N° 270 SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 décembre 2021

PROPOSITION DE LOI

visant à vivre dans la dignité,

PRÉSENTÉE

Par MM. Christian BILHAC, Jean-Claude REQUIER, Stéphane ARTANO, Henri CABANEL, Jean-Pierre CORBISEZ, Bernard FIALAIRE, Éric GOLD, Jean-Noël GUÉRINI, André GUIOL et Jean-Yves ROUX,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le préambule de la Constitution de 1946 dispose : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».

Cette phrase, **empruntée à la Révolution de 1848**, traduit le rôle central du Travail dans notre société véritable lien social qui inscrit les individus dans une communauté, révèle une forme d'utilité et de reconnaissance sociale. C'est surtout le moyen d'obtenir les ressources nécessaires à leur survie, à leur subsistance et de vivre dans la dignité.

Aujourd'hui, le Travail n'est plus accessible à tous les citoyens. Bon nombre d'entre eux en sont exclus et ne touchent plus l'Assurance chômage. On compte deux millions de personnes bénéficiaires du RSA - Revenu de Solidarité Active et 450000 jeunes en situation précaire, selon les statistiques de Pôle Emploi et de l'INSEE.

De nouveaux dispositifs visant à instaurer un Revenu minimum garanti ou Revenu universel, dissocié du Travail, sont à l'étude depuis plusieurs années se heurtant à de solides objections philosophiques et financières.

Quant au RSA, depuis son instauration par la loi n° 2008-998-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant *le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion*, il a montré son efficacité en tant que filet social de sécurité. En revanche, il a démontré ses limites concernant le retour à l'emploi, enfermant certains individus dans une situation de dépendance vis-à-vis des minima sociaux, qualifiés parfois de « handicaps sociaux », bien loin de l'objectif recherché d'engager une dynamique de tremplin vers l'emploi. En outre, ce revenu, de l'ordre de 550 euros, ne permet pas de vivre dignement.

Cette situation est dégradante pour les individus, coûteuse pour les collectivités départementales et pour l'État. Force est de constater que les départements font face à une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA qui les place dans une situation financière fragile, certains ayant même été contraints de faire appel à l'aide de l'État. Ce

dernier a d'ailleurs d'ores et déjà repris à sa charge, dans certains territoires, la gestion et le financement du RSA. Plutôt que de laisser les finances des départements se dégrader lentement, avec des aides au cas par cas, il semblerait préférable d'entamer une réforme d'ampleur nationale. Quant aux autres collectivités territoriales, elles sont confrontées à de multiples problèmes sur leurs territoires dus, notamment, au manque de personnel.

Dans un tel contexte, il est urgent de trouver une solution durable contre cette précarité et de faire la démonstration de la solidarité nationale et de son idéal de fraternité, c'est tout l'objectif de cette proposition de loi. La devise de la République ne peut pas demeurer lettre morte sur les frontons des mairies. Elle doit trouver sa traduction concrète dans les politiques publiques. C'est un devoir de l'État, au vu de son engagement constitutionnel, que celui de garantir un travail pour chacun.

La précarité sociale engendrée par la perte d'emploi représente un coût immense, y compris en termes de santé publique. Entraînant des conditions de vie dégradées, elle favorise l'apparition de maladies parfois graves, de désordres psychologiques à l'origine de maladies mentales ou encore de pensées ou même d'actes suicidaires et parfois de tensions en raison des incivilités.

Le coût social qui en résulte se mesure, non seulement, en nombre de vies humaines, perdues ou en danger, mais aussi, en lignes budgétaires consacrées aux cotisations sociales de l'assurance maladie utilisées pour soigner des pathologies engendrées par l'exclusion sociale liée à la perte du travail.

A ces dépenses induites s'ajoutent les diverses pertes de recettes, en termes de taxes et de TVA, qui ne renflouent pas les caisses de l'État, faute de consommation de la part des personnes exclues du marché du travail et de l'emploi.

Ce texte propose d'instaurer le Contrat solidaire d'utilité républicaine (CSUR), un contrat de travail avec comme fondement trois principaux objectifs :

- Le premier est de redonner une dignité à ceux qui l'ont perdue, en facilitant leur réinsertion par l'accès à un emploi, le plus rapidement possible. Ce faisant, ils évitent un éloignement prolongé du monde du travail dont les conséquences sont délétères et accèdent à des ressources suffisantes pour vivre dignement, avec un revenu supérieur à celui des minimas sociaux.

- Le deuxième est de répondre aux besoins des collectivités territoriales qui manquent de personnels pour assurer certaines missions d'intérêt général qu'elles ne sont pas en mesure d'accomplir pleinement pour raisons budgétaires, par exemple, l'entretien du cadre de vie ou le soutien aux personnes âgées.
- Enfin, la présente proposition de loi entend recréer du lien social, notamment dans les zones dites sensibles et rurales, en permettant d'associer la personne à un emploi au service du bien commun.

Les Contrats solidaires d'utilité républicaine sont destinés à se substituer au RSA et aux contrats de travail aidés dits PEC, Parcours Emploi Compétences. Il s'agit bien de créer de vrais emplois et postes de travail d'intérêt général, dans le cadre et à l'initiative des collectivités locales, rémunérés au plus près du SMIC et non par une indemnité finançant une activité aléatoire ou une formation. L'accès au travail serait ainsi garanti par l'État, pour toutes et tous, grâce à ce dispositif financé:

- à hauteur de 80% par l'État en ce qui concerne les Fonctions publiques territoriale et hospitalière,
 - à 100% en ce qui concerne la Fonction publique d'État.

Les bénéficiaires du Contrat Solidaire d'Utilité Républicaine sont les bénéficiaires actuels du RSA ainsi que les jeunes âgés de 18 à 25 ans, justifiant des conditions de ressources et administratives.

Le dispositif prévoit une rémunération au SMIC, soit 8, 11 euros nets de l'heure depuis le premier avril 2021, sur une durée de référence de 28 heures par semaine, soit un salaire mensuel de 908, 32 euros nets par mois. Il est complété par un Plan d'accompagnement vers l'emploi, déjà existant dans le cadre du RSA ou des contrats PEC, qui serait prolongé par une possibilité de suivre une formation, en vue d'une évolution professionnelle à long terme.

Toute collectivité territoriale, administration d'État ou établissement hospitalier est en mesure d'établir la liste de ses besoins non satisfaits en termes d'emploi et de postes de travail, en fonction de ses perspectives de développement ou encore de ses difficultés.

Chaque travailleur en Contrat solidaire d'utilité républicaine se voit confier des tâches relevant de missions d'intérêt général en tenant compte, dans la mesure du possible, de ses compétences.

Afin d'éviter les abus, les effets d'aubaine ou encore la substitution de ces contrats à des emplois publics de titulaires, des limitations ont été formulées concernant :

- les collectivités territoriales, administrations d'État et établissements hospitaliers. Pour éviter de substituer les CSUR aux emplois titulaires des fonctions publiques, seraient exclus du dispositif les services qui réduiraient de plus de 5% la ligne budgétaire de rémunération des personnels titulaires.
- les associations. Elles sont exclues du bénéfice de ce dispositif afin de privilégier l'utilisation des financements publics pour créer des emplois dans la sphère publique, en premier lieu les collectivités territoriales. Ces dernières peuvent mettre à disposition des associations des travailleurs en CSUR.
- les chômeurs et les personnes qui perçoivent le minimum d'assurance chômage ne sont pas concernés par ce dispositif.

Si cette réforme devait s'appliquer aux deux millions de bénéficiaires actuels du RSA et aux jeunes en situation de précarité et sans emploi, le paiement des 3.2 millions de travailleurs en CSUR représenterait une somme de 35 617 483 467 d'euros, montant maximal dans l'hypothèse où l'intégralité de ces personnes venait à souscrire ce type de contrats. Le coût réel serait moindre. On peut considérer, d'une part, que la totalité des 3,2 millions de personnes ne souscrira pas à ce type de contrat. D'autre part, le nombre de jeunes précaires étant exceptionnellement élevé depuis 2020 en raison de la pandémie, on peut prévoir que la reprise économique entraîne un retour vers l'emploi d'une partie de ces jeunes précaires. Le coût réel de ce dispositif pourrait donc être inférieur de 50% soit environ 18 milliards d'euros par an.

Pour les travailleurs sortant du dispositif du RSA:

- De cette somme serait déduit le montant du RSA qui serait supprimé : soit 10 milliards d'euros, moins 1.5 milliards d'euros alloués à l'insertion et à la formation des Travailleurs en CSUR.
- De cela, il faut déduire le bénéfice, non négligeable sur le long terme du retour à l'emploi. Ces nouvelles ressources permettront aux travailleurs de consommer plus, réinjectant une partie de leurs revenus dans les caisses de l'État via la TVA et autres taxes.

Ces montants sont reversés par le Département, pour financer les postes de travail créés pour remplir des missions d'intérêt général, le complément étant fourni par l'État et issu de taxes additionnelles.

De surcroît, un retour vers l'emploi entraînerait une meilleure hygiène de vie, donc un risque moindre en termes de santé publique, faisant chuter les dépenses de l'assurance maladie et développerait le vivre ensemble. De manière générale, tous les coûts liés à la précarité seraient diminués.

Afin de faciliter la transition entre ces deux dispositifs, à la fois pour les personnes concernées et aussi pour les organismes qui en assurent la gestion administrative, il est prévu une sortie progressive des dispositifs du RSA et des contrats PEC, aux articles 14 et 15.

Compte tenu de l'effort budgétaire fait depuis mars 2020 pour financer et compenser les mesures de lutte contre la pandémie de covid-19, il est nécessaire d'envisager un effort en faveur de l'aide au retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées.

Réaffecter à l'objectif d'un Droit au Travail les sommes actuellement consacrées au financement et aux dépenses passives liées au RSA est un argument novateur.

Les dispositions prévues par cette proposition de loi entrent en vigueur 6 mois après sa promulgation.

Proposition de loi visant à vivre dans la dignité

Article 1er

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-1 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-1. Le contrat solidaire d'utilité républicaine est un contrat de travail à durée déterminée de quatre ans renouvelable. Les conditions de son renouvellement sont stipulées dans le contrat ou font l'objet d'un avenant soumis au salarié avant le terme initialement prévu. Il comporte une période d'essai de deux mois, non renouvelable. Le cas échéant, le contrat solidaire d'utilité républicaine cesse de plein droit à l'échéance du terme.
- « Seules les collectivités territoriales, les services de la fonction publique ou de la fonction publique hospitalière, mentionnés à l'article 72 de la Constitution, ainsi que leurs groupements, l'État et ses services déconcentrés ainsi que les établissements hospitaliers ont la capacité d'employer un salarié en contrat solidaire d'utilité républicaine.
- « Le salarié peut mettre fin au contrat avec un délai de préavis d'un mois ou sans préavis s'il apporte la preuve qu'il a contracté un autre emploi.
- « Le temps de travail d'un salarié recruté en contrat solidaire d'utilité républicaine est de vingt-huit heures par semaine.
- « La rémunération est indexée sur le montant du salaire minimum de croissance horaire dans les conditions fixées à l'article L. 3231-12 du présent code.
- « Le présent code est applicable aux employeurs, y compris les personnes publiques, ainsi qu'à leurs salariés. »

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-2 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-2. Le contrat solidaire d'utilité républicaine comporte notamment :
- « 1° La date du terme et une clause de renouvellement lorsqu'il comporte un terme précis ;

- « 2° La désignation du poste de travail pour lequel il est embauché en précisant, le cas échéant, si celui-ci figure sur la liste des postes de travail présentant des risques particuliers pour la santé ou la sécurité des travailleurs prévue à l'article L. 4154-2, la désignation du poste occupé et la nature des activités auxquelles participe le salarié dans l'entreprise;
- « 3° Le montant de la rémunération ;
- « 4° Le nom et l'adresse de la caisse de retraite complémentaire ainsi que ceux de la complémentaire santé et de l'organisme de prévoyance.
- « Le contrat de travail est transmis au contractant au plus tard dans les deux jours ouvrables suivant l'embauche. »

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-3 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-3. Est éligible au contrat solidaire d'utilité républicaine toute personne :
- « 1° Âgée de dix-huit ans et plus ;
- « 2° De nationalité française ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. Cette condition n'est pas applicable :
- « *a*) Aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents ;
- (6) « b) Aux personnes ayant droit à la majoration prévue à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, qui remplissent les conditions de régularité du séjour mentionnées à l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale ;
- « 3° Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, dans les conditions définies au présent chapitre. Le revenu garanti est calculé, pour chaque foyer, en faisant la somme :
- (8) « a) D'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer ;
- (a) D'un montant forfaitaire, dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge.

- « La fraction des revenus professionnels des membres du foyer et le montant forfaitaire sont fixés par décret. Le montant est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac.
- « L'ensemble des ressources du foyer, y compris celles qui sont mentionnées à l'article L. 132-1 du code de l'action sociale et des familles, est pris en compte dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État qui détermine :
- « les ressources ayant le caractère de revenus professionnels ou qui en tiennent lieu ;
- « les modalités d'évaluation des ressources, y compris les avantages en nature. L'avantage en nature lié à la disposition d'un logement à titre gratuit est déterminé de manière forfaitaire :
- « les prestations et aides sociales qui sont évaluées de manière forfaitaire, notamment celles affectées au logement ;
- « les prestations et aides sociales qui ne sont pas incluses dans le calcul des ressources à raison de leur finalité sociale particulière ;
- « la durée pendant laquelle les ressources tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation perçues à la suite de la reprise d'activité ne sont pas prises en compte.
- « Est exclue du dispositif :
- « toute personne étant élève, étudiant ou stagiaire au sens de l'article L. 124-1 du code de l'éducation ;
- « toute personne en congé parental, sabbatique ou en disponibilité ;
- « toute personne exerçant un emploi ou bénéficiant d'un revenu lié à une rente supérieur à un plafond de 1 000 € mensuels. »

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-4 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-4. Les salariés employés en contrat solidaire d'utilité républicaine sont embauchés pour remplir des missions d'intérêt général. Celles-ci peuvent différer en fonction de leurs compétences personnelles. Elles peuvent être liées au parcours académique, associatif ou professionnel antérieur du travailleur et tenir compte de son expérience acquise. Le présent article favorise une corrélation entre les compétences propres de l'individu et les tâches accomplies dans le cadre de son contrat solidaire d'utilité républicaine.
- « Toutefois, un contrat solidaire d'utilité républicaine ne peut avoir ni pour objet, ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'autorité de compétence pour signer ce contrat de travail, telle que prévue à l'article L. 1221-2-1. »

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-5 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-5. L'objectif du contrat solidaire d'utilité républicaine n'étant pas de substituer des titulaires des différentes fonctions publiques par des contrats solidaires d'utilité républicaine, des mécanismes de sécurité sont mis en place.
- « Est sanctionnée dans des conditions prévues par décret :
- « 1° L'affectation d'un salarié employé en contrat solidaire d'utilité républicaine à des missions différentes de celles prévues à l'article L. 1221-2-4;
- « 2° Toute autorité compétente pour contracter un emploi solidaire d'utilité républicaine, mentionnée à l'article L. 1221-2-1, dont la part du budget consacré à la rémunération des personnels titulaires baisse de 5 %. En outre, elle ne serait plus éligible au dispositif des emplois solidaires d'utilité républicaine ;

« 3° Toute autorité compétente pour contracter un emploi solidaire d'utilité républicaine qui titularise ou signe un contrat de travail d'un autre type avec un employé en contrat solidaire d'utilité républicaine, sans respecter les procédures et les conditions de recrutement de la fonction publique fixées au chapitre III de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. »

Article 6

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-6 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-6. Les employeurs définis à l'article L. 1221-2-1 peuvent mettre les salariés en contrat solidaire d'utilité républicaine à disposition d'associations agissant en dehors du secteur commercial. »

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-7 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-7. Pôle Emploi met en relation les autorités compétentes pour signer des contrats solidaires d'utilité républicaine mentionnées à l'article L. 1221-2-1 avec les candidats auxdits contrats, en coordination avec les services des conseils départementaux compétents.
- « Les collectivités territoriales ou leurs groupements, administration centrale et déconcentrée de l'État ainsi que les établissements publics hospitaliers établissent une liste de leurs besoins. Cette liste est transmise à Pôle Emploi qui se charge de les rassembler et de les rendre publics.
- « Pôle Emploi se charge de recueillir les dossiers des candidats aux contrats solidaires d'utilité républicaine, d'en assurer le traitement et de les mettre en relation avec les listes de besoins transmises par les collectivités territoriales et les autorités compétentes à embaucher des salariés en contrat solidaire d'utilité républicaine.
- « Pôle Emploi oriente chaque candidat vers une offre de contrat solidaire d'utilité républicaine en fonction, d'une part, de ses compétences mais aussi des besoins des employeurs potentiels et, d'autre part, de la proximité du lieu de travail avec le lieu de résidence du candidat.

« Un candidat peut refuser jusqu'à trois offres successives. Au-delà, il n'est plus éligible au dispositif. »

Article 8

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-8 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-8. La formation des travailleurs en contrat solidaire d'utilité républicaine est assurée par la collectivité qui les emploie et financée par les crédits accordés à Pôle Emploi pour la formation des bénéficiaires du revenu de solidarité active et des contrats parcours emploi compétences. »

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-9 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-9. Les contrats solidaires d'utilité républicaine sont financés à hauteur de :
- « 1° 80 % par l'État et de 20 % par les collectivités territoriales pour les contrats solidaires d'utilité républicaine signés par les collectivités territoriales ;
- « 2° 80 % par l'État et de 20 % par l'établissement public hospitalier pour ceux signés par cet établissement ;
- « 3° 100 % par l'État pour ceux signés par l'État.
- « Les sommes affectées au financement du revenu de solidarité active sont redirigées vers le financement des contrats solidaires d'utilité républicaine. Est déduite de cette somme la contribution sociale généralisée destinée au financement de la sécurité sociale, l'équivalent des recettes perçues par celle-ci pour chaque nouveau cotisant issu des contrats solidaires d'utilité urbaine. Cette somme est réorientée vers le financement des contrats solidaires d'utilité républicaine. »

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-10 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-10. Le solde restant à financer pour les contrats solidaires d'utilité urbaine est réuni par l'instauration d'une taxe portant sur :
- « 1° Les distributeurs à billet installés dans les communes de plus de 10 000 habitants ;
- « 2° Les cabines de péages autoroutiers ;
- « 3° Les caisses automatiques de parking ;
- « 4° Les caisses automatiques de supermarchés.
- « Cette taxe est fixée à 10 000 € par an par machine, montant calculé par rapport aux charges et cotisations sociales qui devraient être payées si un salarié avait été affecté au poste occupé par la machine et rémunéré au salaire minimum de croissance.
- « Cette mesure de compensation budgétaire est prévue pour financer le coût net du dispositif évalué à environ 20 milliards d'euros. »

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-11 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-11. Le contractant titulaire d'un contrat solidaire d'utilité républicaine a droit à une indemnité compensatrice de congés payés au titre du travail effectivement accompli durant ce contrat, quelle qu'ait été sa durée, dès lors que le régime des congés applicable dans l'institution ne lui permet pas de les prendre effectivement.
- « Le montant de l'indemnité, calculé en fonction de cette durée, ne peut être inférieur au dixième de la rémunération totale brute perçue par le salarié pendant la durée de son contrat.
- « L'indemnité est versée à la fin du contrat.
- « Une indemnité de fin de contrat est calculée et versée dans les mêmes conditions que celle versée pour les contrats à durée déterminée. »

- Après l'article L. 1221-2 du code du travail, il est inséré un article L. 1221-2-12 ainsi rédigé :
- « Art. L. 1221-2-12. Sauf accord des parties ou en conformité avec le code du travail, le contrat solidaire d'utilité républicaine ne peut être rompu avant l'échéance du terme qu'en cas de faute grave, de force majeure ou d'inaptitude constatée par le médecin du travail.
- « En dehors des cas prévus à l'article L. 1221-2-1, la rupture anticipée du contrat solidaire d'utilité républicaine qui intervient à l'initiative du salarié ouvre droit pour l'employeur à des dommages et intérêts correspondant au préjudice subi.
- « La rupture anticipée du contrat solidaire d'utilité républicaine qui intervient à l'initiative de l'employeur, en dehors des cas de faute grave, de force majeure ou d'inaptitude constatée par le médecin du travail, ouvre droit pour le travailleur à des dommages et intérêts d'un montant au moins égal aux rémunérations qu'il aurait perçues jusqu'au terme du contrat, sans préjudice de l'indemnité de fin de contrat prévue à l'article L. 1221-2-9.
- « Toutefois, lorsque le contrat de travail est rompu avant l'échéance du terme en raison d'un sinistre relevant d'un cas de force majeure, le travailleur a également droit à une indemnité compensatrice dont le montant est égal aux rémunérations qu'il aurait perçues jusqu'au terme du contrat. Cette indemnité est à la charge de l'employeur. »

Article 13

Un rapport quantitatif et qualitatif est établi chaque année, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, afin d'évaluer la montée en charge du dispositif. Il est réalisé par Pôle Emploi à partir des données collectées sur l'ensemble du territoire français.

Article 14

À compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, plus aucun nouveau bénéficiaire ne peut s'inscrire au revenu de solidarité active.

À compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, aucun nouveau contrat parcours emploi compétences n'est signé par les collectivités territoriales, les contrats parcours emploi compétence en cours se poursuivent jusqu'à échéance de leur terme.

Article 16

La présente loi entre en vigueur six mois après sa date de promulgation.