

Marie-Odile Grilhot

Formatrice IRTS Paca-Corse.

Doctorante en droit social.

Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III.

Mars 2006.

Les enjeux de la décentralisation de l'aide et de l'action sociales : la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA.

La loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA s'inscrit dans un mouvement plus vaste de décentralisation, initié par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Mais plus encore, la décentralisation du RMI et la création du RMA conduisent à confier à un seul acteur l'allocation et l'insertion. La dévolution de cette totalité au département, *allocation –insertion*, a pour finalité de recentrer le dispositif au mieux des réalités locales. Qui mieux que les instances locales peuvent répondre aux intérêts des usagers en matière de politique de l'aide et de l'action sociales ? Pour le législateur de 2003, le doute n'est plus permis, c'est le département.

Le président du conseil général conduit désormais la politique sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI.

En 2002, le nombre d'allocataires du RMI dépasse le million de personnes, soit deux millions avec les proches du titulaire du RMI, seulement 50% de ces allocataires ont conclu un contrat d'insertion avec la commission locale d'insertion et près d'un tiers d'entre eux relèvent du RMI depuis plus de trois ans et près d'un sur dix depuis plus de dix ans¹.

Le nombre d'allocataires du RMI a augmenté de 1,3% au deuxième trimestre 2004 et de 10,5% sur un an (entre juin 2003 et juin 2004) selon une étude de la Direction des statistiques publiées le 25 avril 2005.

¹ Exposé des motifs du projet de loi soumis en première lecture au Sénat.

Les élus redoutent l'alourdissement de leurs charges liées à l'insertion².

Le budget de l'insertion est le premier budget de l'aide sociale des départements avant l'APA, l'enfance et la famille et les personnes handicapées.

Après avoir relevé les caractères de l'allocation de RMI ; nous présenterons les nouveaux outils mis à la disposition des collectivités territoriales : le RMA, contrat aidé modifié par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et le contrat d'avenir ; pour proposer en guise de conclusion, une réflexion sur les enjeux de la décentralisation de l'aide et de l'action sociales.

I : Les caractères de l'allocation de RMI

Le RMI est une allocation d'aide sociale « atypique »³. En effet, le RMI répond à deux critères sur trois des caractères de l'aide sociale. Le RMI est un droit alimentaire, subsidiaire mais contrairement aux autres formes de l'aide sociale, universel et soumis à une contrepartie de la part de son bénéficiaire.

1. le RMI, une allocation d'aide sociale.

1-1. Un droit alimentaire : le revenu minimum d'insertion a été créé pour répondre aux besoins vitaux d'une partie de la population sans ressources du fait de l'absence d'activité rémunérée. Ainsi que le présente les auteurs de l'ouvrage Droit de l'aide et l'action sociales, c'est le rattachement à la notion de besoin qui fait d'une prestation d'aide sociale, un droit alimentaire⁴. Il va de soi que le RMI est une prestation d'abord alimentaire. Il s'agit d'un minimum de ressources pour faire face aux besoins les plus élémentaires. L'aide sociale en tant que droit alimentaire est la prolongation du devoir de secours ou alimentaire d'ordre privée, c'est à dire principalement familial. L'aide sociale est un droit créance qui repose sur la collectivité et qui se fonde sur les dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 qui énoncent « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui,*

² Le Monde du 2 mai 2005.

³ Michel Laroque, *Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation sociale d'un nouveau type*, Droit Social n°7/8 juillet/août 1989, p.597/600.

⁴ Borgetto M. et Lafore R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Montchrétien, 5^{ème} édition, juill.2004

en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. ». Cette dernière phrase a été reprise presque mot à mot par la législateur de la loi du 1^{er} décembre 1988 qui crée le RMI⁵. La collectivité publique devient le débiteur de ce droit-créance.

1-2. Le droit à l'aide sociale est un droit subsidiaire. Le principe est que l'individu doit subvenir à ses besoins, soit par son travail, soit par la possession d'un patrimoine. Cette nature subsidiaire du droit de l'aide sociale fonde le recours en récupération en cas de retour à meilleure fortune du bénéficiaire et le recours contre sa succession. Le RMI est une allocation subsidiaire dans la mesure où elle n'interviendra qu'en l'absence de ressources personnelles de l'intéressé provenant soit de son activité, soit de ses biens et une fois épuisé les droits à la sécurité sociale ou en l'absence de tels droits. Le RMI français maintient le cadre où le travail est le mode normal d'accès aux ressources collectives, en maintenant par exemple un écart important entre les bas salaires et le montant du RMI pour inciter à la reprise d'une activité rémunérée. Ainsi deux préoccupations ont présidé à la fixation du montant du revenu minimum d'insertion : assurer la satisfaction des besoins élémentaires des allocataires et de leurs familles, tout en maintenant le montant du revenu bien en deçà du SMIC pour inciter les titulaires à préférer la vie active. Le lien posé, dans le souci de ne pas faire du RMI une prestation de pure assistance, entre le versement de l'allocation et l'insertion sociale et professionnelle est concrétisé par un contrat dit d'insertion. Le non respect du contrat peut entraîner la suspension du versement de l'allocation.

D'autre part, c'est une allocation différentielle dont le montant est calculée en fonction du plancher fixé par décret⁶. Le calcul du RMI correspond à la globalité des ressources⁷ de l'ensemble des personnes composant le foyer.

1-3. Le RMI est une allocation quasi universelle.

Mais, là où l'aide sociale de droit commun est conditionnée par « un état de besoin » et y répond par des prestations spécifiques, sous forme d'hébergement ou de soins essentiellement, ou sous forme de prestations en nature ou en espèces, et qui visent à prendre en charge les personnes dans une perspective réparatrice ; le RMI s'en distingue en présentant un caractère universel. Son bénéfice est lié à un niveau de ressources objectivement défini et

⁵ Art. 1^{er} de la loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 « *Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Le seul terme qui change, c'est le mot personne.

⁶ CASF, art. 262-2, depuis la loi du 18 décembre 2003, le montant du RMI est dorénavant fixé une seule fois par an.

qui doit être inférieur à un plancher déterminé deux fois par an par décret⁸. C'est la situation économique objective qui est prise en compte, même si cette situation est révélatrice d'un état global de besoin. Le RMI répond à une situation de solvabilité dont le but est de fournir un revenu de base au bénéficiaire et à sa famille. Il s'agit d'un panier de droits (CMUC, exonération de la taxe d'habitation...) affecté à l'allocation qui prend uniquement en compte le critère de ressource. Pour le calcul de l'allocation différentielle, l'ensemble des ressources de l'allocataire est en principe pris en compte, ce qui intègre tous les revenus professionnels et toutes les prestations sociales, y compris les allocations familiales, les allocations d'aide sociale et l'hébergement gratuit; le calcul prend naturellement en compte toutes les ressources des personnes composant le foyer. Seule une fraction des allocations en faveur du logement (aide personnalisée au logement et allocation de logement social) est définie forfaitairement est cumulable avec la prestation, de façon à assurer un certain niveau de revenu après paiement du logement (charge la plus lourde); de même, certaines prestations sociales à objet spécialisé (allocation d'éducation spéciale, allocation de rentrée scolaire et allocation compensatrice) ne sont pas intégrées dans le calcul des ressources; un texte a encore élargi le champ des prestations exclues dans le calcul des ressources du ménage en l'étendant à la majoration pour âge des prestations familiales⁹.

Le droit au RMI est cependant quasi-universel dans la mesure où il s'adresse à toute la population à l'exception de deux restrictions. L'allocation de RMI est versée aux personnes de plus de 25 ans sauf pour celles qui ont en charge des enfants. La loi exclut donc de son champ d'application les 18-25 ans. Pour pallier ce déficit de la loi, le législateur a créé le fond d'aide aux jeunes qui est un dispositif entièrement géré par le département depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Dans le même sens, les étudiants, les élèves ou les stagiaires ne peuvent pas bénéficier de l'allocation, sauf si leur activité tient lieu de démarche d'insertion et peut être rattachée à ce titre au contrat d'insertion.

La seconde exception concerne les étrangers¹⁰ qui doivent faire la preuve d'un séjour régulier en France pour prétendre à l'allocation de RMI et d'une ancienneté d'au moins trois années sur le territoire français¹¹. Le calcul de l'allocation ne prend en compte les membres de

⁷ CASF, L.262-10, al.1, R ; 262-3 et suivants

⁸ Une seule fois depuis la loi du 18 décembre 2003.

⁹ Jusqu'en 1999, le supplément d'allocations familiales perçu par un ménage titulaire du RMI était absorbé par l'allocation différentielle, ce qui avait pour conséquence de priver les enfants de cette majoration pour âge

¹⁰ CASF, art. L. 262-9, al. 1 et 2.

¹¹ On peut cependant noter (regretter) que la loi relative au revenu minimum d'insertion, qui n'a pas fait l'objet d'une saisine devant le Conseil constitutionnel, limite à certains étrangers le droit au RMI. Cette question aurait pu être tranchée lors de la saisine pour la conformité de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant modifications du revenu minimum d'insertion. En effet, si le Conseil ne peut pas se saisir d'office d'une loi ordinaire, il peut

la famille que s'ils sont également en situation régulière sur le territoire français ou, pour les enfants, s'ils sont nés en France ou s'ils font la preuve de leur entrée régulière sur le territoire français¹².

Autre distinction, le droit commun de l'aide sociale ne prévoit aucune contrepartie dans le versement d'une prestation d'aide sociale, alors que le RMI s'inscrit dans une dimension d'échange puisqu'il est demandé au bénéficiaire de faire preuve d'une démarche d'insertion par la signature d'un contrat d'insertion.

2 : Le « I » de l'insertion.

Le RMI n'est ni une allocation universelle versée sans aucun engagement de l'allocataire vis à vis de la société, ni une obligation pour un allocataire de l'aide sociale de fournir en contrepartie de leur allocation une activité quelconque. La contrepartie de la loi du 1^{er} décembre 1988 résulte principalement dans la recherche d'un emploi et cela s'explique par le fait que le chômage s'est durablement installé en France dans les années 1980 et que l'on ne peut pas concrètement imposer à l'allocataire du RMI, en contrepartie de l'allocation d'aide sociale, de trouver rapidement une activité rémunérée. La loi de 1988 va verser une prestation monétaire en contrepartie d'une mise en recherche d'emploi de l'allocataire, plus largement d'une insertion sociale avec la loi de 1992, le législateur vise ici ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi. Ce qui conduit Robert Lafore à définir le contrat d'insertion non pas comme un contrat de droit commun qui suppose le consentement mutuel des deux parties (contrat synallagmatique), mais comme un contrat « *pédagogique* »¹³ d'une part parce que ce contrat est signé par le président de la commission locale d'insertion après l'avis de cette dernière et par le titulaire du contrat, alors qu'il a été négocié par un référent social et d'autre part, parce qu'il s'agit de trouver les moyens de permettre à une personne durablement exclue de l'emploi de s'insérer dans un environnement social et professionnel. C'est plus un engagement, une démarche dynamique d'insertion qui est demandée à l'intéressé, le service public de l'insertion devient le partenaire de son élaboration. *Le contrat joue le rôle*

soulever d'office un grief dans une loi qui lui a été déférée Le Conseil constitutionnel s'en est tenu à l'examen des seules dispositions contestées (la saisine portait sur diverses modifications en matière d'emploi) et a conclu à la conformité à la Constitution de la loi dans son ensemble. Cette limitation du droit au RMI pour les étrangers est en marge de la décision du 22 janvier 1990, qui rappelle le avait étendu aux étrangers résidents en France l'accès égal aux droits sociaux.

La condition de résidence est passée de trois ans à cinq ans, loi n° 2003-1119 du 26 nov. 2003 relative à la maîtrise de l'immigration au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

¹² Par la procédure de regroupement familial, notamment.

¹³ Lafore Robert, *Les trois défis du R.M.I. A propos de la loi du 1er décembre 1988*, AJDA, 20 oct. 1989.

d'insertion à partir du moment où le titulaire de ce droit est sollicité pour envisager avec lui les actions d'insertion.

Au moment du vote de la loi en 2003 relative à la décentralisation du RMI et à la création du RMA, il est évident selon Michel Dollé qu'il est nécessaire que la loi évolue pour plusieurs raisons : le niveau de l'allocation en France reste bas, malgré l'ajout de prestations complémentaires telles que l'allocation logement, la CMU et la CMUC, l'exonération de la taxe d'habitation...L'allocation de base pour un célibataire représente 45% du SMIC sur la base de 39 heures mensuelles et de 68% net pour un couple. Aux Pays-Bas, le niveau de revenu minimal pour une personne isolée est égal à 50% (ou 70% sur décision des autorités communales, s'il est apparent que la personne ne peut partager un logement avec quelqu'un d'autre) et pour un couple il est égal au salaire minimum mensuel. La France est le seul pays de l'Union européenne où l'accès au RMI est si tardif (25 ans) ; ailleurs, c'est 18 ans. L'organisation du volet insertion laisse à désirer. Le partage des responsabilités entre Etat et départements est critiqué¹⁴. Le rapport de la Cour des comptes a souligné que nombre de départements n'ont pas établis de plans annuels d'insertion, que les procédures de conventionnement des opérateurs étaient reconduites sans réexamen et certains départements étaient loin de consacrer à l'insertion les budgets correspondant à leur obligation légale (17% des sommes versées l'année précédente au titre de l'allocation). Enfin, la mise en place des contrats d'insertion est loin d'être systématique comme le prévoit la loi et les rares études disponibles sur la mise en place du contrat d'insertion tendent à conclure que ceux-ci ne bénéficient pas toujours à ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi. De fait la population allocataire du RMI est très hétérogène ce qui contribue à une grande distance entre dispositif théorique d'insertion et la pratique.

Lors de la communication au colloque « l'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale », en septembre 2004, Jacques Bouchoux, Yvette Houzel et Jean-Luc Outin¹⁵ présentent une analyse des inégalités territoriales en matière de mise en application du revenu minimum d'insertion. L'intérêt de cette étude est de montrer l'inégale mise en œuvre de la loi sur l'ensemble du territoire, alors même que l'étude porte sur la période de pilotage conjoint du dispositif par l'Etat et le département, ces inégalités portent notamment dans la durée de la contractualisation ou sur la méconnaissance du contrat par les allocataires eux-mêmes. Les auteurs parlent d'échec de ce dispositif de protection sociale pour trois raisons : le dispositif

¹⁴ Dollé Michel, *La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité ; le RMA : une réforme problématique*, Dr. soc.2003-691.

¹⁵ Membres de l'UMR Matisse.

peut devenir désincitatif à reprendre une activité rémunérée du fait des écarts faibles entre RMI et travail à temps partiel par exemple et des droits connexes au RMI (CMU, allocation logement...) ; le copilotage Etat et conseil général n'est pas probant, alors qu'à l'origine, le législateur souhaitait impliquer les acteurs locaux dans une politique nationale d'insertion et dans un objectif général d'égalité sur l'ensemble du territoire ; enfin, les réalités locales sont diverses, les populations hétérogènes, les besoins diversifiés. Quatre types de régimes se combinent ; un accompagnement renforcé et un marché du travail défavorable n'implique pas nécessairement des sorties du dispositif ; un accompagnement renforcé et un contexte favorable du marché de l'emploi réduit des inégalités ; un accompagnement distant et un contexte favorable du marché de l'emploi a pour effet une dualité du marché du travail au détriment des moins qualifiés ; un accompagnement distant et un marché du travail défavorable entraînent de l'exclusion. L'égal accès du droit au RMI sur l'ensemble du territoire se heurte, avant même sa décentralisation, aux réalités économiques et aux dynamismes territoriaux et locaux.

L'évaluation du dispositif est mitigé, la faille du RMI c'est le « i » de l'insertion.

La loi de décentralisation du RMI a pour objectif de désigner un seul acteur public, le département, afin de repérer les responsabilités en matière d'insertion sociale et professionnelle, c'est à dire en matière de sorties du dispositif. Les conditions d'attribution, le montant et le régime de l'allocation restent fixés par la loi.

II : La décentralisation du RMI

Le législateur rationalise l'action de l'administration en rapprochant la gestion de l'allocation de celle du dispositif d'insertion. La responsabilité et le financement de l'allocation RMI sont les premières compétences transférées au département dans le cadre de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion.

1. La loi du 18 décembre 2003 entend corriger le déficit de l'insertion en rapprochant allocation et insertion par la désignation d'un seul acteur local. La loi marque la fin du copilotage de l'insertion, celle-ci relève désormais de la seule responsabilité du conseil général. Le président du conseil général conduit l'action d'insertion sociale et professionnelle, il dispose pour ce faire de deux nouveaux contrats aidés ; le contrat d'insertion revenu minimum d'activité et le contrat d'avenir (*cf III*). La loi du 13 août 2004 renforce la position de « chef de file » du département, puisque dorénavant, ce dernier adopte seul le schéma

départemental des institutions médico-sociales¹⁶. Certes, l'Etat doit être concerté avant l'adoption de ce document, mais sa signature est de la compétence du président du conseil général, ce qui marque bien la volonté du législateur de faire du département le territoire de la mise en œuvre de la politique de l'aide et de l'action sociales.

2. Depuis 1984, chaque collectivité supporte le financement des dépenses qui relève de sa compétence. En 1988, le législateur décide de financer le dispositif RMI au titre de la solidarité nationale, ce qui fait dire à certain qu'il « *échappe aux contingences locales et établit une égalité dans l'ensemble du pays* »¹⁷. Cependant la loi du 1^{er} décembre 1988 marque un recul de la décentralisation de l'aide et de l'action sociales en cours depuis les années 1983. On rappellera pour mémoire que la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 attribue la compétence de droit commun de l'aide sociale légale au département.

La loi du 1^{er} décembre 1988 instaure un copilotage de l'Etat et du département dans sa mise en œuvre, l'Etat finance l'allocation et le département participe à l'offre d'insertion¹⁸.

La loi du 18 décembre 2003 en décentralisant l'allocation RMI, instaure un dispositif de compensation financière au profit des départements qui désormais financent la prestation, qui devient une dépense obligatoire pour les conseils généraux.

La loi du 18 décembre 2003 exerce, en effet, une double incidence sur les ressources et les charges des collectivités territoriales et, plus précisément, des départements : d'une part, elle transfère au département la charge du financement de l'allocation de revenu minimum d'insertion, jusqu'alors supportée par le budget de l'Etat ; d'autre part, elle donne naissance à un nouveau dispositif d'insertion : le revenu minimum d'activité, également à la charge du département. Elle prévoit en conséquence, tel est l'objet de son article 4, un mécanisme de compensation qui repose sur trois principes : la compensation de l'année 2004 interviendra sur la base des dépenses afférentes au revenu minimum d'insertion en 2003; elle fera l'objet, pour les années suivantes, d'un ajustement définitif, fixé par la loi de finances, sur la base des comptes administratifs de l'exercice 2004 en tenant compte de l'ensemble des charges inhérentes au revenu minimum d'insertion; elle se traduira enfin non par l'attribution d'une dotation, mais par l'affectation en tout ou partie du produit d'une imposition de toutes natures selon les modalités définies par la loi de finances pour 2004.

¹⁶ Art. 50 de la loi du 13 août 2004.

¹⁷ Fragonnard B., *le revenu minimum d'insertion, une grande ambition* », Droit social n°7/8, juillet-août 1989, p.573.

¹⁸ Il doit à ce titre y consacrer 17% du budget de l'allocation versée dans le département.

Cette dernière précise l'affectation aux départements d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), par application d'une fraction du produit de la taxe aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national; le niveau définitif de la fraction ainsi déterminée sera arrêté par la loi de finances qui suit immédiatement la connaissance du montant définitif des dépenses supportées par les départements au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité, compte étant tenu à la fois des dépenses liées à la création du revenu minimum d'activité et de l'accroissement des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion découlant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique.

Pour les parlementaires des groupes de l'opposition, ces dispositions méconnaissent les principes énoncés au nouvel article 72-2¹⁹ de la Constitution : la TIPP ne pouvant être assimilée à une ressource propre, dès lors que les départements ne pourront en fixer ni l'assiette, ni le taux, le choix en faveur de l'attribution d'une part du produit de la TIPP n'aurait d'autre effet que de réduire encore la part des ressources propres dans les ressources totales des départements²⁰ ; la nature et le montant de la ressource transférée ne garantit pas par ailleurs, le respect du principe de l'équivalence entre les charges et les ressources transférées. La loi de finances prévoit de transférer le produit d'un impôt et non pas un impôt, or le produit de la TIPP est un produit aléatoire puisqu'il va évoluer chaque année en fonction de la consommation des carburants.

La question des transferts financiers risque d'avoir pour conséquence un repli des collectivités territoriales sur les dépenses obligatoires en matière d'aide et d'action sociales obligatoires, au détriment des investissements facultatifs permettant bien souvent les ajustements nécessaires à la réalité locale.

¹⁹ Article 72-2. (Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 7)

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

²⁰ Le transfert de la compétence en matière de vignette automobile s'était accompagné de la faculté pour les départements de fixer le barème.

III : Le RMA et le contrat d'avenir

La loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA identifie le département en tant que « pilote de l'insertion ». En effet, non seulement le département a désormais à sa charge le financement de l'allocation du RMI mais aussi la responsabilité de créer au niveau local les conditions nécessaires à l'insertion sociale et professionnelle des allocataires. On peut supposer que l'objectif poursuivi par les départements sera de favoriser un développement économique afin de réduire le nombre de titulaires du RMI et ainsi la charge financière des budgets départementaux. Des questions demeurent, le territoire départemental est-il le mieux à même pour réaliser un objectif de création d'emploi et le conseil général a-t-il les atouts économiques nécessaires pour promouvoir l'emploi à son échelle ? Cette échelle, c'est à dire le territoire départemental, est-elle pertinente dans un cadre géographique plus étendu qu'est l'Europe ?

La loi de programmation pour la cohésion sociale a apporté des modifications au CI-RMA du fait de la création du contrat d'avenir dans le secteur non-marchand.

1. Le CI-RMA ou le retour de la contrepartie.

Le RMA est conçu comme une mesure supplémentaire ajoutée à la gamme déjà existante des contrats d'insertion dont l'objectif est la sortie du dispositif RMI vers un emploi.

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005²¹ étend le bénéfice du CI-RMA aux minima sociaux tels que l'API et l'AAH et l'ASS et réserve désormais le contrat CI-RMA au seul secteur marchand (entreprise et associations, sauf les particuliers).

Le CI-RMA vise le public des allocataires du RMI en inactivité de longue durée. L'incitation financière de la collectivité territoriale pour l'embauche de bénéficiaire du RMI en CI-RMA est justifiée du point de vue de l'employeur qui prend le risque d'intégrer dans son entreprise une personne éloignée de l'emploi. Cependant, le législateur a modifié la durée d'inscription du bénéficiaire du RMI dans le dispositif, le projet de loi relatif à la décentralisation du RMI et création du RMA prévoyait une durée de deux ans, la loi définitive a ramené cette durée à un an. La loi de cohésion sociale prévoit une durée de six mois dans le dispositif. Peut-on vraiment parler des personnes les plus éloignées de l'emploi ?

Du côté des bénéficiaires du RMI, les obligations se renforcent : le contrat d'insertion, signé dans les trois mois du versement de l'allocation est orienté en priorité dans la nouvelle

²¹ Loi n° 2005-32.

loi vers la reprise d'activité professionnelle. Un référent social unique est désigné par le président du conseil général pour établir avec la personne concernée le contrat d'insertion.

Le contrat RMA vise à faciliter l'insertion professionnelle des allocataires du RMI, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation de parent isolé (API) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi²². La personne embauchée bénéficie d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de travail temporaire d'une durée de six mois renouvelable, à temps partiel (20 h minimum par semaine) ou à temps plein. Le CI-RMA peut faire l'objet d'une suspension ou d'une rupture anticipée dans certaines situations²³.

L'employeur qui embauche un allocataire du RMI en CI-RMA devra signer une convention avec le conseil général. Il percevra alors une aide spécifique de ce dernier qui correspond au montant du RMI pour une personne seule, diminué du forfait logement. Il reste à l'employeur à payer au titulaire du CI-RMA, un revenu d'activité à concurrence du taux horaire du SMIC. Cette disposition législative a bien pour conséquence de verser le minima social RMI en contrepartie d'une activité qui ne sera que partiellement rémunérée sous forme d'un salaire. Pour Michel Dollé, il n'y a aucun doute, « *on entre en plein dans ce qui est qualifié le « Workfare » car, ainsi qu'il le démontre, que fera ce salarié pendant le temps de travail correspondant à l'allocation forfaitaire, il la remboursera* »²⁴.

Dans la loi initiale, ce contrat ouvrait droit à une protection sociale restreinte (acquisition de droits à la retraite et à l'assurance chômage) par le fait que seul le complément de rémunération à la charge de l'employeur était assujéti à cotisations sociales. Cette disposition législative a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des associations²⁵ de solidarité mais aussi de nombreux commentaires doctrinaux qui font valoir que le CI-RMA est un « sous-contrat » dérogatoire aux droit commun de la protection sociale²⁶. Désormais

²² La loi de cohésion sociale ajoute au titulaire du RMI, les autres minima sociaux, ASS, AAH et API.

²³ Concernant le cadre juridique du CI-RMA, voir le supplément au n° 2411 des ASH du 10 juin 2005, *Le revenu minimum d'insertion*.

²⁴ Dollé Michel, La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité ; le RMA : une réforme problématique, Dr. soc. n° 7/8 juillet/août 2003, p.691 à 695.

²⁵ Cela a été le cas par exemple de la FNARS qui a adopté une motion le 6 décembre 2003 en assemblée générale pour empêcher la création de « *sous contrat de travail* ». Cette position a été relayée par la fédération Coorace qui le 10 décembre 2003 a rendue publique une motion demandant le report de la mise en œuvre du RMA. Signalons également que la création du RMA a provoqué une division au sein du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE). Bernard Seillier, président du CNLE a refusé de prendre en compte une motion dénonçant le caractère discriminatoire du RMA en matière de protection sociale.

²⁶ Cf. notamment Alfandari E., « *Revenu minimum, insertion, activité : logique économique et/ou logique sociale ?* » et Damon J., Marinacce F., « *Le RMA : genèse, contenu et enjeux* », RD sanit. soc. 40(1), janv.-mars 2004, p. 3 et 30.

l'assiette des cotisations est élargie et le CI-RMA ouvre droit au régime de protection sociale de droit commun depuis la loi de cohésion sociale.

La loi du 18 décembre 2003 a été déférée devant le Conseil constitutionnel par soixante députés. En matière de création de revenu minimum d'activité, il est reproché à la loi de méconnaître « *la liberté individuelle telle qu'elle ressort de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et ensemble la liberté contractuelle* », notamment sur la question de la négociation du salaire par le candidat à un CI-RMA. Pour les requérants de la saisine, le CI-RMA s'apparente à *un contrat léonin*.

Dans sa décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'aux termes du nouvel article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles : " Le contenu du contrat d'insertion est débattu entre la personne chargée de son élaboration et l'allocataire. Le contrat est librement conclu par les parties et repose sur des engagements réciproques de leur part " ; qu'ainsi, l'intéressé a la possibilité de s'opposer à l'inclusion du " contrat insertion - revenu minimum d'activité " parmi les actions d'insertion qui lui sont proposées en application de l'article L. 262-38 du même code ; que, dès lors, l'article 43 de la loi déférée ne porte atteinte ni à la liberté personnelle ni à la liberté contractuelle* ».

Le CI-RMA est une action qui peut être proposée au titre de l'article L.262-37 du CASF, mais ce n'est pas une obligation. Dès lors, la décision du Conseil constitutionnel est légitime quand il refuse d'invalider cette disposition sur le fondement de la liberté contractuelle, l'allocataire conserve la faculté de refuser de conclure un CI-RMA et de choisir d'autres mesures d'insertion qui lui seront proposées.

Le CI-RMA ne serait qu'une option ?²⁷ La liberté contractuelle implique le libre choix du cocontractant mais également la liberté de contracter ou de ne pas contracter.

On peut donc présumer que le CI-RMA pourra être refusé par l'allocataire au moment de la signature du contrat d'insertion avec le référent social. Certes, ainsi que l'énonce Michel Dollé dans sa chronique à propos du RMA, le CI-RMA est *proposé* au titulaire du RMI, *mais qu'en sera-t-il si un allocataire refuse une offre donnée de RMA et est sanctionnée par la suspension ou la radiation de son allocation* ?²⁸ L'interprétation de la décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 permet de présumer que ni le président du conseil général, ni le

²⁷ Selon l'expression de Jean-Eric Schoettl, *La réforme du RMI devant le Conseil constitutionnel*, AJDA 2004, p.216-223.

²⁸ Dollé Michel, *La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité ; le RMA : une réforme problématique*, Dr. soc. n° 7/8 juillet/août 2003, p.691 à 695. L'auteur va plus loin en affirmant qu'il serait préférable pour plus de lisibilité de rapprocher le CI-RMA de la politique de l'indemnisation du chômage. Ainsi le candidat à un CI-RMA devrait s'inscrire à l'ANPE et accepter les propositions *d'emploi convenables*.

juge ordinaire, ne pourront suspendre et à *fortiori* radier un allocataire qui refuserait d'inclure un CI-RMA dans son contrat d'insertion.

On est pourtant en droit de se demander quelle sera la marge réelle des bénéficiaires pour refuser un CI-RMA ?

Dans l'hypothèse où l'allocataire du RMI opte pour l'inclusion du CI-RMA comme action d'insertion dans son contrat, il ne pourra plus par la suite refuser un CI-RMA qui lui serait proposé par la collectivité locale, sous peine de suspension ou de radiation du dispositif, et encore moins négocier les termes du contrat de travail avec son employeur. L'allocataire engage en quelque sorte sa liberté contractuelle au moment de la signature du contrat d'insertion pour un emploi futur pour lequel les conditions de son embauche seront énoncées dans une convention entre la collectivité départementale et l'employeur : *Le raisonnement du Conseil constitutionnel s'avère ainsi sujet à caution, qui considère qu'une personne conserve sa liberté contractuelle à l'occasion de la conclusion d'un contrat, dès lors qu'elle en a bénéficié lors de la négociation et de la conclusion d'un précédent contrat*²⁹.

Dans la décision n°2003-487 DC relative à la conformité de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant un revenu minimum d'activité, le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à relier le CI-RMA à l'alinéa cinq du préambule de 1946 : *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi*. La référence n'est pas innocente pour Xavier Prétot³⁰, dans la mesure où le RMI-RMA sont des dispositifs qui s'inscrivent dans une politique plus générale (plus active ?³¹) de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Il s'agit de passer de dépenses sociales passives à des dépenses sociales actives, ce qui pose également la question de savoir si le CI-RMA s'inscrit dans une logique sociale ou dans une logique économique³².

2. Le contrat d'avenir

Institué par la loi de programmation pour la cohésion sociale³³, le contrat d'avenir - contrat de travail aidé à durée déterminée- doit permettre le retour progressif à l'emploi des

²⁹ Prétot X., *Le Conseil constitutionnel, la décentralisation et le revenu minimum d'insertion. les premiers (faux) pas de la jurisprudence constitutionnelle*, Droit social, n°3 mars 2004.

³⁰ Ainsi que le souligne X. Prétot dans sa chronique, *Le Conseil constitutionnel, la décentralisation et le revenu minimum d'insertion, les premiers (faux) pas de la jurisprudence constitutionnelle, op.cit*

³¹ En référence à la politique d'activation des dépenses sociales.

³² Alfandari Elie, *Revenu minimum, insertion, activité : logique économique et/ou logique sociale ?* Revue de droit sanitaire et social, Dalloz, n°1-2004, p.3 à 13.

³³ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, article 49, *JO du 19 janv. 2005*. L'article 49 est codifié aux articles L. 322-4-10 à L. 322-4-13 du code du travail.

bénéficiaires de certains minima sociaux (revenu minimum d'insertion, allocation de solidarité spécifique, allocation de parent isolé). Par sa durée (deux ans) et son contenu (accompagnement, formation), il vise à faciliter leur insertion professionnelle.

Entré en vigueur le 1^{er} avril 2005, ce nouveau dispositif est réservé aux employeurs du secteur non marchand - collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public, organismes de droit privé à but non lucratif - mais aussi aux structures d'insertion par l'activité économique et doit favoriser la prise en charge des besoins collectifs non satisfaits³⁴. Selon les pouvoirs publics, entre 2005 et 2009, un million de contrats d'avenir devraient être proposés par les collectivités territoriales et les associations, selon l'échéancier suivant : 185000 en 2005, 250000 en 2006, 2007 et 2008, et 65000 en 2009.

Le contrat d'avenir permet aux allocataires du revenu minimum d'insertion d'accéder à un emploi, « première étape de leur retour à l'emploi durable »³⁵. Le département ou la commune de résidence du bénéficiaire ou, le cas échéant, l'établissement public de coopération intercommunale auquel appartient la commune est chargé d'assurer sa mise en œuvre.

Durée initiale et renouvellement : la convention est conclue pour deux ans ; elle est renouvelable pour 12 mois, soit une durée maximale de 36 mois. Etant précisé que la situation du bénéficiaire du contrat est réexaminée tous les six mois.

Pour les personnes âgées de plus de 50 ans, les conventions et le contrat d'avenir lui-même sont également de deux ans. Ces conventions peuvent faire l'objet de renouvellements dans la limite de 36 mois, soit une durée totale de cinq ans.

Le contrat d'avenir est un contrat de travail de droit privé à durée déterminée, d'une durée hebdomadaire fixée à 26 heures³⁶. Comme le CI-RMA, il est conclu en application de l'article L. 122-2 du code du travail, qui autorise les contrats à durée déterminée passés « au titre de dispositions législatives et réglementaires destinées à favoriser l'embauche de certaines catégories de personnes sans emploi ». Cependant, par dérogation à cet article, le contrat d'avenir peut être renouvelé plus d'une fois dans les limites prévues ci-dessous. En conséquence, l'employeur n'est pas tenu de respecter le délai de carence entre deux contrats. De même, il n'est pas redevable de l'indemnité de précarité, sauf dispositions conventionnelles plus favorables.

³⁴ Si la loi restreint les activités possibles, c'est pour éviter les phénomènes de concurrence avec des activités marchandes ainsi que la substitution avec les emplois privés et publics. Le prescripteur doit en outre veiller à ce que le poste de travail ait un contenu permettant au salarié d'acquérir une expérience professionnelle réelle qu'il pourra faire valoir par la suite sur le marché du travail.

³⁵ circulaire DGEFP n° 2005-13 du 21 mars 2005.

Le salarié en contrat d'avenir perçoit une rémunération dont le montant est au moins égal au produit du SMIC horaire par le nombre d'heures de travail effectuées.

Le contrat d'avenir doit prévoir obligatoirement des actions de formation et d'accompagnement au profit de son titulaire. Elles sont, pour l'administration, « les garanties d'un retour durable à l'emploi ». C'est à l'employeur (collectivités territoriales, EPCI), responsable au premier chef de leur mise en œuvre, qu'il appartient de déterminer si les actions ont lieu dans ou hors du temps de travail, en tenant compte des possibilités du salarié. En signant un contrat d'avenir, ce dernier s'engage, en effet, à suivre des actions d'accompagnement et de formation, y compris hors temps de travail, dans la limite de 35 heures par semaine, rappelle la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. En principe, en application de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, les actions de formation hors temps de travail ne donnent pas lieu à rémunération. Ce qui n'est toutefois pas le cas de celles qui sont effectuées par les salariés des associations, indique l'administration.

Les salariés en contrat d'avenir dans les associations doivent bénéficier des actions prévues au plan de formation et sont éligibles au droit individuel à la formation (DIF). Seul le bénéfice du congé individuel de formation ne leur est pas ouvert. Aussi, les organismes collecteurs (Unifaf et Uniformation notamment) doivent-ils être incités à veiller à ce que les salariés puissent effectivement être pris en compte au titre de la formation dans les secteurs concernés³⁷. De même, les établissements publics employeurs doivent donner accès aux formations qu'ils financent pour leur personnel propre ou à la réalisation de formations *ad hoc*.

IV : Les enjeux actuels.

La volonté du législateur de 2003 semble bien d'activer la dépense sociale. C'est à dire de passer de dépenses « passives » (aides sociales sans contrepartie) à des dépenses actives qui ont pour finalité d'inciter les bénéficiaires de minima sociaux à sortir de leur situation d'assistance. Le CI-RMA introduit de la sorte une logique de contrepartie *spéciale* dans le

³⁶ Le contrat peut prévoir une modulation du temps de travail sur l'année sous certaines conditions.

³⁷ circulaire DGEFP du 21 mars 2005.

droit de l'aide et de l'action sociales, *la transformation des minima sociaux en rémunération actives*³⁸.

Le risque du CI-RMA n'est-il pas alors pour le monde du travail ? C'est le propos développé par Jean-Pierre Laborde³⁹ qui s'inquiète de la *concurrence avec les salaires les plus modestes et les éventuels titulaires d'un CIRMA*. Il est vrai que cette question n'est pas nouvelle et qu'elle existe depuis la création des contrats de retour à l'emploi. Les employeurs soucieux d'améliorer la rentabilité de leur entreprise ont cherché à utiliser la main-d'œuvre la plus *économique*, en ayant recours à ce type de contrats aidés par la collectivité publique. Les effets *pervers* des incitations financières à l'embauche ont pu avoir pour conséquence de ne pas toujours *cibler les personnes qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi*. On est au cœur même de la dynamique du CI-RMA et des inégalités potentielles entre départements. Selon le développement économique territoriale, on peut craindre la plus ou moins grande vigilance des collectivités départementales pour s'assurer, voire contrôler du bien fondé du recours au CI-RMA⁴⁰.

Par ailleurs et ainsi que le note Madame Roy-Loutaunau⁴¹, l'innovation en matière de contrats aidés n'a pas été en faveur d'une simplification du droit. La volonté législative de simplifier le droit des contrats spéciaux semble contrariée par la complexité de leur régime juridique issu de la loi de cohésion sociale.

Le département conduit aujourd'hui la politique de l'aide et l'action sociales, l'acte II de la décentralisation⁴² lui confie même l'élaboration et l'adoption du schéma départemental des institutions sociales et médico-sociales. Certes, l'Etat sera convié à décider pour les compétences qui sont encore les siennes. Jusqu'à quand ?

³⁸ Selon la formulation de Mme Roy-Loutaunau Claude dans son article, *Deux nouveaux venus contestables dans le maelström des contrats spéciaux : le contrat de mission à l'exportation et le contrat d'avenir*, Droit social, n° 4 avril 2005, p. 414-426.

³⁹ Laborde Jean-Pierre, RMI et RMA, entre correction de trajectoire et changement de cap ?, Droit Social n° 3 mars 2004, p.251 à 256.

⁴⁰ Dans le département des Bouches-du-Rhône, où est recensé près de 70 000 allocataires du RMI, le service de l'insertion départemental a organisé deux types d'orientation : pour les moins éloigné de l'emploi, les personnes sont dirigées vers le service public de l'emploi et pour les plus éloignés de l'emploi, les personnes sont dirigées vers le réseau associatif qui a passé convention avec le conseil général ; dans ce dernier cas, le conseil général offre une prime de 6000 euros versée à l'association pour chaque référent qui aura dépassé dans l'année civile le quota de personnes qui sont sorti du dispositif.

⁴¹ Roy-Loutaunau Claude, Deux nouveaux venus contestables dans le maelström des contrats spéciaux : le contrat de mission à l'exportation et le contrat d'avenir, Droit social, n° 4 avril 2005, p. 414-426.

⁴² Loi du 13 août 2004