

**Positionnement de l'UNCCAS sur la réforme du RMI, sa
décentralisation aux Conseils Généraux
et sur la création d'un Revenu Minimum d'Activité**

I – Eléments de contexte : nécessité de la réforme et philosophie du projet de loi

| | |
|--|------------|
| Préambule : pourquoi une réforme du RMI | p 2 |
| Rappel : la place des CCAS/CIAS dans le dispositif actuel RMI | p 3 |
| Remarques préalables : observations générales | p 5 |

II – Observations relatives au projet de loi et propositions d'amendements

| | |
|---|-------------|
| Réforme du RMI et décentralisation aux Conseils Généraux | p 6 |
| Création du Revenu Minimum d'Activité | p 16 |
| Synthèse des propositions d'amendements | p 21 |

I – Eléments de contexte : nécessité de la réforme et philosophie du projet de loi

Préambule : Pourquoi une réforme du RMI ?

La volonté de réformer le RMI résulte d'un certain nombre de constats :

- La faiblesse du taux de contractualisation dans certains départements (la moyenne nationale se situe autour de 50%) alors que la loi lie le versement de l'allocation à l'engagement du bénéficiaire dans une démarche d'insertion officialisée par la signature de ce contrat ;
- L'engorgement des Commissions Locales d'Insertion par l'examen d'un nombre croissant de contrats d'insertion au détriment d'une autre de ses missions, l'amélioration et le développement de l'offre d'insertion ;
- Le maintien prolongé d'un certain nombre de bénéficiaires dans le dispositif et le constat des limites de la démarche d'insertion alors que la finalité initiale du RMI était d'apporter une aide temporaire pour accompagner un parcours d'insertion vers le monde professionnel.

Rappel : La place des CCAS/CIAS dans le dispositif actuel du RMI

☞ L' état de la législation :

Le texte fondateur est la loi du 1^{er} décembre 1988 qui confie aux CCAS/CIAS une double mission :

- L' instruction administrative des demandes de RMI (accueil et information des usagers, constitution et transmission du dossier) ;
- L' instruction « sociale » du RMI, c' est à dire l' établissement et le suivi du contrat d' insertion.

☞ La pertinence de la place des CCAS dans le dispositif :

L' UNCCAS insiste pour rappeler la pertinence de la participation des CCAS/CIAS au dispositif du RMI :

- **D' une part, les CCAS sont institutionnellement chargés de participer à l' instruction des dossiers d' aide sociale puisque le Code de l' Action Sociale et des Familles leur confie expressément cette mission (article L.123-6) ;**
- **D' autre part, le CCAS est, aujourd' hui, l' un des interlocuteurs de proximité des personnes en situation de précarité, bien repéré, connu et reconnu pour sa tradition d' accueil, auquel elles s' adressent de manière naturelle et spontanée et chaque fois qu' elles sont en situation de devoir faire face à une nouvelle difficulté que celle-ci concerne leur famille, l' emploi, la santé ou encore leur logement.**
Nul ne conteste la qualité de leur savoir-faire en la matière.

☞ Conventonnement avec les Conseils Généraux :

Au-delà de leurs missions légales d' instruction administrative du dossier, les CCAS, en partenariat avec les Conseils Généraux, s' investissent plus largement dans la mise en oeuvre des projets d' insertion qui ont été construits avec les allocataires, selon trois modalités principales :

- Dans le cadre du Plan Départemental d' Insertion, les CCAS/CIAS peuvent passer convention avec les départements pour obtenir le financement, par le biais des crédits d' insertion, d' actions d' insertion des bénéficiaires du RMI dès lors qu' elles correspondent aux axes définis dans le PDI ;
- Dans certains départements, les CCAS obtiennent par convention une participation financière pour l' instruction sociale du RMI (contrepartie pour l' établissement et le suivi du contrat d' insertion et/ou financement de l' accompagnement social mis en place par le CCAS) ;

- Conformément à l'article L.123-5 du Code de l'Action sociale et des Familles, le CCAS peut recevoir des délégations de compétences du Conseil Général, et notamment, en matière de RMI, pour la mise en œuvre du Plan Départemental d'Insertion.

Remarques préalables : Observations générales relatives au projet de loi

✍ **La philosophie du dispositif connaît une orientation nouvelle** puisqu'à l'actuelle formulation « *il est établi entre l'allocataire et les personnes prises en compte et la CLI* » (article L.262-37 du Code de l'Action Sociale et des Familles) se substitue celle, plus directive de « *chaque allocataire ainsi que les personnes ... doivent conclure un contrat d'insertion...* » (article 18 du projet de loi).

✍ Or, dans le même temps, et alors que d'autres grandes réformes législatives (loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, loi relative à la démocratie de proximité) et l'Union Européenne (travaux du Comité Européen de la Cohésion Sociale) placent **l'usager** au cœur des actions et dispositifs, ce dernier **est très peu présent en qualité d'acteur ayant pouvoir d'expression et de recours** dans la mise en place et le déroulement de son parcours d'insertion. En effet, les nouvelles dispositions du projet de loi n'ajoute rien au texte initial en terme de valorisation de la participation de l'allocataire à la détermination des actions devant conduire à sa réinsertion professionnelle.

En outre, si **la procédure contradictoire** est maintenue dans les hypothèses de suspension du versement de l'allocation et de suspension du contrat d'insertion, elle est en revanche **supprimée pour le renouvellement du droit à l'allocation** dès lors qu'il n'est plus soumis à l'avis de la Commission Locale d'Insertion. Sur ce point, le nouveau texte est donc en retrait : si on peut se féliciter de l'allègement du travail de la CLI, il eût été néanmoins souhaitable de **maintenir, sous une autre forme, le respect du principe général des droits de la défense.**

Un tel constat est particulièrement dommageable dans le cadre d'un dispositif d'insertion socio-professionnelle, essentielle dans un processus de reconstruction du lien social et de reconquête d'une identité sociale, familiale et économique.

✍ **L'UNCCAS s'interroge sur la classification en catégories que la loi opère, par ses dispositions et ses modalités pratiques, au sein de la population allocataire du RMI et ses ayants droits** : celles pouvant accéder à l'emploi classique, celles pouvant bénéficier du RMA et les autres.

L'UNCCAS rappelle que le fait d'avoir un travail doit être considéré comme la « normalité », le RMA ne devant pas se substituer à un emploi régulier.

L'UNCCAS sera donc vigilante et veillera à ce que la loi n'aboutisse pas à l'arbitraire ou à la stigmatisation des bénéficiaires.

✍ L'UNCCAS regrette **le manque de concertation avec les acteurs de l'insertion dans l'élaboration du projet de loi.**

✍ L'UNCCAS exprime son attachement à une **réflexion sur la mise en place d'une politique commune vis à vis des bénéficiaires de tous les minima sociaux** : de ce point de vue, **il importe que tous les dispositifs tiennent compte du niveau des ressources et non de la nature des ressources.**

II – Observations relatives au projet de loi et propositions d'amendements

Sur la réforme du RMI et sa décentralisation aux Conseils Généraux

✍ Exposé des motifs :

L'UNCCAS déplore qu'une nouvelle fois les CCAS/CIAS aient été oubliés dans le champ des organismes intervenant – et s'investissant – dans le dispositif RMI, alors même que la loi de décembre 1988 les associe explicitement à la mise en oeuvre du dispositif.

Article 12 : « *La demande d'allocation peut être déposée auprès [...] des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale. [...] L'instruction administrative et sociale du dossier est effectuée par l'organisme devant lequel la demande a été déposée.* »

En effet, les CCAS/CIAS prennent en charge, au niveau local, l'instruction du RMI et participent largement aux parcours d'insertion des bénéficiaires : construction du parcours d'insertion avec les demandeurs et orientation vers les partenaires compétents pour la mise en œuvre pratique de leur projet d'insertion. Le cas échéant, les CCAS/CIAS assurent eux-mêmes la réalisation des actions d'insertion inscrites dans le contrat.

✍ Proposition n°1 : Inscription des CCAS/CIAS dans l'exposé des motifs

L'UNCCAS demande que le CCAS soit réintroduit dans l'exposé des motifs du projet de loi.

« PROPOSITION D'AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Texte actuel :

- Page 2, 5^{ème} paragraphe : « *L'instruction, la liquidation et le paiement des dossiers individuels continuent de s'appuyer sur l'ensemble des acteurs locaux : communes, services départementaux, associations, caisses d'allocations familiales, caisses de mutualité sociale agricole* ».
- Page 3, 6^{ème} paragraphe : « *Cette réforme permettra désormais d'associer à la responsabilité, que confèrera au département un cadre d'action caractérisé par un pilotage unique et global, la mobilisation des acteurs locaux, c'est à dire des communes, des services du conseil général, caisses d'allocations familiales, caisses de mutualité sociale agricole, de l'agence nationale pour l'emploi ou des associations* ».

Texte modifié

- page 2, 5^{ème} paragraphe : « [...] *L'instruction, la liquidation et le paiement des dossiers individuels continuent de s'appuyer sur l'ensemble des acteurs locaux : communes, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, services départementaux, associations [...]* ».

- page 3, 6^{ème} paragraphe : « Cette réforme permettra désormais d'associer à la responsabilité [...] la mobilisation des acteurs locaux, c'est à dire des communes, des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, des services du conseil général [...] ».
- page 2, 5^{ème} paragraphe : « [...] L' instruction, la liquidation et le paiement des dossiers individuels continuent de s'appuyer sur l' ensemble des acteurs locaux : communes, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, services départementaux, associations [...] ».
- page 3, 6^{ème} paragraphe : « Cette réforme permettra désormais d' associer à la responsabilité [...] la mobilisation des acteurs locaux, c' est à dire des communes, des centres communaux et intercommunaux d' action sociale, des services du conseil général [...] ».

☞ Article 3 :

Le principe est posé de la compensation des charges financières qui résulteront du transfert de compétences pour les conseils généraux.

☞ Proposition n°2 : *Garantir l'égalité territoriale en terme d'affectation des crédits du RMI aux actions d'insertion des bénéficiaires*

L' UNCCAS exprime son attachement au principe en vigueur actuellement selon lequel les Départements avaient l' obligation de consacrer au moins 17% du montant total des allocations RMI à des actions d'insertion.

Son Conseil d' Administration s' est prononcé fortement pour la nécessité de maintenir, dans le souci d'éviter toute discrimination territoriale et tout risque de désengagement des Conseils Généraux, un socle minimum correspondant au moins à 17% de la dotation globale qui sera versée aux Départements au titre de la décentralisation du RMI ou de l'enveloppe globale des crédits consacrés au versement de l' allocation .

Les transferts financiers envisagés par la loi doivent prévoir le maintien de cette obligation de moyens afin d' éviter tout risque d' inégalité selon les territoires, faute de ressources assurées de manière stable et évolutive.

Le maintien du seuil des 17% aura en outre une vertu économique : il est probable que la ligne budgétaire liée à l' allocation devienne de plus en plus lourde face à la croissance du nombre de demandeurs.

Investir dans le champ des actions d'insertion pourra permettre à terme aux Conseils Généraux de faire baisser le nombre d' allocataires en multipliant le nombre des sorties du dispositif.

« PROPOSITION D'AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Texte modifié :

Ajouter un article 3 bis rédigé comme suit :

« Les Conseils Généraux ont l'obligation de consacrer au financement des actions d'insertion des allocataires un seuil minimal fixé à 17% de la dotation reçue au titre de la décentralisation du revenu minimum d'insertion ou de l'enveloppe globale des crédits consacrés au versement de l'allocation . »

✍ Proposition n°3 : Décloisonnement des secteurs social et professionnel

L'UNCCAS souhaite que le projet de loi de décentralisation du RMI s'articule avec les autres lois de décentralisation dès lors qu'en matière d'insertion, il faut éviter le découplage du social (Conseil Général), de la formation (Région) et de l'emploi (Etat).

Il importe de décloisonner le secteur social et le secteur professionnel, en développant le travail en commun de l'ANPE, du PLIE et des acteurs sociaux. Il conviendra également d'intégrer la dimension de l'insertion professionnelle dans le travail d'accompagnement des services instructeurs (l'instruction de la demande de RMI et l'établissement du contrat d'insertion doivent se faire en lien étroit avec dispositifs et acteurs de l'insertion professionnelle) afin de leur donner la capacité de travailler au quotidien avec les services de l'emploi.

✍ Article 7 :

Désormais, la demande de RMI peut également être déposée auprès d'une caisse d'allocations familiales ou d'une caisse de Mutualité Sociale Agricole, après accord du président du conseil général.

Les CAF et caisses MSA doivent, en outre, apporter leur concours aux autres organismes instructeurs, notamment dans l'appréciation des ressources.

✍ L'UNCCAS se félicite que le projet ne soit pas allé jusqu'à retirer aux CCAS l'instruction du RMI et n'ait fait qu'ajouter les CAF au nombre des organismes instructeurs, dès lors que le président du conseil général en sera d'accord.

Néanmoins, cette modification de l'état du droit multiplie les lieux d'instruction, ce qui va à l'encontre de la logique qui a fondé la mise en place des lieux d'accueil polyvalents

✍ L'UNCCAS insiste sur le fait que le rôle des CCAS ne se limite pas à une instruction administrative de la demande de RMI. A l'occasion d'une demande de RMI, les CCAS assurent un diagnostic individualisé de la situation du demandeur et peuvent mettre en place un accompagnement des intéressés en partenariat avec le Conseil Général.

Article 8 :

Il prévoit que les CAF et caisses MSA apportent leur concours aux organismes dépositaires de la demande de RMI.

Proposition n°4 : Garantir le soutien des CAF et caisses MSA aux autres organismes instructeurs

L'UNCCAS prend acte des dispositions du projet de loi prévoyant le soutien des CAF et caisses MSA aux autres organismes instructeurs. Cette disposition nouvelle permettra notamment aux CCAS des petites communes, disposant de peu de moyens techniques et humains, d'obtenir une aide logistique de la CAF ou de la caisse MSA.

Pour autant, cette disposition n'aura d'intérêt que si les organismes instructeurs obtiennent la garantie que les CAF et caisses de MSA auront les moyens – et la volonté – d'apporter réellement leur concours.

L'UNCCAS demande donc que la loi introduise elle-même cette garantie ou, à tout le moins, renvoie à un décret la détermination des modalités pratiques (procédure de saisine, nature de l'aide à apporter, voies de recours...) du concours que devront apporter les CAF et caisses MSA aux autres instructeurs.

« PROPOSITION D'AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Texte actuel :

« Article L.262-15. – L'instruction administrative du dossier est effectuée par l'organisme auprès duquel la demande est déposée. Lorsque la demande n'est pas formulée directement auprès d'eux, les organismes payeurs mentionnés à l'article L.262-30 apportent leur concours à l'instruction administrative, en particulier pour ce qui concerne l'appréciation des ressources ».

Texte modifié :

« Article L.262-15. – L'instruction administrative du dossier est effectuée par l'organisme auprès duquel la demande est déposée. Lorsque la demande n'est pas formulée directement auprès d'eux, les organismes payeurs mentionnés à l'article L.262-30 apportent leur concours à l'instruction administrative, en particulier pour ce qui concerne l'appréciation des ressources.

Les modalités du concours apporté par les organismes payeurs à l'organisme auprès duquel a été déposée la demande sont précisées par décret ».

Article 9 :

Il prévoit que les demandeurs sans résidence stable doivent élire domicile auprès d'un organisme agréé ou d'un CCAS.

Proposition n°5 : Adoption d'un texte réglementaire sur la domiciliation

Cet article substitue, pour le CCAS, un système d'agrément automatique au principe antérieur de l'agrément préfectoral, dans la lignée des dispositions des lois CMU et de modernisation sociale. Dans le cadre de l'aide sociale légale, on s'approche donc de plus en plus d'un principe d'agrément automatique du CCAS pour procéder aux élections de domicile, mais aussi d'un principe d'obligation légale de réaliser cette domiciliation.

L'UNCCAS insiste à nouveau sur la nécessité, urgente et importante, de produire un texte réglementaire sur le sujet, présentant clairement : ce qu'est la domiciliation, comment y procéder concrètement, ce à quoi s'oblige le CCAS, comment et quand y mettre fin, quand et comment refuser éventuellement une demande de domiciliation (avec mise à disposition de formulaires types).

Cette demande a été formulée par l'UNCCAS auprès de différentes autorités et instances – Secrétaire d'Etat à la Lutte contre les Exclusions, Ministre délégué à la Réforme de l'Etat, Conseil National de Lutte contre les Exclusions – et a d'ailleurs été reprise, sur le principe, dans le Nouveau Plan de Lutte contre les Exclusions présentée par Dominique Versini.

La question se pose également des moyens qui seront accordés pour permettre aux CCAS/CIAS d'assurer cette domiciliation dans les meilleures conditions possibles.

✍ Proposition n°6 : Imposer une obligation légale de domiciliation aux Conseils Généraux

L'UNCCAS souligne également que les départements, en qualité de lieux d'accueil polyvalents et compte tenu de leurs missions générales et spécifiques (polyvalence, accompagnement et suivi social, missions au titre de la Protection Maternelle et Infantile...), devraient également relever d'une obligation légale de domiciliation.

« PROPOSITION D'AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Texte actuel :

« I – L'article L.262-18 du code de l'action sociale et des familles est modifié ainsi qu'il suit :

1° Au premier alinéa :

[...]

b) Sont ajoutés à la fin de la phrase les mots : « ou auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale »

Texte modifié :

« I – L'article L.262-18 du code de l'action sociale et des familles est modifié ainsi qu'il suit :

1° Au premier alinéa :

b) Sont ajoutés à la fin de la phrase les mots : « auprès des services du conseil général ou auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale.

Les modalités de mise en oeuvre de la domiciliation auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale sont précisées par décret. »

Article 10 :

Est supprimé l'avis de la CLI pour le renouvellement du droit à l'allocation.

L'UNCCAS accueille favorablement cette évolution dès lors que l'examen de ces demandes de renouvellement encombrerait les CLI en les empêchant de travailler sur le cœur de leur mission, l'offre d'insertion.

Article 18 :

Le contrat d'insertion est passé entre le Président du Conseil Général et le foyer bénéficiaire de l'allocation. La conclusion de ce contrat peut être déléguée par le Conseil Général à l'un des organismes instructeurs et donc aux CCAS.

Proposition n°7 : Préciser/clarifier la notion de foyer bénéficiaire en terme d'engagement de chaque membre de ce foyer

Le contrat n'est plus conclu avec l'allocataire mais avec le « foyer bénéficiaire ». Est ce à dire que chaque membre du foyer (« personnes à charge du bénéficiaire ») en âge de le faire devra s'engager dans un processus d'insertion à l'image de l'engagement qui était précédemment celui de l'allocataire ? Y aura t-il une sanction affectant l'ensemble du foyer si l'une des personnes refuse de s'engager ?

Pour l'UNCCAS, cette dernière hypothèse est difficilement concevable et la loi doit préciser plus explicitement quel sera l'engagement du foyer bénéficiaire.

Proposition n°8 : Réaffirmer que la délégation de compétence doit s'accompagner des moyens nécessaires à l'exercice de la compétence déléguée

Lorsque le Conseil Général délègue à un organisme instructeur la charge de la conclusion du contrat d'insertion, cela impliquera un surcroît de travail pour ce dernier. Il faut donc garantir que la convention de délégation prévoit les modalités de compensation financière que le Conseil Général devra consentir au bénéfice de l'organisme qui assumera la délégation de compétence pour une mission relevant légalement du Conseil Général et pour laquelle il a reçu des transferts financiers de l'Etat.

Ce principe est d'ailleurs posé par l'article L.121-6 du Code de l'Action sociale et des Familles auquel renvoie l'article L.123-5 du même code relatif aux délégations de compétences du Conseil Général au CCAS : « *Les services départementaux correspondants [aux compétences déléguées] sont mis à la disposition de la commune. La convention précise les conditions financières du transfert* ».

Une circulaire pourra rappeler ce principe de manière plus explicite que ne le fait le projet de loi en ne mentionnant que la nécessité d'une convention.

Article 19 :

Le contrat d'insertion est établi au vu des éléments utiles à l'appréciation de la situation professionnelle, sociale, financière et de santé de l'allocataire et des personnes du foyer bénéficiaire et de leurs conditions d'habitat.

Il est important de préciser ici que les actions d'insertion proposées dans le cadre du contrat soient en adéquation avec les capacités physiques et les aptitudes des intéressés à occuper tel ou tel poste.

✍ **Proposition n°9 : Préciser que l'appréciation de la situation individuelle de l'allocataire comporte un bilan d'aptitude professionnelle destiné à évaluer si les capacités physiques de l'intéressé sont en lien avec les caractéristiques techniques du poste.**

« PROPOSITION D'AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Texte actuel :

L'article L.262-38 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L.262-38. – Le contrat d'insertion [...] comporte une ou plusieurs des actions concrètes suivantes :

« 1° Une orientation, précédé le cas échéant d'un bilan d'évaluation des capacités de l'intéressé, vers le service public de l'emploi ;

« 2° des activités ou stages destinés à acquérir ou à améliorer leurs compétences professionnelles ou à favoriser leur insertion en milieu de travail.

Texte modifié :

L'article L.262-38 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L.262-38. – Le contrat d'insertion [...] comporte une ou plusieurs des actions concrètes suivantes :

« 1° Une orientation, précédé le cas échéant d'un bilan d'évaluation des capacités de l'intéressé, vers le service public de l'emploi ;

*« 2° des activités ou stages destinés à acquérir ou à améliorer leurs compétences professionnelles ou à favoriser leur insertion en milieu de travail. **Le choix de ces activités ou stages est précédé d'un bilan médical d'aptitude professionnelle destiné à vérifier l'adéquation entre les capacités physiques de l'allocataire et les caractéristiques techniques du poste envisagé.***

✍ Article 24 :

Les CCAS/CIAS sont légalement associée au dispositif du RMI au titre de l'instruction administrative du dossier et de l'élaboration et du suivi du contrat d'insertion. Ils peuvent également en partenariat avec le conseil général participer aux actions d'insertion mises en oeuvre dans le cadre du PDI.

Les CCAS/CIAS sont donc des partenaires actifs du dispositifs dans tous ses aspects, qu'il s'agisse de la procédure d'instruction ou de la réalisation du projet d'insertion des bénéficiaires.

Cette position a d'ailleurs pu être défendue lors des débats au Sénat puisque M Bernard Cazeau, à propos de l'article 18 du projet de loi, a pu évoquer « le rôle joué par les CCAS et CIAS dans le dispositif d'insertion ».

Pour l' UNCCAS, il est nécessaire de réaffirmer leur place dans le dispositif en les mentionnant explicitement parmi les organismes susceptibles d'apporter leur concours au Conseil Général dans la mise en œuvre des compétences qu'il reçoit en matière d'insertion.

« PROPOSITION D'AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Texte actuel (amendé au Sénat) :

L'article L.263-1 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le président du conseil général conduit l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Il bénéficie à cette fin du concours de l'Etat, des autres collectivités territoriales, des organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et des autres personnes morales de droit public ou privé, notamment des associations, concourant à l'insertion sociale et professionnelle ».

Texte modifié :

L'article L.263-1 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le président du conseil général conduit l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Il bénéficie à cette fin du concours de l'Etat, des autres collectivités territoriales, des organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et des autres personnes morales de droit public ou privé, notamment des associations et centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, concourant à l'insertion sociale et professionnelle ».

Articles 25 et 26 :

Le Conseil Général a désormais la responsabilité d'établir annuellement le Plan Départemental d'Insertion.

Proposition n°10 : Inscrire dans la loi la participation des CCAS/CIAS à l'élaboration du PLI au regard de leur mission de diagnostic des besoins de la population

L' UNCCAS insiste sur la nécessité d'associer les CCAS/CIAS à l'élaboration de ces plans : en effet, le PDI doit pouvoir s'articuler avec l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) de la population de la commune (et notamment des besoins des jeunes et personnes en difficulté) que les CCAS/CIAS doivent réaliser annuellement (article 1^{er} du décret du 6 mai 1995).

La vocation de cette analyse des besoins sociaux est en effet d'adapter les actions du CCAS aux besoins de la population locale en terme d'action sociale. Il s'agit d'une démarche multiple :

- Diagnostic des interventions sociales existant sur le territoire de la commune (que celles-ci relèvent de la commune, du CCAS, du secteur associatif, des autres collectivités locales ou organismes du secteur social et médico-social – hôpital, CAF, CPAM, ANPE, mission locale, etc.) ;

- Recensement des besoins exprimés par la population ;
- Perspectives d' actions pour répondre à ces besoins.

L' ABS est une démarche essentielle qui doit ainsi permettre :

☞ **De mieux identifier les besoins** des personnes en situation de précarité auxquels il importe d' apporter une réponse appropriée et cohérente ;

☞ **De faire ressortir**, à partir de situations concrètes, **les espaces de prévention et de lutte contre les exclusions non pris en compte ou insuffisamment pris en compte** sur la ville ;

☞ **D' adapter ou de réorienter** en conséquence les dispositifs existants ;

☞ **De rechercher les complémentarités nécessaires** entre les différents partenaires dans l' optique d' un accueil commun par territoire.

« PROPOSITION D' AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Texte actuel :

Le premier alinéa de l'article L.262-2 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« Un conseil départemental de l'insertion, composé notamment de représentants des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et des autres personnes morales de droit public ou privé concourant à l'insertion sociale et professionnelle est placé auprès du président du conseil général ».

Texte modifié :

Le premier alinéa de l'article L.262-2 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

*« Un conseil départemental de l'insertion, composé notamment de représentants des services de l'Etat, des collectivités territoriales, **des centres communaux et intercommunaux d' action sociale** et des organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et des autres personnes morales de droit public ou privé concourant à l'insertion sociale et professionnelle est placé auprès du président du conseil général ».*

☞ Article 27 :

Le Conseil Général peut déléguer à une commune ou un Etablissement Public de Coopération Intercommunale la mise en œuvre de tout ou partie du programme local d' insertion.

☞ **Proposition n°11 : Affirmer explicitement la possibilité pour le Conseil Général de déléguer une partie de ses compétences aux CCAS/CIAS**

Dès lors que le Conseil Général peut, au terme de l' article L.123-5 du Code de l' Action Sociale et des Familles, déléguer au CCAS/CIAS les compétences qu' il peut déléguer à la commune, il conviendrait de le re-préciser explicitement dans cet article 27. L' UNCCAS demande donc que les CCAS/CIAS soient ajoutés aux communes et EPCI au titre des collectivités territoriales susceptibles de recevoir délégation du Conseil Général.

Cet amendement a été repris au Sénat par M Gilbert Chabroux et rejeté au motif que la collaboration CCAS/Conseil Général était implicite.

Dès lors que dans les faits, les délégations de compétences sont insuffisamment pratiquées au profit des CCAS/CIAS, il nous paraît important que la loi puisse réaffirmer cette possibilité dans le souci de la dynamiser et dans l' objectif d' optimiser la mise en oeuvre des projets d'insertion des bénéficiaires sur la base du principe de subsidiarité.

« PROPOSITION D'AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Texte actuel :

II. – L' article L.263-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le département peut déléguer à des communes ou à des établissements publics de coopération intercommunale la mise en œuvre de tout ou partie du programme local d'insertion. Une convention entre les parties fixe les modalités de cette délégation et du suivi de son exécution ».

Texte modifié :

II. – L' article L.263-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le département peut déléguer à des communes, à des centres communaux et intercommunaux d' action sociale ou à des établissements publics de coopération intercommunale la mise en œuvre de tout ou partie du programme local d'insertion. Une convention entre les parties fixe les modalités de cette délégation et du suivi de son exécution ».

Article 29 :

La validation du contrat d' insertion n' entre plus dans les attributions de la CLI.

Proposition n°12 : Garantir les droits de l' usager dans la procédure de validation du contrat d' insertion, dont la nature juridique doit être précisée.

Le projet de loi n' apporte toujours pas d' éléments concernant la nature juridique exacte du contrat d' insertion, ni sur les voies de recours ouvertes dans le cadre de l' établissement et de la réalisation de ce contrat.

L' UNCCAS émet des réserves sur le fait que la validation du contrat d'insertion relève désormais du seul Président du Conseil Général. Ne pourrait-on envisager qu' en cas de révision, ce contrat puisse faire l' objet d' un débat contradictoire ?

De même, dans le souci de garantir les droits de la défense, l' usager doit se voir reconnaître, à tout le moins pour les dossiers litigieux, un droit de recours, recours qui devra être examiné de manière collégiale. L'intéressé doit pouvoir se faire assister d'un tiers ou du référent pour exercer ce droit de recours.

L' instance collégiale compétente pour examiner ces recours pourrait être la CLI ou une formation différente, *ad hoc*, spécialement constituée pour connaître de ces questions.

Observations complémentaires :

✍ Proposition n°13 : *Rendre effectif le mécanisme d'avance sur droits supposés*

En effet, les CCAS/CIAS sont fréquemment amenés à verser des aides facultatives en attente du premier versement de l'allocation et pourraient être considérés comme subrogés dans les droits du bénéficiaire et fondés à se faire rembourser par les CAF.

L'effectivité du dispositif d'avance sur droits supposés permettraient aux CCAS/CIAS d'affecter le montant de ces aides facultatives versées dans l'attente de la liquidation du RMI à d'autres fins, et notamment à la mise en œuvre d'actions d'insertion ou d'accompagnement.

✍ Proposition n°14 : *Simplification des procédures de neutralisation des ressources*

✍ Proposition n°15 : *Accélérer les procédures, notamment en matière d'avances sur droits supposés*

L'UNCCAS insiste pour que ces principes soient introduits comme objectifs de la loi.

✍ Proposition n°16 : *Clarification des mécanismes d'intéressement*

En ce qui concerne le contrat d'insertion, il est indispensable de clarifier les mécanismes d'intéressement, de les simplifier et de prévoir pour ceux qui perçoivent des revenus d'une activité une révision mensuelle et non plus trimestrielle de leur RMI, de façon à éviter tout décalage dans le temps.

L'UNCCAS souhaite un engagement fort du gouvernement en la matière afin de garantir que ces questions seront prises en compte dans les mesures et/ou décrets qui accompagneront la loi.

Sur la création du Revenu Minimum d'Activité

La mise en place de ce dispositif nouveau, tel qu'il apparaît dans le projet de loi, suscite des inquiétudes chez les élus locaux chargés de l'action sociale et appelle de leur part un certain nombre de questions :

☞ Sur l'exposé des motifs du projet de loi :

Au vu du projet de loi, le RMA ne concernera pas l'ensemble des bénéficiaires du RMI. Il y aura donc maintien de la contractualisation pour ceux n'ayant pas vocation à bénéficier du RMA.

☞ **Proposition n°17 : Clarifier, dans un souci d'égalité des usagers devant la loi, les modalités de répartition parmi les bénéficiaires du RMI de ceux qui auront accès au RMA.**

Y aura-t-il un droit d'option pour les bénéficiaires ? Sinon, qui décidera l'affectation en RMI ou RMA et dans quelles conditions ? Qu'adviendra-t-il en cas de refus, de points de vue divergents ou de difficultés nouvelles freinant l'accès à l'emploi ?

De la même façon, quid de ceux qui ont signé un contrat d'insertion :

- **Ils doivent avoir la possibilité de « revenir en arrière » et pouvoir s'engager dans le RMA ;**
- **La mise en place du RMA nous semble poser un problème en terme de respect du principe d'égalité devant la loi : l'engagement dans un contrat d'insertion devra être valorisé à la même hauteur que le RMA puisque, dans les deux cas, il y a engagement du bénéficiaire dans une démarche d'insertion.**

☞ **Proposition n°18 : Réduire à un an le délai d'ancienneté dans le dispositif RMI exigé pour bénéficier du RMA**

Attendre deux ans avant de pouvoir bénéficier du RMA, c'est se priver d'une mesure d'insertion et prendre le risque de laisser glisser les gens vers l'exclusion.

L'UNCCAS propose que l'ancienneté dans le dispositif RMI pour bénéficier du RMA soit décidée en fonction du parcours individuel des personnes. Une ancienneté d'un an semble dans ce cadre plus adaptée.

Cette proposition a d'ailleurs fait l'objet d'un amendement au Sénat.

☞ **Proposition n°19 : Réaffirmer le rôle central de l'ANPE**

La question se pose en effet de l'articulation du RMA avec d'autres dispositifs, notamment le PARE (programme d'aide au retour à l'emploi) ou le PAP (projet d'action personnalisé) donnant lieu à signature des parties.

Investie dans ces deux dispositifs connexes, L'ANPE doit pouvoir rester l'interlocuteur de la personne susceptible de relever du RMA, pour plus de cohérence, et pour préparer, pendant la période du RMA, la sortie du dispositif.

☞ Article L.322-4-15-1 :

Les employeurs potentiels des personnes bénéficiant du RMA sont désignés comme suit : collectivités territoriales et entreprises relevant du secteur privé, alors que dans les déclarations initiales du Ministre, le secteur marchand avait été exclu du dispositif RMA

Si l'UNCCAS peut souscrire au principe général de privilégier les revenus du travail par rapport à ceux de l'assistance, elle affirme que cela ne peut se faire que dans le cadre d'un salariat reconnu et valorisé comme tel.

☞ **Proposition n°20 : Limiter la possibilité pour un même employeur de multiplier le recours aux salariés en RMA**

Le RMA ne doit pas aboutir à recréer, dans le secteur privé, des "petits boulots" ou une nouvelle précarité voisine ou intermédiaire de l'intérim, des CDD ou des temps partiels, en offrant de surcroît aux employeurs une main d'œuvre « bon marché », pas plus qu'il ne doit aboutir, dans le secteur public, à créer une sorte de « catégorie D », sans avenir.

De même, au sein des collectivités et établissements publics locaux, comment s'établira l'équilibre entre d'un côté les fonctionnaires et de l'autre ces « petits boulots » ? Ne va-t-on précariser davantage certains emplois de catégorie C (agent de service, d'entretien, etc.) ?

Il faudra prendre les mesures nécessaires pour limiter **de telles dérives**.

Ces difficultés ont d'ailleurs pu être évoquées lors des débats au Sénat par MM Fischer et Chabroux.

« PROPOSITION D'AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Compléter le 2° de l'article par un alinéa rédigé comme suit :

« Un délai minimum de 6 mois est respecté entre le terme d'un contrat d'insertion - revenu minimum d'activité et l'embauche sur un même poste d'un nouveau salarié sous contrat d'insertion - revenu minimum d'activité. Un même employeur ne peut embaucher sur un même poste plus de trois personnes bénéficiant d'un contrat d'insertion - revenu minimum d'activité et pour une durée totale limitée à trois ans maximum. »

☞ Article L.322-4-15-2 :

La convention passée avec l'employeur doit mentionner des dispositions relatives aux objectifs d'insertion professionnelle du bénéficiaire, aux modalités de son orientation professionnelle ainsi qu'aux actions de tutorat, de suivi individualisé, d'accompagnement et de formation.

☞ **Proposition n°21 : Garantir l'accès des bénéficiaires du RMA aux mesures d'accompagnement, de formation et de suivi individualisé en confiant ces missions à la structure référente d'insertion.**

L'UNCCAS exprime son attachement à ce que la période du RMA permette d'assurer la formation et la qualification des bénéficiaires.

Dans ce cadre, comment se fera l'articulation de ces périodes d'activités avec le processus de la validation des acquis de l'expérience ? Quelles seront les garanties mises

en œuvre pour que le bénéficiaire soit assuré d' avoir accès à des actions de formation, de suivi individualisé et d' accompagnement ? Qui prendra en charge le financement des actions de formation ?

Qui en assurera le contrôle effectif au-delà de l'engagement de l'employeur au terme de la convention signé avec le Conseil Général ?

Dans ce cadre, nous estimons préférable d' associer au suivi du RMA (accompagnement, formation, tutorat) la **structure d'insertion référente** visée à l' article L.262-37 du code de l' action sociale et des familles qui pourra ainsi renforcer ses liens avec les entreprises tout en maintenant la liaison avec l' insertion sociale, dès lors qu' au terme de l' article précité, le référent est chargé de coordonner la mise en oeuvre des différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires du contrat d' insertion.

Si cette option est retenue, les structures référentes, au nombre desquelles on trouve d' ores et déjà les CCAS/CIAS, devront **obtenir les moyens financiers nécessaires** à l' accomplissement de ces missions dès lors que celles-ci seront primordiales dans le parcours d' insertion des bénéficiaires.

En outre, l' UNCCAS rappelle que le contrat d' insertion est signé avec le référent. De ce point de vue, le contrat avec l'employeur ne saurait s' y substituer dès lors qu' il appartient au référent, et non à l'employeur, de veiller au déroulement favorable du RMA jusqu' à l' emploi stable.

« PROPOSITION D' AMENDEMENT »

Proposition de rédaction :

Compléter le 1^{er} alinéa de l' article comme suit:

*La convention mentionnée au premier alinéa de l' article L.32-4-15-1 comporte des dispositions relatives aux objectifs d'insertion professionnelle du bénéficiaire du contrat d'insertion – revenu minimum d'activité, aux modalités de son orientation professionnelle ainsi qu'aux actions de tutorat, de suivi individualisé, d'accompagnement et de formation destinées à favoriser l'insertion professionnelle du salarié dans le cadre de son parcours d'insertion. Ces dispositions sont mises en oeuvre par l'employeur **en concertation avec la personne référente visée à l' article L.262-37 du code de l' action sociale et des familles** »*

☞ Article L.322-4-15-4 :

Le RMA est un contrat de 20 heures.

☞ **Proposition n°22 : Ouvrir la possibilité de majorer la durée du RMA au-delà de 20 heures**

Pour l' UNCCAS, la durée de 20 heures doit être affirmée comme un minimum pouvant être majoré pour l' adapter au parcours de la personne.

Cette proposition a fait l' objet d' un amendement adopté par le Sénat, le texte prévoyant désormais que 20 heures est une durée « minimum ».

☞ Article L.322-4-15-6 :

Le RMA est rémunéré sur la base du SMIC horaire

☞ **Proposition n°23 : Quel sera le statut du revenu lié au RMA étant entendu qu' il doit pouvoir être pris en compte au titre de l' assurance chômage et de la retraite ? Est-il envisageable d' y attacher un mécanisme de prise en charge des frais professionnels liés à l' exercice de l' activité ?**

Qualifier le RMA de salaire garantit la prise en compte de cette activité au titre de la retraite et de l' assurance chômage.

Cette proposition a d' ailleurs fait l' objet d' un amendement déposé par le rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat, amendement retiré et renvoyé à l' appréciation de l' Assemblée.

En outre, du point de vue de l' allocataire, le RMA est peu attractif financièrement puisque pour une personne seule le gain sera de 90 €, desquels il faudra déduire les frais liés à l' activité professionnelle (déplacements, garde d' enfant...). En effet, l' intérêt du cumul sera limité puisque l' intéressé percevra une allocation RMI diminuée du montant de l' aide versée à l' employeur : si c' est une personne seule, elle ne percevra donc au final que la rémunération de l' activité professionnelle. Il nous semble donc opportun de pouvoir introduire un mécanisme de prise en charge par l' employeur des frais professionnels induits par l' activité exercée au titre du RMA. **Un décret pourra utilement préciser la nature exacte des frais qui pourront être pris en charge : déplacement domicile/lieu de travail, garde d' enfants...**

Par ailleurs, cette activité professionnelle ne permettra qu' une prise en compte très modérée au niveau des droits à la retraite, puisque les 20 heures ne permettent de prendre en compte que deux trimestres. Le passage à un RMA de 28 heures permettra de l' étendre à quatre trimestres.

Enfin, elle n' ouvre pas droit à l' assurance chômage.

Synthèse des propositions d'amendements

☞ Dans l'exposé des motifs du projet de loi

Texte modifié

- page 2, 5^{ème} paragraphe : « [...] L'instruction, la liquidation et le paiement des dossiers individuels continuent de s'appuyer sur l'ensemble des acteurs locaux : communes, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, services départementaux, associations [...] ».
- - page 3, 6^{ème} paragraphe : « Cette réforme permettra désormais d'associer à la responsabilité [...] la mobilisation des acteurs locaux, c'est à dire des communes, des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, des services du conseil général [...] ».

☞ Ajouter un article 3 bis rédigé comme suit :

« Les Conseils Généraux ont l'obligation de consacrer au financement des actions d'insertion des allocataires un seuil minimal fixé à 17% de la dotation reçue au titre de la décentralisation du revenu minimum d'insertion ou de l'enveloppe globale des crédits consacrés au versement de l'allocation . »

☞ Article 8 :

Texte modifié :

« Article L.262-15. – L'instruction administrative du dossier est effectuée par l'organisme auprès duquel la demande est déposée. Lorsque la demande n'est pas formulée directement auprès d'eux, les organismes payeurs mentionnés à l'article L.262-30 apportent leur concours à l'instruction administrative, en particulier pour ce qui concerne l'appréciation des ressources.

Les modalités du concours apporté par les organismes payeurs à l'organisme auprès duquel a été déposée la demande sont précisées par décret ».

☞ Article 9 :

Texte modifié :

« I – L'article L.262-18 du code de l'action sociale et des familles est modifié ainsi qu'il suit :

1° Au premier alinéa :

b) Sont ajoutés à la fin de la phrase les mots : « auprès des services du conseil général ou auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale.

Les modalités de mise en oeuvre de la domiciliation auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale sont précisées par décret. »

✍ **Article 19 :**

Texte modifié :

L'article L.262-38 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L.262-38. – Le contrat d'insertion [...] comporte une ou plusieurs des actions concrètes suivantes :

« 1° Une orientation, précédé le cas échéant d'un bilan d'évaluation des capacités de l'intéressé, vers le service public de l'emploi ;

*« 2° des activités ou stages destinés à acquérir ou à améliorer leurs compétences professionnelles ou à favoriser leur insertion en milieu de travail. **Le choix de ces activités ou stages est précédé d'un bilan médical d'aptitude professionnelle destiné à vérifier l'adéquation entre les capacités physiques de l'allocataire et les caractéristiques techniques du poste envisagé.***

✍ **Article 24 :**

Texte modifié :

L'article L.263-1 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :

*« Le président du conseil général conduit l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Il bénéficie à cette fin du concours de l'Etat, des autres collectivités territoriales, des organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et des autres personnes morales de droit public ou privé, notamment des associations **et centres communaux ou intercommunaux d'action sociale,** concourant à l'insertion sociale et professionnelle ».*

✍ **Article 25 :**

Texte modifié :

Le premier alinéa de l'article L.262-2 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

*« Un conseil départemental de l'insertion, composé notamment de représentants des services de l'Etat, des collectivités territoriales, **des centres communaux et intercommunaux d'action sociale** et des organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et des autres personnes morales de droit public ou privé concourant à l'insertion sociale et professionnelle est placé auprès du président du conseil général ».*

✍ **Article 27 :**

Texte modifié :

II. – L'article L.263-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

*« Le département peut déléguer à des communes, **à des centres communaux et intercommunaux d'action sociale** ou à des établissements publics de coopération intercommunale la mise en œuvre de tout ou partie du programme local d'insertion. Une*

convention entre les parties fixe les modalités de cette délégation et du suivi de son exécution ».

☞ **Article L.322-4-15-1 du Code du Travail :**

Proposition de rédaction :

Compléter le 2° de l' article par un alinéa rédigé comme suit :

« Un délai minimum de 6 mois est respecté entre le terme d ' un contrat d' insertion - revenu minimum d' activité et l' embauche sur un même poste d' un nouveau salarié sous contrat d' insertion – revenu minimum d' activité. Un même employeur ne peut embaucher sur un même poste plus de trois personnes bénéficiant d' un contrat d' insertion – revenu minimum d' activité et pour une durée totale limitée à trois ans maximum ».

☞ **Article L.322-4-15-2 du Code du Travail :**

Proposition de rédaction :

Compléter le 1^{er} alinéa de l' article comme suit:

*La convention mentionnée au premier alinéa de l' article L.32-4-15-1 comporte des dispositions relatives aux objectifs d'insertion professionnelle du bénéficiaire du contrat d'insertion – revenu minimum d'activité, aux modalités de son orientation professionnelle ainsi qu'aux actions de tutorat, de suivi individualisé, d'accompagnement et de formation destinées à favoriser l'insertion professionnelle du salarié dans le cadre de son parcours d'insertion. Ces dispositions sont mises en oeuvre par l'employeur **en concertation avec la personne référente visée à l' article L.262-37 du code de l' action sociale et des familles** »*