

N° 448

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 24 juin 1992.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relatif à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle ,*

Par M. Philippe ADNOT,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guena, Paul Luridan, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2733, 2747, 2759 et T A.658.

Sénat : 402 et 440 (1991-1992)

---

Politique économique et sociale

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>EXPOSE GENERAL</b> .....	9
<b>I- UNE POLITIQUE D'INSERTION COUTEUSE ET MAL MAITRISEE</b> .....	9
<b>A. UNE POLITIQUE COUTEUSE</b> .....	9
1. Pour l'Etat .....	9
2. Pour les départements .....	10
<b>B. UNE PROCEDURE TROP RIGIDE</b> .....	16
1. Une cogestion qui diminue l'efficacité du dispositif .....	16
2. Une limitation stérile de l'autonomie financière des départements .....	17
<b>II- LE PRESENT PROJET DE LOI : UNE REPONSE CONTRAIGNANTE AUX SITUATIONS DE PAUVRETE ET D'EXCLUSION</b> .....	18
<b>A. UN EFFORT SUPPLEMENTAIRE A LA CHARGE DES DEPARTEMENTS</b> .....	18
1. L'extension du champ d'application de la loi sur le RMI à l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ....	19
2. La "modernisation" de l'aide médicale .....	20
<b>B. UNE ABSENCE DE CLARIFICATION DES RESPONSABILITES</b> ....	22
1. La multiplication des organes de décision .....	22
2. Le maintien des obligations financières des départements .	24
<b>CONCLUSION : LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	25

	<u>Pages</u>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>29</b>
<b>Titre premier - Dispositions portant modification de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion</b>	<b>29</b>
<b>Article premier - Aménagement du dispositif d'insertion (Titre III de la loi du 1er décembre 1988) .....</b>	<b>30</b>
<b>Titre III - De l'insertion</b>	<b>30</b>
<b>Chapitre premier - Le dispositif départemental d'insertion ...</b>	<b>30</b>
. Art. 34 de la loi du 1er décembre 1988 - Rôle du représentant de l'Etat dans le département et du président du conseil général .....	<b>31</b>
. Art. 35 de la loi du 1er décembre 1988 - Composition des conseils départementaux d'insertion .....	<b>32</b>
. Art. 36 de la loi du 1er décembre 1988 - Elaboration et adoption par le conseil départemental d'insertion du programme départemental d'insertion .....	<b>33</b>
. Art. 37 de la loi du 1er décembre 1988 - Autres compétences et modalités de fonctionnement du conseil départemental d'insertion .....	<b>37</b>
. Art. 38 de la loi du 1er décembre 1988 - Financement des actions inscrites au programme départemental d'insertion ..	<b>40</b>
. Art. 39 de la loi du 1er décembre 1988 - Conventions de mise en oeuvre du programme départemental d'insertion .....	<b>43</b>
. Art. 40 de la loi du 1er décembre 1988 - Règlement de certaines situations de blocage .....	<b>45</b>
. Art. 41 de la loi du 1er décembre 1988 - Engagement du "20 % départemental" et procédure applicable en cas de non engagement .....	<b>46</b>
. Art. 42 de la loi du 1er décembre 1988 - Prise en compte du "20 % départemental" pour le calcul de la participation financière des communes .....	<b>48</b>
<b>Chapitre II - Le dispositif local d'insertion .....</b>	<b>49</b>
. Art. 42-1 de la loi du 1er décembre 1988 - Missions, nombre et ressort des commissions locales d'insertion .....	<b>49</b>
. Art. 42-2 de la loi du 1er décembre 1988 - Composition et organisation des commissions locales d'insertion .....	<b>52</b>
. Art. 42-3 de la loi du 1er décembre 1988 - Contenu, transmission et moyens du programme local d'insertion .....	<b>55</b>

	<u>Pages</u>
<b>Chapitre III - Le contrat d'insertion</b> .....	57
. Art. 42 4 de la loi du 1er décembre 1988 - Etablissement et contenu du contrat d'insertion .....	57
. Art. 42 5 de la loi du 1er décembre 1988 - Formes de l'insertion .....	58
. Art. 42-6 de la loi du 1er décembre 1988 - Institution d'un "accompagnateur" des bénéficiaires des contrats d'insertion .	59
 <b>Article 2 Lutte contre l'exclusion sociale (Titre III bis de la loi du 1er décembre 1988)</b> .....	 60
 <b>Titre III bis - Lutte contre l'exclusion sociale</b> .....	 60
 <b>Chapitre premier Dispositions générales</b> .....	 60
. Art. 43 de la loi du 1er décembre 1988 - Dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté .....	61
. Art. 43-1 de la loi du 1er décembre 1988 - Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale .....	63
 <b>Chapitre II Aide aux jeunes en difficulté</b> .....	 64
. Art. 43 2 de la loi du 1er décembre 1988 - Fonds départemental d'aide aux jeunes .....	64
. Art. 43 3 de la loi du 1er décembre 1988 - Fonds locaux d'aide aux jeunes .....	66
. Art. 43 4 de la loi du 1er décembre 1988 - Financement du fonds départemental .....	67
 <b>Chapitre III Accès à une fourniture minimum d'eau et d'énergie</b> .....	 68
. Art. 43 5 de la loi du 1er décembre 1988 Droit d'accès à une fourniture minimum d'eau et d'énergie .....	68
. Art. 43 6 de la loi du 1er décembre 1988 Aide aux dépenses d'électricité et de gaz .....	70
 <b>Article 2 bis Exclusion du forfait pour jardin personnel des ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation de revenu minimum d'insertion</b> .....	 71
 <b>Article 3 - Prise en compte d'un enfant à naître pour l'attribution du RMI aux personnes âgées de moins de 25 ans</b> ...	 72



	<u>Pages</u>
. Art. 189-7 du code de la famille et de l'aide sociale - Admission immédiate .....	89
. Art. 189-8 du code de la famille et de l'aide sociale - Admission par une collectivité d'une personne relevant d'une autre collectivité .....	89
<b>Chapitre IV - Dispositions financières</b> .....	90
. Art. 190-1 du code de la famille et de l'aide sociale - Imputation financière des dépenses d'aide médicale .....	90
. Art. 190-2 du code de la famille et de l'aide sociale - Subrogation de l'Etat et du département dans les droits du bénéficiaire de l'aide médicale .....	92
. Art. 190-3 du code de la famille et de l'aide sociale - Avances sur recettes d'aide médicale accordées aux établissements de santé .....	92
<b>Article 23 - Abrogation de l'article 9 de la loi du 18 décembre 1989</b>	93
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	95
<b>TEXTE DES AMENDEMENTS</b> .....	103

Mesdames, Messieurs,

La loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion était initialement applicable jusqu'au 30 juin 1992, un rapport d'évaluation déposé avant le 2 avril 1992 sur le bureau du Parlement devant permettre au Gouvernement d'élaborer un projet de loi visant à procéder aux adaptations qui lui apparaîtraient nécessaires.

Le présent projet de loi tire les enseignements du rapport de la commission d'évaluation, qui a estimé que le revenu minimum d'insertion, avancée sociale considérable, a permis une amélioration significative des conditions de vie des bénéficiaires mais a provoqué une dynamique d'insertion encore insuffisante.

Il conviendrait donc aujourd'hui de donner une nouvelle ambition du revenu minimum d'insertion, en passant de la dynamique à la performance.

Certes, si un bénéficiaire sur deux est sorti du revenu minimum d'insertion au bout d'un peu plus de deux ans, un sur trois seulement est entré en insertion professionnelle en 1991.

Ce résultat encore insuffisant traduit l'échec de la politique économique du Gouvernement dans le domaine de l'emploi. Le nombre de chômeurs de longue durée s'établit à 917 637, soit une progression de 17,1 % en un an. Ces chômeurs, dont la durée moyenne d'inactivité dépasse un an (382 jours) représentent désormais près du tiers des demandeurs d'emploi.

Depuis le début de l'année, le Gouvernement a engagé près de 10 milliards de francs de dépenses supplémentaires, par rapport à la loi de finances initiale pour 1992, afin de financer des plans en faveur de l'emploi. Le dernier en date concerne plus particulièrement les chômeurs de longue durée, parmi lesquels on compte 200 000 bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Votre Commission des finances ne peut rester absente du débat sur l'efficacité et le coût de ces mesures. Toutefois, elle estime que les dispositions les concernant, inscrite dans le titre IV du présent

projet de loi, relèvent de votre Commission des affaires sociales, saisie au fond, et qu'une appréciation d'ensemble trouvera davantage sa place dans le rapport spécial rédigé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1993.

Les dispositions du présent projet de loi relatives au code de la sécurité sociale concernent également votre commission des affaires sociales.

En revanche, comme en 1988, votre Commission des finances s'est concentrée sur l'étude des mécanismes du projet de loi qui s'inscrivaient dans son champ naturel de compétences.

Par les implications financières qu'il présente, le titre premier du présent projet de loi, qui contient les adaptations de la loi du 1er décembre 1988, concernait dans son ensemble votre Commission des finances. Pour les mêmes raisons, la réforme de l'aide médicale, inscrite dans le titre II du projet, devait être appréhendée dans ses principes comme dans ses modalités financières.

Votre Commission des finances s'est donc saisie pour avis des articles premier, 2, 2 bis, 3, 6 et 23 du présent projet de loi.

Ce projet procède d'un postulat simple : l'insuffisance de la dynamique d'insertion résulte des disparités entre départements, encore très fortes, injustifiables.

Avant d'examiner les moyens mis en oeuvre pour "*s'aligner sur les meilleurs*", il importe de dresser un bilan financier de trois ans d'application du revenu minimum d'insertion.

## **EXPOSE GENERAL**

### **I - UNE POLITIQUE COÛTEUSE ET MAL MAITRISEE**

Une évaluation, certes imprécise, des conséquences financières, pour l'Etat et les départements, de la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion avait été effectuée lors de l'examen de la loi du 1er décembre 1988.

Le revenu minimum d'insertion a révélé des populations inconnues des services sociaux, ces pauvres qu'on n'appelle plus "nouveaux" et qui étaient exclus, de fait ou de droit, de toute forme de protection sociale. Il en a résulté une augmentation très rapide des charges représentées par cette prestation, aussi bien pour l'Etat que pour les départements.

#### **A. UNE POLITIQUE COÛTEUSE**

##### **1. Pour l'Etat**

Fin 1991, le revenu minimum d'insertion comptait 567 000 bénéficiaires, dont 94 000 dans les départements d'outre-mer, couvrant ainsi, avec les ayants droit, plus d'un million de personnes.

Depuis sa mise en place, il a bénéficié à 950 000 allocataires, ce qui représente deux millions de personnes avec les ayants droit.

Le Gouvernement, s'appuyant sur une évaluation de 570 000 personnes concernées, avait estimé, en 1988, la dépense prévisible à 9,12 milliards de francs. Le projet de loi de finances pour 1989 comportait d'ailleurs un crédit de 6 milliards de francs pour la mise en oeuvre du R.M.I.

Le coût du revenu minimum d'insertion a plus que doublé depuis sa mise en place, puisqu'il est passé de 6 milliards de francs à près de 14 milliards de francs en 1992, dont 13,2 milliards de francs au titre de l'allocation.

Selon les réponses apportées à votre rapporteur spécial du budget des charges communes, *"l'incidence budgétaire de la mesure, notamment quant au volume des versements à opérer par l'Etat, n'est pas encore stabilisée"*. Depuis 1989, la progression des charges du revenu minimum d'insertion s'accélère. D'une loi de finances initiale à l'autre, elle a représenté + 23,1 % en 1991 et + 41,9 % en 1992.

Au total, les dépenses de l'Etat liées à l'application de la loi du 1er décembre 1988 et aux mesures correspondantes en matière d'emploi, se sont élevées à 13,5 milliards de francs en 1991, contre 6,3 milliards de francs en 1989, ce qui traduit principalement la progression régulière du nombre des allocataires, passés de 290 000 en juin 1989 à 385 000 un an plus tard et 457 000 en juin 1991.

En revanche, l'Etat a économisé plus de 200 millions de francs au titre des crédits pauvreté-précarité entre 1989 et 1991, les dépenses inscrites en loi de finances initiale diminuant de 399 à 180 millions de francs. La direction du budget estimait que ces crédits n'avaient plus leur utilité, compte tenu de l'instauration du revenu minimum d'insertion et, notamment, des crédits d'insertion départementaux. Cet état d'esprit témoigne de la démarche d'ensemble de la loi du 1er décembre 1988 : faire financer par les départements des dépenses assurées jusque là par l'Etat en contrepartie d'économies éventuelles dont l'expérience a montré la faible ampleur.

## **2. Pour les départements**

La loi du 1er décembre 1988 avait été présentée comme devant représenter un coût nul pour les départements. Leurs obligations financières provenaient des crédits d'insertion, fixés à 20 % des allocations distribuées l'année précédente par l'Etat et de l'assurance personnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

En contrepartie, les départements pouvaient espérer réaliser des économies sur leurs dépenses d'aide médicale et, surtout, d'aide sociale à l'enfance.

L'expérience a montré que ces économies ont été très insuffisantes pour compenser la montée des charges liées à l'insertion.

*a) Des économies insuffisantes ...*

• Des économies substantielles devaient être réalisées sur les prestations en espèces versées au titre de **l'aide sociale à l'enfance**, dans la mesure où ces dépenses répondent à des situations de détresse en partie éliminées grâce à l'instauration du revenu minimum d'insertion.

Ces économies étaient estimées à 700 millions de francs, chiffre très voisin de la diminution de dépenses effectivement observée en 1989 (- 688 millions de francs). Selon la commission d'évaluation du RMI, entre 1988 et 1990, la baisse des dépenses de l'aide sociale à l'enfance a atteint 40,1 %, ce qui représente 806 millions de francs, sans qu'une tendance générale puisse être dégagée de cette évolution.

En réalité, la baisse ne concerne qu'une part négligeable des dépenses de l'aide sociale à l'enfance, celle liée aux aides financières accordées à ce titre.

Au demeurant, si une forte substitution entre l'aide sociale à l'enfance et le revenu minimum d'insertion peut être observée dans l'ensemble des départements, une augmentation de la dépense a pu se produire dans certains d'entre eux, en raison soit d'une amélioration de l'aide aux familles de revenu supérieur au revenu minimum d'insertion, soit d'aides complémentaires de l'aide sociale à l'enfance cumulables avec l'allocation de revenu minimum d'insertion.

Enfin, la commission d'évaluation estime qu'il semble qu'on ne puisse plus attendre de nouvelles économies à ce titre.

• Les compléments locaux de ressources avaient été mis en place dans le cadre du "plan Zeller" dans 80 départements. Leur remplacement par le revenu minimum d'insertion a permis une économie de 186 millions de francs en 1989 et 191 millions de francs en 1990.

• Selon le Gouvernement, les dépenses d'aide médicale générale des départements devaient diminuer consécutivement à l'instauration du revenu minimum d'insertion en raison de la réduction du nombre d'assistés totaux à la charge de l'aide médicale ou de la résorption des prises en charge des allocataires du revenu minimum d'insertion dépourvus de couverture au titre de l'assurance personnelle. Une économie brute aurait dû en résulter, à comparer avec la prise en charge de l'assurance personnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Les données disponibles sont relativement anciennes ; elles ne font pas apparaître d'effet de substitution marqué entre les cotisations à l'assurance personnelle (permettant aux bénéficiaires de l'aide médicale de bénéficier de la couverture de base de l'assurance maladie) et la dépense médicale (paiement direct des soins par la collectivité d'aide sociale, soit pour la totalité de la dépense, soit pour le ticket modérateur).

A l'intérieur des cotisations d'assurance personnelle, une substitution s'est opérée entre les cotisations de droit commun, passées entre 1987 et 1990 de 455,7 à 330,0 millions de francs, et les cotisations imputables aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, qui se sont élevées, en 1990, à 985,4 millions de francs.

On a donc assisté à une montée en charge très rapide des dépenses dues à l'assurance personnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

La commission d'évaluation du RMI estime que la modernisation de l'aide médicale par le RMI aurait donc été légèrement moins forte que prévu, dans la mesure où les dépenses d'assurance personnelle liées au RMI auraient, selon la délégation interministérielle, généré à partir de 1990, des économies d'environ 20 % de leur montant au titre de la dépense médicale, soit 40 % pour l'ensemble au titre de l'aide médicale générale.

Une telle affirmation mérite d'être relativisée, car la mise en place de nouvelles procédures, dans ces domaines extrêmement sensibles, met à jour une demande souvent inexprimée. La croissance des dépenses d'aide médicale, depuis quatre ans, le montre d'ailleurs amplement.

En outre, compte tenu de l'accroissement parallèle de l'importance financière du dispositif d'insertion, les économies réalisées, qui doivent être consolidées, se sont révélées insuffisantes pour permettre aux départements d'assurer sans débours supplémentaires la mise en oeuvre du R.M.I.

*b) ... pour faire face à la montée en puissance des dépenses d'insertion*

• Les dépenses d'insertion des départements sont retracées dans le tableau ci-après :

DEPENSES D'INSERTION DES DEPARTEMENTS  
(EN MILLIONS DE FRANCS)

Exercice	Report de l'exercice précédent	Obligation annuelle (20 %)	Total de la contribution légale	Consommation de crédits	Crédits à reporter sur l'exercice suivant
1989	-	999	999	239	760
1990	760	999	1 759	724	1 035
1991	1 035	1 638	2 673	1 486	1 187
CUMUL		3 636		2 449	

Source : DIRM.

Les actions d'insertion n'ont véritablement commencé qu'en 1990. Malgré une accélération progressive, le report des crédits obligatoires ne cesse d'augmenter, jusqu'à atteindre 1,3 milliard de francs en 1992, soit presque un an de dépenses d'insertion.

La délégation interministérielle du RMI estime pour sa part que "*les disparités de résultats pour l'insertion sont encore trop fortes*".

Sur 90 départements connus,

- 28 dépensent plus que la loi ne leur fait l'obligation ;
- 18 ont dépensé entre 80 % et 99 % des crédits d'insertion en 1991 ;
- 33 entre 50 % et 79 % ;
- 9 entre 30 % et 49 % ;
- et 2 moins de 30 %.

Cette disparité dans les mandatelements des crédits d'insertion n'est pas liée au nombre d'allocataires ; elle se retrouve dans l'accès contrasté des bénéficiaires du RMI aux trois mesures du plan pour l'emploi (contrats-emploi-solidarité ; contrats de retour à l'emploi ; aide à l'insertion professionnelle).

Le pourcentage des allocataires du RMI entrés dans les dispositifs de ce plan varie de 30 % à 40 % dans 15 départements mais n'atteint pas 15 % dans 11 autres.

Au-delà de cette diversité des situations locales, la montée en charge des dépenses liées au RMI apparaît générale.

- Elle s'accompagne d'un afflux de population, généralement inconnue des services sociaux, vers les procédures d'assurance personnelle, ce qui a entraîné une charge financière supplémentaire pour les départements, d'autant que la procédure de couverture sociale ouverte dans le cadre du RMI est automatique, ce qui n'était pas le cas auparavant dans le régime de l'aide médicale générale.

L'augmentation des personnes couvertes par l'assurance personnelle apparaît spectaculaire entre le 30 juin 1989 (38 000 bénéficiaires) et le 30 juin 1991 (177 000), à tel point que le Gouvernement a été conduit à aménager ce dispositif par une circulaire du 26 janvier 1991 qui a amélioré les procédures de radiation et a transféré la prise en charge de l'assurance maladie aux caisses d'allocations familiales pour les allocataires percevant des prestations familiales. Si l'objectif du gouvernement est clair, ramener le nombre d'assurés personnels à 120 000, il n'en demeure pas moins que la prise en charge de l'assurance personnelle des bénéficiaires du RMI a entraîné pour les départements, une dépense supplémentaire de près de 700 millions de francs, au cours de la seule année 1990 (1) auxquels il convient de rajouter 400 millions de francs en 1991 (2).

Le bilan global de la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion pour les départements est donc net. Les dépenses sont passées, entre 1989 et 1991, de 567 millions de francs à 2834 millions de francs, soit plus de 2 milliards de francs d'augmentation.

Compte tenu d'économies dont une partie reste à l'état d'estimation, c'est près d'1,6 milliard de francs supplémentaires que les départements ont dû consacrer à l'aide sociale en deux ans. Cette charge financière supplémentaire supportée par les départements au titre du RMI représente environ 2,5 % du total de ces dépenses.

(1) Les dépenses sont passées de 320,3 millions de francs en 1989 à 985,4 millions de francs en 1990.

(2) Sur la base de 150 000 personnes, la dépense se serait élevée à 1347 millions de francs.

**Bilan financier du RMI**  
**pour les départements de métropole**  
(en millions de francs)

	1989	1990	1991(e)
<b>Dépenses</b>			
Crédits d'insertion	247	723	1 487
Assurance personnelle RMI	320	985	1 347
<b>TOTAL</b>	<b>567</b>	<b>1 708</b>	<b>2 834</b>
<b>Economies</b>			
Aide sociale à l'enfance	- 688	- 806	- 806
Compléments locaux de ressources	- 185	- 191	- 191
Assurance personnelle aide sociale	- 89	- 197*(e)	- 270*
Dépense médicale nette	+ 47	- 197*(e)	- 270*
<b>TOTAL</b>	<b>- 915</b>	<b>- 1 391</b>	<b>- 1 537</b>
<b>Solde</b>	<b>- 348</b>	<b>+ 317</b>	<b>+ 1 297</b>
<b>Solde hors dépense médicale nette</b>	<b>- 395</b>	<b>+ 514</b>	<b>+ 1 567</b>

\* 20 % de l'assurance personnelle.

(e) : estimation

Source : commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion.

Cette croissance des dépenses pose une interrogation fondamentale : comment les départements qui connaissent une forte densité d'allocataires du RMI, ce qui traduit souvent une situation économique particulièrement dégradée, ont-ils pu dégager des moyens pour faire face à une charge financière aussi élevée ?

La politique mise en oeuvre en 1988 n'apparaît-elle pas trop rigide, ainsi que l'illustre le relatif échec de l'insertion ?

## **B. UNE PROCÉDURE TROP RIGIDE.**

Les transferts de charges de l'Etat aux collectivités locales ont été analysés de manière détaillée dans l'excellent rapport de notre collègue le Président Daniel Hoeffel, fait au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation (1)

Le revenu minimum d'insertion constitue un transfert de charges explicite mais non compensé financièrement. Un tel mécanisme, pour n'être plus isolé, apparaît contraire à l'esprit de la décentralisation car il témoigne d'une véritable méfiance vis-à-vis des élus locaux.

Cette méfiance se traduit doublement :

- par la cogestion généralisée du dispositif
- par la limitation de l'autonomie financière des collectivités locales.

### **1. Une cogestion imposée qui diminue l'efficacité du dispositif**

L'insertion fait actuellement l'objet d'une cogestion par le préfet et le président du conseil général.

Alors que le président du conseil général exerce la responsabilité des actions d'insertion, c'est le préfet qui prend la décision d'octroi de l'allocation de RMI.

De même, sur le plan de la procédure, la liste des membres de la commission locale d'insertion est arrêtée conjointement par le préfet et le président du conseil général, qui président, par ailleurs, de façon conjointe, le conseil départemental d'insertion et élaborent en commun le programme départemental d'insertion.

La cogestion mise en place par l'intermédiaire du RMI est à ce point imposée que des observateurs ont pu estimer que *"le RMI n'est que la première salve d'un tir nourri sur le mode de la cogestion"*

(1) Doc. Sénat n° 248 (1990-1991).

*n'est que la première salve d'un tir nourri sur le mode de la cogestion imposée, comme si l'instance départementale n'avait pas, aux yeux du pouvoir central, la maturité politique nécessaire à une véritable contractualisation".*

Les services sociaux des départements sont mobilisés, sans moyens supplémentaires, au service d'une politique d'Etat, car relevant de la solidarité nationale.

Un tel dessaisissement ne pouvait se réaliser qu'au détriment de la politique d'insertion, qui débouche encore trop peu souvent sur un emploi.

Il s'accompagne d'une stérilisation et d'un amoindrissement des capacités financières des départements.

## **2. Une limitation stérile de l'autonomie financière des départements**

Les contraintes financières supplémentaires imposées par la loi du 1er décembre 1988 étaient d'autant moins justifiées que la maîtrise du dispositif échappe aux départements pour la plus large part.

Injonction a été faite aux départements d'inscrire à leur budget des crédits égaux à 20 % des sommes allouées par l'Etat aux bénéficiaires de l'allocation de RMI.

Croire que l'absence de dépense de la part des départements traduirait un manque de volonté politique témoigne d'une certaine méconnaissance des réalités locales. Le taux de consommation élevé des crédits actuellement observé montre d'ailleurs la volonté des départements de s'impliquer dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion des plus démunis.

Mais, ils ne sauraient accepter de contribuer sans fin à des dépenses de l'Etat sans objectifs précis, sans méthode et, surtout, sans une véritable contractualisation.

## II - LE PRÉSENT PROJET DE LOI : UNE RÉPONSE CONTRAIGNANTE AUX SITUATIONS DE PAUVRETÉ ET D'EXCLUSION

Si l'importance des sommes consacrées par l'Etat et les départements - 19,4 milliards de francs en 1991 - illustre l'ampleur des phénomènes d'exclusion dans notre pays, le bilan de trois années d'application de la loi sur le RMI montre que la nécessaire adaptation de la loi devrait permettre de faciliter l'insertion des allocataires. Toutefois, l'objectif que s'assigne le gouvernement, "*s'aligner sur les meilleurs*" souligne qu'il entend approfondir la lutte contre l'exclusion et la pauvreté par le biais de nouvelles contraintes imposées aux collectivités locales, au détriment de l'efficacité du dispositif.

Le présent projet ~~de~~ loi constitue une réponse contraignante aux situations d'exclusion et de pauvreté.

Nul ne songerait à nier l'importance des phénomènes d'exclusion et de pauvreté en France, au cours des années récentes. Témoignage de l'échec de la politique de l'emploi et de la formation, ils devraient appeler une solidarité nationale accrue. Ce n'est pas la voie qu'a choisi le Gouvernement par l'intermédiaire du présent projet de loi.

Ce projet constitue une nouvelle étape de la mise à mal des finances des départements ; il ne traduit aucune clarification des responsabilités.

### A - UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE À LA CHARGE DES DÉPARTEMENTS

Les implications financières du présent projet de loi résultent de deux séries de dispositions : l'extension du champ d'application de la loi sur le RMI à l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et la réforme de l'aide médicale.

## **1. L'extension du champ d'application de la loi sur le RMI à l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion**

- Le présent projet de loi ne modifie que marginalement le mécanisme du revenu minimum d'insertion. Les contraintes budgétaires interdisent en effet à l'Etat toute amélioration significative des droits des intéressés.

Aussi, le Gouvernement a-t-il choisi de mettre en oeuvre une diversification des modes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, en prenant notamment en compte les problèmes particuliers posés par les jeunes. Ce faisant, il fait avant tout appel aux financements extérieurs.

Après avoir posé le principe de l'extension de l'action d'insertion (article 36 de la loi du 1er décembre 1988), le présent projet de loi donne une définition du dispositif de lutte contre l'exclusion sociale (article 43 de la loi du 1er décembre 1988), et fixe les modalités de fonctionnement de ces mécanismes.

- L'aide aux jeunes en difficulté ne passait pas, aux yeux du Gouvernement, par l'ouverture du RMI en leur faveur, afin de privilégier l'insertion dans la vie professionnelle.

Cette volonté aurait pu être approuvée, si le dispositif retenu ne s'accompagnait pas d'un nouveau manquement aux principes de la décentralisation. La méthode choisie par le Gouvernement consiste en effet à rendre obligatoires les fonds départementaux d'aide aux jeunes, qui pourront en outre être complétés par la mise en place de fonds locaux ... sous réserve d'un abondement par les collectivités locales. En outre, le projet de loi prévoit que la participation des départements devra être au moins égale à celle de l'Etat, sans qu'il soit possible de préciser l'étendue de cette contrainte puisque les chiffres dont votre rapporteur a pu disposer varient de 210 à 300 millions de francs.

- L'accès à une fourniture minimum d'eau et d'énergie correspond à un souci de permettre à tous les foyers d'accéder à des conditions d'existence décentes. Objectif louable, il n'en traduit pas moins une complexité croissante du dispositif de lutte contre l'exclusion sociale, dont on peut se demander jusqu'où il doit s'exercer.

Prévenir l'exclusion des jeunes, élargir le champ de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté constituent les deux ambitions principales des adaptations de la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. La méthode employée par le

Gouvernement, pour atteindre ces objectifs de solidarité, s'apparente à une nouvelle rupture du pacte financier entre l'Etat et les départements. Il en est de même de la modernisation de l'aide médicale introduite dans le présent projet de loi à la faveur de ces objectifs.

## **2. La "modernisation" de l'aide médicale**

Selon le Gouvernement, *"d'un caractère désuet, avec des procédures très lourdes et coûteuses issues de la loi de 1893, l'aide médicale avait besoin d'une modernisation pour être un outil pour garantir l'accès aux soins des plus démunis"*.

Cette réforme concerne avant tout votre Commission des affaires sociales, saisie au fond du présent projet de loi.

Toutefois, deux dispositions particulières présentent des implications financières non négligeables. L'article 6 du projet de loi (article 187-2 du code de la famille et de l'aide sociale) comporte en effet deux modifications importantes.

En premier lieu, **le projet de loi rend obligatoire la couverture complémentaire des bénéficiaires du RMI**. L'objectif du Gouvernement est de généraliser les "cartes-santé" mises en place dans certains départements, rendant l'accès aux soins de ces personnes entièrement gratuit.

Pour les départements, la charge budgétaire résultant de cette admission de plein droit des bénéficiaires du RMI à l'aide médicale totale s'imputera sur les crédits d'insertion et ne devraient entraîner, selon le Gouvernement, aucun coût global nouveau. Une telle affirmation doit cependant être relativisée car l'imputation de ces dépenses s'effectuera dans la limite d'un plafond et tous les départements n'avaient pas institué de carte-santé.

D'autre part, **les jeunes en situation de pauvreté seront obligatoirement affiliés à l'assurance personnelle et pris en charge par l'aide médicale**. Le coût de la cotisation pour les départements "restera faible" selon le Gouvernement, car la cotisation individuelle ne s'établit qu'à 1059 francs.

Compte tenu des économies de gestion attendues par ailleurs de la "modernisation" de l'ensemble du dispositif de l'aide médicale, soit 304 millions de francs selon les estimations du gouvernement, les augmentations de charge, résultant pour les départements de l'application des dispositions des titres premier et II

du présent projet de loi, apparaissent relativement élevées, d'autant qu'une inflation des dépenses ne doit pas être écartée.

<b>Estimation des charges induites par le présent projet de loi pour les départements (en millions de francs)</b>	
- coût de l'exonération du ticket modérateur pour les bénéficiaires du RMI :	854
- à déduire : imputation sur les crédits d'insertion :	- 362
- coût de l'exclusion obligatoire de l'assurance personnelle aux jeunes de moins de 25 ans :	127
- à déduire économies de gestion de l'aide médicale :	- 304
- à déduire : prise en charge par l'Etat des cotisations d'assurance personnelle des bénéficiaires du RMI sans domicile fixe :	- 60
- fonds départementaux d'aide aux jeunes :	210 à 300
<b>TOTAL :</b>	<b>465 à 555</b>

Indépendamment de toute incidence de l'ouverture de droits nouveaux sur le niveau de la dépense, **la dépense supplémentaire résultant, pour les départements, de l'application de la présente loi, hors dépenses facultatives, s'élève donc à 500 millions de francs environ.**

Les adaptations contenues dans le présent projet de loi constituent donc une nouvelle charge pour les départements. Pour autant, elle ne s'accompagne d'aucun ajustement de l'équilibre interne du système du RMI entre les différents partenaires.

## **B. UNE ABSENCE DE CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS**

**Le présent projet de loi pose la question de la nature et de l'ampleur des transferts de charges que l'Etat peut imposer aux collectivités locales pour l'exercice de missions qui relèvent de sa compétence.**

Si la décentralisation ne saurait faire obstacle à l'exercice de la solidarité nationale sur l'ensemble du territoire, il importe, préalablement à toute dépense nouvelle des collectivités locales, de définir précisément la répartition des compétences entre celles qui leur incombent et celles qui relèvent de l'Etat.

Le présent projet de loi ne traduit cependant aucune modification des mécanismes de décision en matière sociale. Il maintient par ailleurs les départements sous une véritable tutelle financière.

### **1. La multiplication des organes de décision**

• Fallait-il, à l'occasion du présent projet de loi, modifier la répartition des pouvoirs de l'Etat et des départements en matière d'insertion et, plus généralement, de lutte contre l'exclusion et la pauvreté ?

Le Gouvernement a choisi de ne pas répondre à cette question. Au contraire, le renforcement du dispositif d'insertion, qui constitue un des axes du présent projet de loi, est présenté comme le moyen d'améliorer l'insertion elle-même.

La responsabilité de l'Etat et du département est réaffirmée. Toutefois, le projet contient une perte d'autonomie supplémentaire des départements au bénéfice d'organismes sans existence juridique et moyens financiers propres.

Un véritable pouvoir délibératif est donné au conseil départemental d'insertion (article 36 de la loi du 1er décembre 1988). Au niveau local jugé indispensable, l'implication des communes, des associations et des entreprises est favorisée par la compétence élargie des commissions locales d'insertion désormais dotées d'un bureau (article 42-1 et 42-2 de la loi du 1er décembre 1988). Un plan local

d'insertion, défini par la commission locale, a pour objet de développer l'offre d'insertion.

Enfin, les compétences du conseil départemental d'insertion et des commissions locales d'insertion sont élargies à l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ainsi qu'à un rôle d'étude et d'évaluation.

**L'ensemble de ce dispositif conduit donc à une complexité accrue du mécanisme d'insertion au niveau départemental.** Faute de pouvoir contraindre les départements à financer les actions dont la définition et la mise en oeuvre sont confiées à des organismes extérieurs au conseil général, le présent projet de loi multiplie les structures, afin de rapprocher le cadre de l'insertion - le département - de celui de la mise en oeuvre du financement - le plan local.

• Cette multiplication pourrait entraîner un **accroissement des charges de structures**, au détriment de l'objectif d'insertion lui-même, tant sont nombreuses les dispositions nouvelles qui devront être financées :

- formation des personnels et bénévoles ;
- réalisation d'études ou enquêtes sur les phénomènes de pauvreté et de précarité ;
- fonctionnement des commissions locales d'insertion élargies et de leurs bureaux ;
- rémunération des accompagnateurs des bénéficiaires des contrats d'insertion ;
- évaluation des actions d'insertion menées.

Le présent projet de loi ne marque donc en aucune manière une rupture avec la cogestion établie en 1988. Il témoigne davantage d'une suspicion à l'égard des autorités départementales, qui ne sauraient pas aussi bien que l'Etat comment affecter leurs crédits à la réalisation de dépenses qui relèvent de leurs compétences.

Au-delà d'une nouvelle forme de tutelle administrative dans laquelle ils sont peu à peu rétablis, les départements sont maintenus dans leurs obligations financières.

## **2. Le maintien des obligations financières des départements**

Le 18 novembre 1991, en adoptant les conclusions de sa Commission des finances sur la proposition de loi de notre collègue M. Jean Cluzel, du Président Christian Poncelet et de nombreux présidents de conseils généraux tendant à compléter l'article 45 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, le Sénat avait marqué sa volonté d'adapter l'obligation financière posée par cet article aux nécessités de l'insertion, tant sociale que professionnelle, des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Le Gouvernement n'a pas accepté cette démarche, qui visait pourtant uniquement à ne pas stériliser des masses importantes de crédits par leur report indéfini au budget des départements.

Le présent projet de loi contient cependant une exception à l'obligation de dépense des départements en faveur de l'insertion. Les dépenses d'aide personnelle pourront être imputées à hauteur de 15 % (3 % sur un total de 20 %) sur les crédits d'insertion.

Il s'agit là d'une avancée notable. Mais cette faculté est la corollaire à la prise en charge de plein droit du ticket modérateur par les départements pour les bénéficiaires du RMI. En d'autres termes, la généralisation des "cartes-santé" pourra être facilitée par cette possibilité d'imputation, mais le **présent projet de loi traduit bien de nouvelles obligations financières pour les départements.**

Il en est de même en ce qui concerne les fonds départementaux d'aide aux jeunes, qui, à l'instar des plans départementaux pour le logement des plus démunis, imposent aux conseils généraux l'entrée dans un dispositif avec obligation de dépense, sans négociation autre que celle sur les modalités techniques d'application de la mesure.

**Cogestion renforcée, obligation financière augmentée constituent donc les deux aspects principaux du présent projet de loi pour les collectivités locales. Votre Commission des finances, attachée au maintien des principes de la décentralisation, ne pouvait accepter une telle dépendance accrue des départements dans l'exercice de compétences relevant à l'évidence de la politique de l'Etat, aujourd'hui défailant.**

## CONCLUSION

### LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent projet de loi comporte un ensemble de dispositions hétérogènes, que le gouvernement a rassemblé dans un véritable "DMOS masqué".

S'agissant des adaptations de la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, votre Commission des finances, tout en estimant légitime l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, considère que ni la méthode employée, ni les moyens mis en oeuvre ne permettent véritablement de le remplir.

Votre Commission des finances, tout en acceptant de pérenniser le dispositif institué en 1988, n'a pas souhaité instituer de nouvelles contraintes pour les départements, déjà appelés à contribuer de manière très importante et croissante à la lutte contre l'exclusion.

Parce qu'il importe avant tout de prévenir les situations d'exclusion et de pauvreté et que nul mieux que les départements ne saurait évaluer l'urgence et les modalités de réponses adaptées à l'ensemble des situations de précarité, le présent projet de loi doit leur permettre de consacrer les crédits jusqu'à présent stérilisés au titre de l'insertion aux autres dépenses rendues nécessaires par ces situations. Aussi, votre Commission des finances estime-t-elle indispensable le rétablissement même partiel de l'autonomie financière des départements en ce qui concerne les dépenses d'aide sociale.

En outre, leur autonomie de décision doit être préservée. C'est pourquoi votre Commission des finances a souhaité confier aux multiples instances confirmées ou créées par le présent projet de loi un rôle de simple proposition, la décision devant rester entre les mains du représentant de l'Etat dans le département et du président du conseil général, dans le cadre d'une véritable cogestion du dispositif.

Si le Gouvernement estime que le cadre départemental n'est pas le mieux adapté à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, il doit le dire clairement et traduire la volonté qui soutend le présent projet de loi de rapprochement avec les autorités

locales en ne demandant pas aux départements d'assurer, sans véritable contractualisation, des dépenses décidées et gérées par d'autres. Les villes bénéficient déjà d'une situation plus enviable que les départements dans leurs relations avec l'État, puisqu'elles peuvent conclure des contrats dont les départements sont tenus à l'écart. Pourquoi alors, solliciter les départements pour financer l'insertion, qui plus est de manière élargie à l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ?

Faute de vouloir clarifier les responsabilités en ce domaine, le gouvernement fait assumer par les départements la charge relative aux nouvelles missions de solidarité nationale qu'il a déterminées.

Une telle conception de la décentralisation ne peut être acceptée. Le gouvernement ne peut faire appel aux départements pour financer des dépenses relevant à l'évidence de la solidarité nationale, surtout en indiquant qu'ils ne sauraient eux-même décider de l'affectation de leurs dépenses.

Si les différences existant entre les départements sont "injustifiables" aux yeux du gouvernement, il doit en tirer toutes les conséquences en assurant lui-même l'égalité du financement sur l'ensemble du territoire.

Il en est de même en ce qui concerne la **modernisation de l'aide médicale** à laquelle le présent projet de loi a fourni le support, si ce n'est le prétexte.

La généralisation des cartes-santé ne doit pas être imposée aux départements afin de préserver leur autonomie de décision et, surtout, leur capacité budgétaire.

La modernisation de l'aide médicale constitue un vrai débat. Mais le poser à l'occasion de l'adaptation indispensable de la loi relative au RMI n'est pas opportun et ne doit pas permettre de mettre à la charge des départements de nouvelles dépenses.

**Le présent projet de loi ne doit pas conduire à instituer de nouvelles charges pour les départements**, que ce soit au titre de l'aide médicale ou de l'extension du champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il importe aujourd'hui de refuser toute augmentation des charges financières des départements qui ne serait pas précédée d'une clarification de leurs compétences et, surtout, de la mise à disposition des ressources correspondantes.

Au contraire, le présent projet de loi, par exemple par la généralisation des fonds départementaux d'aide aux jeunes, s'inscrit dans la ligne de nombreux dispositifs consistant pour l'État à créer

une procédure nouvelle pour regrouper l'ensemble des crédits qu'il consacre déjà à une action et à demander aux collectivités locales de fournir l'effort supplémentaire résultant de la création de cette procédure. Les trop nombreux précédents existant en ce domaine, tel récemment, les plans départementaux pour le logement, doivent inviter à la plus extrême prudence... en attendant une clarification d'ensemble des relations entre l'Etat et les collectivités locales au terme de dix ans de décentralisation.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *TITRE PREMIER*

#### **Dispositions portant modification de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion**

Le titre premier du présent projet de loi comporte les adaptations de la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion qui sont apparues nécessaires au Gouvernement, au vu des conclusions du rapport d'évaluation prévu par l'article 52 de cette loi.

Le présent titre comprend trois sortes de dispositions :

- des modifications du dispositif d'insertion ;
- un élargissement des mécanismes de lutte contre l'exclusion sociale ;
- des précisions concernant le champ d'application et les conditions de l'allocation du revenu minimum d'insertion.

## **ARTICLE PREMIER**

### **Aménagements du dispositif d'insertion**

Le présent article a pour objet d'adapter les dispositions de la loi du 1er décembre 1988 relatives à l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Il tend à remplacer l'ensemble des dispositions du titre III de cette loi (articles 34 à 43) par quinze articles nouveaux.

L'intitulé de ce titre est simplifié, afin de comprendre l'ensemble des mécanismes de l'insertion et non plus seulement des actions d'insertion sociale et professionnelle.

Alors que le titre III de la loi du 1er décembre 1988, dans sa rédaction actuelle, ne comporte aucune division, le présent article comporte trois chapitres :

- le dispositif départemental d'insertion
- le dispositif local d'insertion
- le contrat d'insertion

Cette modification traduit la volonté du Gouvernement de mieux définir les rôles respectifs de l'Etat, du département, du conseil départemental d'insertion et des commissions locales d'insertion.

## **TITRE III DE L'INSERTION**

### **CHAPITRE PREMIER**

#### **Le dispositif départemental d'insertion**

Le chapitre premier proposé par le présent article pour le titre III de la loi du 1er décembre 1988 comprend neuf articles.

L'Assemblée nationale a estimé, lors de la première lecture, qu'il convenait de compléter l'intitulé de ce chapitre, afin de l'étendre à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

*Article 34 de la loi du 1er décembre 1988*

**Rôle du représentant de l'État dans le département  
et du président du conseil général**

**Commentaire : Le présent article a pour objet de préciser les principes généraux de la répartition des compétences en matière d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.**

Il prévoit que la conduite de l'action d'insertion sociale et professionnelle est exercée ensemble par le préfet, représentant de l'État dans le département et le président du conseil général, avec le concours des autres collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées concourant à l'insertion. Cette formulation très générale, qui englobe les entreprises, les chambres consulaires et les organismes qui participent bénévolement à l'insertion, a été précisée par l'Assemblée nationale, afin de mentionner expressément les associations ainsi que les personnes concourant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

S'agissant du principe de la cogestion du dispositif d'insertion, l'article 35 de la loi du 1er décembre 1988, dans sa rédaction actuelle, prévoyait déjà que le conseil départemental d'insertion était coprésidé par le préfet et le président du conseil général, qui procédaient à la nomination de ses membres.

Le présent article a donc simplement pour objet de réaffirmer un principe déjà posé par la loi du 1er décembre 1988.

On observera cependant qu'il précise que la coresponsabilité du préfet et du président du conseil général concerne l'action d'insertion sociale et professionnelle, alors qu'il est proposé de modifier l'intitulé du titre III, dont le présent article constitue le premier élément afin de l'étendre à l'ensemble des actions d'insertion. Si les autres actions d'insertion ainsi que les autres dispositions concourant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne relèvent pas de ce principe, il conviendrait que le Gouvernement en tire les conséquences sur le plan financier et n'appelle pas les départements à y contribuer, par exemple par l'élargissement du champ du programme départemental d'insertion (cf infra, article 36 de la loi du 1er décembre 1988).

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 35 de la loi du 1er décembre 1988*

**Composition des conseils départementaux d'insertion**

**Commentaire : Le présent article tend à préciser que le président de chaque commission locale d'insertion ou le représentant qu'il désigne est membre de droit du conseil départemental d'insertion.**

Le présent article reprend les dispositions de l'article 35 de la loi du 1er décembre 1988, qui ont institué un conseil départemental d'insertion.

Il rappelle que :

- le conseil départemental d'insertion est coprésidé par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général ou leurs délégués ;

- les membres du conseil sont nommés conjointement par ces deux autorités ;

- le conseil comprend notamment des représentants de la région, du département et des communes, des représentants d'institutions, d'entreprises, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social et des membres des commissions locales d'insertion.

Afin de contribuer à une meilleure harmonisation du dispositif d'insertion, le Gouvernement a prévu expressément la participation des présidents des commissions locales d'insertion au conseil départemental d'insertion.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 36 de la loi du 1er décembre 1988*

**Elaboration et adoption par le conseil départemental  
d'insertion du programme départemental d'insertion**

**Commentaire : Le présent article définit et élargit le contenu du programme départemental d'insertion, élaboré par le conseil départemental d'insertion.**

**I - ELABORATION ET ADOPTION DU PROGRAMME DÉPARTEMENTAL  
D'INSERTION**

• La mise en oeuvre d'un programme départemental d'insertion était inscrite dans l'article 38 de la loi du 1er décembre 1988. Cet article déterminait le mode d'élaboration et d'adoption de ce programme, ainsi que son contenu.

Aux termes du premier alinéa de cet article, le programme était arrêté :

- sur proposition du conseil départemental d'insertion ;
- conjointement par le préfet et le président du conseil général ;
- pour une durée déterminée.

• Le présent article de la loi du 1er décembre 1988 introduit des modifications importantes de cette procédure, afin de renforcer le rôle du conseil départemental d'insertion.

L'élaboration et l'adoption du programme départemental d'insertion lui incombe désormais.

Le présent article précise par ailleurs que ce programme, qui doit être annuel, s'appuie notamment sur les programmes locaux d'insertion élaborés par les commissions locales d'insertion et toute autre information transmise par celles-ci.

Cette procédure traduit la volonté du Gouvernement de renforcer l'harmonisation de l'ensemble des actions d'insertion conduites dans le département, sans que l'étendue de l'obligation ainsi faite au conseil départemental soit clairement définie.

## II - CONTENU DU PROGRAMME DÉPARTEMENTAL D'INSERTION

- Actuellement, le programme départemental d'insertion :

- évalue les besoins à satisfaire, compte tenu des caractéristiques des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion ;

- recense les actions d'insertion déjà prises en charge par l'Etat, les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public ou privé ;

- prévoit, le cas échéant, les moyens supplémentaires à mettre en oeuvre pour assurer l'insertion de l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion ;

- détermine les mesures nécessaires à l'harmonisation de l'ensemble des actions d'insertion conduites dans le département ou devant y être créées.

- Le présent article reprend globalement ces quatre éléments, sous réserve de l'extension introduite par le Gouvernement, qui précise que le programme départemental d'insertion détermine également les mesures nécessaires pour élargir et diversifier les possibilités d'insertion compte tenu des contributions des différents partenaires.

En outre, l'Assemblée nationale a prévu que le programme départemental d'insertion évalue également les besoins spécifiques de formation des personnels et bénévoles concernés. Votre rapporteur s'interroge sur le bien fondé de cette précision, dans la mesure où elle tend à laisser croire que le programme départemental d'insertion est destiné, non pas aux personnes susceptibles de bénéficier de l'insertion, mais à celles qui sont chargées de l'animer.

Il est vrai que l'Assemblée nationale a également donné des exemples de domaines sur lesquels les besoins à satisfaire pourront porter (domaine social ; domaine de la formation ; accès à l'emploi, au logement, à la santé, aux transports, à la culture ; vie associative).

Surtout, le présent article élargit le contenu du programme d'insertion au recensement de la répartition des crédits affectés par l'Etat et obligatoirement consacrés par le département aux actions d'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Enfin, le présent article ouvre la possibilité au conseil départemental d'insertion d'élargir le champ du programme départemental d'insertion, au-delà des seuls bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, à l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et à l'ensemble des actions en faveur de l'insertion, notamment en matière économique.

De même, à l'initiative de M. Adrien Zeller, l'Assemblée nationale a prévu que le conseil départemental d'insertion peut proposer ou faire réaliser toutes études et enquêtes sur des phénomènes spécifiques de pauvreté dans le département. Ces études constituent des charges de structure supplémentaires, dont la charge pourrait venir diminuer l'effort réel consenti par les différents partenaires en faveur de l'insertion.

Surtout, l'article 43 du présent projet de loi donne une définition aussi complète que possible du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté. Si ces termes ne recouvrent pas entièrement ceux retenus pour l'élargissement éventuel du champ du programme départemental d'insertion, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit de responsabilités dont le financement est assuré trop souvent par les collectivités locales, sollicitées par l'Etat afin de pallier son impécuniosité.

Les départements consentent d'ores et déjà un effort considérable dans ces différents domaines, notamment par le biais des dispositifs locaux d'accès aux soins des plus démunis, des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, des fonds départementaux d'aides aux jeunes en difficulté. Jusqu'à présent, les départements décident librement de l'affectation de ces crédits. Aussi, prévoir que le conseil départemental d'insertion puisse élargir le champ du programme départemental d'insertion à l'ensemble de ces mesures ne doit pas entraîner de pertes supplémentaires d'autonomie des départements sans leur consentement.

Si ces mesures s'inscrivent dans le programme départemental d'insertion, leur financement doit pouvoir être imputé sur les crédits que les départements sont tenus d'inscrire à leur budget pour le financement des actions d'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. A l'inverse, en disposant que ces crédits obligatoires restent affectés aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, le présent article conduit à limiter la marge de manoeuvre des départements, sans profit particulier pour les personnes concernées.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances a estimé indispensable de maintenir les responsabilités des départements dans la définition de la politique d'insertion.**

**Aussi vous propose-t-elle d'adopter deux amendements tendant à ne conférer au conseil départemental d'insertion qu'un rôle consultatif, aussi bien pour la définition du programme départemental d'insertion que pour son élargissement éventuel à l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.**

**Un troisième amendement traduit sa volonté de maintenir l'autonomie financière des départements. Il permet que les crédits qu'ils doivent obligatoirement inscrire à leur budget au titre du financement des dépenses d'insertion soient affectés aux autres dépenses concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion du plan départemental d'insertion dès lors que les allocataires du revenu minimum d'insertion en auraient bénéficié au préalable.**

*Article 37 de la loi du 1er décembre 1988*

**Autres compétences et modalités de fonctionnement  
du conseil départemental d'insertion**

**Commentaire : Outre celles qu'il exerce dans le cadre du programme départemental d'insertion, le conseil départemental d'insertion dispose de compétences que le présent article détermine. D'autre part, il fixe les modalités de fonctionnement de cet organisme.**

**I - AUTRES COMPÉTENCES DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL  
D'INSERTION**

Alors que la loi du 1er décembre 1988 prévoyait seulement que le conseil départemental d'insertion disposait d'un pouvoir de proposition concernant le programme départemental d'insertion, le Gouvernement a souhaité élargir le champ de ses compétences, afin notamment d'assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif d'insertion et d'en évaluer les résultats.

Le présent article dispose, en conséquence, que le conseil départemental d'insertion :

- assure la cohérence des actions d'insertion conduites ou à conduire dans le département ;

- communique aux services compétents, tant de l'Etat que du département, l'évaluation des besoins à satisfaire pour aider à l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, dont le conseil est chargé par l'article 37 précité ;

- met en place un dispositif d'évaluation indépendante et régulière des actions d'insertion menées.

Le présent article confie donc au conseil départemental d'insertion un rôle d'expertise, dont le financement devra être assuré en supplément des actions d'insertion.

S'agissant de la cohérence des actions d'insertion dans le département, votre rapporteur constate d'abord que la précision apportée par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Mandon et des membres du groupe socialiste, aux termes de laquelle le conseil départemental d'insertion prend notamment en compte les plans

locaux d'insertion économique, fait référence à un document dépourvu d'existence législative.

Surtout, la cohérence se traduit par le cinquième alinéa du présent article, qui dispose que le conseil examine les programmes locaux d'insertion et prévoit, le cas échéant, d'affecter des moyens à leur exécution. A cet effet, le deuxième alinéa de l'article 42-3 de la loi du 1er décembre 1988 (cf infra) précise qu'après son adoption, la commission locale d'insertion transmet le programme local d'insertion au conseil départemental d'insertion qui en vérifie la cohérence avec le programme départemental d'insertion et que le conseil prévoit, s'il y a lieu, les moyens à affecter à l'exécution du programme local d'insertion.

L'objectif du Gouvernement apparaît clairement en la matière ; il s'agit d'inciter les différents partenaires et organismes intéressés à parvenir à une harmonisation de leurs interventions.

Toutefois, s'agissant de crédits d'Etat ou des départements, il n'appartenait pas au conseil départemental d'insertion d'affecter des moyens qui ne lui appartiennent pas en propre à l'exécution des programmes locaux d'insertion. La formulation retenue par l'Assemblée nationale reste donc incitative et respectueuse des compétences des différentes personnes publiques intéressées. Néanmoins, le principe du financement, pour ce qui le concerne, par le département, d'actions d'insertion définies et conduites au niveau local est introduit dans le texte de la loi du 1er décembre 1988.

## II - MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL D'INSERTION

La loi du 1er décembre 1988 était restée muette sur les modalités de fonctionnement du conseil départemental d'insertion. Erigé en véritable instance de décision, celui-ci voit ses modalités de fonctionnement précisées par le présent article. Trois dispositions sont prévues :

- le présent article prévoit que le conseil est réuni au minimum deux fois par an, une réunion devant logiquement permettre d'adopter le programme départemental d'insertion de l'année, dans les conditions prévues à l'article 36 de la loi du 1er décembre 1988 ;

- le conseil est tenu informé de l'avancement du programme départemental d'insertion ainsi que de la conclusion et des conditions d'exécution des conventions par lesquelles, d'une part

l'Etat et le département définissent les conditions, notamment financières, de mise en oeuvre du programme local d'insertion et, d'autre part, les autres personnes publiques ou privées intéressées précisant les objectifs et moyens des dispositifs d'insertion qu'elles financent ;

- le préfet et le président du conseil général doivent soumettre au conseil départemental d'insertion un rapport annuel, y compris financier, au plus tard quinze jours avant le vote du programme annuel.

Il peut paraître intéressant que le conseil départemental d'insertion dispose, avant l'adoption du programme départemental d'insertion, d'un bilan de la réalisation du programme précédent. Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur l'intérêt de ce rapport, car c'est au conseil départemental d'insertion lui-même qu'incombe la tâche d'évaluer les actions d'insertion menées et de recenser la répartition des crédits correspondants de l'Etat et du département.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter quatre amendements à cet article.**

Trois amendements visent à maintenir le rôle simplement consultatif du conseil départemental d'insertion ; le dernier amendement est d'ordre rédactionnel.

*Article 38 de la loi du 1er décembre 1988*

**Financement des actions inscrites  
au programme départemental d'insertion**

**Commentaire : Le présent article rappelle l'obligation faite au département d'inscrire annuellement un crédit à son budget afin de financer les actions inscrites au programme départemental d'insertion. Il ouvre par ailleurs au département la possibilité d'imputer les dépenses de prise en charge du ticket modérateur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sur ces crédits, à concurrence d'un plafond.**

**I - LE RAPPEL DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES DÉPENSES D'INSERTION**

L'article 41 de la loi du 1er décembre 1988 avait prévu que, pour le financement des actions nouvelles destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et les dépenses de structures correspondantes, le département est tenu d'inscrire annuellement, dans un chapitre individualisé de son budget, un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de ladite allocation.

Par rapport à cette formulation, les dispositions du présent article sont à la fois plus larges et plus restreintes.

Le présent article introduit une clarification qui peut s'apparenter à un élargissement des possibilités d'imputation des crédits inscrits à leur budget par les départements au titre de l'insertion. Après trois années d'application de la loi, il pouvait, en effet, paraître difficile de consacrer de telles mesures à des "actions nouvelles". Le présent article, sur ce point, en précisant que l'obligation porte sur le financement des actions inscrites au programme départemental d'insertion, permet de poursuivre, sur ces crédits, le financement d'actions déjà existantes.

En revanche, il apporte une limitation aux possibilités d'imputation de ces sommes par les départements, dans la mesure où elles devront être affectées au financement des seules actions inscrites au programme départemental d'insertion -au lieu des actions destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion- ainsi que des dépenses de structure correspondantes. De plus, cette disposition doit être interprétée

compte tenu du onzième alinéa de l'article 36 de la loi du 1er décembre 1988 (cf supra) qui dispose que l'élargissement du programme départemental d'insertion ne peut intervenir que sous réserve que les crédits obligatoires restent affectés aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Le département est donc libre de consacrer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ou à l'ensemble des actions d'insertion plus que la loi ne lui en fait obligation, mais ces dépenses ne sauraient s'imputer sur les crédits qu'il doit obligatoirement inscrire à son budget, sauf à ce qu'elles bénéficient aux allocataires du revenu minimum d'insertion.

Le présent article n'ouvre donc pas aux départements de possibilité véritable d'affecter librement les dépenses qu'ils doivent obligatoirement consacrer à l'insertion.

## II - LA POSSIBILITÉ D'IMPUTER LA PRISE EN CHARGE DE LA PARTICIPATION DES ASSURÉS AUX TARIFS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Toutefois, le présent article comporte une exception à ce principe.

Il autorise l'imputation sur les crédits obligatoires des dépenses résultant de la prise en charge, pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, de la participation de l'assuré au tarif servant de base de calcul des prestations de sécurité sociale. Cette imputation est limitée, en métropole, à 3 % des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion dans le département, ce qui représente 15 % des crédits obligatoirement consacrés par les départements à l'insertion. Dans les départements d'outre-mer, cette fraction est portée à 3,75 % des allocations versées (soit 18,75 % des crédits inscrits à leur budget par les départements concernés), compte tenu de la structure familiale particulière à ces départements.

Votre rapporteur, tout en se félicitant de cette avancée, regrette le caractère excessivement limité de cette ouverture de l'obligation faite aux départements en matière de dépenses d'insertion.

De plus, cette ouverture doit être analysée compte tenu de l'obligation faite par ailleurs aux départements (cf. article 6, article 187-2 du code de la famille et de l'aide sociale) de généraliser les "cartes-santé", c'est-à-dire de prendre obligatoirement en charge les

dépenses complémentaires - ticket modérateur, forfait journalier - normalement acquittées par les bénéficiaires du RMI.

**Décision de la Commission : Afin d'élargir l'autonomie des départements concernant l'affectation des crédits qu'elles doivent obligatoirement inscrire à leur budget au titre de l'insertion, votre Commission des finances vous propose d'adopter deux amendements.**

**Le premier amendement porte à 5 % en métropole (et à 6,25 % dans les départements d'outre-mer) le plafond fixé pour l'imputation des dépenses résultant pour les départements des frais normalement laissés à la charge des bénéficiaires du RMI relevant de l'assurance personnelle.**

**Le second amendement ouvre aux départements la possibilité d'imputer sur les crédits obligatoires, le financement des fonds d'aide aux jeunes qu'ils peuvent créer en application de l'article 9 de la loi du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle.**

*Article 39 de la loi du 1er décembre 1988*

**Conventions de mise en oeuvre  
du programme départemental d'insertion**

**Commentaire : Le présent article précise le dispositif des conventions qui définissent les conditions de mise en oeuvre du programme départemental d'insertion.**

L'article 40 de la loi du 1er décembre 1988 prévoit qu'une ou plusieurs conventions passées dans chaque département entre l'Etat, le département, la région et les autres collectivités territoriales et les personnes morales intéressées définissent les conditions, notamment financières, de mise en oeuvre du programme départemental d'insertion. Ces conventions précisent les objectifs et moyens des dispositifs d'insertion financés ainsi que les mécanismes d'évaluation des résultats.

Le présent article, sans modifier considérablement ce mécanisme, établit une hiérarchie entre ces conventions. D'une part, il dispose que l'Etat et le département passent une convention définissant les conditions, notamment financières, de mise en oeuvre du programme départemental d'insertion.

D'autre part, cette convention peut être complétée par des conventions avec la région et les autres collectivités territoriales et personnes morales intéressées, notamment les associations concourant à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ces conventions précisent les objectifs et les moyens des dispositifs d'insertion financés ainsi que les modalités d'évaluation des résultats.

Cette clarification peut être approuvée, car la responsabilité de la mise en oeuvre de l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion incombe prioritairement au département et à l'Etat.

Par ailleurs, le présent article rappelle que les conventions précisent les objectifs et les moyens des dispositifs d'insertion financés ainsi que les modalités d'évaluation des résultats. Dès lors que la convention "*principale*" signée entre l'Etat et le département définit les conditions, notamment financières, de mise en oeuvre du programme départemental d'insertion, cette précision ne devrait concerner que les conventions "*complémentaires*" qui

traduisent la volonté des autres acteurs de l'insertion de contribuer à la réalisation de cette mission.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article, sous réserve d'un amendement rédactionnel.**

*Article 40 de la loi du 1er décembre 1988*

**Règlement de certaines situations de blocage**

**Commentaire : Le présent article instaure un mécanisme de règlement de certaines situations de blocage de la politique d'insertion.**

L'article 39 de la loi du 1er décembre 1988, introduit à l'initiative de votre Commission des finances, envisageait trois situations de blocage, lorsque le préfet et le président du conseil général ne parvenaient pas à un accord pour :

- arrêter le nombre et le ressort des commissions locales d'insertion ainsi que la liste des membres de chacune d'elles ;

- nommer les membres du conseil départemental d'insertion ;

- arrêter le programme départemental d'insertion.

Dans chacune de ces situations, la décision était prise par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur, du ministre chargé des affaires sociales et du ministre chargé de l'emploi. En pratique, un seul blocage a été observé pour l'élaboration d'un programme départemental d'insertion.

• Le présent article ne prévoit plus que deux cas de carences, dont la première est très générale et l'autre particulière :

- lorsque le préfet et le président du conseil général ne parviennent pas à un accord pour exercer les compétences qui leur sont dévolues conjointement ;

- lorsque le conseil départemental d'insertion n'a pas adopté le programme départemental d'insertion de l'année en cours avant le 31 mars.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de conséquence à cet article, résultant de sa volonté de ne pas confier au conseil départemental d'insertion le pouvoir d'adopter le programme départemental d'insertion.**

*Article 41 de la loi du 1er décembre 1988*

**Engagement du "20 % départemental"  
et procédure applicable en cas de non engagement**

**Commentaire :** Le présent article reprend les dispositions de l'article 42 de la loi du 1er décembre 1988, relatives au régime des crédits consacrés, par le département, à l'insertion.

• Le premier alinéa du présent article dispose que les crédits obligatoirement consacrés au financement des actions inscrites au programme départemental d'insertion en application de l'article 38 de la loi du 1er décembre 1988 sont nécessairement engagés dans le cadre des conventions prévues à l'article 39 de la même loi.

Cette disposition pouvait être justifiée, aux yeux du Gouvernement, en 1988, dans la mesure où les obligations des départements portaient sur les actions destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et où les conventions prévues concernaient la mise en oeuvre du programme départemental d'insertion. Constituant un amoindrissement de la compétence et une perte d'autonomie des départements, elle présentait cependant une logique, celle de la contractualisation dans le cadre du programme départemental d'insertion.

Or, cette logique est accentuée dans le présent projet de loi, dans un souci de cohérence des actions menées dans le département et l'efficacité du dispositif d'insertion. C'est pourquoi, les obligations financières des départements portent désormais sur les actions inscrites au programme départemental d'insertion, dont la convention visée à l'article 39 de la loi du 1er décembre 1988 vise à définir les conditions, notamment financières, de sa mise en oeuvre. Dans ces conditions, la précision apportée par le présent alinéa peut sembler inutile.

• Le second alinéa prévoit le report automatique sur le budget de l'exercice suivant, des crédits affectés obligatoirement à l'insertion et n'ayant pas été consommés au cours d'un exercice donné. Dans l'hypothèse où ce report ne serait pas effectué, le préfet saisit la chambre régionale des comptes aux fins de constater qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget départemental ou l'a été pour un montant insuffisant ; la chambre devant alors adresser une mise en demeure au département concerné.

Ce dispositif, pas plus qu'en 1988, ne paraît utile. En effet, il prévoit le report de crédits de fonctionnement, disposition dérogatoire aux principes actuels de la comptabilité départementale. De plus, il ne semble guère applicable, car la non consommation d'une fraction de crédits ne peut être constatée qu'au compte administratif, qui peut être voté jusqu'en septembre. Comment, dès lors, les crédits non consommés pourraient-ils être reportés sur un exercice déjà quasiment achevé. Si on ajoute que le programme départemental d'insertion doit désormais être annuel et adopté avant le 31 mars de l'année en cours, ces dispositions traduisent seulement, non pas un souci d'efficacité, mais la suspicion dans laquelle l'Etat tient les départements pour l'exercice de leurs compétences.

Cependant, votre rapporteur estime que cet article peut être maintenu, dans la mesure où elle prévoit par ailleurs de permettre aux départements d'imputer sur les crédits d'insertion, d'une part, les dépenses résultant de l'élargissement du programme départemental d'insertion à l'ensemble des actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ainsi que les crédits des fonds d'aide aux jeunes, d'autre part, la prise en charge des dépenses complémentaires des bénéficiaires du RMI, relevant de l'assurance personnelle jusqu'au quart, en métropole, de ces crédits.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 42 de la loi du 1er décembre 1988*

**Prise en compte du "20 % départemental" pour le calcul de la participation financière des communes**

**Commentaire : Le présent article reprend des dispositions de l'article 43 de la loi du 1er décembre 1988, relatives à la prise en compte de la participation obligatoire du département aux actions d'insertion pour le calcul de la participation des communes aux dépenses d'aide sociale des départements.**

L'article 43 de la loi du 1er décembre 1988 avait pour objet d'assurer la neutralité de l'instauration du revenu minimum d'insertion vis-à-vis des relations financières entre les départements et les communes en matière d'aide sociale.

En effet, les communes, aux termes de l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983 et de son décret d'application du 23 décembre 1983, participent aux dépenses d'aide sociale du département, ces textes ayant d'ailleurs pour simple objet d'adapter à la situation nouvelle née des transferts de compétences une règle ancienne.

L'instauration du revenu minimum d'insertion devait se traduire par une diminution des dépenses départementales d'aide sociale et l'assiette de la contribution des communes devait diminuer d'autant sans mécanisme correcteur, la charge réelle des départements aurait donc augmenté, puisque la contrepartie de ces économies est l'obligation de financer pour partie les actions d'insertion.

Il convenait donc de neutraliser l'impact de la diminution des dépenses d'aide sociale départementales en assimilant à une charge d'aide sociale la participation minimale des départements aux actions d'insertion, égale à 20 % des sommes versées au titre du revenu minimum d'insertion.

Le présent article ne fait que rappeler ce principe, précisé par un décret en Conseil d'Etat (n° 87-1146 du 31 décembre 1987). Il indique notamment que la participation des communes aux dépenses nettes prises en charge par le département prend la forme d'une contribution globale annuelle, calculée et répartie selon le mode qu'il détermine.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## **CHAPITRE II**

### **Le dispositif local d'insertion**

Le présent projet de loi renforce considérablement le rôle des commissions locales d'insertion, qui constituent le pivot d'un dispositif local d'insertion.

*Article 42-1 de la loi du 1er décembre 1988*

#### **Missions, nombre et ressort des commissions locales d'insertion**

**Commentaire :** Le présent article définit, de manière élargie, les missions des commissions locales d'insertion et précise leurs modalités de fonctionnement.

#### **I. MISSIONS DES COMMISSIONS LOCALES D'INSERTION**

Aux termes de la loi du 1er décembre 1988, notamment de son article 36, la commission locale d'insertion était essentiellement chargée de la mise en oeuvre du contrat d'insertion.

Le présent article, dans le souci d'améliorer la dynamique de l'insertion, élargit les fonctions de la commission locale d'insertion.

Celle-ci dispose dorénavant de cinq missions :

- l'évaluation des besoins d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans son ressort ;
- le recensement de l'offre disponible d'insertion et l'évaluation des possibilités d'évaluation et de diversification ;
- l'élaboration du programme local d'insertion destiné à assurer l'offre d'insertion adaptée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ;

- l'animation de la politique locale d'insertion ;
- l'approbation des contrats d'insertion.

En outre, la commission locale d'insertion peut formuler des propositions relatives à l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et à l'action en faveur de l'insertion dans son ressort.

Les missions de la commission locale d'insertion voisines, au plan local, de celles du conseil départemental d'insertion dans le cadre départemental, sont donc de deux natures radicalement différentes. Si des missions de proposition et d'évaluation ressortent d'un rôle consultatif qui peut être approuvé, l'élaboration du programme d'insertion, l'animation de la politique locale d'insertion et l'approbation des contrats d'insertion relèvent d'un pouvoir de gestion et de décision dont on peut se demander s'il incombe en propre, même au niveau local, à une instance de concertation sans existence juridique propre et sans moyens financiers autonomes.

## **II. NOMBRE ET RESSORT DES COMMISSIONS LOCALES D'INSERTION**

Le dernier alinéa du présent article est relatif au nombre et au ressort des commissions locales d'insertion. Le deuxième alinéa de l'article 34 de la loi du 1er décembre 1988 prévoyait que le nombre et le ressort des commissions étaient fixés conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général et qu'il en existait une au moins par arrondissement.

Plus de 600 commissions locales d'insertion ont été créées à ce jour, sans que leur répartition corresponde toujours exactement à la réalité locale de l'insertion. C'est pourquoi le Gouvernement a estimé nécessaire de prendre en compte les réalités locales autant que faire se peut.

Le premier alinéa dispose donc que :

- le nombre et le ressort des commissions locales d'insertion sont fixés par le préfet et le président du conseil général après consultation des maires des communes chef lieu de canton et après avis du conseil départemental d'insertion ;
- le ressort des commissions locales d'insertion tient compte des limites d'agglomération, le cas échéant des modalités de regroupement intercommunal existantes ainsi que des bassins

d'emploi et des "*données relatives à l'habitat*", dont la nature n'est pas précisée. Aucun nombre minimal de commissions n'est fixé par le présent article.

Par ailleurs, les présidents des commissions locales d'insertion faisant désormais partie de plein droit du conseil départemental d'insertion en application de l'article 35 de la loi du 1er décembre 1988 (cf supra), la désignation de ces présidents et, en conséquence, la fixation du nombre et du ressort des commissions locales d'insertion doivent logiquement intervenir avant la mise en place du conseil départemental d'insertion. Cet organisme ne saurait donc être consulté pour la détermination de la "carte départementale" des commissions locales d'insertion.

**Décision de la Commission : Dès lors que le conseil départemental d'insertion comprend les présidents des commissions locales d'insertion, il ne peut être constitué qu'à l'issue de la mise en place des commissions locales d'insertion et ne saurait donc être consulté sur le ressort et le nombre de ces commissions.**

**Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article modifié par un amendement supprimant cette incohérence.**

*Article 42-2 de la loi du 1er décembre 1988*

**Composition et organisation  
des commissions locales d'insertion**

**Commentaire : Le présent article élargit la composition des commissions locales d'insertion, qui peuvent désormais déléguer une partie de leurs missions au bureau dont elles sont dotées.**

**I. COMPOSITION DES COMMISSIONS LOCALES  
D'INSERTION**

Le premier alinéa de l'article 34 de la loi du 1er décembre 1988 disposait que la commission locale d'insertion était composée de :

- un représentant de l'Etat ;
- un conseiller général du ressort de la commission ;
- un maire ou membre du conseil municipal du ressort de la commission ;
- deux représentants d'institutions, d'entreprises, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social.

Organe aujourd'hui restreint, la commission locale d'insertion est élargie par le présent article.

Dans la rédaction issue des délibérations de l'Assemblée nationale, la commission locale d'insertion est composée de :

- représentants de l'Etat et du conseil général en nombre égal, dont au moins un conseiller général élu dans le ressort de la commission ;
- représentants des commissions du ressort de la commission ;
- représentants d'institutions, du système éducatif, d'entreprises, organismes ou associations concourant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Si le nombre des membres de la commission locale d'insertion passe donc, au minimum, de cinq à huit, leur mode de désignation n'est pas modifié. Le préfet et le président du conseil général, conjointement, arrêtent la liste des membres de la commission et désignent son président, selon des modalités fixées par voie réglementaire.

## II. BUREAU DES COMMISSIONS LOCALES D'INSERTION

Selon le Gouvernement, dans l'exposé des motifs du présent projet de loi *"pour améliorer le fonctionnement du conseil départemental et des commissions locales, sont prévues une formation plénière et une formation restreinte."*

• Le présent article créé un organe nouveau, le bureau de la commission locale d'insertion, dont la composition se rapproche de celle de la commission locale d'insertion actuelle.

Ce bureau comprend :

- le président de la commission ;
- un représentant de l'Etat ;
- un représentant du conseil général ;
- le maire de la commune siège ;
- trois membres désignés par la commission, dont -à l'initiative de l'Assemblée nationale- au moins un représentant des associations concourant à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La composition du bureau de la commission locale d'insertion n'appelle pas d'observation particulière, si ce n'est que le maire de la commune siège ne peut obligatoirement en faire partie car il n'appartient pas nécessairement à la commission locale d'insertion elle-même, qui comprend seulement *"des représentants des communes du ressort de la commission."*

• Les compétences du bureau de la commission locale d'insertion sont de deux ordres.

Il prépare les dossiers soumis à la commission, notamment le programme local d'insertion. L'Assemblée nationale a justement

précisé que les dossiers individuels sont présentés de manière anonyme.

Il peut également, par délégation de la commission, approuver les contrats d'insertion. Dans ce cas, le bureau exerce à la place de la commission un véritable pouvoir de décision.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article, modifié par un amendement précisant que le bureau de la commission locale d'insertion comprend un représentant des communes du ressort de la commission, mais non le maire de la commune de son siège puisqu'il n'est pas obligatoirement membre de la commission elle-même.**

*Article 42-3 de la loi du 1er décembre 1988*

**Contenu, transmission et moyens  
du programme local d'insertion**

**Commentaire : Le présent article détermine le contenu du programme local d'insertion, qui est transmis au conseil départemental d'insertion afin de vérifier sa cohérence avec le programme départemental d'insertion et d'affecter les moyens nécessaires à son exécution.**

Le présent article fixe trois grands volets pour le programme local d'insertion :

- définition des orientations en matière d'insertion ;
- prévision des actions d'insertion ;
- recensement des moyens correspondants.

Il prévoit, en second lieu, qu'après son adoption, la commission locale d'insertion transmet le programme local d'insertion au conseil départemental d'insertion.

Il dispose, enfin, que ce dernier en vérifie la cohérence avec le programme départemental d'insertion et prévoit, s'il y a lieu, les moyens à affecter à l'exécution de ce programme local.

Le souci qui a animé le Gouvernement en la matière est donc clair ; il s'agit d'assurer la cohérence d'ensemble du dispositif d'insertion.

Toutefois, il ne saurait y avoir de sanction à l'absence de cohérence du programme local d'insertion avec l'ensemble du programme départemental d'insertion. Corrélativement, aucune obligation ne pouvait être faite aux personnes qui financent l'insertion dans le département d'affecter des moyens à la réalisation de programmes locaux sans leur consentement. De même, le conseil départemental d'insertion ne disposant d'aucune initiative financière propre ne pouvait de sa seule initiative prévoir l'affectation de tels moyens.

Les dispositions du présent article n'imposent donc aucune contrainte financière nouvelle aux départements ; elles constituent une simple incitation à la cohérence du dispositif d'insertion, sans que tout risque de blocage ou de carence puisse être évité.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter trois amendements de conséquence à cet article, afin de maintenir le rôle purement consultatif du conseil départemental d'insertion et des commissions locales d'insertion.**

### **CHAPITRE III**

#### **Le contrat d'insertion**

Le présent article a permis de clarifier l'articulation du dispositif d'insertion. S'agissant du contrat d'insertion, aucune modification d'ampleur n'est apportée.

*Article 42-4 de la loi du 1er décembre 1988*

#### **Etablissement et contenu du contrat d'insertion**

**Commentaire :** Le présent article reprend les dispositions de l'article 36 de la loi du 1er décembre 1988, relative aux modalités d'établissement du contrat d'insertion et à son contenu.

Les seules différences ont été introduites à l'initiative de l'Assemblée nationale, qui a souhaité préciser que :

- le contrat est établi au vu des éléments utiles à l'appréciation de la situation sanitaire, sociale, professionnelle, financière des intéressés et de leurs conditions d'habitat, sans que ces indications, qui peuvent être confidentielles, figurent dans le contrat d'insertion lui-même ;

- le contrat d'insertion fait apparaître les conditions d'évaluation, avec le bénéficiaire, des différents résultats obtenus.

Votre rapporteur s'interroge sur les modalités pratiques d'une telle évaluation des résultats obtenus. En outre, cette évaluation ne doit pas donner une occasion supplémentaire à l'Etat d'exercer une tutelle technique sur des actions de compétence départementale.

**Décision de la Commission :** Sous réserve de ces observations, votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 42-5 de la loi du 1er décembre 1988*

**Formes de l'insertion**

**Commentaire :** Le présent article reprend, en les complétant, les dispositions de l'article 37 de la loi du 1er décembre 1988 qui déterminent les formes que peut prendre l'insertion proposée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Le présent article prévoit expressément six formes d'insertion :

- les actions d'évaluation, d'orientation et de remobilisation ;

- les activités d'intérêt général ou des emplois, avec ou sans aide publique ;

- les actions permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale, moyennant un accompagnement social approprié, la participation à la vie familiale et civique ainsi qu'à la vie sociale, notamment du quartier ou de la commune et à des activités de toute nature, notamment de loisir, de culture et de sport ;

- les actions permettant l'accès à un logement, le relogement ou l'amélioration de l'habitat ;

- les actions visant à améliorer les compétences professionnelles, la connaissance et la maîtrise de l'outil de travail, ainsi que les capacités d'insertion des bénéficiaires notamment par leur accompagnement en milieu professionnel ;

- les actions visant à faciliter l'accès aux soins, les soins de santé envisagés ne pouvant pas, en tant que tels, être l'objet du contrat d'insertion.

Ces dispositions, très larges, n'épuisent pas les domaines possibles de l'insertion. Elles en donnent, toutefois, une définition particulièrement étendue.

**Décision de la Commission :** Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification .

*Article 42-6 de la loi du 1er décembre 1988*

**Institution d'un "accompagnateur" des bénéficiaires  
des contrats d'insertion**

**Commentaire : A l'initiative de Mme Roselyne Bachelot et des membres du groupe du RPR, l'Assemblée nationale a institué un mécanisme d'accompagnement des bénéficiaires des contrats d'insertion.**

Le présent article prévoit que le président de la commission locale d'insertion désigne pour chaque bénéficiaire d'un contrat d'insertion, un accompagnateur chargé de coordonner la mise en oeuvre des différents aspects sociaux, économiques, éducatifs et sanitaires du contrat. L'accompagnateur harmonise l'action des différents intervenants.

L'objectif de cette disposition est parfaitement légitime ; il s'agit de fournir au bénéficiaire du contrat d'insertion un interlocuteur unique, coordonnant l'action de l'ensemble des intervenants dans le processus d'insertion. Toutefois, doter systématiquement les bénéficiaires d'un contrat d'insertion d'un accompagnateur pourrait entraîner une augmentation non maîtrisée des charges de structure, au détriment de l'objectif d'insertion lui-même.

Il semble donc préférable de laisser au président de la commission locale d'insertion le soin d'apprécier la nécessité de désigner un tel accompagnateur.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement tendant à confier au président de la commission locale d'insertion la possibilité de désigner un accompagnateur, mais non de lui en faire l'obligation.**

## **ARTICLE 2**

### **Lutte contre l'exclusion sociale**

#### **TITRE III BIS**

#### **LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE**

Le présent projet de loi n'a pas pour seule ambition de "*donner un nouveau souffle au RMI*", selon les termes de l'exposé des motifs, mais également d'élargir le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Aussi, le Gouvernement propose-t-il de compléter la loi du 1er décembre 1988 par un ensemble de dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion sociale, notamment en donnant un fondement législatif à des dispositions d'action sociale développées au cours des dernières années.

#### **CHAPITRE PREMIER**

#### **Dispositions générales**

Le chapitre premier du texte proposé par le présent article pour le titre III bis de la loi du 1er décembre 1988 ne comprend que deux articles de portée générale.

Le premier détermine le contenu du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté ; le second institue un conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

*Article 43 de la loi du 1er décembre 1988*

**Dispositif de réponse à l'urgence sociale  
et de lutte contre la pauvreté**

**Commentaire : Le présent article fournit une définition aussi large que possible du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté.**

Outre le revenu minimum d'insertion, ce dispositif comprend notamment :

- les mesures d'accueil et d'hébergement d'urgence mises en oeuvre dans le cadre des programmes annuels de lutte contre la pauvreté et la précarité ;

- les actions menées à partir des centres de réinsertion sociale ;

- l'aide à la prise en charge des factures impayées d'eau et d'énergie, auquel le présent projet de loi donne, par ailleurs, une base légale ;

- les dispositifs locaux d'accès aux soins des plus démunis ;

- les mesures prévues pour la prévention et le règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles ;

- les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées ;

- les fonds départementaux d'aide aux jeunes en difficulté, que le présent projet de loi rend obligatoires ;

- les mesures favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, notamment par l'insertion économique ;

- la politique de la ville ;

- le développement social des quartiers.

Une telle énumération, aussi complète soit elle, appelle deux observations.

Tout d'abord, elle comprend à la fois des dispositifs légaux définissant des procédures entre personnes de droit privé - par exemple le règlement du surendettement - ou à la charge de personnes privées, telle la participation à la diversité de l'habitat qui incombe aux promoteurs en application de la loi d'orientation pour la ville, et des mesures dont la conduite relève soit de la politique nationale, comme la politique de l'emploi, soit des actions des collectivités locales, tels des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Le présent article semble donc davantage s'apparenter à une énumération, au demeurant non limitative à la suite d'un amendement de l'Assemblée nationale, que traduire une cohérence d'ensemble en faveur des plus démunis.

D'ailleurs, il importe, en second lieu, de souligner que la réponse à l'urgence sociale et la lutte contre la pauvreté relèvent à l'évidence de la solidarité nationale. A ce titre, elle incombe ou devrait incomber en priorité à l'Etat. Le présent article constitue davantage une formulation d'objectifs qu'une disposition pourvue d'une réelle portée normative ; elle ne saurait cependant traduire un nouveau désengagement de l'Etat d'un domaine essentiel de la solidarité nationale.

**Décision de la Commission : Dans la mesure où elle ne souhaite pas rendre obligatoire la création de fonds départementaux d'aide aux jeunes en difficulté, votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement supprimant la mention qui en est faite dans le présent article.**

*Article 43-1 de la loi du 1er décembre 1988*

**Conseil national des politiques de lutte contre  
la pauvreté et l'exclusion sociale**

**Commentaire : Le présent article institue un conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, chargé d'animer les réflexions sur la coordination des politiques d'insertion au plan national et local ; de proposer ou de réaliser toutes études sur les phénomènes de pauvreté et de précarité ; de faire des propositions sur des problèmes posés par la pauvreté.**

Les membres de ce conseil et son président sont désignés par le Premier ministre dans des conditions fixées par décret. D'autre part, l'Assemblée nationale a souhaité préciser que le conseil comprend notamment des représentants d'associations intervenant dans le domaine économique et social.

Si la participation de ces associations à ce nouveau conseil est parfaitement justifiée, votre rapporteur s'interroge sur la légitimité particulière qui leur est ainsi conférée, par rapport aux autres acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Au demeurant, le rôle de réflexion et de proposition confié à ce nouveau conseil relève de la mission générale de conception des administrations centrales des ministères.

Enfin, de tels conseils tendent à se multiplier, sans que les créations récentes, tel le conseil national d'aménagement du territoire, n'aient traduit une volonté politique forte dans les domaines d'action de ces instances.

**Décision de la Commission : Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## CHAPITRE II

### Aide aux jeunes en difficulté

Le présent article prévoit deux dispositifs particuliers de lutte contre l'exclusion sociale, l'aide aux jeunes en difficulté et l'accès à une fourniture minimum d'eau et d'énergie.

Le Gouvernement estime, en effet, qu'il convient de compléter la politique spécifique mise en oeuvre en faveur des jeunes. Afin de continuer à privilégier l'entrée dans la vie active comme solution pour leur insertion, il a fait le choix de ne pas étendre le revenu minimum d'insertion aux moins de vingt-cinq ans.

Mais, malgré la multiplicité des formules d'insertion, parfois créées récemment, tels les "*carrefours jeunes*" et les programmes de préparation active à la qualification et à l'emploi, qui leur sont d'ores et déjà adressées, le Gouvernement complète ce dispositif par la création obligatoire d'un fonds départemental d'aide aux jeunes.

#### Article 43-2

### Fonds départemental d'aide aux jeunes

**Commentaire : Le présent article institue un fonds d'aide aux jeunes de manière obligatoire dans chaque département.**

• L'article 9 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle dispose que des conventions passées entre l'Etat et les collectivités territoriales peuvent déterminer les modalités d'une aide financière temporaire aux jeunes de seize à vingt-cinq ans éprouvant les difficultés les plus lourdes.

Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes sont associées à la préparation et à la mise en oeuvre de ces conventions, notamment pour l'élaboration du projet de

chaque jeune, la définition et l'attribution des aides et la mise en oeuvre d'un suivi personnalisé de leurs bénéficiaires.

D'ores et déjà, un tiers des départements ont institué un tel fonds.

• Le présent article rend leur création obligatoire et précise leurs missions. Les fonds départementaux interviennent en renforcement des autres dispositifs mis en oeuvre pour l'insertion des jeunes ; ils prennent en charge des aides financières accordées aux jeunes, pour une durée limitée et à titre subsidiaire, ainsi que les mesures d'accompagnement nécessaires.

L'objectif de ces fonds est relativement bien défini ; il s'agit d'accorder des aides ponctuelles aux jeunes.

En revanche, un tel dispositif relève d'une conception de la décentralisation qui ne laisse pas étonner.

Les départements sont actuellement chargés d'intervenir en faveur des seuls jeunes éprouvant des difficultés particulièrement lourdes. Un tel mécanisme les laisse maître de décider, en fonction de leurs possibilités financières et de leur appréciation des besoins non satisfaits, de la création d'un dispositif d'aide aux jeunes.

Pour le Gouvernement, ce système présente l'inconvénient de n'être pas généralisé. Mais, dès lors qu'il rend ce dispositif obligatoire, il indique qu'il relève de la solidarité nationale.

Ou bien l'aide aux jeunes les plus en difficulté incombe en propre aux départements et ils doivent rester libres de leurs décisions en la matière, ou bien elle constitue un des volets d'une politique nationale et la charge doit en être entièrement assurée par l'Etat.

Le présent article constitue un manquement supplémentaire aux principes de la décentralisation, qui s'accompagne par ailleurs d'une tentative de retour à une véritable tutelle financière.

Parce qu'il n'a pas été précédé d'une évaluation de l'ensemble du dispositif d'aide aux jeunes, parce qu'il contribue à l'enchevêtrement des compétences et des financements entre l'Etat et les départements, parce que les objectifs et le coût du dispositif qu'il met en place n'ont pas été clairement définis, le présent article ne peut être retenu.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.**

*Article 43-3 de la loi du 1er décembre 1988*

**Fonds locaux d'aide aux jeunes**

**Commentaire : Le présent article ouvre la faculté de créer, dans le cadre départemental, des fonds locaux d'aide aux jeunes, intervenant en complément des fonds départementaux d'aide.**

Le présent article prévoit que ces fonds locaux sont créés par convention entre l'Etat, le département et une ou plusieurs communes. Comme les fonds départementaux, leur objectif consiste à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté et leur mission à attribuer des aides et à mettre en oeuvre les mesures d'accompagnement nécessaires.

Le présent article contribue donc à la dilution supplémentaire des responsabilités et à la multiplication des procédures en faveur des jeunes.

De plus, le dispositif qu'il prévoit risque de favoriser la tentation pour l'Etat de considérer qu'il place dans le champ de la convention des mesures qu'il finance déjà et de demander aux collectivités locales de fournir l'effort supplémentaire que traduirait la mise en place de fonds locaux.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.**

*Article 43-4 de la loi du 1er décembre 1988*

**Financement du fonds départemental**

**Commentaire : Le présent article définit les modalités de financement du fonds départemental d'aide aux jeunes, en prévoyant notamment une participation du département au moins égale à celle de l'Etat.**

Le présent article rend obligatoire le financement du fonds départemental d'aide aux jeunes par l'Etat et le département. La région, les communes et les organismes de protection sociale pouvant également participer à son financement, la participation des communes pouvant être affectée à des fonds locaux.

Le présent article précise également que la participation du département est au moins égale à celle de l'Etat.

Il traduit une conception dévoyée de la décentralisation. Tout se passe comme si l'Etat instituait une nouvelle procédure afin de faire financer par les collectivités locales, au moins à hauteur de la moitié des actions qu'il a institué et dont il n'a plus les moyens, tout en considérant que les collectivités locales ne peuvent seules décider de l'affectation de leurs moyens.

Il importe aujourd'hui de rompre avec cette tendance généralisée à la cogestion sous la responsabilité de l'Etat de crédits des collectivités locales et de ne pas consentir à la mise en oeuvre d'une procédure financière qui traduit, non pas la volonté de l'Etat de fournir un effort supplémentaire, mais son souci de faire assurer par les collectivités locales rétablies dans une forme de tutelle, des charges qu'il ne peut assurer.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.**

**En conséquence de la suppression du texte proposé par cet article pour les articles 43-2, 43-3 et 43-4 de la loi du 1er décembre 1988, votre Commission des finances vous propose, en outre, d'adopter un amendement de suppression de la division Chapitre II et de son intitulé.**

### *CHAPITRE III*

#### **Accès à une fourniture minimum d'eau et d'énergie**

Le présent article tend à compléter le dispositif de lutte contre l'exclusion sociale, en instituant un véritable droit à une fourniture d'eau et d'énergie.

*Article 43-5 de la loi du 1er décembre 1988*

#### **Droit d'accès à une fourniture minimum d'eau et d'énergie**

**Commentaire : Le présent article institue un droit d'accès à une fourniture d'eau et d'énergie en faveur de toute personne ou famille éprouvant des difficultés.**

Sur 25 millions de clients domestiques et environ 112 millions de factures par an, on estime à 12 millions le nombre de lettres de relance adressées par Electricité de France et Gaz de France pour retard de paiement. 500.000 coupures sont effectivement mises en oeuvre.

Toutefois, E.D.F. contribue d'ores et déjà, à hauteur de 20 millions de francs, à la couverture des factures impayées d'énergie dans le cadre des campagnes pauvreté-précarité.

Le présent article donne une base législative à ces procédures, étendues à la fourniture d'eau.

Il importe toutefois de préciser que l'Assemblée nationale a, de manière regrettable, modifié l'objectif initial de cette disposition, qui concernait la satisfaction de besoins essentiels. En prévoyant qu'elle s'applique à toutes les situations de précarité et permet d'accéder ou de préserver l'accès à une fourniture non seulement minimum d'eau et d'énergie, l'Assemblée nationale a pris le risque de changer la nature de ce droit d'accès.

Par ailleurs, l'aide ainsi définie doit incomber à la collectivité nationale dans son ensemble, c'est-à-dire avant tout à l'Etat, auquel pourrait, le cas échéant, s'associer les collectivités locales. Cependant, le présent article ne doit pas entraîner de charges

supplémentaires pour elles, notamment au titre de la fourniture d'eau.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter trois amendements à cet article.**

**Deux ont pour objet de revenir au texte du projet de loi afin de rétablir l'objectif strictement défini du dispositif.**

**Le dernier vise à préciser que le financement du droit à l'accès à une fourniture d'eau et d'énergie incombe à l'Etat.**

*Article 43-6 de la loi du 1er décembre 1988*

**Aide aux dépenses d'électricité et de gaz**

**Commentaire : Le présent article institue un dispositif national d'aide et de prévention en faveur des familles et des personnes éprouvant des difficultés particulières à faire face à leurs dépenses d'électricité et de gaz.**

Contrairement à l'aide à l'accès à l'eau, le présent projet de loi comporte une application concrète du droit à la fourniture d'énergie.

Une convention nationale entre l'Etat, Electricité de France et Gaz de France définira notamment le montant et les modalités de leurs concours respectifs. Cette convention sera complétée par une convention passée dans chaque département, qui pourra associer les collectivités territoriales, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale et les organismes de protection sociale à ces trois partenaires. Cette convention complémentaire déterminera notamment les modalités de gestion des aides déterminées et les actions préventives ou éducatives en matière de maîtrise d'énergie, cette mention concernant avant tout les dépenses de chauffage.

Même si les collectivités territoriales décideront librement du principe et des modalités financières de leur association, l'Etat semble, une fois encore, mettre en place un mécanisme de cogestion de fonds qui lui sont extérieurs pour l'essentiel.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression du troisième alinéa de cet article, afin de ne pas risquer d'aggraver les charges des collectivités locales.**

## **ARTICLE 2 BIS**

### **Exclusion du forfait pour jardin personnel des ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation de revenu minimum d'insertion**

**Commentaire : Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative des membres du groupe communiste, le présent article exclut le forfait pour jardin personnel des ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation de revenu minimum d'insertion.**

L'article 9 de la loi du 1er décembre 1988 dispose que l'ensemble des ressources des personnes retenues pour la détermination du montant du revenu minimum d'insertion est pris en compte pour le calcul de l'allocation.

Le décret n° 88-1111 du 12 décembre 1988 relatif à la détermination du revenu minimum d'insertion et à l'allocation de revenu minimum d'insertion et modifiant le code de la sécurité sociale fixe les modalités d'application de ces dispositions.

S'agissant des avantages en nature procurés par un jardin exploité à usage privatif dont la surface utile est au moins égale à 200 mètres carrés, l'article 6 de ce décret prévoit qu'ils sont évalués, pour chaque mois, à 2 % du montant du revenu minimum d'insertion fixé pour un allocataire, par tranche de 100 mètres carrés de surface utile.

Dans un souci de justice sociale, l'Assemblée nationale a exclu ce forfait pour jardin personnel de la base des ressources prises en compte pour la détermination du revenu minimum d'insertion.

Cette modification peut être approuvée. Toutefois, bien d'autres ajustements, concernant notamment le forfait logement, les allocations familiales ou la prise en compte des enfants, d'ailleurs souhaitée par la commission d'évaluation, auraient été tout aussi légitimes.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### **ARTICLE 3**

#### **Prise en compte d'un enfant à naître pour l'attribution du revenu minimum d'insertion aux personnes âgées de moins de vingt-cinq ans**

**Commentaire : Le présent article ouvre le droit au revenu minimum d'insertion aux personnes âgées de moins de 25 ans qui assument la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître.**

L'article 2 de la loi du 1er décembre 1988 dispose que toute personne résidant en France dont les ressources n'atteignent pas le montant du revenu minimum, qui est âgée de vingt-cinq ans ou assume la charge d'un ou plusieurs enfants et qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit à un revenu minimum d'insertion.

Aucune condition d'âge n'était donc nécessaire pour bénéficier du revenu minimum d'insertion dès lors que l'allocataire avait des enfants à charge.

En pratique, cette mesure, d'ampleur relativement limitée, bénéficiera essentiellement aux couples dont les deux membres sont âgés de moins de 25 ans, car les femmes enceintes peuvent bénéficier de l'allocation de parent isolé, dont le montant (2.909 francs) est supérieur au revenu minimum d'insertion.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## **TITRE II**

### **Dispositions portant modification du code de la famille et de l'aide sociale**

Le gouvernement a fait de l'élargissement du champ de lutte contre la pauvreté et l'exclusion un des objectifs essentiels du présent projet de loi. Au bénéfice de cet impératif, il a complété les adaptations de la loi du 1er décembre 1988 par un volet entièrement différent. La modernisation de l'aide médicale aurait été rendue indispensable par le caractère désuet du nombre des dispositions de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale et gratuite.

Votre Commission des finances ne méconnaît pas l'intérêt que présenterait une adaptation des dispositions et des procédures existantes en ce domaine.

Elle constate cependant que cette modernisation est en réalité l'occasion pour le gouvernement de mettre à la charge des départements de nouvelles dépenses à caractère social, réduisant ainsi à nouveau leur marge de manoeuvre financière.

A l'évidence, une modification d'une telle ampleur, dont l'incidence financière risque de ne pas être négligeable pour les départements aurait dû faire l'objet d'un projet de loi séparé. Surtout, elle aurait dû être précédée d'un bilan financier complet des conséquences de la décentralisation en matière sanitaire et sociale et d'une réflexion d'ensemble sur les moyens des départements en ce domaine. Avant de créer de nouvelles charges pour les départements, il conviendrait que le gouvernement envisage les voies d'une meilleure adéquation entre les ressources des collectivités locales et les dépenses qu'il leur confie.

S'agissant plus particulièrement du domaine social, si le gouvernement entend faire prendre en compte par les départements des dépenses supplémentaires, il doit leur en donner les moyens, notamment aux départements défavorisés qui connaissent souvent le plus grand nombre de difficultés sociales, économiques et budgétaires, faute de quoi ils seront totalement dépourvus des moyens d'intervenir.

Le Sénat n'a jamais méconnu les exigences élémentaires de la solidarité qui doit s'exercer entre collectivités locales, corrélativement à la décentralisation des responsabilités. Votre Commission estime donc de son devoir de demander au gouvernement d'envisager l'éventualité d'une modification des critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement, afin de prendre

en compte l'importance des problèmes sociaux, par exemple par l'adjonction du nombre de chômeurs de longue durée, préalablement à l'imposition de toute charge supplémentaire.

Si le gouvernement entend confier aux départements des compétences complémentaires, il doit leur en donner les moyens, surtout dans un secteur où la création de mécanismes d'aide tend à révéler une demande nouvelle. Sinon, la solidarité nationale, par l'intermédiaire du budget de l'Etat doit satisfaire ces besoins particuliers.

## *ARTICLE 6*

### **Modernisation de l'aide médicale**

Le présent projet de loi insère dans le code de la famille et de l'aide sociale un nouveau titre III bis intitulé "aide médicale".

L'ensemble des dispositions du titre III de ce code relatif à l'aide sociale resteront applicables à l'aide médicale, à l'exception des dispositions que le présent projet de loi exclut expressément (article 141 relatif aux ressources prises en compte, articles 144 et 145 relatifs aux conditions de mise en jeu de l'obligation alimentaire) ou modifie (article 124-1 relatif à la procédure d'admission complété par l'article 7 du présent projet de loi).

Le titre III bis comporte quatre chapitres :

- le premier définit les conditions générales d'admission ;
- le deuxième détermine les dépenses prises en charge au titre de l'aide médicale ;
- le troisième fixe les modalités d'admission à l'aide médicale ;
- le quatrième précise les dispositions financières correspondantes.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **Conditions générales d'admission**

*Article 187-1 du code de la famille et de l'aide sociale*

#### **Conditions d'admission à l'aide médicale**

**Commentaire :** Le présent article définit les conditions d'admission à l'aide médicale. Il subordonne l'accès à l'aide médicale à deux conditions, de résidence et de ressources et détermine les personnes susceptibles d'être couvertes par l'aide médicale.

Le présent article vise à faciliter l'accès aux soins des personnes démunies.

Il comprend trois modifications importantes :

- l'admission, prononcée en faveur du demandeur s'étendra aux personnes à sa charge ;

- la décision d'admission permettra désormais de couvrir, au titre de l'aide médicale, les ayants-droit du demandeur : personne qui vit maritalement avec le demandeur et qui se trouve à sa charge effective, totale et permanente (article L161-14 du code de la sécurité sociale) ou conjoint non assuré social, enfants non salariés âgés de moins de 17 ans, enfants placés en apprentissage âgés de moins de 18 ans, enfants âgés de moins de 20 ans poursuivant leurs études ou handicapés, dans certaines conditions les membres de la famille vivant sous le toit du demandeur et se consacrant à des tâches ménagères et familiales (article L.313-3 du code de la sécurité sociale). De plus, le demandeur n'aura plus à justifier de la nécessité de soins médicaux au moment du dépôt de la demande ;

- le mode de détermination des ressources est aligné sur celui défini pour l'attribution du revenu minimum d'insertion.

Elles comprennent les ressources de toute nature du foyer du demandeur, à l'exclusion de certaines prestations sociales à objet spécifique. L'Assemblée nationale a par ailleurs précisé que, pour l'admission à l'aide médicale, il est tenu compte des charges du foyer du demandeur.

Elle a également prévu que les départements et l'Etat pourront, dans le champ de leurs compétences respectives, établir des barèmes pour l'admission de plein droit à l'aide médicale, les demandes auxquelles ces barèmes ne permettent pas de faire face étant examinées au cas par cas.

*Article 187-2 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Admission de plein droit pour la prise en charge de cotisations d'assurance personnelle**

**Commentaire : Le présent article prévoit deux cas d'admission de plein droit à l'aide médicale, au bénéfice, d'une part, des personnes qui bénéficient du revenu minimum d'insertion, d'autre part, des personnes âgées de dix-sept à vingt-cinq ans qui satisfont aux conditions de ressources et de résidence en France fixée par la loi du 1er décembre 1988 pour l'attribution du revenu minimum d'insertion.**

L'article 45 de la loi du 1er décembre 1988 dispose que les personnes auxquelles a été reconnu le droit à l'allocation de revenu minimum et des personnes à leur charge qui n'ont pas droit à un titre quelconque aux prestations en nature d'un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité sont obligatoirement affiliées au régime de l'assurance personnelle. Leurs cotisations sont prises en charge de plein droit, au titre de l'aide sociale, par le département dans lequel a été prise la décision d'admission au bénéfice de l'allocation sans toutefois que soient mises en jeu les règles relatives à l'obligation alimentaire.

Par rapport à ces dispositions que le présent projet de loi propose d'abroger, le paragraphe II du présent article introduit une innovation : les allocataires du revenu minimum d'insertion bénéficieront de plein droit de la prise en charge, par l'aide médicale, des frais médicaux laissés à leur charge, c'est-à-dire du ticket modérateur et du forfait journalier.

D'autre part, le présent article prévoit l'admission de plein droit à l'aide médicale, pour la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle, des personnes âgées de 17 ans (âge quand la qualité d'ayant-droit se perd dès lors que l'intéressé n'est pas apprenti) à 25 ans qui satisfont aux conditions de ressources et de résidence pour l'attribution du revenu minimum d'insertion.

L'article L. 741-5 du code de la sécurité sociale prévoit d'ores et déjà la possibilité de cette prise en charge par l'aide sociale pour les personnes âgées de moins de 27 ans.

Le présent article n'ouvre cependant pas droit à une admission automatique car les intéressés ne pourront pas justifier d'un titre ouvrant droit d'office à l'aide médicale puisqu'ils ne peuvent

pas bénéficier du revenu minimum d'insertion. En outre, les conditions de ressources seront appréciées par d'autres autorités que les organismes payeurs du revenu minimum d'insertion.

Par ailleurs, le paragraphe III du présent article dispose que les règles relatives à l'obligation alimentaire ne seront pas mises en jeu pour les prestations d'aide médicale prises en charge au titre du présent article. Cette disposition ne constitue que la reprise de mesures prévues par les articles 45 de la loi du 1er décembre 1988 et L. 741-5 du code de la sécurité sociale.

Enfin, le paragraphe IV du présent article reprend les autres dispositions de l'article 45 de la loi du 1er décembre 1988 sur l'interruption de la prise en charge de plein droit des cotisations d'assurance personnelle. Afin d'éviter une rupture immédiate de la prise en charge, celle-ci est maintenue jusqu'à ce que l'Etat ou le département ait statué sur la prise en charge de droit commun, au titre de l'aide médicale, des cotisations d'assurance personnelle. Ces dispositions qui concernaient jusqu'à présent les seules personnes dont le droit à l'allocation de revenu minimum d'insertion cessait d'être ouvert, sont étendues aux personnes âgées de dix-sept à vingt-cinq ans qui cessent de remplir les conditions pour bénéficier de plein droit de l'aide médicale.

## CHAPITRE II

*Dépenses prises en charge au titre de l'aide médicale*

### **Article 188-1 du code de la famille et de l'aide sociale**

*Dépenses prises en charge au titre de l'aide médicale*

**Commentaire : Le présent article énumère les prestations prises en charge, totalement ou partiellement, par l'aide médicale.**

Sont pris en charge :

- les frais médicaux pris en charge par l'assurance maladie, par application des tarifs servant de base au calcul des prestations de l'assurance maladie, le ticket modérateur prévu par l'article 322-2 pouvant être pris en charge ;

- le forfait hospitalier ;

- les cotisations d'assurance personnelle : l'article L. 743-1 nouveau du code de la sécurité sociale prévoyant l'affiliation obligatoire à l'assurance personnelle des personnes admises à l'aide médicale (cf. article 12 du présent projet de loi).

*Article 188-2 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Prestations facultatives de l'aide médicale**

**Commentaire : Le présent article rappelle que le règlement départemental d'aide sociale, mentionné par l'article 34 de la loi du 22 juillet 1983, peut prévoir des dispositions plus favorables et, en particulier, la prise en charge de cotisation d'un régime complémentaire d'assurance maladie.**

Ces dispositions peuvent, par exemple :

- permettre de fixer un tarif supérieur au tarif de prise en charge de certaines prestations (prothèses, lunettes),
- prévoir la prise en charge de fournitures médicales non remboursées par l'assurance maladie,
- déroger aux conditions de remboursement déterminées dans le cadre de l'assurance maladie ou les assouplir (prise en charge des frais de transport)
- prendre en charge les cotisations d'un régime complémentaire d'assurance maladie.

*Article 188-3 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Subsidiarité de l'aide médicale à l'égard de l'assurance maladie, d'une mutuelle ou d'un organisme d'assurances**

**Commentaire :** Le présent article réaffirme le principe de subsidiarité de l'aide sociale. A l'instar du mécanisme défini par la loi du 1er décembre 1988, il dispose que la prise en charge au titre de l'aide médicale des dépenses de soins est subordonnée à la condition que l'intéressé fasse valoir ses droits aux prestations en nature de l'assurance maladie et maternité ainsi qu'aux garanties auxquelles il peut prétendre auprès d'une mutuelle, d'une entreprise d'assurances ou d'une institution de prévoyance.

Le présent article ne prévoit cette subsidiarité qu'à l'égard des prestations obligatoires, visées à l'article 188-1 et non en ce qui concerne les prestations facultatives fixées par le règlement départemental, celui-ci déterminant librement les conditions d'accès à ces prestations.

Le présent article dispose également que les organismes instructeurs assistent le demandeur dans les démarches qu'il engage pour faire valoir ses droits, comme le prévoit l'article 23 de la loi du 1er décembre 1988, pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

L'Assemblée nationale, dans le souci d'inciter les départements à créer des prestations plus favorables, leur a permis de récupérer les montants versés, par application du règlement départemental d'aide sociale.

*Article 188-4 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Tiers-Payant**

**Commentaire : Le présent article réaffirme le principe du tiers-payant.**

Les dépenses prises en charge au titre de l'aide médicale sont payées directement aux prestataires de soins ou de services, par la collectivité à laquelle incombe cette aide, sous réserve des dispositions conventionnelles prévues par l'article L. 182-1 2°) du code de la sécurité sociale, qui définit un mécanisme différent : paiement par les organismes d'assurance maladie, remboursement par les collectivités publiques d'aide sociale de ceux-ci de la part des frais incombant à l'aide médicale.

### **CHAPITRE III**

#### **Modalités d'admission à l'aide médicale**

*Article 189-1 du code de la famille et de l'aide sociale*

#### **Dépôt de la demande**

**Commentaire : Le présent article détermine les lieux de dépôt des demandes d'aide médicale.**

L'article 125 du code de la famille et de l'aide sociale prévoit que les demandes d'admission au bénéfice d'une forme quelconque d'aide sociale sont déposées à la mairie de la résidence de l'intéressé.

Le présent article définit un dispositif similaire à celui prévu par la loi du 1er décembre 1988 pour le revenu minimum d'insertion, en diversifiant les lieux de dépôt des demandes d'aide médicale.

La demande d'aide médicale pourra désormais être déposée :

- soit auprès de centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence de l'intéressé ;

- soit auprès du service départemental d'action sociale ;

- soit auprès des associations ou organismes à but non lucratif agréés à cet effet par décision conjointe du président du conseil général ou du préfet ;

- soit auprès des organismes d'assurance maladie lorsque cette procédure est prévue par une convention, en application de l'article L. 182-1 du code de la sécurité sociale.

L'organisme devant lequel la demande a été déposée établira un dossier conforme à un modèle fixé par arrêté du ministre chargé de l'action sociale.

*Article 189-2 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Informations délivrées par le maire  
de la commune de résidence**

**Commentaire :** Le présent article prévoit que le président du centre communal ou intercommunal d'action sociale (le maire dans le texte du projet de loi) transmet, à tout moment, au président du conseil général les éléments d'information dont il dispose sur les ressources et la situation de famille du demandeur ou du bénéficiaire de l'aide médicale.

Le présent article s'inspire donc des mesures d'adaptation de la loi du 1er décembre 1988. Par ailleurs, il précise que l'intéressé est tenu informé des éléments le concernant qui ont été transmis en application de ces dispositions.

*Article 189-3 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Election de domicile des personnes sans résidence stable**

**Commentaire : Le présent article institue un dispositif analogue à celui prévu par la loi du 1er décembre 1988, en ce qui concerne les personnes "sans résidence stable" qui demandent à bénéficier de l'aide médicale.**

Les personnes sans résidence stable qui n'ont pas élu domicile en application de l'article 15 de la loi du 1er décembre 1988 doivent élire domicile auprès d'un organisme spécialement agréé à cet effet par le préfet. Les conditions d'agrément et les modalités selon lesquelles les organismes peuvent recevoir l'élection de domicile étant fixées par voie réglementaire.

L'organisme auprès duquel une personne se trouvant sans résidence stable dépose sa demande doit apporter son concours à l'intéressé pour l'accomplissement des démarches permettant l'élection de domicile.

Le texte subordonne donc le bénéfice de l'aide médicale à la condition de l'élection préalable de domicile. Une personne sans résidence stable n'ayant pas élu domicile, si elle peut, aux termes d'une modification introduite par l'Assemblée nationale, demander le bénéfice de l'aide médicale ne peut pas, en revanche, en bénéficier car au moment de la demande la personne se trouve sans résidence stable et n'a pas élu domicile alors que pour bénéficier de l'aide, elle doit élire domicile.

*Article 189-4 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Mise en jeu de l'obligation alimentaire**

**Commentaire : Le présent article définit les modalités selon lesquelles l'obligation alimentaire peut être mise en jeu.**

• Le premier paragraphe du présent article détermine les cas dans lesquels l'obligation alimentaire peut être mise en jeu.

Il dispose que, sous réserve des dispositions du paragraphe III de l'article 187-2 du code de la famille et de l'aide sociale, les prestations prises en charge par l'aide médicale peuvent être recouvrées auprès des personnes tenues à l'obligation alimentaire à l'égard des bénéficiaires de cette aide.

Sont exclues du champ de l'obligation alimentaire :

- les prestations d'aide médicale attribuées de plein droit aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, c'est-à-dire la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle, du ticket modérateur et du forfait journalier ;

- la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des personnes âgées de 17 à 25 ans qui satisfont aux conditions de ressources et de résidence fixées par la loi du 1er décembre 1988 pour l'attribution au revenu minimum d'insertion.

Le code de la famille et de l'aide sociale (art. 181-3) prévoit que le forfait journalier peut également être pris en charge par l'aide sociale, sans que les dispositions de l'article 144 relatives aux obligés alimentaires soient opposables aux personnes qui sollicitent cette prise en charge.

Une circulaire du 10 mai 1983 précise qu'il ne doit pas y avoir de recours aux débiteurs d'aliments dans l'hypothèse où l'intéressé qui a demandé son admission à l'aide médicale pour une interruption volontaire de grossesse désire préserver le secret.

Enfin, le code de la sécurité sociale prévoit plusieurs cas de prise en charge - facultative ou de plein droit - par l'aide sociale, sans mise en jeu des règles relatives à l'obligation alimentaire :

- article L.741-5 (prise en charge facultative des cotisations d'assurance personnelle des personnes âgées de moins de 27 ans) ;

- article L. 741-6 (prise en charge facultative des cotisations d'assurance personnelle des chômeurs en fin de droits) ;

- article L.741-8 (prise en charge de plein droit des cotisations d'assurance personnelle des titulaires de l'allocation veuvage).

. Dans le souci de faciliter l'accès aux soins, les paragraphes II et III du présent article définissent une nouvelle procédure de mise en jeu de l'obligation alimentaire.

Aux termes du paragraphe II, les demandeurs d'une admission au bénéfice de l'aide médicale sont informés du recouvrement possible auprès des personnes tenues à l'obligation alimentaire à leur égard des prestations prises en charge par l'aide médicale.

Mais, alors que l'article 144 du code de la famille et de l'aide sociale dispose que les personnes tenues à l'obligation alimentaire sont, à l'occasion de toute demande d'aide sociale invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et à apporter, le cas échéant, la preuve de leur impossibilité à couvrir la totalité des frais, le paragraphe III du présent article prévoit que, pour l'admission à l'aide médicale, les possibilités contributives des personnes tenues à l'obligation alimentaire ne seront plus opposables au demandeur.

*Article 189-5 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Instruction des dossiers d'aide médicale**

**Commentaire : Le présent article définit les règles d'instruction des dossiers d'aide médicale. En particulier, il limite à huit jours le délai de transmission des dossiers, contre un mois actuellement.**

Aux termes du présent article, le préfet assurera l'instruction des demandes des personnes sans résidence stable et les autres demandes seront instruites sous l'autorité du président du conseil général.

*Article 189-6 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Admission à l'aide médicale**

**Commentaire : Le présent article donne compétence au président du conseil général de prononcer l'admission à l'aide médicale, à l'exception des personnes sans résidence stable et qui n'ont pas élu domicile, pour lesquelles l'admission sera prononcée par le préfet. Le présent article prévoit, d'autre part, que l'admission est accordée pour une période d'un an, sauf révision de la décision en cas de modification de la situation de l'intéressé.**

*Article 189-7 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Admission immédiate**

**Commentaire :** Dans un souci de répondre à des situations d'urgence, le présent article prévoit le cas d'admission immédiate à l'aide médicale.

Deux hypothèses sont prévues en faveur des demandeurs dont la situation l'exige et des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

*Article 189-8 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Admission par une collectivité  
d'une personne relevant d'autre collectivité**

**Commentaire :** Le présent article dispose que lorsque postérieurement à une décision d'admission à l'aide médicale, il apparaît que l'intéressé relève d'une autre collectivité publique, le président du conseil général notifie sa décision à l'autorité administrative compétente dans un délai de trois mois à compter de sa demande.

Cette disposition constitue la reprise des règles de l'avant-dernier alinéa de l'article 194 du code de la famille et de l'aide sociale, sous réserve d'un allongement à trois mois, au lieu de deux, des délais.

Lorsque l'admission à l'aide médicale concerne des personnes sans résidence stable ayant élu domicile auprès d'un organisme agréé, l'admission est notifiée par le préfet.

En outre, afin de ne pas retarder l'accès aux soins des personnes admises à l'aide médicale, si la notification n'est pas traitée dans le délai requis, les frais engagés restent à la charge de la collectivité publique qui a prononcé l'admission.

## **CHAPITRE IV**

### **Dispositions financières**

*Article 190-1 du code de la famille et de l'aide sociale*

#### **Imputation financière des dépenses d'aide médicale**

**Commentaire : Le présent article définit les règles de la prise en charge des dépenses d'aide médicale.**

. L'article 194 du code de la famille et de l'aide sociale définit les règles de répartition des dépenses d'aide sociale.

Sont à la charge de l'Etat :

- les prestations expressément laissées à la charge de l'Etat par les lois de décentralisation (frais afférents à l'interruption volontaire de grossesse par exemple, tant en remplacement d'une prise en charge par la sécurité sociale que pour la part non supportée par celle-ci) ;

- les prestations d'aide sociale du département, autres que celles attribuées par l'aide sociale à l'enfance, lorsqu'elle sont accordées à des personnes dépourvues de domicile de secours qui se trouvent dans l'une des deux situations suivantes : personnes dont la présence sur le territoire résulte de circonstances exceptionnelles et qui n'ont pu choisir librement leur lieu de résidence, personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé.

Les autres prestations sont à la charge des départements.

Le code de la famille et de l'aide sociale définit les critères de répartition des charges, entre les départements, sur la base du domicile de secours, lequel s'acquiert par une résidence habituelle de trois mois (article 193) et se perd par une absence ininterrompue de trois mois (article 194).

Les dépenses d'aide sociale, à l'exception de celles d'aide sociale à l'enfance, sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours (article 192).

A défaut de domicile de secours, les frais d'aide sociale incombent au département où réside l'intéressé au moment de sa demande d'admission (article 195, cinquième alinéa). Toutefois, la charge incombe à l'Etat dans le cas des personnes sans domicile fixe, et personnes dont la présence sur le territoire résulte de circonstances exceptionnelles.

. Le présent article vise à clarifier les principes de répartition des charges, afin de faciliter l'accès aux soins des personnes démunies.

Les dépenses d'aide médicale seront prises en charge :

- par le département où réside l'intéressé au moment de la demande d'admission à l'aide médicale ;

- par l'Etat pour les personnes dépourvues de résidence stable et ayant fait élection de domicile auprès d'un organisme agréé.

En cas d'admission dans un établissement de santé ou dans un établissement social ou médico-social, les dépenses seront prises en charge par le département où l'intéressé résidait antérieurement à cette admission ou, s'il était dépourvu de résidence stable lors de cette admission, par l'Etat. Cette précision apportée par l'Assemblée nationale permet de maintenir les principes de la jurisprudence. Le Conseil d'Etat (28 juillet 1989 - département des Hauts-de-Seine) a, en effet, estimé que le séjour dans un établissement sanitaire ou social n'était pas de nature à faire acquérir un domicile de secours dans le département d'implantation de l'établissement à une personne qui en était jusqu'alors dépourvue. Dès lors, les dépenses d'aide sociale afférentes au placement de ces personnes doivent être prises en charge par l'Etat.

*Article 190-2 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Subrogation de l'Etat et du département  
dans les droits du bénéficiaire de l'aide médicale**

**Commentaire :** Le présent article prévoit que l'Etat ou le département sont subrogés, dans la limite des prestations allouées, dans des droits du bénéficiaire de l'aide médicale vis-à-vis des organismes d'assurance maladie et des mutuelles, entreprises d'assurances ou institutions de prévoyance.

L'Etat ou le département pourront également engager un recours contre le tiers responsable d'un dommage ou d'une lésion, en vue de recouvrer les dépenses de soins engagées par elles.

Le projet de loi précise donc les dispositions de l'article 149 du code de la famille et de l'aide sociale, qui prévoit une subrogation de la collectivité publique d'aide sociale dans les droits de l'allocataire, en ce qui concerne ses propres créances.

*Article 190-3 du code de la famille et de l'aide sociale*

**Avances sur recettes d'aide médicale  
accordées aux établissements de santé**

**Commentaire :** Le présent article reprend les dispositions de l'article 182 du code de la famille et de l'aide sociale, abrogé par l'article 7 du présent projet de loi, relatives aux avances sur recettes d'aide médicale accordées aux établissements de santé.

Aux termes de l'article 182 du code de la famille et de l'aide sociale, des avances sur recettes d'aide médicale sont accordées par le département aux établissements d'hospitalisation de court et moyen séjour, lorsque les recettes attendues au titre de l'aide médicale dépassent un seuil fixé par décret.

\* \* \*

**Décision de la Commission :** Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de l'ensemble de l'article 6 du présent projet de loi.

### **ARTICLE 23**

#### **Abrogation de l'article 9 de la loi du 18 décembre 1989**

**Commentaire : Le présent article propose d'abroger l'article 9 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle qui avait ouvert aux collectivités locales la possibilité d'attribuer une aide financière temporaire pour les jeunes de 16 à 25 ans en grande difficulté et en mesure de formuler un projet individuel d'insertion.**

Les missions locales, qui ont pour mission d'aider les jeunes de 16 à 25 ans à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement, sont naturellement associées à la préparation et à la mise en oeuvre de conventions conclues entre l'Etat et les collectivités territoriales et déterminant l'aide financière aux jeunes.

L'article 43-2 de la loi du 1er décembre 1988 proposé par l'article 2 du présent projet de loi a pour objet de créer un fonds départemental d'aide aux jeunes destiné à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté et prenant en charge les aides financières temporaires directes allouées aux jeunes. Cependant, votre Commission des finances n'a pas souhaité s'engager dans la voie d'une telle généralisation, que les départements les plus défavorisés auraient pu difficilement supporter, d'autant que l'article 43-4 leur imposait de financer ces fonds au moins à hauteur des apports financiers de l'Etat.

**Décision de la Commission : Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 juin 1992, sous la présidence de **M. Jean Cluzel, vice-président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Philippe Adnot** sur le projet de loi n° 402 (1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, et relatif à la lutte contre la pauvreté et l'extension sociale et professionnelle.

Après avoir rappelé que la loi du 1er décembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion avait été adoptée pour une durée limitée à trois ans, au terme desquels une évaluation devait servir de base à d'éventuelles adaptations, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a expliqué que le projet de loi comportait les adaptations que le Gouvernement avait estimé nécessaires. Il a souligné qu'il contenait également :

- une réforme d'ensemble de l'aide médicale ;
- des modifications du code de la sécurité sociale ;
- les mesures du plan pour l'emploi des chômeurs de longue durée.

Puis, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a dressé un premier bilan de la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion.

Depuis 1989, le revenu minimum d'insertion a bénéficié à près d'un million de personnes, ce qui représente deux millions de bénéficiaires avec les ayants-droit. Actuellement, 570 000 personnes touchent le revenu minimum d'insertion. Par ailleurs, seuls 40 % des bénéficiaires sont sortis du système au bout de deux ans, ce qui montre, selon le Gouvernement, l'insuffisance de la "dynamique de l'insertion".

En ce qui concerne le bilan financier, il a estimé certain que le revenu minimum d'insertion représente une politique coûteuse aussi bien pour l'Etat que pour les départements. Toutes dépenses confondues, le coût du revenu minimum d'insertion avoisine 20 milliards de francs en 1992. L'Etat consacre à la seule allocation plus de 14 milliards de francs et les départements, pour leur part, dépensent plus d'1,5 milliard de plus qu'en 1988 à l'aide sociale, alors que la loi de 1988 ne devait pas entraîner de surcharge financière.

Après avoir indiqué que la mise en place d'une nouvelle procédure comme le revenu minimum d'insertion avait révélé une demande qui ne s'exprimait pas jusque là, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a noté que les économies réalisées par les départements, sur les allocations mensuelles versées au titre de l'aide sociale à l'enfance notamment, ont été nettement insuffisantes pour compenser la création des dépenses d'insertion dont l'obligation représente plus de 3 milliards de francs. En outre l'augmentation des dépenses d'aide personnelle a été considérable (+ 700 millions de francs).

Terminant sa présentation des enjeux du projet de loi, le **rapporteur pour avis**, a indiqué que le présent projet de loi, s'il ne comportait pas seulement des ajustements techniques, ne constituait pas pour autant une réforme d'ensemble du revenu minimum d'insertion, puisque, mis à part l'exclusion du forfait pour jardin personnel et la prise en compte des enfants à naître, il n'entraîne aucune ouverture nouvelle de droits au titre du revenu minimum d'insertion.

En revanche, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a estimé que le projet de loi modifiait considérablement le dispositif de mise en oeuvre de l'insertion dans les départements.

En second lieu, il complète les dispositions de la loi de 1988 par des mesures relatives à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Enfin, il institue de nouveaux droits au titre de l'aide médicale, dont la charge devra être assurée par les départements.

En ce qui concerne le dispositif du revenu minimum d'insertion proprement dit, le **rapporteur pour avis** a expliqué que les principales modifications introduites par le projet de loi consistaient en un renforcement du rôle des instances locales auxquelles est confié un véritable pouvoir de décision :

- le conseil départemental d'insertion pour mettre en oeuvre le programme départemental d'insertion, décider de son éventuelle extension à l'ensemble de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté et affecter des moyens à la réalisation des programmes locaux d'insertion ;

- les commissions locales d'insertion seront dotées d'un bureau auxquelles elles pourront déléguer une partie de leurs compétences, qui sont renforcées à la mise en oeuvre de programmes locaux d'insertion dont la cohérence avec le plan départemental sera assurée par le conseil départemental.

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a cependant souligné que le Gouvernement ne tirait pas les conséquences nécessaires de ce renforcement des pouvoirs des instances extérieures au conseil général sur le plan de la répartition des compétences et des financements. Soulignant que si la lutte pour l'insertion et contre la pauvreté relevait de la solidarité nationale et devait s'exercer de manière égale sur l'ensemble du territoire, il a estimé que l'Etat devait en conséquence, affecter lui-même les crédits nécessaires à la couverture de ces dépenses. En revanche, si cette action relève véritablement de la compétence des départements, ceux-ci doivent rester maîtres de leurs décisions.

S'agissant des autres mesures de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a regretté la même confusion des genres. Ainsi, en ce qui concerne la création de fonds départementaux d'aide aux jeunes, il a souligné que cette initiative n'avait été précédée d'aucune évaluation du dispositif existant déjà en faveur des jeunes, qui est caractérisé par un véritable empilement sans cohérence d'ensemble.

Surtout, il a craint qu'il s'agisse d'un nouvel instrument mis en place par le Gouvernement avec toute la publicité souhaitable, consistant pour lui à regrouper dans un même réceptacle plusieurs crédits qu'il dépense déjà à la réalisation de telle ou telle action et à demander aux collectivités locales d'apporter les financements supplémentaires. Rappelant le précédent constitué par les plans départements d'aide au logement ou les contrats de plan, il a estimé que le projet de loi prévoyait une dérive supplémentaire, puisque le financement des fonds d'aide aux jeunes par les départements devra être au moins égal à celui de l'Etat. De même, les collectivités locales pourraient être appelées à participer au financement de fonds locaux d'aide aux jeunes et l'ensemble des collectivités locales pourrait être sollicité pour aider les personnes en difficulté à payer leurs factures d'énergie et d'eau.

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a ensuite abordé le troisième volet du projet de loi, la réforme de l'aide médicale.

Il a indiqué que le Gouvernement parlait de "modernisation" dont les départements profiteraient pour faire des économies de gestion, qui compenseraient les dépenses que le projet de loi met à leur charge, c'est-à-dire essentiellement l'admission de plein droit à l'aide médicale pour les jeunes et la généralisation des cartes-santé pour les allocataires du revenu minimum d'insertion.

Après avoir estimé que ce projet de loi n'était pas le lieu d'une réforme d'ensemble de l'aide médicale, il a souligné le caractère

dangereux de la généralisation de la prise en charge par les départements du ticket modérateur et du forfait journalier que doivent normalement acquitter les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, même si une partie de cette dépense nouvelle pourra s'imputer sur les crédits que les départements doivent obligatoirement consacrer à l'insertion. Il a d'ailleurs relevé que la croissance démesurée des dépenses résultant de la prise en charge de l'assurance personnelle de ces personnes, jugée excessive par le Gouvernement lui-même, devait inciter à une extrême prudence en ce domaine.

Plus généralement, le rapporteur pour avis a estimé que le gouvernement minimisait l'incidence financière du projet de loi, qui entraînerait un supplément de dépenses pour les départements ne dépassant guère 200 millions de francs. En tenant compte de toutes les économies éventuelles, il a chiffré pour sa part à 500 millions de francs environ le surcroît de dépenses pour les départements, indépendamment de toute inflation de celles-ci.

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a finalement expliqué que le projet de loi posait une nouvelle fois la question de l'autonomie des collectivités locales en matière financière. Face au risque de dérive accrue présenté par le projet de loi, il a estimé indispensable une clarification de responsabilités, afin de confier à l'Etat la responsabilité de la solidarité nationale et aux départements la responsabilité de l'insertion. Sur le plan institutionnel, un tel schéma conduirait à limiter le rôle du conseil départemental d'insertion et des commissions locales à un simple pouvoir de proposition et d'évaluation.

Sur le plan financier, une telle clarification devrait s'accompagner de davantage de liberté pour les départements dans l'affectation de leurs crédits à l'insertion tout d'abord, à l'ensemble de la lutte contre l'exclusion ensuite. C'est pourquoi, il a proposé de mettre en oeuvre un système permettant aux départements d'affecter les reliquats de crédits d'insertion à d'autres dépenses d'aide sociale, dès lors que les besoins des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion seraient déjà servis. En outre, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a souligné la nécessité de faire précéder toute dépense nouvelle des départements d'une augmentation des moyens que l'Etat leur consacre et de laisser les départements juges de la nécessité d'instituer ou pas de tels fonds et de permettre l'imputation de ces dépenses sur les crédits d'insertion.

S'agissant de l'aide médicale, il a noté que le Gouvernement devait d'abord consentir une augmentation des concours de l'Etat aux collectivités locales et proposer une réforme de

la dotation globale de fonctionnement. permettant de prendre en compte les difficultés sociales des départements.

Concluant son propos, il a expliqué l'urgence d'obtenir du Gouvernement une clarification des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales en :

- refusant toute dépense nouvelle des départements à laquelle ils n'auraient pas librement consenti ;

- maintenant l'autonomie de décision des départements en matière d'insertion ;

- accroissant leur marge de manoeuvre en ce qui concerne l'affectation de leurs crédits à des dépenses à caractère social.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Cluzel, président**, a rappelé l'adoption par le Sénat le 18 novembre 1991, d'une proposition de loi tendant à compléter l'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion afin de permettre aux départements d'utiliser les crédits non consommés dans le cadre de la politique d'insertion de l'aide sociale au bénéfice des allocataires du revenu minimum d'insertion, sur la base de conventions avec les régions, pour des actions d'apprentissage ou de formation en alternance.

**M. Roland du Luart** a souligné les risques d'alourdissement des charges financières des départements contenues dans plusieurs dispositions du projet de loi.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles entrant dans le champ de sa saisine.

A l'article premier (aménagement du dispositif d'insertion), elle a tout d'abord adopté sans modification le texte proposé pour les articles 34 et 35 de la loi du 1er décembre 1988.

A l'article 36 de la loi du 1er décembre 1988, elle a adopté trois amendements. Deux tendent à maintenir le rôle purement consultatif du conseil départemental d'insertion, le troisième élargit les possibilités d'affectation des crédits obligatoirement inscrits à leur budget par les départements au titre des dépenses d'insertion.

A l'article 37 de la loi du 1er décembre 1988, la commission a adopté quatre amendements. Trois visent également à limiter les fonctions du conseil départemental d'insertion à un rôle de proposition ; le quatrième est d'ordre rédactionnel.

A l'article 38 de la loi du 1er décembre 1988, la commission a adopté deux amendements. Le premier élargit les possibilités d'imputation des dépenses d'assurance personnelle prises en charge par les départements sur les crédits d'insertion. Le second permet aux départements d'imputer sur ces crédits les dépenses qu'ils peuvent consentir pour l'aide aux jeunes en application des dispositions de l'article 9 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle.

A l'article 39 de la loi du 1er décembre 1988, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 40 de la loi du 1er décembre 1988, elle a également adopté un amendement, qui constitue la conséquence de sa volonté de maintenir le rôle consultatif du conseil départemental d'insertion.

Puis, elle a adopté sans modification les articles 41 et 42 de la loi du 1er décembre 1988.

A l'article 42-1 de la loi du 1er décembre 1988, elle a adopté un amendement de cohérence. En effet, le conseil départemental d'insertion ne pouvait donner son avis sur le nombre et le ressort des commissions départementales d'insertion puisque les présidents de ces commissions sont membres de droit de ce conseil, ce qui implique que les commissions locales soient désignées avant ce conseil.

A l'article 42-2 de la loi du 1er décembre 1988, la commission a adopté un amendement relatif à la composition du bureau de la commission locale d'insertion, prévoyant que ce bureau comprend un représentant des communes du ressort de la commission, au lieu du maire de la commune siège de la commission, qui ne fait pas obligatoirement partie de cette dernière.

A l'article 42-3 de la loi du 1er décembre 1988, la commission a adopté trois amendements, tendant à limiter le pouvoir des commissions locales d'insertion à un rôle de proposition.

Puis elle a adopté les articles 42-4 et 42-5 de la loi du 1er décembre 1988 sans modification.

A l'article 42-6 de la loi du 1er décembre 1988, elle a adopté un amendement rendant facultative la désignation d'un accompagnateur du contrat d'insertion.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article 2 (lutte contre l'exclusion sociale) du projet de loi.

A l'article 43 de la loi du 1er décembre 1988, elle a adopté un amendement supprimant la mention des fonds départementaux d'aide aux jeunes en difficulté parvenu minimum d'insertion le dispositif de lutte contre l'exclusion.

Après avoir adopté l'article 43-1 de la loi du 1er décembre 1988 sans modification, elle a adopté un amendement de suppression des articles 43-2 , 43-3 et 43-4 de la loi du 1er décembre 1988 ainsi qu'en conséquence un amendement de suppression de la division comprenant ces trois articles et de son intitulé.

A l'article 43-5 de la loi du 1er décembre 1988, elle a adopté trois amendements tendant à préciser le champ d'application du droit d'accès à une fourniture d'eau et d'énergie et son mode de financement.

Elle a ensuite adopté un amendement de suppression du troisième alinéa de l'article 43-6 de la loi du 1er décembre 1988.

La commission a enfin adopté sans modification les articles 2 bis (exclusion du forfait pour jardin personnel des ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation de revenu minimum d'insertion) et 3 (prise en compte d'un enfant à naître pour l'attribution du revenu minimum d'insertion aux personnes âgées de moins de 25 ans) et adopté des amendements de suppression des articles 6 (modernisation de l'aide médicale) et 23 (abrogation de l'article 9 de la loi du 18 décembre 1989) du projet de loi.

## TEXTE DES AMENDEMENTS

### *ARTICLE PREMIER*

• **Article 36** de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

**Amendement** : Rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 36 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 :

"Art. 36 - Sur proposition du conseil départemental d'insertion, le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département arrêtent conjointement, avant le 31 mars, le programme départemental d'insertion de l'année en cours."

**Amendement** : Au début du dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 36 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, remplacer les mots :

Le conseil départemental d'insertion peut

par les mots :

Sur proposition du conseil départemental d'insertion, le président du conseil général et le représentant de l'Etat peuvent

**Amendement** - Dans le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 36 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

à l'article 38 restent

insérer le mot :

prioritairement

• **Article 37 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988)**

**Amendement** - Rédiger comme suit le début du deuxième alinéa (1°) du texte proposé par cet article pour l'article 37 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 :

"1° évalue, le cas échéant, les mesures à mettre en oeuvre pour assurer

**Amendement** - Dans le deuxième alinéa (1°) du texte proposé par cet article pour l'article 37 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, remplacer les mots :

à conduire

par les mots :

envisagées

**Amendement** - Dans le cinquième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 37 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

les programmes locaux d'insertion, et

remplacer le mot :

prévoit

par le mot :

propose

**Amendement** - Dans la dernière phrase du dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 37 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

y compris financier

supprimer la fin de l'alinéa

• **Article 38 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988)**

**Amendement - I.** Dans la seconde phrase du texte proposé par cet article pour l'article 38 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, remplacer le pourcentage :

3 %

par le pourcentage :

5 %

**II.** Dans le texte proposé par cet article pour l'article 38 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, remplacer le pourcentage :

3,75 %

par le pourcentage :

6,25 %

**Amendement - Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 38 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 par une phrase ainsi rédigée :**

Les dépenses résultant pour les départements des dispositions de l'article 9 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle peuvent également être imputées sur ce crédit.

● **Article 39** de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

**Amendement** - Dans le texte proposé par cet article pour l'article 39 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, remplacer les mots :

. Elles précisent

par les mots :

, précisant

● **Article 40** de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

**Amendement** - Dans le texte proposé par cet article pour l'article 40 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

qui leur sont dévolues conjointement par la présente loi

supprimer les mots :

ou lorsque le conseil départemental d'insertion n'a pas adopté le programme départemental d'insertion de l'année en cours avant le 31 mars

● **Article 42-1** de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

**Amendement** - Dans la première phrase du huitième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 42-1 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

communes chef lieu de canton

supprimer la fin de la phrase.

• **Article 42-2 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988**

**Amendement** - Dans le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 42-2 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, remplacer les mots :

du maire de la commune siège

par les mots :

d'un représentant des communes du ressort de la commission

• **Article 42-3 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988**

**Amendement** - Dans la première phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 42-3 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, remplacer le mot :

prévoit

par le mot :

propose

**Amendement** - Dans la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 42-3 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, remplacer le mot :

recense

par le mot :

évalue

**Amendement** - Dans le second alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 42-3 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, remplacer le mot :

prévoit

par le mot :

propose

• **Article 42-6 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988**

**Amendement** - Dans le texte proposé par cet article pour l'article 42-6 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

commission locale d'insertion

remplacer les mots :

désigne

par les mots :

peut désigner

*ARTICLE 2*

• **Article 43 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988**

**Amendement** - Dans le texte proposé par cet article pour l'article 43 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

logement des personnes défavorisées,

supprimer les mots :

les fonds départementaux d'aide aux jeunes en difficulté,

• avant l'article 43-2 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988)

**Amendement** - Avant le texte proposé par cet article pour l'article 43-2 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, supprimer la division Chapitre II et son intitulé.

• Article 43-2 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

**Amendement** - Supprimer le texte proposé par cet article pour l'article 43-2 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988.

• Article 43-3 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

**Amendement** - Supprimer le texte proposé par cet article pour l'article 43-3 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

• Article 43-4 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

**Amendement** - Supprimer le texte proposé par cet article pour l'article 43-4 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

• Article 43-5 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

**Amendement** - Dans le texte proposé par cet article pour l'article 43-5 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

du fait d'une situation de

insérer le mot :

grande

**Amendement** - Dans le texte proposé par cet article pour l'article 43-5 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

de la collectivité

insérer le mot :

nationale

**Amendement** - Dans le texte proposé par cet article pour l'article 43-5 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, après les mots :

accès à une fourniture

insérer le mot :

minimum

• **Article 43-6** de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

**Amendement** - Supprimer le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 43-6 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988

## *ARTICLE 6*

**Amendement** - Supprimer cet article

## *ARTICLE 23*

**Amendement** - Supprimer cet article