



Projet de loi RSA et politiques d'insertion

Observations et propositions d'amendements de l'Uniopss pour le Sénat

Octobre 2008

I. Observations générales

1. Une avancée

L'Uniopss est favorable à un objectif général visant à permettre que chaque heure travaillée apporte un supplément de revenu. Il n'est en effet pas sain qu'on puisse perdre financièrement en travaillant. L'Uniopss partage l'objectif d'insertion des bénéficiaires de minima sociaux sans emploi comme celui d'une amélioration de la situation financière des travailleurs pauvres. Pour ces derniers, il est incontestablement une avancée importante.

Il était également nécessaire d'améliorer et de simplifier les dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité. Il n'est pas certain cependant que l'objectif en matière de simplification soit atteint par le projet de loi RSA.

2. Des expérimentations positives mais sans conséquences

Le RSA a fait l'objet d'expérimentations dans 34 zones géographiques, sur la base de la loi TEPA du 21 août 2007. L'idée de faire précéder une grande réforme sociale d'expérimentations locales est très positive. L'Uniopss salue cette initiative, mais elle regrette vivement que la généralisation de la loi intervienne avant la fin des expérimentations et avant qu'on ait pu en tirer une évaluation rigoureuse.

3. Un pari et un risque

Le RSA apparaît comme un pari : il est une aide supplémentaire aux seules personnes pauvres qui travaillent. L'Uniopss est très attachée à l'insertion professionnelle, qui est incontestablement la forme d'insertion la plus aboutie et l'objectif final de toute politique d'insertion. Mais la mise au travail doit-elle être la priorité quasi exclusive de la politique sociale tant sont nombreuses les personnes qui ne peuvent pas travailler à un moment donné ? Telle est la question qu'il faut se poser.

Le Gouvernement fait le pari de l'employabilité des personnes. Ce pari est positif en soit, à condition qu'il ne soit pas exclusif. Chacun sait que de très nombreuses personnes sont très éloignées de l'emploi, en raison de l'importance de leurs difficultés sociales ou de santé et de l'état du marché de l'emploi. Ces personnes ne tireront probablement pas bénéfice du RSA. L'Uniopss sera extrêmement attentive, dans les années qui viennent, à ce que ces personnes ne soient pas les oubliées des politiques publiques.

En outre, la réforme institue deux prestations distinctes : le revenu minimum garanti (RMG) pour les non travailleurs et le RSA complet réservé aux travailleurs. Ainsi, on risque de prendre l'habitude de langage de distinguer « les bénéficiaires du RMG » et « les bénéficiaires du RSA » ; ceci peut favoriser une stigmatisation nouvelle dans l'opinion publique comme dans les entreprises au détriment de la première population. C'est pourquoi l'Uniopss reprend à son compte la proposition du mouvement ATD Quart Monde de ne pas utiliser le terme de revenu minimum garanti. L'Uniopss propose d'utiliser dans la loi les termes « RSA de base » (au lieu de RMG) et « RSA complémentaire », le tout formant « le RSA » ou « le RSA à taux plein ». Ainsi, le risque de stigmatisation des non travailleurs serait diminué car le même terme, RSA, serait utilisé pour tous, travailleurs ou non.

4. Les jeunes oubliés

L'Uniopss avait demandé¹ que le RSA soit applicable aux jeunes de 18 à 25 ans qui travaillent et que, pour ceux qui n'ont pas d'emploi, ils puissent disposer de ressources et d'un accompagnement dans un parcours de formation et d'insertion sociale et professionnelle, parcours formalisé dans un contrat. L'Union regrette vivement que le projet de loi ignore totalement les jeunes, alors même qu'un grand

¹ Cf. les observations de l'Uniopss sur le livre vert (fiche n° 45284 dans la base d'information électronique du réseau Uniopss-Uniopss)

nombre d'entre eux connaissent des difficultés considérables. Il y a là un problème social majeur qui n'est pas réglé.

5. L'absence de revalorisation du RSA de base

L'Uniopss demande que le RSA de base soit revalorisé de 25 % en 5 ans, comme l'AAH et le minimum vieillesse, car le RMI et l'API ont perdu beaucoup de leur pouvoir d'achat par rapport au SMIC².

6. Maintien du principe d'égalité

L'Uniopss se félicite que, comme elle l'avait demandé, le projet de loi ne prévoit pas de modulation départementale du barème du RSA. S'agissant d'un régime fondé sur la solidarité, l'Uniopss est très attachée au caractère national du barème, qui maintient une égalité de droit sur tout le territoire.

7. Quels moyens pour l'accompagnement ?

L'Uniopss salue le droit à l'accompagnement affirmé par le projet de loi, en particulier pour les personnes qui sont sans emploi. La qualité de l'accompagnement social et professionnel sera déterminante dans la réussite du RSA, notamment pour faire accéder des actuels bénéficiaires du RMI à l'emploi. Mais qu'en sera-t-il des moyens affectés à cette mission clé ? Les départements auront-ils les moyens d'une politique d'accompagnement personnalisé ? Ils sont déjà tétanisés par la crainte que le dispositif leur coûte plus cher que ce que l'Etat leur versera.

Le service public de l'emploi (SPE) aura-t-il quant à lui les moyens d'accompagner les 300 000 à 400 000 personnes nouvelles qui vont s'inscrire sur les listes des demandeurs d'emploi ? Pour cela il faudrait renforcer très sensiblement les moyens du SPE qui, aujourd'hui, ne sait pas, le plus souvent, comment réinsérer les personnes les plus éloignées de l'emploi. A défaut, on risquerait d'avoir une bonne loi qui ne donne pas tous ses fruits faute des moyens d'application.

8. Un financement peu juste

La taxe de 1,1% sur les revenus du patrimoine et de placement touchera les loyers perçus par les particuliers, les revenus d'assurance vie et les dividendes. Mais le Gouvernement prévoit d'inclure cette taxe dans le bouclier fiscal, ce qui la rend injuste puisque les plus hauts revenus en seraient exonérés. Ainsi, la solidarité reposerait sur le « Français moyen » mais pas sur les plus riches, ce qui est inacceptable. L'Uniopss demande donc que la taxe soit placée hors bouclier fiscal.

9. Un droit inconditionnel

- Le projet de loi prévoit que le RMG pourra être suspendu en cas de non de signature ou de non respect du contrat par le bénéficiaire. L'Uniopss souhaite que cette disposition disparaisse. En effet, les associations considèrent que le droit au RSA de base devrait être inconditionnel, s'agissant d'un minimum de survie. L'Uniopss est opposée à l'idée de sanction pour des personnes qui touchent 447 € par mois ! S'agissant de bénéficiaires du revenu de base, ce sont les personnes les plus en difficulté. De multiples raisons peuvent rendre difficile pour elles la signature ou le respect du contrat. Le régime de sanction retenu risque d'interdire le refus d'offres d'emploi de très faible qualité, sous peine de n'avoir aucun minimum social. Le RSA ne doit pas être l'occasion de développer une logique de workfare. Il est indispensable de tenir compte des difficultés effectives des personnes.

- Le délai d'un mois pour signer le contrat apparaît beaucoup trop court pour des personnes en grande difficulté, d'autant plus qu'elles pourront être sanctionnées si elles ne le signent pas dans le délai. L'Uniopss demande que ce délai ne soit pas inférieur à 3 mois.

²En 2007, le RMI représentait 44,3% du montant du SMIC, contre 48,7% en 1990. L'API représentait 56,4% du SMIC en 2007 contre 64,9% en 1990. (Source : rapport ONPES 2007-2008)

- Avant la décision de suspension de l'allocation, l'Uniopss demande que le bénéficiaire soit mis en mesure de faire valoir ses observations et puisse être assisté par le représentant d'une association de lutte contre l'exclusion de son choix.

10. Des compléments à apporter

- Le RSA comporte un risque de développement d'emplois précaires et mal payés. Le Gouvernement en est conscient. Les associations demandent à l'Etat d'inciter les partenaires sociaux à négocier sur ces sujets dans les branches. Par ailleurs, il conviendrait de revoir les avantages fiscaux favorisant le temps partiel.

- Pour réussir l'insertion professionnelle, l'Uniopss tient à rappeler qu'il sera indispensable de maintenir le nombre de contrats aidés à un niveau élevé. Toute diminution irait à l'inverse de l'objectif poursuivi. L'Uniopss y sera très attentive. Elle est particulièrement inquiète de l'annonce par le Gouvernement d'une baisse de 14% des crédits de la mission « travail et emploi » dans les prévisions pour le projet de loi de finances 2009-2011. L'Uniopss demande instamment au Gouvernement de revoir cet arbitrage qui va dans le sens inverse de la démarche du RSA.

II- Observations sur des articles

1. Article 2 ; Article L 262-14 et 15 du CASF

Les associations de solidarité souhaitent, pour certaines d'entre elles, pouvoir recevoir les demandes de RSA et les instruire, comme elles le font actuellement pour le RMI. Il faudra donc que le futur décret inclut bien les associations parmi les « organismes » prévus pour ce faire.

2. Article 2 ; Article L 262- 27 du CASF

L'Uniopss soutient la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale à la fin du premier alinéa : « ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle ».

3. Article 2 ; Article L 262-30 du CASF

L'Uniopss soutient la rédaction de l'Assemblée Nationale qui a porté de 6 à 12 mois maximum le délai au bout duquel l'équipe pluridisciplinaire est saisie des cas des personnes qui n'ont pas pu être réorientées vers le service public de l'emploi.

Mais l'Uniopss insiste pour que, en cas de réorientation vers le SPE, ces personnes qui viennent du RMG ne soient pas tenues aux règles de l'offre raisonnable d'emploi, qui risquent d'être inadaptées à leur situation.

4. Article 2 ; Article L 262-34 dyu CASF

L'Uniopss tient à s'assurer que les termes « Le bénéficiaire s'engage à accepter l'offre d'emploi correspondant à un emploi recherché » ne signifie pas qu'il sera sanctionné après « une » offre raisonnable d'emploi.

5. Article 2 ; Article L 262-35 du CASF

L'Uniopss soutient la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale qui a porté à trois mois, comme l'avait demandé l'Uniopss, le délai pour conclure le contrat (au lieu d'un mois).

Elle approuve également la précision selon laquelle ce contrat précise les « engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle » (au lieu de « et »).

Mais l'Uniopss insiste pour demander qu'on n'applique pas aux bénéficiaires du RMG les mêmes obligations et les mêmes critères qu'aux demandeurs d'emploi ordinaires, car ce sont souvent des personnes éloignées de l'emploi, parfois désocialisées.

6. Article 2 ; Article L 262-37-4° du CASF

L'Uniopss se félicite de l'ajout du deuxième alinéa par l'Assemblée Nationale, conformément à ce qu'elle avait demandé. Il lui paraît très important de le conserver. (possibilité de faire connaître ses observations et d'être assisté par la personne de son choix, avant toute décision de suspension du RSA).

7. Article 8 : concernant le pacte territorial d'insertion, qui vient modifier l' article L . 263-2 du Code de l'action sociale et des familles .

L'Uniopss se félicite des modifications opérées tendant à rendre la conclusion d'un pacte territorial pour l'insertion obligatoire et non plus seulement facultative (ce qui était le cas dans la rédaction proposée avant passage devant l' Assemblée Nationale) entre le département et les parties intéressées. En effet, il est important que toutes les parties intéressées se sentent impliquées, et l' UNIOPSS avait plaidé en ce sens dans ses observations au projet de loi avant son passage devant l' AN.

8. Article 9 concernant les modifications apportées aux articles L. 5132-5 , L. 5132-11-1, et L. 5132-15-1 du Code du Travail sur la validation des trimestres de cotisations d'assurance vieillesse.

L'Uniopss se félicite de l'ajout concernant la validation de trimestres de cotisations pour les salariés en structures d'insertion par l'activité économique dans les conditions du droit commun. Elle considère en effet que c'est un réel progrès.

9. Articles 9 et 11 concernant les possibilités d' évaluation en milieu de travail, de période d'essai et de périodes d'immersion offertes par les modifications des articles L. 5132- 5, 5132-11-1, 5132-15-1, 5134-20 du Code du travail.

L'Uniopss se félicite également des ajouts apportés à ce même article 9 ainsi qu'à l'article 11 introduisant des possibilités d'effectuer des évaluations en milieu de travail, d'accomplir une période d'essai ou de prévoir une période d'immersion auprès d'un autre employeur. Ceci correspond en effet à un souhait de longue date des acteurs de l'insertion par l'activité économique soucieux de pouvoir aménager les parcours des personnes sagement et de la manière la plus adaptée possible à leurs besoins pour une réinsertion durable et réussie.

10. Article 9 bis nouveau, sous section 6, introduisant un article L. 5132-15-2 du Code du travail.

L'Uniopss se félicite de la possibilité offerte par cet article qu'une personne morale de droit privé puisse porter ou coordonner une ou plusieurs actions d'insertion. Mais elle ne s'en félicite qu'à condition que cette personne morale de droit privé ne puisse être qu'une association.

En effet, une pratique encore minoritaire certes, veut que des agences d'intérim par exemple soient candidates pour porter de telles actions en même temps que les structures de l'IAE. Or les agences d'intérim recrutent généralement les personnes les moins éloignées de l'emploi. Et les structures de l' IAE recrutent par là même dans ce cas exclusivement les personnes les plus éloignées de l'emploi ce qui les place structurellement dans une situation très délicate pour présenter les taux de retours à l'emploi significatifs qui leur sont demandés.

L'Uniopss souhaite donc que soit précisé que la personne morale de droit privé ne peut être dans ce cas qu'une association.

III. Propositions d'amendements

Titre I et titre II : RSA et droits connexes

1. Dans toute la loi

- Exposé des motifs :

Il existe en fait deux prestations distinctes : le revenu minimum garanti (RMG) pour les non travailleurs et le RSA complet réservé aux travailleurs. Ainsi, comme le craint à juste titre le Mouvement ATD Quart Monde, on risque de prendre l'habitude de langage de distinguer « les bénéficiaires du RMG » et « les bénéficiaires du RSA », ce qui serait dommageable car la première population pourrait être stigmatisée par l'opinion publique comme par les entreprises. C'est pourquoi l'Uniopss demande que l'on utilise dans la loi les termes « RSA de base » (au lieu de RMG) et « RSA complémentaire », le tout formant « le RSA » ou « le RSA à taux plein ». Ainsi, le risque de stigmatisation des non travailleurs serait diminué car le même terme, RSA, serait utilisé pour tous, travailleurs ou non.

- Amendement :

Remplacer les termes « revenu minimum garanti » par « revenu de solidarité active de base » et appeler la fraction complémentaire « revenu de solidarité active complémentaire ».

2. Article 2 ; article L 262-4-1° du CASF

- Exposé des motifs : Les jeunes de 18 à 25 ans qui travaillent doivent avoir droit au RSA.

- Amendement :

A l'article L 262-4-1° du CASF, ajouter : « toutefois, les personnes âgées de plus de 18 ans et de moins de vingt-cinq ans qui travaillent sont éligibles au revenu de solidarité active ».

3. Article 2 ; article L 262-30 du CASF

- Exposé des motifs :

Il paraît souhaitable de prévoir que le demandeur d'emploi, s'il vient du RMG et est réorienté vers le SPE, puisse être accompagné de la personne de son choix lors de la définition du contrat.

- Amendement :

Ajouter un deuxième alinéa ainsi rédigé :

Si le bénéficiaire du RSA est réorienté vers l'institution ou un organisme mentionnés au 1° de l'article L 262-28, il peut être accompagné de la personne de son choix lors de l'élaboration et de la signature du contrat prévu à l'article L 262-33.

4. Article 2 ; article L 262-31 du CASF

- Exposé des motifs :

Il paraît souhaitable que la convention prévue à cet article pour la définition des modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement soit aussi signée avec les organismes prévus à l'article L 262-15, c'est à dire ceux qui reçoivent ou qui instruisent les demandes de RSA. En effet, bien souvent, ce sont ces organismes, et notamment les associations, qui accompagnent les personnes.

- Amendement :

Insérer à l'article L 262-31, après les mots « les organismes mentionnés à » , les mots « l'article L 262-15 et »

5. Article 2 ; article L 262-34 du CASF

- Exposé des motifs :

Le délai d'un mois prévu par cet article pour passer le contrat entre le bénéficiaire du RSA orienté vers un organisme participant au SPE autre que l'Institution, et le département apparaît beaucoup trop court. Il ne pourra pas permettre une élaboration de qualité. L'Uniopss propose un délai de 3 mois.

- Amendement :

A l'article L 262-34, remplacer les mots « un mois » par « trois mois ».

6. Article 2 ; article L 262-35 du CASF

- Exposé des motifs :

Le délai d'un mois dans lequel le contrat doit être passé apparaît trop court, en particulier pour des personnes très désocialisées. Le non respect de ce délai pouvant être sanctionné financièrement, il apparaît souhaitable de faire passer ce délai à trois mois.

- Amendement :

A l'article L 262-35 du CASF, remplacer « un mois » par « trois mois ».

7. Article 2 ; article L 262-37 du CASF, premier alinéa

- Exposé des motifs :

L'Uniopss souhaite que le Sénat annule l'amendement voté par l'Assemblée et revienne au texte du Gouvernement, qui prévoyait que le versement du RSA « peut être suspendu » par le Président du conseil général.

L'Uniopss regrette que l'Assemblée Nationale ait écrit « est suspendu » au lieu de « peut être » et ait ajouté « sauf décision motivée de ce dernier ». Ainsi, la norme serait la suspension et le maintien l'exception. D'autre part il paraît anormal dans notre système juridique de prévoir qu'une décision plus favorable doit être motivée. Cela doit être réservé aux décisions faisant grief. La lourdeur administrative de ce que cela représente risque de pousser les départements à suspendre systématiquement, alors que la rédaction du Gouvernement permettait de laisser au Président du Conseil Général une souplesse et une liberté d'appréciation au cas par cas.

- Amendement :

Le premier alinéa de l'article L 262-37 est ainsi rédigé :

« Le versement du revenu de solidarité active peut être suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil général ».

8. Article 2 ; article L 262- 37-1°et 2° du CASF

- Exposé des motifs :

L'Uniopss souhaite que les personnes qui ne toucheront que le RSA de base (RMI actuel) ne puissent pas être sanctionnées financièrement en cas de non respect du contrat d'insertion. En effet, les associations considèrent que le droit au RSA de base devrait être inconditionnel, s'agissant d'un minimum de survie. L'Uniopss est opposée à l'idée de sanction pour des personnes qui touchent 447 € par mois ! S'agissant de bénéficiaires du revenu de base, ce sont les personnes les plus en difficulté. De multiples raisons peuvent rendre difficile pour elles la signature ou le respect du contrat.

- Amendement :

A l'article L 262-37-1°, supprimer les mots « et L 262-35 ».

Idem à l'article L 262-37- 2°

9. Article 2 ; alinéa additionnel à l'article L 262-37 du CASF

- Exposé des motifs :

Avant qu'une décision de suspension de l'allocation ne puisse être prise, il apparaît nécessaire que le bénéficiaire puisse faire valoir ses observations et être assisté pour cela par le représentant d'une association de lutte contre l'exclusion.

- Amendement :

A l'article L 262-37 du CASF, ajouter un sixième alinéa ainsi rédigé : « Cette suspension ne peut intervenir qu'après que le bénéficiaire a été mis en mesure de faire connaître ses observations; il pourra pour cela se faire assister par le représentant d'une association de lutte contre l'exclusion ».

10. Article 2- Section 6- Article L 262- 52 du CASF

- Exposé des motifs :

L'inexactitude, le caractère incomplet des déclarations ou l'absence de déclaration d'un changement de situation ne doivent conduire à une amende administrative que s'il y a eu intentionnalité.

- Amendement :

Au premier alinéa, après les mots « changement de situation », remplacer les mots « ayant abouti » par les mots : « s'ils sont intentionnels et ont abouti ».

11. Articles concernant la santé (CMUC et ACS) et les droits connexes :

11-1. Instaurer une automaticité de fait pour la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) et autres droits connexes dans la limite des conditions de leur attribution

- Exposé des motifs :

Le projet de loi propose de ne plus faire dépendre d'un statut l'octroi de la CMUC et des autres droits connexes. Le RMI confère en effet actuellement le droit à la CMUC et à certain nombre de droits connexes : exonération de taxe d'habitation, de redevance audiovisuelle.

Deux raisons ont présidé à ce choix : non seulement le RSA est attribué bien au delà du plafond de la CMUC et il serait mal venu de distinguer les titulaires du RSA de base des personnes qui travaillent et reçoivent le complément. Mais surtout, il s'agit de substituer des critères de ressources au critère de statut qui peut parfois, à revenu équivalent être inéquitable. Autrement dit, avec le même niveau de ressources, un Rmiste aurait accès à un niveau de prestations/avantages qu'un non RMIste ne pourrait obtenir. Les associations de solidarité sont favorables à ce changement pour mettre fin à des situations injuste et à un système qui finalement a consisté dans les faits à ériger le bénéfice d'une prestation sociale en un statut qui enferme la personne et détermine l'ensemble des droits connexes.

A l'origine, la disposition avait objectif de faciliter l'accès aux droits de la personne en situation de précarité qui n'a pas à justifier une nouvelle fois des conditions pour bénéficier de la prestation. Ainsi, le RMI étant une allocation différentielle dont le montant est en deçà du plafond maximum de ressources pour bénéficier de la CMUC, le respect de la condition de ressources est par définition acquis. Mais force est de constater que la mesure n'a pu pleinement porter ses fruits en ce qui concerne la CMUC. En effet, pour que ce droit se concrétise, la personne doit désigner l'organisme complémentaire de son choix pour gérer sa complémentaire santé. Or en l'absence de choix le dossier reste en suspens et le droit n'est pas effectif. Ainsi, une enquête de la DREES publiée en octobre 2007 révèle que 89 % des allocataires du RMI seulement déclaraient bénéficier de la CMUC en 2006. Si certaines de ces personnes n'en éprouvent pas la nécessité car elles ont déjà une complémentaire santé (35% des cas), 26% des non-recours seraient liés à une absence de démarche ou un abandon. Une étude plus récente du fonds de gestion de la CMUC sur les rotations du dispositif confirme le constat : elle fait état de ruptures de continuité de droit liées en partie à des demandes tardives.

Comme le préconise le rapport du Sénat, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager », il conviendrait donc d'opérer une véritable automaticité dans les faits de l'attribution de la CMUC. **Plutôt que de droit, cette automaticité doit être inscrite dans les faits.** S'il y a un nouvel examen du dossier pour vérifier que les conditions sont remplies, cela doit être transparent pour le bénéficiaire. Autrement dit, l'attribution ne se ferait en effet plus en fonction du statut mais des ressources de la personne qui sont par ailleurs connues des services puisque la personne bénéficie du RSA. **Dès lors que les revenus de la personne n'excèdent pas les plafonds de ressources, elle se verrait attribuée la prestation** sans avoir de nouveau à produire les éléments nécessaires à l'examen de son dossier. **C'est au service qui instruit la demande de RSA et accorde les droits de s'assurer avec les services compétents (Caisse primaire d'assurance maladie pour la CMUC) que les droits seront ouverts. Ce principe est également valable pour l'ensemble des droits actuellement connexes au RMI et à l'API ainsi que pour l'aide à la complémentaire santé** qui est actuellement attribuée pour des ressources inférieure à un plafond de 20% supérieur au plafond de ressources de la CMUC.

Reste pour la personne à désigner l'organisme de son choix pour la gestion de sa complémentaire santé. Pour éviter les situations de latence, l'Uniopss propose **qu'à défaut de choix de l'organisme complémentaire par la personne dans un délai raisonnable, l'organisme qui procède à l'ouverture des droits au RSA désigne par défaut un organisme inscrit à la gestion de la CMUC ou un organisme du régime obligatoire.**

Et afin de lever toute ambiguïté et de ne pas exclure d'actuels bénéficiaire de la CMUC qui se verrait attribuer le RSA, il convient d'exclure en totalité la prestation, que ce soit le RSA de base ou le complément qui est financé par l'Etat, du calcul du droit à la CMUC.

- Amendement :

A l'article 2, pour ce qui concerne la rédaction de l'article L. 262-15 du code de l'action sociale et des familles, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« A l'occasion de l'instruction de la demande, le service s'assure que les éléments nécessaires à l'instruction du dossier pour l'ouverture des droits aux prestations prévues aux articles L. 380-1, L.861-1 et L.863-1 du code de la sécurité sociale et aux articles 1414 A et 1605 bis du code général des impôts sont mentionnés et transmis aux organismes compétents pour être instruits sans délai. Dans la limite du respect des conditions d'attribution, les droits sont ouverts le jour de l'ouverture des droits au RSA. »

Au I de l'article 5, ajouter le texte suivant :

« A l'article L.861-5, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

Dans ce cas, à défaut de choix opéré par le demandeur en application de l'article L. 861-4, dans un délai dont la durée est définie par décret, l'organisme qui attribue l'allocation selon les articles L262-14 et L.262-15 du code de l'action sociale et des familles procède à cette désignation selon des modalités définies par décret ».

Remplacer au a) du 12° du I de l'article 5 du présent projet qui concerne l'attribution de la CMUC les dispositions

« Toutefois, le revenu de solidarité active, certaines prestations à objet spécialisé ainsi que les rémunérations de nature professionnelle lorsque celles-ci ont été interrompues, peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou partie, du montant des ressources servant à la détermination du droit à la protection complémentaire en matière de santé » ;

par le texte suivant :

« Toutefois, certaines prestations à objet spécialisé ainsi que les rémunérations de nature professionnelle lorsque celles-ci ont été interrompues, peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou partie, du montant des ressources servant à la détermination du droit à la protection complémentaire en matière de santé. Le revenu de solidarité active en est exclu » .

11-2. Inciter à la reprise d'activité et lutter contre la pauvreté au travail en revalorisant les plafonds en matière de complémentaire santé et en atténuant les effets de seuils

- Exposé des motifs :

Pour lutter efficacement contre les « trappes à pauvreté » et favoriser le retour à l'emploi, le dispositif ne peut être pleinement efficace s'il n'est accompagné, d'une part, d'une revalorisation des plafonds de ressources pour l'octroi de la CMU de base et complémentaire et, d'autre part, d'une réforme de l'aide à la complémentaire santé. Celle-ci serait attribuée de manière dégressive jusqu'à un niveau de revenu correspondant au point de sortie du RSA, soit 1 180 euros d'activité mensuel pour une personne seule.

Le plafond de ressources pour pouvoir bénéficier gratuitement de la CMU de base a été fixé à 731 € pour une personne seule (au 1er octobre 2008). Celui pour bénéficier de la CMU complémentaire à 621 € pour une personne seule (au 1er juillet 2008). Bien que fortement réévalués pour ce qui concerne la CMU de base, ces plafonds n'en demeurent pas moins bien en deçà du seuil de pauvreté, fixé à 880 € par mois pour une personne seule en 2006. Dans un souci de cohésion sociale et de santé publique, ces plafonds devraient être relevés de manière à ce que **toute personne vivant au-dessous du seuil de pauvreté puisse bénéficier gratuitement de la CMU de base et de sa complémentaire, qui seraient ainsi attribuées aux actuels bénéficiaires de l'AAH et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)**. Dans ces conditions, **l'aide à l'acquisition d'une complémentaire de santé serait réservée aux personnes dont les revenus leur permettent de se situer au-dessus de ce seuil**. Actuellement, bénéficient du dispositif les personnes dont les ressources sont évaluées entre 621 € et 745 €. Au regard de la faible réussite de ce dispositif – fin 2007, moins de 400 000 personnes avaient acquis une complémentaire avec l'ACS sur 2,2 millions de personnes visées par le dispositif – cette mesure permettra de diminuer mécaniquement la part de revenu que les ménages consacrent à l'acquisition d'une complémentaire santé et ainsi améliorera le taux d'adhésion au dispositif.

Car, en dépit de la revalorisation conséquente du montant des aides en 2006, il semble bien que ce soit l'important reste à charge qui demeure le principal obstacle à la réussite du dispositif. En moyenne, après déduction de l'aide, 50% du prix du contrat reste à la charge de la personne, soit 366 euros par an, ce qui représente environ 30 € par mois pour des personnes dont les ressources mensuelles sont aux environs de 700 euros. Par ailleurs, d'après l'étude 2007 sur les niveaux de garantie offerts par les contrats souscrits grâce à une aide à la complémentaire santé, il apparaît que les personnes souscrivent des contrats de niveau inférieur à celui des autres contrats individuels. Les associations ont eu l'occasion de pointer à plusieurs reprises ce risque inhérent au dispositif.

- Amendement :

Au I de l'article 5, ajouter le texte suivant :

« Le premier alinéa de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale est remplacé par la phrase suivante :

Les personnes résidant en France dans les conditions prévues par l'article L. 380-1, dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté fixé par l'INSEE, ont droit à une couverture complémentaire dans les conditions définies à l'article L. 861-3. »

« L'article L. 863-1 du code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

Ouvrent droit à un crédit d'impôt au titre de la contribution due en application de l'article L. 862-4 les contrats d'assurance complémentaire de santé individuels souscrits auprès d'une mutuelle, d'une entreprise régie par le code des assurances ou d'une institution de prévoyance par les personnes résidant en France dans les conditions fixées à l'article L. 861-1 dont les ressources, appréciées dans les conditions prévues à l'article L. 861-2, sont comprises entre le plafond prévu à l'article L. 861-1 et le plafond du revenu d'activité pour l'attribution du revenu de solidarité défini à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles. Le montant du plafond applicable au foyer considéré est arrondi à l'euro le plus proche. La fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

Le montant du crédit d'impôt varie selon le nombre et l'âge des personnes composant le foyer, au sens de l'article L. 861-1, couvertes par le ou les contrats et des ressources ainsi que les ressources de la personne appréciées selon les dispositions de l'article L.861-2. Ces conditions sont définies par décret. L'âge est apprécié au 1er janvier de l'année.

Les contrats d'assurance complémentaire souscrits par une même personne n'ouvrent droit qu'à un seul crédit d'impôt par an. »

Pour mémoire, l'article article L. 863-1 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« Ouvrent droit à un crédit d'impôt au titre de la contribution due en application de l'article L. 862-4 les contrats d'assurance complémentaire de santé individuels souscrits auprès d'une mutuelle, d'une entreprise régie par le code des assurances ou d'une institution de prévoyance par les personnes résidant en France dans les conditions fixées à l'article L. 861-1 dont les ressources, appréciées dans les conditions prévues à l'article L. 861-2, sont comprises entre le plafond prévu à l'article L. 861-1 et ce même plafond majoré de 20 %. Le montant du plafond applicable au foyer considéré est arrondi à l'euro le plus proche. La fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

Le montant du crédit d'impôt varie selon le nombre et l'âge des personnes composant le foyer, au sens de l'article L. 861-1, couvertes par le ou les contrats.

Il est égal à 200 Euros par personne âgée de vingt-cinq à cinquante-neuf ans, de 100 Euros par personne âgée de moins de vingt-cinq ans et de 400 Euros par personne âgée de soixante ans et plus. L'âge est apprécié au 1er janvier de l'année.

Les contrats d'assurance complémentaire souscrits par une même personne n'ouvrent droit qu'à un seul crédit d'impôt par an. »

Annexe : principaux montants et chiffrages

RSA = RSA de base - 38% des revenus professionnels

Plus les revenus augmentent moins le RSA est important. Il devient nul à 1 180 euros d'activité mensuel pour une personne seule (447,91 / 38%).

Le RSA garantit ainsi une augmentation des revenus : pour une personne qui gagne 100 euros du fait de son travail, le RSA baisse de 38 euros et la personne garde ainsi 62 euros.

Le RSA de base correspond au niveau actuel du RMI soit 447,91 € par mois pour une personne seule en 2008.

Plafond CMUC = 620€ par mois pour une personne seule

RMI = 447,91 € par mois pour une personne seule

API = 566,79 € par mois pour une femme enceinte,

= 755,72 € par mois pour un enfant à charge, plus 188,93 € par enfant supplémentaire

AAH = 652,60 € par mois

Minimum vieillesse désormais appelé allocation de solidarité pour personnes âgées = 633,13 €

SMIC mensuel brut (base 35 heures) = 1 321,02 €

SMIC mensuel net (base 35 heures) = 1 037,53 €

Seuil de pauvreté = 880 € par mois pour une personne seule en 2006

en retenant une définition correspondant à 60% des revenus médians

= 733 € par mois pour une personne seule en 2006

en retenant un seuil à 50% des revenus médians. Définition précédemment retenue en France

Coût moyen par bénéficiaire CMUC = 364,2 € en 2007 (estimation du fonds CMUC)

La difficulté d'estimer la population cible d'un relèvement des plafonds de l'ACS et de la CMUC :

En 2007, le HCAAM estimait la population cible de l'ACS à 2,2 millions de personnes. L'ACS était alors accordée pour des ressources situées entre 598,23 € et 717,88 € (par mois pour une personne seule). Au final, moins de 400 000 personnes ont utilisé l'attestation.

L'Insee dénombre, quant à elle, pour cette même période, environ 4,2 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, selon l'ancienne définition retenue pour le seuil de pauvreté (ressources inférieures à 733 € par mois pour une personne seule en 2006), ce qui est bien en deçà des effectifs de la CMUC et de l'ACS regroupées (4,8 + 0,4 millions de personnes).

Selon l'hypothèse haute du HCAAM, la mesure qui consiste à porter le plafond de la CMUC au niveau du seuil de pauvreté, selon l'ancienne définition retenue pour le seuil de pauvreté, permettrait de toucher un peu plus de 2,2 millions de personnes supplémentaires et coûterait à coût constant environ 800 millions d'euros.

Il conviendrait de procéder à une estimation des différentes populations cibles pour chiffrer la portée exacte de la mesure.

Titre III. Politiques d'insertion

1. Article 2 : accompagnement des bénéficiaires du RSA : leur permettre de bénéficier des compétences des SIAE.

- Exposé des motifs :

Cet amendement permettra aux bénéficiaires du RSA de bénéficier des compétences en matière d'accompagnement social et professionnel des SIAE.

- Amendement :

A l'article 2, remplacer l'alinéa 2 de l'article L. 262 – 28 de la section 3 du chapitre 2 par l'alinéa suivant :

« 1° Soit, de façon prioritaire, lorsqu'ils sont disponibles pour occuper un emploi au sens des articles L. 5411-6 et L. 5411-7 du code du travail, vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du même code, ou, si le département le propose et la personne l'accepte, vers les organismes choisis par lui parmi les organismes de placement mentionnés au 1° de l'article L. 5311-4 du même code et les organismes mentionnés aux 2°, 3° et 4° du même article ».

2. Article 8 : coordination des acteurs sur les territoires

- Exposé des motifs :

Il est souhaitable de rendre l'implication de l'ensemble des acteurs agissant dans le secteur de l'emploi, de la formation et de l'insertion obligatoire avec un pilotage cohérent. Cet amendement vise à transformer ce que le projet de loi ne présente que comme une possibilité en une obligation. Ainsi, si elle est rendue obligatoire, la systématisation de la contractualisation territoriale et de la coordination des acteurs pourra créer les conditions favorables pour optimiser les parcours d'insertion.

- Amendement :

Dans l'article L. 263-2, remplacer les termes « peuvent conclure » par celui de « concluent » et les termes « peut prévoir » et « peut faire l'objet » par les termes « prévoit » et « fait l'objet de ».

3. Article 9 : amendement concernant la durée minimale du contrat à durée déterminée d'insertion dans les structures de l'insertion par l'activité économique portée à 4 mois dans le projet de loi et modifiant les articles L. 5132-5, 5132-11-1, et 5132-15 du Code du travail.

- Exposé des motifs :

L'article 9 du nouveau projet de loi prévoit une modification de la durée minimale du contrat conclu en la portant à 4 mois.

Dans le projet de loi avant passage devant l'Assemblée nationale, il était prévu que cette durée minimale soit de 6 mois ou de 3 mois pour les personnes sortant de prison.

L'UNIOPSS souhaite que cette durée minimale soit de 3 mois et non de 4 mois.

En effet, cette durée de 3 mois, conforme au droit commun, est suffisante pour permettre aux structures d'identifier d'éventuelles erreurs d'orientation entre une EI, structure réservée aux personnes les plus proches de l'emploi, et une AI, structure accueillant les personnes les plus éloignées de l'emploi, par exemple.

- Amendement :

Remplacer , à l'article 9 du projet de loi, qui modifie les articles L. 5132-5 du code du travail, 3^{ème} alinéa, les mots « quatre » par « trois », ainsi qu'à l'article L. 5132-11-1 , 3^{ème} alinéa nouveau, concernant les associations intermédiaires, et à l'article L. 5132-15-1 du Code du travail, concernant les ateliers et chantiers d'insertion.

4. Article 9 : durée maximale du CUI et du CDDI

- Exposé des motifs :

Cet amendement a pour objet de permettre la prolongation du contrat à durée déterminée d'insertion pour une durée supérieure à 24 mois. En effet, la situation particulière des personnes qui ne rentrent pas dans les cas particuliers envisagés dans le projet de loi (personnes de plus de 50 ans ou personnes reconnues travailleur handicapé) doit pouvoir également être prise en considération. Les critères d'âge et de handicap sont en effet trop réducteurs pour apprécier l'ensemble des difficultés que peuvent rencontrer les personnes suivies par les associations de solidarité. Or un délai trop rigide pourrait conduire à une rupture préjudiciable au processus d'insertion.

- Amendement :

A l'article 9, compléter les alinéa 11, 17 et 23, et au sein de l'article 11, qui vient modifier l'article L. 5134-23-1, compléter comme suit :

« A titre dérogatoire également, la convention individuelle peut être prolongée au delà de 24 mois lorsque la réussite de l'insertion sociale et professionnelle de la personne l'exige au vu des difficultés sociales et professionnelles soit rencontrées par elle avant la signature du contrat, soit survenues une fois le contrat signé. La décision de prolonger la convention au delà de 24 mois sera prise par une équipe pluridisciplinaire ».

5. Article 9 : durée minimale moyenne de 20 heures sur toute la durée du contrat

- Exposé des motifs :

Cette limitation minimale à 20 heures protège ceux qui peuvent travailler 20 heures par semaine, mais elle exclut ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi et qu'il s'agit précisément, par le biais du RSA, de réinsérer. Cette limitation risque donc de nuire aux plus fragiles qui sont suivis par les associations de solidarité.

- Amendement :

Alinéa additionnel à ajouter aux articles L. 5132-5, L. 5132-11-1 (pour les associations intermédiaires) et L.5132-15-1 (pour les chantiers d'insertion), ainsi rédigé :

« Toutefois, dans certains cas, après évaluation de la situation de la personne par une équipe pluridisciplinaire, prenant en compte notamment ses difficultés accrues de concentration au travail, il peut être envisagé que cette durée puisse être inférieure à 20 heures ».

6. Articles 9 et 12 : concernant les cas de suspension des CUI et CDDI : accélérer les parcours

- Exposé des motifs :

Ces contrats de travail doivent pouvoir être suspendus simplement dès lors que cette suspension permet au salarié concerné de suivre une action concourant à son insertion professionnelle. Il peut s'agir de réaliser une évaluation en milieu de travail, d'un essai professionnel même court, d'un CDD de moins de 6 mois etc.

- Amendement :

Insérer l'alinéa suivant à la fin des 6°, 7°, 8° et 9° de l'article 9, et le 6° de l'article 12 :

« Le contrat (contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat initiative emploi le cas échéant) peut être suspendu pour permettre au salarié de suivre une action concourant à son insertion professionnelle ».

7. Après l'article 9, insérer un article additionnel : extension de l'aide au poste aux associations intermédiaires

- Exposé des motifs :

Cet amendement permet la mise en place de l'aide au poste pour les associations intermédiaires sur le modèle de celles existant pour les entreprises de travail temporaire d'insertion, et étendues par le présent projet de loi aux Ateliers et Chantiers d'insertion.

L'aide au poste serait limitée aux salariés agréés ANPE pour permettre aux pouvoirs public de pouvoir contrôler les actions d'insertion effectivement réalisées par les structures ainsi financées. L'agrément de l'ANPE est ouvert à l'ensemble des salariés des associations intermédiaires pour que tous les salariés puissent être agréés et leur accompagnement financé par l'aide au poste.

- Amendement :

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est mis en place, à titre expérimental, une aide au poste pour les associations intermédiaires visées à la sous section 4 de la section 3 du chapitre 2 du titre 3 du livre 1er de la 5^{ème} partie du Code du travail à compter du 1^{er} janvier 2009.

Seules les embauches de personnes agréées par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du même code y ouvrent droit ».

8. Articles 11 et 12 : amendements concernant la modification des articles L. 5134-22 et L. 5134-71 du Code du travail sur la période pendant laquelle peuvent s'effectuer les actions de formation

- Exposé des motifs :

Dans la nouvelle rédaction proposée, il est prévu que les actions de formation peuvent être menées pendant le temps de travail ou en dehors de celui ci concernant le CAE et le CIE.

L' UNIOOSS insiste sur la nécessité que ces formations, réalisées pendant ou hors du temps de travail, soient rémunérées, conformément au droit commun.

-Amendement :

A l'article 11 du projet de loi qui vient modifier l'article L. 5134-22 du Code du travail, et au 6 bis nouveau de l'article L. 5134-71 modifié, au 2^o, 2^{ème} paragraphe, de l'article 12 du projet de loi, rajouter la phrase suivante : Qu'elles soient menées hors ou pendant le temps de travail, les actions de formation sont rémunérées. »

9. Article 11 : évaluation des actions

A l' article. L. 5134-23-2, préciser qui est chargé de « l'évaluation des actions effectivement réalisées au cours du contrat en vue de favoriser l'insertion durable du salarié ».

S'agit-il bien du SPE ?

10. Article 11 : durée hebdomadaire de travail

- Exposé des motifs :

La possibilité de variation de la durée de travail hebdomadaire est réservée dans le projet de loi aux seules collectivités territoriales et autres personnes de droit public, à l'exclusion des associations ce qui ne paraît pas a priori justifié puisque les associations sont aussi à même de proposer des CAE et d'accueillir des personnes pour lesquelles une plus grande souplesse serait nécessaire au vu des raisons explicitées pour la demande d'amendement précédente.

- Amendement :

Rédiger ainsi l'article L. 5134-26 :

« Lorsque le contrat d'accompagnement dans l'emploi a été conclu pour une durée déterminée avec une collectivité territoriale, une autre personne de droit public ou une association, la durée hebdomadaire du travail peut varier sur tout ou partie de la période couverte par le contrat, sans dépasser la durée légale hebdomadaire ».

11. Article 13 bis nouveau : amendement concernant la modification de l'article L. 5212-7 du Code du travail et portant sur la comptabilisation des stagiaires handicapés dans le volume total de travailleurs handicapés que les entreprises doivent accueillir

- Exposé des motifs :

Dans ce nouvel article 13 bis il est prévu que l'employeur puisse s'acquitter partiellement de l'obligation d'emploi en accueillant en stage des personnes handicapées dans la limite de 2 % de l'effectif total des salariés de l'entreprise.

L'Uniopss désapprouve ce nouvel article. En effet, il est régulièrement rappelé par les associations de défense des personnes handicapées que celles-ci n'arrivent pas à s'insérer sur le marché du travail faute d'un respect réel, par les employeurs, de leurs obligations légales de prendre parmi leurs effectifs des travailleurs handicapés. Souvent, les entreprises préfèrent payer les amendes fixées en cas de non respect de cette obligation, plutôt que d'embaucher des travailleurs handicapés. Dans ce contexte où la loi telle qu'elle est n'est que peu respectée, alors que son utilité est démontrée, il apparaît malvenu de l'assouplir en permettant à des employeurs de comptabiliser à hauteur de 2% les personnes *embauchées sous le statut de stagiaire sans salaire dans le quota de l'obligation d'emploi de 6% de travailleurs handicapés*.

- Amendement :

Supprimer l'article 13 bis nouveau.

12. Article 18 nouveau : amendement concernant la création d'une conférence nationale en charge d'évaluer la performance du RSA et la création d'un comité d'évaluation en charge de préparer les travaux de cette commission

-Exposé des motifs :

L'Uniopss salue la création de cette conférence nationale comprenant notamment des associations de lutte contre les exclusions. Mais elle souhaite logiquement que les associations de lutte contre les exclusions soient également présentes dans le comité d'évaluation en charge de préparer les travaux de la conférence, ce qui n'est pas le cas dans la présente rédaction.

L'Uniopss insiste sur la plus-value que représentera la participation des associations de lutte contre les exclusions dans un tel comité, de par leur connaissance de terrain et leur contact direct auprès des bénéficiaires du RSA. Elle insiste également sur la nécessité d'une telle présence dans un souci de cohérence. Les associations peuvent en effet recevoir les demandes de RSA, instruire les dossiers, accompagner les personnes, les assister dans les recours qu'elles feront éventuellement dans les cas de suspension du RSA. Elles auront donc un éclairage précieux à apporter à la conférence nationale et en amont au comité d'évaluation sur l'ensemble des démarches effectuées par les personnes du fait du RSA.

-Amendement :

Rajouter dans le 2^{ème} paragraphe de l'article 18 nouveau les mots « des représentants d'associations de lutte contre les exclusions » après « des personnalités qualifiées dont la compétence est reconnue en matière d'évaluation des politiques publiques ».

13. Observations générales

- Observation concernant le financement des contrats :

Dans un contexte de forte réduction de la mission travail et emploi au sein du PLF 2009, on ne peut que formuler les plus vives inquiétudes quant au financement des contrats.

- Observation concernant le contentieux relatif au RSA :

On peut souhaiter que les Tribunaux Administratifs, qui seront désormais compétents, disposent des moyens nécessaires pour mener à bien leurs missions dans ce domaine.