

N° 01

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 février 1982.

PROPOSITION DE LOI

tendant à la création d'une allocation minimum de soutien social,

PRÉSENTÉE

Par MM. Henri BELCOUR, Michel ALLONCLE, Jean AMELIN, Amédée BOUQUEREL, Raymond BRUN, Pierre CAROUS, Jacques CHAUMONT, Jean CHÉRIOUX, François COLLET, Jacques DELONG, Lucien GAUTIER, Michel GIRAUD, Adrien GOUTEYRON, Bernard-Charles HUGO, Marc JACQUET, Paul KAUSS, Christian de LA MALÈNE, Maurice LOMBARD, Paul MALASSAGNE, Michel MAURICE-BOISSIER, Roger MOREAU, Jean NATALI, Charles PASQUA, Christian PONCELET, Henri PORTIER, Georges REPIQUET, Roger ROMANI, Maurice SCHUMANN, Louis SOUVET, René TOMASINI, Jacques VALADE et Edmond VALCIN,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires sociales sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La France est aujourd'hui dotée d'un système de sécurité sociale de qualité qui assure la couverture de la population contre l'ensemble des risques sociaux (maladie, vieillesse, accidents du travail, invalidité, chômage). Ce système s'est considérablement amélioré ces dernières années tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Sur le plan qualitatif, les lois de 1975, 1977 et 1978 ont généralisé la Sécurité sociale à la quasi-totalité de la population. Sur le plan quantitatif la dépense sociale par habitant a été plus que multipliée par trois en francs constants en vingt ans. Cette dépense qui représentait en 1960 15 % du produit intérieur brut, représentait, en 1979, 26,5 %. Enfin 45 % des revenus sont prélevés puis redistribués par l'Etat et depuis neuf ans, l'effort social de la Nation dépasse régulièrement le budget de l'Etat.

Or ce système de protection sociale arrivé à maturité laisse subsister des situations de pauvreté et de précarité contre lesquelles il apparaît inapte à lutter. Cette situation a été analysée par un groupe de hauts fonctionnaires présidé par M. Gabriel Oheix, conseiller d'Etat, dans un rapport très détaillé remis au Premier Ministre en mars 1981.

Cette pauvreté concerne des catégories qui pour des raisons diverses se trouvent en marge de la protection sociale.

Parmi ces catégories il faut distinguer plus particulièrement :

A. — Celle des individus dont la situation n'ouvre pas droit à protection sociale notamment :

— les personnes malades ou accidentées qui ne travaillaient pas ou ne totalisaient pas le nombre d'heures requis pour avoir accès aux indemnités journalières ;

— les demandeurs d'emploi non indemnisés (nombre d'heures de travail insuffisant, démission non reconnue comme légitime) ;

— des veuves sans enfant, démunies et inaptes à s'insérer sur le marché du travail.

B. — Celle des individus dont la situation n'ouvre plus droit à prestations sociales ainsi :

- les chômeurs à l'issue de tout droit ;
- les personnes ayant bénéficié de l'allocation de parent isolé.

C. — Celle des populations en attente de l'ouverture de leurs droits. Certains organismes sociaux (caisses d'allocations familiales, Cotorep) se trouvent, en particulier dans les départements à forte population, submergés par le nombre des dossiers à instruire, ce qui entraîne des délais importants avant que les bénéficiaires puissent percevoir les allocations auxquelles ils ont droit.

Ainsi malgré les améliorations apportées à la protection sociale de la population et son extension à de nouvelles catégories de personnes seules ou de familles, certaines catégories ne bénéficient d'aucune protection contre le grand dénuement.

Certes l'aide facultative accordée par les bureaux d'aide sociale contribue souvent à secourir certaines catégories mais la généralisation de cette aide se heurte à des difficultés, notamment l'insuffisance des moyens financiers de ces organismes. Enfin le mode de financement actuel de l'aide facultative crée des disparités entre les citoyens aux seuls motifs de la richesse et de la générosité de leur commune de résidence.

C'est pourquoi nous vous proposons la création d'une « allocation minimum de soutien social ».

Cette proposition a pour objectif d'ouvrir à toute personne reconnue comme démunie, non intégrée dans un bloc de protection sociale ou dont le revenu de remplacement provenant de droits contributifs est de faible niveau, une allocation de subsistance attribuée sous condition de ressource et lui permettant de traverser une période difficile de sa vie pendant laquelle elle sera aidée au maximum par le service social, soit pour être intégrée dans un bloc de protection, soit pour être intégrée dans l'emploi.

Ce dispositif se différencie nettement de l'aide sociale dont le bénéfice est trop lié à l'incapacité de travailler dans laquelle se trouve le demandeur, et qui est trop conçue comme une assistance excluant d'autres formes d'interventions qui pourraient aider le bénéficiaire dans son reclassement social ou professionnel.

L'allocation que nous proposons est proche dans son principe des dispositifs qui fonctionnent en R. F. A., au Canada ou en Suède où ont été mis en place des systèmes de revenu minimum garanti visant à fournir un minimum vital à tout individu dans le besoin sans faire dépendre l'attribution des conditions physiologiques ou pathologiques du demandeur.

Notre dispositif analysé ci-dessous servira de « filet de sécurité » pour tous ceux qui démunis échappent néanmoins au secours de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Il est accompagné d'interventions de reclassement tendant à éviter la marginalisation du bénéficiaire.

1. — Attribution du minimum de soutien social.

Il est apparu indispensable pour connaître la situation exacte des intéressés de décentraliser le plus largement possible les décisions d'octroi de ce minimum.

Ainsi la demande en est déposée au bureau d'aide sociale de la commune de résidence de l'intéressé. Dès ce niveau, en cas d'urgence, le maire peut prendre une première décision d'attribution de l'allocation afin que celle-ci soit servie immédiatement.

La décision d'admission au soutien social est prise par une commission locale d'admission instituée au niveau de l'arrondissement selon une procédure analogue à certaines admissions d'urgence à l'aide sociale.

2. -- Critères d'admission.

Les critères d'admission au bénéfice de l'allocation n'ont pas un caractère automatique : les principes seront l'insuffisance des ressources, l'appréciation du caractère temporaire des difficultés rencontrées et de l'aptitude à les surmonter dans un délai bref. La volonté des intéressés de résoudre ces difficultés sera prise en compte. La décision de prolonger le soutien social si besoin s'appuiera sur une appréciation globale des efforts de l'intéressé dans sa recherche d'un travail.

3. — Durée.

La durée du soutien social est limitée. Elle est fixée à quatre mois renouvelable dans la limite d'une durée totale d'un an.

4. — Montant.

Le montant de la prestation mensuelle fixé par décret sera plafonné à la hauteur du minimum vieillesse et le montant effectif versé à un bénéficiaire sera laissé à l'appréciation de l'instance de décision.

5. — Versement.

Le versement de l'allocation mensuelle est effectué par les bureaux d'aide sociale ou les mairies. Les ressources versées ne pourront faire l'objet d'une récupération ultérieure sur la succes-

sion des attributaires. En revanche, le Fonds national d'intervention sociale chargé du financement de l'allocation est habilité à récupérer à hauteur de l'aide accordée toutes les prestations dues par des organismes sociaux et dont pourraient bénéficier les attributaires du soutien social, dont la situation de pauvreté ou de précarité pourrait être due au fait que leur demande n'a pu aboutir qu'après un long délai. Ne serait prise en compte pour la récupération que la période entre le dépôt du dossier et l'obtention de leurs droits.

6. — Intervention sociale.

L'intervention sociale qui fait partie intégrante du soutien social et ne peut être dissociée de l'attribution de la prestation sera menée soit par le service social local, soit par un travailleur social spécialisé, soit par une association conventionnée. Elle visera en particulier à préparer avec l'intéressé sa prise en charge par un des blocs de protection sociale en veillant au déroulement des démarches nécessaires, ou bien sa reprise d'emploi, en attirant l'attention des services locaux de l'emploi sur son cas.

L'intervention sociale est supervisée par la commission locale d'admission au soutien social.

7. — Financement.

Pour le financement de l'allocation minimum de soutien social, nous proposons la création d'un fonds centralisé afin d'éviter les disparités résultant des inégalités contributives entre départements. La gestion du système sera en revanche décentralisée au plan départemental afin d'être plus proche des bénéficiaires.

L'Etat prendra à sa charge le financement du Fonds national d'intervention sociale auquel pourront participer les départements ainsi que les fonds d'action sociale des organismes de sécurité sociale et de l'U. N. E. D. I. C.

La gestion des ressources destinées au financement de l'allocation est confiée dans chaque département à une caisse départementale d'intervention sociale alimentée par les dotations du Fonds national.

Le coût global de ce minimum de soutien social pour l'Etat ne peut être calculé avec précision ; aussi paraît-il nécessaire pour la première année de mise en place, de lui affecter des crédits limitatifs.

Les charges supplémentaires pour l'Etat entraînées par la mise en œuvre de notre proposition sont compensées par trois sources de financement précisées à l'article 8 :

- une taxe affectée sur les jeux de hasard ;
- une taxe affectée frappant les signes extérieurs de richesse ;
- une cotisation exceptionnelle frappant les salariés du secteur public et para-public qui bénéficient de la sécurité d'emploi.

Tels sont les motifs pour lesquels nous vous demandons de bien vouloir délibérer et adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Une allocation minimum de soutien social est versée aux personnes résidentes en France dont les ressources, y compris les prestations sociales de toute nature qu'elles perçoivent, sont inférieures à un plafond dont le montant est fixé par décret.

Art. 2.

L'allocation minimum de soutien social est temporaire. Elle est versée pendant une durée maximum de quatre mois renouvelable dans la limite d'une durée totale de un an.

Art. 3.

Le montant de l'allocation, variable en fonction de la situation des bénéficiaires, ne peut dépasser un plafond fixé par décret.

Les sommes versées au titre de l'allocation minimum de soutien social ne sont pas récupérées sur la succession du bénéficiaire.

Art. 4.

Les demandes sont déposées au Bureau d'aide sociale de la commune de résidence du demandeur.

Elles sont transmises à la commission locale d'admission au soutien social visée à l'article 5 ci-après qui statue dans un délai de quinze jours.

En cas d'urgence, le maire de la commune peut décider l'attribution immédiate de l'allocation minimum de soutien social.

Art. 5.

Il est créé dans chaque arrondissement une commission locale d'admission au soutien social.

Cette commission présidée par le sous-préfet est composée des représentants :

- des services départementaux des affaires sanitaires et sociales ;
- des communes concernées ;
- des régimes obligatoires de sécurité sociale ;
- des A. S. S. E. D. I. C. ;
- de l'Agence locale pour l'emploi.

Elle a pour mission :

- d'instruire les demandes d'allocations minima de soutien social ;
- d'orienter les dossiers vers les différents organismes sociaux compétents ;
- d'examiner les possibilités de reclassement professionnel du bénéficiaire ;
- de suivre les résultats des interventions sociales menées en faveur des bénéficiaires.

Art. 6.

Il est créé un Fonds national d'intervention sociale destiné à assurer le financement de l'allocation minimum de soutien social. Ses ressources sont constituées par une contribution de l'Etat et éventuellement des départements. Les Fonds d'action sociale des organismes de sécurité sociale et de l'U. N. E. D. I. C. peuvent participer au financement.

Chaque fois que la situation de précarité du demandeur de minimum de soutien social est imputable à des délais prolongés d'attribution des prestations légales, le Fonds d'intervention social est habilité à récupérer à hauteur de l'aide accordée sur les prestations dues par les organismes sociaux.

Ce fonds est géré par une commission nationale dont la composition est déterminée par décret.

Art. 7.

Il est créé dans chaque département une caisse départementale d'intervention sociale alimentée par les dotations du Fonds national visé à l'article 6.

Les caisses départementales sont gérées par des commissions départementales d'intervention sociale composées des représentants :

- du conseil général ;
- des services départementaux des affaires sanitaires et sociales ;
- des communes du département ;
- des organismes de sécurité sociale et de l'agence locale pour l'emploi.

Cette commission présidée par le président du conseil général coordonne les interventions des commissions locales d'admission au soutien social prévues à l'article 5 ci-dessus.

Art. 8.

Pour compenser les charges supplémentaires imposées à l'Etat en application de la présente loi, il est institué :

- une taxe sur les jeux de hasard ;
- une taxe sur les signes extérieurs de richesse ;
- une cotisation exceptionnelle assise sur les rémunérations des salariés du secteur public et parapublic d'un montant supérieur à un plafond fixé par décret.