30 S. (C. R.) ISSN 0755-544 X Jeudi 3 novembre 1988

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS

TÉLÉPHONES :
DIRECTION : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-18

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

COMPTE RENDU INTÉGRAL

14e SÉANCE

Séance du mercredi 2 novembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

1. **Procès-verbal** (p. 701).

2. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 701).

3. **Représentation à des organismes extra-parlementaires** (p. 701).

4. **Revenu minimum d'insertion.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 701).

Discussion générale : MM. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement ; Pierre Louvot, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Bernard Laurent, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Bernard Pellarin, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Pierre-Christian Taittinger, Louis Virapoullé, Henri Collard, Mme Hélène Missoffe, M. Charles Bonifay, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. José Balarello, André Dilligent, Georges Mouly, Louis Souvet, Marc Bœuf, Henri Bangou, Claude Huriet, Jean Chérioux.

Suspension et reprise de la séance (p. 726)

MM. François Autain, Jacques Habert, Roger Lise, Josy Moinet, Claude Prouvoyeur, Franck Sérusclat, Guy Robert, Gérard Larcher, Henri Belcour, Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales ; le ministre.

Clôture de la discussion générale.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. **Retrait de l'ordre du jour d'une question orale sans débat** (p. 739).

6. **Renvoi pour avis** (p. 739).

7. **Dépôt d'une proposition de loi organique** (p. 739).

8. **Dépôt de propositions de lois** (p. 739).

9. **Ordre du jour** (p. 739).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY
vice-président

La séance est ouverte à quinze heures trente-cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous faire part du décès, survenu le 31 octobre 1988, de notre ancien collègue M. Guy Petit, qui fut sénateur des Pyrénées-Atlantiques de 1959 à 1983.

3

REPRÉSENTATION À DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. J'informe le Sénat que M. le ministre chargé des relations avec le Parlement demande au Sénat de procéder à la désignation :

- de deux de ses membres pour le représenter au sein du conseil supérieur de l'aviation marchande ;

- d'un de ses membres pour le représenter au sein de la commission nationale pour l'éducation, la science et la culture ;

- de quatre de ses membres pour le représenter au sein du conseil national de la montagne ;

- d'un de ses membres pour le représenter au sein du comité de liaison pour le transport des personnes handicapées.

J'invite :

- la commission des affaires économiques à présenter deux candidatures pour le premier organisme ;

- la commission des affaires étrangères à présenter une candidature pour le deuxième organisme ;

- la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales et la commission des lois à présenter respectivement, deux candidatures, une candidature et une candidature pour le troisième organisme ;

- enfin la commission des affaires économiques à présenter une candidature pour le dernier organisme.

La nomination des représentants du Sénat à ces organismes extraparlementaires aura lieu ultérieurement, dans les conditions prévues par l'article 9 du règlement.

4

REVENU MINIMUM D'INSERTION

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 30, 1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au revenu minimum d'insertion.

Rapport n° 57 (1988-1989) et avis n°s 60 et 61 (1988-1989).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Claude Evin, *ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement.* Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les sénateurs, une société plus solidaire, voilà l'appel que nous a lancé François Mitterrand pendant la campagne présidentielle. Il nous appartient donc aujourd'hui de concrétiser ce grand dessein dans la vie quotidienne de tous les Français et, en priorité, des plus démunis d'entre eux.

Le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter participe de cette ambition. Il constitue un élément essentiel de la mobilisation nécessaire de la société contre la pauvreté et la situation précaire de centaines de milliers de personnes.

Comme parlementaires dans vos départements, comme élus locaux dans les communes ou les départements que vous gérez, vous êtes confrontés quotidiennement à l'extension de la pauvreté et des situations de précarité. Vous en connaissez les multiples causes : persistance d'un chômage important dont la durée s'allonge, absence de revenus, problèmes de santé et d'habitations, handicaps socioculturels et retards éducatifs, autant de facteurs qui conduisent un nombre important de nos concitoyens - ils sont sans doute au moins 1 500 000 - au désespoir, à la perte d'identité sociale et demain, peut-être, à la révolte.

Certes, les pouvoirs publics ont pris, depuis plusieurs années, des mesures pour tenter d'apporter des solutions dignes et durables aux difficultés des plus démunis d'entre nous : mise en place de plans d'urgence chaque hiver depuis 1984, multiplication des distributions de vivres, mise en place de fonds d'aide aux impayés de loyers et de charges. Plus récemment, l'expérience des compléments de ressources et le développement d'expériences pilotes, dans treize départements, ont amplifié ces efforts, sans toutefois qu'ils soient à la hauteur, malheureusement, des problèmes constatés.

Certes, le dynamisme des initiatives privées des grandes associations d'entraide - A.T.D-Quart monde, le Secours populaire, le Secours catholique et bien d'autres - jusqu'aux Restaurants du cœur de Coluche a témoigné de la mobilisation de la société civile et de l'émergence d'une solidarité active envers les plus démunis.

Oui, enfin, de nombreuses collectivités territoriales ont tenté - certaines de longue date - d'apporter des réponses novatrices en créant des formules d'insertion adaptées accompagnant le versement d'une allocation de subsistance.

Une trentaine de communes - à l'exemple de Besançon, qui s'est engagée dans cette voie depuis 1968 - ont créé, sous des formes et des appellations diverses, un minimum local garanti. Le mouvement a touché aussi bien des communes moyennes que des métropoles importantes, telle Grenoble, par exemple, où s'est accompli un travail très intéressant de maturation et de réflexion préalable des principaux partenaires intéressés.

Ces expériences ont plus récemment dépassé le cadre communal. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, les collectivités publiques, la caisse d'allocations familiales et des associations d'insertion ont mis en place un revenu familial garanti.

Le territoire de Belfort fait fonctionner, depuis dix-huit mois maintenant, un dispositif qui, à bien des égards, préfigure le revenu minimum d'insertion et dont les premiers résultats me paraissent encourageants. Ils indiquent, en effet, que près de la moitié des bénéficiaires - j'insiste sur ce point - sortent du système dans les six premiers mois, près de deux tiers d'entre eux effectuant ce que l'on pourrait appeler une sortie « par le haut » en trouvant une activité, une formation ou en faisant valoir des droits sociaux qu'ils n'avaient pas jusqu'alors mis en œuvre.

Ces précurseurs ont donc indiqué la bonne voie.

Ce sont ces expériences qui doivent être généralisées sur l'ensemble du territoire pour que ces réponses soient à hauteur des attentes des plus démunis, pour que le droit de ceux qui n'ont rien, de ceux qui ne peuvent rien, leur droit à une existence digne et décente, soit reconnu, comme le Président de la République s'y est engagé pendant la campagne présidentielle.

Ainsi, le véritable droit à l'insertion, que ce projet propose d'instituer, s'articule autour de trois objectifs.

Tout d'abord, donner à ceux qui n'ont rien ; ou trop peu, les ressources nécessaires à leur subsistance et réduire la précarité de leur situation ; le versement d'une allocation d'insertion et l'accès à une couverture maladie répondent à ce souci.

Ensuite, mettre fin au processus d'exclusion et insérer, de nouveau, les bénéficiaires de la mesure dans une vie sociale normale ; la mise en place de programmes départementaux d'insertion traduit cette ambition.

Enfin, obtenir des bénéficiaires un engagement qui assure leur implication effective dans la démarche de réinsertion qu'ils négocieront ; le contrat d'insertion exprime cet engagement réciproque de l'individu et de la société.

Ce droit à l'insertion suppose la coordination des efforts et des moyens des différents partenaires concernés.

L'Etat financera le revenu d'insertion et garantira son versement sur l'ensemble du territoire.

Les collectivités territoriales auront un rôle essentiel dans la mise en œuvre des actions d'insertion, et le représentant de l'Etat apportera son concours à la coordination des politiques d'action sociale des multiples organismes, en particulier des organismes publics, dans chaque département.

Les associations, les partenaires sociaux et, plus généralement, les citoyens seront associés, là où ils sont actifs, au fonctionnement du dispositif et seront invités à promouvoir des actions propres à assurer l'insertion des bénéficiaires et à susciter une dynamique sociale sans laquelle ce dispositif ne peut réussir.

Au regard de ces objectifs, le projet de loi, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, me paraît globalement équilibré.

Il est tout d'abord équilibré entre l'affirmation du droit au revenu et la mise en œuvre d'actions d'insertion adaptées à la situation des bénéficiaires.

Le revenu minimum répond d'abord, et en priorité, à une situation d'urgence. Le versement de l'allocation pendant trois mois, uniquement sous condition de ressources, permettra ainsi d'engager sereinement le dialogue avec l'intéressé, d'établir avec lui un bilan de sa situation sociale et professionnelle, de préparer un itinéraire d'insertion adapté.

Au-delà, c'est par le biais d'une démarche contractuelle que le revenu minimum sera reconduit par le représentant de l'Etat au vu des conditions d'exécution du projet d'insertion qui seront évaluées par les commissions locales d'insertion.

Le projet ouvre ainsi une voie médiane entre l'allocation universelle accordée sans contrepartie et l'exigence d'une activité, parfois peu adaptée à la situation du bénéficiaire et qui limite, comme l'exemple des compléments locaux de ressources l'a montré, la portée du dispositif.

Il nous faudra, cependant, être vigilants pour éviter l'insertion pénitentielle et le renforcement du contrôle social qui généreraient des exclusions encore plus dramatiques. Je partage, de ce point de vue, le souci de l'Assemblée nationale de garantir le droit de façon positive. Mais j'insiste sur l'exigence du contrat, signe de responsabilité et gage de l'insertion, à défaut duquel le projet serait uniquement de l'assistance.

Ce projet est également équilibré, quant au montant du revenu qui sera assuré, entre la nécessité de procurer le minimum vital et celle de ne pas provoquer une désincitation au travail ou un déséquilibre non tolérable pour les bas salaires.

Le Gouvernement a souhaité, d'une part, solvabiliser les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion au regard des charges de logement, en leur permettant d'obtenir l'aide au logement la plus importante possible, et j'insiste sur ce point ; l'ouverture du droit à l'allocation de logement social, qui touchera 80 000 personnes, concourt activement au renforcement d'une politique du logement social, indispensable à la réussite de l'insertion.

Il entend, d'autre part, assurer aux bénéficiaires un niveau de ressources disponibles suffisant, sans toutefois excéder 85 p. 100 des ressources disponibles, après charges de logement, du salarié rémunéré au Smic dans la même configuration familiale.

Enfin, ce projet est équilibré dans la répartition des tâches qu'il assigne à l'Etat comme aux collectivités locales.

Cet aspect du projet de loi a suscité de multiples commentaires, certains voyant dans la conjugaison de l'institution d'un revenu minimum et du rôle dévolu aux représentants de l'Etat dans la régulation de ce dispositif l'expression d'un nouvel avatar du social-étatisme. Tel n'est pas le projet du Gouvernement, dont les principes ne me paraissent pas contraires aux lois de décentralisation.

Si le département assure les solidarités de voisinage, l'Etat a gardé la gestion de ce qui relève de la solidarité nationale, en particulier le versement des allocations ayant un caractère de subsistance et la coordination de la lutte contre la grande pauvreté.

L'Etat n'a pas perdu, en outre, du fait du transfert de compétence en matière d'aide sociale légale, toute légitimité à intervenir dans l'action sociale. Celle-ci touche à tous les aspects de la vie collective - logement, éducation, santé, formation, lutte contre la pauvreté et la précarité - et nul ne peut s'en croire l'unique acteur.

Enfin, le revenu minimum d'insertion n'est pas, ne peut pas être une prestation d'aide sociale légale. L'aide sociale repose, en effet, sur l'appréciation de la notion de besoin. Le revenu minimum d'insertion repose, pour sa part, sur un double principe de droit au revenu et de droit à l'insertion. Il s'agit donc là d'un dispositif bien plus ambitieux, qui suppose la concertation et la coordination de tous les partenaires.

A l'Etat reviennent les responsabilités de régulation dans l'attribution des prestations, la négociation des dispositifs d'insertion, l'évaluation de l'application de la loi.

L'Etat assure le financement et le versement du revenu minimum ainsi que la gestion des programmes importants relatifs à l'insertion professionnelle de catégories sociales fragilisées, qui sont naturellement ouverts aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

L'Etat assure ainsi la solidarité de base. Le rôle dévolu au représentant de l'Etat relève bien d'une fonction de régulation, dans un cadre juridique qui est celui de l'exercice d'un droit.

Les collectivités territoriales auront, pour leur part, un rôle essentiel à jouer dans l'animation et la gestion du dispositif.

Tout d'abord, l'instruction restera très décentralisée. Ainsi l'usager s'adressera-t-il aussi bien au centre communal d'action sociale qu'à la permanence du service social départemental. Le projet de loi prévoit même - le Gouvernement y tient beaucoup - que des associations et des organismes à but non lucratif agréés pourront participer à l'instruction des dossiers. Il s'agit là d'un parti pris de souplesse, d'un souci

d'efficacité administrative et de cohérence dans la mise en œuvre des politiques d'insertion, auquel il convient d'ajouter le souci d'offrir à ces populations le choix de leur interlocuteur.

Ensuite, les élus locaux participeront aux commissions locales d'insertion, dont le double rôle sera d'impulser des politiques d'insertion adaptées aux réalités locales ainsi que d'émettre un avis sur l'adaptation et les conditions d'exécution des contrats d'insertion passés avec les bénéficiaires, avis sur lequel le représentant de l'Etat se fondera pour décider du renouvellement de l'attribution du revenu minimum.

J'insiste sur l'importance des commissions locales, dont la composition pluraliste assurera la représentation et la complémentarité de tous les acteurs locaux de l'insertion : élus, représentants des services d'Etat, mais également représentants du monde associatif et économique.

Enfin, les collectivités territoriales auront la lourde tâche de mettre en œuvre des actions d'insertion adaptées à la situation des bénéficiaires.

C'est, en effet, au niveau local que se joue l'insertion. C'est bien par la mobilisation de chacun, par une solidarité active de tous les citoyens que nous pourrons atteindre nos objectifs.

Aussi, je pense, tout d'abord, aux départements, qui exercent des responsabilités considérables en matière d'action sociale et disposent du service départemental d'action sociale. Les communes ont également, de par leur proximité des personnes, une aptitude particulière à proposer des activités d'intérêt général ou de socialisation. Les régions, enfin, au titre de leurs compétences en matière de formation professionnelle continue, pourront appuyer les actions de lutte contre l'illettrisme, de remise à niveau ou de préformation.

C'est au sein du conseil départemental d'insertion, coprésidé par le représentant de l'Etat et le président du conseil général, que devra s'établir la cohérence des actions menées par ces collectivités publiques, mais également par d'autres institutions publiques et privées comme les Assedic, les caisses d'allocations familiales ou les caisses primaires d'assurance maladie. Ce conseil arrêtera un programme départemental d'insertion qui sera exécuté par le biais de conventions signées par chaque partenaire et, je le précise, sans pouvoir de substitution ou d'empiètement sur les compétences d'autrui.

En accédant au souhait de l'Assemblée nationale d'une cogestion plus marquée du dispositif d'insertion fondée sur la confiance réciproque, le Gouvernement considère que le projet de loi est arrivé à un bon point d'équilibre. Mais, là encore, l'équilibre repose sur la reconnaissance du rôle de chaque partenaire, que ce soit l'Etat, les collectivités locales ou les associations.

Quant à la mise en œuvre d'un mécanisme de dépense obligatoire pour le département afin de financer les actions d'insertion à concurrence de 20 p. 100 des dépenses engagées par l'Etat dans chaque département au titre du revenu minimum, elle répond au souhait unanime des députés de simplifier le dispositif en liant, de façon dynamique et incitative, les départements à l'effort d'insertion.

Je vous rappelle, à ce sujet, que le principe d'une participation minimale des départements au financement des actions d'insertion repose sur le constat des économies que ceux-ci réaliseront sur leurs dépenses d'aide sociale obligatoires du fait de l'attribution du revenu minimum.

Le dispositif envisagé à l'origine par le Gouvernement est certes parfaitement opératoire mais, comme les premiers résultats d'une mission des trois inspections générales le montrent, il est assez lourd à gérer. Aussi, dans la mesure où ces enquêtes confirment le chiffre avancé d'économies essentiellement réalisées sur les allocations mensuelles d'aide à l'enfance, à savoir quelque 1,8 milliard de francs, le mécanisme proposé introduit plus de simplicité, de fiabilité et de clarté.

Je ne méconnais pas l'effort ainsi demandé aux départements, mais je ne doute pas de leur volonté politique de s'associer activement à cette obligation nationale que représente l'insertion des exclus et de participer financièrement à cet effort de solidarité.

J'espère, mesdames, messieurs les sénateurs, avoir illustré devant vous la cohérence et l'équilibre du projet du Gouvernement qui lie indissociablement l'exercice de la solidarité nationale et la mise en œuvre d'une démarche d'insertion.

Cette liaison ne peut s'opérer que dans un cadre global organisé dans lequel l'Etat doit jouer le rôle de régulateur et de garant de la solidarité nationale qui est le sien. L'insertion, cependant, suppose une démarche personnalisée, une gestion rapprochée dans laquelle les collectivités locales exercent des responsabilités décisives. Notre objectif commun, j'en suis persuadé, est celui d'une gestion concertée à l'échelon local de l'obligation nationale que constitue la politique d'insertion.

Je suis ouvert à la concertation. Je crois en avoir d'ailleurs donné le signe à l'Assemblée nationale dont je me félicite de la qualité des débats et de l'unanimité qui s'est faite autour de ce projet de loi.

Je ne doute pas que la Haute Assemblée améliorera encore l'équilibre et l'efficacité de ce texte. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Louvot, *rapporteur de la commission des affaires sociales.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, devant le constat d'un des plus douloureux problèmes de notre société et conscient de la mobilisation indispensable qu'il appelle impérativement, la préoccupation du rapporteur de la commission des affaires sociales est de voir proscrire, dans un dialogue de vérité, les proclamations inutiles, les ambiguïtés sous-jacentes et les tentations de la démesure.

Son premier souci est d'affirmer avec conviction, mais aussi avec humilité, les sentiments qui l'inspirent.

Sur le fond, monsieur le ministre, en vous écoutant rappeler la philosophie qui conduit les pas du Gouvernement, et hors de toute préoccupation de préséance, j'entendais, au-delà de votre propos, et comme en contrepoint, la voix informelle des pauvres et des exclus, trop souvent occultée, parfois méprisée, celle des plus démunis qui ont vu se fermer les portes même de l'espérance.

Aujourd'hui, plus qu'hier encore, cette voix voudrait crier vers nous, vers la société tout entière, s'adressant à chacune et à chacun. De grands serviteurs en ont amplifié l'écho au nom des droits et de la dignité de tout homme.

Sur un long chemin, le père Joseph Wresinski, accomplissant les démarches antérieures, les approches et les témoignages, nous a fait mieux connaître, au nom du Conseil économique et social, les réalités humaines qui ont orienté ses engagements et consumé sa vie.

Autant dire et d'emblée, monsieur le ministre, qu'un même esprit nous appelle. Il n'est ici personne qui puisse contester la nature et la dimension du problème de société que le Parlement et le Gouvernement doivent aborder avec autant de détermination que de modestie.

En effet, la simplicité et la souplesse, la recherche de l'efficacité doivent orienter la démarche du législateur en même temps que la volonté qu'il veut affirmer. La mise en œuvre d'une étape nouvelle de la lutte contre la pauvreté et les précarités qui la fondent oblige à éclairer les choix de l'avenir et à retenir d'essentielles considérations.

Elles concernent aussi bien la philosophie de ce projet de loi que les modalités d'application du R.M.I., les structures, les mécanismes qu'il induit et les financements qu'il propose.

Le dispositif du revenu minimum d'insertion n'est pas, en effet, sinon par la généralisation qu'il ordonne dans la nation tout entière, une réelle innovation non plus qu'un remède de fond à vocation pérenne. Il s'agit, à terme, non point d'adoucir un malheur répandu, au risque de s'en accommoder, mais bien d'extirper patiemment et inlassablement les racines qui l'établissent et l'entretiennent. En un mot, il ne s'agit pas de gérer la pauvreté, mais de la combattre.

Il y faut, avec le temps, non seulement l'engagement d'une société univoque, mais aussi celui des personnes qui sont en situation d'exclus. Elles doivent être reconnues dans la dignité, avec respect et considération, comme partenaires. Un tel partenariat est la condition même d'un progrès sur un long chemin difficile. En effet, il ne s'agit pas seulement de reconnaître un droit. Encore faut-il qu'il traduise une volonté d'être et d'agir, de la part des personnes et des familles concernées par cet engagement fondamental, qui conduit progressivement d'un droit révélé à une responsabilité vécue, c'est-à-dire à l'insertion. Aussi bien, l'insertion ne saurait être

la contrepartie d'un minimum de sauvegarde et de survie, mais l'expression même d'une dignité, au bout du compte assumée en termes de droits et de devoirs.

Tel doit être l'objectif du revenu minimum d'insertion.

Quant aux modalités d'application de ce dispositif, elles doivent s'inspirer, pour être efficientes, des multiples initiatives et des expériences menées sur le terrain par les collectivités territoriales et soutenues par le précédent gouvernement.

Ces expériences en cours sont sans comparaison, parce que de création récente, avec les objectifs ambitieux du présent projet de loi. C'est ainsi que les compléments locaux de ressources mis en place en octobre 1986 par convention entre l'Etat et les départements étaient appliqués, en juillet 1988, dans 77 départements pour accueillir 18 912 bénéficiaires potentiels. Parmi eux, 13 départements étaient retenus, en février 1988, pour expérimenter des actions de coordination renforcée en matière de lutte contre la pauvreté.

Néanmoins, de ces différentes expériences départementales menées depuis 1986, des renseignements importants se dégagent qui éclairent utilement le débat sur ce projet de loi.

Tout d'abord, c'est la nécessité d'un revenu minimum. Tout le monde a souligné - je n'y reviens pas - son extrême importance, fondamentale pour casser l'engrenage de la pauvreté et briser un cercle d'enfermement.

Ensuite, c'est la prédominance du problème du logement comme facteur de précarité - il a été largement souligné.

Enfin, c'est la recherche d'une voie d'insertion sans qu'elle puisse lier simultanément, et encore moins préalablement, engagement d'insertion et octroi d'allocation.

A la quasi-unanimité, les partenaires sociaux soulignent l'importance du volet insertion, pour rendre aux bénéficiaires du revenu minimum leur capacité d'autonomie sociale. Toutefois, la réussite de ce volet suppose qu'il soit inscrit dans la durée et qu'il puisse prendre des formes multiples et variées. L'insertion « par le haut » est, à l'évidence, à rechercher en priorité par l'accès au marché du travail. Cependant, pour beaucoup, l'insertion consistera en des actions de formation, soit professionnelle, soit même seulement initiale, car les exemples donnés montrent à l'évidence que, si la crise de l'emploi est un facteur important pour expliquer le chômage de ces populations, il est également vrai que nombre d'entre elles sont sans formation aucune ou mal formées.

La parution, voilà quelques jours, de l'enquête du groupe permanent de lutte contre l'illettrisme, qui est présidé par M. François Bayrou, ne fait que conforter cette idée, car elle montre que si l'analphabétisme complet est un phénomène relativement marginal en France, en revanche l'illettrisme fonctionnel, sous une forme ou sous une autre, touche un adulte sur cinq.

On dénombre ainsi 2 200 000 personnes, soit 6,8 p. 100 de la population, qui éprouvent de très sérieuses difficultés à lire et à écrire ; 3 300 000 personnes, soit 10,3 p. 100 de la population, qui maîtrisent mal la lecture, et 6 millions de personnes, soit 17,8 p. 100 de la population, qui éprouvent plus ou moins de difficultés à écrire.

Pour certains, c'est en terme d'autonomie sociale qu'il faudra définir des activités d'insertion, avec le réapprentissage de comportements de vie élémentaires.

Cela montre bien la très grande diversité des actions d'insertion qu'il conviendra de mettre en place et la nécessité absolue de privilégier des solutions souples et pragmatiques.

Enfin - vous l'avez dit, monsieur le ministre - il faut absolument rechercher la coordination des différents intervenants. Ce qui a été dit sur la multiplicité des moyens d'insertion à mettre en œuvre justifie, s'il en était besoin, la nécessité de coordonner les démarches des différents acteurs.

Cette coordination suppose l'unification des procédures, sans doute par la voie d'un guichet unique - nous nous en expliquerons - par la mise en place d'organismes tant au niveau local que départemental où soient représentées toutes les collectivités publiques participant financièrement au dispositif, ainsi que les personnes morales de droit public ou privé intervenant dans le domaine sanitaire et social.

Je voudrais ici saluer l'admirable travail accompli par les multiples mouvements caritatifs, organismes et associations qui œuvrent sur le terrain. Il est essentiel de les associer étroitement au dispositif en leur demandant d'accompagner, voire d'être les porte-parole des personnes bénéficiaires potentiels du R.M.I et d'être, en définitive, leur permanente médiation.

Au-delà de ces expériences, l'examen du champ d'application du projet de loi montre l'ampleur considérable du dispositif, puisque des statistiques ont établi pour la seule métropole, à partir d'un échantillon évalué par la C.N.A.F. et par l'enquête relative à l'emploi en 1987, qu'au total 1 520 000 personnes, soit 3 p. 100 de la population, bénéficieraient de ces mesures, dont 270 000 personnes isolées - la moitié étant sans enfant - et 300 000 couples, dont un tiers sans charge de famille.

La charge financière du dispositif est à la mesure du champ d'application défini par le projet de loi. Je ne reviens pas sur son coût - vous l'avez vous-même évoqué, monsieur le ministre.

Si l'on en vient maintenant à la présentation du dispositif lui-même, force est de constater que le projet de loi initial fut intégralement remanié lors du vote à l'Assemblée nationale. A ce propos, je veux, une fois de plus, au nom du Sénat, déplorer le peu de temps qui fut laissé à la commission des affaires sociales pour étudier ce qui, en réalité, constituait un projet entièrement nouveau, alors même que chacun s'accorde à reconnaître son caractère fondamental.

S'agissant des analyses de ce projet de loi et des multiples travaux qui ont été menés, je ne reviendrai ni sur ce que j'ai dit tout à l'heure en ce qui concerne le Conseil économique et social, ni sur les démarches antérieures.

L'analyse de fond du rapport déposé devant le Conseil économique et social présente la grande pauvreté comme le cumul de nombreux handicaps tenant à l'absence de travail stable, la faiblesse voire l'inexistence de ressources, lesquelles découlent essentiellement du chômage, et qui s'accompagnent de conditions de logement précaires et d'une grande insuffisance en matière d'éducation et de formation.

La marginalisation et l'exclusion, l'impuissance et l'incompréhension des personnes et des familles concernées, au sein et en face d'une société complexe, engendrent des comportements qui cristallisent et pérennisent des situations dramatiques. Elles s'installent dans la durée et les enfants qui naissent héritent à leur tour des handicaps cumulés qui marqueront leur vie entière ; cela est intolérable dans une société qui se veut responsable et solidaire au nom des droits de l'homme.

Sur ce constat, le Conseil économique et social avait abouti à deux types de propositions - je ne vous les rappellerai pas car elles s'inscrivent, en grande partie, dans le dispositif qui nous est soumis - insistant à la fois sur un plancher de ressources nécessaire, sur le rétablissement de la capacité d'être, sur la reconnaissance d'une dignité et celle d'un partenariat absolument indispensable.

Les caractéristiques principales de la nouvelle prestation, telles que la loi les prévoyait initialement, concernaient quatre types de problèmes.

S'agissant du champ des bénéficiaires, il fallait résider en France ou dans un département français - sans doute serez-vous appelé, monsieur le ministre, à donner quelques explications concernant les départements d'outre-mer, qui sont aussi des départements français, et à nous dire dans quelles conditions, le temps venu, la loi pourra s'y appliquer - et il fallait répondre à des conditions d'âge qui, d'ailleurs, ont été révisées par l'Assemblée nationale.

Le montant du revenu minimum devait varier en fonction de la composition du foyer. Nous savons, je ne le rappelle pas ici, ce qu'il en est.

La prestation proprement dite, intitulée allocation de revenu minimum d'insertion, était une allocation différentielle, c'est-à-dire qu'elle couvrait la différence entre les revenus du ménage et le revenu minimum.

Le deuxième aspect important du projet de loi concernait la procédure d'attribution.

Dans l'esprit du Gouvernement - vous l'avez rappelé, monsieur le ministre - le financement du revenu minimum par l'Etat justifiait le rôle majeur dévolu au préfet dans la procédure d'attribution. C'était lui, en effet, qui décidait d'accorder l'allocation, après avis d'une commission locale d'insertion chargée de recevoir les demandes. Il fixait le nombre

et le ressort de ces commissions. Il en nommait les membres, parmi lesquels devaient figurer un conseiller général, un maire ou un conseiller municipal.

Les actions d'insertion sociale et professionnelle constituaient le troisième volet du projet de loi.

L'attribution de l'allocation était subordonnée à l'engagement pris par l'intéressé de participer aux actions d'insertion qui lui étaient proposées. Dans cette optique, il était prévu de procéder à un réexamen périodique des dossiers et de suspendre, éventuellement, le versement si l'intéressé n'avait pas respecté son contrat.

Les actions d'insertion étaient définies dans le cadre d'un programme départemental, lui-même établi par un conseil départemental dont la présidence revenait, ici encore, au préfet.

Enfin, le quatrième et dernier volet du projet de loi traitait des aspects financiers.

Le financement de l'allocation était intégralement pris en charge par l'Etat, mais le financement des actions d'insertion faisait, lui, l'objet d'un dispositif plus complexe dont le coût, très probablement, même s'il n'est pas encore très clairement défini, pourrait être presque aussi important. En effet, si les départements vont au-delà de ce qu'une loi équilibrée peut prévoir et si la mobilisation est très forte, il se pourrait que, dans l'ensemble, le financement opéré par les départements soit beaucoup plus considérable.que celui qui est annoncé.

En outre, le projet de loi définissait une participation financière minimale. Nous reviendrons sur ces mécanismes qui ont été révisés, pour une part seulement, par l'Assemblée nationale. Le Sénat entend y revenir, parce qu'il a vocation d'être à l'écoute des collectivités territoriales auxquelles des compétences ont été conférées par la loi.

Les questions tenant à l'allocation portaient sur trois points essentiels, et, d'abord, sur la composition du foyer : en l'absence d'un plafond défini, le R.M.I. pouvait se révéler supérieur au Smic, dans certains cas, ce qui posait un redoutable problème comparatif.

Par ailleurs, plusieurs interrogations portaient sur le nombre des bénéficiaires potentiels : fallait-il exclure certains jeunes et quelles étaient les modalités retenues pour couvrir les non-salariés ? Quelle était, en outre, la notion du foyer pour les familles concernées, puisque l'absence d'un critère rigoureux pouvait faire apparaître nombre de situations désordonnées, affligeant le noyau familial, s'il se révélait qu'il serait plus intéressant de vivre séparément pour obtenir davantage ?

Enfin, en ce qui concerne les ressources comptabilisées, le projet de loi excluait certaines prestations sociales à objet spécialisé de la prise en compte des ressources pour le calcul de l'allocation, mais sans préciser lesquelles.

Le volet relatif aux actions d'insertion suscitait, lui aussi, des interrogations, tant en ce qui concernait les raisons conduisant à confier la présidence du conseil départemental d'insertion au seul préfet - alors que le département devait être, dans ce domaine, un partenaire essentiel - qu'en matière de cohérence entre les actions menées dans le cadre du programme départemental et celles qui sont déjà engagées sous la forme des compléments locaux de ressources.

Enfin, le volet financier n'était pas le moins complexe, et reposait sur des conceptions qui nous ont paru très étonnantes, car elles témoignaient d'un esprit centralisateur absolument contraire aux principes que j'évoquais tout à l'heure. Cette solution soulevait d'autant plus de problèmes qu'une procédure particulièrement complexe et, finalement, attentatoire aux libertés des départements, permettait à l'Etat de fixer, en dernier ressort, le montant de leur participation financière.

Il est vrai que l'Assemblée nationale - vous l'avez dit, monsieur le ministre - a corrigé un certain nombre d'inadéquations, mais pas toutes. Elle n'a pas entièrement réglé les insuffisances d'un texte sur lequel nous proposerons un certain nombre d'amendements susceptibles, à notre avis, de le préciser et de l'équilibrer davantage.

Pour l'essentiel, le champ des bénéficiaires du R.M.I. a été élargi aux personnes de moins de vingt-cinq ans qui assument la charge d'un ou de plusieurs enfants, ainsi qu'aux étrangers titulaires d'une carte de travail et résidant en France depuis trois ans au moins. La détermination des ressources a été précisée en matière d'aide personnelle au logement, puisqu'un montant forfaitaire déterminé en pourcentage du montant du R.M.I. - vous l'avez rappelé - sera pris en compte pour le calcul de l'allocation différentielle attribuée au foyer.

La liaison entre l'insertion et le versement de l'allocation a fait l'objet d'âpres débats, qui ont abouti à une solution qui peut paraître paradoxale. En effet, si une disposition a été introduite, qui rappelle le principe selon lequel le bénéficiaire de l'allocation doit souscrire également l'engagement de participer aux actions et aux activités d'insertion, diverses modifications pratiques, dans le même temps, ont distendu la rigueur de ce lien dans les faits.

En ce qui concerne le dépôt et l'instruction de la demande, à la compétence de la commission locale d'insertion s'est substituée celle de divers organismes qui vont des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale aux associations ou organismes à but non lucratif habilités à cet effet, en passant par le service d'action sociale.

Cet élargissement des responsabilités répond, sans doute, à la volonté de rechercher cette proximité et cette souplesse que vous avez soulignées tout à l'heure, monsieur le ministre, afin de s'assurer que toutes les personnes éligibles au R.M.I. auront bien la possibilité de faire valoir leurs droits. Nous pensons, nous aussi, qu'elles peuvent les faire valoir par un « guichet » parfaitement organisé et qui respecte la mission de chacun des acteurs appelés à intervenir en la matière.

Les dispositions relatives à l'institution et aux pouvoirs des commissions locales et départementales d'insertion ont fait également l'objet de modifications substantielles, puisque la place essentielle du département dans le dispositif a été reconnue par le rôle dévolu au président du conseil général à divers stades de la procédure. Ainsi celui-ci assume-t-il avec le représentant de l'Etat la coprésidence du conseil départemental d'insertion, l'un et l'autre en nommant conjointement les membres.

Enfin, la partie relative aux obligations financières du département a été totalement modifiée, sans pour autant que soient adoptés des principes de responsabilité plus sains et conformes aux prérogatives qui sont désormais celles du conseil général pour l'établissement de son budget annuel.

Ainsi, pour mettre en œuvre les actions nouvelles d'insertion liées à l'attribution du revenu minimum d'insertion, le département est-il tenu d'inscrire annuellement un crédit qui ne peut être inférieur à 20 p. 100 des sommes qui seront dépensées par l'Etat dans le département au titre des allocations du revenu minimum d'insertion, ce qui, dans l'état actuel des prévisions, devrait représenter globalement 1,8 milliard de francs environ.

Par-delà ces dispositions nouvelles, qui apparaissent comme étant les plus essentielles, l'Assemblée nationale a procédé à un travail en profondeur pour rendre la rédaction du texte initial plus claire et plus cohérente avec les objectifs à atteindre. Reste que cette tâche est loin d'être parvenue à son terme, d'autant plus que nombre des modifications apportées sont soit inopérantes, soit même dangereuses pour la réussite de l'expérience entreprise.

C'est pourquoi, mes chers collègues, votre commission a tout d'abord été amenée à conduire un travail formel que l'Assemblée nationale, au demeurant, a plusieurs fois appelé de ses vœux, en séance publique, notamment par la voix du rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, afin de donner à la loi une meilleure lisibilité.

Par-delà ce travail formel, votre commission a cherché à résoudre les inadéquations les plus évidentes qui subsistaient encore dans ce dispositif.

La première concerne la nature des relations qui doivent s'établir entre la perception de l'allocation et l'engagement du bénéficiaire dans des actions ou des activités d'insertion. Le principe du droit à l'allocation a été retenu, et il n'est pas utile d'y revenir. En revanche, il paraît nécessaire de réaffirmer l'importance de l'engagement du bénéficiaire d'aboutir à son insertion et à celle des siens, notamment au moment de la conclusion du contrat d'insertion.

A cet égard, votre commission vous proposera de renoncer au terme de « contrat », tout simplement parce qu'elle regarde les réalités et qu'il lui paraît totalement inadapté au type de relation qui doit s'établir avec le bénéficiaire du R.M.I. Il faut privilégier la notion d'engagement individuel, certes contractualisé, pour la réalisation d'un projet d'inser-

tion librement négocié ; un contrat figé ne lui paraît pas correspondre convenablement aux réalités vécues, mais nous aurons l'occasion d'en débattre.

La seconde source d'incertitude est relative à la composition du foyer et à la nature des ressources prises en compte pour déterminer le montant du différentiel alloué que représente l'allocation. En particulier, se pose le problème des ressources du foyer, tant celles qui sont tirées d'activités assorties d'une rémunération que celles provenant du système des prestations sociales déjà existant. C'est à cette difficulté que se heurtent la reconduction des plans locaux des complément de ressources, les obligations particulières faites aux communes d'Alsace-Moselle, la perpétuation des fonds départementaux ou municipaux de prise en charge des impayés de loyers, la poursuite des actions sociales de certaines municipalités, notamment en matière de logement ou d'aide aux personnes âgées, et la neutralisation du système par rapport aux allocations familiales.

Une solution a déjà été trouvée dans le domaine de l'aide au logement sans pour autant que le risque de télescopage du R.M.I. avec le Smic ait été aggravé. Il doit être possible, monsieur le ministre, d'approfondir la réflexion en ce qui concerne une part - une part seulement, et dans des conditions dont nous débattrons - des allocations familiales. Celles-ci, initialement conçues pour compenser le coût de l'enfant, et ce quelles que soient les ressources du ménage, ont, par glissements, été détournées de cet objectif depuis longtemps déjà pour compenser des revenus insuffisants, voire les remplacer.

La prise en compte des allocations familiales pour l'attribution du R.M.I. risque d'accentuer, dans le cadre de ce projet de loi, une telle dérive. C'est pourquoi il sera bon d'en débattre à travers l'amendement que j'aurai l'honneur de proposer à notre assemblée.

Le troisième débat a trait au rôle que doivent jouer les associations caritatives dans le dispositif d'insertion créé par la loi. Le texte voté par l'Assemblée nationale leur confère des responsabilités dans un domaine où elles peuvent sans doute jouer un rôle, mais où il semble qu'elles n'aient pas leur meilleure place, celui de l'instruction des demandes d'allocation. Il ne prévoit pas, en revanche, les situtations où leur présence, au contraire, est absolument indispensable. Je pense à cet accompagnement permanent que j'évoquais tout à l'heure, à cette médiation permanente au nom du bénéficiaire potentiel qui dépose sa demande, laquelle doit être formulée, présentée et suivie.

De même, leur participation en tant que telles à l'élaboration du plan départemental d'insertion a-t-elle été noyée dans une formule plus générale qui ne rend pas justice au rôle particulier qui est le leur dans le combat contre la pauvreté et la précarité. J'exprime le souhait, au nom de la commission des affaires sociales, que leur rôle soit clairement et justement défini tout au long de la procédure.

Ainsi, votre commission est-elle amenée à proposer un schéma plus cohérent et harmonisé pour le dépôt et l'instruction de la demande, schéma que votre rapporteur entend définir dans la lumière et dans la vérité.

Mais, plus fondamentalement, c'est en matière de décentralisation et de relations institutionnelles existant entre l'Etat et les collectivités locales que votre commission a cherché à apporter une réponse satisfaisante. En effet, on peut considérer que le projet de loi constitue une remise en cause du partage des compétences tel qu'il a été voulu par les lois de décentralisation.

L'allocation de revenu minimum d'insertion, telle que l'a créée le projet de loi, constitue une dépense légale d'aide sociale, mais vous avez dit, monsieur le ministre, qu'elle ne saurait être ainsi considérée. Or, la loi du 7 janvier 1983 a fixé et organisé au bénéfice des départements le transfert des compétences en matière d'action sociale et de santé ainsi que le tranfert de recettes équivalent. Les départements gèrent désormais la majeure partie des dépenses d'aide sociale, et les budgets d'aide sociale ont représenté, en moyenne, un peu plus de 43 p. 100 des budgets départementaux de 1987.

Conformément à l'esprit de la décentralisation, il était donc logique que la mise en œuvre du dispositif global d'insertion revienne aux départements - maintenant ou plus tard - sous réserve, bien entendu, d'un transfert ou d'une création de recettes correspondant à l'allocation différentielle.

En inscrivant l'Etat comme seul responsable de l'attribution du revenu minimum d'insertion, le risque reste grand de bouleverser un équilibre des pouvoirs patiemment élaboré au sein des départements et de leurs services. Je ne rappellerai que d'un mot les difficultés qui existent déjà entre l'Etat, d'une part, et le conseil général, d'autre part, en ce qui concerne la participation de leurs services respectifs, chacun étant appelé à mettre des agents ou des moyens à la disposition de l'autre ; cela ne va pas sans heurts, ne serait-ce que parce qu'un certain nombre d'acteurs exigent la double hiérarchie et que celle-ci est inconciliable avec une organisation rationnelle du service. On risque donc d'accroître les conflits potentiels.

C'est auprès du service départemental d'action sociale, concurrement avec les centres communaux d'action sociale et des associations ou organismes à but non lucratif, que la demande d'allocation pourra être déposée et instruite. Cela accroîtra le pouvoir de tutelle du représentant de l'Etat dans le département sur le service d'action sociale dans son ensemble.

C'est pourquoi votre commission vous proposera, dans un amendement de principe, d'affirmer, pour le moyen terme, la compétence pleine et entière du département en matière de revenu minimum d'insertion, et cela conformément aux lois de décentralisation.

Enfin, l'atteinte portée à l'indépendance des collectivités territoriales par le dispositif réglant la participation financière du département est encore plus nette. Le texte lie automatiquement et forfaitairement le montant de la dépense départementale en matière d'insertion aux dépenses effectuées par l'Etat lui-même en matière de revenu minimum.

Sur le principe, ce dispositif est inacceptable. Cependant, après une longue réflexion et compte tenu des réalités qui s'imposent à nous, nous avons décidé de le retenir, monsieur le ministre. Mais vous ne devrez pas considérer les clauses de sauvegarde que nous instituons comme une incitation pour les départements à faire moins. J'ai dit tout à l'heure que c'était une loi qui devait rechercher un équilibre. Si une loi ne peut pas prévoir, dans ses dispositions, la capacité de faire plus, elle doit toujours constituer un appel, une dynamique de conviction, qui doit entraîner les départements grâce à une mobilisation complémentaire, et c'est bien elle que je souhaite.

En conclusion, votre rapporteur se félicite de l'esprit de concertation qui a inspiré le travail de votre commission saisie au fond et celui de la commission des lois et de la commission des finances, dont je salue les éminents rapporteurs.

Ainsi pourrons-nous présenter au Sénat un document de réflexion et des propositions d'amendements qui témoignent de cet esprit et montrent l'intérêt que notre assemblée attache à ce texte.

Je l'ai dit tout à l'heure, nul, au sein de la Haute Assemblée, ne peut méconnaître la nécessité d'un tel projet de loi. La commission des affaires sociales y est plus que tout autre attachée.

Hors d'un tel effort, hors du consentement de tous les citoyens, hors d'un juste respect des responsabilités articulées et assumées, le R.M.I. n'aurait point d'avenir. Il perdrait la capacité pédagogique autant qu'expérimentale qu'il veut traduire. Le R.M.I. ne s'installe pas dans la durée. Il appelle à terme proche, avec les orientations d'une lutte permanente et durable contre la grande pauvreté, les engagements ciblés et complémentaires qui déjà s'imposent.

A défaut de savoir les limites du dispositif, on prendrait le risque de noyer l'essentiel dans la bonne conscience d'avoir instauré un minimum de survie et proclamé le droit verbal à une insertion dont nous savons combien elle sera difficile dans nombre de cas.

Devant de telles réalités, la commission des affaires sociales du Sénat proscrit tout monopole du cœur. Nul ne saurait s'arroger la pulsion fraternelle qui témoigne de notre humanité. Mais nous souhaitons aussi que la sagesse et la raison éclairent les pas du législateur.

Le vœu le plus cher du rapporteur, mes chers collègues, est que l'entreprise soit mobilisatrice, féconde et portée par une dynamique de conviction. Elle ne doit pas se perdre dans les sables d'une assistance qui viendrait cristalliser une situation fermée, sans porte de sortie.

Qu'un dialogue de vérité vienne consacrer l'obligation morale qui nous rassemble. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Laurent, rapporteur pour avis.

M. Bernard Laurent, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, depuis un peu plus d'une décennie, l'attention a progressivement été attirée sur les nouvelles formes de pauvreté dans les pays occidentaux. En France, après les premiers cris d'alarme lancés en 1974 par M. René Lenoir sur « les exclus » et par M. Lionel Stoléru sur la nécessité de « vaincre la pauvreté dans les pays riches », il a fallu attendre le rapport Oheix, en 1981, pour que se dessine une véritable prise de conscience des mécanismes qui engendrent la précarité et la pauvreté et pour réfléchir sur la façon de lutter contre elles.

Pourtant, ainsi que le relève le père Wresinski dans le rapport qu'il a présenté au Conseil économique et social, le 11 janvier 1987, et bien que les responsables politiques aient déployé un certain nombre d'efforts, « les moyens dégagés ces dernières années pour faire disparaître la grande pauvreté, empêcher sa reproduction et l'augmentation en nombre et en gravité des précarités qui y conduisent demeurent insuffisants ».

En 1986, les compléments locaux de ressources, institués par le précédent gouvernement, ont tenté une première réponse, mettant l'accent, déjà, sur la prise en charge et la réinsertion des exclus. Cependant, si la formule s'est révélée satisfaisante dans son principe, force est de reconnaître qu'elle n'a pu régler qu'un nombre trop limité de cas.

Le partage de la responsabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales, l'insuffisance des crédits consacrés à cette aide, les difficultés d'insertion à travers les multiples formes de traitement social du chômage ont, en effet, empêché cette mesure de donner son plein effet.

C'est dire qu'en cette fin de 1988 le problème reste entier. Pour la France, qui est encore un pays riche, l'existence de un à deux millions de personnes plongées dans la grande pauvreté, voire dans l'indigence, constitue un défi difficilement tolérable.

Le présent projet de loi entend apporter à ce défi une réponse décisive par la mise en place d'une nouvelle prestation dénommée « revenu minimum d'insertion », qui sera versée sous la forme d'une allocation différentielle aux personnes ne dépassant pas un plafond de ressources égal, précisément, à ce revenu minimum.

Bien qu'il s'agisse d'un dispositif à caractère social, qui relève donc de la compétence de la commission des affaires sociales, votre commission des lois a décidé de se saisir du projet de loi, en raison de l'implication des collectivités locales dans les règles de fonctionnement du système et, tout particulièrement, de la participation attendue du département en matière d'insertion.

C'est ainsi que votre commission a été conduite à examiner, dans le titre I, « Dispositions générales », les articles 1er A, 1er et 4, dans le titre II, relatif à l'allocation de revenu minimum d'insertion, les articles 10 A, 10, 10 *bis*, 11, 12, 16 et 22, qui fixent la procédure d'octroi de l'allocation et l'articulation de celle-ci avec l'engagement que doit souscrire l'allocataire de participer aux activités et actions d'insertion, ainsi que les articles 24, 25 et 26, qui ont trait aux recours contentieux, l'ensemble du titre III, relatif aux actions d'insertion sociale et professionnelle, enfin, dans les dispositions finales du titre V, l'article 46, relatif aux mesures d'application, et l'article 48, qui délimite la durée d'application du projet de loi.

La commission des lois, qui a procédé à l'examen du dispositif dans un esprit de complémentarité avec les travaux de la commission des affaires sociales, saisie au fond, tient à souligner l'excellente atmosphère de concertation dans laquelle se sont déroulés les travaux préparatoires. Le souci de rapprocher les positions et de dégager des solutions de consensus s'est révélé très fructueux et a permis, sur les points les plus importants du dossier, d'arrêter des positions communes ou convergentes avec la commission saisie au fond.

A titre liminaire, votre rapporteur souhaite présenter un certain nombre d'observations sur les aspects du texte relevant de la compétence de la commission des lois, qui mettent en cause la répartition des compétences entre l'Etat et le département en matière d'aide sociale.

En effet, le projet de loi repose sur un montage singulier, selon lequel l'allocation différentielle est financée par l'Etat tandis que revient au département la charge de financer des actions d'insertion en liaison avec cette nouvelle prestation dont il n'a pas la maîtrise.

Les lois de 1983 relatives aux transferts des compétences ont mis l'action sanitaire et sociale dans le champ de responsabilité des départements et, depuis le 1er janvier 1984, les présidents des conseils généraux ont sous leur autorité le plus grand nombre des personnels des ex-D.D.A.S.S.

N'est-il pas contraire à l'esprit comme à la lettre de la décentralisation de créer une nouvelle prestation d'aide sociale et d'en refuser la gestion aux conseils généraux ?

Dans le projet de loi initial du Gouvernement, c'était le préfet qui accordait l'allocation, sur l'avis d'une commission locale d'insertion nommée par lui, ce qui n'empêchait pas le service départemental d'action sociale, mis en 1984 sous l'autorité du président du conseil général, d'être requis par le préfet pour l'instruction des dossiers. Ces deux aspects du texte ont heureusement été modifiés par l'Assemblée nationale, mais le rôle des commissions locales d'insertion a, malheureusement, encore été minoré.

Venons-en aux actions d'insertion : même contradiction, même mépris des lois de décentralisation.

Dans le texte initial, le conseil départemental d'insertion, chargé d'élaborer le programme, était présidé par le préfet, alors que le département devait financer les actions d'insertion prévues à ce programme départemental.

S'agissant des modalités d'évaluation de cette responsabilité financière nouvelle, le projet gouvernemental tendait à réinstaurer une véritable tutelle financière sur les départements.

Le régime prévu, d'une incroyable complexité, a fort heureusement été abandonné lors de la discussion en première lecture à l'Assemblée nationale.

Cependant, les amendements proposés et votés n'ont pas réglé le problème au fond et l'ont, par certains côtés, aggravé.

Ce n'est pas, en effet, en instituant des coprésidences et en prévoyant des conominations qu'on donnera aux départements les responsabilités prévues par les lois définissant leurs compétences ; ce n'est pas en fixant les frais d'insertion à 20 p. 100 des dépenses d'allocation qu'on rendra aux départements leur autonomie financière.

Votre commission des lois reste parfaitement consciente du fait que ce texte est difficile et que, quoi qu'on fasse, telle ou telle de ses dispositions suscitera des réactions défavorables.

Ce qu'il faut régler, répétons-le, c'est le problème de fond : le département doit être responsable de la gestion du nouveau système d'aide sociale sous peine de remettre en cause les principes mêmes de la décentralisation.

Tout pourrait se ramener, à la limite, à un seul amendement, définissant, dès maintenant, ce qui doit se passer à l'échéance de la période probatoire de trois ans, prévue dans le texte initial de l'article 48 : l'objectif doit être, sans ambiguïté, le retour à la gestion directe de l'allocation et de l'ensemble du dispositif par le département.

Pourquoi attendre trois ans, demandera-t-on ? Simplement parce que, au cours de la période de rodage et de montée en puissance, il est impossible de calculer, dans de bonnes conditions, le coût de la nouvelle aide. Or, il est bien certain que la prise en charge départementale des allocations doit être accompagnée de la compensation financière prévue par les articles 94 et 95 de la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Le moment n'est-il pas venu de s'élever contre certaines déclarations qui mettent en cause la gestion départementale de l'action sanitaire et sociale, depuis cinq ans, et d'en tirer argument pour ne pas confier aux élus locaux des responsabilités nouvelles ?

Les conseils généraux ont bien géré les compétences qui leur ont été transférées. Ils les ont même mieux gérées, parce qu'ils étaient plus près des problèmes et avaient des responsabilités directes.

Dans un département que votre rapporteur connaît bien, vers 1980, l'augmentation de la charge annuelle de l'action sanitaire et sociale dépassait de plusieurs points l'érosion monétaire. Depuis cinq ans, elle lui est très inférieure.

Pourtant, les départements ont fait face à toutes leurs responsabilités légales, considérablement alourdies par la montée en flèche de la précarité, alors que la dotation générale de décentralisation n'en tenait pas compte.

Sans avoir l'ambition d'avoir réglé tous les cas, les conseils généraux ont néanmoins engagé des sommes considérables pour des prestations volontaires.

Certes, la pauvreté-précarité n'a pas disparu pour autant. Mais faut-il le reprocher aux départements ?.

Etait-ce possible sans participation financière de l'Etat ? Sûrement pas. Le texte qui nous est soumis en est la preuve puisqu'il met à la charge de l'Etat le financement du revenu minimum d'insertion.

Si le financement par l'Etat de l'allocation est souhaitable dans la phase de première expérimentation, la responsabilité doit être confiée à terme, à un terme proche, aux assemblées départementales. C'est ce que vous proposera votre commission des lois, comme les autres commissions à travers un certain nombre d'amendements.

En conclusion, après nos collègues de l'Assemblée nationale, notre tâche est de rendre meilleur - j'allais dire moins mauvais - un texte au demeurant indispensable si l'on ne veut pas que la solidarité nationale devienne un vain mot. C'est un texte difficile, dans lequel le principal écueil est de transformer la solidarité en assistanat.

Les amendements de la commission des lois, joints à ceux de la commission des affaires sociales et de la commission des finances, visent à la fois à affermir cette solidarité et à préserver les règles fondamentales de la décentralisation de 1982.

Il restera, à la lumière d'une expérience de trois ans, à revoir le texte législatif que nous allons voter, à le réécrire en quelque sorte. Le projet gouvernemental l'avait d'ailleurs prévu. Nous confortons simplement, par nos amendements, cette volonté.

Faut-il dire en terminant que la meilleure insertion, c'est un emploi, et que la meilleure allocation qui préserve la dignité humaine, c'est un salaire ? Ainsi, la responsabilité première du Gouvernement, quelle que soit sa couleur politique, et de toutes les forces vives de la nation, c'est l'expansion économique et, par là même, la création d'emplois. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Pellarin, rapporteur pour avis.

M. Bernard Pellarin, *rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.* Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'État, mes chers collègues, avant toute chose, je souhaiterais saluer l'excellent travail accompli par notre commission des affaires sociales, saisie au fond de ce texte, et par notre commission des lois, saisie pour avis.

Trois commissions permanentes du Sénat ont estimé nécessaire de se saisir de ce texte : c'est dire l'importance que le Sénat y attache. Ces trois commissions ont d'ailleurs, sur nombre de points, travaillé en étroite concertation et sont parvenues à des positions communes et même, à propos du dispositif sur le financement de l'insertion, à des rédactions communes ou très proches.

La saisine de la commission des finances avait, monsieur le ministre, deux objets : d'une part, évaluer le coût du dispositif que vous nous proposez pour l'État, d'autre part, mesurer ses conséquences pour les finances des collectivités locales.

Ces préoccupations d'ordre financier ne signifient pas que nous n'avons pas conscience du problème de fond, à savoir la pauvreté et l'exclusion. Je crois, bien au contraire, que chacun des amendements de la commission des finances vise à aider à résoudre ce problème en rendant le dispositif plus performant, sans en altérer les grandes options.

Mon intervention s'articule donc autour de quatre séries d'observations : observations relatives à la nature de la prestation que notre vote contribuera à instaurer ; observations relatives à son coût pour le budget de l'État ; observations afférentes à la procédure d'attribution de cette prestation ; observations, enfin, à propos des dispositions relatives à l'insertion et à son financement.

La nature de la prestation qui va faire l'objet de nos débats est difficile à cerner. J'estime néanmoins que nous devons tenter de clarifier les choses à ce propos. En effet, lorsque nous vous proposerons, monsieur le ministre, de prévoir à terme un transfert de compétences en ce domaine, il faudra que nos intentions et leurs fondements soient nettement établis.

J'examinerai donc deux points : en premier lieu, le caractère assurément novateur de cette allocation de revenu minimum ; en second lieu, ses rapports étroits avec l'ensemble du dispositif d'aide sociale aujourd'hui dévolu aux départements.

L'allocation de revenu minimum constitue, au regard de notre système de protection sociale, une innovation, pour trois motifs.

Premier motif, il s'agit d'une allocation différentielle. Certes, notre droit positif connaît déjà cette technique, par exemple avec l'allocation aux adultes handicapés ou l'allocation de parent isolé. Mais, pour la première fois, sous réserve naturellement des initiatives locales spontanées, sur lesquelles je reviendrai, il nous est proposé de mettre en place une allocation différentielle générale qui soit liée à un seul élément, une situation de précarité, elle-même liée à un manque de ressources.

Cette technique de l'allocation différentielle, indissolublement liée à celle du minimum garanti, n'échappe d'ailleurs pas à une critique de fond , que je n'entends pas éluder ; elle n'est pas incitative au travail.

Toutefois, il est vrai, le revenu minimum garanti a l'avantage d'une relative facilité de gestion. En outre, il est assorti d'une contrepartie, celle de l'insertion, qui limite à l'évidence cette critique. C'est pourquoi la commission des finances a accepté le principe même du texte. Nous ne devons pas nous cacher, pour autant, que de délicats problèmes ne manqueront pas de surgir sur le terrain, notamment dans le cas où l'allocation de revenu minimum d'insertion offrira un montant de ressources proche du Smic.

J'en viens au second motif pour lequel ce dispositif constitue une innovation. Ce motif est lié à la contrepartie qui est demandée aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum, à savoir l'insertion. En cela, le revenu minimum acquiert peu ou prou le caractère d'une contrepartie à un contrat, dans lequel le bénéficiaire aurait un droit, celui de percevoir l'allocation et une obligation, au sens juridique du terme, celle de participer à des activités d'insertion.

Il ne faut pas exagérer, toutefois, ce caractère synallagmatique du dispositif proposé ; nous hésitons même à utiliser le terme de contrat et la commission des affaires sociales nous propose une formulation différente. En outre, tout dépendra de la manière concrète dont les commissions locales d'insertion sur le terrain concevront leur rôle ; soit elles souhaiteront aider avant tout les bénéficiaires, soit elles préféreront contrôler les efforts d'insertion dont ils témoigneront.

Quoi qu'il en soit, je crois qu'une grande diversité de situations et d'attitudes prévaudra sur le terrain. C'est, au fond, l'une des richesses de ce projet que de laisser une marge de manœuvre à des actions décentralisées.

Cela m'amène à étudier l'autre face de cette prestation nouvelle ; par maints côtés, en effet, elle me paraît susceptible de s'intégrer au sein du dispositif d'aide sociale assumé et géré - bien géré pouvons-nous même dire - par les départements.

Pour ce faire, je souhaite tout d'abord évoquer les points communs entre ce dispositif de revenu minimum et celui de l'aide sociale. J'en vois au moins trois.

Tout d'abord, l'allocation de revenu minimum a un caractère subsidiaire qui ressort clairement de l'article 19 du projet de loi. Ses bénéficiaires potentiels doivent, en effet, d'abord faire jouer l'obligation alimentaire, un peu tronquée d'ailleurs ; ils doivent également faire jouer leurs droits aux prestations servies par la sécurité sociale ou l'aide sociale.

En deuxième lieu, le projet insère le contentieux lié à cette prestation dans le contentieux général de l'aide sociale ; les commissions départementales d'aide sociale et la commission centrale seront, en effet, compétentes pour statuer sur les recours.

En troisième lieu, enfin, le revenu minimum d'insertion est présumé procurer aux départements des économies, sur lesquelles je reviendrai d'ailleurs tout à l'heure. Implicitement, cela témoigne d'un lien étroit avec l'aide sociale départementale. N'oublions pas, en outre, la possibilité de faire jouer, dans certains cas, un dispositif de tutelle, identique à celui qui prévaut pour l'aide sociale.

Cela étant dit, même s'il s'agit d'un dispositif proche de l'aide sociale, vous pouvez nous objecter qu'il peut s'agir d'une aide sociale relevant par essence de l'Etat.

Ainsi vous avez, lors des débats à l'Assemblée nationale, indiqué que nous nous trouvions dans le cadre de la solidarité nationale et qu'à ce titre l'Etat devait rester compétent. A cet égard, il ne faut pas avoir, je pense, l'esprit de système et se souvenir d'une constatation effectuée par M. Jacquet dans un récent rapport présenté au Conseil économique et social : la distinction entre solidarité nationale et solidarité locale est floue et la répartition des compétences est, en réalité, marquée par l'empirisme. D'ailleurs, une prestation d'aide sociale qui avait été, dans un premier temps, confiée à l'Etat a été ultérieurement transférée aux départements, à savoir la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des personnes non couvertes par un régime légal.

Par ailleurs, le transfert aux collectivités locales est un bon moyen pour limiter la progression du coût de ce dispositif. N'oublions pas que le transfert aux départements de la responsabilité de l'aide sociale s'est immédiatement traduit par une limitation de la progression des dépenses.

Je plaide donc, vous l'avez compris, monsieur le ministre, pour le transfert à terme de cette compétence aux départements. Certes, m'objecterez-vous, pourquoi opérer un transfert à terme et pas une attribution immédiate de compétence ? Je crois que la réponse est simple ; il n'est pas possible de transférer une compétence sans transférer une compensation financière correspondante ; il faut donc une période expérimentale pendant laquelle un chiffrage du coût du dispositif peut être effectué.

Or, ce chiffrage ne peut pour l'instant qu'être évaluatif. Cela m'amène à une deuxième série d'observations qui ont trait au coût du dispositif pour l'Etat. Vous comprendrez aisément qu'il soit l'objet de l'intérêt de la commission des finances du Sénat.

A ce propos, je dois mentionner l'évolution des chiffres qui ont été fournis au Parlement. L'évaluation initiale portait sur 150 000 familles, soit 500 000 personnes en comptant conjoints et enfants. Cette évaluation a été portée ultérieurement à 570 000 ménages, soit 1 500 000 personnes au total.

Je comprends parfaitement les difficultés d'évaluation du nombre des bénéficiaires de ce type de prestations, c'est pourquoi je me contenterai de poser quelques questions. Pouvons-nous considérer ce chiffre comme à peu près stable ? Pouvons-nous également penser que le montant moyen mensuel de l'allocation restera égal à 1 335 francs ? En bref, pouvons-nous considérer qu'un coût budgétaire prévisionnel évalué à 9,1 milliards de francs est une approximation valable ?

Par ailleurs, une autre question de stricte technique budgétaire doit être évoquée. Les crédits prévus pour 1989 au titre du revenu minimum d'insertion figurent au chapitre 46-01 du budget des charges communes et sont des crédits limitatifs. Or le chiffre inscrit est de 6 milliards de francs. Je pense donc que le Gouvernement s'attend à une montée en puissance et estime que le chiffre de 9,1 milliards sera plutôt atteint en 1990. Toutefois, la commission des finances et la commission des affaires sociales apprécieraient de recevoir, au cours du présent débat, c'est-à-dire avant l'ouverture de la discussion budgétaire, des précisions utiles.

Ma troisième série d'observations sera plus concrète et portera très directement sur le dispositif qui nous est proposé. En effet, à propos de la procédure d'attribution de l'allocation de revenu minimum, je ferai part des réflexions d'un praticien. Monsieur le ministre, en tant qu'homme de terrain, je crois pouvoir dire que tout n'est pas satisfaisant dans le projet dont nous débattons.

Mes remarques ne porteront pas sur le rôle donné au préfet dans l'attribution de cette allocation. J'estime en effet qu'il est tout à fait normal qu'il soit compétent à partir du moment où l'État finance le revenu minimum. Peut-être aurait-on pu faire jouer un rôle aux commissions cantonales d'aide sociale en formation plénière. Mais la question de fond n'est pas là. Selon moi, elle réside dans les modalités retenues par le projet pour l'instruction des dossiers.

A cet égard, le projet de loi prévoit le dispositif suivant : première étape, la demande est déposée auprès de trois catégories d'intervenants, le centre communal d'action sociale ou le service départemental d'action sociale ou une association agréée à cet effet ; deuxième étape, l'organisme auprès duquel a été déposé le dossier l'instruit, c'est-à-dire qu'il vérifie la matérialité des déclarations du demandeur, le montant exact de ses ressources, etc.

Pour cette deuxième étape, l'organisme instructeur dispose de l'assistance technique de l'organisme payeur, à savoir la caisse d'allocations familiales ou la caisse de mutualité sociale agricole.

Les déficiences de ce dispositif sont, selon moi, de trois ordres.

En premier lieu, il n'est guère envisageable de confier l'instruction des dossiers à des personnes privées, même s'il s'agit d'associations déployant une activité remarquable dans le domaine de l'aide aux exclus, et cela pour quatre motifs.

Premièrement, il me paraît difficile de soumettre des personnes physiques bénévoles aux mêmes obligations de secret et aux sanctions pénales applicables aux travailleurs sociaux.

Deuxièmement, il est pratiquement certain que, pour assumer leur nouvelle tâche, les associations voudront recruter des salariés et qu'elles seront conduites à demander aux collectivités territoriales une couverture financière. Dès lors, il me semble plus logique de laisser ces collectivités avoir plénitude de compétence en matière d'instruction.

Troisièmement, accorder une compétence concurrente à des personnes publiques et à des personnes privées risque de créer un climat malsain et déresponsabilisant pour les maires qui, dans l'esprit des textes de décentralisation, sont chargés de l'action et de l'aide sociale de proximité et restent, en de nombreux domaines, les représentants de l'État sur le plan local.

Quatrièmement, enfin, il me paraît impératif d'assurer une homogénéité des instances compétentes sur le plan national afin d'éviter, par exemple, la constitution de plusieurs fichiers informatiques.

En deuxième lieu, le projet méconnaît un principe important inscrit dans les lois de décentralisations et dénommé : « qui commande paie, qui paie commande ». En effet, le dispositif aboutira probablement à l'attribution au service départemental d'action sociale d'un nombre important de dossiers. Or, ce service n'a pas vocation à recevoir des instructions du représentant de l'État, qui est pourtant l'autorité chargée de prendre la décision d'attribution. Ainsi, le texte risque d'aboutir à une situation peu logique où un représentant de l'État estimant un complément d'instruction nécessaire n'aurait pas la capacité juridique de l'exiger du service instructeur.

En troisième lieu, enfin, le projet de loi ne règle pas la question des moyens de fonctionnement suppplémentaires nécessaires. Quel que soit le service instructeur, la gestion du dossier ne sera pas gratuite. Quant aux caisses d'allocations familiales, il semble qu'elles ne pourront se cantonner que dans le rôle de payeur.

En effet, d'après une enquête personnelle que j'ai menée, ces caisses n'ont qu'une connaissance *a posteriori* des ressources des demandeurs. Elles travaillent, en effet, en année fiscale de référence - ressources de l'année 1986 pour un dossier apprécié en juin 1988 - ce qui n'est pas acceptable pour un dispositif devant prendre en compte les éléments du moment d'une situation de précarité et de pauvreté.

Par ailleurs, si les caisses ont un personnel administratif disponible du fait de l'informatisation des tâches, il n'en va pas de même pour les personnels techniques - enquêteurs, assistantes sociales, contrôleurs - chargés de l'instruction administrative et sociale de terrain.

Enfin, les caisses ne connaissent pas au moins 40 p. 100 des bénéficiaires potentiels du R.M.I. sur le plan administratif : célibataires de plus de vingt-cinq ans, couples sans enfant, ou ressortissants de régimes divers : artisans, commerçants, etc.

Compte tenu de tous ces éléments, la commission des finances a donc estimé nécessaire de construire un nouveau dispositif reposant sur trois principes : le dépôt de la demande serait effectué auprès des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ; la demande serait transmise par le maire au représentant de l'Etat, le maire donnant un avis ; l'instruction serait assurée par les services de l'Etat ou, le cas échéant, par les services du département. Mais, dans ce dernier cas, une convention de prestations de services devra être passée entre le préfet et le département pour régler les modalités pratiques de fonctionnement et leurs incidences financières.

Bien entendu, les associations caritatives ou toute personne physique pourront jouer leur rôle d'aide et d'assistance aux demandeurs, notamment pour préparer leur dossier, pour les accompagner, voire pour les représenter auprès des services compétents. En somme, ce seraient d'excellents avocats pour les bénéficiaires potentiels.

Ce souci de clarté juridique et financière a également inspiré la commission des finances lorsqu'elle a examiné le dispositif relatif à l'insertion, objet de ma quatrième et dernière série d'observations.

En premier lieu, ce dispositif établit de manière implicite une compétence conjointe de l'Etat et du département en matière d'insertion. J'observe d'ailleurs que le département n'était peut-être pas la collectivité la mieux placée pour prendre en charge cette compétence, puisque c'est la région qui assume aujourd'hui la formation professionnelle.

Quoi qu'il en soit, c'est donc une compétence conjointe que nous allons instaurer. Il s'agit, me semble-t-il, d'une innovation, dans la mesure où, depuis les lois de décentralisation, on cherchait plutôt à confier à chaque type de collectivité un bloc cohérent de compétences en évitant autant que possible les interférences.

Cette compétence conjointe impliquera la multiplication des décisions conjointes : trois types de décisions devront recueillir l'accord simultané du président du conseil général et du représentant de l'Etat, sans compter la signature des conventions mettant en œuvre le programme départemental d'insertion. C'est beaucoup, me semble-t-il, et la commission des finances a estimé nécessaire de prévoir une procédure pour régler les cas de désaccord tout en espérant, naturellement, qu'ils seront rares.

Cette compétence conjointe se traduira également par un financement conjoint et ce point a beaucoup préoccupé nos trois commissions ; vous ne l'ignorez pas, monsieur le ministre. Pour bien comprendre notre position, il faut d'abord revenir au texte du projet initial.

Ce texte reposait sur un principe logique, mais il était difficile à mettre en œuvre. Il était logique, dans la mesure où il avait été neutre pour les finances départementales. En effet, son principe visait à affecter le montant des économies réalisées par les départements du fait de l'instauration du revenu minimum d'insertion aux actions d'insertion. Je rappelle que ces économies seront principalement opérées sur les dépenses d'aide sociale à l'enfance et, accessoirement, sur les dépenses d'aide médicale. Je vous renvoie à mon rapport écrit pour plus de précisions, car il contient les réponses précises et détaillées que vos collaborateurs ont bien voulu adresser à mon questionnaire, monsieur le ministre.

Logique par ses principes, le dispositif initial n'en était pas pour autant facile à mettre en œuvre. Il supposait en effet le chiffrage conjoint, par le président du conseil général et le préfet, de ces économies ; chiffrage qui ne sera sans doute pas toujours aisé.

A ce dispositif logique mais malcommode, l'Assemblée nationale a substitué un mécanisme moins logique mais plus facilement applicable. Ce nouveau mécanisme consiste à affecter à l'insertion 20 p. 100 au moins des sommes versées par l'Etat au titre du revenu minimum dans le département.

Certains peuvent considérer ce système comme moins logique car il fait dépendre une charge départementale de décisions d'Etat. Par ailleurs, la charge qu'il entraînera pour les départements risque d'être supérieure aux économies réalisées sur l'aide sociale, au moins pour certains départements. A un taux de participation uniforme répondront en effet probablement des niveaux d'économies très variés. Il y aura, bien sûr, une corrélation, mais elle ne sera pas systématique.

En revanche, ce système présente l'avantage d'être clair et simple. C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous estimons qu'il faut garder ce nouveau mécanisme, mais avec deux clauses de sauvegarde.

La première fait référence aux économies. Nous estimons que le conseil général doit pouvoir saisir la chambre régionale des comptes s'il estime que la charge de 20 p. 100 du R.M.I. excède les économies. Nous reprenons donc le système gouvernemental initial ; mais, conscients des difficultés qu'il suscite, nous en faisons un système d'exception.

La seconde clause de sauvegarde consiste à fixer un seuil par référence aux dépenses sociales de chaque département ; nous l'avons estimé plus juste qu'un seuil en francs par habitant. Nous avons fixé ce seuil à 5 p. 100 ; peut-être estimerez-vous que c'est insuffisant, monsieur le ministre, mais je dois vous dire que beaucoup de membres de la commission des finances jugent, pour leur part, que c'est trop.

Encore une remarque pratique et j'en aurai terminé, monsieur le ministre. En ce qui concerne les économies possibles sur l'aide sociale, il sera nécessaire que le texte de loi prévoie une notification de la décision du préfet au président du conseil général car, dans l'état actuel du texte, les services départementaux seront dans une ignorance complète des bénéficiaires. Or, il est bien évident qu'il faut coodonner les actions pour que le mécanisme différentiel puisse fonctionner ; sinon aucune économie ne sera faite !

Tout en sachant que nous aurons l'occasion de revenir sur tous ces points dans la discussion des articles, je conclurai mon intervention en proposant, au nom de la commission des finances, l'adoption de ce projet de loi. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I., du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République : quarante-neuf minutes ;

Groupe de l'union centriste : quarante-cinq minutes ;

Groupe socialiste : quarante-deux minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants : trente-sept minutes ;

Groupe de la gauche démocratique : vingt-neuf minutes ;

Groupe communiste : vingt et une minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : dix-sept minutes.

La parole est à M. Taittinger.

M. Pierre-Christian Taittinger. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'examen de ce texte nous permet de mesurer avec humilité le chemin qui nous reste à parcourir pour devenir une démocratie exemplaire.

Nous sommes malheureux de compter près de six millions d'illettrés. Nous supportons mal de ne pas savoir répondre aux chômeurs de longue durée qui, de plus en plus nombreux, n'ont aucune indemnité, aux femmes seules et sans emploi, à ces trop nombreuses familles, pour qui la seule survie représente un drame quotidien.

Nous n'acceptons pas cette pauvreté qui prolifère, mais les faits sont là et ils nous assaillent. Nous pensions pourtant avoir mis au point des systèmes sans défaillance.

Notre débat démontre l'insuffisance de notre protection sociale. Malgré des années de progrès continu, qui pourrait nier ce qui a été apporté ? Nous devons reconnaître que notre système de couverture sociale se révèle incapable de sortir de la pauvreté et de la précarité des milliers de chômeurs qui, ayant épuisé tous leurs droits, demeurent sans emploi.

Nous sommes également obligés de reconnaître les lacunes d'un système éducatif qui laisse encore une place trop importante à l'échec scolaire. Chaque année, des milliers de jeunes quittent nos établissements d'enseignement sans diplôme et sans formation réelle.

Ainsi se trouvent soulignées les limites cruelles des politiques de l'emploi qui ont été conduites jusqu'à ce jour, qu'il s'agisse du traitement social ou de la formation professionnelle.

Il nous faut avoir ces réalités présentes à l'esprit au moment où s'ouvre une discussion qui doit représenter un temps fort de la vie parlementaire : le devoir de traduire le silence et la dignité de ceux qui sont tenus à l'écart, abandonnés au bord de la route.

Nous sommes évidemment plus habitués aux cris et aux tumultes de puissants cortèges qui garnissent les rues de nos villes pour soutenir des revendications ou pour appuyer des négociations.

« Il n'existe pas d'autre voie vers la solidarité humaine... », écrivait Lecomte du Nouy dans son livre *L'Homme et sa destinée,* « ... que la recherche et le respect de la dignité humaine. » C'est dans cette voie qu'il nous faut nous engager, avec la volonté de donner au mot « fraternité » une dimension profonde, que la seule inscription aux frontons des bâtiments officiels n'a pas su lui octroyer.

La politique qu'il nous faut mettre en œuvre, mes chers collègues, trouve ses racines dans les grands principes de la République, dans le préambule de notre Constitution ; mais elle se doit, si elle veut réussir, de procéder par une approche originale associant l'économique et le social. La nouvelle lutte contre l'exclusion sociale demandera une adaptation à tous les cas individuels, dans le respect de chaque situation, pouvant assimiler des conditions profondément différentes que nous découvrons chaque jour dans nos permanences.

Gardons-nous d'un triomphalisme dangereux, si conforme à notre tempérament national, et sachons mesurer la difficulté d'écrire cette loi, dont le succès dépendra essentiellement de la façon dont elle sera appliquée.

Je voudrais, par mes remarques, non seulement rejoindre la détermination unanime de tous ceux qui approuvent ce texte, mais aussi tenter d'éviter les écueils qu'une loi mal rédigée pourrait entraîner.

D'abord, il est capital que l'institution d'un revenu minimum soit bien acceptée par nos compatriotes ; il faut que les Français soient convaincus de la justesse, de l'efficacité et de la moralité du système proposé. Il convient donc d'éviter certains dangers et de se garantir contre les effets pervers qu'a très bien mis en évidence Pierre Louvot dans son rapport. L'excellent travail de nos rapporteurs et du président de la commission des affaires sociales facilitera nos choix au cours de ce débat.

Le texte qui sortira de nos travaux renouvellera notre conception de l'Etat-providence. Il ne s'agit pas seulement, mes chers collègues, d'ouvrir un guichet supplémentaire avec les mêmes paperasseries et des contraintes rajeunies, mais de mettre au point des procédures d'accompagnement et d'insertion parfaitement personnalisées.

Le revenu minimum d'insertion doit prendre place dans une stratégie économique de réponse à la crise. Nous devons élaborer un système souple tenant compte des réalités et des initiatives locales.

Nous souhaitons, car ils ont fait largement la preuve de leur efficacité et de leur capacité d'intervention, que soit donné aux maires et aux associations un rôle majeur dans le dispositif et dans l'utilisation des procédures.

Il faut délimiter, mais aussi affirmer les compétences des collectivités locales et définir, en particulier, les responsabilités financières de chacun, mais sans utiliser la funeste pente des engagements de dépenses automatiques, peu compatibles avec les ressources des départements et des régions.

Dans son action, admettons-le, l'Etat s'est essoufflé. Des solidarités nouvelles ont vu surgir des associations, dont le rôle est loin d'être négligeable. Dans la bataille de l'insertion, toutes les bonnes volontés s'additionneront, le secteur associatif devant être appelé à fournir d'autres réponses.

Une nation civilisée ne pourra jamais accepter qu'une personne en situation de détresse soit délaissée. Mais il appartient aussi à l'individu qui subit ces circonstances de participer à la recherche de la solution. Au-delà de l'intervention de l'Etat, il est du devoir de chaque citoyen, à titre individuel ou dans le cadre d'associations, d'apporter son aide. J'attache, pour ma part, une grande valeur aux mesures fiscales que l'Etat serait à même de prendre pour renforcer la vitalité du secteur caritatif.

Une disposition nouvelle vient d'être adoptée par l'Assemblée nationale, mais je crois qu'il est possible d'aller plus loin. En effet, nous pensons que plus les contributions individuelles seront fortes, plus la solidarité gagnera en justice et en efficacité. Quelle que soit la qualité de l'intervention étatique, elle ne remplacera jamais la chaleur humaine et le geste d'amitié.

En conclusion, je voudrais vous rappeler, mes chers collègues, comment le père Joseph Wresinsky, reçu au Sénat quelques semaines avant sa mort, résumait son action : « Les humbles et les petits nous mènent et nous ne savons pas où ils nous conduisent ; qu'importe, puisque nous savons qu'ils ne veulent rien d'autre que la vérité. »

Je souhaite qu'au milieu des difficultés et des complexités qu'il nous faudra dominer au cours de cette discussion nous n'oubliions pas la pensée du père Wresinski. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Virapoullé.

M. Louis Virapoullé. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, alors que la construction européenne se concrétise chaque jour davantage, la France - oui, la France - qui est une terre riche par excellence cache une véritable plaie : plus de 350 000 familles y vivent dans un climat de pauvreté.

Cette misérabilité risque de s'accroître et elle revêt des formes inadmissibles pour une puissance qui a été à l'origine de la créativité et de découvertes fondamentales.

Comment admettre que notre pays se transforme actuellement en terre de pauvreté, tant intellectuellement que pécuniairement ?

Votre projet de loi, monsieur le ministre, qui se situe dans ce contexte, est louable. Vous voulez apporter un peu plus de bonheur aux laissés-pour-compte et, pour y parvenir, vous faites appel à deux idées : l'idée de générosité, d'une part, et l'idée de solidarité, d'autre part.

Vous avez certainement lu avec beaucoup d'attention cette phrase de Pascal : « La misère porte au désespoir. » Vous voulez que, dans le cadre de la solidarité, ceux qui ont eu plus de chance viennent au secours de ceux qui ont été frappés par la détresse. Une meilleure justice sociale pour tous constitue sans aucun doute l'étoile qui éclaire votre projet de loi.

Vous voulez même, monsieur le ministre, démentir La Fontaine, qui déclare : « Selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront blanc ou noir. » Et je n'emploie pas cette expression parce que c'est moi qui suis à cette tribune ! *(Sourires.)*

Permettez-moi cependant de vous dire que ce projet de loi indispensable, profondément amendé par l'Assemblée nationale, ne peut, hélas, échapper à un certain nombre de critiques.

Vous vous êtes, monsieur le ministre - je le dis avec beaucoup de courtoisie - lancé avec une trop grande rapidité dans une entreprise qui nécessitait une large réflexion et une véritable concertation.

Première critique : l'obscurité prime sur la clarté. Même avec une lunette astronomique, on ne peut déchiffrer bon nombre de dispositions de ce texte qui se veut ambitieux. Or - je vous le dis avec beaucoup de sincérité - rien n'est plus grave que de laisser planer un doute sur la misère. Je vous soutiendrai dans votre action, mais je dis : « Stop au doute et à l'incertitude. »

Pourquoi ne pas avoir inscrit dans le projet de loi tous les éléments qui permettent de calculer le revenu minimum d'insertion ? Certes, les déclarations ministérielles valent ce qu'elles valent, mais elles n'ont pas force de loi, comme l'ont dit le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Ce silence sur l'essentiel rendra complexe l'application de la loi sur le revenu minimum d'insertion.

Il est regrettable de constater que nous sommes en présence d'un texte bicéphale. L'introduction juridique de la nouvelle notion de coprésidence complique le système.

Vous nous présentez des bébés siamois qui posent nombre de difficultés à la science médicale et qui, en l'espèce, dressent des obstacles devant la science juridique.

Je crains que votre texte ne soit la résultante de l'application de la méthode globable.

Deuxième critique : ce projet de loi, dans lequel s'entremêlent les dispositions législatives et réglementaires, est une véritable ratatouille sans saveur pour les pauvres et un magma juridique pour les élèves de Portalis. *(M. le ministre sourit.)*

Le nombre de décrets prévus atteint le chiffre démentiel de dix-sept ! Ne souriez pas, monsieur le ministre ! Sans le vouloir, vous demandez au pouvoir législatif de se démettre de ses attributions au profit du pouvoir réglementaire.

Je crains, monsieur le ministre, que l'homme courageux et honnête que vous êtes ne demande à la Haute Assemblée la possibilité de tirer un chèque en blanc sur la misère. Vous diminuez et l'action et le contrôle du Parlement. Pour ma part, j'estime qu'il vaut mieux légiférer que réglementer.

Troisième critique : lutter contre la pauvreté, c'est bien, c'est indispensable ; mais mieux vaut prévoir le mal que le guérir ! Je le dis avec la franchise qui est la mienne. S'il est vrai que la France des poches pleines doit venir au secours de la France des poches vides, il n'en demeure pas moins vrai que l'insertion doit primer sur le revenu. Il est à craindre que cette France, jadis si dynamique, substitue à une économie de production une économie fondée sur l'assistance.

Comme il est regrettable de constater que, pendant que la France se livre à des querelles verbales, des Etats puissants comme la République fédérale d'Allemagne ou le Japon multiplient les investissements dans les secteurs productifs, passent des contrats avec les puissances étrangères.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, n'est, en définitive, qu'un palliatif. Il convient de faire preuve de courage et de donner à la réinsertion une place de choix.

Prenez garde que cette cure contre la pauvreté ne se transforme demain en poison pour la puissance de cette grande nation à laquelle nous sommes fiers d'appartenir.

Les ateliers de promotion professionnelle créés par le mouvement A.T.D.-Quart monde démontrent que l'être humain ne retrouve sa dignité que dans un travail productif.

Quand les démunis trouvent du travail, c'est tout le milieu qui reprend espoir. Former les hommes, leur donner la possibilité de trouver une activité, voilà des directives qui me paraissent fondamentales.

Nous devons tous agir ensemble, au coude à coude, pour que ceux qui ne bénéficient pas de la possibilité d'accès à la culture, à la parole et au travail, puissent s'épanouir pour eux-mêmes, mais aussi dans l'intérêt de la nation.

Le moment est maintenant venu pour moi de conclure.

La commission des affaires sociales, comme la commission des lois, ont accompli un effort prodigieux pour clarifier ce texte et le rendre plus lisible, selon le mot qu'a employé M. le rapporteur.

Le Sénat, j'en suis persuadé, ne faillira pas à ses obligations. Il prendra ses responsabilités. C'est à vous, monsieur le ministre, de prendre les vôtres.

Au nom de l'intérêt général, je vous demande d'accepter les modifications qui vous seront proposées à l'occasion de la discussion des articles.

Alors, et alors seulement, ce grand message que vous voulez faire passer deviendra efficace et redonnera l'espoir à tous ceux qui sont conscients qu'il convient de rendre justice à ceux qui souffrent et de faire en sorte que les déshérités d'hier deviennent les membres actifs d'une société moderne.

Je terminerai par cette phrase de Jacques de Lacretelle : « Une démocratie ne vaut et ne dure que si elle sait refondre constamment dans la communauté nationale l'individualisme qu'elle fait naître. » *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Collard.

M. Henri Collard. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion qui est soumis au Sénat est un texte important qui essaie de répondre à une réalité de la société française.

C'est un texte généreux et ambitieux mais complexe. Il marque en tout cas un net retour en arrière par rapport aux lois de décentralisation.

Par leurs amendements, les députés ont apporté des modifications importantes à propos des modalités d'application de l'allocation, notamment en associant le président du conseil général et le préfet à la présidence du comité départemental d'insertion et en précisant le cadre et le contenu du programme départemental d'insertion. Néanmoins, le texte du projet de loi reste encore compliqué et ne tient pas suffisamment compte des lois de décentralisation.

La commission des affaires sociales - et je tiens tout particulièrement à remercier son président, M. Fourcade, et le rapporteur, M. Louvot - s'est attachée à simplifier ce texte, à le rendre lisible et plus compatible avec les lois de 1983 ; j'espère que le Sénat votera les amendements qu'elle propose.

Après avoir formulé quelques observations sur les objectifs du projet de loi, je ferai porter mon intervention essentiellement sur quelques-uns de ses aspects spécifiques et en particulier sur les rapports qu'il peut avoir avec les lois de décentralisation.

Le système de protection sociale français est l'un des plus développés du monde. Pratiquement, la totalité des Français sont ou devraient être couverts par les différents régimes d'assurance maladie, d'assurance vieillesse ou d'allocations familiales. Néanmoins, il existe un nombre non négligeable et de plus en plus important d'individus et de familles non protégés.

La crise économique et les dispositions prises par le gouvernement de M. Laurent Fabius, qui ont limité et raccourci la durée des allocations chômage, ont considérablement augmenté le nombre de personnes en fin de droit et sans recours.

La crise économique est aussi sans doute, au moins pour partie, à l'origine de l'augmentation du nombre d'individus - je pense en particulier aux jeunes - qui n'ont jamais travaillé, donc qui ne peuvent bénéficier d'aucun régime de protection sociale, ni d'aucun revenu.

Enfin, il existe une catégorie d'individus, et cela est commun à toutes les époques, qui n'ont envie ni de travailler ni de s'intégrer dans un système social quel qu'il soit.

Le nombre des personnes en situation de précarité reste très estimatif. La comparaison avec d'autres États européens où un revenu minimum a déjà été créé est très difficile à opérer. De toute façon, l'estimation actuelle de 500 000 à 700 000 familles concernées, soit un million et demi de personnes, dont au moins un tiers sont sans aucune ressource, montre l'importance du problème et l'intérêt du projet de loi sur la création du revenu minimum d'insertion.

Cela dit, de nombreuses mesures avaient déjà été prises dans le passé par l'Etat et certaines collectivités locales - départements et communes. Ainsi, la création des T.U.C., P.I.L. - programme d'insertion locale - S.I.V.P. - stage d'initiation à la vie professionnelle - C.L.R. - complément local de ressources - etc., a apporté aux bénéficiaires un minimum de ressources en même temps qu'une possibilité d'insertion ou de réinsertion.

N'oublions pas non plus que, dans de nombreux départements, avec l'aide de l'Etat, des collectivités et des associations caritatives, des plans d'urgence pour les plus défavorisés ont été mis en place ; je pense aux gîtes et couverts assurés pour les sans-abri, aux Restaurants du cœur, banque alimentaire, etc.

Dans certaines villes et certains départements, le projet de loi n'apportera guère d'amélioration ; il est même possible que des prestations soient en retrait par rapport à ce qui est actuellement consenti par certaines collectivités.

J'en viens maintenant aux deux objectifs indissociables du projet : d'une part, donner des ressources suffisantes pour pallier la précarité ; c'est le but de l'allocation et du droit à la protection ; d'autre part, réinsérer les bénéficiaires dans la vie économique et sociale ; c'est le but du programme départemental d'insertion et de la convention d'engagement des bénéficiaires dans le projet départemental d'insertion.

Nous sommes donc en présence d'un projet ambitieux et généreux, mais aussi d'un projet compliqué.

A cet égard, je formulerai quatre types d'observations.

Premièrement, le lien entre allocation et insertion est contestable ; deuxièmement, les modalités d'attribution de l'allocation sont insuffisamment définies ; troisièmement, il y a contradiction entre le projet de loi et les lois de décentralisation ; quatrièmement, le projet d'insertion paraît complexe, insuffisant et quelquefois difficilement applicable.

Première remarque : le lien entre allocation et insertion me paraît contestable.

Depuis une dizaine d'années, et quel que soit le gouvernement en place, les différentes mesures qui ont été prises étaient destinées à favoriser l'insertion professionnelle, qu'il s'agisse de mesures transitant par les collectivités locales ou par les associations privées.

L'insertion ne s'est pas toujours réalisée, tant s'en faut. Il est donc probable que l'insertion prévue dans le présent projet ne sera pas toujours effective, et le sera même rarement. Que deviendront alors ceux qui perdront le bénéfice de l'allocation pour certaines raisons, en particulier pour le non-respect d'un engagement d'insertion ? S'ils ne bénéficient plus de l'allocation différentielle, ils demeureront cependant dans notre société et il faudra nécessairement trouver une solution financière pour éviter une nouvelle et encore plus grave exclusion de ces personnes.

Il est donc possible que, pour un certain nombre d'entre elles estimé dit-on à un tiers, mais je m'avance peut-être en citant ce chiffre, le revenu minimum avec insertion devienne le revenu minimum sans insertion. C'est là une raison essentielle pour laquelle il ne me paraît pas nécessaire de lier insertion et allocation.

Deuxième observation : les modalités d'attribution de l'allocation paraissent insuffisantes.

Le projet de loi retient les montants de : 2 000 francs pour une personne seule ; 3 000 francs pour un couple ; 3 600 francs pour une famille avec un enfant, et 600 francs de plus par enfant. Ces montants nous paraissent rigides et quelquefois injustes. La proposition de l'Assemblée nationale de les revoir deux fois par an au lieu d'une fois comme il était prévu dans le projet initial constitue une amélioration, mais elle reste insuffisante. Il me semble qu'il eût été préférable de fixer une référence au Smic par exemple.

En outre, les couples mariés pourraient être défavorisés par rapport aux couples non mariés dans le système que vous proposez, monsieur le ministre.

La notion de domicile est-elle suffisante ? Les personnes pourront faire leur demande au lieu de leur résidence. Qu'en est-il pour les personnes sans domicile fixe, et qu'en sera-t-il pour les étrangers après 1993, alors que la libre circulation des personnes en Europe sera établie ?

Certaines collectivités accueillent un nombre important de ces personnes mobiles, et l'ouverture des frontières risque de voir leur nombre considérablement augmenter. Que prévoyez-vous pour limiter ou du moins combler l'arrivée de ces personnes sans ressources qui, venant du Nord, par exemple, voudront bénéficier des bienfaits du soleil sur la Côte d'Azur, et qui se retrouveront devant les bureaux du C.C.A.S. de Nice ou de Cannes ?

Troisième observation - c'est pour moi la plus importante : il y a confusion et contradiction entre le projet de loi relatif au R.M.I. et les lois de décentralisation.

Dans les lois de décentralisation, la solidarité et l'emploi sont du domaine de l'Etat. L'action sociale est une compétence départementale ; la formation professionnelle est une compétence régionale. Je pose la question suivante : l'insertion doit-elle être considérée comme faisant partie de la formation professionnelle ? A mon avis, oui ! Dans ce cas, la région devrait également être partie prenante du projet de loi. Je n'ai pas de réponse à cette question.

Depuis 1983, chacun des partenaires concernés s'efforce de simplifier et d'améliorer la décentralisation par l'instruction unique des dossiers et en évitant les financements croisés.

Autre observation : les deux instances créées dans le projet de loi, à savoir la commission locale d'insertion et le comité départemental d'insertion, vont s'ajouter aux organismes existants, tels la commission cantonale d'aide sociale, la commission départementale d'aide sociale, et à tous les services sociaux des collectivités, de l'Etat et des différents organismes sociaux publics et privés.

Pour les futurs bénéficiaires du R.M.I., qui ont déjà vécu, pour la plupart d'entre eux, les difficultés administratives, s'adresser à de nouveaux services ou organismes va encore compliquer les démarches.

Pour l'instruction des dossiers, la multiplication des organismes représente une complication, en tout cas une perte de temps souvent inutile à l'égard de personnes qui, dans l'ensemble, sont pressées et attendent une allocation d'urgence.

Actuellement, les dossiers d'aide sociale sont instruits par les centres communaux d'action sociale, par les services sociaux départementaux et par les commissions cantonales. De l'avis général, ces services et commissions fonctionnent bien. Les élus locaux qui siègent dans ces commissions connaissent les demandeurs, surtout en milieu rural, et la discrétion nécessaire est bien assurée.

De toute façon, la commission locale d'insertion aura nécessairement recours aux services sociaux départementaux et aux commissions cantonales. Je crois qu'il eût été plus simple et plus pratique d'utiliser les commissions communales et cantonales existantes. Peut-être même n'était-il pas nécessaire de créer les comités locaux d'insertion !

En revanche, le conseil départemental d'insertion peut être maintenu puisqu'il est chargé d'établir le programme départemental d'insertion. L'Assemblée nationale a amélioré partiellement le projet gouvernemental en introduisant la coprésidence du préfet et du président du conseil général, mais il subsiste un risque de conflits entre l'Etat et le département ou, à tout le moins, là encore, de perte de temps.

Mon observation suivante est d'ordre financier.

En effet, l'obligation pour le conseil général d'inscrire à son budget 20 p. 100 des sommes dépensées par l'Etat dans le département va à l'encontre de la liberté des collectivités locales et rétablit la tutelle de l'Etat sur le budget départemental, comme cela a déjà été dit plusieurs fois depuis le début de l'après-midi.

Bien entendu, le projet de loi ne prévoit aucune compensation à cette nouvelle dépense obligatoire. Or cette obligation, je dirais même cette punition, est souvent inutile puisque de nombreuses communes et départements ont déjà institué, sans attendre le projet de loi, et souvent avec l'Etat, des allocations d'un montant égal et quelquefois supérieur au R.M.I.

D'autres dépenses non mentionnées seront également à la charge de département, sans compensation ; je veux parler du nécessaire renforcement du service social départemental qui instruit les dossiers et du paiement de la cotisation d'assurance personnelle liée au R.M.I. et qui est à la charge du département déjà depuis plusieurs années, comme l'a rappelé un de nos collègues tout à l'heure.

Finalement, ce projet de loi représente un véritable retour en arrière de la décentralisation, une reprise de la tutelle de l'Etat sur les départements et communes puisque les communes seront parties prenantes des 20 p. 100 obligatoires. Une reprise de la tutelle de l'Etat avait déjà été induite par le rétablissement de la D.G.E. au profit des communes rurales.

Enfin - et ce sera ma dernière observation concernant la décentralisation - les dépenses sociales sont de loin les plus importantes du département. Le budget social représentait, avant la décentralisation, près de 50 p. 100 du budget départemental, avec une croissance annuelle dépassant souvent 15 p. 100. En quelques années, tout en poursuivant l'amélioration de la qualité, les dépenses sociales se sont ralenties pour être maintenant à peu près au niveau de l'inflation et elles représentent souvent moins de 40 p. 100 du budget départemental. Cette amélioration a été obtenue par une gestion rigoureuse et une meilleure connaissance des besoins sociaux du département.

Nous savons l'importance des équipements qui restent à réaliser, tout particulièrement en matière d'hébergement des personnes âgées et des handicapés. L'aide aux plus déshérités fait aussi partie de l'action des départements. Cette action, je pense, sera d'autant plus efficace qu'elle sera gérée et décidée par ceux qui l'assurent depuis six ans, c'est-à-dire le président du conseil général et les services sociaux du département.

Le quatrième et dernier type d'observation concerne l'insertion.

L'insertion professionnelle paraît plutôt de la compétence régionale ou nationale. Or, le programme d'insertion est établi au niveau départemental par le préfet et le président du conseil général, et le coût de l'insertion est entièrement à la charge du département. Il n'est même pas prévu de concertation ni de financement au niveau de la région.

Il était important de connaître le contenu du programme départemental d'insertion. Ce projet de loi n'en parle pas. L'Assemblée nationale, par ses amendements, en a très justement précisé le cadre et le contenu. De nombreux textes réglementaires seront nécessaires pour mieux cerner les possi-

bilités d'insertion et, là encore, il me paraîtrait nécessaire que le programme fût établi en concertation avec les élus départementaux.

Enfin, je le répète, que sera le devenir des bénéficiaires du R.M.I. en cas de rupture de l'engagement d'insertion ? Quand on sait les difficultés d'insertion de beaucoup de jeunes et d'adultes qui bénéficient des différentes actions actuellement existantes, on peut craindre qu'un nombre non négligeable de ces engagements d'insertion ne soient de pure forme.

Si le préfet supprime l'allocation correspondante, je ne vois pas très bien ce que deviendra l'allocataire ; ou plutôt si ! Je crois donc qu'il faudra maintenir le revenu minimum mais, comme je l'ai déjà dit, sans l'insertion.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les observations essentielles qu'il me paraissait nécessaire de vous faire.

Je dirai, en conclusion, que le projet de loi relatif au R.M.I. répond à une nécessité de notre société. Cependant, tel qu'il est présenté, même amélioré par les députés, il reste encore imparfait.

Ainsi, les rapports entre l'allocation et l'insertion ne paraissent pas devoir résister au délai de quelques mois ou de quelques années.

Par ailleurs, les modalités d'attribution de l'allocation, tant dans l'instruction que dans le versement du dossier, me paraissent trop compliquées et prêteront vraisemblablement à conflit entre les organismes et collectivités responsables.

Ensuite, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, même amélioré par une coprésidence préfet-président du conseil général, est une recentralisation déguisée.

Enfin, l'insertion professionnelle nous paraît insuffisamment précise et aléatoire.

Il me semble en particulier souhaitable que les amendements proposés par la commission des affaires sociales et qui limitent le rôle prééminent de l'Etat soient acceptés. Il serait sans doute opportun, étant donné l'incertitude technique et financière, qu'un rapport annuel avec bilan soit présenté chaque année au Parlement. *(Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

M. le président. La parole est à Mme Missoffe.

Mme Hélène Missoffe. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les candidats à l'élection présidentielle ont tous insisté dans leur « programme » sur la nécessaire institution d'un revenu minimum destiné à combattre la grande pauvreté.

L'un associait étroitement insertion ou réinsertion et revenu minimum, exprimant ainsi - comme il a été dit voilà de longues années - que l'homme ne vit pas seulement de pain, mais qu'il a besoin tout autant de dignité, d'intégration à la vie sociale et d'autonomie.

L'autre candidat liait revenu minimum et impôt sur la fortune, méconnaissant ainsi le fait que le revenu minimum, expression d'une solidarité nationale envers les plus démunis, doit être l'affaire de tous, comme d'ailleurs l'insertion sous les formes multiples qu'il faut découvrir ou inventer.

On sait ce qu'il en est : les quatre milliards de francs que rapportera sans doute l'impôt de solidarité sur la fortune ne couvriront sans doute même pas la moitié du financement du R.M.I. Quant à l'idée développée par Jacques Chirac de lier étroitement insertion et revenu minimum, elle est le fondement même du projet de loi que nous étudions, ce qui nous satisfait, évidemment.

Cela étant dit, nous nous engageons dans une voie inconnue jusqu'à aujourd'hui, car si la France est riche de prestations sociales ciblées, elle va expérimenter pour la première fois, avec l'application de ce projet de loi, une aide généralisée et différentielle aux plus pauvres.

Cette expérience difficile mais nécessaire aurait dû, me semble-t-il, monsieur le ministre, donner lieu à un projet de loi mieux étudié et plus approfondi. Avouons que la rédaction de ce texte est un chef-d'œuvre de complexité. J'avais vu, avant la rédaction issue des débats de l'Assemblée nationale, que de quinze à dix-huit décrets étaient nécessaires à l'application des dispositions prévues. Nous avons cherché, en commission et au sein de nos groupes politiques, à préciser, à améliorer et à élucider certains points obscurs. Il n'empêche que ce texte n'était pas suffisamment au point pour que nos efforts le rendent sinon bon, du moins relativement facile à appliquer.

Il ne s'agit pas de nier l'intention généreuse de ce projet de loi. Depuis le remarquable rapport de M. Oheix sur la pauvreté et les différents ouvrages auxquels mes collègues - dont M. le rapporteur - ont fait allusion tout à l'heure, le problème des fins de droits, des exclus et de ceux dont nous constatons la marginalisation brutale ou progressive - de tous âges et de toutes conditions sociales - nous préoccupe et nous angoisse tous. Je parlerai, quant à moi, de la dimension sociale du texte qui nous est soumis, laissant à mes collègues du groupe du R.P.R. le soin de traiter des problèmes qui concernent les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales.

Une constatation tout d'abord : ce projet de loi ne prend pas en compte la dimension familiale. Les allocations familiales et la plus grande partie des allocations logement étant incluses dans le calcul des ressources donnant droit à l'allocation différentielle qu'est le R.M.I., cela signifie en clair que plus une famille est nombreuse, plus son revenu minimum sera calculé faiblement. Cela est difficilement acceptable. Pourquoi l'amendement subtil, mais juste, de l'Assemblée nationale, qui vise à ne pas pénaliser les familles de trois enfants et plus, ne serait-il pas accepté par le Gouvernement ?

Sur le même sujet, la différence très importante que vous faites entre foyer légal, reconnu, et deux personnes vivant ensemble favorise le concubinage et défavorise le mariage. Est-ce raisonnable et juste ? Je pense aux enfants, à leur éducation et à la nécessaire solidarité des générations, si importante en particulier lorsqu'un pays vieillit, ce qui est le cas de la France. Est-ce vraiment le rôle de l'État que de favoriser le non-mariage par rapport au mariage ?

J'en ai bien conscience, le problème de fond est celui de la différence qui doit demeurer entre le Smic et le R.M.I. Mais, à mon sens, il eût fallu en tout état de cause respecter la dimension familiale dans l'attribution du R.M.I. plus que votre projet de loi ne le fait.

Même si vous aviez proposé un R.M.I. plus bas et non différencié selon qu'il s'agisse d'une personne ou de deux personnes vivant en couple, et si vous aviez permis aux collectivités locales d'améliorer son montant, vous auriez été neutre à l'égard du mariage et vous auriez autorisé les collectivités de proximité à agir en fonction de contextes locaux qui sont une réalité. Qui oserait affirmer qu'il est aussi coûteux de vivre à la campagne, dans un bourg ou une petite ville, que dans une grande ville et, *a fortiori,* dans la capitale aux relations de voisinage plus difficiles et à l'entraide souvent épisodique ou inexistante ?

La deuxième objection concerne le problème des étrangers ; je souhaite l'aborder sans démagogie, sans *a priori* et, je l'espère, avec bon sens. Le texte initial du Gouvernement, qui exigeait la carte de résident de dix ans pour les adultes et, pour les enfants, la condition de régularité de séjour à partir du 1er juillet 1987 - en cohérence avec la loi Barzach - était bon. Notre commission y est revenue par un amendement. En revanche, pour le titulaire d'une carte de trois ans, ce n'est pas raisonnable, c'est démagogique. Imaginez-vous, même symboliquement, ce que le R.M.I. peut représenter, vu d'Algérie ou d'ailleurs, comme pactole ? Quel appel d'air ! Quelle tentation ! Soyons stricts et prudents, au départ en tout cas, pour éviter d'être inhumains ! Ayons des conditions d'attribution bien définies et faciles à comprendre. Sinon, en particulier à l'égard des étrangers, la tentation sera forte d'assouplir les règles avec les conséquences que j'ai décrites à l'instant.

Je voudrais, pour alléger mon propos, citer deux brèves anecdotes qui me sont arrivées ces derniers mois.

Un licencié pour faute - grave ou pas, je ne sais - vivant en concubinage avec un enfant vient me voir pour que je l'aide dans la recherche d'un travail. Je le croise il y a une quinzaine de jours dans la rue et je lui demande où il en est dans ses recherches personnelles. Il me répond très franchement : « Je ne cherche plus, mon amie travaille. Comme nous payons jusqu'à maintenant plus de 1 500 francs de frais de garde pour notre bébé, je vais le garder. En plus, comme il paraît, madame, que je vais toucher 2 000 francs par mois, ça vaudra bien le coup. »

Voilà deux mois, un tourneur d'une cinquantaine d'années vient me voir ; il est au bout de ses ressources. En me quittant, il me dit : « Vous savez, madame, si même vous connaissiez des ménages à faire, vous pouvez me recommander. »

Le problème sera là. Il faudra porter un jugement sur les hommes et sur les dossiers, être en même temps humain mais strict, savoir proposer ce qu'il est possible au bénéficiaire du R.M.I. d'assumer, mais ne pas hésiter à supprimer l'allocation en cas d'abus, de refus ou de non-exécution de l'engagement souscrit et consenti. Ce ne sont pas là des démarches évidentes à effectuer. La complexité du système proposé pour éviter, j'en conviens, des « coulages » plausibles, les financements croisés, les multiples interlocuteurs nous échapperont.

J'ai encore en mémoire le problème de l'allocation de parent isolé. Quoi de plus sympathique et généreux que cette allocation accordée pendant l'attente de son enfant et pendant les premières années de son éducation à une jeune femme isolée, c'est-à-dire sans mari ni compagnon ?

Le temps que cette allocation soit connue, découverte, en un mot que sa publicité ait été suffisante, le nombre des bénéficiaires s'envole. Certes, elle est une aide réelle puisque aucune société ne peut résoudre parfaitement la garde du très jeune enfant. Il nous faut assumer cependant le fait qu'elle est détournée de son objectif initial, qu'elle dissuade de convoler en justes noces et qu'elle s'applique souvent à une solitude partagée. Tant pis, ce n'était pas prévu.

Quel sera l'avenir du R.M.I. ? Quelles en seront les conséquences sur le travail clandestin ? Y aura-t-il vraiment possibilité d'insertion pour chacun ? Les commissions locales d'insertion seront-elles à même de reconnaître les bons et les méchants ? Car, fatalement, un jugement moral et non pas seulement administratif devra être porté.

En conclusion, je voudrais simplement poser une question : pourquoi ne pas avoir prolongé l'action et la philosophie des compléments locaux de ressources mis en place par M. Zeller sous le précédent gouvernement ? Voilà une loi qui n'est pas encore généralisée à tous les départements et dont le souffle est coupé. En effet, les compléments locaux de ressources n'existeront pas parallèlement au R.M.I. ; ces deux textes se contredisent.

Evidemment, il fallait élargir la notion d'insertion, qui, dans les compléments locaux de ressources, était définie par un travail à mi-temps auprès d'une association, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public, ce qui était par trop restrictif à l'usage. Mais, sur la base de données déjà connues, expérimentées localement, possibilité d'amélioration et d'élargissement existait.

Je ne veux pas croire que le changement pour le changement soit une nécessité politique et j'aurais souhaité que, dans cette lutte que nous entendons mener contre l'exclusion et la pauvreté - ce qui mobilise évidemment l'énergie et le vote de mon groupe - vous avanciez pragmatiquement sur la voie déjà tracée par vos prédécesseurs dans cette recherche, qui nous préoccupe tous, d'aide aux plus malheureux. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Bonifay. *(M. Autain applaudit.)*

M. Charles Bonifay. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'État, mes chers collègues, les différentes interventions du groupe socialiste vont préciser notre position face non seulement à ce texte retouché par l'Assemblée nationale, mais encore aux amendements émanant des différentes commissions sénatoriales.

En ce qui me concerne, je me limiterai à quelques réflexions liminaires.

D'abord, je m'associerai aux propos tenus sur l'importance sociale considérable que représente la création d'un revenu minimum d'insertion. Cette réalisation, je le souligne, est à mettre au crédit de ce Gouvernement et de vous-même, monsieur le ministre, conformément aux orientations retenues par M. le Président de la République dans sa *Lettre aux Français.*

M. Louvot, dont je tiens à souligner la qualité du rapport au fond et que je me permets de féliciter pour ses efforts allant dans le sens d'une meilleure écriture du texte, a insisté, lui aussi, sur la portée sociale et humaine de la loi. Il a souligné la nécessité de ce revenu minimum, il a marqué l'importance du volet insertion pour redonner aux bénéficiaires leur autonomie sociale, et j'ajouterai leur dignité humaine. Cette insertion - vous l'avez dit, monsieur le rapporteur - doit être souple, pragmatique et progressive si on la veut efficace. Nous sommes bien d'accord sur les objectifs.

Pourtant, des divergences vont se dessiner au cours du débat, surtout dans la discussion des articles.

J'ai évoqué l'aspect rédactionnel du texte. J'y reviens un instant pour dire que, en ce qui nous concerne, nous ne pouvons qu'être favorables à toute amélioration de forme. Elle est souhaitable, et elle a d'ailleurs été souhaitée par certains des rédacteurs successifs dans un simple souci de cohérence et de logique.

Cet aspect mis à part - il est loin d'être négligeable, en l'espèce - des positions divergentes vont s'affronter dans les débats. Elles peuvent porter soit sur le fond, soit sur des points de procédure. Dois-je préciser que, bien qu'étant ouverts à tout ce qui pourra contribuer à améliorer le texte, nous serons en même temps très vigilants à l'égard des modifications qui risqueraient, à nos yeux, d'en dénaturer le sens ou de déséquilibrer les dispositifs financiers notamment ? Si tel devait être le cas, nous en tirerions alors les conséquences qui s'imposeraient.

Sur l'essentiel, notre groupe défendra le texte qui nous arrive de l'Assemblée nationale. Il en sera ainsi, par exemple, pour l'âge minimum ou l'ouverture des droits aux étrangers.

En ce qui concerne la prise en compte des allocations familiales, nous avons à distinguer ici le possible du souhaitable. Nous ne perdons pas de vue que ce texte constitue une première étape. Mon ami M. Marc Bœuf précisera d'ailleurs notre pensée sur ce point.

Je ne fais qu'évoquer encore les dispositifs d'ordre administratif et pratique tels les guichets d'accueil, la composition des conseils locaux et départementaux ou encore le rôle des associations caritatives. Nous allons en discuter tout à l'heure.

Quelques mots d'introduction aussi sur la question du partage des compétences entre l'État et le département. Nous estimons que le texte, ainsi que l'a dit M. le ministre, prévoit une répartition des tâches équilibrée. Les lois de décentralisation nous paraissent être respectées puisqu'elles réservent à l'État, en matière sociale, les compétences relevant de la solidarité avec les exclus.

Sur la participation financière des départements, nous allons proposer une solution originale qui, je l'espère, permettrait d'assurer, si vous la suiviez, une répartition des charges aussi équitable que possible.

Enfin, était-il nécessaire, était-il même souhaitable de prévoir dans une loi de 1988 les dispositions de partage de responsabilités pour après 1992 ? N'est-il pas plus sage de laisser le législateur de 1992 assumer sa mission sans contrainte, sans hypothèque et arrêter lui-même librement, dans tous les domaines, y compris le domaine financier, les dispositions nécessitées après trois ans d'expérience et à la lumière de ces trois ans d'expérience ? Pourquoi ligoter, dès aujourd'hui, sur un point aussi important, le libre choix du législateur de demain... peut-être vous, peut-être moi, peut-être d'autres ?

Les autres orateurs du groupe socialiste devant intervenir sur les différents points forts de ce projet, je m'en tiendrai donc là, pour ma part, me contentant, pour terminer cette brève intervention, de vous dire, monsieur le ministre, combien nous vous sommes reconnaissants d'avoir soumis si rapidement - dans ma bouche, ce n'est pas un reproche - et en priorité, car c'est le premier grand texte social de ce nouveau septennat, un texte qui tente avec lucidité et courage d'apporter sinon toute la réponse, du moins un élément positif de réponse à ce problème particulièrement douloureux de notre société qu'est celui de la grande pauvreté, un texte qui - j'en suis concaincu - honorera la législation sociale de notre pays.

Vous pouvez compter, monsieur le ministre, sur le soutien chaleureux du groupe socialiste du Sénat. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les sénateurs communistes et apparenté se prononcent pour le revenu minimum.

Un sénateur socialiste. Très bien !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Comment en serait-il autrement ? Depuis des années, de cette tribune, dans le pays, nous ne cessons de dénoncer le développement de ces phénomènes - pauvreté, misère - que notre société inégalitaire fait naître, nourrit, aggrave.

Nous avons déposé une proposition de loi tendant à instituer des mesures urgentes pour lutter contre la pauvreté, proposition de loi n° 335 qui, malheureusement, n'est jamais venue en discussion.

Aujourd'hui, après l'Assemblée nationale, le Sénat examine votre projet, monsieur le ministre. Même s'il est incomplet, même s'il peut, sur certain points, être source de nouvelles pauvretés, nous avons la fierté de penser qu'il peut aussi être notre œuvre, œuvre très imparfaite pour l'instant, mais que nous nous efforcerons d'améliorer par nos propositions.

Monsieur le ministre, notre volonté est sincère, profonde. Nous voulons un moyen de lutter contre la pauvreté, la misère, mais nous voulons un moyen efficace. Or telle ne semble pas être la volonté du Gouvernement. Sinon, comment expliquer qu'à l'Assemblée nationale vous ayez eu recours à l'article 40 de la Constitution ? Nos amis députés communistes n'ont même pas pu défendre leurs propositions qui, vous le savez, visaient à une amélioration du projet. Le refus de les entendre ne marque-t-il pas une volonté de limiter la portée du texte ? Je vous demande, monsieur le ministre, de ne pas utiliser le même artifice dans notre débat.

Le Sénat, dans la sérénité et avec l'esprit de responsabilité qui le caractérise, entend examiner, proposer, décider, voter. L'article 40 n'est jamais apprécié dans notre Assemblée. Dans ce débat, il n'est pas de mise, ne serait-ce que par simple dignité. Je vous demande donc, en préambule, de nous donner l'assurance que notre débat sera profond, complet, sans ambiguïté et que le Gouvernement ne se réfugiera pas derrière des arguments de procédure pour ne pas avoir à entendre et à répondre.

Je demande non pas une déclaration d'intention, de principe, mais un engagement clair de ne pas utiliser l'article 40 du refus avant même que l'examen des articles ne commence.

Depuis longtemps, nous dénonçons l'état de détresse dans lequel survivent huit millions de femmes, d'hommes, de jeunes et de personnes âgées. C'est un fait que vous ne contestez plus.

Souvenez-vous de vos railleries, de vos protestations, mes chers collègues, lorsque nous évoquions la misère moderne, il n'y a d'ailleurs pas si longtemps ! Huit millions de personnes, soit 15 p. 100 de la population française, ont des ressources inférieures au Smic.

La pauvreté est devenue un fait incontestable qui touche un nombre croisssant de Françaises et de Français, qui mutile les individus, détruit les couples, les familles, désorganise la vie sociale, appauvrit le pays tout entier.

Mais je voudrais aller au-delà d'une simple constatation.

La pauvreté s'enracine dans la profondeur de notre société ; elle ne peut plus être vue seulement au travers du fait que 600 000 personnes manquent du nécessaire. La gangrène de la pauvreté s'étend.

Vous avez dû, comme moi, recevoir le bilan de l'enquête réalisée, en septembre dernier, par le Secours populaire français. Cette enquête, réalisée scientifiquement, concerne pour 70 p. 100 des femmes.

La moitié des personnes interrogées sont mariées, 84 p. 100 ont des enfants, 90 p. 100 disposent d'un toit, qu'elles soient locataires ou propriétaires, 72 p. 100 sont françaises, 20 p. 100 habitent une commune rurale et 20 p. 100 une ville de 200 000 habitants et plus. Autrement dit, l'enquête porte sur la France profonde.

Moins de 5 p. 100 des personnes vivent en région d'Ile-de-France ; plus de la moitié des personnes interrogées sont endettées à des degrés divers. En moyenne, des ressources régulières existent, mais elles sont insuffisantes. Beaucoup sont jeunes, avec des charges de famille. Quelque 60 p. 100 voudraient un travail correctement rémunéré, mais pas d'assistance.

Oui, le mal est profond. C'est le mal d'une société qui ne reçoit pas la pauvreté comme une huitième plaie s'ajoutant aux sept plaies d'Egypte. C'est une société qui sécrète la pauvreté et fait plonger brutalement dans la misère, du jour au lendemain, des familles qui disposaient pourtant, hier, des possibilités pour vivre heureuses.

Par quel processus cette évolution se produit-elle ? Quels en sont les vecteurs ?

J'emprunterai à Mme Eliane Mossé, professeur à l'Institut politique de Paris, l'analyse suivante. Dans son livre intitulé *Les Riches et les pauvres*, elle écrit : « Dans tous les cas de figure, on retrouve trois constantes : faiblesse des revenus, exlusion, précarité avec des causes résultant essentiellement du chômage et, dans une moindre mesure, de la désinflation. »

Sur ce deuxième point, la désinflation, Mme Mossé note que « la décennie 1960-1970 a vu se développer l'accès à la propriété. Pour ceux qui avaient emprunté, l'inflation a gommé l'endettement. Mais, dans le cas d'un couple d'employés qui a emprunté à 18 p. 100 il y a cinq ou dix ans, si l'un des conjoints perd son emploi, le ménage se trouve surendetté, sans pouvoir forcément revendre l'appartement. » C'est ainsi, ajoute Mme Mossé, que l'on voit des cas d'endettement à 80 p. 100.

La faiblesse des revenus est bien l'une des causes essentielles de la pauvreté, tout comme les profits scandaleux sont la source de la richesse insolente, de l'inégalité immorale et des déséquilibres profonds de notre société.

Si la pauvreté se développe, se nourrissant d'elle, le profit va parfois bien plus vite. Je vous renvoie, à ce propos, à l'enquête de *L'Expansion* portant sur 150 familles qui, chacune, ont amassé 25 milliards de centimes. Il a bien fallu les prendre quelque part !

Faiblesse des revenus, cause de pauvreté, oui ! Par conséquent, l'augmentation des revenus doit, au contraire, la faire reculer.

Dans ces conditions, pourquoi refusez-vous les augmentations des salaires, des traitements, des pensions, des allocations familiales, des prestations sociales ? Ce serait un moyen immédiat, efficace, durable de faire reculer la pauvreté.

Avec la faiblesse des revenus, la précarité sous toutes ses formes - en particularité du travail - est une autre cause expliquant le développement brutal du phénomène de pauvreté.

Selon le Credoc - centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie - 67 p. 100 des chefs de famille pauvre sont au chômage. En 1978, 6 300 000 personnes devaient se contenter pour vivre de revenus inférieurs à 60 p. 100 du Smic de l'époque, soit en francs d'aujourd'hui 130 francs par jour. Aujourd'hui, huit millions de personnes vivent avec moins de 50 francs. Entre ces deux dates, combien d'emplois supprimés, de chômeurs supplémentaires ? Trois fois plus !

Le lien est évident. Compte tenu de votre politique, 227 000 travailleurs sont licenciés chaque mois ; 1 500 000 chômeurs ne perçoivent aucune indemnité et 630 000 perçoivent moins de 70 francs par jour.

La précarité de l'emploi entraîne la précarité du logement et l'impossibilité de se soigner. Le Secours catholique a établi un dossier éloquent sur cet engrenage : dans plus de 60 p. 100 des cas de menaces de coupures d'électricité, les revenus étaient inférieurs à 600 francs par mois ; cela motivera d'ailleurs de notre part la défense d'un amendement visant à empêcher les coupures de gaz et d'électricité.

L'ensemble de ces phénomènes - ressources, emploi, logement - concerne également les hommes et les femmes passant de la situation d'actif à celle de retraité.

Les actifs de plus de cinquante ans, qui prennent une retraite anticipée, son menacés par la pauvreté, affirme un rapport du bureau international du travail. En effet, la baisse des ressources n'entraîne pas la baisse du prix du loyer ni celle du coût de la vie.

Les hommes et les femmes des villes sont touchés, mais aussi ceux et celles de la France rurale. Si l'on en croit le Crédit agricole, 100 000 exploitants familiaux doivent abandonner le métier et se trouvent donc sans ressources ; on compte parmi eux des exploitants proches de l'âge de la retraite mais aussi des jeunes qui débutent.

Votre projet de mise en jachère d'un tiers des terres agricoles n'améliorera pas cette situation. On peut même estimer, sans beaucoup se tromper, que le nombre de 100 000 sera majoré d'un tiers.

Du jeune T.U.C. de la région parisienne à l'exploitant agricole du Massif central, la France du travail est menacée. Cette menace est en train de gommer les frontières entre la précarité qui se généralise et la misère qui l'accompagne comme son ombre. Combien de personnes en situation précaire ont basculé d'un coup dans la misère avec la crise ?

Quelques chiffres donnés par le père Wresinski dans le rapport adopté par le Conseil économique et social sont aussi éloquents : près d'un demi-million de personnes sont sans sécurité sociale aujourd'hui en France ; d'autres, en nombre égal, vivent sans logement ou dans un habitat de fortune ; un peu moins, 370 000, sont des assurés sociaux mais doivent malgré cela recourir à l'aide médicale générale pour se soigner.

La lecture et l'écriture sont mal maîtrisées, nous dit le rapport, par 7 p. 100 de chaque classe d'appelés au service national.

Après ce rapport, avait dit le père Wresinski, il sera difficile en France d'éviter de parler de droits de l'homme dès qu'il est question de grande pauvreté.

Vous avez cité, monsieur le ministre, le préambule de la Constitution où figure effectivement en toutes lettres le droit pour tout être humain d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. Toutefois, pour huit millions de personnes, ce droit essentiel est bafoué. Jusqu'à aujourd'hui, les mesures gouvernementales étaient quasi inexistantes. Pourquoi ce retard ? Parce qu'il faut bien dire que la misère des uns alimente les profits des autres et que les difficultés des uns nourrissent les privilèges des autres.

Des familles subissent durement les conséquences des coupes claires dans les crédits pour l'école, la santé et le logement. Pourtant, au « top 150 » de la grande fortune, on trouve les grands marchands d'armes, Dassault et Matra, qui profitent abondamment du budget de surarmement.

Quel dommage, monsieur le ministre, que nous n'examinions pas simultanément le projet de loi sur les grandes fortunes, rebaptisé impôt de solidarité sur la fortune, car nous aurions pu faire la clarté sur ces formidables inégalités. Nous en parlerons tout de même au cours de l'examen du projet de loi article par article, car cela pose le problème du financement du revenu minimum.

Lutter contre la pauvreté et assurer une insertion véritable nécessitent la mobilisation de financements considérables. Nous en feront la démonstration au cours du débat.

Tout comme M. le rapporteur, vous avez évoqué, monsieur le ministre, les expériences pilotes de revenu minimum instauré dans certaines collectivités territoriales. Or le Credoc relève dans sa revue de janvier 1988 : « Les moyens techniques, financiers et humains dont disposent les décideurs locaux pour assurer cette réinsertion sont sans commune mesure avec l'importance de l'action qu'il conviendrait d'engager ».

Ainsi, l'insertion dont vous nous parlez, monsieur le ministre, sera à la charge des collectivités territoriales, ce qui n'est pas acceptable. Non seulement c'est inacceptable au regard des transferts de charge qui pèsent déjà sur les collectivités territoriales, mais cela en dit long sur la réalité des actions envisagées compte tenu de leurs moyens financiers de plus en plus réduits.

Vous dites que « ... ce droit à l'insertion doit s'exprimer sous la forme d'un contrat... » et que « ... les collectivités territoriales auront à jouer un rôle essentiel dans l'animation et la gestion de ces dispositifs d'insertion ». Par ailleurs, nous avons entendu M. le ministre de l'économie, des finances et du budget déclarer : « ... il y a ce qu'apporte l'Etat. Il y a ce qu'apporteront les collectivités territoriales... ». Nous pensons qu'il y a là une violation évidente du principe de décentralisation.

En clair donc, vous allez ponctionner les budgets sociaux des collectivités territoriales pour des mesures qui conduiront non pas du tout à l'insertion réelle, mais à la marginalisation et aux petits boulots.

J'en veux pour preuve ce propos de M. Jacques Lesourne, idéologue réputé de la droite dite « libérale » qui, dans un article paru dans *Le Figaro*, écrit notamment : « la seule voie pour combattre le chômage est celle qui consiste à laisser jouer plus librement le marché du travail en n'accroissant pas le Smic pour les adultes et en le réduisant pour les jeunes afin d'augmenter les possibilités d'emploi des individus les moins compétents. N'y a-t-il pas lieu, dans de telles conditions, d'assurer un revenu minimum aux individus - ou aux familles - incapables de se procurer des ressources suffisantes, soit que leur travail soit très faiblement rémunéré, soit qu'ils restent exclus du marché ?

« Dans une telle optique », poursuit-il, « le revenu social d'insertion apparaît non pas comme la réponse ponctuelle au problème de la nouvelle pauvreté mais comme l'initiative sociale de grande ampleur qui, en déplaçant du Smic vers le revenu minimum la ligne de défense principale contre l'inégalité des revenus, permet une plus grande flexibilité du marché du travail et contribue de ce fait à la lutte contre le chômage... » - mais en fait, ajouterai-je, à l'augmentation du profit !

N'ayez aucun doute à ce sujet, nous n'accepterons jamais que les aides prévues deviennent un moyen de surexploitation et un outil permettant de remettre en cause les garanties collectives. Nous combattrons résolument cette optique si elle devait apparaître. Nous aurons l'occasion de montrer, au cours du débat, combien les associations d'entraide, la C.G.T., d'autres syndicats et associations attachent une grande importance à cette question et partagent nos préoccupations.

Je l'ai dit au début de mon intervention, nous sommes favorables au principe du revenu minimum, mais nous combattons les dispositions négatives de votre projet de loi, monsieur le ministre, que nos amendements proposeront d'améliorer.

Tout d'abord, il ne faut pas de contrepartie faussement qualifiée d'insertion.

Ensuite, il convient d'établir un financement réel : cela suppose un véritable impôt sur la fortune rapportant 20 milliards de francs.

Enfin, vous devez garantir, monsieur le ministre, que vous ne toucherez pas à l'allocation chômage, au minimum vieillesse, aux allocations familiales et autres prestations.

Nous présenterons des propositions qui allient justice sociale et efficacité économique : une allocation minimale mensuelle de 3 000 francs pour les foyers ou personnes seules sans ressources, y compris pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans ; l'arrêt des destructions de produits agricoles ; la garantie à tous de la couverture sociale ; la revalorisation des allocations chômage et le bannissement de la notion de fin de droits.

Nous proposons de protéger les familles en détresse par suite du chômage, de la maladie, de la séparation. Le droit au logement doit être inscrit dans la loi.

Nous proposons la gratuité des transports pour les personnes à faibles revenus à la recherche d'un emploi. Les associations d'entraide doivent bénéficier de tous les moyens nécessaires à leur mission.

Certaines modifications apportées par l'Assemblée nationale vont dans le sens que nous souhaitons, mais d'autres encore doivent intervenir et nous souhaitons que cette première lecture ainsi que la deuxième le permettent encore.

Comme toujours, nous serons aux côtés de ceux qui souffrent le plus pour en finir avec ce véritable fléau qui fait tant de mal à ceux qui le subissent.

Au cours de ce débat, monsieur le ministre, vous avez cité Sieyès. Permettez-moi de citer celui qui siégeait à la place qu'occupe aujourd'hui la présidente du groupe communiste et apparentés, chacun sait, ici, qu'il s'agit de Victor Hugo : « Ne nous lassons pas de le répéter... faire dégager à l'appareil social, au profit de ceux qui souffrent et de ceux qui ignorent, plus de clarté et plus de bien-être, c'est là, que les âmes sympathiques ne l'oublient pas, la première des obligations fraternelles, c'est là, que les cœurs égoïstes le sachent, la première des nécessités politiques. Et, disons-le, tout cela, ce n'est encore qu'un commencement. La vraie question, c'est celle-ci : le travail ne peut être une loi sans être un droit ». Monsieur le ministre, dans le débat qui nous réunit, cela demeure la vraie question. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

M. le président. La parole est à M. Balarello.

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en dehors de différences d'opinions, qui sont l'élément indispensable à toute démocratie, il

semble évident que nous n'avons pas de divergences fondamentales quant à la nécessité d'avoir dans le pays un tissu social harmonieux dont personne n'est exclu.

C'est ce qui a toujours guidé les gouvernements de la France, qu'ils soient de gauche ou de droite, et ce depuis l'avènement de la République.

Nous avions donc essayé, grâce à l'une des législations sociales les plus avancées au monde, de couvrir les besoins minimaux de ceux qui ne pouvaient suivre. Disons que, jusqu'aux années 1975, cela nous fut possible.

A partir de ces années-là, nous assistons, avec le développement des transports rapides et des télécommunications, à un partage du travail dans le monde, les industries de main-d'œuvre glissant vers l'Asie et ses formidables réserves humaines mal payées.

Il en est résulté l'apparition d'un double phénomène : le chômage dans des secteurs entiers de notre économie et la nécessité de faire appel de plus en plus à une main-d'œuvre hautement qualifiée pour compenser et créer des emplois dans d'autres secteurs plus porteurs ; l'élévation du niveau de vie de l'immense majorité des Français, qui s'adapta très vite aux nouvelles normes de production et à la révolution technologique.

Toutefois, si la plupart des Français, avec une préparation, parviennent à conduire des véhicules rapides, le nombre de ceux qui n'arrivent pas à piloter des véhicules de formule 1 est beaucoup plus important. Or l'économie moderne est comparable à un bolide et ceux qui y sont mal préparés ou présentent un handicap restent sur le bord de la route.

C'est ainsi que, comme le disait fort bien l'une de nos collègues à l'Assemblée nationale, « le mieux-être de l'immense majorité des Français a amplifié le décrochage avec les exclus le rendant ainsi encore plus intolérable ».

En conséquence, dès 1986, treize départements français mettent en place un complément local de ressources, avec presque partout l'obligation de réinsertion sociale et professionnelle. Les candidats à l'élection présidentielle l'insèrent en leurs programmes, d'où le projet de loi qui nous est proposé.

Cela étant dit et tout le monde étant d'accord pour vivre la solidarité nationale, avons-nous écrit le meilleur texte ? C'est la question que nous pouvons nous poser.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que nous nous trouvons en présence de trois rédactions : le projet du Gouvernement, le texte amendé par l'Assemblée nationale et celui qui nous est proposé par notre commission des affaires sociales.

Notre collègue M. Pierre Louvot, que vous avez entendu, a effectué, je dois le dire, un remarquable travail de synthèse ; il a eu le mérite de clarifier et de mettre en ordre des données qui nous étaient parvenues dans un rapport décousu, quoiqu'exhaustif.

Schématiquement, les grandes données du problème sont les suivantes : la pauvreté des années 1980 est différente de celle des années 1970, où le pays ne comptait que 262 000 chômeurs ; on en dénombre dix fois plus actuellement.

A partir des années 1979-1980, apparaissent les grands bouleversements mondiaux - que l'on a appelés « la crise » - et à la pauvreté « traditionnelle » vient s'ajouter la « nouvelle pauvreté », qui touche des familles normalement insérées dans le tissu social, mais qui « décrochent » et risquent d'en être exclues.

Actuellement, la pauvreté concerne environ 500 000 ménages - compte non tenu des D.O.M.-T.O.M. - le seuil étant de 60 francs par jour et par « unité de consommation », pour reprendre les termes malheureusement adoptés.

La France n'est pas restée passive devant la détresse et a déjà mis en place un certain nombre de minimums sociaux à finalité spécifique. A cet égard, je citerai l'allocation aux adultes handicapés, le minimum vieillesse, l'allocation de parent isolé, l'assurance veuvage, l'allocation d'insertion, l'allocation de solidarité pour les chômeurs de longue durée, auxquels s'ajoutent les expériences départementales ou municipales que le rapport de notre commission des affaires sociales a décrites dans le détail.

Le projet de loi suscite un certain nombre de difficultés ou d'interrogations qu'il nous faut examiner.

Premier point : nous ne partons pas de rien et l'une des difficultés du texte qui nous est soumis va consister à prendre en compte tout ou partie des aides publiques ou privées déjà versées à la famille en difficulté.

Deuxième élément : au vu de l'expérience acquise en France et dans les autres pays européens - six d'entre eux ont un système s'apparentant au revenu minimum d'insertion - quel doit être le montant dudit revenu minimum pour une personne seule, un couple sans et avec des enfants à charge ? Voilà où intervient la notion oxfordienne d'« unité de consommation ».

Troisième interrogation : qui a droit au revenu minimum d'insertion ? Tous les Français naturellement, ainsi que les ressortissants de la Communauté économique européenne, puisque cela résulte des traités. Mais les autres - les ressortissants du Maghreb ou de l'Afrique noire de l'Ouest principalement, pays où le salaire minimum oscille entre 1 200 francs pour l'Algérie et 400 francs pour le Mali, et est donc inférieur au revenu minimum d'insertion - ne seront-ils pas tentés de gagner la France plutôt que de rester chez eux pour y travailler ?

Je sais pertinemment que les dépenses obligatoires dans nos grandes villes sont sans commune mesure avec celles de ces contrées africaines. Mais, dans nos campagnes, il en va différemment.

Quatrième point : le versement du revenu minimum d'insertion doit-il être ou non la contrepartie d'une activité de réinsertion sociale et professionnelle, autrement dit, engendre-t-il une obligation et, dans ce cas, *quid* des marginaux et autres malheureux pour qui aucune insertion n'apparaît possible sans désintoxication ou cure médicale préalable ? Quelle insertion adopter pour des nomades qui ont leurs coutumes et ne veulent pas y renoncer ?

Cinquième point : qui paie ? Est-ce l'Etat ou les collectivités locales ? Qui contrôlera le travail au noir, les doubles inscriptions et la réalité des stages, alors que des restrictions sont imposées aux contrôles par la loi « informatique et libertés » ?

Sixième question : qui s'occupe des plans et programmes de réinsertion ? La région, qui détient la compétence en matière de formation, l'Etat qui paie 80 p. 100 ou le département qui est beaucoup plus proche et dirige avec les collectivités locales les centres communaux d'action sociale ? Quel sera le contenu de ces plans et le rôle des associations caritatives qui connaissent mieux que quiconque les plus démunis ?

Septième et dernier point : au regard des lois de décentralisation, l'Etat toujours jacobin va-t-il consentir à ce que la distribution du revenu minimum d'insertion passe normalement par les départements - comme la loi du 7 janvier 1983, qui a fixé et organisé au bénéfice des départements le transfert des compétences en matière d'action sociale et de santé, l'a prescrit - ou va-t-il, pour tirer un bénéfice politique momentané, faire passer les fonds par le préfet du département, provoquant ainsi une confusion des genres, mettant à mal une décentralisation qui a fait l'objet d'un consensus national ?

Le Sénat se doit de répondre clairement à ces différentes interrogations, et notre rapporteur l'a fait avec la sensibilité que nous lui connaissons et qui le fait s'occuper, depuis de nombreuses années, du « quart monde ». Notre commission des affaires sociales a adopté un texte où l'on retrouve également l'esprit cartésien, car pour que le revenu minimum d'insertion réussisse, il nous faut, mes chers collègues, faire preuve de beaucoup de générosité, certes, mais aussi de beaucoup de pragmatisme et de bon sens, faute de quoi nous installerons une nouvelle assistance avec tous les abus que cela entraîne et dont la conception même se verra rejetée par la grande masse de ceux qui travaillent.

Alors, mes chers collègues, les questions étant clairement définies, il est aisé d'y répondre : nous sommes d'accord sur la nécessité d'un revenu minimum d'insertion, d'accord sur les chiffres de ressources proposés et qui seront fixés par décret, mais sont, selon le rapport de M. Belorgey, de 2 000 francs pour une personne seule et de 3 000 francs pour un couple, sommes auxquelles s'ajoutent 600 francs par enfant jusqu'au troisième.

Nous sommes également d'accord sur les déductions à opérer pour le calcul de l'allocation différentielle. Toutefois, soyons prudents dans les déductions des aides au logement, car sans logement décent, aucune réinsertion n'est possible.

Mais sachons également que le revenu minimum d'insertion ne pourra être supérieur à 80 p. 100 du Smic sans créer une contre-incitation au travail et un risque de « télescopage » du salaire minimum, selon le terme même du rapporteur à l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne l'étendue des bénéficiaires, revenons-en au texte du projet gouvernemental, ce que nous a proposé notre rapporteur. Ecartons l'effet d'affichage de l'article 1er A qui, de surcroît constitue un contresens par rapport à l'article 7 et modifions cet article 7 adopté par l'Assemblée nationale afin que, hormis les ressortissants de la Communauté économique européenne, les étrangers ne puissent en profiter que s'ils sont en France régulièrement depuis un certain nombre d'années, et avec la qualité de résident.

J'attire, à ce propos, votre attention sur l'énoncé des articles 14 et 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, qui va poser un problème. En effet, si l'article 14 vise la carte de résident délivrée ou non de façon - disons-le - « potestative » par le ministère de l'intérieur à l'étranger qui vit en France depuis trois ans, il n'en va pas de même de l'article 15 qui énonce les cas où la carte de résident est délivrée « de plein droit ».

Or le troisième alinéa de cet article stipule qu'ont droit à la carte de résident de plein droit les père et mère d'un enfant français résidant en France. Lorsque l'on sait que la loi du 9 janvier 1973, qui a modifié le code de la nationalité, précise qu'en application du *jus soli* est français l'enfant né en France de parents étrangers, et à qui n'est attribuée par les lois étrangères la nationalité d'aucun des deux parents, on voit facilement les détournements possibles, sauf si, monsieur le ministre, vous maintenez le visa obligatoire. Comme il est question de le supprimer, j'attire votre attention sur cette dérive potentielle.

J'ajoute que toute extension comme celle qui est proposée par l'Assemblée nationale serait démagogique, provoquerait l'afflux des demandes de titres de séjour et de regroupements familiaux. L'accélération de l'immigration clandestine est un phénomène conflictuel venu de la France profonde. Et que l'on ne nous dise pas que l'on ne délivre pratiquement plus de titres de séjour. Cela étant du ressort non de la loi mais du règlement, le gouvernement de 1981, monsieur le ministre, en a délivré d'un seul coup 130 000 !

Venons-en au problème de l'insertion. Si le but du revenu minimum d'insertion est d'assister les 500 000 ménages qui connaissent la pauvreté, son objectif prioritaire doit être de ramener dans la communauté sociale et économique le plus grand nombre d'entre eux, et ce le plus rapidement possible.

Or, la hâte avec laquelle le Gouvernement a fait venir ce dossier devant le Parlement provoque chez nous deux craintes. La première est que le volet insertion n'existe que comme un vœu pieux et qu'il ne soit pas mis en place rapidement et efficacement par les conseils généraux, faute de temps.

L'insertion, en effet, ne pourra réussir que si, rapidement, sont effectués un bilan des demandes d'emplois non satisfaites et une étude prospective de l'activité avec mise en place des formations accélérées, et ce avec l'aide des employeurs du département, choisis de préférence parmi les plus dynamiques.

Seconde crainte : que le dérapage survienne, faute de contrôle, et que le revenu minimum d'insertion soit pour certains le complément du travail au noir. Rappelons simplement que pour le syndicat national des entreprises du bâtiment, l'activité, c'est-à-dire le chiffre d'affaires, échappant à la T.V.A. est annuellement de 60 milliards de francs, et qu'il est de 50 milliards de francs selon l'I.N.S.E.E. N'oublions pas, par ailleurs, que si l'Allemagne fédérale, le Danemark et la Belgique ont maîtrisé la dépense de leurs « minimums sociaux », il n'en va pas de même de la Grande-Bretagne, où le nombre des bénéficiaires du *suplementary benefit* a atteint, en 1983, le chiffre de 4 300 000.

C'est la raison pour laquelle les propositions de notre commission des affaires sociales confiant la décision, le paiement et le contrôle du revenu minimum d'insertion aux départements dès 1992 doivent être adoptées. Personnellement, j'avais souhaité que ce transfert s'effectue, avec les ressources correspondantes, dès 1990.

Monsieur le ministre, depuis les lois de décentralisation et le transfert de l'aide sociale aux conseils généraux - à aides égales - la dépense a diminué dans quelques départements ; dans les autres, la progression, qui était de 15 p. 100 par an, a été ramenée à 3 p. 100, et ce grâce à une meilleure gestion et au contrôle des abus.

Le succès ou l'échec de votre texte va dépendre des conditions de son application et, principalement, de trois facteurs : les programmes de réinsertion offerts, les moyens mis en œuvre et le contrôle strict des détournements possibles. Les conseils généraux, avec l'aide des travailleurs sociaux, des associations et des communes, sont aptes à jouer ce rôle ; l'Etat, non.

De grâce, dans cette entreprise, laissez de côté les calculs politiciens. Respectez la loi de décentralisation et la compétence départementale qui, seule, garantira l'unité de direction et de décision d'un bout à l'autre de la chaîne de solidarité et donc le succès de ce projet, faute de quoi chacun sera tenté de rejeter sur l'autre la responsabilité de l'échec ; et ce serait dommage ! *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Diligent.

M. André Diligent. Monsieur le ministre, pour gagner du temps, j'irai droit au but en vous disant que, malgré toutes ses incertitudes et toutes ses imperfections, nous voterons ce texte après avoir, bien entendu, tenté de l'améliorer.

Certes, les critiques - vous en avez déjà entendu une partie - ne manquent pas, qu'elles soient fondées ou non. C'est ainsi que l'on peut soutenir - pour employer un mot à la mode - que le R.M.I. aura des effets pervers, par exemple qu'il risque de démotiver des travailleurs percevant le Smic. En effet, pourquoi travailler 39 heures par semaine pour toucher 4 000 francs par mois quand on pourrait travailler moitié moins ou pas du tout en percevant presque autant ?

Ne court-on pas un risque en remettant des gens en situation de réinsertion professionnelle et en leur permettant d'être en état de retrouver un emploi qu'au bout du compte on ne pourra leur offrir, ce qui peut aggraver, hélas ! leur désarroi et renforcer l'éventualié d'une rechute encore plus sérieuse ?

Enfin, ne risque-t-on pas, pour ne citer que quelques exemples, d'encourager le marché noir, la fraude, les truquages ? Les couples de concubins ne feindront-ils pas de se séparer pour toucher davantage ? Il est vrai que c'est un risque que l'on court déjà à l'occasion du versement d'autres prestations.

Je cite ces exemples, non pas pour diminuer votre conviction ou la nôtre, mais pour réfléchir, monsieur le ministre, aux moyens d'affronter ces risques avec une détermination encore plus lucide et plus résolue.

Cette loi - c'est l'évidence - comprend deux parties : le revenu et l'insertion. Quelle que soit la rigueur des temps, la plus grande difficulté ne va pas être de trouver les 9 ou 10 milliards de francs prévus ; elle va être - et ce sera l'essentiel de mon propos - de réussir les opérations d'insertion. C'est là que ceux qui auront la responsabilité d'appliquer ce texte vont devoir faire preuve d'intelligence, de patience, de connaissance des différents terrains, des divers milieux, si l'on veut éviter de dresser dans quelques années un bilan qui serait terriblement décevant.

On aurait tort d'imaginer d'ailleurs, comme certains l'ont cru après les débats de l'Assemblée nationale, que l'insertion est avant tout l'insertion professionnelle, avec l'apprentissage d'un nouveau métier. Certes, l'emploi est et demeurera le problème majeur, l'objectif essentiel, mais, pour aborder cette insertion professionnelle, il faut faire accéder à un minimum d'insertion sociale nos populations en état de grande pauvreté.

Je voudrais alors vous parler concret et vous rappeler que cette insertion aura comme premier objectif de réapprendre certaines notions élémentaires à cette population en état de grande pauvreté, souvent à apprendre à conduire sa vie de façon différente, à réapprendre tout simplement la notion du temps, des horaires, à réapprendre à se lever le matin, à apprendre les notions élémentaires d'hygiène, à réapprendre à amener les enfants à l'école ; elle conduira souvent à un niveau plus élevé d'alphabétisation ; elle conduira à la possibilité de remplir soi-même un certain nombre de formalités administratives, ce que bien des gens ne savent pas faire. On dit parfois que la pauvreté culturelle est plus grave que la pauvreté matérielle ; on n'a pas tout à fait tort, dans la mesure où il est plus difficile de traiter l'une que l'autre. Je

le sais, moi qui suis d'une ville où il existe des nouveaux pauvres en grand nombre, où il existe aussi, depuis plusieurs générations, un quart-monde, que certains qualifient, sans connotation péjorative, d'« héréditaire », car la pauvreté s'y transmet de génération en génération.

La politique d'insertion culturelle et sociale que nous allons entreprendre, monsieur le ministre, conduira d'abord à des actions pédagogiques, avec la participation du corps enseignant, en liaison avec les travailleurs sociaux et les bénévoles. Elle conduira à une action sur la famille tout entière. Elle conduira à réintéresser la famille à l'amélioration et à l'aménagement du logement, voire de l'immeuble, à la réintéresser à la vie du quartier. Elle doit, en fin de compte, permettre à tout individu considéré comme laissé-pour-compte de se « reconstruire » physiquement, mentalement, socialement, intellectuellement et professionnellement.

Bien sûr, une telle démarche ne garantira pas un emploi sûr et durable. Mais un travailleur ainsi « remis dans la course » deviendra capable, à tout moment, de saisir l'opportunité de l'emploi qui pourra se présenter et, si besoin en est, de s'y adapter.

Observons que la mise en place de structures efficaces sera plus facile dans les régions moins frappées par la crise que dans certaines cités du Nord ou de l'Est, par exemple, économiquement ravagées, sinistrées, et où la masse de pauvres est bien plus importante par rapport à l'ensemble de la population.

Ne nous leurrons pas. Le coût, la nature et la dimension des opérations d'insertion vont être très différents d'une région à une autre ou d'une cité à une autre. C'est pourquoi il faudra non seulement éviter les outils préfabriqués, si j'ose dire, mais aussi - et cela n'est pas contradictoire - s'efforcer de comparer, de coordonner les expériences et de former de nouveaux formateurs. Ainsi que le soulignait tout à l'heure M. Collard, il va falloir rendre compatibles les outils d'insertion avec ceux qui existent déjà, pour la formation, la promotion de l'emploi, le développement local, les actions de santé, de prévention et autres. Il va falloir aborder une tâche immense et surtout susciter un élan nouveau, qui soit porté à la fois par les professionnels et par les bénévoles.

Permettez-moi, en terminant, monsieur le ministre, de vous suggérer d'utiliser au maximum ce qui existe déjà. J'ai eu l'honneur, jusqu'à ces derniers jours, de présider la commission nationale de développement social des quartiers, fondée en 1981 par le regretté M. Dubedout, ancien député. Je puis vous dire que celle-ci a acquis, en matière d'insertion, une véritable expérience dans plus de 150 sites, et cela en pratiquant un interpartenariat, indispensable dans ce genre d'entreprises. Elle a un savoir-faire indiscutable et, grâce à elle, un véritable militantisme de quartier a pris naissance, un militantisme d'un type nouveau. Dans bien des cas, elle a rendu à des quartiers dignité et espérance.

Alors, monsieur le ministre, appuyez-vous notamment sur ces équipes locales, dont le savoir-faire est tel que l'on vient maintenant de l'étranger étudier leurs méthodes et leurs réalisations. Elles vous aideront à relever ce défi, monsieur le ministre. Au reste, est-il plus difficile à relever que celui qu'affronta notre pays en 1881 en décidant de créer l'éducation gratuite pour tous ?

Pour conclure mon propos, je rappellerai ce que disait celui qui fut à l'origine de mes choix politiques, Marc Sangnier. Quand il parlait de la démocratie, il disait : « c'est tout simplement le système qui tend à porter au maximum la conscience et la responsabilité de chacun », c'est-à-dire du plus riche ou du plus puissant, jusqu'au plus déshérité, au plus pauvre ou au plus handicapé.

Eh bien, je crois que le revenu minimum d'insertion peut être un des moyens de réaliser cette vision de la démocratie. C'est pourquoi, monsieur le ministre, après nous être efforcés d'améliorer ce projet, nous le voterons. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique. - M. Souvet applaudit également.)*

M. le président. La parole est à M. Mouly.

M. Georges Mouly. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, faire la queue aux Restaurants du cœur, vivre sous la menace de l'expulsion ou dormir dans le métro... combien de nos compatriotes n'ont pas les ressources suffisantes pour vivre autrement ? « C'est une atteinte aux droits de l'homme », allait jusqu'à dire l'association A.T.D.-Quart-monde.

Face à cette situation, l'instauration du R.M.I. constitue une bonne initiative, ce dont chacun convient, au fond, peu ou prou ; c'est la généralisation sur tout le territoire de l'action contre la pauvreté.

Bonne initiative, surtout si le R.M.I. est un élément d'un dispositif global, prenant en compte le droit à l'éducation, à l'emploi, à la formation, à la santé, au logement, comme il est indiqué dans le projet de loi.

Il faut, certes, toujours nourrir de grands desseins ; mais il faut aussi savoir commencer par d'humbles gestes. Cela n'est pas déshonorant, pour peu que l'on n'oublie pas le but final : le grand dessein.

Bonne initiative, si le R.M.I. ne dispense pas des autres efforts au bénéfice des handicapés et des personnes âgées, par exemple.

Bonne initiative, qui vise, théoriquement, à la fois le droit d'accès à un revenu et le droit d'accès à un rôle social.

Droit d'accès à un revenu : de ce point de vue, beaucoup a été dit et beaucoup le sera encore ; je me livrerai donc seulement, monsieur le ministre, mes chers collègues, à quelques réflexions très ponctuelles.

Tout d'abord, plus nombreux que certains peuvent le penser, sont les non-salariés en situation de pauvreté. Pour eux, le projet de loi prévoit que les modalités de détermination des ressources sont fixées par voie réglementaire.

A ce sujet, je ferai une remarque et j'émettrai un souhait.

La remarque a déjà été faite : beaucoup - trop sans doute - est laissé, dans le texte, à la voie réglementaire, notamment au décret. On se prend à le regretter ; je le crois regrettable.

Mon souhait est le suivant : que la détermination des ressources des non-salariés puisse être faite, dans tous les cas, rapidement et que, d'une façon plus générale, en ce qui concerne les points à fixer précisément - donc par voie réglementaire - les associations le plus au fait des situations de pauvreté soient consultées. J'ai noté que, pour d'autres tâches, elles ont leur place dans le projet de loi. Pourquoi n'en serait-il pas ainsi du point de vue que je viens de citer ?

Je présenterai une autre réflexion, sur la détermination des ressources. Cette réflexion a été maintes fois entendue, puisqu'elle concerne les allocations familiales, prises en compte dans le revenu ; je la reprendrai cependant pour exprimer ma crainte qu'il ne soit mal compris que ces allocations familiales soient ainsi prises en compte alors que, parallèlement, est prévue une majoration pour enfant à charge - même si, je le sais, il n'y a pas équivalence chiffrée. Il faut, pour le moins, que ne soient pas pénalisées les familles nombreuses. Il serait fâcheux, en tout cas, d'aller vers une certaine confusion de la compensation des charges familiales avec le revenu de remplacement pour adultes.

Je ne m'attarderai pas sur les conditions d'accès des étrangers au R.M.I. Je fais miennes les remarques de Mme Missoffe à ce sujet ; je crois opportun le retour au texte initial.

Mais je n'oublie pas que le revenu minimum peut être aussi un élément de sécurité indispensable pour tenter de s'engager dans un processus d'insertion - c'est le droit d'accès à un rôle social que j'évoquais au début de mon propos - effort sans lequel nous sombrerions - cela a été dit et c'est évident - dans un système d'assistance. S'il est vrai que seul l'emploi est l'élément primordial de toute solution définitive au problème de la pauvreté, il est bien de vouloir lier revenu minimum et insertion.

S'agissant de cette dernière, je formulerai encore quelques réflexions ponctuelles.

Le contrat d'insertion ne saurait se présenter comme une « sanction », car les capacités des bénéficiaires du R.M.I. sont diverses et inégales ; les possibilités des collectivités territoriales sont tout autant diverses et inégales. C'est pourquoi l'application de la procédure d'insertion doit être suffisamment souple pour s'adapter au cas de chacun. La notion d'« engagement » est sans doute préférable à celle de « contrat », comme l'a indiqué notre rapporteur, M. Pierre Louvot. Et ce n'est point faire abandon de la volonté d'insertion ; c'est, me semble-t-il, s'adapter à la réalité.

Ma deuxième réflexion concerne les charges financières des départements. Mon propos n'est évidemment pas de contester la nécessité, l'opportunité de la participation des départements ; il porte sur l'importance de la charge qui va

leur incomber, avec une mise de fonds à hauteur de 20 p. 100 du montant des allocations versées, à quoi s'ajoute la prise en charge, au titre de l'aide sociale, de l'affiliation au régime de l'assurance personnelle.

Sur la base d'une allocation moyenne de 1 300 francs par mois, pour un nombre de bénéficiaires raisonnablement estimé, et compte tenu des économies qu'il n'est, je le reconnais, peut-être pas facile de chiffrer avec précision, ce sont des charges supplémentaires assez importantes - et je pèse mes mots ! - que mon département devrait envisager. Or, monsieur le ministre, il est au nombre des départements défavorisés. Je crains qu'il n'y ait là, à court ou moyen terme, un problème réel, qu'il faudra bien examiner, même si, j'en conviens, l'établissement d'une clé variable en fonction de la richesse locale n'est pas aisé.

Je soulèverai une autre question. Il a été rappelé que de nombreuses initiatives de lutte contre la pauvreté ont été prises à tous niveaux et qu'il était plus que jamais nécessaire qu'il y ait une réelle coordination. En fait, que deviennent précisément, dans le cadre de l'instauration du R.M.I., les autres formes d'aides instituées ces dernières années, souvent avec la participation financière de l'Etat, à savoir les compléments locaux de ressources, les instances « pauvreté-précarité », l'aide aux impayés de loyers, les programmes d'insertion locale, etc ?

S'il faut coordonner, il convient tout d'abord, me semble-t-il, de bien articuler entre eux les différents éléments de lutte contre la pauvreté. Or, complément local de ressources et programme d'insertion locale, il s'agit bien, par définition, de la mise en œuvre d'un processus d'insertion. Dès lors, le R.M.I. est-il appelé à en prendre le relais après expiration du délai réglementaire ? Le relais doit-il être pris sans plus attendre ? Ce n'est là qu'un type de question concernant « l'articulation des différents éléments ». Il me paraît en tout cas utile que chacun y voie clair, tout simplement pour une meilleure efficacité dans l'action contre la pauvreté. Bref, *quid* de ce qui existe déjà, comme le demandait le précédent orateur, notre collègue André Diligent ?

Que dire, enfin, de la place du département dans l'architecture du projet, de l'application qui y est faite - diversement appréciée - de l'esprit de décentralisation ? A ce propos, des amendements seront sans doute proposés. Je souhaite, vraisemblablement comme tout un chacun, que les pauvres n'aient pas à payer le prix de querelles institutionnelles. *(Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Souvet.

M. Louis Souvet. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, comment peut-on s'opposer au principe de solidarité qui anime le projet de revenu minimum d'insertion en faveur des plus défavorisés ? Ce principe, nous avons tous la volonté de nous en réclamer.

Notre solidarité n'a-t-elle pas le devoir de combattre toutes les formes d'exclusion, toutes les dérives sociales ? Encore faut-il qu'elle sache utiliser et adopter les instruments les plus efficaces et les mieux adaptés.

Voilà autant de questions qui réclament une réflexion en profondeur.

La commission des affaires sociales, en tout premier lieu son rapporteur, M. Pierre Louvot, que je salue ici pour la qualité de son travail, se sont attachés à procéder à une analyse méticuleuse des dispositions du projet gouvernemental. Celles-ci suscitent, pour ma part, les remarques suivantes.

La première a trait à l'ordonnancement des responsabilités et des compétences dans l'attribution de cette allocation. Les lois de décentralisation ont pour effet de reconnaître des droits et des libertés aux collectivités locales et territoriales, précisément dans le domaine social. N'avez-vous pas insisté, monsieur le ministre, voilà un instant, sur le rôle essentiel qu'elles auront à jouer dans la mise en œuvre des textes que vous proposez ?

A la lecture des dispositions contenues dans ce projet de loi, tout élu en général, tout sénateur en particulier, est en droit de s'étonner de l'instauration de ce qui peut être considéré comme une nouvelle tutelle de l'Etat sur un domaine qui, depuis 1982, est à la charge des collectivités.

Pourquoi confier au représentant de l'Etat dans le département une telle mission ? Incontestablement, la reprise en main des dépenses d'aide sociale avait permis une meilleure maîtrise de celles-ci. L'apparition d'un nouveau décideur dans cette attribution du revenu minimum d'insertion peut remettre en cause les résultats obtenus. Par ailleurs, les budgets communaux, dans leur ensemble, pourront être concernés, au premier chef, avec le calcul de la répartition des 20 p. 100 sur les contingents d'aide sociale.

Je me pose une question, mais ce n'est sans doute qu'une hypothèse d'école. Que se passerait-il si un président de conseil général refusait de partager son pouvoir avec le préfet en matière d'aide sociale ?

Il semble qu'il s'agit là d'une véritable retour en arrière par rapport aux lois de décentralisation. Le Gouvernement en est parfaitement conscient, puisqu'il a accordé à l'Assemblée nationale une coprésidence du conseil départemental d'insertion, assumée par le représentant de l'Etat et par le président du conseil général.

Il ne s'agit d'ailleurs que des contours d'une satisfaction de pure forme, qui aura pour effet certain de compliquer les choses.

Il m'apparaît indispensable d'éliminer toute source de confusion dans le partage des compétences et des responsabilités. L'aide sociale, pour être efficace, se doit d'être régie simplement. Nous n'en prenons pas, hélas ! le chemin en créant un stade de décision au niveau du préfet et un stade de gestion entre les mains du département.

Incontestablement, ce partage, pour le moins artificiel, dénote un malaise. N'eût-il pas été judicieux d'expérimenter ce système en grandeur nature dans quelques départements pilotes pendant un exercice complet ? Nous aurions pu, dès lors, tirer des enseignements précieux et mettre en place un système d'aide qui puisse répondre pleinement à l'objectif assigné.

La précipitation, monsieur le ministre, n'a jamais été bonne conseillère !

Ma deuxième remarque porte sur le volet « insertion ».

Pour que l'insertion soit efficace, ne faut-il pas au préalable opérer une délimitation des gisements d'activités ? En effet, qu'est-ce que l'insertion sans correspondants professionnels ? Comment définir l'emploi d'insertion et les partenaires concernés ?

Les maires ne vont-ils pas être les relais obligés entre les allocataires du revenu minimum d'insertion et les entreprises, quelles qu'elles soient ?

N'est-il pas souhaitable dès lors de favoriser une proximité entre l'ayant droit et le dispositif de détection et d'examen des situations sociales ? Les centres communaux d'action sociale, à ce titre, me semblent être les mieux à même de répondre à ce rôle, la multiplicité des guichets étant, à mon sens, un facteur de complexité du système.

Dès lors, il me semble normal de donner aux maires un rôle prépondérant dans la désignation des membres des commissions locales d'insertion. J'espère que les modalités fixées par voie réglementaire qui présideront à cette codésignation se rendront à cette évidence puisque, dans votre propos de tribune, monsieur le ministre, vous avez fait allusion à « l'attitude particulière des communes ».

C'est ici que s'affirment les difficultés du système que vous proposez. Avez-vous évalué le coût des actions d'insertion pour les petites communes ? Vous n'ignorez pas que ce rôle d'aide à l'emploi et à la formation est, du fait des lois de décentralisation, dévolu aux régions. Or, votre propos m'a surpris, monsieur le ministre. Si je vous ai bien entendu, vous avez déclaré : « les régions pourront appuyer les actions de lutte contre l'illettrisme ». C'est, me semble-t-il, une formulation bien timide pour une ardente obligation. Ce n'est pas non plus un engagement clair quant aux domaines d'intervention de chacun.

Je me pose également une autre question : qu'en sera-t-il désormais des plans Zeller ?

L'idée du revenu minimum d'insertion est généreuse. Encore faut-il qu'elle soit servie par un dispositif pratique et rapide, ce qui est loin d'être le cas.

Votre texte soulève bien des interrogations, bien des inquiétudes. Il ne pourra pas se satisfaire longtemps du déséquilibre qu'il instaure.

Je citerai un autre exemple de ce déséquilibre. Votre texte fait grand cas du revenu en tant que tel et n'aborde que discrètement le coût de l'insertion. Prenons garde que le revenu

minimum d'insertion ne devienne pas seulement une allocation sans contrepartie. En effet, dans ce cas, nous aurions perdu l'esprit et l'objectif d'une telle mesure que vous avez résumés par la formule : « droit au revenu, droit à l'insertion ».

L'assistanat n'est sûrement pas ce que réclament les personnes susceptibles de bénéficier de ce système.

De la même manière, on peut s'interroger sur le coût du revenu minimum d'insertion. L'impôt sur la fortune ne suffit pas à lui tout seul. Irrémédiablement, des répercussions sur la fiscalité locale sont à craindre.

Q'en sera-t-il du budget général ? Nous pouvons décemment nous poser de telles questions, puisque ce texte manque de maturité, de précision et de préparation !

Puisque aucune évaluation de la dépense n'est à l'origine possible, comment peut-on espérer la maîtriser ? Les simulations faites par les présidents de conseils généraux - ils nous l'ont confié lors de leur audition devant la commission des affaires sociales - donnent des fourchettes qui varient du simple au double, quand ce n'est pas plus que le double !

En fin de compte, qu'est-ce que le revenu minimum d'insertion ? N'est-il pas le constat d'échec d'une société qui ne peut plus assurer le plein emploi ? N'est-il pas, aussi, le résultat d'une mauvaise adaptation de notre système de formation et d'éducation ?

Ne faut-il pas réfléchir en amont du problème que pose le revenu minimum d'insertion et s'interroger sur l'efficacité et la valeur d'une aide allouée à un instant donné, dans ce processus odieux de la dérive sociale ?

Distribuer une aide sans être conscient des origines du mal qu'elle entend soigner ne correspond à rien. En revanche, allouer une prestation en canalisant la source du problème, voilà ce que j'appelle une politique sociale saine et objective.

Aussi, monsieur le ministre, ne peut-on envisager la mise en place d'un dispositif assurant le versement du revenu minimum d'insertion pendant une période donnée, durant laquelle des efforts particulièrement vigoureux seraient engagés de la part de tous les enseignants, les employeurs, les travailleurs sociaux, dans le domaine de la formation des jeunes, et des moins jeunes, de leur apprentissage, de l'orientation scolaire.

Dès lors, le problème prendrait une autre dimension qui engloberait l'ensemble des capacités de notre société. Je vous demande d'y réfléchir.

Compte tenu de ces observations, et m'en tenant à la rigueur des travaux de notre commission, je subordonne mon vote sur ce texte au sort réservé aux amendements qu'elle dépose et soutient. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Bœuf. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Marc Bœuf. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, rares sont les projets de loi qui font l'objet d'un consensus. Le texte qui nous est présenté aujourd'hui, après avoir fait la quasi-unanimité à l'Assemblée nationale, montre combien est nécessaire la mise en place d'un revenu minimum d'insertion dans ce pays.

Mon propos portera sur la notion de revenu minimum, sur celle d'insertion, sur les ressources prises en compte dans le calcul, enfin sur le rôle des associations.

Le revenu minimum d'insertion s'inspire des grands principes républicains et du préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère notre Constitution. Celle-ci stipulait : « Tout être humain, en raison de son âge, de son état physique et mental, de la situation économique, qui se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

L'urgence de la situation a conduit le Gouvernement à proposer une politique en faveur des plus démunis de notre société.

C'est aussi une réponse à l'appel du Président de la République en faveur d'une société plus solidaire.

Enfin, l'accord de tous les partis est implicite : il faut aider les plus démunis, les exclus de notre société à vivre décemment. Oui, mais comment ?

Il faut les aider, non pas par un acte charitable qui satisfait beaucoup plus celui qui donne que celui qui reçoit, mais par la reconnaissance de la personne marginale comme un être humain.

Cette loi doit ouvrir la voie à la dignité à beaucoup de personnes qui, démunies, pourraient sombrer dans une vie précaire, les entraînant dans une exclusion certaine, parfois sans espoir de retour.

Depuis les années 1970, les situations de pauvreté deviennent plus aiguës avec la montée du chômage, l'allongement de sa durée, l'affaiblissement des solidarités familiales et de voisinage lié à la mobilité des personnes et à une autre évolution de l'urbanisation.

Le pays est sensibilisé à ce problème. C'est devenu l'une des questions primordiales du débat politique et social en France. Comment concevoir que, dans un pays qui fait partie des pays les plus riches de la planète, on puisse tolérer l'existence d'un véritable quart monde complètement démuni de ressources ?

Certes, des efforts ont été faits par des associations, dont il faut saluer le courage et le désintéressement, par des communes ou des départements qui ont lancé des actions méritoires de solidarité.

Il faut aller plus loin.

Le texte que nous allons étudier va donner un plancher de sécurité aux plus démunis. Mais ce ne doit être qu'une étape.

C'est un véritable débat de société qui s'engage.

Pendant longtemps, le travail a été la principale source de richesse. Le revenu était lié à l'ouvrage accompli à l'usine, au champ, au bureau. Aujourd'hui, le travail n'est plus la seule source de richesses, les machines sont là produisant des richesses sans travail humain. Dans le même temps, la population augmente sur notre planète et nous risquons d'avoir une société dans laquelle le travail ayant besoin d'hommes diminuera et dans laquelle le nombre de travailleurs potentiels augmentera. Ne serons-nous pas obligés alors de revoir et de désacraliser la notion de travail ?

Ne risquons-nous pas d'avoir non pas une société duale, mais une société triale : ceux qui posséderont pouvoir de décision et puissance financière, ceux qui auront la chance ou les capacités d'occuper un emploi rémunérateur et qui seront absorbés par une société de consommation, puis les autres, les exclus, les marginaux, les laissés-pour-compte ?

C'est la raison pour laquelle j'approuve M. le rapporteur lorsque, tout au long de son rapport, il parle de dignité humaine. Certes, les habitants de notre pays doivent avoir droit au logement, au travail, à la formation, à la santé et à la culture. Mais, en fait, tout être humain, à sa naissance, a droit à une vie digne et décente.

C'est pourquoi ce que nous allons créer par notre vote, à l'issue de ce débat, c'est un revenu. Ce ne saurait être une aide spécifique s'ajoutant aux autres aides qu'a inventées notre système de protection sociale.

Le revenu minimum doit être un revenu garanti, permettant à l'individu de ne plus être en dehors de notre société.

Nous entrons dans une tout autre conception de l'existence. Rappelons-nous que le S.M.I.G. puis le Smic ont été conçus comme la sauvegarde d'un pouvoir d'achat, permettant à tout individu en mesure de travailler - j'insiste sur ces termes - de toucher un minimum de ressources pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. Mais qu'en est-il de tous ceux qui ne peuvent plus s'intégrer au monde du travail parce qu'ils sont chômeurs, handicapés ou incapables de travailler ?

Avec le revenu minimum d'insertion leur seront donnés des droits sociaux propres, et c'est là la grande originalité de cette loi qui, à côté de la sécurité sociale, va représenter un autre volet de notre protection sociale.

Le devoir de la société est de donner non ce qu'elle peut - cela, c'est de l'assistance - mais ce qu'il faut à chaque être humain pour lui permettre de vivre.

Ce droit à la vie, dès la naissance, a été la raison profonde de la création d'allocations familiales. Ces allocations, dans l'esprit du législateur, étaient liées à l'enfant, à son éducation.

On peut se demander si ce projet de loi n'aura pas un effet pervers par rapport à cette notion de droit de l'enfant. Tenir compte des allocations familiales dans les ressources de la

famille pour calculer le revenu minimum d'insertion, n'est-ce point pénaliser les enfants des familles pauvres par rapport aux enfants des familles plus aisées ?

Les allocations familiales, par leur définition même, n'ont pas vocation d'être le moyen de subsistance des familles pauvres et, à la limite, les familles qui ont plus de trois enfants et dont l'un des parents est au chômage sans indemnisation risquent d'être exclues de l'attribution du revenu minimum d'insertion.

Je comprends cependant le raisonnement du Gouvernement qui ne souhaite pas que le R.M.I. soit trop proche du Smic. Un effet désastreux et immoral pourrait en résulter. C'est la raison pour laquelle vous avez voulu éviter toute référence au Smic dans le texte.

Il faudra cependant un jour admettre que l'enfant - quelle que soit son origine sociale ou familiale - puisse se voir reconnaître le droit à l'existence et recevoir, jusqu'à ce qu'il soit en mesure de subvenir à ses besoins, un véritable salaire social.

J'aurai d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce sujet au cours du débat.

Monsieur le ministre, nous approuvons votre politique d'insertion liée au revenu minimum garanti : insertion professionnelle nécessaire pour redonner à l'individu sa place dans le monde du travail et la société, mais insertion sociale aussi.

La population allocataire du revenu minimum d'insertion est une population fragile et bien souvent destructurée. Il sera parfois difficile de lier l'engagement d'insertion et l'attribution de l'allocation. La grande pauvreté est bien souvent un cumul de handicaps. La réinsertion professionnelle sera difficile - sinon impossible - pour le chômeur de quarante-cinq à cinquante ans, ancien manœuvre, sans diplôme, arrivé en fin de droit et dont les chances de réemploi diminuent à mesure que la durée de son chômage augmente.

La réinsertion sociale se justifie alors. Il sera nécessaire de tout mettre en œuvre afin que cette personne-là ne se sente pas en dehors de notre société. C'est pourquoi il a été très important de prévoir une couverture sociale pour tous les bénéficiaires du R.M.I.

L'instauration d'une telle allocation est une avancée sociale importante, mais l'argent ne suffit pas. Le R.M.I. devra être accompagné dans le temps d'autres mesures concernant notamment l'accès au logement, le suivi scolaire des enfants et la formation professionnelle.

Ainsi, cette volonté de lutte contre la pauvreté et la précarité prendra tout son sens et toute son ampleur.

C'est cette volonté qui a été maintes fois exprimée par de nombreuses associations. Dans cette lutte, elles ont joué un rôle important et elles ont toujours un rôle à jouer. Elles demandent, avec juste raison, à être consultées avant la parution des textes réglementaires. Elles souhaitent être associées à l'évaluation et au suivi de la réalisation de cette loi. N'oublions pas que ce sont elles qui, bien souvent, connaissent le mieux les cas de pauvreté et de précarité et qui, par leur aide, assument les premiers dépannages et les premiers secours. Ne plus tenir compte de ces associations qui ont eu le mérite d'assumer bien souvent des responsabilités incombant aux pouvoirs publics serait une erreur regrettable.

Oui, c'est une question de responsabilité de tous : non seulement des associations, mais aussi des collectivités locales, des C.C.A.S., des élus et de l'Etat.

La réussite de cette loi dépend de la souplesse et de la rapidité de mise en place du système. Les pauvres attendent. Le combat pour le respect de leur dignité est engagé. Il n'y aura de véritable insertion que s'il y a une grande mobilisation de la nation. Que les institutions en place ne retardent pas la mise en action d'une telle œuvre, car elles porteraient une lourde responsabilité devant l'opinion publique. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Bangou.

M. Henri Bangou. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, dans le débat qui nous préoccupe en ce moment et qui a déjà fait l'objet de discussions à l'Assemblée nationale, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a évoqué, dans ses interventions, deux principes comme fondement de ses préoccupations en matière de revenu minimum d'insertion appliqué aux départements d'outre-mer.

Premier principe : respecter l'engagement du Président de la République, à savoir réaliser l'égalité sociale que les populations de ces pays, il faut le dire, attendent depuis la loi de départementalisation de 1946, c'est-à-dire depuis près d'un demi-siècle.

Second principe : réaliser un développement économique significatif dans ces départements dont l'attente dans ce domaine remonte à leur colonisation, soit à plus de trois siècles.

L'affirmation d'une telle volonté de la part du ministre des départements et territoires d'outre-mer me donne donc l'occasion d'aller à l'essentiel dans ce débat.

Ainsi, l'égalité sociale promise à nos populations faisait déjà partie du programme du candidat François Mitterrand aux présidentielles de 1974 et figurait au programme du candidat de la gauche élu Président de la République française en 1981.

Il était donc dommage que cette égalité sociale ait si peu progressé en 1986 et ait pu servir de cheval de bataille de la droite avec, il est vrai, des habits raccourcis, puisqu'elle devenait la « parité sociale globale ».

Voilà donc que le gouvernement actuel, avec le récent succès de la gauche, est en mesure de recueillir à nouveau ce qui constitue apparemment le coursier des compétitions électorales dans l'outre-mer, coursier qui, une fois enfourché, n'est guère sollicité, du moins jusqu'à ce jour, par le cavalier du moment !

Ce que je sais du ministre des départements et territoires d'outre-mer me porterait à croire qu'il aura à cœur de franchir le plus vite possible les nombreuses étapes au terme desquelles les populations concernées seront françaises à part entière sur le plan social.

Mais nous attendons la discussion du budget pour mesurer les chances de voir correspondre la réalité décisionnelle à une intention gouvernementale si souvent et si diversement affirmée.

S'agissant de la volonté du ministre des départements et territoires d'outre-mer de voir se développer l'économie de nos pays - il en fait d'ailleurs une condition de l'efficacité des efforts en matière sociale - je ne puis qu'approuver et même applaudir.

Je fais toutefois observer que, sur ce chapitre, c'est non dans la durée d'une ou deux législatures que nous puisons des motifs de scepticisme, mais dans toute l'histoire institutionnelle de nos pays.

Si, voilà trois siècles et demi, le pacte colonial de Colbert mettait en échec la politique assimilationniste de Richelieu, il y a à peine six ans la persistance de l'économie coloniale et des forces de pression qui y correspondent ont fait échec à une loi de décentralisation - elle reconnaissait la spécificité des départements d'outre-mer - en obtenant la déclaration d'inconstitutionnalité du projet d'assemblée unique dans ces départements.

Aussi - nous l'avons dit en d'autres lieux, à Pointre-à-Pitre, et sous une autre forme au Président de la République et au Premier ministre actuel - devrons-nous tôt ou tard profiter des nuits studieuses de Matignon pour lever les obstacles séculaires et protéiformes au développement économique de nos pays ! Autrement et malgré toutes les avancées sociales - insuffisantes mais réelles - il faudra bien continuer de dire à une opinion française étonnée que le produit intérieur de nos pays demeure équivalent au tiers seulement de celui qui a cours en France, que la couverture de nos importations par les exportations ne dépasse pas 17 p. 100 et que le taux de chômage chez nous est trois fois supérieur à celui qui est constaté en France. Or, en même temps, l'opinion française découvre dans la presse des scandales financiers à répétition, comme à l'île de Saint-Martin ou dans les casinos, bref, dans tous les secteurs où les tenants du pouvoir économique et financier à l'échelle internationale accaparent la plus grande part des transferts publics.

Cela dit, monsieur le ministre, nous voterons le projet du Gouvernement modifié à l'Assemblée nationale : l'article 47 initial a en effet été supprimé à la demande des parlementaires de ces départements. Nous voterons ce texte qui prévoit le délai nécessaire pour la consultation des conseils généraux, comme le veut la loi de départementalisation adoptée de 1960, qui organise la concertation avec les élus et les socioprofessionnels.

En effet, nous ne souhaitons pas que le financement de la protection sociale pèse sur le prix du travail. Il faut qu'il y ait un écart suffisamment dissuasif entre la rémunération de l'activité et celle de l'inactivité, quand celle-ci peut être évitée. Si tel n'était pas le cas, ce texte risquerait de favoriser le travail au noir ainsi qu'une immigration dont le taux est déjà préoccupant. On peut craindre à juste titre que nos pays abordent l'échéance du 1er janvier 1993 dans une situation de « laissés pour compte ».

Tels sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les propos que je me devais de soumettre à votre attention. *(Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Huriet.

M. Claude Huriet. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, souvent évoquées comme un fait social ou considérées en se référant à leurs causes ou à leurs conséquences politiques, la pauvreté et la misère sont d'abord un drame humain, un drame personnel ou familial.

La misère existe ; nous la côtoyons sans toujours la voir.

A quarante-deux ans M. Robert X. est sans ressources depuis 1984 ; il a dû abandonner son activité d'artisan ramoneur car il ne pouvait plus faire face aux cotisations sociales de son entreprise. Avec un niveau scolaire très faible, sans qualification professionnelle, chômeur non indemnisé, hébergé gratuitement dans un immeuble vétuste - il s'est vu refuser un logement par l'office d'H.L.M. - Robert X. n'a pratiquement aucune chance de trouver un emploi.

Mme Jacqueline Y., née dans une famille à problème, est mère de cinq enfants : deux sont décédés, un autre est emprisonné pour divers délits, le quatrième est chômeur et la fille, à charge de la mère, est gravement malade. Plusieurs fois licenciée, Mme Y. est menacée d'expulsion après que l'entreprise qu'elle avait créée a fait faillite. Mme Y. est aux abois.

Tout président de conseil général connaît ces situations à travers les demandes de secours d'urgence dont il est saisi. Deux constatations essentielles en ressortent : d'une part, la « spirale infernale » de la pauvreté et, d'autre part, l'existence de multihandicaps sociaux. On peut en conclure qu'en apportant à de telles situations une seule réponse on ne résoudrait pas les problèmes posés par la grande pauvreté. Donner un minimum de revenu, c'est bien ; mais une telle mesure ne peut intervenir pour « solde de tout compte ». Elle doit être un élément d'une politique visant par ailleurs à permettre d'accéder à un logement décent et de le conserver, à favoriser la scolarisation d'enfants souvent marginalisés dès leur entrée à l'école et à donner à chacun une place dans la société.

Ceux qui s'occupent de personnes âgées définissent parfois la vieillesse comme étant « la perte du rôle ». Une telle définition pourrait s'appliquer également au pauvre : la pauvreté, c'est aussi la perte du rôle, voire, au pire, l'absence du rôle. L'exclu est bien celui qui, n'étant d'aucune utilité pour le corps social, s'en trouve par là même écarté.

Le projet de loi dont le Parlement est saisi vise à apporter quelques réponses aux situations de pauvreté. Comme le précise l'article 1er A, « le revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté », ce qui signifie bien que d'autres actions devront être développées.

Mesures nécessaires mais non suffisantes, les actions qui nous sont proposées ne constituent pas, d'ailleurs, des innovations. Comme l'ont fait plusieurs départements et communes, le département de la Meurthe-et-Moselle a mis en place, depuis le 1er juillet 1987, le complément local de ressources. En ont bénéficié, à ce jour, à travers trente-cinq conventions liant département et communes, 341 personnes.

Il est bon de souligner l'existence de telles initiatives qui n'enlèvent rien à l'intérêt du projet de loi mais qui montrent que, conscients de leurs responsabilités dans ce domaine, les conseils généraux ne l'ont pas attendu pour manifester leur souci de traduire concrètement leur solidarité à l'égard des populations en difficulté.

Il faut également rappeler que, à l'occasion de la campagne présidentielle, plusieurs candidats s'étaient engagés à mettre en place un dispositif de lutte contre la pauvreté. Si, dans sa *Lettre aux Français,* François Mitterrand faisait état de la nécessité d'attribuer un revenu minimum d'insertion ou un revenu minimum garanti en évoquant la situation de « ceux qui sont frappés par les difficultés économiques et sociales de notre temps », Raymond Barre s'était exprimé en ces termes : « A ceux-là, il ne faut pas donner le revenu minimum d'insertion qui risquerait de conduire à l'assistance généralisée. Tout au contraire, il faut donner à ceux qui sont ainsi frappés par le sort les moyens de retrouver une autonomie, de se remettre en selle, d'être à nouveau responsables par une aide personnalisée comportant une contrepartie, par une aide qui leur permette de retrouver leur autonomie dans la vie sociale d'aujourd'hui. »

C'est cette conception, qui fut aussi celle de Jacques Chirac, qui a finalement prévalu.

Au terme de ces réflexions et avant de formuler quelques interrogations, mes observations porteront sur les objectifs que fixe le projet de loi et sur les moyens à mettre en œuvre.

Les deux objectifs essentiels - assurer un revenu minimum et contribuer à l'insertion des bénéficiaires - sont indissociables.

Outre la nécessité d'apporter un minimum de ressources à ceux qui, parfois, sont démunis de tout, le texte détermine en effet l'obligation d'engager un programme d'insertion.

Sans se masquer la réalité des difficultés auxquelles se heurtera l'insertion de certains bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, nous approuvons cette disposition : les bénéficiaires du R.M.I., pour ne pas être des « assistés à perpétuité », doivent, par leur travail, se rendre compte qu'ils sont utiles pour la société.

Deux autres objectifs doivent être, eux aussi, poursuivis : la souplesse et la rapidité.

De ce dernier point de vue, l'attribution automatique et sous la seule condition du niveau des ressources pour une première période de trois mois nous satisfait.

Quant aux moyens, qu'ils soient financiers ou humains, ils traduisent une véritable « mobilisation générale » de nombreux partenaires et impliquent par là même une prise de conscience de la nécessité d'une telle action, de la complexité et de la difficulté des problèmes à résoudre.

S'agissant des moyens financiers, l'Etat, les conseils généraux et les communes devront dégager des financements et sans doute accroître les efforts qu'ils déploient de longue date. Le risque existe de voir apparaître et s'accentuer les disparités entre les départements « riches », qui pourront faire davantage pour les bénéficiaires moins nombreux, et les départements « pauvres », dont les ressources stagnent ou diminuent tandis que le nombre d'attributaires du R.M.I. augmentera.

Il appartient à l'Etat d'être « le garant de la solidarité nationale », pour reprendre votre expression, monsieur le ministre.

En ce qui concerne les moyens humains, les « travailleurs sociaux », dont les tâches sont souvent moralement écrasantes, auront un rôle essentiel pour détecter des situations dont les victimes, atteintes dans leur dignité, se cachent. Leurs effectifs devront sans doute être accrus, grevant ainsi les finances départementales. Cet effort devra être pris en compte dans le calcul de la part - 20 p. 100 - attendue des conseils généraux. Les services de l'Etat et des départements devront agir en liaison étroite et confiante avec les associations agréées, dont le rôle devra être précisément défini : détecter les situations de détresse, conseiller, accompagner, soutenir.

Dans un domaine aussi nécessaire - mais aussi nouveau - dans lequel même le nombre des bénéficiaires, et par là l'ampleur des moyens nécessaires, reste incertain, bien des interrogations subsistent.

Il en est ainsi, notamment, de la non-prise en compte des prestations familiales dans le calcul des ressources. Ce point a d'ailleurs été évoqué à plusieurs reprises lors des interventions précédentes.

Nous considérons que les allocations familiales n'ont pas pour rôle d'être le moyen de subsistance des familles en état de pauvreté. Une confirmation claire et définitive doit être donnée sur ce point.

Il en est ainsi, également, de la nature et du contenu du « contrat » de l'engagement contractuel qui fait intervenir le temps.

Outre le fait qu'il existe une certaine proportion d'illettrés, une part des populations concernées n'a pas la notion de la durée. Les problèmes se posent - et parfois se règlent - au jour le jour. L'idée même de contrat, pourtant nécessaire, ne peut être perçue qu'au terme d'explications longues et répétées. Aussi, au cas où le contrat ne serait pas respecté, sa révision, accompagnée d'un nouvel effort pédagogique, devra être obligatoire et non facultative pour ne pas exclure des bénéficiaires qui n'auraient pas fait preuve de mauvaise volonté, mais qui auraient à apprendre ou à réapprendre ce qu'est la volonté et plus encore la persévérance.

La situation particulière des personnes accueillies en centre d'hébergement doit être considérée. Le revenu minimum d'insertion doit être versé intégralement au bénéficiaire afin de favoriser et de reconnaître son autonomie et sa responsabilité propres.

L'un des écueils importants sur lequel risque de buter le revenu minimum d'insertion tient aux rapports et aux comparaisons que certains ont d'ores et déjà établis entre le R.M.I. et le Smic. Ce point a été développé par les intervenants qui m'ont précédé à cette tribune, ce qui m'épargnera d'insister. Quoi qu'il en soit, un écart significatif doit être impérativement maintenu entre les deux.

Enfin, les activités d'insertion qui seront proposées ne devront en aucune façon concurrencer les entreprises, en particulier les entreprises artisanales, créatrices d'emplois stables et dont certaines connaissent des difficultés.

Ces interrogations, ces préoccupations ont, pour beaucoup d'entre elles, retenu l'attention des rapporteurs et des commissions. Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à M. le rapporteur de la commission des affaires sociales pour le travail patient et consciencieux ainsi que pour l'écoute attentive dont il a fait preuve lors des auditions auxquelles nous avons procédé.

La discussion des articles éclairera, nous n'en doutons pas, les points qui méritent d'être éclairés et contribuera à améliorer le projet du Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, le groupe de l'union centriste manifeste son intérêt vis-à-vis de ce texte et lui est d'ores et déjà favorable. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste et de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Chérioux.

M. Jean Chérioux. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comment, en cet instant - en particulier pour ceux d'entre nous qui ont participé au rassemblement du Trocadéro le 17 octobre dernier avec le mouvement A.T.D.-Quart monde - ne pas avoir une pensée émue et reconnaissante pour le père Joseph Wresinski, le « père Joseph », qui a si bien su mobiliser les consciences en faveur des plus déshérités et s'est dévoué inlassablement pour leur cause ?

Au demeurant, pouvons-nous, nous qui siégeons dans cette assemblée, oublier les situations pénibles et souvent dramatiques auxquelles nous sommes confrontés quotidiennement dans nos fonctions d'élus ? Chaque jour, en effet, dans nos mairies, dans nos permanences, dans nos bureaux d'aide sociale, nous voyons grossir un peu plus le nombre de ceux que les échecs professionnels, les problèmes familiaux, l'insuffisance de formation ont poussés vers la marginalisation et, souvent, vers la misère.

Pour ma part, vous le savez, le sort des plus déshérités est une préoccupation constante - je dirai même lancinante - et, depuis 1982, je ne cesse, à cette tribune, d'insister sur la nécessité de mettre en œuvre une véritable politique de solidarité, une politique globale destinée autant à prévenir la grande pauvreté qu'à la guérir. En effet, il n'est de véritable lutte contre la pauvreté et la précarité sans un effort constant de formation des chômeurs de longue durée.

Sans cette formation, nous aboutirons à ce que craignent la plupart des associations caritatives - je pense à une récente déclaration du Secours catholique - c'est-à-dire à la marginalisation des familles transformées en assistées, à la création de citoyens de seconde catégorie à qui l'on permet juste de survivre sans pour autant leur donner la possibilité de retrouver une place dans la société des actifs.

C'est pourquoi j'ai adhéré sans réserve aux mesures mises en place sous le gouvernement de Jacques Chirac dans le cadre de la loi de juillet 1987.

Mes collègues Mme Missoffe et M. Souvet ont exposé la position du groupe du R.P.R. sur l'ensemble de ce texte. Je souscris bien évidemment à leurs conclusions, et ce d'autant plus qu'elles sont un hommage au travail de notre éminent rapporteur de la commission des affaires sociales, M. Louvot.

Je limiterai donc mon propos à quelques observations relatives aux dispositions des articles 8 et 19 du projet de loi.

On ne peut être que très inquiet des conséquences qui peuvent résulter de ces deux textes, non seulement pour les bénéficiaires du R.M.I. mais également pour les collectivités locales.

Ces articles traitent, en effet, des dispositions relatives à la détermination des ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation versée au titre du R.M.I. Or, dans ces ressources, mes chers collègues, le Gouvernement n'a pas exclu les allocations et aides versées par les collectivités locales, que ce soit au titre de l'aide légale ou de l'aide facultative. C'est particulièrement grave car cela signifie que, dans la mesure où ces collectivités - départements et communes - souhaiteraient maintenir leur système actuel d'aide parce qu'elles le considèrent comme mieux adapté ou qu'elles souhaitent en conserver la maîtrise, elles se substitueraient à l'Etat qui se verrait exonéré en tout ou partie de ses obligations en matière de R.M.I.

Certes, vous me direz, monsieur le ministre, que ces collectivités ont la faculté de supprimer leur action. C'est d'ailleurs ce que vous avez prévu dans votre texte s'agissant des allocations d'aide sociale à l'enfance : ne constituent-elles pas, d'après vous, le principal gisement des économies que devraient pouvoir réaliser les départements, ce qui leur permettrait de financer les mesures de réinsertion qu'ils auront la responsabilité de mettre en œuvre ?

C'est vrai, mais, ce faisant - je pense en particulier aux initiatives prises par un certain nombre de communes et par quelques départements - vous privez ces collectivités locales de la possibilité de faire bénéficier leurs administrés de mesures qui pourraient être parfois plus généreuses et, en tout cas, mieux adaptées. Ces dernières n'auront donc pas le pouvoir de décider de mesures complémentaires au R.M.I.

C'est le « tout ou rien » : ou ces collectivités renoncent à toute action spécifique, ou elles sont dans l'obligation de se substituer à l'Etat et de prendre la totalité de la dépense à leur charge !

C'est là un système d'égalitarisme centralisateur tout à fait en contradiction avec l'esprit de la décentralisation ! Pourtant, il est des villes, des départements où un effort supplémentaire serait nécessaire en faveur des plus déshérités et, par conséquent - je sais que ce n'est pas ce que vous recherchez - les victimes de ce système vont être ceux-là mêmes à qui vous entendez aujourd'hui venir en aide à grand renfort de publicité.

Je puis vous dire, en tout cas, que les familles parisiennes, qui bénéficient d'une allocation départementale aux enfants secourus particulièrement généreuse, ne vont sûrement pas apprécier la diminution de leurs moyens de subsistance qui va résulter du système mis en place par le Gouvernement, auquel vous appartenez, monsieur le ministre !

Ce sont, d'ailleurs, il faut le reconnaître, les familles qui ont la moins bonne part dans votre projet de loi. En effet, comme l'a déjà dit avant moi Mme Missoffe, vous ne traitez pas bien les familles. *(Exclamations sur les travées socialistes.)*

Tout d'abord - et je n'insisterai pas sur ce point car Mme Missoffe l'a dit mieux que je ne saurais le faire - vous pénalisez les foyers stables, vous pénalisez les familles légitimes, qui, finalement, toucheront 1 000 francs de moins que les couples momentanés.

En fait, vous voulez faire subir à ces familles un véritable *capitis diminutio*, en réduisant leurs droits en matière d'allocation logement et en matière de prestations familiales.

Je sais bien, monsieur le ministre, et cela se comprend, que votre préoccupation est que l'ensemble des ressources - revenu minimum compris - ne soit pas trop proche du Smic, afin qu'il n'en résulte pas ce que l'on a coutume d'appeler une « prime à l'inertie ». De nombreux orateurs ont insisté sur ce point.

Mais prendre en compte l'allocation logement ne saurait se justifier, car celle-ci ne peut être détournée de son but, les familles étant dans l'obligation impérieuse de s'acquitter de

leur loyer sinon - vous le savez bien ! - c'est l'expulsion et, plus grave encore, la marginalisation. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a amendé votre texte.

Le projet de loi tel qu'il nous vient de l'Assemblée nationale continue d'inclure dans les ressources des intéressés les allocations familiales. Le montant du versement au titre du R.M.I. est donc réduit d'autant. Cela n'est pas admissible car c'est instaurer une politique familiale à deux vitesses, dont l'une, au rabais, est destinée aux plus deshérités. Aussi, la commission des affaires sociales, sur la proposition de son rapporteur, a décidé de proposer un amendement tendant à exclure les allocations familiales, tout au moins en partie, des ressources visées à l'article 8. Bien entendu, nous souscrivons pleinement à cet amendement.

Accepter vos propositions, monsieur le ministre, ce serait porter atteinte à la dignité d'homme et de citoyen des plus démunis, et l'on ne peut admettre que la politique familiale ne bénéficie également à toutes les familles, quelle que soit leur condition.

Mes chers collègues, vous le savez bien, le problème de la pauvreté auquel nous sommes confrontés demande une solution globale. C'est non pas seulement un revenu qu'il est nécessaire d'apporter aux déshérités, mais un logement, une meilleure éducation et, par conséquent, une véritable réinsertion. C'est pourquoi nous insistons pour que celle-ci soit indissolublement liée au revenu minimum.

L'expansion économique aidant, nous avons cru, dans les années 1960, que nos sociétés ne connaîtraient plus cette pauvreté qui a hanté le siècle précédent. Tout à l'heure, on a évoqué Victor Hugo. Effectivement, à l'époque de Victor Hugo existait une pauvreté absolument épouvantable. Mais aujourd'hui, à côté de la société des actifs, il existe un quart monde dont, malheureusement, la population n'a aucun des droits qui nous paraissent cependant élémentaires : droit à la santé, au logement, à la culture, au travail. Confrontés à ces situations de grande détresse, les responsables politiques et sociaux ont le devoir de trouver, je le répète, une réponse globale.

Votre texte, monsieur le ministre, apporte-t-il ce commencement de réponse ? Je l'espère, tout au moins dans la mesure où notre assemblée adoptera les amendements qui ont été présentés tant par mon groupe que par la commission des affaires sociales sous l'impulsion de son rapporteur. Ceux qui n'ont plus rien attendent beaucoup de nous et nous n'avons pas le droit de décevoir l'espoir qu'à la suite du père Wresinski nous avons fait naître en eux. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., et de l'union centriste.)*

M. le président. Mes chers collègues, en cet instant, permettez-moi de faire le point.

Le groupe socialiste a encore droit à vingt-quatre minutes de temps de parole, la formation des sénateurs non inscrits à dix-sept minutes, la gauche démocratique à quatre minutes, le groupe de l'union centriste à seize minutes et demi, le R.P.R. à vingt minutes. Au total, cela fait approximativement une heure trente. Après les divers orateurs, nous entendrons M. le président de la commission des affaires sociales, qui compte parler pendant quinze minutes, puis la réponse de M. le ministre. Cela devrait nous permettre de terminer dès ce soir la discussion générale et d'aborder demain après-midi la discussion des articles.

Dans ces conditions, mes chers collègues, je vous propose d'interrompre maintenant nos travaux jusqu'à vingt-deux heures. *(Assentiment.)*

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt-deux heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au revenu minimum d'insertion.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Autain. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. François Autain. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis est très sensiblement différent du projet de loi initial ; il a en effet été remanié par l'Assemblée nationale.

L'esprit d'ouverture dont vous avez su faire preuve au cours des débats, monsieur le ministre, votre capacité d'écoute et votre sens du dialogue ont fait le reste, si bien que, à l'heure actuelle, nous sommes en présence d'un texte équilibré qui apporte des réponses mesurées à des questions difficiles que nous nous posions, sans pouvoir les résoudre.

Comment ne laisser personne au bord du chemin sans bouleverser les dispositifs d'aide et d'insertion déjà existants ? Comment ne pas créer des contre-incitations au travail par risque de téléscopage avec le Smic ? Comment articuler versement du R.M.I. et nécessaire insertion sociale ou professionnelle ? Enfin, comment faire jouer à plein la solidarité nationale dont la mission incombe à l'Etat sans pour autant tenir à l'écart les acteurs locaux de la mise en œuvre de cette solidarité au premier rang desquels figurent, bien entendu, les élus locaux et les collectivités territoriales qu'ils animent ?

C'est sans doute sur ce dernier point que les progrès les plus sensibles ont été réalisés, enlevant au projet de loi cette coloration « sociale étatiste » - comme vous l'avez vous-même qualifiée dans votre intervention liminaire, monsieur le ministre - que beaucoup lui reprochaient.

Les concessions que vous avez bien voulu faire en ce domaine ont été très bien accueillies dans cette enceinte. En acceptant que les centres communaux d'action sociale jouent un rôle actif dans la procédure d'instruction des dossiers et en reconnaissant le rôle primordial que les présidents de conseils généraux seront amenés à jouer aux côtés des préfets dans les conseils départementaux d'insertion, vous avez apporté la preuve, monsieur le ministre, que vous entendiez bien mobiliser les élus locaux et associer étroitement les collectivités locales à la mise en œuvre d'un projet qui fera sans aucun doute date dans l'histoire sociale de notre pays.

Mais nombreux dans cette Haute Assemblée sont ceux qui estiment que vous n'êtes pas encore allés assez loin. Je vous rassure néammoins tout de suite. Le groupe socialiste ne les suivra pas sur ce point. C'est ainsi que nous estimons inutile et superflu le renforcement du poids des élus dans les structures locales d'insertion. Cette mesure aurait pour effet d'en alourdir le fonctionnement.

Nous ne comprenons pas non plus les raisons profondes qui ont conduit l'opposition sénatoriale à proposer un amendement transférant aux départements, dans un délai de trois ans, la prise en charge complète du R.M.I. Pourquoi en effet anticiper sur les enseignements d'une période expérimentale prévue explicitement par le Gouvernement dans le texte et dont tout le monde reconnaît pourtant la nécessité et le bien-fondé ? A quoi bon, dans ces conditions, attendre la publication d'un rapport d'évaluation si on est d'ores et déjà convaincu des conclusions à en tirer et donc des suites à lui donner ?

Mais il y a plus : l'amendement proposé par les trois rapporteurs est contraire aux principes même des lois de décentralisation. En effet, l'article 35 de la loi du 22 juillet 1983, qui fixe la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière de santé et d'aide sociale, a classé les prestations qui restent à la charge de l'Etat en trois catégories : d'abord les prestations dont les bénéficiaires ne peuvent être rattachés avec certitude à une collectivité ; ensuite celles dont le montant est lié automatiquement à des prestations de sécurité sociale ; enfin celles qui relèvent directement de la solidarité nationale : les allocations aux militaires, les prestations versées aux personnes sans domicile de secours et le financement des centres d'hébergement et de réadaptation par le travail.

Le revenu minimum d'insertion me semble parfaitement correspondre aux prestations visées à cet article. C'est, en effet, une allocation qui relève directement de la solidarité nationale et qui peut concerner des bénéficiaires non rattachables avec certitude à une collectivité. C'est aussi une allocation qui relève de choix nationaux législatifs et réglementaires aussi bien en ce qui concerne ses conditions d'accès que son montant, puisque son objet est de compléter, le cas échéant, les ressources d'une personne dont le revenu réel serait inférieur à un plancher vital fixé nationalement.

Pour étayer mon propos, je citerai notre excellent collègue Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, qui déclarait lors du débat sur le projet de

loi de décentralisation au printemps 1983 : « La répartition - des compétences entre l'Etat et les collectivités locales - se fonde sur l'idée que tout ce qui est revenu social minimum doit être garanti et payé par l'Etat ». Ce n'est pas moi qui invente, c'est le Sénat qui s'exprime ! Puis : « Dans la logique des blocs de compétences, sont mis à la charge de l'Etat les prestations d'aide sociale relevant de l'idée de solidarité nationale et ayant pour objet de procurer un revenu minimal ou de conditions de vie décente aux catégories les plus défavorisées de la population ».

Nous sommes bien dans le sujet. Dès lors, confier au département l'attribution du R.M.I. revient à remettre en cause les équilibres, souvent laborieusement obtenus, qui résultent de la loi de 1983, et à poser le principe même d'une modification de son article 35. Certes, tout est possible ! Mais convenez avec moi, mes chers collègues, que le chemin parcouru en cinq années par le Sénat est prodigieux !

En 1983, il refusait tout transfert au département de compétences à hauts risques parce qu'il craignait que les transferts financiers ne suivent pas, dans les années futures, l'évolution des besoins ; aujourd'hui, si j'en crois MM. les rapporteurs, non seulement il s'apprête à refuser la pérennisation d'une mesure supportée en totalité par l'Etat, mais il en revendique, pour les collectivités locales, le cofinancement au motif que, pour se sentir responsable, il faut payer.

Pour que cet argument puisse garder quelque crédibilité, encore faudrait-il que les collectivités assurassent le financement de cette participation sur leurs fonds propres, avec les impôts qu'elles prélèvent. Ce n'est pas du tout ce que l'on nous propose. On entend fonder la responsabilité des départements non pas sur leur participation financière, mais sur le recours à des attributions de ressources prélevées, au niveau national, par l'Etat.

Ce système est malsain, car un système où ce n'est pas celui qui paye ni celui qui prélève l'impôt ou qui le distribue qui décide génère fatalement des situations d'irresponsabilité beaucoup plus dommageables que celles que vous dénoncez dans vos rapports.

Dès lors, mes chers collègues - croyez-moi - gardons-nous de tout excès décentralisateur, faisons confiance à l'Etat pour organiser localement, dans les limites de ses compétences prévues par la loi, la solidarité nationale. Ne touchons pas à une législation qui a fait ses preuves et qui, maintenant, est appréciée même par ceux qui l'avaient combattue.

J'évoquerai, avant d'en terminer, la participation du département aux dépenses d'insertion des bénéficiaires du R.M.I.

Nul n'en conteste le bien-fondé, ne serait-ce que parce que l'instauration du revenu minimum d'insertion sera pour les départements l'occasion de réaliser des économies substantielles en matière de dépenses d'aide sociale.

Des difficultés surgissent lorsqu'il s'agit d'évaluer le montant de cette dépense et d'en préciser les modalités de versement.

A cet égard, le texte du Gouvernement - je vous prie de m'excuser de le dire, monsieur le ministre - était - il faut bien le reconnaître - assez peu satisfaisant. Il a donc été amélioré par l'Assemblée nationale par l'institution d'un seuil au-dessous duquel ne peuvent pas descendre les crédits consacrés par le département au financement des actions d'insertion. Ce seuil a été fixé à 20 p. 100 des sommes qui seront dépensées par l'Etat dans le département au titre du R.M.I.

Pour compléter ce dispositif, le Sénat, par la voix de son rapporteur de la commission des affaires sociales, propose un plafonnement du montant de la participation du département à hauteur de 40 francs par habitant.

On peut s'interroger sur le niveau de cette somme et se demander si elle est suffisante. Néanmoins, cette disposition continue de favoriser les départements riches avec peu de pauvres et n'améliore pas le sort des départements ayant peu de ressources.

C'est pourquoi, à l'initiative de notre collègue M. Dreyfus-Schmidt, qui a été très sensibilisé par ces problèmes de revenu minimum d'insertion dans son département - le territoire de Belfort - où avait été lancée une expérience très intéressante, le groupe socialiste propose la création d'un fonds de péréquation des dépenses d'insertion alimenté par les départements au prorata de leur potentiel fiscal, à hauteur de 20 p. 100 du total des sommes versées par l'Etat au titre du revenu minimum d'insertion.

Ce système a au moins le mérite d'ajouter de la solidarité à la solidarité, solidarité des départements riches au profit des départements pauvres dans l'exercice commun de la solidarité à l'égard des populations démunies. Je verse cette contribution au débat qui ne manquera pas de s'instaurer lors de l'examen des articles.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques réflexions que m'inspire le projet de loi qui nous est proposé. J'espère que l'examen des articles, qui commencera demain, ne viendra pas perturber l'équilibre de ce texte sur lequel s'était dégagé un consensus à l'Assemblée nationale.

En tout cas, dans sa teneur actuelle, je puis vous assurer, monsieur le ministre, que ce texte recueille l'adhésion du groupe socialiste et que vous pouvez compter sur notre soutien. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il faut saluer les hautes préoccupations morales qui ont présidé à l'élaboration de ce projet de loi.

Comme l'a si bien dit M. Taittinger en ouvrant, cet après-midi, le débat général, il s'agit de rien de moins que de donner tout son sens au mot « fraternité » qui orne le fronton de nos édifices officiels.

L'Assemblée nationale, en mettant en tête de ce projet un article 1er A, a placé très haut notre ambition à cet égard : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental et de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle de toute personne en difficulté constitue une obligation nationale. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion... »

Il est bien prévu - je le souligne - que ces dispositions visent tout être humain, toute personne en difficulté. S'agissant d'un grand dessein national, il ne saurait être question - cela me semble évident - d'en exclure quelque Français que ce soit, où que ce soit, et ce d'autant plus que ce projet élargit son champ d'application au-delà de nos nationaux. Il concerne - on le voit dès l'article 1er du projet - tous les étrangers résidant en France, qui auront droit, eux aussi, au revenu minimum d'insertion.

Dans ces conditions, peut-on concevoir que les Français résidant à l'étranger devraient être exclus, qu'ils ne pourraient bénéficier des aides prévues par la loi ? Ce serait, à l'évidence, une inégalité, une injustice. Elle serait profondément ressentie au Parlement et dans la métropole, j'espère, mais surtout parmi tous nos compatriotes établis hors de France qui - rappelons-le - sont plus d'un million et représentent environ 2 p. 100 de la communauté nationale.

Fort heureusement, ils forment une collectivité généralement prospère, et très peu nombreux - nous nous en félicitons - seraient ceux qui se trouveraient dans les conditions fixées pour l'attribution du R.M.I. Mais, précisément, le fait que les bénéficiaires potentiels soient peu nombreux ne peut que rendre plus grave encore le fait qu'ils soient complètement oubliés.

Il existe, bien sûr, à l'étranger, quelques Français qui, en raison de leur âge ou de leur état physique ou mental, se trouvent dans l'impossibilité de travailler. On compte parmi nos compatriotes expatriés des ouvriers, des travailleurs manuels, des prolétaires. Il y a des pères de famille, jeunes ou moins jeunes, qui, en raison de la situation économique ou de circonstances exceptionnelles, connaissent momentanément les plus grandes difficultés et ne disposent d'aucune ressource.

Comment pourrait-on comprendre, alors même que tous les étrangers en France bénéficient de la grande bienveillance de l'Etat, que les quelques Français à l'étranger se trouvant exactement dans les mêmes conditions ne puissent faire appel à elle ?

La solidarité nationale, pour ce qui concerne nos compatriotes, ne peut, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'arrêter à nos frontières. Elle doit s'étendre à la France de l'extérieur.

C'est la raison pour laquelle une partie des sénateurs représentant les Français établis hors de France ont déposé plusieurs amendements qui seront défendus lors de la discussion des articles. Mes collègues et moi-même nous en expliquerons le moment venu.

A l'occasion de cette discussion, nous suivrons - je le précise tout de suite - les recommandations du rapporteur de notre commission des affaires sociales, M. Louvot, qui, comme le rapporteur de notre commission des lois, M. Laurent, a noté à juste titre le caractère obscur, voire incohérent, quelquefois même dangereux de certaines parties du texte qui nous arrive de l'Assemblée nationale.

Il faudra notamment, mes chers collègues, veiller à en extirper quelques abus. C'est ainsi, par exemple, que rien n'est prévu pour fixer un plafond au montant du R.M.I. ; celui-ci doit être décidé par la voie réglementaire. Or ne serait-il pas indécent qu'un père de famille qui travaille trente-neuf heures par semaine et ne perçoit que le Smic reçoive moins, en additionnant toutes les allocations, qu'un chef de famille pauvre qui ne travaille pas ?

Vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre : « Il faut » - cela est primordial - « éviter que le système ne se transforme en assistance dissuasive de toute activité ».

Notre collègue M. Boyer-Andrivet, que des obligations retiennent hors de cet hémicycle et qui n'a pu, par conséquent, honorer son tour de parole, m'a prié de dire qu'il ne lui paraissait pas être de la vocation des associations caritatives d'instruire les demandes de R.M.I. Les dossiers doivent être remplis par les bureaux d'aide sociale, surtout dans les milieux ruraux.

Par ailleurs, M. Boyer-Andrivet est partisan de l'extension de la loi aux jeunes de moins de vingt-cinq ans se trouvant dans des conditions de pauvreté bien déterminées. Pour combattre l'échec scolaire, qui engendre le sous-emploi, il souhaite que l'accent soit mis sur le développement et la systématisation des programmes de réinsertion avec notamment, comme en République fédérale d'Allemagne, des stages dans les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles.

En ce qui concerne les étrangers en France - je reviens là à mon propos personnel - ils sont traités avec une remarquable générosité - convenons-en - surtout dans le texte qui nous arrive de l'Assemblée nationale.

Le projet initial du Gouvernement, prévoyant l'accès au revenu minimum d'insertion pour les étrangers titulaires d'une carte de résidence de dix ans, a été modifié par un amendement, voté au Palais Bourbon, qui a ramené ce délai à trois ans. En outre, ont été pris en compte, pour la détermination du foyer, les enfants étrangers de moins de seize ans entrés en France avant la publication de la présente loi quelles que soient les conditions - régulières ou non - de cette entrée et de leur présence sur notre sol. Enfin, une disposition a également été introduite, qui assure à tous les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion l'aide au logement prévue par le code de la sécurité sociale.

Tout cela est intéressant, mais n'est-il pas à craindre que de tels avantages n'incitent bien des étrangers non qualifiés et sans emploi à venir en France à tout prix et par n'importe quel moyen ?

Le R.M.I. représentera mensuellement une allocation correspondant au salaire d'une année complète ou même davantage dans certains pays sous-développés, notamment en Afrique. Une telle incitation à l'immigration est-elle justifiable ? Est-elle sans danger ?

Il serait raisonnable, comme le propose notre commission saisie au fond, d'en revenir au dispositif initial du projet de loi, celui-ci était déjà extrêmement généreux.

Notons encore - ce sera ma dernière remarque - que le projet vise non seulement les quelque 2 millions d'étrangers titulaires d'une carte de séjour, mais aussi les 500 000 ressortissants des pays de la Communauté européenne qui, eux, se trouvent chez nous librement dans des conditions différentes.

D'où ma question : la réciprocité est-elle prévue ? Apparemment, elle ne l'est pas. Des Allemands, des Anglais, des Italiens, des Espagnols, etc., pourront bénéficier du R.M.I. en France sans pour autant que les Français établis en République fédérale d'Allemagne, en Angleterre, en Italie, en Espagne, etc., puissent obtenir un avantage analogue dans leur pays de résidence. Cela vous semble-t-il normal ? Est-ce juste ?

J'en reviens ainsi au début de mon propos.

Dans ce projet de loi, les Français de l'étranger ont été complètement oubliés. On a répété cent fois à nos compatriotes de l'extérieur qu'ils étaient des Français à part entière ; vous conviendrez que ce n'est guère évident dans le texte qui nous est soumis !

Rien n'est même précisé pour les Français qui, ayant résidé à l'étranger, rentrent en France. Il est vrai, monsieur Louvot, qu'à ce moment-là ils redeviennent des Français comme les autres, ceux de la métropole, mais auront-ils bien droit au R.M.I. sans délai, sans conditions ?

D'une manière générale, on aurait à tout le moins pu faire en sorte que les Français à l'étranger soient aussi bien traités que les étrangers en France. Même cela n'est pas le cas !

Les amendements que proposeront la plupart des sénateurs des Français de l'étranger visent à réparer cette anomalie, cette inégalité. Il est évident que si, malheureusement, ils n'étaient pas votés, nous aurions quelque mal à approuver un projet de loi présentant une telle lacune.

La solidarité nationale - je l'ai dit - ne doit pas s'arrêter, pour nos compatriotes, aux limites de l'Hexagone. Elle doit s'appliquer, s'exprimer partout où des Français vivent et travaillent en montrant au loin le meilleur de chez nous. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Lise.

M. Roger Lise. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'adaptation du projet de loi instituant le R.M.I. aux départements d'outre-mer semble provoquer une grande euphorie chez certains de nos collègues parlementaires et susciter aussi de vives inquiétudes par ailleurs devant les sommes qui pourraient être allouées aux plus nécessiteux de nos régions.

Tout cela m'amène à faire une mise au point et à présenter plusieurs observations.

D'abord, il faut reconnaître que l'alternance politique présente un grand mérite. Tout ce qui pouvait être mauvais auparavant devient excellent par la suite ; il suffit que d'autres, avec une autre couleur politique, vous le présentent sous un vocable différent.

Il s'agit de la parité sociale globale mise en œuvre en 1986 par le gouvernement précédent pour faire preuve définitivement d'une plus grande solidarité envers l'outre-mer. Que de protestations véhémentes n'a-t-on pas entendues ! Les procès-verbaux du conseil général de la Martinique, les articles de presse en portent témoignage. On y lit : « Non à la parité, oui à l'égalité immédiate des lois... » Et je ne reprendrai pas ici bon nombre d'autres propos irresponsables.

Qu'en est-il, mes chers collègues ?

Au nom de la parité sociale globale, les prestations sociales sont dorénavant calculées suivant les mêmes principes qu'en métropole et, à partir de cela, une certaine somme est allouée aux familles, le solde étant réservé aux actions sociales.

Aujourd'hui, pour l'extension du R.M.I., c'est le même procédé qui est retenu. Le calcul est fait suivant les mêmes principes qu'en métropole : une somme est versée aux intéressés ; le reste est réservé, nous dit-on, au logement.

Par conséquent, dans les deux cas, il y a adaptation de la loi : les intéressés ne touchent pas les mêmes prestations que s'ils vivaient en métropole. Les calculs sont faits suivant les mêmes principes, obligeant l'Etat à verser son dû, mais la prestation est tout autre : ici les familles et le F.A.S.O., là les chômeurs et le logement.

Il était important pour moi, mes chers collègues, de faire cette mise au point. Le peuple des départements d'outre-mer appréciera les différentes manipulations dont il a été l'objet. La différence voulue entre parité sociale et égalité sociale ne peut se retrouver que dans la démagogie et la mauvaise foi de certains.

J'en viens à ma première observation. S'agissant de notre Smic, invoqué depuis toujours à chaque adaptation de la loi, je ferai observer que seuls les organismes privés, les collectivités locales sont concernés. Quand l'Etat, sous la pression des syndicats, décide de son augmentation, seules les finances de ces organismes y font face. En revanche, en cas de crise endémique, comme c'est le cas chez nous, se retrouvent au chômage, outre les salariés payés au Smic, les ouvriers qualifés et les cadres.

Par conséquent, pour une fois que l'Etat décide de s'engager avec ses fonds, il faut à tout le moins, envers ceux qui subissent les mêmes périodes difficiles, qui sont plongés dans la même détresse des deux côtés des océans, qu'aucune discrimination ne soit plus possible ; il leur faut les mêmes secours

Monsieur le ministre, le R.M.I. est bienvenu dans un pays où le taux de chômage atteint 33 p. 100. Ce revenu permettra à chacun d'accéder au travail, c'est la reconnaissance d'un droit et c'est à l'honneur du Gouvernement. Mais si, au contraire, on considère qu'il faut satisfaire une clientèle électorale, sous une forme d'assistanat, à chacun sa logique, je refuse ce choix.

En effet, pour moi, le R.M.I. dans les départements d'outre-mer à la charge de l'Etat doit être accordé moyennant un contrat ou une convention obligeant à un travail effectif.

Dans une région sous-industrialisée, il y a occupation pour tous et je connais de nombreux artisans, des petits commerçants, des marins-pêcheurs, des agriculteurs, des entreprises, grandes et petites, des communes rurales qui n'embauchent qu'au coup par coup, ne disposant pas des recettes suffisantes autorisant une embauche pérenne. Voici un exemple parmi tant d'autres : quand l'Etat accorde les crédits pour les chantiers de développement, nombre de salariés travaillent dans les communes rurales et sont débauchés sitôt les fonds épuisés.

J'en viens à ma seconde observation : vouloir faire admettre que le R.M.I. dépassera le revenu minimum d'un salarié à plein temps dans tous les cas, c'est faux. En effet, travaillant dans les mêmes conditions, avec les mêmes horaires, l'un percevra le Smic, l'autre le R.M.I. mais amputé d'une partie de l'allocation logement, soit environ 750 francs, ce qui est bien supérieur à l'abattement que subit le Smic des départements d'outre-mer.

J'affirme, au contraire, que c'est le moyen qu'il convient d'utiliser pour faire monter notre Smic au niveau de celui de la métropole, puisque, sous cette forme, l'Etat apporte une aide indirecte au rendement des entreprises bénéficiaires ; celles-ci pourront mieux payer leurs salariés tout en maintenant leur embauche.

Monsieur le ministre, je ne peux croire que le Président de la République n'ait pas, dans ses nombreuses déclarations solennelles, pesé ses mots car il sait, mieux que quiconque, ce que parler veut dire : il a promis l'égalité des droits en condamnant toute forme d'adaptation - en tout cas, le peuple de l'outre-mer l'a compris ainsi - et ce propos a été souvent repris pendant la campagne présidentielle.

On peut comprendre que ceux qui, en 1985, ont créé l'allocation d'éducation parentale et l'allocation au jeune ménage pour les Français et les étrangers vivant en métropole, mais excluant les départements d'outre-mer, en dépit d'engagements ministériels, voient en cette adaption du R.M.I. une avancée sociale extraordinaire.

Pour nous, les adaptations pénalisantes relèvent du passé révolu. Un exemple : le gouvernement précédent a étendu aux D.O.M. l'allocation spéciale vieillesse et l'allocation compensatrice suivant le principe d'égalité des droits, car nous avons refusé, là encore, toute référence aux Smic proposé dans les projets de décret.

Ces deux mesures ont été appliquées dans les mêmes conditions qu'en France métropolitaine. Voilà ce qu'à fait le précédent gouvernement.

Ensuite vous nous dites, monsieur le ministre, que la différence décidée entre les deux Smic sera réservée à l'amélioration de l'habitat. Permettez-moi de vous faire remarquer qu'en 1984 les fonds de l'institut d'émission des départements d'outre-mer - I.E.D.O.M. - réservés en priorité à l'amélioration de l'habitat insalubre ont été supprimés arbitrairement et versés dans les caisses de l'Etat - soit 20 milliards de centimes. Cette compensation qui est proposée n'en est donc pas une.

Finissons-en, monsieur le ministre, avec ces formes de discrimination dépassée, chaque fois qu'il s'agit d'accorder des avantages sociaux aux plus démunis de nos régions, alors que d'autres là-bas vivent confortablement sans que personne n'ose en parler, et pour cause ! Ces sommes n'iront pas grossir la consommation locale ; eux aussi, les défavorisés ont droit au bien-être, à un logis et à un intérieur convenable.

Le Président de la République, je le répète, l'a promis avec la verve qu'on lui connaît ; il a banni toute forme d'adaptation pénalisant nos régions et ses habitants. Il s'est engagé à faire respecter l'égalité des droits et non l'égalité sociale. Le premier acte du Gouvernement doit se faire en conformité avec ses engagements publics, et c'est dans ces conditions et dans cet esprit que je voterai le projet de loi ainsi amendé, qui répond à une plus grande solidarité et à une plus grande justice sociale. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

M. le président. La parole est à M. Moinet

M. Josy Moinet. Autres temps, autres lois. La loi du 2 janvier 1970 créant le Smic faisait participer les travailleurs au développement économique de la nation, dans un contexte d'expansion.

Il s'agissait alors de redistribuer les fruits de la croissance, la pauvreté étant considérée comme une situation résiduelle.

En 1988, les termes - chaque terme - s'inversent : il ne s'agit plus de redistribuer mais d'empêcher le basculement dans la pauvreté ou, lorsque celui-ci s'est produit, de le rendre réversible. La solidarité s'exprime non plus dans la redistribution, mais dans la lutte contre la précarisation absolue.

La solidarité a changé d'objet : elle se tourne non plus vers ceux qui ont du travail, mais vers ceux qui n'en ont pas ou n'en ont plus. Elle s'exerce non plus envers ceux qui ont quelque chose et qui recevront plus, mais vers ceux « qui n'ont rien, qui ne peuvent rien, qui ne sont rien », pour reprendre les termes de M. le Président de la République dans sa *Lettre à tous les Français.*

La pauvreté elle-même a changé de visage : ce sont non plus les personnes âgées ou les handicapés dont la situation a d'ailleurs été prise en compte par l'instauration de différents minima catégoriels, mais des jeunes, des actifs partiellement ou définitivement exclus du marché du travail, des mères sans qualification victimes d'une séparation ou d'un divorce. Or, ce paysage économique bouleversé, cette sociologie nouvelle appelle une réponse claire et exigeante.

La vocation du revenu minimum d'insertion est d'aider, par des ressources et des procédures d'insertion, à sortir de la pauvreté et de la précarité, ce qui, autrement formulé, postule ce qu'il n'est pas : le salaire de l'exclusion sociale.

Le lien contractuel entre la prestation et l'insertion doit sceller le passage de la charité à la solidarité.

L'assistance a deux contreparties : la bonne conscience chez celui qui donne et la pénalisation sociale de sa situation pour celui qui reçoit. L'exemple du Welfare aux Etats-Unis dont l'histoire commence en 1964 est, à ce titre, significatif. Cette politique qui voulait donner aux pauvres, par une assistance momentanée, les moyens de sortir de la pauvreté a eu pour effet pervers la multiplication du nombre des assistés.

Si l'articulation prestation-insertion doit garantir *a priori* de l'écueil de l'assistanat, la nature et les modalités du contrat d'insertion, que celui-ci soit social ou professionnel, doivent être gérées compte tenu de l'extrême diversité des populations visées. En effet, considérer les pauvres comme une catégorie homogène relève d'une vision artificielle et fallacieuse de la réalité sociale.

Contrairement à l'assistance, l'insertion ne se décrète pas. Sa mise en œuvre dépendra non seulement des bénéficiaires et des professionnels de l'action sociale chargés de l'accompagnement de ces mesures, mais aussi et peut-être surtout des attitudes collectives.

La force, mais aussi la faiblesse du revenu minimum d'insertion résident dans « l'ardente obligation » qui est faite à ses instigateurs, à tous les échelons, de naviguer entre l'assistanat étatisé et un certain clientélisme local. On ne peut, dès lors, que se féliciter du souci d'évaluation qui est évoqué dans le projet de loi lui-même.

A partir de ces quelques remarques de portée générale, je voudrais, monsieur le ministre, formuler de brèves observations sur les modalités concrètes et pratiques du dispositif instauré par la loi, d'une part, évaluer les implications pour la France, à l'échelon de la Communauté économique européenne, de l'instauration du revenu minimum d'insertion, d'autre part.

Sans doute est-il de la responsabilité de l'Etat de conduire et de financer les actions en faveur des catégories de population les plus défavorisées. Mais si une implication forte et active de l'Etat dans la lutte contre la pauvreté est nécessaire, elle ne saurait être considérée comme suffisante.

Les collectivités locales - départements et communes - et les associations peuvent et doivent être mises en situation de jouer un rôle actif dans la détection des bénéficiaires, l'élaboration des programmes d'insertion et l'évaluation de leur exécution.

Le dispositif prévu par le projet de loi, monsieur le ministre, n'est pas exempt de lourdeur bureaucratique, de délais qui pourraient rendre inaccessible le revenu minimum d'insertion à ceux, précisément, pour lesquels il a été conçu. D'où la nécessité de mettre en place des procédures simples, gérées autant que faire se peut par un interlocuteur unique qui soit aussi proche que possible des bénéficiaires.

Faut-il rappeler ici, mes chers collègues, que les chances de réinsertion sociale passent d'abord, pour les plus défavorisés et les plus démunis, par la faculté qui leur est donnée de communiquer, de dialoguer, de retrouver une écoute, bref, tout simplement, de parler et d'être entendus ?

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Moinet.

M. Josy Moinet. Dans cette tâche difficile entre toutes, les bénévoles qui travaillent au sein des associations à vocation sociale, les travailleurs sociaux, peuvent jouer, aux côtés et avec le concours des élus locaux, un rôle déterminant dans la réussite des projets d'insertion.

M. le président. Il vous faut conclure, maintenant.

M. Josy Moinet. J'entends bien, monsieur le président.

Le dispositif prévu par la loi doit être appliqué avec la plus grande souplesse possible si l'on souhaite pouvoir faire face à la très grande diversité des situations et laisser une large place à l'initiative locale. C'est sur le terrain, grâce à la mobilisation de tous les partenaires - publics et privés - que se gagnera ou se perdra le difficile combat contre l'exclusion sociale.

Les principes qui ont inspiré les grandes lois de décentralisation de 1982 doivent trouver ici un nouveau terrain d'application.

M. le président. Concluez, monsieur Moinet !

M. Josy Moinet. Monsieur le président, je vais conclure.

M. le président. Très bien ! Voilà de bonnes dispositions ! *(Sourires.)*

M. Josy Moinet. Je souhaiterais cependant, monsieur le ministre, appeler votre attention sur un second point : il concerne les incidences que pourrait avoir la mise en application du revenu minimum d'insertion en raison même des engagements que nous avons contractés à l'échelon de la Communauté économique européenne.

La jurisprudence établie par la Cour de justice européenne prévoit, en effet, que les avantages accordés par l'un des Etats membres doivent être étendus à l'ensemble des ressortissants des autres pays de la Communauté.

Sur ce point, monsieur le ministre, je souhaiterais que vous puissiez nous préciser les conséquences que pourrait avoir l'instauration du revenu minimum d'insertion. Je pose cette question en me référant à un arrêt de la Cour de justice européenne pris à la suite de l'instauration d'un revenu minimum garanti en Belgique.

Je rappelle que 500 000 ressortissants de pays membres de la Communauté économique européenne sont actuellement installés en France. Bien entendu, on ne dispose d'aucun élément propre à nous permettre d'apprécier ceux d'entre eux qui pourraient être éligibles au revenu minimum d'insertion.

Ainsi, l'instauration du revenu minimum d'insertion pose-t-elle, d'une certaine manière, le difficile problème de l'espace social européen, dont l'avènement doit être, me semble-t-il, le complément indispensable du Grand Marché unique. Il m'a paru souhaitable, monsieur le ministre, d'appeler l'attention du Gouvernement sur certaines conséquences qu'entraînerait cette instauration dans la perspective de 1992.

En conclusion, monsieur le ministre, je dirai que bien gérer le dispositif selon une procédure simple et aussi proche que possible des bénéficiaires - j'y insiste - bien apprécier les incidences de ce texte compte tenu de nos engagements communautaires, constituent autant de conditions, parmi bien d'autres, pour réussir l'application d'un projet promis par M. le Président de la République, attendu par le pays et, je l'espère, approuvé demain par notre Haute Assemblée. *(Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, sur les travées socialistes et sur celles de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Prouvoyeur.

M. Claude Prouvoyeur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous devons examiner aujourd'hui, et qui nous est transmis par nos collègues de l'Assemblée nationale, a été adopté par eux à la quasi-unanimité. C'est dire si l'aide aux plus démunis d'entre nous paraît à tous comme une obligation morale qui dépasse nos clivages politiques. J'en veux pour preuve les différentes propositions de loi déposées sur le sujet, dont plusieurs émanaient de cette assemblée, notamment de notre collègue M. André Diligent ou du groupe socialiste. De cela, nous sommes tous certains et personne - je le pense - ne tentera de le contester.

Je me permettrai simplement de faire deux observations sur ce texte qui nous revient fortement amendé de l'Assemblée nationale. Et ce sera sans doute l'élu local, maire d'une ville qui a connu et qui connaît encore de graves difficultés sociales, qui s'exprimera en priorité.

La première observation concernera l'article 11 du projet de loi, relatif au dépôt de la demande d'allocation différentielle. Je ne reviendrai pas sur le caractère quelque peu centralisateur du texte initial - cette critique vous a été faite à plusieurs reprises - mais nous devons savoir gré à nos collègues de l'Assemblée nationale d'avoir réintroduit, dans la procédure de dépôt et d'instruction administrative et sociale des dossiers, les centres communaux d'action sociale. Par ailleurs, les maires seront informés par la commission locale d'insertion des demandes recueillies ; en leur nom, monsieur le ministre, je vous en remercie.

Mais revenons aux C.C.A.S. Je ne ferai pas l'injure à mes collègues maires - et je prends à témoin, s'il le permet, mon éminent collègue M. Descours Desacres, président de notre groupe des sénateurs-maires - de prétendre que l'on ignore, dans cette enceinte, les multiples efforts faits par de nombreuses communes en matière de revenu différentiel.

En ce qui concerne ma commune de Dunkerque, gravement touchée - comme vous ne pouvez l'ignorer - par la crise frappant ses industries traditionnelles, nous avons mis en place, depuis 1984, un dispositif d'aide financière aux personnes en difficulté. La dépense globale, en année pleine, atteint la somme de 6,5 millions de francs ; ce dispositif touche actuellement 1 281 familles, soit 4 996 personnes pour une population de 73 613 habitants. Encore dois-je ajouter que le nombre des allocataires augmente régulièrement, car l'instauration d'une telle prestation conduit certaines situations de précarité à se déclarer.

Le système que nous avons mis au point à Dunkerque permet à tout individu, y compris aux jeunes de moins de vingt-cinq ans chargés de famille, résidant dans la commune depuis au moins une année et dont les ressources n'atteignent pas le montant d'un revenu minimum fixé préalablement, de se voir attribuer une allocation différentielle.

Le revenu minimum que nous avons fixé pour notre commune s'élève à 2 545 francs pour une personne seule, 3 310 francs pour deux personnes et 4 080 francs pour trois personnes. Le paiement a lieu chaque mois et donne lieu à un contrôle permanent de la situation financière de l'allocataire. Enfin, les fonds alloués ne sont pas récupérables.

Vous voyez donc, monsieur le ministre - et je ne suis pas le seul maire de ville touchée par la crise à avoir mis en place un tel système - que les collectivités locales avaient déjà fait du revenu minimum d'insertion une réalité depuis un certain temps. Je suis sûr que vous ne vous attendiez pas à entendre un autre langage au Sénat...

Ce développement préalable me conduit à évoquer le rôle que je souhaiterais voir jouer aux centres communaux d'action sociale, celui qui se trouve dans ma propre commune ayant apporté la preuve de son efficacité.

Il me semble nécessaire d'associer les centres communaux d'action sociale d'une manière systématique à la procédure, car ce sont eux - et donc les maires - qui connaissent le mieux les populations susceptibles de bénéficier d'une aide financière de cette nature et - je viens d'essayer de le démontrer - qui ont le plus l'expérience de l'examen de ces dossiers.

Voilà pourquoi je vous demande, monsieur le ministre, s'il ne serait pas souhaitable de concevoir le système de façon moins hétérogène et de faire du C.C.A.S. ou du C.I.A.S. l'organisme pivot pour les demandes d'allocation. Je sais que ma préoccupation est également celle de mes collègues de la commission des affaires sociales et de notre rapporteur qui ont, au demeurant, rédigé un nouvel article 11 donnant entière satisfaction à un président de C.C.A.S.

Dans le même ordre d'idées - et notre rapporteur s'est appliqué à le démontrer - il me semble que le système mis en place ignore en grande partie la politique de décentralisation instaurée depuis plusieurs années. Nous savons que le conseil général est la cheville ouvrière en matière d'action sociale dans le département ; or l'attribution du R.M.I. dépendra de l'Etat.

Par ailleurs, pourquoi avoir fait du département le responsable des mesures d'insertion, alors que, d'après les lois de décentralisation, c'est le conseil régional qui est compétent pour la politique de formation professionnelle ? Au surplus, les départements sont très mal outillés pour exercer cette politique d'insertion.

On se trouvait donc dans une situation qui risquait de dépouiller les C.C.A.S., dont j'ai parlé voilà un instant, de toute responsabilité dans l'instruction administrative des dossiers, alors que ce sont eux qui sont les plus compétents dans ce domaine, et de doter les départements d'une compétence qu'ils auront de toute façon du mal à assumer. Il n'est pas sûr que l'équilibre soit judicieux. C'est pourquoi j'espère, monsieur le ministre, que vous voudrez bien écouter le Sénat, et notamment notre rapporteur de la commission des affaires sociales.

Ma seconde préoccupation concerne l'application du revenu minimum d'insertion aux non-salariés, notamment aux non-salariés agricoles. Nous savons qu'un décret concernant l'allocation du R.M.I. à l'agriculture est en cours de préparation et vous-même, monsieur le ministre, avez apporté quelques éléments de réflexion lors du débat sur l'article 9 à l'Assemblée nationale. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de problèmes se posent pour l'application de ce texte aux agriculteurs, la difficulté principale demeurant celle de l'évaluation des revenus des intéressés à deux échelons : la détermination du niveau de ressources ouvrant droit à la prestation, d'une part, le niveau de celle-ci, d'autre part. J'ajoute que le cas des aides familiaux pose également question.

Dans ce domaine de l'évaluation se pose la question de l'outil de travail, de la résidence principale et de l'autoconsommation. Qu'en sera-t-il du contenu des actions d'insertion pour les agriculteurs ? A la lumière de ces différentes questions, vous serait-il possible, monsieur le ministre, de nous apporter quelques précisions supplémentaires sur l'allocation du R.M.I. à l'agriculture, domaine qui, vous le savez, importe particulièrement à notre assemblée ?

Enfin, ne remettant nullement en cause, en ce qui me concerne, le principe d'une telle aide de la collectivité nationale aux plus démunis, je me conformerai à l'attitude adoptée par mon groupe. Toutefois, mon jugement sera naturellement suspendu aux explications que vous voudrez bien nous apporter sur les deux sujets que je me suis permis de vous soumettre et qui ont été parfaitement développés par notre rapporteur. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce texte me paraît exemplaire à plusieurs titres.

Tout d'abord, en créant le revenu minimum d'insertion vous donnez corps à une décision qui fut prise le 10 août 1793, lors du vote d'une Constitution, dans un article 21. Il était donc temps ; il ne fallait plus attendre.

Ensuite, par rapport à tout ce qui s'est fait, à la spontanéité de communes ou de départements - de nombreux exemples ont été cités - vous mettez en place un dispositif qui permet de donner à tous, sans condition de résidence, prenant ainsi en charge notamment les nomades, population où sévit une précarité très grande.

Enfin, vous accompagnez ce dispositif d'une insertion, avec ce souci particulier de trouver des modalités d'insertion sociale ou professionnelle variées, susceptibles de répondre à l'hétérogénéité de cette catégorie de personnes touchées par la pauvreté et la précarité, laquelle hétérogénéité ne permet pas d'avoir une solution unique et homogène. En définitive, vous cherchez à faire entrer ces exclus dans la vie des autres.

Mais ce ne sont pas ces trois aspects exemplaires qui m'ont retenu. Non, aujourd'hui, je veux aborder un autre point que je crois important : ce texte est l'occasion, elle aussi exemplaire, de vérifier si Etat et collectivités, dans le cadre des lois de décentralisation de 1982-1983, peuvent faire preuve d'une complémentarité efficace, pour une solidarité souhaitée, définie, prise en charge par l'Etat. L'articulation entre l'Etat, le département et les communes est-elle susceptible d'apporter à ceux qui en ont besoin une solution utile et efficace, sur leurs lieux de vie ? Aujourd'hui, il y a une « presque obligation », au moins un intérêt tout particulier à étudier ces relations de structures à structures, pour s'assurer que chacune a bien sa place dans un paysage administratif et politique en pleine mutation. Alors que naissent, ici ou là, des agglomérations urbaines de fait, sans caractères institutionnels précis, sans que leurs compétences aient été précisées, alors que la région émerge, on peut se demander si certaines structures ne sont pas en train de devenir obsolètes dans un environnement administratif qui, en France, n'est pas encore celui que l'on rencontre dans les autres Etats européens. Et pourtant, la France sera, demain, dans l'obligation d'établir des relations d'agglomération à agglomération, de région à région. Peut-être alors est-il bon de montrer que la structure départementale a un rôle à jouer dans un domaine très particulier, le domaine social.

Pour procéder à cette vérification, il faut d'abord faire quelques rappels, car je trouve un peu agaçant qu'on esquive la réalité décidée par les lois de 1982-1983 pour dire que certaines dispositions du projet de loi portent atteinte à la décentralisation. Non, il n'y a aucune atteinte, car la conception des lois de 1982-1983, c'était décentralisation et déconcentration.

Stricto sensu, décentralisation veut dire que l'Etat a transféré des responsabilités à des élus, mais aussi qu'il a délégué des compétences à des représentants de l'Etat soumis hiérarchiquement - c'est la déconcentration - cela pour qu'au niveau utile il puisse y avoir échange entre responsables en charge de prendre les décisions, c'est-à-dire entre les élus et le préfet. Et puis, ici, nous avons trop entendu l'argument, vrai : qui paie commande.

Je crois donc que ce texte porte effectivement solidarité nationale, assurée par l'Etat, attribuée par le préfet, un peu comme dans le cas des P.L.A.

Accorder une coprésidence ? Si cela doit atténuer certaines susceptibilités, pourquoi pas ? Mais il ne doit pas y avoir d'ambiguïté : c'est la mission de l'Etat de transmettre et de faire assurer l'attribution par ses représentants.

Mais il y a un deuxième volet à tester : c'est la volonté de l'Etat de décentraliser la recherche, aussi précise que possible, de ceux qui sont dans le besoin et de les aider - vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre - de façon très décentralisée, tant pour l'instruction de leur dossier que pour la recherche d'une insertion.

Sur ce point, nous avons une différence, mais qui n'est pas - et de loin - une divergence, et je suis sûr que l'un parviendra à convaincre l'autre, vous moi ou moi vous. Ou peut-être trouverons-nous une solution intermédiaire pour l'instruction des dossiers et pour l'aide à la recherche d'une insertion.

En fait, nous voulons quoi ? Nous voulons avoir la connaissance de toutes les situations de pauvreté et de précarité dans des espaces donnés. Nous voulons aussi que chaque situation soit connue aussi exactement que possible. Nous voulons, enfin - et sur ce point, je suis en parfaite concordance avec ce que disait tout à l'heure M. Josy Moinet - rapidité d'attribution et efficacité de l'insertion.

Pour réussir, nous devons faire vivre ensemble ceux qui, ici ou là, s'occupent des individus en situation de pauvreté ou de précarité, à savoir les C.C.A.S., les services départementaux, les acteurs sociaux, les associations, qui, aujourd'hui, vivent un peu chacun dans leurs créneaux - j'allais dire dans leur routine - avec leur propre clientèle et qui, quelquefois, n'ont qu'une connaissance partielle, voire partiale, d'une situation.

Ne serait-il pas plus simple, plus efficace, en un mot préférable d'avoir un interlocuteur ou une structure unique, mise en place à l'initiative du C.C.A.S. - puisque c'est effectivement le pivot - sur la suggestion des élus, à laquelle s'associerait acteurs sociaux, responsables d'associations et - pourquoi pas ? - services départementaux ? Partout où superficie, géographie et démographie permettent d'avoir un espace donné, que j'appellerai « espace de solidarité », cette structure ferait vivre un comité local d'insertion, qui aurait la possibilité, d'un seul coup d'œil composite, d'apprécier la réalité et qui aurait, gâce à ses composants, la possibilité de savoir ce que l'un ne sait pas et ce que l'autre sait, de façon à trouver une solution commune et à instruire rapidement un dossier. Cela correspondrait à la conception figurant à l'article 30 A, qui prévoit des comités locaux d'insertion, sans en fixer le nombre autrement qu'en disant : « au moins un par arrondissement », ce qui veut dire plus.

Nous aurions, dispersés sur le territoire, dans ce que j'appellerais, je le répète, des espaces de solidarité, des comités locaux d'insertion bien situés à proximité de ceux à qui il s'agit de venir en aide.

Ces comités locaux pourraient transmettre le dossier instruit administrativement et socialement, comme le prévoit actuellement d'ailleurs l'article 11, directement au préfet, qui aurait, lui, ses services ayant procédé aux contrôles voulus, à faire l'attribution.

Ainsi, il y aurait le double test de la volonté du département de s'inscrire dans une initiative lancée par l'Etat - l'attribution par le préfet - mais aussi de la volonté du Gouvernement de décentraliser au plus loin possible. Vous voulez, monsieur le ministre, mobiliser les élus. C'est en leur donnant des responsabilités dans ce domaine qu'il sera possible de les faire participer plus largement et plus efficacement, avec même un certain enthousiasme.

Peut-être, je le répète, trouverons-nous un chemin moyen, en conservant éventuellement la formule qui est inscrite dans l'article 11 et que j'ai appelée de « multi-guichets », mais aussi en rendant possible, puisque la loi ne l'interdit pas, l'organisation selon d'autres schémas, ou bien en reprenant l'amendement présenté par la commission des affaires sociales, qui apporte une possibilité d'ouverture aux acteurs sociaux, aux divers partenaires susceptibles de permettre de trouver la solution réelle et, surtout - car, en fait, c'est là qu'est la gageure - de réussir les insertions.

Pour réussir les insertions, il faudra non seulement bien connaître chaque cas, bien avoir en tête tout ce qui peut être mis à disposition parce que existant, mais aussi faire preuve d'imagination, avoir une capacité de patience et d'écoute pour aider ceux qui, quelquefois au terme de leur possibilité de travail, auront encore à apprendre à lire avant de pouvoir s'insérer.

Voilà les deux éléments sur lesquels je voulais plus particulièrement attirer votre attention, monsieur le ministre. Je suis certain que nous voulons les uns et les autres que cette proposition, non seulement généreuse mais juste, soit effectivement menée à son terme et que tous aient bien le sentiment que le Gouvernement, votre gouvernement, en faisant cette proposition, voulait effectivement créer une situation où il n'y aurait plus de démunis, plus d'hommes et de femmes abandonnés sur le chemin à cause des circonstances de leur existence.

Je crois que, comme le disait tout à l'heure mon ami François Autain et comme l'ont dit mes amis du groupe socialiste, ce texte, tel qu'il est, sera par nous voté avec la certitude que nous sommes sur une voie qui conduit au plus profond de la démocratie en France. *(Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Guy Robert.

M. Guy Robert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'objectif du projet de loi dont nous débattons aujourd'hui consiste à répondre à la situation particulièrement dramatique dans laquelle se trouvent plongés de nombreux Français et un certain nombre d'étrangers.

Le Parlement, et tout particulièrement notre Haute Assemblée, se doit, me semble-t-il, de proposer les amendements nécessaires afin que le texte réponde au mieux au maximum de cas concernés.

Chaque réponse doit revêtir une forme humaine, être sociale de fait ainsi que de protection, tout en rendant possible une réinsertion économique des personnes aptes à un emploi.

Pourquoi dis-je « revêtir une forme humaine » ? Tout simplement parce que les personnes concernées ont droit à leur dignité ; pour la plupart d'entre elles, du fait de leur âge, de leur condition physique ou mentale, ou de la situation de l'emploi, elles se voient imposer un état dont elles ne sont pas responsables. Prévoir quelque chose pour modifier ou tenter d'améliorer leur situation est le devoir même de notre société, ce qui exclut pour quiconque le droit de s'en arroger le mérite.

En cet instant, nous ne sommes pas là pour rechercher des responsabilités. Serait-ce d'ailleurs possible ?

Efforçons-nous essentiellement, au travers de cette loi, de réparer les injustices constatées. En permettant aux personnes concernées ainsi qu'à leur famille de se prendre en charge tout en recouvrant une protection sociale, nous les éloignons de ces situations dites marginales, si néfastes à tout être humain.

Quant à la réinsertion économique, elle contribue surtout à redonner confiance à bien des gens désabusés, tout en leur permettant le plus souvent d'acquérir une nouvelle formation professionnelle.

Avant de formuler quelques observations sur le texte et de faire quelques propositions, je veux vous dire, monsieur le ministre, que si ce projet apparaît indispensable aujourd'hui face à une situation donnée, celle-ci, en aucune façon, ne peut nous satisfaire.

Chacun à notre place, dans l'exercice de nos responsabilités, nous devons œuvrer en innovant pour renverser la tendance au sous-emploi, c'est-à-dire pour enrayer le chômage. Ce n'est pas chose facile, je le concède. Toutefois des exemples d'inversion de la courbe du chômage existent dans certains pays. Sans aller jusqu'à eux, je citerai le cas de mon propre département, la Vienne, pour lequel les statistiques de l'I.N.S.E.E. pour 1987 font apparaître, entre les emplois supprimés et les emplois créés, un solde positif de 1 573.

Loin de moi l'idée de crier au miracle, même si nous sommes le seul département de la région à enregistrer un tel résultat. Mais la politique mise en place par l'assemblée départementale depuis quatre ans doit bien y être pour quelque chose !

Ces 1 573 emplois réels créés, ce sont finalement plus de 150 millions de francs de salaires et charges versés par les entreprises avec, pour les salariés concernés, une dignité retrouvée et du bonheur dans leur famille.

Monsieur le ministre, c'est cela, me semble-t-il, la véritable insertion, celle qui devrait être un objectif prioritaire pour le Gouvernement.

Revenant au texte lui-même, j'en retiendrai plus particulièrement trois aspects : le lien nécessaire entre l'attribution de l'allocation et l'engagement d'insertion ; la situation des personnes non salariées ; enfin, la concordance entre ce projet de loi et la loi du 7 janvier 1983.

Concernant le lien entre l'allocation et l'insertion, je suis personnellement favorable à ce que, chaque fois que le postulant à l'allocation remplit les conditions, son attribution soit liée à un projet contractuel d'insertion.

Pour ce faire, je voterai tout particulièrement les amendements présentés par la commission des affaires sociales allant dans ce sens.

La finalité du revenu minimum d'insertion, c'est l'insertion professionnelle, mais ce n'est en aucun cas une assistance généralisée et sans limite de durée.

J'aimerais, monsieur le ministre, entendre votre avis sur les dispositions réglementaires qui seront prises dans l'intérêt des personnes relevant des régimes des non-salariés dont il est fait état à l'article 42, c'est-à-dire plus particulièrement des

agriculteurs, ainsi que des artisans et des commerçants, actuellement exclus du bénéfice des prestations de l'assurance maladie, maternité et invalidité. Il me semble en effet qu'une nécessaire modification d'un article du code rural doit intervenir.

Monsieur le ministre, au terme de ces quelques observations sur un texte des plus nécessaires, mais dont l'application sera à bien des égards loin d'être simple, je ne peux m'empêcher de faire état de la totale discordance entre ce projet de loi et la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Sans aller jusqu'à prononcer le mot d'anticonstitutionnalité, force est de reconnaître que le projet de loi tel qu'il ressort du débat de l'Assemblée nationale est plus centralisateur que décentralisateur : or, les assistantes sociales, qui relèvent de la responsabilité des conseils généraux, et les 36 000 maires de France, ne sont-ils pas les personnes les mieux placées pour connaître dans le détail les situations de pauvreté et de précarité qui perdurent dans leur commune ?

Aussi, confier l'instruction des dossiers à une commission siégeant au chef-lieu du département et donner autorité au préfet pour l'attribution de ce revenu ne me paraît pas réaliste. Je pense que, dans une affaire d'importance comme celle qui nous préoccupe aujourd'hui, plus nous rapprocherons le centre de décision des individus concernés, moins nous commettrons d'erreurs.

Comme le suggèrent la commission des affaires sociales et la commission des lois, après une période de rodage de trois ans, on pourra raisonnablement transférer la totalité de cette nouvelle responsabilité et des moyens financiers subséquents aux conseils généraux, qui ont déjà apporté la preuve de leur capacité de gestion des dépenses d'ordre social.

Sous le bénéfice de ces observations, je voterai tout naturellement ce projet de loi. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I., du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous examinons ce soir porte sur un sujet essentiel et grave, qui ne peut être traité sans examiner à la fois les dispositifs sociaux qui existent déjà dans notre pays, les réalités sociales que nous avons à prendre en compte et la prospective sociale et financière des mesures qui sont proposées.

Nous ne partons pas, en effet, de rien : la France est le pays qui, en Europe, a le plus haut niveau de prestations sociales ciblées. La comparaison avec les autres nations de la Communauté économique européenne ou avec les Etats-Unis, qui ont institué un revenu minimum, doit être faite à la lumière de cette réalité.

Des actions ont été engagées, au plan de l'Etat, par le précédent gouvernement. Je rappellerai les dispositifs Zeller et Seguin. Des initiatives intéressantes ont été conduites dans un certain nombre de départements et de villes.

Tel est notamment le cas à Dunkerque - notre collègue M. Claude Prouvoyeur en a parlé tout à l'heure - où l'application stricte de ce texte réduirait le niveau des allocations versées à certaines familles.

Enfin, il nous faut réellement prendre en compte les chiffres : voilà quelques mois, votre prédécesseur, Mme Dufoix, parlait de quelques centaines de milliers de bénéficiaires ; aujourd'hui, on parle de 1,5 million de bénéficiaires, soit près de 500 000 familles. Ces chiffres ne tiennent ni compte de l'effet d'appel en direction des populations étrangères, ni de l'espace social européen évoqué par M. Josy Moinet.

Les dispositifs financiers adaptés sont-ils prévus ?

Pour ma part, c'est avec une volonté d'efficacité sociale et de réalisme budgétaire que j'ai souhaité examiner ce projet de loi et les divers rapports, forts intéressants, qui nous ont été soumis.

L'efficacité, n'est-ce pas d'abord une véritable détection et une simplicité d'attribution du revenu minimum d'insertion ? Or, le texte de l'Assemblée nationale prévoit « l'éloignement du terrain », la création de structures nouvelles de composition plus technocratiques que pratiques, toutes organisées autour de structures étatiques. Mais qui « rame » tous les jours directement sur le terrain au contact des réalités sociales ? Ce sont les travailleurs sociaux, ceux de l'Etat, bien sûr, mais aussi ceux des sociétés d'H.L.M., des hôpitaux, ceux des centres communaux d'action sociale ou des départements et de nombreuses associations.

Or, ce texte prévoit de redonner aux préfets, au prétexte que l'Etat paierait plus, la quasi-totalité des pouvoirs, alors que, depuis cinq années, les départements et les centres d'action sociale ont acquis responsabilité et expériences nouvelles.

Bien sûr, il y a atteinte à l'esprit de la loi de décentralisation, comme mes prédécesseurs l'ont rappelé avec justesse. Mais ce qui m'inquiète encore plus, c'est la création d'un « monument techno-administratif de la pauvreté » qu'engendreraient certaines mesures éloignées des réalités ; tout cela, paraît-il, pour prévenir le clientélisme !

C'est pourquoi il nous faut revenir au plus près des réalités simples. L'amendement que nous propose la commission à l'article 10 et qui porte sur la demande et la constitution de dossier par les seuls centres communaux d'action sociale m'apparaît essentiel. Ce sont, en effet, eux qui sont les plus proches géographiquement et humainement des personnes concernées par ce texte et les plus faciles à joindre. De plus, le travail avec les associations leur est tellement familier !

Choisissons « la monocéphalité » au moins dans ce domaine, mais avec une tête pas trop lourde et surtout pas trop haute.

Je partage aussi sans réserve les avis de la commission sur le rôle majeur que doivent jouer les départements, qui, après une période intermédiaire de trois ans à gestion mixte, Etat-département, se verraient attribuer l'ensemble des responsabilités-pivots. Tel est le sens de la modification apportée par la commission à l'article 4.

L'efficacité viendra des résultats obtenus et, à terme, l'efficacité, c'est en fait la non-pérennité d'une telle aide par une véritable action d'insertion réussie, donc par la qualité d'accompagnement sur le terrain.

Je partage les observations de M. le rapporteur sur certaines catégories pour lesquelles l'insertion est très difficile. Mais il faut éviter à tout prix la création d'une nouvelle fraction d'exclus, un peu moins pauvres peut-être, mais définitivement hors des circuits de la formation, du travail ou même de la communauté locale, car ces pauvres, on le sait, ne votent même plus.

C'est pourquoi il faut donner à l'insertion plus de force. L'engagement individuel demandé au bénéficiaire n'est-il déjà pas un début de dignité retrouvée et l'amorce d'une responsabilisation ? C'est dire l'importance de l'article 10 A que nous propose la commission.

Apporter une réponse efficace et chaleureuse au défi de la pauvreté et de l'exclusion, c'est coller aux réalités du terrain, avec les centres communaux d'action sociale et les associations ; c'est permettre au bénéficiaire de se responsabiliser à terme, donc de retrouver sa dignité.

C'est ce qui, à la lumière des succès et des échecs des projets de vos prédécesseurs, m'aurait fait souhaiter un texte moins lourd, définissant clairement la nécessité d'un revenu minimum, donnant la priorité à l'insertion, même si on la sait très difficile, et engageant un véritable partenariat entre l'Etat, le département ou les communes et les associations. Le pivot serait le département et les moyens financiers seraient prévus dans une loi de programme.

Qu'en est-il des moyens financiers ? Ni les quatre milliards de francs de l'impôt sur la fortune, ni les économies sur certaines prestations ne suffiront, même avec l'aide des départements et des communes. On parle de 8 milliards, voire de 10 milliards de francs. Calculons tout simplement ; cinq cent mille familles de trois personnes à 3 600 francs par mois, cela fait 18 milliards de francs à distribuer. Bien sûr, des économies seront faites sur certaines allocations, 10 à 15 p. 100, mais il faut compter aussi les frais de gestion, au minimum de 10 p. 100. Aujourd'hui, personne ne parle de ce chiffre de 18 milliards de francs, mais il faut bien penser au financement.

Aussi, j'ai peur que ce texte qui part des meilleures intentions, intentions que nous partageons tous, ne se révèle à l'usage comme une trop lourde masse de manœuvre, peu souple au plan social, mal préparé au plan financier, condui-

sant à un « Azincourt » social, qui paralyserait les initiatives locales tant des centres communaux d'action sociale que des associations, qui créerait par un effet « feed-back » une nouvelle classe d'exclus - l'exemple de la Grande-Bretagne nous le montre d'ailleurs très clairement - qui, enfin, engendrerait un monstre financier, source de fiscalité nouvelle.

Souvenons-nous de la leçon de 1975, de l'indemnisation du chômage à 90 p. 100 et du retour en arrière, qui a créé une nouvelle pauvreté, faute de moyens financiers.

Je ne voterai ce texte qu'amendé dans l'esprit de notre commission. J'attends de votre part, monsieur le ministre, des précisions sur le coût et le financement de telles mesures, non pour les refuser, mais pour nous en donner les moyens aujourd'hui et demain. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Belcour.

M. Henri Belcour. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, étant particulièrement sensible aux problèmes que rencontrent les personnes les plus démunies, je me féliciterai, tout d'abord, du débat que doit mener, à partir d'aujourd'hui, notre assemblée.

La pauvreté n'est, hélas ! pas un problème nouveau. Dans un passé récent, dès le début des années 1970, René Lenoir l'évoquait dans son ouvrage, *Les Exclus,* comme un phénomène dit « résiduel » de la croissance. Il avait déjà cerné les difficultés de mise en œuvre d'un revenu minimum garanti.

Puis, M. Gabriel Oheix, dans un rapport très détaillé remis au Premier ministre, a mis en évidence les carences de notre système de protection sociale et a proposé l'institution d'un plancher de ressources minimum.

A ce sujet, je dois rendre hommage à ses travaux, dont je me suis d'ailleurs inspiré pour l'élaboration de la proposition de loi tendant à la création d'une allocation minimale de soutien social, que j'ai présentée avec mes collègues du groupe du Rassemblement pour la République, en 1982. Celle-ci s'avérait nécessaire en raison de l'apparition, à cette époque, d'une autre catégorie sociale, constituée par ceux que l'on a dénommés les nouveaux pauvres.

Avec son remarquable rapport présenté devant le Conseil économique et social, le père Wresinski a complété cette démarche en insistant sur l'indispensable mise en œuvre du processus d'insertion.

Après les expériences menées dans un certain nombre de départements, et à la suite des efforts accomplis par le gouvernement de Jacques Chirac au travers de l'action de MM. Seguin et Zeller, le texte que nous devons examiner aujourd'hui a pour ambition de franchir un nouveau pas dans la lutte contre la pauvreté et la précarité. A ce sujet, comme l'a mis précédemment en évidence M. le rapporteur, chacun ne peut qu'approuver sur le fond cet objectif.

Néanmoins, les moyens pour y parvenir peuvent être discutables. Je plaiderai, pour ma part, en faveur non seulement d'une équité et d'une souplesse accrues concernant la perception de l'allocation et l'engagement dans des actions d'insertion, mais aussi pour une décentralisation affirmée quant au fonctionnement du dispositif.

Il convient, tout d'abord, de faire le constat liminaire de la complexité juridique de ce texte, qui est due à la confusion concernant l'agencement des articles et qui rend ardue l'appréhension de la volonté réelle du législateur. Le renvoi fréquent à des dispositions réglementaires ne facilite pas la compréhension de ce projet de loi. L'attribution d'un revenu minimum, si louable soit-elle, doit être en premier lieu équitable.

Ainsi, il convient de faire en sorte que les prestations familiales justifiées par les enfants à charge ne soient pas prises en compte dans les ressources qui déterminent le montant de l'allocation versée aux familles. En effet, il ne faut pas confondre la compensation de charges familiales et le revenu de remplacement des adultes.

De même, le logement étant le premier maillon de l'insertion, les aides en ce domaine ne doivent pas entrer comme paramètres dans le calcul du montant du revenu minimum. C'est d'ailleurs ce que demandent de multiples associations caritatives.

L'équité commande également de ne pas faire de l'âge un obstacle au bénéfice de ces nouvelles mesures. Or, le texte exclut les personnes de moins de vingt-cinq ans. C'est pourquoi nos collègues de l'Assemblée nationale l'ont amendé en tenant compte des jeunes ayant des charges de famille.

Par ailleurs, il s'avère qu'un couple non marié, bénéficiant du revenu minimum d'insertion, percevra une allocation supérieure à celle que recevra un couple marié, dans la même hypothèse. Là aussi, il convient de remédier à cette inégalité de traitement par l'attribution d'un montant unique pour tout couple.

Sur le plan de l'insertion, j'en viens donc à évoquer l'importance de la notion de cellule familiale, dont le maintien est indispensable. Ainsi, toute disposition conduisant à l'éloignement du foyer de membres de la famille ne ferait qu'accentuer la désinsertion de populations déjà très fragilisées.

Je ne reviendrai pas sur l'importance de l'engagement du bénéficiaire d'aboutir à son insertion, principe auquel je me suis déjà référé dans ma proposition de loi. Néanmoins, le présent projet reste discret concernant quelques catégories de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dont les problèmes sont strictement d'ordre pécuniaire et ne se posent pas essentiellement en termes d'insertion. Un assouplissement apparaît ainsi nécessaire, notamment pour les veuves sans pension de reversion, comme pour les agriculteurs, artisans et commerçants en difficulté.

De plus, l'élaboration d'un projet d'insertion doit prendre des formes très variées.

Il va de soi que l'insertion dite « par le haut » sera préférable en raison de l'accès ainsi préparé au marché du travail. Mais cette forme d'insertion ne sera pas toujours réalisable dans les départements peu industrialisés ou affectés par la crise de l'emploi. Ainsi, ces départements, tel celui de la Corrèze dont je suis le représentant, devront envisager et mettre en œuvre plus particulièrement des actions de formation générale et d'orientations polyvalentes.

Dans leur définition, les modalités de rationalisation et de coordination de tous les programmes d'insertion déjà existants - la tâche est considérable - doivent donc favoriser l'esprit de souplesse du dispositif retenu.

J'évoquerai maintenant la mise en œuvre des mesures prônées. A ce sujet, il est nécessaire d'impliquer le département, en s'appuyant sur son expérience éprouvée de l'action sociale. Celui-ci doit avoir la maîtrise et la responsabilité du dispositif de manière à éviter toute lourdeur et à répondre rapidement et avec pragmatisme aux besoins exprimés localement. Conformément à l'esprit de décentralisation, il est logique d'opérer un transfert ou une création de recettes équivalents.

Pour ce qui concerne l'insertion - sa mise en œuvre et son financement incombent au département - il faut s'étonner, tout d'abord, de l'attribution d'une nouvelle compétence à ce dernier, alors que la région reste compétente dans le domaine de la formation professionnelle et l'Etat dans celui de l'éducation.

Par ailleurs, pour ses actions d'insertion, le département est tenu d'inscrire annuellement un crédit qui ne peut être inférieur à 20 p. 100 des sommes dépensées par l'Etat au titre de l'allocation. Or un décret définissant les conditions d'attribution du revenu minimum et son montant ainsi que la participation financière du département sera liée au pouvoir réglementaire, contrairement aux principes de la décentralisation !

De plus, ce système va pénaliser les départements à fort taux de chômage et pauvres en ressources fiscales, en leur imposant un taux de participation unique et rigide.

Vous me permettrez de prendre en exemple un département qui m'est cher, à savoir la Corrèze.

Selon une note du cabinet du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, en Corrèze, environ 2000 personnes seraient bénéficiaires du revenu minimum, son montant atteignant en moyenne nationale environ 1.300 francs par mois ; mais ce chiffre sera peut-être dépassé dans notre département. La mise en place du revenu minimum y entraînerait donc l'inscription d'une dépense totale d'environ 12 millions de francs, en incluant bien sûr la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle de 600 bénéficiaires.

En contrepartie, les réductions des dépenses sociales peuvent être difficilement chiffrées à l'heure actuelle.

D'après une étude réalisée par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales de Corrèze, elles seraient d'environ 2 millions de francs et elles porteraient sur les allocations mensuelles d'aide à l'enfance, sur les dépenses des instances de pauvreté-précarité et sur celles des compléments locaux de ressources.

Quant aux frais d'aide médicale dont nous savons qu'ils constituent la part la plus lourde des dépenses sociales, l'économie susceptible d'être réalisée reste incertaine.

Le ticket modérateur et le forfait hospitalier demeureront à la charge de l'aide médicale départementale, mais il est difficile et aléatoire d'appréhender leur importance. En revanche il est très vraisemblable que ces dépenses risquent d'être substantielles et, par conséquent, de s'ajouter au montant des cotisations d'assurance personnelle. Cela représente une charge nouvelle particulièrement lourde pour un département tel que celui de la Corrèze, et ce sans contrepartie de l'Etat, mais avec une participation des communes concernées.

J'espère que ces quelques observations seront utiles dans ce débat qui doit déboucher sur des avancées concrètes par un large accord.

Mais il faut être lucide : contrairement aux rumeurs trop optimistes, ce projet de loi ne peut annihiler d'emblée toute la pauvreté qui sévit sur notre pays. Néanmoins, en offrant la possibilité de reclassement social, il est susceptible de combattre une indigence devenue aujourd'hui inacceptable.

Comme l'a défini le Père Wresinski, la proposition visant à créer un plancher de sécurité constitue non pas la mesure centrale d'un dispositif de lutte contre la pauvreté, mais un élément d'une politique beaucoup plus générale, comprenant le droit au logement, le droit à l'accès aux soins, le droit au travail et à la formation. Sans ces droits, la reconnaissance de la citoyenneté à tout homme « est gravement compromise, la possibilité d'assumer ses responsabilités gravement hypothéquée ». Il y va donc du respect des droits de l'homme. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.).*

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

M. Jean-Pierre Fourcade, *président de la commission des affaires sociales.* Le nombre et la qualité des rapporteurs ainsi que des intervenants dans cette discussion générale attestent de l'intérêt que le Sénat tout entier apporte au projet de loi que vous défendez, monsieur le ministre.

Dans ce bref propos, je rendrai tout d'abord hommage au travail concerté de nos trois rapporteurs qui ont pris à cœur de procéder à beaucoup d'auditions, d'approfondir ce texte et de discuter longuement de ses différentes dispositions.

Je souligne également l'effort de nos collègues de l'Assemblée nationale qui, parfois de manière impulsive mais souvent avec efficacité, ont profondément modifié le texte initial du Gouvernement.

Si j'ai pris la parole en cette fin de discussion générale, monsieur le ministre, c'est pour essayer de préciser quels sont, sur l'ensemble du texte, d'une part, les points d'accord et, d'autre part, les points sur lesquels nous souhaitons apporter un certain nombre de modifications.

J'aborderai quatre séries de questions que je traiterai par ordre de préoccupation croissante.

La première série concerne l'opportunité et la nécessité du texte.

Sur ce sujet, il me semble qu'un accord unanime se dégage. Dans une société comme la nôtre qui révère l'argent et la réussite, il est nécessaire d'intensifier la lutte contre la pauvreté et la précarité et d'essayer de mettre en œuvre la réinsertion des exclus.

Si j'emploie le terme « intensifier », c'est pour marquer la continuité de l'action des gouvernements qui se sont succédé depuis un certain nombre d'années et celle des collectivités territoriales qui, avec des bonheurs divers, des réussites variées, ont essayé de se lancer dans cette voie.

Pour avoir appartenu à un gouvernement qui, en 1975, a accru de 2 millions de personnes le nombre de Français couverts par l'ensemble des régimes sociaux - à l'époque, ces 2 millions de personnes ne bénéficiaient d'aucune couverture sociale - j'estime qu'il est logique et normal de poursuivre cette action et de se préoccuper aujourd'hui de ceux qui sont « passés à travers » les mailles de notre système de protection sociale en mettant en place cette notion de revenu minimum dont René Lenoir évoquait « la difficulté d'être » dès 1970.

Quant aux collectivités territoriales, beaucoup d'orateurs ont rappelé leurs réalisations. Dans les rapports, l'accent a été mis davantage sur ce qu'avaient réalisé les départements et l'action des communes s'en est trouvée minimisée.

Nombre d'entre elles ont déjà largement œuvré tant en matière d'aide personnalisée au logement - j'en ai créé dans ma propre commune - qu'en faveur des personnes âgées, de l'enfance, des femmes isolées, des veuves, des divorcées, bref de toute cette frange de la population qui, très souvent, se cache et n'ose pas avouer qu'elle dispose d'un revenu extrêmement faible pour vivre.

Le texte que vous nous présentez aujourd'hui, monsieur le ministre, propose une généralisation. Il ne faudrait donc pas - c'est ma première inquiétude - que, comme l'ont dit certains d'entre nous, notamment M. Chérioux, il opère une sorte d'harmonisation minimale. En effet, cela risquerait de pousser certaines collectivités territoriales à ne pas continuer l'effort qu'elles avaient consenti en faveur de certaines catégories de la population. Un tel coefficient réducteur serait tout à fait dommageable aux populations concernées.

Par ailleurs, j'ai été très frappé par les appels lancés en faveur des Français des départements d'outre-mer et des Français établis hors de France. Alors qu'à l'Assemblée nationale on s'est beaucoup préoccupé des étrangers, il n'est pas mauvais qu'au Sénat on se préoccupe des Français vivant à l'étranger et dans les départements et territoires d'outre-mer. Cela est plus logique que d'ouvrir de grands débats pour savoir si telle ou telle catégorie de résidents étrangers bénéficiera de la mesure.

La deuxième série de problèmes concerne le domaine d'application et les méthodes de calcul.

Bien des interrogations subsistent.

Il est clair, dans une matière aussi difficile et dans laquelle l'imbrication de nos systèmes de protection sociale nous oblige à prévoir des allocations différentielles, que les méthodes de calcul sont complexes. Or, l'explication aux populations concernées du système d'application du revenu minimum d'insertion sera à peu près du même ordre que l'explication aux maires ruraux des mécanismes de calcul de la dotation globale de fonctionnement ! *(Sourires.)*

Cela ne sera pas simple parce qu'on voudra essayer de tenir compte de l'ensemble des situations, des problèmes et des allocations. Toutefois, la part du pouvoir réglementaire que vous vous êtes réservée dans ce texte me semble un peu trop forte. Il y aurait lieu de préciser autant que possible dans le texte vos méthodes de calcul.

De plus, le lien entre les méthodes de calcul du revenu minimum et l'insertion professionnelle avec l'ensemble des actions de formation professionnelle, d'une part, et le lien entre le R.M.I. et l'ensemble des aides au logement, d'autre part, devraient être précisés de manière à mieux cerner l'ensemble des populations concernées.

Bien des interrogations subsistent tant sur le domaine d'application du texte que sur les méthodes de calcul. Les amendements des trois commissions - vous voyez comme je tiens à les associer - essayeront d'apporter des précisions.

Mais, monsieur le ministre, nous attendons beaucoup de vos explications. En effet, les auditions auxquelles nous avons procédé montrent que personne en France n'a le moindre listing ou fichier sur 30 p. 100 environ de la population concernée. Le directeur général de la caisse nationale des allocations familiales l'a déclaré devant la commission des affaires sociales, comme l'indique M. Louvot dans son excellent rapport. Il faudra par conséquent du temps pour mettre le système en ordre et - comme le disait un orateur qui m'a précédé - beaucoup d'innovations.

J'en viens à la troisième série de questions ; elle porte sur des sujets plus importants et concerne le lien entre le revenu minimum et l'activité d'insertion.

A l'Assemblée nationale, de très longs débats ont porté sur ce thème. Mes cinq années de présidence de la commission des affaires sociales m'autorisent à penser qu'il ne faut pas se faire trop d'illusions en la matière.

Les auditions des grandes associations caritatives nous ont montré que le dispositif d'insertion pour être efficace - comme vous l'avez dit, monsieur le ministre - doit pré-

senter trois caractéristiques, à savoir être le plus localisé possible, le plus diversifié possible et le plus modulable possible. C'est autour de ces trois notions que nous devrons orienter nos réflexions afin de faciliter l'insertion des populations concernées.

Le texte est quelque peu imprécis - c'est naturel ! - c'est pourquoi la commission a déposé un certain nombre d'amendements visant à rendre ce projet de loi un peu plus dynamique et opérationnel sur le plan local.

Tous ceux qui, depuis six ans, douze ans, dix-huit ans, voire vingt-quatre ans et plus, s'occupent d'action sociale sur le plan communal, départemental ou régional savent que les problèmes d'insertion sont les plus difficiles à résoudre.

Le moment de vérité de l'application de la loi sera, dans quelques années, quand se posera la question de savoir ce que deviendront les titulaires du revenu minimum qui n'auront pas pu participer à des actions d'insertion. A ce moment-là sera créé soit une prestation nouvelle, soit un autre dispositif de protection sociale.

Par ailleurs, penser que l'insertion doit être essentiellement professionnelle est une erreur ; il s'agit d'abord d'insertion sociale. Nous sommes tous d'accord ici, je crois, pour le dire.

Dans les commissions locales départementales d'insertion, il convient donc de faire appel à tous les talents et, comme le disait M. Sérusclat, d'accueillir le plus largement possible toutes les initiatives et les bonnes volontés afin d'essayer de proposer des actions d'insertion correspondant à la fragilité particulière de la population considérée.

J'en arrive à la quatrième et dernière série de questions, au problème de l'articulation des responsabilités.

Monsieur le ministre, de ce point de vue, le projet de loi n'est pas bon.

Affirmer que l'Etat verse le revenu minimum et que les collectivités territoriales organisent l'insertion ne tient pas à long terme. Séparer l'instruction du dossier en vue de l'octroi d'un revenu minimum et la proposition d'insertion est un mauvais choix qui présente de nombreux inconvénients.

Ce système risque notamment de réouvrir des cicatrices à peine fermées : chacun d'entre nous à encore en mémoire les réunions innombrables qui ont été nécessaires pour aboutir au partage des compétences des directions de l'action sanitaire et sociale dans chaque département ! Ainsi, je recevais ce matin la directrice du service départemental d'action sociale des Hauts-de-Seine. Cette femme tout à fait admirable me faisait part des difficultés qu'elle aurait pour traiter, dans ce grand département urbanisé qu'est le nôtre, plusieurs milliers de dossiers.

Dans sa rédaction actuelle, votre projet de loi met en cause le partage existant actuellement. Il est donc générateur de désordres administratifs considérables, donc de retards, de mauvais paiements, de mauvaise application pour l'ensemble du système, ce qui va à l'encontre de l'objectif recherché.

Je prétends avoir quelques lueurs sur les questions de répartition de charges entre l'Etat et les collectivités territoriales dans ce pays puisque, depuis neuf ans, je m'occupe de ce dossier. A la faveur de cette expérience, je crois que séparer la responsabilité financière de la distribution du revenu et les actions d'insertion est tout à fait dommageable. Une telle séparation est synonyme de gaspillage, d'insuffisance et de très grand désordre d'un bout à l'autre de l'hexagone, sans oublier les territoires et départements d'outre-mer.

Il me semble préférable d'envisager un système unique où le département réaliserait à la fois l'instruction du revenu et l'action d'insertion. Toutefois, dans la mesure où il s'agit d'une matière nouvelle, il faut d'abord essayer de mettre au point sur l'ensemble du territoire le système le moins incohérent et le plus harmonisé possible. Il est donc logique que l'Etat garde la responsabilité pendant un certain nombre d'années - trois ans - et que soit ensuite organisé le transfert dans le cadre actuel de la décentralisation.

Parce que nous sommes réalistes, nous acceptons une expérimentation. Trois ans seront bien nécessaires pour savoir si le financement des actions d'insertion peut être réalisé de manière cohérente par l'Etat, en accord avec les régions, les départements et les communes, ainsi que les différentes associations et l'ensemble des parties prenantes.

Nous ne devons pas cependant nous faire trop d'illusions, ni sur le lien entre le revenu et l'activité d'insertion, ni sur le partage strict des compétences. La matière est difficile, les populations concernées sont fragiles.

Tels sont, monsieur le ministre, les quatre points sur lesquels je tenais à appeler tout particulièrement votre attention.

En conclusion, si j'adhère aux objectifs du Gouvernement - mais ne sont-ils pas ceux de la nation tout entière ? - pour lutter contre la pauvreté, j'exprime quelques craintes vis-à-vis de certaines des dispositions de ce projet.

Vous avez évoqué, monsieur le ministre, les notions d'équilibre et d'efficacité qui guident l'action du Gouvernement. Je voudrais que, dans l'appel que nous vous lançons pour que soit modifié le texte dans certaines de ses parties essentielles, vous voyiez le signe de l'intérêt que nous portons à ce projet et, surtout, la marque de notre résolution à lutter ensemble énergiquement contre la pauvreté. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. Claude Evin, *ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Claude Evin, *ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.* Mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi, avant de m'exprimer sur quelques-uns des principaux points soulevés par vos rapporteurs et par les divers orateurs qui sont intervenus au cours de ce débat - mais j'aurai l'occasion de compléter mes réponses lors de l'examen des articles - de rendre hommage à la qualité des travaux préparatoires qui ont été effectués au sein des différentes commissions de cette assemblée.

Je partage notamment le souci de la commission des affaires sociales de mieux articuler les deux notions de contrat et de projet d'insertion, qui sont au cœur du dispositif mis en place. Si l'une a un caractère juridique, l'autre renvoie aux pratiques du travail social.

Non, le contrat d'insertion ne sera pas un contrat pleinement comparable aux contrats de droit commun du code civil. Oui, il doit être fondé sur un projet d'insertion, comme l'indique la rédaction de l'article 30 *bis* tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement. Oui, il doit comporter, pour la dignité même des intéressés, un engagement réciproque.

Tous les points en discussion ne sont pas pour autant aplanis. Le Gouvernement souhaite, en particulier, vous convaincre de la nécessité de respecter un certain nombre d'impératifs touchant à la conception de l'allocation, à la gestion du dispositif, à la philosophie même d'un projet novateur mis en œuvre pour trois ans et soumis à évaluation à l'issue de ce délai.

M. le président de la commission des affaires sociales indiquait tout à l'heure combien il était nécessaire de prévoir d'ores et déjà, à l'issue de ces trois années, le transfert au département. Il est vrai que nous abordons un sujet nouveau, qui nécessitera un certain temps d'évaluation. Au bout de trois ans, nous dresserons donc un bilan qui nous permettra de prendre en considération un certain nombre de décisions, y compris, pourquoi pas, le transfert au département que vous souhaitez. Cependant, compte tenu de la matière nouvelle que nous avons à traiter, il est difficile d'anticiper aujourd'hui sur les décisions que nous aurons à prendre à l'issue de ce délai de trois années. Telle est, en tout cas, la position du Gouvernement. Je la trouve équilibrée.

Dans le même esprit, je tiens à revenir sur quelques-un des points essentiels qui ont été développés au cours de cette discussion générale. Je veux parler de la coordination du revenu minimum et des allocations familiales, des modalités de dépôt et d'instruction des demandes, de la détermination de la contribution financière des départements et du transfert à terme de la responsabilité de l'allocation aux départements.

Tout d'abord, la coordination du revenu minimum et des allocations familiales. Je n'insisterai pas sur l'incidence financière - de l'ordre de 2 milliards de francs - d'un amendement qui exclurait du calcul de l'allocation différentielle les allocations familiales ; nous y reviendrons lorsque cet amendement sera discuté en séance publique.

Plusieurs d'entre vous - M. Mouly, M. Bœuf, mais d'autres encore - ont déploré l'intégration des allocations familiales dans les ressources garanties. Comme vos rapporteurs, j'estime qu'il n'est pas possible que le cumul du revenu minimum d'insertion et des allocations familiales aboutisse à

une somme plus importante que le cumul entre le Smic net et les allocations familiales. Or tel serait le cas si les allocations familiales étaient exclues du revenu minimum d'insertion dès le deuxième enfant pour un couple pouvant bénéficier d'un revenu minimum de 4 200 francs.

Par ailleurs, on ne doit pas entretenir la confusion sur le revenu minimum d'insertion. C'est non pas un salaire ou un substitut du salaire auquel pourraient s'ajouter toutes les prestations sociales, mais un revenu global de subsistance avec lequel ne doivent pouvoir se cumuler que des prestations à objet spécialisé. Notre législation familiale distingue les prestations destinées à l'entretien général des enfants et celles qui sont liées à un événement ou à une charge spécifiques.

L'allocation différentielle a pour vocation de compléter les aides à caractère général versées dans le cadre d'un système de protection sociale développé pour porter les ressources du foyer au niveau jugé minimal ; elle ne doit pas perdre ses caractéristiques de complémentarité et de subsidiarité.

J'en viens aux modalités d'accueil et d'instruction des demandes. Plusieurs intervenants, notamment vos rapporteurs, ont proposé que les centres communaux d'action sociale disposent d'un monopole dans la phase d'instruction.

Souhaitant vous faire partager la sensibilité du Gouvernement à ce sujet, je voudrais vous dire notre attachement au pluralisme des guichets, des lieux d'accueil et de dépôt des dossiers, mais aussi des lieux d'instruction administrative et sociale car on ne peut pas, à mon sens, dissocier le dépôt et l'instruction comme certains auteurs d'amendements le suggèrent.

Si le Gouvernement a mis au premier rang de ces guichets les centres communaux d'action sociale, c'est bien parce qu'il est parfaitement conscient de l'importance du rôle que ceux-ci auront à jouer. Toutefois, si l'on tient compte des populations auxquelles s'adresse le R.M.I., on se rend compte que l'on ne peut exclure *a priori* les autres institutions prévues dans le projet de loi qui vous est soumis.

On ne peut ainsi, à mon sens, exclure le service départemental d'action sociale sans avoir à assumer une énorme contradiction puisque la vocation légale de ce service, telle qu'elle est fixée par l'article 28 de la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales, est justement d'aider les personnes en difficulté à recouvrer leur autonomie. Exclure ces services de l'accueil et du traitement du R.M.I. consisterait à ouvrir une brèche considérable dans leur vocation de polyvalence sociale, ce qui légitimerait en retour toutes les pressions tendant à la multiplication de services sociaux spécialisés.

C'est parce que je suis personnellement attaché à la notion de polyvalence du service social, qui constitue un acquis important pour les usagers, que je m'opposerai aussi bien à la création de services sociaux spécifiques dans les administrations départementales de l'État qu'au dessaisissement du service départemental polyvalent en ce qui concerne les demandes d'allocations des plus démunis.

Je réaffirme aussi très nettement, pour répondre notamment aux craintes de MM. Louvot et Laurent, qu'en aucun cas la participation de ce service à l'instruction ne conduira à instaurer une tutelle du préfet sur son fonctionnement, pas plus que sur celui des C.C.A.S. ou des associations agréées.

On ne peut pas non plus exclure les associations, lorsqu'elles sont volontaires et qu'elles présentent les garanties d'efficacité requises. Les associations seront les seuls interlocuteurs possibles pour une frange importante de la population visée. On ne peut pas ne pas en tenir compte.

Certains d'entre vous me disent que les associations ne seront pas capables de mener un processus d'instruction. Je peux répondre que l'agrément aura pour objet de s'assurer de cette capacité et que le Gouvernement fera normalement preuve d'une grande prudence.

Je ne pense donc pas que l'on puisse exagérer le poids des arguments de fait sur la capacité des associations à s'inscrire dans le dispositif du revenu minimum d'insertion. Nombre d'entre elles - et vous les connaissez bien ; je ne citerai qu'A.T.D.-Quart monde, mais ce n'est pas la seule - ont déjà fait la preuve de leurs capacités d'organisation.

Dans 60 p. 100 des communes françaises, le centre communal ou intercommunal d'action sociale ne dispose que du concours du secrétaire de mairie qui fait office à lui seul de bureau d'aide sociale ; cela ne me paraît pas une raison suffisante pour récuser les centres communaux.

Le troisième point qui a été évoqué par presque tous les intervenants concerne la détermination de l'effort financier du département.

Il s'agit là, en effet d'un point majeur de notre débat et, sans revenir sur toutes les interventions qui s'y référaient, ce que l'examen de l'article 33 me donnera sans doute l'opportunité de faire, je formulerai dès maintenant deux remarques.

Nos positions se sont sans aucun doute rapprochées, grâce, notamment, à l'intervention de l'Assemblée nationale, et je m'en félicite. La rédaction de l'article 33 adoptée par votre commission des affaires sociales entérine le forfait de 20 p. 100 des dépenses d'allocations servies par l'Etat comme base d'évaluation de l'effort financier du département. Certes, le contenu de cette obligation peut comprendre les dépenses de structure et donc le renforcement des moyens administratifs, ce que l'on peut récuser s'agissant d'un dispositif de cette nature. Néammoins, je me réjouis de cette convergence existant sur une idée simple, pratique à mettre en œuvre, la plus équitable qui soit dans la perspective d'une réelle politique d'insertion.

Diverses propositions de plafonnement ou de butoir sont avancées : montant en francs par habitant - on a évoqué la somme de 40 francs ; limite des écomomies réalisées au titre de l'aide sociale et médicale ; pourcentage des dépenses d'aide sociale... A ce stade du débat, j'attirerai simplement votre attention sur le fait qu'il peut être paralysant de multiplier les freins alors que le système se met en place pour un temps limité - trois ans - et qu'à l'issue de ce délai il sera soumis à un processus d'évaluation ayant justement pour objectif de déceler d'éventuels effets pervers ou des évolutions de charges excessives.

La recherche de butoir ne doit pas obscurcir l'objectif essentiel, qui est de s'adapter au mieux aux besoins d'insertion.

Dans cette optique, il n'est pas choquant qu'un département fasse un peu plus que ce qu'il a pu économiser sur l'aide sociale ou l'aide médicale, si ce plus reste dans des limites supportables. M. le rapporteur de la commission des affaires sociales ne doute pas du fait que bien des départements iront au-delà de leurs obligations minimales.

Le quatrième point qui a été évoqué concerne le transfert à terme de la responsabilité de l'allocation aux départements.

Je sais l'importance que revêt ce problème pour le président de la commission des affaires sociales et pour MM. les rapporteurs. C'est pourquoi - et je les prie de m'en excuser - je poserai deux questions candides.

Pourquoi mettre en place un processus d'évaluation, reconnu à juste titre comme original et important, s'il en faut préjuger les résultats dès l'origine ?

Si l'attribution de la responsabilité de l'allocation au département s'impose dès maintenant comme la meilleure solution, pourquoi ne la proposer qu'au terme de trois années ? Pourquoi à ce moment-là ne pas la proposer tout de suite ?

M. François Autain. Très bien !

M. Claude Evin, *ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.* Pourquoi faudrait-il d'abord qu'un Etat imparfait essuie les plâtres de la mise en place pour arriver, à l'issue de ces trois ans, à une situation qui serait décrite - si j'en crois vos propos d'aujourd'hui - comme étant la situation idéale à laquelle il nous faudrait arriver.

Il existe certainement d'autres moyens de fixer le montant des ressources nécessaires aux collectivités départementales pour attribuer l'allocation que de faire procéder par l'Etat à l'expérimentation préalable. Je vous demande simplement de réfléchir à cette question ; nous aurons l'occasion d'y revenir au moment de la discussion des amendements à l'article 4.

Avant de conclure, j'entends donner quelques éléments de réponse à des interventions portant sur des sujets moins largement repris que les quatre thèmes que je viens d'évoquer. Je le ferai un peu en vrac, et je prie par avance M. Virapoullé de bien vouloir excuser le caractère « ratatouille » ou

« magma » de ces éléments, pour reprendre quelques termes qu'il a lui-même utilisés tout à l'heure pour décrire le projet de loi. *(Sourires.)*

A Mme Missoffe, à M. Balarello et à ceux qui ont évoqué l'attribution du revenu minimum d'insertion aux étrangers, je rappellerai que le dessein du Gouvernement est clairement de réserver le bénéfice de l'allocation, dans le cadre d'une immigration maîtrisée, aux étrangers ayant nettement manifesté leur désir d'intégration dans la communauté nationale et leur choix d'un séjour durable. C'est le cas d'étrangers qui se trouvent en situation régulière du point de vue tant du séjour que de l'activité et qui résident en France depuis au moins trois ans. En effet, nous savons que ces derniers, dans la quasi-totalité des cas, sont effectivement décidés à demeurer dans notre pays. Sur ce point, on ne peut faire de procès d'intention au Gouvernement, sauf à tirer des conjectures sur une hypothétique dérive.

A M. Pellarin, qui s'inquiète des prévisions budgétaires du Gouvernement pour 1989, je précise que les six milliards de francs inscrits, correspondant à une hypothèse de première année de montée en charge, constituent des crédits non pas limitatifs mais évaluatifs.

Madame Beaudeau, vous avez mis l'accent sur l'endettement des familles accédant à la propriété comme facteur de paupérisation. Je rappellerai que, très récemment, le Gouvernement vient de procéder au réaménagement des emprunts accordés dans le cadre de la législation sur les prêts d'accession à la propriété, rendant ainsi possible une notable diminution des charges. Je vous indiquerai par ailleurs, madame, que M. Lesourne n'est pas l'inspirateur de la politique économique et sociale du Gouvernement. Le projet de loi que je défends devant vous n'est pas celui d'un revenu minimum alibi déblayant la voie à la précarisation des emplois et à la remise en cause du Smic. Un tel projet ne me paraît pas être non plus celui que les députés communistes ont voté à l'Assemblée nationale.

A M. Lise, je confirmerai que le Gouvernement n'a nullement l'intention de perdre du temps dans la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer. Dès le vote de votre assemblée, le Gouvernement entamera la consultation des conseils généraux des départements d'outre-mer, consultation qui sera formalisée après la promulgation.

M. Chérioux a reproché en somme au Gouvernement d'écraser l'action sociale facultative des communes. J'ai envie de lui répondre qu'il cherche un peu à me piéger dans la dialectique du tout ou rien. Poussée à l'extrême, la logique de votre argumentation, monsieur Chérioux, conduirait à interdire toute conception uniforme du revenu minimum d'insertion sur le territoire national. Le Gouvernement est conscient des problèmes que peut poser à l'action sociale facultative de certaines collectivités la mise en place d'un revenu minimum national sous forme de différentiel. Il s'attachera, dans la réglementation et dans la gestion des dispositifs, à aménager des plages de souplesses ; je pense par exemple à la non-prise en compte, dans le revenu garanti, de secours à caractère non permanent ou d'aides ayant le caractère de remboursement de frais.

En tout état de cause, je ne souhaite pas que la mise en place de cette loi incite les collectivités locales ou les organismes sociaux à diminuer leur action au bénéfice des plus démunis. Même si une meilleure « solvabilisation » des plus pauvres devait conduire certaines institutions à réviser leur politique d'aide, elles pourraient le faire en déplaçant l'accent vers l'insertion.

Pour conclure ce rapide tour d'horizon de vos préoccupations, il me reste à insister sur deux points qui me paraissent essentiels pour la suite des débats au sein de votre assemblée.

Le projet du Gouvernement - je le répète - n'est pas contraire à la philosophie de la décentralisation. C'est plutôt la pauvreté qui est irréductible à la notion de bloc de compétences. Dès les premières lois de décentralisation, le législateur a maintenu à l'Etat des compétences d'attribution en faveur des plus déshérités - je pense à cet égard aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Je remercie plusieurs sénateurs du groupe socialiste d'y avoir insisté au cours du débat.

Par ailleurs, on ne peut, dans le cadre d'un système novateur liant étroitement allocation et insertion, faire une application simple d'une division en bloc de compétences ou procéder mécaniquement à une mise en œuvre simpliste du principe « qui paie décide ». Les élus ont leur mot à dire dans l'attribution de l'allocation et l'Etat doit être présent dans le dispositif d'insertion.

C'est donc en fait - et permettez-moi de pousser plus loin notre réflexion à tous - un peu plus compliqué que ce qui a pu apparaître comme une césure totalement étanche entre l'Etat versant cette allocation et les collectivités assumant seules l'insertion.

J'ai noté l'hommage que M. Diligent rendait aux formules de partenariat qui ont été mises en œuvre dans le cadre des opérations de développement social des quartiers. J'y fais maintenant allusion, car c'est justement là le type de dynamique que je souhaite pour l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum. Cette dynamique associe, par définition, des compétences diverses.

Le projet du Gouvernement ne témoigne pas non plus d'une philosophie de défiance à l'égard des élus.

Le Gouvernement a amendé son texte à l'Assemblée nationale pour faire droit à des suggestions importantes qui avaient été émises par les élus : coprésidence de la commission départementale d'insertion, désignation conjointe par l'Etat et le département des membres des commissions locales et des commissions départementales d'insertion, fixation concertée des ressorts des commissions locales... Pour le fonctionnement des commissions et donc du dispositif, rien ne serait pire en tout cas que le choc des méfiances dans le cadre d'un face-à-face Etat-départements.

Rien ne serait plus réducteur aussi, car ce serait nier l'apport décisif des partenaires économiques, sociaux et associatifs qui ne sont à ranger ni dans la sphère de l'Etat ni dans celle des collectivités locales.

Le Gouvernement souhaite continuer à faire preuve d'esprit de concertation et à exprimer concrètement sa confiance aux élus. Il le fera conformément à la vocation de l'Etat, qui est d'organiser la conjonction des efforts de tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté dans un cadre régulé.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je n'ai sans doute pas pu - vous voudrez bien m'en excuser - répondre à tous les points qui ont été évoqués par les intervenants au cours de la discussion générale. Je tâcherai de compléter mes réponses au fur et à mesure de la discussion des articles. Je vous demande en tout cas non pas de vous focaliser sur tel ou tel éventuel « effet pervers » du projet, mais bien plutôt d'être attentifs - et je sais que vous y serez sensibles - à la dynamique que, les uns et les autres, nous souhaitons créer. *(Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique et de l'union centriste.)*

M. le président. Plus personne ne demande la parole ?

M. Jacques Habert. Je la demande, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Habert, pour répondre au Gouvernement.

M. Jacques Habert. M. le ministre n'a pas cru devoir répondre aux questions que je lui avais posées sur les Français de l'étranger. Elles entrent, je suppose, dans la catégorie de celles auxquelles il sera répondu au moment de la discussion des articles ? *(M. le ministre fait un signe d'approbation.)* Fort bien. J'en prends note, monsieur le ministre.

M. le président. La discussion générale est close.

M. le ministre m'a fait savoir qu'il souhaitait reprendre la discussion de ce projet de loi à quinze heures trente au lieu de quinze heures.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Fourcade, *président de la commission des affaires sociales.* Favorable, monsieur le président.

M. le président. Il en est ainsi décidé.

Je vous rappelle que nous avons à examiner 209 amendements. Il est raisonnable de penser que, si chacun y met du sien, nous pourrons terminer la discussion de ce texte vendredi soir après dîner.

5

RETRAIT DE L'ORDRE DU JOUR D'UNE QUESTION ORALE SANS DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que la question orale sans débat n° 25 de M. Louis de Catuelan à M. le ministre des transports et de la mer est, à la demande de son auteur, retirée de l'ordre du jour de demain, jeudi 3 novembre 1988.

6

RENVOI POUR AVIS

M. le président. La commission des affaires culturelles demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social - urgence déclarée - (n° 52, 1988-1989) dont la commission des affaires sociales est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

7

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu de MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras une proposition de loi organique tendant à modifier et compléter la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

La proposition de loi organique sera imprimée sous le n° 65, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

8

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Serge Mathieu une proposition de loi tendant à adapter certaines dispositions fiscales et juridiques du métayage et du fermage viticoles.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 63, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

J'ai reçu de M. Serge Mathieu une proposition de loi relative à la distillation en franchise de droits d'une partie de la production d'eau-de-vie naturelle des exploitants agricoles.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 64, distribuée et, s'il n'y a pas d'oppposition, renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

J'ai reçu de MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras une proposition de loi modifiant et complétant l'article 2 *quater* de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au conseil supérieur des Français de l'étranger.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 66, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

J'ai reçu de MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras une proposition de loi tendant à modifier l'article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 67, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

9

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 3 novembre 1988.

A dix heures trente :

1. - Réponses aux questions orales sans débat suivantes :

I. - Mme Hélène Luc expose à M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports que, pour répondre aux immenses besoins de formation qui existent dans la société, il est indispensable de satisfaire à la double exigence d'un engagement de crédits conséquents pour l'enseignement et du développement de tous les services de l'éducation nationale. Ainsi en est-il du service public d'information et d'orientation dont le rôle ne peut qu'être accru pour faire face aux demandes croissantes des jeunes, des familles et des équipes éducatives.

Or, pour la première fois, le budget de l'enseignement pour 1989 ne prévoit aucune création de poste de conseiller d'orientation, maintient à soixante le recrutement annuel des élèves-conseillers d'orientation - entérinant et poursuivant ainsi la politique du précédent gouvernement - envisage la fermeture des deux derniers centres de formation de conseillers d'orientation de province - Lyon et Strasbourg - après la suppression, en 1986, de Lille et Marseille, et, en 1979, de Besançon, Bordeaux et Caen. Cela hypothèque gravement le développement nécessaire des services et leur activité de recherche et de formation continue ; cela nie les besoins régionaux.

Partageant les préoccupations de l'ensemble des organisations et des syndicats de conseillers d'orientation, elle dénonce les coups ainsi portés aux services d'information et d'orientation du ministère de l'éducation nationale et à l'action qu'ils mènent en faveur des jeunes et des familles. Elle lui demande :

- le rétablissement d'un recrutement à hauteur des besoins ;

- 120 postes budgétaires d'élèves-conseillers d'orientation de première année pour 1989 ;

- le maintien et le développement du potentiel de formation ;

- une véritable politique de développement du service public d'information et d'orientation ;

- la reconnaissance de la qualification de psychologue des conseillers d'orientation par l'application de la loi de juillet 1985. (N° 30.)

II: - Mme Hélène Luc tient à exprimer à M. le ministre délégué auprès du ministre des transports et de la mer, chargé de la mer, sa vive réprobation à l'égard du projet de transfert des services techniques des phares et balises placés sous sa tutelle et installés depuis trente années à Bonneuil-sur-Marne.

Cette opération non seulement a été menée dans le plus grand secret - le personnel n'ayant été associé à aucune concertation - mais aurait également pour conséquence

fâcheuse d'aggraver encore plus la désindustrialisation de la région parisienne et du port de Bonneuil, deuxième port fluvial d'Ile-de-France.

De plus, cette mesure de transfert à Brest causerait un grave préjudice à l'encontre des personnels de cet établissement et de leurs familles du fait de leurs attaches en matières professionnelle, scolaire et d'habitation dans la commune de Bonneuil et les communes environnantes.

Elle tient à lui faire savoir qu'elle est solidaire des personnels des services techniques des phares et balises dans leur refus de transfert de leur établissement. Elle lui demande donc de bien vouloir annuler toute décision de transfert qui traduirait en fait une volonté de démantèlement et de privatisation de cette activité. (N° 31.)

III. - Question n° 25 de M. Louis de Catuelan à M. le ministre des transports et de la mer.

La présidence a été informée que l'auteur demande le report de cette question à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

IV. - M. Paul Souffrin attire l'attention de M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale sur la situation de près de deux millions de sourds qui ont recours aujourd'hui, pour communiquer, à la langue des signes français - L.S.F.

Après des décennies d'ostracisme durant lesquelles elle avait été ignorée et rejetée, la L.S.F. n'est encore aujourd'hui que tolérée. Pour mettre un terme à cette situation, il lui demande de prendre toutes mesures en vue de la pleine reconnaissance de la L.S.F. et de la mise en place d'un corps d'interprètes d'Etat en L.S.F., et cela afin que chaque personne atteinte de surdité puisse exercer pleinement ses droits de citoyen. (N° 29.)

V. - M. Jean-Jacques Robert expose à M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale qu'en application des dispositions actuelles concernant la procédure d'adoption d'enfants français les enquêtes administratives nécessaires à la constitution du dossier de candidature à agrément sont d'une durée trop longue.

Il en résulte, pour les parents potentiels, une attente insupportable qui s'ajoute à une relance annuelle obligatoire de la procédure.

Il lui demande de lui faire savoir si une accélération de ces démarches ne paraît pas devoir s'imposer, notamment dans le cas particulier d'un couple ayant omis de renouveler une année sa candidature à agrément et qui se voit contraint de subir à nouveau la même enquête administrative d'une longueur exceptionnelle. (N° 32.)

VI. - M. Pierre Lacour demande à M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget de bien vouloir indiquer les perspectives et les échéances de la suppression du décalage de deux ans pour le remboursement de la T.V.A. par l'Etat aux collectivités territoriales. (N° 14.)

VII. - M. Xavier de Villepin demande à M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget de bien vouloir préciser les mesures que le Gouvernement envisage de prendre pour aller dans le sens de l'harmonisation fiscale telle qu'elle est proposée par la commission des communautés européennes. (N° 15.)

A quinze heures et le soir :

2. - Suite de la discussion du projet de loi (n° 30, 1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au revenu minimum d'insertion.

Rapport (n° 57, 1988-1989) de M. Pierre Louvot, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Avis (n° 60, 1988-1989) de M. Bernard Laurent, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 61, 1988-1989) de M. Bernard Pellarin, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans un débat

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 *bis* du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication - urgence déclarée - (n° 27, 1988-1989) devront être faites au service de la séance avant le lundi 7 novembre 1988, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication - urgence déclarée - (n° 27, 1988-1989) est fixé au lundi 7 novembre 1988, à seize heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 3 novembre 1988, à zéro heure vingt.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ROBERT ÉTIENNE

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRÉSIDENCE DU SÉNAT

(Application des articles 76 et 78 du Règlement)

Amélioration de la R.N. 370 dans la traversée de Villiers-le-Bel

36. - 29 octobre 1988. - **M. Louis Perrein** attire une nouvelle fois l'attention de **M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement** sur l'insuffisante capacité de la R.N. 370 dans la traversée de Villiers-le-Bel, qui se traduit par une paralysie totale de la circulation entre 8 heures et 9 heures et 18 heures et 19 h 30. Au-delà de la perte économique engendrée par cette situation, plus grave est l'impossibilité pour les secours de se rendre sur un lieu de sinistre, car cette route est le seul itinéraire existant de la R.N. 16 au C.D. 84. Il lui demande s'il ne conviendrait pas de prévoir, dans un très court délai, la déviation de cette transversale Ouest-Est au nord de Villiers-le-Bel. En attendant, il souhaite que des travaux importants soient programmés pour l'élargissement de la voie existante et qu'un calendrier de ces travaux, qui deviennent urgents, soit fixé.