré en commission)

• Le président du conseil général pourra prononcer une radiation ou une suspension provisoire du revenu minimum d'insertion.

Article 4

(art. L. 524-5 du code de la sécurité sociale)

Amendement présenté par Mme Hélène Mignon :

Après le premier alinéa du I de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Ces rémunérations sont intégralement cumulables avec l'allocation de parent isolé durant les trois premiers mois de l'activité professionnelle dans des conditions fixées par décret. »

Article 7

(art. L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles)

Amendements présentés par M. Dominique Tian :

- Rédiger ainsi cet article :

« *Art. L. 262-9-1.-* Pour le bénéfice du revenu minimum d'insertion, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen devront avoir travaillé un an sur le territoire national.

« Ils bénéficieront pendant six mois du RMI, à condition d'être inscrit à l'ANPE et rechercher activement un emploi.

« Après six mois sans emploi, ils ne pourront plus bénéficier du RMI. »

(retiré en commission)

- Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« Avant le versement du revenu minimum d'insertion, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen devront fournir des certificats de non-imposition de leur pays d'origine.

« Ce certificat devra être vérifié par les services fiscaux français. »

(retiré en commission)

ANNEXE

CAS TYPES DE BÉNÉFICIAIRES DE L'INTÉRESSEMENT : GAINS LIÉS À LA RÉFORME (en €) ⁽¹⁷⁾

Horaire hebdomadaire	Gain mensuel moyen par rapport à l'inactivité	Gain mensuel moyen par rapport au système actuel (présent projet de loi)	Gain mensuel lié à la réforme de la prime pour l'emploi (projet de loi de finances)	Cumul des deux gains (par rapport au système en vigueur)
Personne isolée au RMI				
1/4 temps (8h.45)	149,65	- 14,96	-	- 14,96
1/2 temps (17h.30)	299,29	- 29,93	29	- 0,93
18h.30	421,30	73,27	29	102,27
3/4 temps (26h.15)	633,38	139,54	26	165,54
Plein temps (35h.)	872,81	149,04	19	168,04
Personne isolée au RMI avec une personne à charge				
1/4 temps (8h.45)	149,65	- 14,96	-	- 14,96
1/2 temps (17h.30)	299,29	- 29,93	29	- 0,93
18h.30	378,64	30,61	29	59,61
3/4 temps (26h.15)	568,38	74,55	26	100,55
Plein temps (35h.)	807,82	149,37	20	169,37
Couple au RMI avec deux personnes à charge				
1/4 temps (8h.45)	149,65	-14,96	-	- 14,96
1/2 temps (17h.30)	299,29	-29,93	30	0,07
18h.30	378,64	30,61	30	60,61
3/4 temps (26h.15)	481,87	- 11,97	26	14,03
Plein temps (35h.)	721,30	62,86	22	84,86
Personne à l'API avec un enfant				
1/4 temps (8h.45)	149,65	- 14,96	-	- 14,96
1/2 temps (17h.30)	299,29	- 29,93	29	- 0,93
18h.30	378,64	30,61	29	59,61
3/4 temps (26h.15)	502,46	8,62	26	34,62
Plein temps (35h.)	741,89	83,44	20	103,44

(17) Ces simulations ont été transmises par le gouvernement. Elles portent sur les gains mensuels moyens sur le cycle d'intéressement.

Horaire hebdomadaire	Gain mensuel moyen par rapport à l'inactivité	Gain mensuel moyen par rapport au système actuel (présent projet de loi)	Gain mensuel lié à la réforme de la prime pour l'emploi (projet de loi de finances pour 2006)	Cumul des deux gains (par rapport au système en vigueur)
Personne à l'API avec deux enfants				
1/4 temps (8h.45)	149,65	-14,96	-	- 14,96
1/2 temps (17h.30)	299,29	- 29,93	29	- 0,93
18h.30	378,64	30,61	29	59,61
3/4 temps (26h.15)	471,29	- 22,55	26	3,45
Plein temps (35h.)	710,72	52,27	22	74,27
Personne isolée à l'ASS				
1/2 temps avec maintien du système actuel sous 78h./mois	347	-	29	29
1/2 temps : nouveau système transposé du RMI ⁽¹⁾	291	- 56	29	- 27
19h.	396	9	29	38
3/4 temps	588	103	26	129
Plein temps (35h.)	834	197	19	216
Personne à l'ASS en couple				
1/2 temps avec maintien du système actuel sous 78h./mois	347	-	29	29
1/2 temps : nouveau système transposé du RMI	291	- 56	29	- 27
19h.	453	65	29	94
3/4 temps	644	159	26	185
Plein temps (35h.)	890	254	19	273

(1) 3 mois de cumul intégral des revenus d'activité et de l'allocation, puis 9 mois de cumul partiel (abattement de 50 % des revenus d'activité).

N° 2684 – Rapport au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi (n° 2668) relatif au retour à l'emploi et au développement de l'emploi (M. Laurent Wauquiez)