

NOR : PRMX0818589L/Rose-1

PROJET DE LOI

généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

EXPOSÉ DES MOTIFS

Vingt ans après la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, le moment est venu de redonner un nouveau souffle aux politiques de lutte contre la pauvreté.

Le visage de la pauvreté s'est profondément transformé. La pauvreté recouvre aujourd'hui des situations très différentes et affecte avec une intensité diverse certains de nos concitoyens qui voient leur capacité d'action et les perspectives d'avenir de leurs enfants réduites par les obstacles de la vie quotidienne. La période récente a vu l'émergence d'une forme paradoxale de pauvreté – celle de la pauvreté au travail. Le temps partiel, les activités discontinues ou d'importantes charges de famille peuvent fortement peser sur le niveau de vie de ménages au sein desquels l'un ou l'autre, voire les deux, adultes travaillent. Depuis quelques années, la tendance à la réduction de la pauvreté monétaire a, elle-même, cessé.

Pour ces raisons, les politiques de lutte contre la pauvreté ne peuvent plus désormais se borner à identifier, une fois pour toutes, une catégorie de population – à partir d'une série de critères administratifs – et à diminuer mécaniquement les écarts à la norme par le jeu de transferts monétaires. Lutter contre la pauvreté implique de redistribuer efficacement. Mais lutter contre la pauvreté implique aussi et surtout de donner sa chance à chacun et de ne refuser des perspectives d'insertion professionnelle à personne.

Ces dernières années, en particulier au travers la loi du 23 mars 2006 de retour à l'emploi, les dispositifs permettant que la reprise d'un travail ne se traduise pas par une perte de ressources ont été placés au centre des politiques d'incitation au retour à l'emploi. Leurs résultats encourageants incitent à aller plus loin afin que la reprise d'un emploi se traduise toujours par une amélioration des revenus.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement s'inscrit résolument dans cette double dimension des politiques de solidarité. Il a l'ambition de rénover les modalités d'intervention en matière de politiques sociales en mettant l'accès à l'emploi et aux ressources qu'il procure au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'insertion sociale et professionnelle est désormais reconnue, aux côtés de la lutte contre les exclusions, comme un impératif national.

Lutter contre la pauvreté appelle la mobilisation de tous pour garantir l'accès aux droits de tous. Pour donner corps à cette ambition et mesurer les progrès réalisés, le Gouvernement s'est donné pour objectif de réduire d'un tiers la pauvreté d'ici à 2012. La présente loi constitue la pierre de touche du dispositif mis en œuvre pour atteindre cet objectif.

Le projet présenté par le Gouvernement repose sur deux principes :

- faire des revenus du travail le socle des ressources des individus et le principal rempart contre la pauvreté ;
- offrir à chacun un accompagnement social et professionnel performant pour accroître ses perspectives d'insertion.

Le projet de loi s'appuie sur les expérimentations du revenu de solidarité active (RSA) prévues par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Les départements et l'Etat – sur le fondement de l'article 37 de la Constitution – ont pu expérimenter en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), un nouveau mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité.

L'évaluation du dispositif repose notamment sur la comparaison d'une série d'indicateurs (taux d'emploi, taux de retour à l'emploi, etc.) permettant de comparer entre les zones tests, où les résidents bénéficient du revenu de solidarité active, et les zones témoins, où le droit commun continue de s'appliquer – les couples de zones tests et témoins étant sélectionnés de façon à assurer leur comparabilité. Près d'une année d'expérimentation apporte des informations positives, avec des taux d'emploi supérieurs de 30% en moyenne à ceux que l'on constate dans les zones témoins. Ces données qui sont désormais consolidées et franchissent les seuils de significativité statistique sont tout à fait encourageantes. Elles sont présentées dans le rapport du comité d'évaluation annexé à ce projet de loi.

Le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion vise quatre grands objectifs :

- Lutter contre la pauvreté au travail et inciter au retour à l'emploi en complétant les revenus du travail par le RSA ;
- Offrir à chacun un accompagnement social et professionnel performant et adapté à ses besoins ;
- Mettre en cohérence la création du RSA et la réforme des droits aujourd'hui attachés au statut de bénéficiaire de minima social ;
- Tirer les conséquences législatives du Grenelle de l'insertion.

1° Faire des revenus du travail le socle des ressources des individus et le principal rempart contre la pauvreté

A cette fin, le présent projet de loi institue une nouvelle prestation, le RSA. Ce dispositif, qui autorise le cumul entre revenus du travail et prestation de solidarité permet :

- offrir des moyens convenables d'existence à toute personne privée de ressources ;
- faire en sorte que chaque heure travaillée se traduise, pour l'intéressé, par un accroissement du revenu disponible - c'est-à-dire que le travail « paie » et ce, dès la première heure travaillée ;
- compléter les ressources des personnes reprenant une activité pour réduire la pauvreté au sein de la population active occupée ;
- simplifier les mécanismes de solidarité de façon à les rendre plus lisibles.

Le RSA remplacera par une prestation unique, à la fois, le RMI, l'API, les mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité propre à ces minima sociaux : intéressement proportionnel, intéressement forfaitaire et prime de retour à l'activité.

Cette prestation se singularise par deux caractéristiques fondamentales :

- contrairement au RMI et à l'API qui sont des allocations différentielles, 1 € supplémentaire de revenu du travail ne se traduirait plus par 1 € d'aide sociale en moins, mais par une réduction de RSA de seulement 0,38 euros de sorte à ce que le retour à l'emploi augmenterait le pouvoir d'achat de 0,62 euros ;

- c'est un dispositif pérenne, contrairement aux mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité qui n'apportent qu'un soutien transitoire aux personnes qui accèdent à l'emploi.

Le RSA repose donc sur un mécanisme juste et efficace :

- juste parce que, à rebours de la logique de statut qui structurait les politiques sociales jusqu'aujourd'hui, le RSA apportera le même soutien à chaque personne quelle que soit sa trajectoire ou son statut, en fonction de deux critères simples, son niveau de ressources et ses charges de famille ;

- efficace parce que le RSA garantit une progression continue des ressources de la famille à raison des revenus du travail, incitant à la reprise d'un emploi et à la consolidation d'une situation d'emploi.

La nouvelle prestation sera financée conjointement par les départements et un fonds national de financement. Les départements voient leur rôle défini par la loi de 2003 confirmé : ils sont responsables du financement du revenu minimum servi aux allocataires ne disposant que de faibles ressources d'activité. Cette compétence qui correspond au périmètre du RMI actuel est étendue aux personnes isolées élevant seules leurs enfants, c'est-à-dire aux bénéficiaires actuels de l'API. Cette extension de compétence sera accompagnée, conformément aux obligations constitutionnelles, d'une compensation du surcroît de charge induit. Les modalités de calcul de cette compensation garantiront la bonne adéquation entre les charges nouvelles incombant aux départements et les ressources transférées.

Le complément de prestation versé aux bénéficiaires en emploi sera pris en charge par un fonds national de financement. A cette fin, le fonds sera abondé par l'Etat et affectataire du produit d'une nouvelle contribution sociale assise sur les revenus du patrimoine et de placements. L'Etat assurera en recette et en dépense l'équilibre du fonds. Construit sur le modèle du fonds national des aides au logement, sa gestion relèvera de la caisse des dépôts et consignations.

2° Offrir à chacun un accompagnement social et professionnel performant et adapté à ses besoins

Bénéficiaire du RSA ne doit pas être un nouveau statut dont on resterait durablement prisonnier. C'est pourquoi la création du RSA doit être l'occasion de redynamiser les dispositifs d'accompagnement des personnes en recherche d'emploi mais aussi des personnes en situation de sous-emploi.

Le revenu de solidarité active est indissociable dans son principe d'un droit à l'accompagnement pour tous les allocataires et leurs familles. Il s'accompagne d'un ensemble équilibré de droits et de devoirs effectifs et adaptés aux caractéristiques de la personne. Cette intuition – déjà au cœur de la démarche expérimentale – est l'une des conclusions principales du Grenelle de l'insertion.

Cet accompagnement s'inscrit, pour les personnes qui bénéficient actuellement du RMI, dans le prolongement des mécanismes existants en matière d'insertion. Ces mécanismes devront, pour porter tous leurs fruits, être profondément renouvelés. En ce qui concerne les bénéficiaires de l'API, la procédure est nouvelle – à tout le moins par son caractère systématique. Bien entendu, les obligations qui seront faites à ce titre aux personnes concernées tiendront compte des sujétions particulières, en matière de modes de garde notamment, auxquelles ces personnes sont astreintes.

Par ailleurs, le RSA concernera, dans une large mesure, des personnes qui, bien que ne disposant que de ressources modestes, seront déjà en emploi. Il va dès lors de soi que tous les bénéficiaires du RSA – 3,5 millions de ménages – n'ont pas vocation à être systématiquement et uniformément accompagnés et que l'accompagnement lorsqu'il sera mis en œuvre revêtira des modalités différentes selon les publics.

Pour les personnes qui travaillent, l'accompagnement s'effectue principalement dans l'emploi, en lien avec l'employeur, avec pour objectif de sécuriser les parcours professionnels ; il est facultatif pour la personne.

Pour les personnes qui ne travaillent pas, l'accompagnement repose sur une logique de droits et de devoirs. Sauf exception, le droit au RSA est assorti du devoir de rechercher activement un emploi. L'accompagnement qui est alors proposé vise principalement à remobiliser la personne, à faciliter la recherche d'emploi et à consolider ses capacités professionnelles, à la mesure de ses besoins.

Cette inscription prioritaire de l'accompagnement dans une dimension professionnelle est également une des conclusions du Grenelle de l'Insertion. En conséquence, dès lors qu'ils seront en capacité de rechercher un emploi, les bénéficiaires du revenu de solidarité active seront orientés, pour être accompagnés, vers la nouvelle institution issue de la fusion ANPE-Assédic ou vers des opérateurs privés de placement. Si des difficultés tenant notamment au logement ou à l'état de santé de la personne font obstacle à une telle démarche, l'accompagnement du bénéficiaire du revenu de solidarité active sera mis en œuvre par des professionnels de l'intervention sociale.

Au total, la création du RSA est l'occasion de repenser l'articulation entre le droit à la prestation et l'obligation d'insertion – obligation qui repose à la fois sur l'allocataire (qui, aux termes de la loi du 1^{er} décembre 1988 « s'engage à participer aux actions définies avec lui ») et la collectivité tenue d'offrir aux allocataires les moyens de cette insertion. Plus précisément, s'agissant du RMI, les évolutions de la législation et des pratiques depuis vingt ans n'ont pas permis de trancher entre une conception de l'insertion comme devoir de la collectivité envers les plus démunis ou comme devoir du bénéficiaire suspensif du bénéfice de la prestation. En tout état de cause, l'obligation d'insertion repose indissolublement à la fois sur l'allocataire et la collectivité. C'est le caractère réciproque de cette obligation – l'individu s'engage à entreprendre les actions nécessaires à son insertion sociale et professionnelle et la collectivité s'engage à l'accompagner dans cette démarche – qui doit garantir la bonne fin du processus : l'accès à l'emploi et l'autonomie de la personne.

Au-delà se posent toutes les questions opérationnelles relatives à l'efficacité des dispositifs mis en place et aux conditions de structuration d'une offre d'insertion adaptée.

Le département, responsable des politiques d'insertion, sera la collectivité responsable de ce droit à l'accompagnement et de la mise en œuvre des obligations attachées au bénéfice du revenu de solidarité active – mise en œuvre qui, en pratique, mobilisera cependant, nécessairement, l'ensemble des partenaires des politiques locales d'insertion au premier rang desquels le service public de l'emploi.

Les modalités d'organisation de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA seront définies au niveau des territoires, au plus près des réalités. Elles respecteront cependant cette conviction : les familles n'ont pas à subir la complexité des organisations ; il incombe au contraire aux services sociaux d'organiser une interface simple entre deux univers complexes – celui des difficultés concrètes rencontrées par les familles, difficiles à saisir dans des catégories administratives définies a priori et celui des dispositifs de prise en charge conçus en réponse à ces difficultés.

De cette conviction découle une prescription opérationnelle forte : l'organisation de l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires du revenu de solidarité active repose sur un référent unique, mettant en œuvre des actions personnalisées, pouvant nouer une relation continue avec les bénéficiaires et doté de véritables moyens d'intervention.

3° Mettre en cohérence la création du RSA et la réforme des droits aujourd'hui attachés au statut de bénéficiaire de minima social

Le fonctionnement du RSA doit être étroitement articulé avec celui des autres prestations - de sécurité sociale, d'aide sociale - et des droits divers (réductions, crédits ou dégrèvement d'impôts par exemple) dont pourront continuer à bénéficier les allocataires. L'ensemble des mécanismes doit jouer dans le même sens. Aujourd'hui, de nombreux droits sont accordés sous condition de statut - être bénéficiaire du RMI - par exemple. Ces règles accroissent les effets de seuils au moment de la reprise d'activité. Elles doivent évoluer. Dans un souci d'équité, l'éligibilité à ces avantages sera désormais fonction des revenus et non du statut des intéressés. C'est le sens des dispositions du titre II du projet de loi, qui reprennent l'esprit qui présidait à la proposition de loi réformant les minima sociaux adoptée par le Sénat en février 2008.

De la même façon, il convenait d'articuler étroitement le RSA et la prime pour l'emploi - dispositif avec lequel la nouvelle prestation partage l'objectif d'accroître les gains associés à l'exercice d'une activité professionnelle. Le Gouvernement, à l'issue d'une large consultation, propose de maintenir la prime pour l'emploi et de traiter le RSA comme un acompte de prime pour l'emploi.

Par ailleurs, le projet de loi réforme en profondeur les instruments d'intervention à la disposition de l'Etat et des départements en matière de promotion de l'emploi des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles en rénovant le régime des contrats aidés.

4° Tirer les conséquences législatives du Grenelle de l'insertion

Le titre III du projet de loi est issu des conclusions du Grenelle de l'insertion.

La compétence exclusive des départements en matière d'insertion, définie dans le cadre du programme départemental d'insertion, est réaffirmée. Son champ d'application est étendu et de plus grandes marges de manœuvre sont données aux départements. En particulier, le lien entre une prestation (le RMI) et la politique d'insertion disparaît : il reviendra ainsi au conseil général de déterminer le champ de la politique d'insertion.

Un nouveau cadre d'intervention (le pacte territorial d'insertion) est conçu, à titre facultatif, pour permettre une mise en commun des moyens aujourd'hui alloués aux politiques d'insertion.

Le projet de loi propose de réformer en profondeur les instruments d'intervention à la disposition de l'Etat et des départements en matière de promotion de l'emploi des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles en rénovant le régime des contrats aidés par la création du contrat unique d'insertion.

Depuis le lancement du plan de cohésion sociale et la loi du 18 janvier 2005, on dénombre quatre dispositifs distincts, selon le secteur d'activité de l'employeur et la qualité du bénéficiaire : le contrat d'avenir (CAV) et le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CIRMA), respectivement dans le secteur non marchand et le secteur marchand, pour les bénéficiaires de minima sociaux, ainsi que le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et le contrat initiative emploi (CIE), respectivement dans le secteur non marchand et le secteur marchand, pour les autres publics prioritaires des politiques de l'emploi.

Cet ensemble souffre de défauts majeurs :

- une complexité : la profusion des instruments nuit à la lisibilité des objectifs poursuivis et rend la tâche des employeurs très ardue ;
- une spécialisation des contrats par public qui peut aboutir à un effet de stigmatisation des bénéficiaires de minima sociaux.

Surtout, les CIRMA et les CAV reposent sur un mécanisme d'activation de l'allocation servie au bénéficiaire dont les effets pervers sont désormais bien documentés. Pour ces contrats, l'aide à l'employeur est constituée par la prestation dont bénéficiaient avant leur embauche les allocataires de minima sociaux en cause. Si le principe de l'activation des dépenses dites passives est légitime, il conduisait à différer le bénéfice du dispositif d'intéressement à la reprise d'activité au-delà du contrat reposant sur l'activation de l'aide. S'agissant de contrats pour l'essentiel à temps partiel, le gain à la reprise d'une activité dans ce cadre était négligeable voire négatif. En effet, l'entrée en contrat aidé pouvait entraîner la répétition d'un indu de prestation, lorsque l'information relative à la reprise d'activité n'était pas immédiatement communiquée à l'organisme payeur de la prestation.

Les concertations conduites dans le cadre du Grenelle de l'insertion ont abouti à la conclusion de la création d'un contrat unique d'insertion. C'est le principal objet du titre III de la présente loi.

Le CIRMA et le CAV sont supprimés. Le contrat unique d'insertion a donc deux modalités, l'une dans le secteur marchand et l'autre dans le secteur non marchand, soit, respectivement, le CIE et le CAE.

L'Etat et le département disposeront d'un instrument unique, par secteur, quelle que soit la qualité du bénéficiaire – allocataire ou non d'un minimum social. Ce sera un instrument plus simple et plus souple.

TITRE I^{ER} - REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

L'article 1^{er} inscrit les principes de la réforme entreprise au sein du code de l'action sociale et des familles.

L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté est consacrée comme un objectif stratégique concourant à l'impératif national de lutte contre les exclusions introduit par la loi du 29 juillet 1998.

L'article définit par ailleurs la responsabilité conjointe de l'Etat et des départements pour la mise en œuvre du revenu de solidarité active. Il réaffirme celle des départements sur les politiques d'insertion.

L'article prévoit enfin le principe d'un engagement quinquennal de l'Etat en matière de réduction de la pauvreté. Il donne ainsi un fondement législatif à l'ambition que s'est donné le gouvernement de réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans et permettra un examen régulier du parlement,

L'article 2 procède à la réécriture intégrale du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles. Il contient les principales dispositions relatives au RSA.

La section 1 rappelle les objectifs de la nouvelle prestation

A la section 2, la sous-section 1 du nouveau chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles institue un revenu de solidarité active en lieu et place du revenu minimum d'insertion.

Le RSA est une prestation qui complète, le cas échéant, les revenus de la famille pour les porter à un niveau de ressources garanti qui varie en fonction des charges de famille et des revenus du travail. Il est complété, le cas échéant, par une aide ponctuelle de retour à l'emploi.

Le mécanisme est conçu de telle sorte que toute progression des ressources tirées de l'exercice d'une activité professionnelle se traduise par une baisse du RSA inférieure au montant de cette progression, aux fins que les ressources globales de la famille progressent en raison des revenus d'activité perçus.

La fraction des revenus d'activité retenue pour le calcul de la garantie de ressources, c'est-à-dire le taux de cumul autorisé entre les revenus du travail et les ressources de la solidarité sera fixé par voie réglementaire.

Le montant du revenu minimum garanti aux personnes dépourvues de ressources sera fixé par voie réglementaire, à un niveau égal à celui du RMI actuel.

Le RSA se substitue notamment au revenu minimum d'insertion, à l'allocation de parent isolé et aux dispositifs d'intéressement. En conséquence, ces différents dispositifs sont supprimés et remplacés par le RSA.

Cette fusion est réalisée à droit constant, de façon à prévenir toute perte de droits pour les personnes concernées. Le RSA est majoré pour l'ensemble des personnes ayant aujourd'hui droit

à l'API. En conséquence, le projet de loi reprend les règles d'ouverture de droit *ratione personae* applicables respectivement au RMI et à l'API.

Comme le prévoit la sous-section 2, le département est, sans préjudice des dispositions financières qui prévoient le cofinancement de la prestation par les départements et le fonds national, l'autorité juridique responsable de la prestation. En conséquence, le président du conseil général est compétent pour l'ensemble des décisions individuelles relatives au RSA, en particulier les décisions d'attribution, de suspension et de radiation. Il peut déléguer l'exercice de tout ou partie de ces compétences aux organismes chargés du service de la prestation.

Le RSA sera servi par les organismes de la branche famille de la sécurité sociale : caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole. Les droits pourront être instruits par ces dernières ainsi que par les services du département et les organismes habilités par convention à cette fin par le département.

Comme le prévoit la sous-section 3, le RSA sera cofinancé par les départements et un fonds national de financement. Le périmètre de compétence du département, en matière financière, correspondra au RMI et à l'API actuels déduction faite des compétences qui demeureront à la charge de l'Etat par l'intermédiaire du fonds (dépenses d'intéressement, c'est à dire des dépenses versées en cas de reprise d'activité à l'exception du dispositif de cumul intégral lors des premiers mois de reprise d'activité). Le fonds national prendra en charge l'écart entre le coût global de la prestation et la somme des contributions de chacun des départements - c'est-à-dire que le fonds assumera la charge de la fraction du RSA qui complètera les revenus tirés d'une activité professionnelle. A cette fin, le fonds sera affectataire du produit d'une contribution sociale assise sur les revenus du patrimoine et de placements.

Le fonds sera géré par la caisse des dépôts et consignations et l'Etat assurera son équilibre.

La section 3 définit les droits et les devoirs des bénéficiaires du RSA. Pour les rendre opérants, elle prévoit un dispositif d'orientation qui sera un des facteurs clés de succès de la réforme.

Les bénéficiaires du RSA ont droit à un accompagnement social et professionnel adapté à leurs besoins et organisé par un référent unique.

L'article L 262-27 définit par ailleurs le périmètre et les modalités de mise en œuvre des devoirs incombant aux bénéficiaires du RSA. L'inclusion dans ce périmètre résulte de l'examen d'une double condition : une condition de ressources au niveau du foyer et une condition d'activité au niveau individuel. Ainsi, au sein des ménages dont les revenus professionnels n'excéderont pas le montant du revenu minimum garanti applicable, les bénéficiaires du RSA et leurs conjoints, lorsqu'ils seront privés d'emploi ou ne tirant de leur emploi que des ressources limitées, seront tenus de rechercher un emploi ou d'entreprendre les actions nécessaires à leur insertion sociale et professionnelle.

Pour la mise en œuvre de leurs obligations en matière d'emploi ou d'insertion les bénéficiaires du RSA seront orientés soit, de façon prioritaire, vers la nouvelle institution issue de la fusion ANPE-Assédic ou un opérateur privé de placement soit vers les services du département ou un organisme compétent en matière sociale.

Dans le premier cas, ils sont pris en charge selon les modalités de droit commun définies par la nouvelle institution, avec, notamment, l'élaboration d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi.

Dans le second cas, ils concluent avec le président du conseil général un contrat énumérant leurs engagements réciproques, en sorte de surmonter les difficultés auxquelles ils sont confrontés.

En cas de refus du bénéficiaire, sans motif légitime, de signer l'un ou l'autre de ces documents ou de violation de leurs dispositions ou stipulations, le RSA pourra être suspendu, en tout ou partie par décision du département

La section 4 prévoit les échanges d'information nécessaires au contrôle de la situation des allocataires. Elle reprend à l'identique la procédure dite de contrôle du « train de vie » introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 en matière de prestations sociales.

La section 5 définit les modalités de recours et de récupération. Le contentieux du RSA sera unifié et relèvera des juridictions administratives. Les réclamations concernant la prestation RSA seront soumises à un recours administratif préalable avant saisine du tribunal administratif. L'action de l'allocataire comme celle des organismes et du département se prescrira par deux ans, comme en matière de prestations familiales.

La section 6 prévoit une série de mécanismes d'amendes administratives en cas de fraude au RSA.

La section 7 organise la centralisation par l'Etat des informations comptables et statistiques relatives aux dépenses engagées au titre du RSA, aux caractéristiques des bénéficiaires de cette prestation ainsi qu'aux actions d'insertion qu'ils entreprennent. Elle prévoit également que les organismes chargés du versement du RSA transmettent aux départements les données nécessaires au pilotage des politiques territoriales d'insertion.

La section 8 prévoit que l'inspection générale des affaires sociales sera compétente pour contrôler l'application des dispositions relatives au RSA. Elle précise que les modalités d'application des dispositions du nouveau chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles seront, sauf mention contraire, déterminées par décret en Conseil d'Etat.

L'article 3 prévoit les conditions dans lesquelles les charges résultant, pour les départements, de l'extension de compétences à laquelle procède la loi seront compensées. La loi de finances précisera les modalités de répartition de cette compensation entre les collectivités concernées.

La compensation perçue aujourd'hui par les départements au titre du RMI est inchangée. Par ailleurs, le projet de loi prévoit la compensation de l'extension de compétences liée au transfert de financement sur le périmètre de l'actuelle API, conformément à l'article 72-2 de la Constitution. Les départements bénéficieront d'un montant équivalent aux dépenses de l'Etat au titre de l'API en 2008 duquel seront déduits les montants correspondant à l'intéressement proportionnel et forfaitaire RMI et API en 2008, puisque ces dépenses seront désormais à la charge de l'Etat.

TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS CONNEXES ET DE COORDINATION

Le titre II du texte procède, notamment, à la réforme des droits connexes nationaux.

Ce titre prévoit, dans divers codes, les mesures de coordination rendue nécessaire par l'abrogation du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé.

L'article modifie les dispositions de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi, qui avait fait obligation aux établissements d'accueil de jeunes enfants d'accueillir de façon prioritaire les enfants à la charge de bénéficiaires d'un certain nombre de minima sociaux reprenant une activité professionnelle et remplissant une série de conditions. Le projet de loi supprime toute condition de statut en permettant à toute personne engagée dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle de solliciter, sous condition de ressources, cette possibilité.

L'article 5 prévoit un certain nombre de dispositions de coordination. Il prévoit par ailleurs que le revenu de solidarité active ne sera pas pris en compte au titre des ressources retenues pour déterminer l'éligibilité à la couverture maladie universelle complémentaire.

L'article 5 prévoit par ailleurs que le revenu de solidarité active, à l'exclusion des montants correspondants à la différence entre le revenu minimum garanti applicable et les ressources de la famille – c'est-à-dire à l'exclusion de la fraction de prestation correspondant au RMI ou à l'API actuels – sera assujéti à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

L'article 6 prévoit que les montants perçus au titre de la fraction du revenu de solidarité active complémentaire des ressources d'activité au cours d'une année donnée s'imputeront sur le montant de prime pour l'emploi dû au titre de cette même année, en sorte d'articuler les deux dispositifs. Le système d'acomptes de prime pour l'emploi est supprimé.

L'exonération de taxe d'habitation attachée au statut de bénéficiaire du revenu minimum d'insertion sera supprimée (article 6). Les bénéficiaires du revenu de solidarité active ouvriront droit au mécanisme de droit commun de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation en fonction du revenu des contribuables. Pour éviter que cette substitution ne rende redevable de la taxe d'habitation des contribuables dépourvus de toute ressource, les personnes dont le revenu fiscal de référence sera nul bénéficieront d'une exonération totale de taxe d'habitation, y compris au titre des hausses de taux votées par les collectivités locales depuis 2000.

L'article 6 réforme les conditions d'assujettissement à la redevance audiovisuelle pour les contribuables modestes. L'exonération accordée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion est supprimée. Aux termes des nouvelles dispositions, l'ensemble des contribuables dont le revenu fiscal de référence est nul seront exonérés du paiement de la RTV. Cette règle s'appliquera à compter de l'année 2012. Dans l'intervalle, les bénéficiaires actuels du RMI seront maintenus dans leurs droits.

L'article 6 permet par ailleurs de prendre en compte, au même titre que les autres contributions sociales sur les revenus du patrimoine, le prélèvement institué au nouvel article L.262-23 du code de l'action sociale et des familles dans le calcul du mécanisme de plafonnement des impôts directs en fonction du revenu prévu à l'article 1er du code général des impôts.

A noter que, bien que le texte ne prévoit pas de disposition expresse, le revenu de solidarité active, en application du 9° de l'article 81 du code général des impôts, ne sera pas soumise à l'impôt sur le revenu.

TITRE III. - POLITIQUES D'INSERTION

L'article 8 organise la gouvernance des dispositifs d'insertion à l'échelle territoriale.

Il prévoit l'adoption annuelle d'un programme départemental d'insertion par le département.

Pour partager une ambition, au niveau du département, les différents partenaires des politiques d'insertion peuvent conclure un pacte territorial. Le président du conseil général peut également prévoir une déclinaison du pacte territorial au niveau *infra* départemental.

L'article 9 prévoit l'extension aux ateliers et chantiers d'insertion des aides financières attribuées par l'Etat prévues à l'article L. 5132-2.

Il vise à unifier les cadres d'emploi des salariés en structure d'insertion par l'activité économique sur la base du contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) prévu en application de l'article L.1242-3.

A des fins de simplification pour les gestionnaires des structures, les conditions de durée et de renouvellement du CDDI sont harmonisées avec celles du Contrat unique d'insertion.

En cohérence avec la montée en charge du plan de modernisation de l'insertion par l'activité économique, les dispositions concernant les ateliers et chantiers d'insertion prévoient l'existence d'une période transitoire où ils pourront être amenés à conclure soit des contrats d'accompagnement dans l'emploi, soit des CDDI.

L'article prévoit d'harmoniser à terme les modes de financement des différentes structures de l'insertion par l'activité économique sous forme d'aide aux postes modulable.

Ces mesures seront mises en œuvre progressivement au vu des évaluations conduites tout au long du déploiement du plan de modernisation. Ce plan prévoit dans un premier temps une expérimentation aux ateliers et chantiers d'insertion et un examen des conditions d'application de l'aide aux postes aux associations intermédiaires.

L'article 10 prévoit que, dans un souci de simplification et de rationalisation des dispositifs de contrats aidés, les contrats aidés existants sont réunis autour de deux instruments (contre quatre actuellement) – le contrat d'accompagnement dans l'emploi pour le secteur marchand et le contrat initiative emploi pour le secteur marchand – regroupés sous le label commun de « contrat unique d'insertion ».

Ainsi, la nouvelle section 1-1 du chapitre IV du titre III du livre 1^{er} de la cinquième partie du code du travail institue le contrat unique d'insertion qui prend la forme du contrat d'accompagnement dans l'emploi pour le secteur marchand et du contrat initiative-emploi pour le secteur marchand

Le texte proposé pour le nouvel article L. 5134-19-1 reprend les éléments de définition communs aux deux instruments. La convention conclue entre l'employeur et le prescripteur du

contrat devient tripartite en étant cosignée par le bénéficiaire du contrat, ainsi associé à la définition des termes de la convention et des engagements qui y sont associés.

Pour le compte de l'Etat, la conclusion de la convention est assurée par la nouvelle institution issue de la fusion ANPE-Assédic.

Lorsqu'elle est conclue avec un bénéficiaire du revenu de solidarité active financé par le département, la conclusion de la convention est de la responsabilité du président du conseil général en cohérence avec les dispositions précédentes et abrogées par le présent texte en matière de contrat d'avenir et du CI-RMA.

Le nouvel article L. 5134-9-2 subordonne le recours par le département au contrat unique d'insertion à la conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens avec l'Etat.

L'article 11 procède à des aménagements du contrat d'accompagnement à l'emploi visant un meilleur accompagnement du parcours d'insertion dans l'emploi du bénéficiaire et une plus grande modularité du contrat.

A cet effet, la convention individuelle doit comporter les modalités d'accompagnement professionnel et les actions de formation et de validation des acquis contribuant au retour à l'emploi durable du salarié.

Parallèlement, le nouveau recours, par un même employeur, au dispositif est à présent soumis à l'examen des actions d'insertion conduites par celui-ci dans le cadre des conventions précédentes.

Afin d'améliorer la prise en compte de la diversité des difficultés d'insertion des bénéficiaires, une plus grande modularité du dispositif est introduite en matière de condition de renouvellement des conventions. En particulier, à titre dérogatoire, la convention peut être renouvelée dans une limite de cinq ans pour les salariés de plus de cinquante ans bénéficiaires de minima sociaux et les personnes reconnues travailleurs handicapés, dispositions présentes jusqu'alors dans le seul contrat d'avenir. L'achèvement d'une action de formation peut également motiver une prolongation au-delà des vingt-quatre mois, dès lors que celle-ci était définie dans la convention initiale. Cette disposition permet de mieux prendre en compte les situations où une action de formation a été différée indépendamment de la responsabilité de l'employeur ou du bénéficiaire.

Dans le même esprit d'une meilleure adaptabilité du dispositif, la durée hebdomadaire de travail peut faire l'objet d'une modulation sur tout ou partie de la convention, tout en respectant, pour la durée de la convention, une durée moyenne minimale de vingt heures. Cette disposition vise à permettre, le cas échéant, une intensité de travail progressive pour les salariés le nécessitant.

Les dispositions des articles L. 5134-30 et suivants décrivent les modalités de modularité de l'aide financière au plan territorial et précisent les conditions de participation des départements pour les embauches concernant les bénéficiaires du revenu de solidarité financé par le département.

Dans le cas d'un cofinancement par l'Etat et le département de l'aide attribuée à l'employeur, celle-ci prend la forme, d'une part, d'une contribution versée par le département calculée sur la base du montant du RSA pour une personne seule inactive, ajustée au taux d'aide

retenu, et d'autre part, d'une aide de l'État. Les conditions de participation du département sont fixées par décret.

L'article 12 procède aux mêmes aménagements du contrat initiative-emploi.

L'article 13 procède à l'abrogation des articles relatifs au contrat d'avenir et au contrat d'insertion-revenu minimum d'activité.

Il tire les conséquences de la suppression du CAV et du CI-RMA en mettant à la charge du fonds de solidarité une partie de l'aide à l'employeur due dans le cadre d'un contrat unique d'insertion prescrit à un bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique.

Il supprime le dispositif dit « d'activation » de l'allocation aux adultes handicapés dans le cadre des contrats d'avenir et contrats d'insertion revenu minimum d'activité, devenu sans objet avec l'abrogation de ces dispositifs.

TITRE IV : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Le titre IV prévoit les conditions d'entrée en vigueur de la loi.

L'article 14 fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi au 1^{er} juin 2009 à l'exception :

- la possibilité de déposer des demandes de RSA auprès de la nouvelle institution issue de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC ne pourra être opérationnelle qu'en 2010 ;
- des dispositions relatives au financement du RSA, qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2009.

Le projet de loi (**article 15**) prévoit l'entrée en vigueur dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Le Gouvernement est habilité dans l'intervalle à prendre par ordonnance des dispositions d'adaptation de la loi. En effet, le droit applicable outre-mer dans les matières que réforme le projet de loi comporte un certain nombre de spécificités tenant notamment à l'organisation des politiques d'insertion et à l'existence de prestations particulières - allocation de retour à l'activité, revenu de solidarité. Les modalités de mise en extinction de ces dispositifs ou d'articulation avec le futur revenu de solidarité active nécessitent une expertise complémentaire, en étroite concertation avec les institutions en charge des politiques d'insertion dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ces ordonnances seront prises dans un délai de dix-huit mois.

L'article 16 met fin, au 1^{er} juin 2009, aux expérimentations du revenu de solidarité active. Cependant, les bénéficiaires des prestations expérimentées, lorsque celles-ci permettaient de porter leur ressources à un niveau supérieur à celui garanti par les dispositions portant généralisation, garderont le droit à une telle garantie de revenu jusqu'au 31 mai 2010.

L'article 17 organise deux transitions :

- la transition entre l'ancien et le nouveau régime de contrats aidés : le texte prévoit, pour les contrats en cours, la poursuite du versement de l'aide à l'employeur par les dispositions transitoires nécessaires à la poursuite des contrats en cours.
- la transition entre les mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité attachés au revenu minimum d'insertion et à l'allocation de parent isolé ainsi que la prime de retour à l'emploi

et le revenu de solidarité active. Concrètement, les personnes en cours de droit aux primes forfaitaires telles que définies dans le cadre du RMI et de l'API continueront à en bénéficier jusqu'à ce que ces versements s'interrompent avant d'ouvrir droit au revenu de solidarité active dans les conditions de droit commun.

Les personnes reprenant une activité professionnelle antérieurement au 1^{er} juin 2009 et ouvrant droit, à ce titre, à la prime de retour à l'emploi définies dans le cadre du RMI ou de l'API pourront en bénéficier postérieurement à cette date.

Enfin, pour assurer la continuité des droits entre d'une part le RMI et l'API et, d'autre part, le RSA, les allocataires de ces prestations ne seront pas tenus de déposer une demande expresse de RSA. Les organismes chargés du service instruiront directement leurs droits. Sous un délai de neuf mois, la situation de ces personnes au regard des obligations attachées au bénéfice de la prestation, sera examinée.