

**Commentaire de la décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003**

Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA)

La réforme du « revenu minimum d'insertion » (RMI) comprend deux aspects :

- d'une part, la décentralisation de la gestion de l'allocation ;
- d'autre part, la création d'un nouveau dispositif d'insertion par le travail : le RMA.

La loi déferée s'inscrit dans une évolution générale, que les spécialistes rattachent depuis une dizaine d'années à la notion d'« *activation* » des dépenses de l'« Etat providence ».

La crainte des effets pervers de l'assistance n'est pas nouvelle. Confucius disait déjà qu'il ne fallait pas donner un poisson aux pauvres, mais leur apprendre à pêcher. En 1988, le Gouvernement avait d'ailleurs particulièrement insisté sur la nécessité d'établir des relations bilatérales et, dans toute la mesure du possible, contractuelles entre la société et l'allocataire. Il en allait, disait le Premier ministre de l'époque, protagoniste de l'institution du RMI, de la dignité des intéressés comme de l'effectivité de leur réinsertion. D'où la notion de contrat d'insertion explicitement contenue dans le texte de 1988 et codifiée par la suite dans le code de l'action sociale et des familles.

Une saisine a été formée par plus de soixante députés.

Elle portait sur trois terrains, déjà présents dans l'exception d'irrecevabilité présentée à l'Assemblée nationale par Jean Le Garrec :

1. La décentralisation du RMI serait contraire au principe d'égalité et au Préambule de la Constitution de 1946.
2. Le transfert de ressources prévu pour compenser le transfert de compétences ne respecterait pas les nouvelles prescriptions constitutionnelles.
3. Le contrat d'insertion « revenu minimal d'activité » (CIRMA) comporterait des dérogations au droit commun d'une ampleur telle qu'elles porteraient atteinte à l'égalité entre travailleurs, à l'égalité entre entreprises, à la liberté contractuelle, ainsi qu'aux exigences résultant du Préambule de la Constitution de 1946.

1) La décentralisation du RMI est-elle inconstitutionnelle ?

La loi référée s'inscrit résolument dans le cadre du « *soft workfare* », puisqu'elle ne subordonne pas l'allocation à l'activité.

Le législateur s'est donné cependant pour objectif de valoriser le travail, partant de l'idée qu'un effort plus intense devait être tenté pour « activer » les sommes consacrées au dispositif d'insertion.

Dans cet esprit, le législateur espère de la décentralisation du RMI un surcroît de mobilisation. Il a estimé que les départements étaient plus proches à la fois de la réalité du terrain et de la

personne des allocataires et qu'ils auraient un intérêt autant financier que politique et moral, ayant inséré les personnes en difficulté, à ne plus les compter comme allocataires.

La décentralisation du RMI n'est dans son principe contraire ni au principe d'égalité, ni aux exigences de solidarité contenues dans le Préambule de 1946.

Mais, par ses modalités, leur porte-t-elle atteinte ?

Le RMI demeure un droit pour ceux qui remplissent les conditions pour le percevoir, s'agissant notamment de l'âge, des ressources et de la composition du foyer.

Le montant, les conditions d'attribution et le régime de l'allocation, comme les règles relatives à la répétition d'allocations indues demeurent fixées par la loi et le décret.

Le RMI reste donc légalement déterminé, sur l'ensemble du territoire national, par des autorités de l'Etat.

Dans ses observations, le Gouvernement ajoutait que l'Etat assurera la bonne garde de la mise en oeuvre du dispositif par les départements, grâce au contrôle de légalité exercé par les préfets et à la mission de veille exercée par l'Inspection générale des affaires sociales.

« *On doit aussi relever, notait le Gouvernement dans ses observations, que les décisions individuelles, désormais prises par le président du conseil général, demeurent susceptibles d'être contestées devant les juridictions d'aide sociale. Les décisions de refus ou celles qui suspendent ou mettent fin au versement de l'allocation devront, d'ailleurs, être motivées en vertu des dispositions générales de la loi du 11 juillet 1979 relatives aux décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit et celles qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droits* ».

Compte tenu des précautions prises, la conciliation opérée par le texte contesté entre libre administration et égalité est à l'abri de la critique constitutionnelle, puisqu'elle aurait été conforme à la Constitution même avant la révision constitutionnelle de mars 2003.

Dès avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à la l'organisation décentralisée de la République (dont la loi déferée met en oeuvre les principes), le Conseil constitutionnel avait admis que soit confié au département l'attribution de la « *prestation spécifique dépendance* » dès lors que ses conditions d'attribution étaient suffisamment encadrées au niveau national [n° 96-387 DC du 21 janvier 1997, cons. 9 à 16, Rec. p. 23].

Plus exactement, le législateur doit avoir « *pris les mesures appropriées pour prévenir des ruptures caractérisées du principe d'égalité pouvant résulter de l'attribution au département du service et de la gestion de la prestation* », de manière à ce que la gestion décentralisée réponde directement au but d'intérêt général visé (cons. 16). Le Préambule « *ne fait pas par lui-même obstacle à l'institution d'un mécanisme de solidarité mis en oeuvre par le département* » (cons. 9).

Quatre ans plus tard [n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, cons. 6, Rec. p. 89], le Conseil constitutionnel admet que les départements reçoivent compétence pour attribuer « *l'allocation personnalisée d'autonomie* » (allocation d'aide sociale qui répond à une exigence de solidarité nationale), étant relevé que le législateur définit les conditions d'octroi de cette allocation de façon à assurer l'égalité de traitement entre toutes les personnes âgées dépendantes sur l'ensemble du territoire national.

## 2) La compensation financière prévue par la loi déferée est-elle constitutionnelle ?

Le grief comprenait deux branches :

- a) La compensation ne sera ni intégrale, ni permanente. En effet, l'évolution sera divergente entre le nombre d'allocataires et le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), choisie pour financer la compensation.
- b)

b) L'absence de tout mécanisme de correction des inégalités entre départements (alors que de fortes disparités existent d'un département à l'autre, qu'il s'agisse des ressources ou surtout des besoins) conduira à une rupture d'égalité d'un département à l'autre, au mépris de l'exigence de péréquation découlant du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

En articulant ces critiques, les requérants exagéraient la portée du nouvel article 72-2 de la Constitution.

Aux termes de cet article, qui comprend cinq alinéas :

*« 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 oeuvre.*

*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 ».*

a) La compensation, pour être conforme à la Constitution, doit respecter les termes du quatrième alinéa de l'article précité : la compensation doit porter sur des « *ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées* » à l'exercice des compétences transférées.

Cette disposition comporte deux formules essentielles : « *ressources équivalentes* » et « *qui étaient consacrées* ».

Aucune de ces deux formules n'impose une compensation « exacte et glissante » des charges transférées.

En l'espèce, l'article 4 de la loi déferée respecte le principe de l'affectation aux départements de ressources équivalentes à celles « *qui étaient* » consacrées par l'Etat, la veille du transfert, à l'exercice de la compétence.

Tout en renvoyant à la loi de finances annuelle [ce qu'imposaient les dispositions combinées des articles 36 et 65 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances s'agissant d'une compensation fondée sur l'affectation aux départements d'une imposition initialement établie qu'il profitait de l'Etat (voir plus loin)], cet article énonce en effet trois principes :

- la compensation de 2004 est calculée sur la base des dépenses engendrées par le paiement du RMI en 2003 ;
- pour les années suivantes, un ajustement définitif se fera en loi de finances sur la base des comptes administratifs 2004, qui intégreront l'ensemble des charges liées au RMI, y compris les effets de la réduction de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ;
- la compensation se traduira non par une dotation (qui dégraderait la part des « ressources propres » départementales au sein de leur budget), mais par une affectation directe de recettes fiscales (l'article 40, dans sa numérotation provisoire, de la loi de finances pour 2004 nous apprend qu'il s'agit d'une part de la TIPP).

Le premier de ces principes fait droit aux exigences de la première phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution (« *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* »).

Le second principe satisfait à la seconde phrase du même alinéa (« *Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ») en prévoyant de prendre en compte, dans la compensation, la création du RMA.

Le troisième principe désigne une imposition d'Etat comme source de financement de la compensation. Cette dernière étant fondée sur l'affectation aux départements d'une imposition initialement établie au profit de l'Etat (la TIPP), elle ne peut résulter que d'une loi de finances. Cette obligation résulte de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Or l'article 36 de la LOLF est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 en vertu du premier alinéa de l'article 65 de la même loi organique.

Une critique plus poussée du mécanisme de compensation serait inopérante, puisque celui-ci se trouve dans la loi de finances pour 2004, examinée par le Conseil constitutionnel (en cas de saisine) à la toute fin du mois de décembre 2003.

En tout état de cause, l'article 52 de la loi déferée subordonne explicitement l'application de la réforme à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi de finances pour 2004 : « *Les dispositions de la présente loi sont applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2004, sous réserve de l'entrée en vigueur à cette date des dispositions de la loi de finances mentionnée à l'article 4* ».

Sur le fond, les nouvelles dispositions constitutionnelles n'impliquent nullement un mécanisme restituant à chaque collectivité territoriale, année après année, la somme que l'Etat aurait consacrée ladite année à l'exercice de la compétence transférée en l'absence de transfert et à législation constante.

- c) Quant à l'absence de mécanisme de péréquation, le Conseil constitutionnel n'a pu que relever que l'objectif énoncé au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution n'impose pas au législateur de prévoir des dispositifs de péréquation propres à chacune des compétences dévolues aux collectivités territoriales.
- d)

Dès sa décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, le Conseil constitutionnel avait déjà jugé que « *cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation* » (cons. 18).

### 3) Le contrat d'insertion « revenu minimum d'activité » viole-t-il la Constitution ?

Le recrutement d'un allocataire du RMI sur un CIRMA donnera lieu à une convention entre l'employeur et le PCG.

Cette convention devra prévoir un « suivi » individuel, un tutorat et la formation à la charge de l'entreprise.

Le CIRMA est prévu par les nouveaux articles L. 322-4-15 et suivants du code du travail (dans leur rédaction issue de l'article 43 de la loi déferée). Il s'agit d'un contrat de travail, mais non d'un contrat de travail de droit commun.

A l'instar de ceux qui ont été imaginés par le législateur au cours des vingt-cinq dernières années en vue de favoriser l'insertion professionnelle de personnes en difficulté, c'est un contrat de travail dérogatoire.

a) Le CIRMA s'inscrit, précise le nouvel article L. 322-4-15 du code du travail, « *dans le cadre du parcours d'insertion visé à L. 262-38 du code d'action sociale et des familles* ». L'allocataire du RMI qui a conclu un CIRMA reçoit de l'employeur un revenu minimum d'activité égal au taux horaire du SMIC multiplié par ses heures de travail.

La durée hebdomadaire de travail est normalement de vingt heures, mais -comme l'a précisé un amendement- elle peut aller au-delà de ce minimum.

Le contrat est conclu pour une durée de six mois, renouvelable deux fois, soit au maximum pour dix-huit mois (nouvel article L. 322-4-15-4 du code du travail).

L'intéressé, il est important de le souligner, garde pendant la durée du CIRMA les droits sociaux spécifiquement liés au RMI, en particulier la couverture maladie universelle (CMU), de base et complémentaire. La CMU reste acquise au bénéficiaire du CIRMA comme à « *chacun des membres de son foyer et chacune des personnes à charge* ».

En cas d'incapacité de travail médicalement constatée, d'accident du travail ou de maladie professionnelle, de congé de maternité, de paternité ou d'adoption, il conserve sa rémunération sans condition d'ancienneté dans l'entreprise.

Par dérogation à l'article L. 122-3-8 du code du travail, l'allocataire peut mettre fin à son contrat avant son terme et sans conditions de délai, s'il justifie d'une embauche soit pour un emploi à durée indéterminée, soit pour un emploi de durée au moins égale à six mois, soit pour une formation (nouvel article L. 322-4-15-5 du code du travail). Le contrat peut aussi être suspendu, à la demande de l'allocataire, pour lui permettre d'effectuer une période d'essai afférente à une offre d'emploi. En cas d'embauche à l'issue de cette période d'essai, le CIRMA est rompu sans préavis.

A tous ces égards, le signataire du CIRMA dispose d'une protection plus étendue que le salarié de droit commun.

En revanche, le CIRMA ne génère de droits différés de retraite et de chômage que sur la différence entre la rémunération effective (RMA) et le montant du RMI. En effet, à hauteur du RMI, le salaire n'est pas assujéti aux cotisations sociales.

Ainsi, s'agissant de la retraite, si l'intéressé a travaillé dix-huit mois, il ne capitalise de droits à la retraite que sur six.

De son côté, l'employeur touche une somme forfaitaire correspondant au RMI d'une personne seule sans allocation de logement et ne paie les cotisations sociales que sur la différence entre le salaire versé et le montant du RMI « personne seule ».

Il faut souligner que, pendant toute la durée du CIRMA, l'intéressé perçoit de son employeur une rémunération globale -le RMA- égale à ce que toucherait un salarié de droit commun payé au SMIC et travaillant le même nombre d'heures.

En contrepartie du double avantage dont bénéficie l'employeur (perception d'une aide forfaitaire égale au RMI « personne seule» et exonération de cotisations sociales sur la partie du salaire égale à cette aide), l'employeur devra, dans les conditions fixées par la convention qui le liera au département, assurer à l'allocataire employé un suivi individualisé, une orientation et une formation professionnelles, ainsi qu'un tutorat. Cet accompagnement personnel sera contrôlé par la personne « référente » qui aura été désignée par le département aussitôt après le premier versement de l'allocation, c'est-à-dire bien avant la conclusion du CIRMA.

Les CIRMA s'adresseront à des personnes touchant le RMI depuis une durée minimale fixée par décret. Il ressort des travaux parlementaires que cette durée minimale sera d'un an. Il ne s'agit donc pas de « travailleurs précaires », mais de personnes beaucoup plus éloignées du monde du travail et beaucoup plus désocialisées.

A priori peu aptes à occuper un emploi ordinaire, ces personnes ne trouveraient normalement pas à s'employer sur le marché du travail. Les avantages prévus par la loi, loin de procurer un « effet d'aubaine » à l'employeur, permettront à celui-ci de compenser, en réduisant le coût net de l'emploi d'un allocataire du RMI, les charges liées à la conclusion du CIRMA.

Au total, l'allocataire du RMA bénéficiera d'une protection équivalente ou supérieure à celle d'un salarié de droit commun, mais ses droits différés de retraite seront inférieurs à ce qu'un salarié de droit commun accumulerait pour un même travail.

b) En tout état de cause, il n'y a pas d'atteinte au principe constitutionnel d'égalité entre salariés.

Le législateur a cherché à inciter les employeurs à faire travailler des personnes coupées du monde du travail en leur offrant une sorte de « passerelle », notamment grâce à un tutorat personnalisé.

Au regard de cet objectif d'intérêt général et de valeur constitutionnelle (« *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* »), l'avantage consenti à l'employeur pour l'emploi d'un allocataire du RMI, comme le désavantage (limité aux droits différés aux prestations de retraite et, dans une moindre mesure, aux prestations de l'assurance chômage) subi par l'allocataire par rapport aux salariés de droit commun, sont justifiés, car en rapport direct avec la finalité poursuivie.

Comme l'indiquait le Gouvernement dans ses observations : « *Pour les allocataires, la rémunération plus importante que la seule allocation du revenu minimum d'insertion se veut incitative sans dissuader la prise d'un emploi ordinaire. Pour les employeurs, le coût moins élevé de ce type de contrat de travail est justifié par le caractère spécifique de l'emploi qui*

*intègre un aspect de réinsertion et de formation et se caractérise par une moindre productivité ».*

Le Conseil constitutionnel a reconnu à plusieurs reprises que le législateur pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, aménager les conditions d'emploi des salariés ou prendre des mesures propres à certaines catégories de travailleurs de manière à venir en aide à des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion [n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, cons. 31, Rec. p. 61 ; n° 94-357 DC du 25 janvier 1995, cons. 11, Rec. p. 79]. Aussi a-t-il jugé en l'espèce qu'en raison des difficultés particulières auxquelles se heurte leur insertion professionnelle, les bénéficiaires du « contrat insertion - revenu minimum d'activité » (qui, bien que titulaires d'un contrat de travail, continuent de relever du statut des allocataires du RMI et de bénéficier à ce titre, le cas échéant, d'un reliquat d'allocation) se trouvent dans une situation différente de celle des autres salariés.

Les mesures critiquées, qui sont de nature à diminuer le coût induit par l'emploi de ces personnes et à inciter les employeurs à les recruter, sont en rapport direct avec la finalité d'intérêt général poursuivie par le législateur en matière de lutte contre le chômage et l'exclusion.

Cette finalité d'intérêt général justifie également qu'une partie du salaire ne donne pas lieu à cotisations sociales et n'ouvre pas de droit différé aux prestations de l'assurance vieillesse et de l'assurance chômage.

c) Enfin, manquait en fait le grief tiré de ce que le CIRMA portait atteinte à la liberté contractuelle et à la liberté personnelle en constituant une obligation pour l'allocataire du RMI désireux de sortir de la marginalité. L'allocataire n'est contraint à conclure un CIRMA ni pour continuer à toucher son allocation, ni pour s'engager dans une démarche d'insertion : d'autres formules que le CIRMA existent à cet égard qui ne sont nullement fermées aux allocataires du RMI.

Le CIRMA figure parmi les mesures d'insertion susceptibles d'être proposées à l'allocataire du RMI, mais il est loin d'être la seule mesure envisageable.

Toutefois, la loi donne à l'intéressé 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 code de l'action sociale et des familles, puisqu'aux termes du nouvel article L. 262-37 du même code : « *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* ».

Le grief tiré de ce que le CIRMA constituerait une sorte de « travail forcé » manquait dès lors en fait.