

N° 57

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION
D'URGENCE, *relatif au revenu minimum d'insertion,*

Par M. Pierre LOUVOT,

Sénateur.

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Gilbert Belin, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Eugène Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (9^e législ.) : 146, 161 et T.A. 12.

Sénat : 30 (1988-1989).

Politique économique et sociale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES DEPARTEMENTALES EN MATIERE DE REVENU MINIMUM D'INSERTION	11
I. Mise en place d'un complément local de ressources dans le Doubs	11
1. Dispositif du complément local de ressources préconisé par la circulaire de M. Adrien Zeller	12
2. Accès au logement des personnes défavorisées	12
3. Diverses réflexions menées par les partenaires sociaux	13
II. Actions globales de lutte contre la pauvreté en Indre-et- Loire	13
1. Objectifs du département pilote en matière de lutte contre la pauvreté	13
2. Expérience actuelle de travail concerté : l'allocation locale de ressource	14
III. Les différentes expériences de revenu minimum en Ille-et-Vilaine	15
1. Principaux résultats et enseignements de deux expériences menées en Ille-et-Vilaine : le "revenu minimum familial garanti" (RMFG) et les "travaux d'intérêt collectif" (TIC)	15
<i>a. Le revenu minimum familial garanti instauré en février 1985</i>	<i>15</i>
<i>b. L'expérience des travaux d'intérêt collectif instituée en juin 1985</i>	<i>17</i>
2. Le dispositif "complément local de ressources" actuellement testé en Ille-et-Vilaine	18
<i>a. Le dispositif du CLR</i>	<i>18</i>
<i>b. Les effets du CLR</i>	<i>20</i>
IV. Minimum social d'insertion mis en place par la ville de Grenoble avec la participation du département de l'Isère	24
1. Conditions générales	25

2. Conditions particulières	25
<i>a. Pour les personnes seules, et ménages hormis les personnes retraitées ou handicapées</i>	25
<i>b. Pour les personnes handicapées</i>	25
<i>c. Pour les personnes retraitées entre 60 et 65 ans</i>	25
3. Attribution du minimum social	26
<i>a. Allocation d'insertion professionnelle</i>	26
<i>b. Allocation sociale d'insertion</i>	26
<i>c. Allocation complémentaire</i>	26
4. Procédure d'attribution	27
V. Mise en place de l'allocation locale de ressources dans le département de la Marne	28
1. Financement	29
2. Organisation de la procédure	30
3. Critères d'attribution de l'allocation locale de ressources	31
VI. Mise en place des compléments locaux de ressources en Haute-Loire	33
1. Analyse de l'ensemble du dispositif	33
2. Répondre aux problèmes de logement	34
3. Mise en place du complément local de ressources (CLR) pour faciliter l'insertion professionnelle	36
4. Bilan financier	37
VII. Travaux d'intérêt local et complément local de ressources dans le département du Rhône	38
1. Le dispositif des travaux d'intérêt local	38
2. Le dispositif des "compléments locaux de ressources"	39
VIII. Expérimentation d'une allocation minimum de ressources dans le département de la Sarthe	41
1. Bilan du dispositif au 1er mars 1988	42
2. Financement du dispositif AMR	44
IX. Les contrats ressources personnalisés d'autonomie dans le territoire de Belfort	45
1. Principes	45
2. Bilan du dispositif	46
ENSEIGNEMENTS RETIRES	49

DEUXIEME PARTIE : LE PROJET DE LOI MODIFIE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE LAISSE SUBSISTER CERTAINES INCOHERENCES	53
A. Le projet de loi initial	53
1. Les origines du projet de loi	53
2. Les grandes lignes du projet de loi	55
3. Les principales difficultés posées par le projet de loi ..	58
B. Le texte adopté par l'Assemblée nationale laisse subsister certaines incohérences	60
1. Le texte de l'Assemblée nationale	60
2. Les incohérences qui subsistent	64
<i>a. Les incohérences qui affectent la définition même du revenu minimum d'insertion et le fonctionnement du système</i>	64
* Les difficultés d'ordre formel	64
* Les débats encore ouverts	64
* Les confusions dans l'organisation du système	66
<i>b. Les manquements graves à l'esprit des lois de décentralisation</i>	66
* La remise en cause du partage des compétences	66
* Les risques de confusion que cette remise en cause ne manquera pas d'entraîner	67
* La perte d'indépendance financière des collectivités territoriales	68
 ANNEXE : COMPTES RENDUS DES AUDITIONS TENUES PAR LA COMMISSION LES 18 ET 19 OCTOBRE 1988	 71

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

En cet avant-propos qu'inspirent le constat d'un des plus douloureux problèmes de notre société et la mobilisation qu'il appelle impérativement, la préoccupation de votre rapporteur, au nom 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.

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 oeuvre d'une étape nouvelle de la lutte contre la pauvreté et les précarités qui la fondent, oblige à éclairer les choix de l'avenir. Il faut, en ce domaine, progresser avec autant de modestie que de détermination.

Tel qu'il est transmis au Sénat par l'Assemblée nationale, le projet modifie, sur de nombreux points, la rédaction initiale. Un examen approfondi du texte et le précieux apport des auditions organisées autour du président de la commission des Affaires sociales, amènent votre rapporteur à d'essentielles considérations.

Elles concernent aussi bien la philosophie de ce projet de loi, que les modalités d'application du RMI, 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 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.

Il y faut avec le temps, 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. Car 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.

Tel doit être l'objectif du RMI.

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.

La tâche est immense, difficile, semée d'écueils. Une approche constructive et interactive du Parlement et du Gouvernement peut améliorer ce projet de loi. Mais elle ne peut codifier et rigidifier à l'excès, à travers mille précautions, le panorama encore indistinct au sein duquel le dispositif du RMI doit s'inscrire.

Parmi les pays développés, notre pays est l'un de ceux dont les dépenses sociales sont les plus importantes. Aux systèmes de base et à leurs dispositions complémentaires s'articulent de nombreuses prestations spécialisées.

Il n'empêche, qu'avec un taux de chômage dont la pression est incessante, la situation des chômeurs en fin de droits afflige notre société. Les veuves qui ne perçoivent pas l'allocation de parent isolé sont réduites à trois années d'une modeste allocation veuvage dégressive. Enfin, ceux qui par leur âge restent en marge sans une

réelle chance de retour à une vie professionnelle ne peuvent qu'attendre le plein effet de la solidarité vieillesse. Quant aux prestations familiales, elles sont en France parmi les plus élevées, mais par un glissement depuis longtemps opéré et critiqué et dont ce projet de loi pourrait accroître les effets négatifs, elles sont considérées comme constitutives du revenu familial, et non point comme une juste compensation des charges d'enfants, indépendantes d'un revenu de base. Le bouclage de l'allocation logement n'est pas totalement opéré tandis que nombreuses familles, logées dans des conditions précaires, sont exclues de toute aide spécifique.

Nul Gouvernement parmi ceux qui ont abordé ces problèmes avec des fortunes diverses, n'a réellement défini une politique globale de la famille. Nul Gouvernement n'a pu organiser l'adéquation et les équilibres des moyens de la protection sociale.

Il reste que la voix des plus démunis est bien peu entendue. Elle crie cependant vers nous. Elle ne s'adresse pas seulement à l'Etat mais à la société tout entière, à chacune et chacun des femmes et des hommes de notre Pays.

Rien n'advient sans qu'un nouveau regard et de nouveaux comportements nous rendent attentifs à ceux dont la pauvreté s'accroît, au plus grand des périls, celui de l'exclusion et du non être.

Leur situation, qui était inacceptable, est devenue intolérable au sein d'un Pays qui se veut exemplaire quand il s'agit des Droits de l'Homme.

De grands et admirables mouvements caritatifs, de multiples organismes et associations, de nombreux engagements personnels sont à l'oeuvre depuis longtemps.

Des voix inoubliables se sont levées. Celle du père Joseph Wresinski, le témoignage qu'il a porté, le rapport du Conseil

économique et social qu'il a inspiré, ont permis de répandre et d'articuler les démarches antérieures.

Ainsi de multiples initiatives ont vu le jour, affrontant les situations nouvelles dans un monde difficile. Nombre de communes et de départements, au plus près des réalités, ont imaginé et innové, mis en oeuvre des approches que le précédent Gouvernement a voulu soutenir et développer.

Aujourd'hui, le dispositif du RMI nous propose de poursuivre et d'élargir de telles expériences.

Nul ne s'opposera au sein de la Haute Assemblée, à reconnaître une telle nécessité. La commission des Affaires sociales y est plus que tout autre attachée.

Hors d'un tel effort, hors du consentement de tous les citoyens et d'un juste respect des responsabilités articulées et assumées, le RMI n'aurait point d'avenir. Il perdrait la capacité pédagogique autant qu'expérimentale qu'il veut traduire. Le RMI 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 en nombre de cas, combien elle sera difficile.

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

Votre commission des Affaires sociales entend que la mise en oeuvre du RMI observe une bonne articulation des volontés et des compétences au plus près des réalités et que, dans la diversité des situations géographiques, les départements et les communes assument à terme et en toute responsabilité les devoirs qui leur incombent.

Si l'Etat doit être le garant d'une solidarité partout répandue, il ne saurait imposer néanmoins une organisation paternaliste et bureaucratique, à connotation providentielle, malheureusement démobilisante à plus d'un titre. Que chacun soit donc reconnu dans ses responsabilités.

Les organismes, les services et les travailleurs sociaux d'une part, les grandes associations, d'autre part, dont chacun sait le rôle éminent, doivent trouver auprès des élus la place active qui leur revient.

Votre commission des Affaires sociales enfin, observant le champ considérable du pouvoir réglementaire, attend du Gouvernement de nombreux éclaircissements. Elle ne propose pas au Sénat la pesanteur d'une codification excessive et paralysante. Elle s'en tiendra à des amendements sur les aspects fondamentaux de ce projet de loi, qu'il s'agisse de l'allocation différentielle, de sa définition, de son champ d'application et de ses modalités, qu'il s'agisse du dépôt et de l'instruction de la demande et, enfin, du projet contractuel d'insertion qui l'accompagne et accomplit l'ouverture des droits reconnus. L'adéquation des structures est ici fondamentale, dans le respect des compétences articulées.

Puissions-nous faire ensemble qu'elle soit la plus adaptée aux situations reconnues.

En conclusion, votre rapporteur se félicite de l'esprit de concertation qui a inspiré le travail de votre commission saisie au fond et celui des commissions des Lois et des Finances, saisies pour avis.

Ceci nous permet de présenter au Sénat un document de réflexion et des propositions d'amendements qui témoignent de cet esprit et montrent tout l'intérêt que notre Assemblée attache à ce texte, dont les répercussions sont loin d'être insignifiantes pour les collectivités locales que nous représentons tous ici à des titres divers.

*

* *

Avant d'examiner le projet de loi, tout d'abord dans sa forme initiale, puis tel qu'il nous est parvenu de l'Assemblée nationale largement amendé, et d'en faire ressortir au-delà des aspects positifs indéniables les incohérences et parfois les insuffisances, l'exposé général retrace le compte rendu de certaines expériences départementales menées en matière de revenu minimum et d'insertion. En tant que président du groupe d'étude ATD-Quart Monde, et appuyé par M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des Affaires sociales, votre rapporteur avait pris contact en mars dernier avec les départements connus pour mener de telles actions, afin qu'ils nous fassent parvenir un premier bilan. Ces expériences, riches d'enseignement, donnent un éclairage particulier sur certaines dispositions du texte. Sans remettre en cause l'institution au plan national d'un revenu minimum d'insertion, le bilan de ces expériences, par nature plus limitées, peut aider à corriger ou au contraire renforcer tel ou tel angle de vue.

PREMIERE PARTIE : ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES DEPARTEMENTALES EN MATIERE DE REVENU MINIMUM D'INSERTION

I. MISE EN PLACE D'UN COMPLEMENT LOCAL DE RESSOURCES DANS LE DOUBS

Plusieurs objectifs ont été développés dans le département du Doubs par le Conseil général, en matière d'aides financières aux personnes démunies de ressources, en faveur d'une réinsertion sociale et professionnelle de ces populations ainsi que de leur accès au logement.

Toutes ces actions ont été menées grâce à une volonté de partenariat et de mise en commun des objectifs, des moyens financiers et des moyens en personnels, tout en respectant la spécificité de chacun des partenaires.

- Mise en place de commissions de coordination d'action sociale à l'échelon départemental ;

- Instauration d'une réelle coordination des politiques d'aides financières individuelles en créant un dispositif d'attribution unitaire et de suivi social personnalisé en vue d'accroître l'efficacité des interventions ;

- création de 15 commissions locales où siègent un représentant de chaque organisme financeur (D.A.S.D., ETAT, 4 C.C.A.S., 2 C.A.F., M.S.A., C.P.A.M.), le dossier étant présenté par l'assistante sociale de secteur.

L'enveloppe globale de 30 millions de francs avait permis d'aider 4.318 noyaux familiaux en 1986, date de référence d'une enquête analysée par le CREDOC.

1. Dispositif du complément local de ressources préconisé par la circulaire de M. Adrien Zeller

Après signature de la convention Etat-département le 23 mars 1987, ce dispositif a fonctionné dès le 1er juin suivant.

L'enveloppe financière consacrée à cette action s'élève à 5 millions de francs, co-financée à hauteur de 40 % par l'Etat et a été renouvelée pour 1988.

Du 1er juin 1987 au 30 mai 1988, 468 personnes isolées ou chefs de famille ont pu être placées dans des organismes d'accueil ou bénéficier d'actions de formation tendant à l'acquisition d'une autonomie sociale.

Les efforts conjugués des travailleurs sociaux, des organismes formateurs, des partenaires économiques et de la délégation régionale à la formation professionnelle ont permis une solution définitive pour 80 personnes qui se trouvent aujourd'hui réinsérées professionnellement.

Il semble primordial de conserver à l'attribution du revenu minimal d'insertion, cette démarche de réinsertion sociale et professionnelle pour certaines populations susceptibles de regagner leur place dans la société et ceci afin de ne pas favoriser un assistanat systématique des personnes démunies.

2. Accès au logement des personnes défavorisées

Le conseil général a été le premier partenaire à abonder financièrement un fonds de garantie, suivi en cela par l'Etat, géré par une Association et destiné à garantir l'accès au logement des populations qui se voient refuser le droit au logement faute de garantie de ressources suffisantes.

3. Diverses réflexions menées par les partenaires sociaux

Réflexion sur la mise en place d'associations intermédiaires.

Coordination des actions à mener et participation à la réflexion en vue de la réhabilitation des quartiers, du logement des personnes âgées et des personnes handicapées, avec les services de l'Etat.

A l'initiative du Directeur des Actions sociales du Doubs, un groupe de travail s'est constitué avec les différentes caisses et professions libérales, en vue de garantir l'accès aux soins pour tous. Le projet est d'utiliser au mieux toutes les structures et dispositifs existants, et semble préférable à l'ouverture de consultations telles que préconisées par l'Association "Médecins du Monde".

II. ACTIONS GLOBALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EN INDRE ET LOIRE

1. Objectifs du département pilote en matière de lutte contre la pauvreté

Pour les déterminer en tenant compte des caractéristiques locales, un schéma départemental de lutte contre la pauvreté sera mis en place au cours du dernier trimestre 1988. Le département a déjà réalisé un schéma départemental de l'enfance qui a analysé les fonctionnements ASE et PMI, mettant en évidence les problèmes et les actions entreprises. 55 propositions concrètes visant à l'amélioration de ce secteur ont ensuite été élaborées.

Cette opération a concerné les élus de la commission des affaires sociales, l'administration départementale, les travailleurs sociaux, les partenaires associatifs ou institutionnels, plus de 140

personnes au total, sur une période de 13 mois, avec le concours après la phase d'inventaire d'un laboratoire local d'études et de recherches.

Une opération du même type est envisagée dans ce nouveau schéma. En dépit de sa lourdeur, cette opération a l'avantage de présenter une double garantie : analyser avec les partenaires Etat, CAF, MSA, EN, DDTE, Associations, etc. les caractéristiques du problème et ensuite travailler ensemble des solutions en dégageant ce qui est déjà fait, et les expériences innovantes qui pourraient s'étendre à d'autres populations.

Il paraît important d'associer, d'entendre, les personnes vivant elles-mêmes ces situations de pauvreté, mais la forme reste à trouver ...

2. Expérience actuelle de travail concerté : l'allocation locale de ressource

Dès la circulaire d'octobre 1986, le département s'est porté volontaire pour la mise en place d'une expérience de complément local de ressources, appelé dans ce département Allocation Locale de Ressources. L'ensemble des partenaires s'est alors mobilisé au niveau local pour essayer de soutenir cette initiative. Actuellement, différents facteurs limitent la portée de l'action entre autres, le fait que la mesure de complément local de ressources est peut être mal identifiée au regard d'autres dispositions telles les TUC, les SIVP, les PIL, les PLIF ...

71 personnes sont actuellement entrées dans ce dispositif et pour chacune d'entre elles, le bénéfice de cette démarche d'insertion et d'accroissement de ressources est un facteur important au niveau de son itinéraire personnel d'insertion.

Dans le département, les bénéficiaires de l'Allocation Locale de Ressources sont exclus des circuits de l'emploi depuis cinq ans en moyenne. C'est dire que leur réinsertion se pose en terme de délais.

Le ministère des Affaires sociales a donc été saisi pour obtenir deux assouplissements du système :

- la prolongation de la mesure au-delà de 12 mois pour certains bénéficiaires ;

- l'acceptation d'un mi-temps d'insertion et non exclusivement d'activités.

Cette petite expérience en ce domaine incite à penser que l'ensemble des partenaires du social, de l'insertion, de l'emploi, doivent travailler ensemble, au niveau local, autour et avec la personne en difficulté. Cette mobilisation constitue en fait un gain de temps puisqu'elle peut permettre à certains de sortir de l'assistance, d'aller vers l'insertion. Mais pour qu'au niveau local puisse exister ce travail commun, encore faut-il qu'il constitue pour chaque organisme une priorité.

III. LES DIFFERENTES EXPERIENCES DE REVENU MINIMUM EN ILLE-ET-VILAINE

1. Principaux résultats et enseignements de deux expériences menées en Ille-et-Vilaine : le "revenu minimum familial garanti" (RMFG) et les "travaux d'intérêt collectif" (TIC)

a) Le revenu minimum familial garanti instauré en février 1985

Cette expérience de revenu minimum a été initiée par le mouvement ATD-Quart Monde et plus particulièrement suivie par la caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine. Elle repose sur la logique suivante : toutes les analyses de la pauvreté conduisent à considérer comme pauvres ceux qui n'arrivent pas, à partir de revenus économiques dégagés d'une activité économique, à satisfaire un niveau de besoins jugé minimal. La pauvreté, c'est donc d'abord et avant tout une insuffisance de revenus. Dès lors, il suffit de garantir

à ces familles les plus démunies un revenu social fonction des besoins de la famille. Libérée de la contrainte de revenu, on postule que la famille en accédant à des niveaux de consommation supérieurs retrouvera le chemin de l'autonomie sociale.

L'expérimentation d'un RMFG relevait de cette logique : l'augmentation, la stabilité et la garantie des ressources allaient-elles vaincre la pauvreté là où les aides multiples des différents partenaires sociaux avaient en partie échoué ? En réalité, les résultats de cette première expérience présentés dans le tableau-ci-joint, infirment cette hypothèse implicite au modèle de revenu minimal garanti. En effet "Si l'on entre dans la pauvreté par une insuffisance de revenus, il est douteux que l'on en sorte seulement par de l'argent". (Enquête du CREDOC).

REVENU MINIMUM FAMILIAL GARANTI

Population concernée	Calcul du revenu minimum	Aide moyenne par famille	Financement en MF
126 familles	Allocation différentielle sans plafond fixé en fonction de la famille ex : 93 % SMIC pour 1 enfant, 98 % SMIC pour 2 enfants ; 103 % SMIC pour 3 enfants	entre 2 000 F et 3 000 F	ATD Quart Monde 3 Conseil général 1,4 Rennes 0,45 CAF 0,3 TOTAL 5,15

Le revenu minimum apporte l'indispensable régularité sans laquelle tout projet social ou professionnel est voué à l'échec. Il fait disparaître l'humiliation d'avoir à demander chaque mois l'aide financière aux services sociaux. Il permet enfin et surtout d'accéder à de nouvelles consommations (nourritures, vêtements...) et contribue ainsi à gommer certains stigmates de la pauvreté. Néanmoins, il ne modifie nullement les données du problème de pauvreté. Sans être

désincitatif par rapport à la recherche d'emploi, le RMFG est au mieux neutre, de sorte que, une fois achevée la période de garantie de revenu minimum, les familles retrouvent pour la plupart la situation qui était la leur avant l'expérimentation.

Le revenu minimum ne règle pas le manque de qualification, le manque d'expérience professionnelle ; il ne règle pas le problème du chômage.

b) L'expérience des travaux d'intérêt collectif instituée en juin 1985

Parallèlement à cette expérience, était développée l'opération TIC (TUC pour plus de 25 ans) présentée dans le tableau ci-dessous. L'objectif principal était ici la réinsertion de chômeurs de longue durée dans le marché du travail. En contrepartie d'un travail d'intérêt général dans une collectivité, le bénéficiaire percevait une somme forfaitaire correspondant à l'allocation de fin de droits d'indemnisation du chômage. De plus, était organisé pour chacun des bénéficiaires un suivi social de l'expérience.

TRAVAUX D'INTERET COLLECTIF

Population con cernée	Calcul de l'allocation	Contrepartie travail	Financement (en MF)
161 personnes	Forfait : 1 900 F	TIC associé à une formation	Conseil général : 1,6 Etat : 0,6 Organismes d'accueil : 0,7 TOTAL 2,9

Cette demande de travail en contrepartie d'un revenu minimum répond à une triple exigence :

- il peut paraître normal que la collectivité, en accordant un revenu social, crée un devoir de travail pour l'individu et un droit pour la société à exiger un travail.

- face aux contraintes budgétaires actuelles, les collectivités locales mais aussi les associations trouvent par ce moyen la possibilité de réaliser des travaux, de proposer de nouveaux services qui ne pourraient être financés autrement.

- l'expérience des TIC conclut à l'intérêt de cette contrepartie travail. Les stagiaires apprécient dans leur grande majorité qu'on leur propose un travail ; c'est pour eux l'occasion de renouer avec le milieu professionnel dont ils étaient écartés depuis longtemps. Ils considèrent la contrepartie travail comme valorisant leur propre existence. De plus, un certain nombre d'entre eux ont suivi un stage de formation à la suite de leur travail d'intérêt collectif.

De ces deux expériences menées en Ille-et-Vilaine, il ressort que, **face aux situations de pauvreté ou de précarité, il est essentiel de proposer un travail à tous ceux qui en sont aptes.** Il importe de donner à ces personnes une occasion de réintégrer le circuit social et professionnel.

2. Le dispositif "complément local de ressources" actuellement testé en Ille-et-Vilaine

a) Le dispositif du CLR

Des réponses nouvelles, plus souples, innovantes sur le plan du traitement social du chômage s'imposent pour les catégories de population durablement exclues du marché du travail indépendamment des actions de fonds favorisant les créations d'emplois. Pour tenter de répondre aux problèmes durables posés par l'existence de situations de pauvreté, un dispositif original a été mis en place en Ille-et-Vilaine au bénéfice des personnes les plus défavorisées.

Le complément local de ressources, institué au terme de la convention signée le 2 juin 1986, associe l'Etat, le Conseil général d'Ille-et-Vilaine et les communes.

Forme souple dans sa mise en oeuvre, il vise deux objectifs, à savoir : assurer à des personnes de 25 à 55 ans, démunies de ressources, un revenu minimum, et offrir en contrepartie, une activité adaptée associant ces personnes à l'effort engagé. Cette

prestation extra-légale, financée sur les fonds sociaux des diverses collectivités engagées, s'analyse comme une aide financière :

- **différentielle** : les ressources du bénéficiaire sont déterminées en considération de tous les revenus d'activité et de toutes les prestations légales et extra-légales ;

- **facultative** : dans la limite d'une enveloppe financière fixée annuellement, elle est accordée par une commission après instruction des dossiers de demande d'admission par le CCAS et doit prioritairement bénéficier aux personnes démunies de toutes ressources. Cette commission est formée de représentants des différents partenaires de l'action sociale (Etat, collectivités locales... , administratifs et élus). La gestion de l'enveloppe financière est assurée par la CAF d'Ille-et-Vilaine ;

- **contractuelle** : elle est versée en contrepartie d'un projet d'insertion sociale ou d'un travail d'intérêt collectif.

Au terme d'une convention associant l'Etat, le Conseil général d'Ille-et-Vilaine et les communes, les services de la DDAS, en collaboration avec les services de l'Etat ont mis en place l'opération en septembre 1986.

Le financement de cette expérience est assuré par un effort financier de divers partenaires : l'Etat (50 %), le Conseil Général (25 %) et les communes adhérentes (25 %).

- Pour l'année 1986, l'enveloppe s'élevait à 3 millions de francs, dont 1 500 000 F (Etat), 750 000 F (Conseil général), 750 000 F (communes).

- Pour l'année 1987, le montant du crédit CLR a représenté 6,6 millions de francs, dont 3 300 000 F pour l'Etat, 1 650 000 F pour le Conseil général, 1 650 000 F pour les communes.

Après une phase de "mise en route" durant le quatrième trimestre 1986 (information - sensibilisation des communes au dispositif ; mise en place d'une structure CLR dans les CCAS, formation des commissions d'instruction des dossiers...), le dispositif connaît depuis le début de l'année 1987 un développement important retracé dans le tableau ci-dessous .



COMPLEMENT LOCAL DE RESSOURCES

Population concernée	Calcul de l'allocation	Aide moyenne par ménage	Contrepartie travail	Financement
752 personnes (au 30 avril 1988)	Allocation différentielle sous plafond : ex : 1 900 F/1 personne 2 500 F/2 personnes 3 100 F/3 personnes 3 500 F/4 personnes	1 900 F	TIC et/ou une formation	Etat 50 % Conseil général : 50 % Commune 25 % 1988 = 12 MF

Le bilan au 1er mai fait état d'un nombre de 752 personnes admises à bénéficier d'un CLR depuis septembre 1986 dont 419 effectivement en poste. On a noté, ces derniers mois, une accélération des sorties, notamment en vue de réinsertion professionnelle. Il est à noter que le dispositif se développe surtout autour des grandes villes du département. L'importance de la "demande sociale", la présence d'une structure importante de type CCAS, la volonté des élus expliquent le nombre élevé des bénéficiaires dans ces villes. Toutes les autres communes du département globalisent 15 % de l'opération. Le secteur rural apparaît à cet égard relativement découvert. Globalement, les bénéficiaires d'un CLR qui sont à 55 % des hommes et à 45 % des femmes représentent avec leur famille quelque 1 500 personnes directement concernées par ce dispositif. Si l'on rapporte ces chiffres aux données du chômage en Ile-et-Vilaine, l'opération CLR représente 2 % du total des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, plus de 6 % si l'on ne tient compte que des chômeurs de longue durée (plus d'un an).

b) Les effets du CLR

Premièrement, le CLR a eu comme premier effet immédiat d'élever le niveau de ressources des familles. Avant de bénéficier du CLR, 54 % des personnes n'avaient aucunes ressources ; plus de

80 % avaient des revenus inférieurs à 1 900 F, soit pourtant le minimum mensuel correspondant à l'allocation de fin de droits d'indemnisation de chômage. Ces chiffres sont à rapprocher de la structure des ménages ; en effet, 24 % des bénéficiaires du CLR sont des personnes seules ou couples sans enfant. En d'autres termes, cela signifie que les ressources, lorsqu'elles ne sont pas nulles, sont constituées pour l'essentiel de prestations familiales grâce à la présence d'enfants. La prise en compte des prestations familiales dans leur intégralité pour le calcul du CLR conduit toutefois à ce qu'un certain nombre de familles dépassent la plafond et se voient ainsi exclues du dispositif. C'est pourquoi la proportion des familles est légèrement plus faible que celle des personnes seules sans enfants. La faiblesse des ressources est également étroitement corrélative du statut des ménages. 80 % des ménages concernés par l'opération CLR ne sont formés que d'un seul adulte. Les changements brusques, imprévisibles des situations matrimoniales (divorce, séparation) sont aussi à l'origine des difficultés rencontrées par les familles bénéficiaires du CLR. En moyenne, le CLR multiplie les revenus par plus de 3 ; chaque foyer bénéficie ainsi de ressources en moyenne égales à 2 500 F (dont 1 875 F de CLR) et tous ont un revenu au moins égal à 1 900 F (au lieu de seulement 15 % des cas en l'absence de CLR).

Deuxièmement, le dispositif CLR offre aux bénéficiaires la possibilité de renouer des contacts avec le milieu professionnel et le monde du travail. Pour la plupart d'entre eux, l'absence de relations sociales et professionnelles, le fait d'être "libre" de toute contrainte horaire qu'impose le travail, sont des handicaps tout aussi importants que le manque de ressources. Pour toutes les familles bénéficiaires du CLR, le taux de chômage est voisin de 100 % et cette situation est un phénomène durable. Au cours des cinq dernières années, ils ont connu, en moyenne, 36 mois de chômage, interrompu par de l'intérim ou une activité de quelques heures par semaine. Il faut, en premier lieu, imputer ce chômage au contexte économique national et international : le resserrement des contraintes budgétaires nationales ou externes a conduit à la situation de chômage élevé que nous connaissons depuis quelques années. Parmi les bénéficiaires de CLR, nombreux sont ceux qui exerçaient une activité liée au secteur du bâtiment, nombreux sont aussi ceux qui relèvent du personnel de service. Pour la majorité, toutefois, alors qu'en période d'expansion, ils auraient probablement trouvé un emploi, la période actuelle caractérisée par une croissance économique plus faible révèle avec acuité leurs fragilités.

En effet, une des causes principales de leur chômage réside soit dans le **manque de formation et de diplômes**, soit dans **l'inadaptation de la formation**. Pour près de 50 % d'entre eux, leur niveau scolaire ne dépasse pas celui de la classe de 4e. Pourtant, il convient de noter qu'en moyenne, chaque bénéficiaire du CLR indique avoir effectué un stage professionnel, il est vrai, le plus souvent, dans des qualifications peu porteuses d'avenir : dactylographie, coiffure... autant de secteurs saturés. Une réinsertion progressive dans la vie professionnelle par un travail à mi-temps au sein d'organismes sensibilisés aux problèmes de ces populations est une formule qui semble adaptée à ces chômeurs de longue durée. Les organismes d'accueil sont, comme pour l'expérience TUC ou TIC, en majorité des associations ou des communes. La nature des travaux proposés se confond également avec celle des TUC. Il convient de préciser que chaque commission d'instruction s'attache le plus possible à faire correspondre compétences professionnelles, souhaits de chaque intervenant (stagiaire et organismes d'accueil) et nature des travaux proposés. Le premier bilan des dossiers de renouvellement de CLR prouve que c'est une condition de bonne intégration du stagiaire dans son milieu de travail.

Le tableau ci-dessous indique la répartition des bénéficiaires d'un CLR selon la nature des travaux proposés :

NATURE DES TRAVAUX PROPOSES

	Nombre de bénéficiaires CLR	En % du total
Travaux administratifs	111	15
Travaux liés à la nature et l'environnement	87	12
Travaux divers en collectivité (cuisine, ménage...)	148	21
Travaux d'entretien d'équipements	166	23
Services rendus aux personnes ou groupes d'usagers	59	8
Autres travaux	90	12
Formation (remise à niveau...)	16	2,5
Instances	43	6

Il serait faux d'affirmer que tous les bénéficiaires donnent entière satisfaction aux organismes d'accueil. Toutefois, l'atout du dispositif CLR c'est de reposer sur une volonté partagée de réussir la réinsertion progressive des personnes concernées. Ainsi, la

sensibilisation des organismes d'accueil à l'enjeu du dispositif, leur compréhension envers les difficultés de réinsertion, sensibles surtout au cours des premières semaines de travail, sont une condition du bon déroulement de l'expérience.

C'est une des raisons qui expliquent que la majorité des bénéficiaires adhère au dispositif. L'objectif premier du CLR demeure la **réinsertion sociale**; l'objectif final c'est la **réinsertion professionnelle**. S'agissant du premier objectif, les premiers éléments dont on vient d'exposer les grandes lignes confirment que le dispositif permet en grande partie de l'atteindre. Quant au deuxième objectif, l'analyse des premières sorties de CLR apporte des éléments intéressants de réflexion. Il ressort de l'analyse des motifs de sorties du dispositif CLR que :

- 30 à 40 % trouvent une activité professionnelle ou s'orientent vers un stage de formation (pourcentage que l'on constate également dans l'opération TUC) ;

- 20 % voient leur situation financière s'améliorer par l'ouverture de droits ;

- 30 à 35 % rejettent volontairement ou involontairement le dispositif CLR.

En dehors de ces "départs", les stagiaires, dans leur majorité, ont bénéficié d'un renouvellement de leur contrat, grâce aux efforts personnels qu'ils ont fournis, grâce aussi à la disponibilité des organismes d'accueil.

A la lumière de ces exemples concrets et sur la base des motifs de sorties, il se dégage trois grandes catégories de personnes bénéficiaires d'un CLR :

- le premier groupe réunit des stagiaires depuis longtemps tenus dans la dépendance des services sociaux, incapables d'y échapper, de s'assumer en dehors des services sociaux, de se prendre seuls en charge pour des raisons spécifiques aux individus (problème de santé physique ou mentale qui les maintiennent en marge). Leur handicap est avant tout social et nécessite des réponses multiples.

- le second groupe se compose de stagiaires très satisfaits de leur expérience de travail, désireux de la poursuivre mais qui,

compte tenu de leur très faible qualification et de la concurrence accrue sur le marché du travail, se heurtent à de grandes difficultés d'insertion professionnelle.

- pour le troisième groupe, l'opération CLR produit un effet de levier et peut se prolonger par une insertion. Certains sont en suspension de CLR parce qu'ils sont justement en contrat de travail. D'autres ont quitté le CLR parce qu'ils ont trouvé un emploi.

Pour ces populations, le passage direct du chômage au travail apparaît de plus en plus difficile à réaliser. Trop longtemps à l'écart du monde du travail, il leur faut dans un premier temps réapprendre les rythmes d'une activité régulière. C'est là qu'intervient un dispositif tel que celui du CLR qui propose la réinsertion sociale comme passage obligé pour une réinsertion professionnelle par un stage voire par un travail.

IV. MINIMUM SOCIAL D'INSERTION MIS EN PLACE PAR LA VILLE DE GRENOBLE AVEC LA PARTICIPATION DU DEPARTEMENT DE L'ISERE

Le département de l'Isère finance la mise en place d'un minimum social d'insertion dont l'initiative sera prise par les communes. Sa participation financière ira de 40 à 90 % des dépenses engagées par les communes.

La ville de Grenoble met en place au 1er avril 1988 un minimum social pour l'insertion sous la forme d'allocation spécifique pour tout ménage grenoblois en insuffisance de ressources, dans une perspective d'autonomie sociale. Par ménage (au sens INSEE du terme), il convient d'entendre : les personnes seules, les ménages, les personnes âgées de plus de 65 ans ou reconnues inaptes au travail, les retraités de 60 ans à 65 ans, les personnes handicapées.

L'attribution se fera sur la base des critères objectifs qui sont : les ressources, les besoins et la situation de la personne ou du ménage, l'ancienneté de résidence dans la commune.

1. Conditions générales

Le ménage doit résider sur Grenoble depuis au moins deux ans au moment de la demande. Les ressources du ménage doivent être inférieures à 3.000 francs. Et ces conditions doivent être justifiées par la présentation de la taxe d'habitation 1986 (à défaut, il appartient à l'intéressé de faire la preuve de sa résidence), et par des pièces certifiant les montants respectifs des ressources et des charges des personnes vivant sous le même toit.

L'attribution d'une allocation spécifique du minimum social pour l'insertion est accompagnée de l'ouverture ou réouverture des couvertures sociales qui seront examinées avec les organismes concernés. Dans certains cas particuliers, l'allocation spécifique ou partie de celle-ci pourra être versée sous forme de prestation en nature.

2. Conditions particulières

a) pour les personnes seules, et ménages hormis les personnes retraitées ou handicapées. Le demandeur doit être âgé de 25 ans ou plus. L'ensemble des ressources est pris en compte, y compris les aides au loyer, déduction faite d'un abattement correspondant à 50 % du montant du loyer réel augmenté d'un forfait de 10 % pour tenir compte des charges locatives ou de copropriété. Cet abattement s'applique également aux non bénéficiaires d'aides au loyer. Il adhère à la résolution de sa situation dans le cadre d'un contrat de trois mois renouvelable, prenant en compte l'ensemble des difficultés : le contrat est signé entre le bénéficiaire et le CCAS représentant la collectivité. L'allocation versée au titre du minimum social ne se substitue pas aux autres aides.

b) pour les personnes handicapées. L'ensemble des ressources est pris en compte à l'exception des aides au loyer.

c) pour les personnes retraitées entre 60 et 65 ans. L'ensemble des ressources est pris en compte, déduction faite d'une somme forfaitaire d'abattement de 255 francs.

3. Attribution du minimum social

Dans le dispositif du minimum social pour l'insertion, l'allocation spécifique versée sous les conditions précitées peut prendre trois formes :

a) allocation d'insertion professionnelle. L'allocation de 3.000 francs nets est attribuée en contrepartie de 30 heures par semaine d'activité d'insertion (emploi d'insertion ou formation non rémunérée). Ce contrat est établi avec la ou les personnes du ménage jugées comme la ou les plus aptes à une démarche d'insertion ou de réinsertion. En ce qui concerne les personnes hébergées ou en situation de cohabitation, l'allocation peut être envisagée par dérogation dans une perspective d'autonomie.

b) allocation sociale d'insertion. Cette allocation est différentielle et complète l'ensemble des ressources définies selon les critères précités aux conditions particulières, jusqu'à concurrence de 3.000 francs par mois. Pour les ménages avec enfants, une **allocation complémentaire** est versée à raison de 250 francs par enfant de moins de 18 ans et 350 francs par enfant de 18 ans à 25 ans. Pour les ménages ayant au minimum quatre enfants, en sus des allocations précitées, il est attribué une **allocation complémentaire et forfaitaire** de 250 francs.

Les aides financières nécessitées par la situation et décrites dans le contrat sont envisagées au cas par cas par les institutions dont c'est la vocation. L'allocation est versée sur la base **d'un contrat visant à l'insertion sociale du ménage** dans l'attente d'un projet professionnel, ou dans le contrat d'inaptitude sociale au travail temporaire ou définitive.

c) allocation complémentaire. Les personnes de 65 ans et plus, les retraités de 60 à 65 ans, les personnes handicapées dont les ressources sont inférieures à 3.000 francs selon les critères précités aux conditions particulières, perçoivent une allocation différentielle jusqu'à concurrence de 3.000 francs au titre de

l'amélioration de leur condition de vie. Les personnes sans ressources hébergées dans leur famille bénéficient d'une allocation différentielle jusqu'à concurrence de 1.000 francs par mois.

L'allocation est versée par trimestre. Les personnes logeant dans des MAPAD, des maisons de retraite ou dans des logements-foyers, et bénéficiant de l'aide sociale ne peuvent prétendre à l'allocation complémentaire du minimum social. Néanmoins, tout cas particulier pourra être examiné par la commission municipale. Les personnes qui pourraient prétendre au fonds national de solidarité et le refuseraient, ne pourront bénéficier de l'allocation complémentaire du minimum social.

4. Procédure d'attribution

Le demandeur fait sa demande auprès du **service social** de son secteur (ou du service spécialisé qui le suit) qui constitue un dossier d'allocation spécifique. L'évaluation de la situation est faite avec l'aide du relais emploi C.C.A.S. du secteur en vue d'une perspective d'insertion professionnelle dans le cadre d'une commission commune avec l'assistance sociale de circonscription. Un contrat, signé par le demandeur, est préparé définissant les objectifs à atteindre et les moyens envisagés. Le dossier fait l'objet d'une instruction par les services du C.C.A.S. et il est examiné par une **commission technique d'attribution**.

Cette commission est présidée par le Président du C.C.A.S. de Grenoble qui pourra donner délégation au directeur général du C.C.A.S. Elle est composée d'un représentant des organismes suivants : ANPE, ASSEDIC, CAF, CPAM, DDASS, DISS, DDTE, ainsi que d'une personne représentant les associations caritatives et désignée par elles.

La commission municipale désignée par le conseil municipal à cet effet examine les demandes de recours ou les cas particuliers. Elle apprécie en dernier ressort. Dans le cas d'un délai d'attente nécessaire à l'instruction d'un dossier, le C.C.A.S. pourra décider en l'absence de toute autre possibilité d'aide, d'une allocation d'attente, modulée suivant les besoins de la situation.

V. MISE EN PLACE DE L'ALLOCATION LOCALE DE RESSOURCES DANS LE DEPARTEMENT DE LA MARNE

Le département de la Marne compte 561.430 habitants dont 868 ont bénéficié de l'allocation locale de ressources à la suite de décisions d'attribution prises entre le 20 décembre 1986 et le 20 décembre 1987. Le versement de ces allocations compte tenu de la durée de la mesure s'est prolongé jusqu'à la fin du premier trimestre 1988.

Sur une enveloppe de crédits de 10.411.540 francs, ont été dépensés durant cette période 9.883.805,24 francs répartis comme suit :

- 9.108.500 francs pour le versement de l'allocation aux bénéficiaires,
- 727.807,74 francs pour le paiement des cotisations sociales,
- 47.497,50 francs pour le paiement des visites médicales obligatoires avant le commencement de l'activité.

En 1987, les allocataires étaient majoritairement des hommes (54,6 %). Près de la moitié était âgée de moins de 35 ans (48,17 %) ; 80 % ne possédaient aucun diplôme et 50 % ne savaient que lire et écrire. Il s'agissait dans 60 % des cas de personnes isolées ou de personnes seules avec enfants, vivant à leur domicile pour 80 % d'entre eux.

Les allocataires du début de l'année 1988 sont des chômeurs non secourus dans 80 % des cas. Avant d'entrer dans le dispositif, 10 % d'entre eux ont bénéficié d'une mesure de traitement social du chômage (TUC, PIL, PLIF, etc.), 40 % n'ont pas eu d'emploi stable dans les deux années précédentes et 45 % n'ont jamais eu d'emploi stable.

A la fin de l'année 1987, on constatait que :

- **15 % des allocataires avaient trouvé un emploi salarié définitif, temporaire ou saisonnier ;**
- **15 % étaient entrés en stage (ANPE -par alternance- PIL, PLIF, etc.)**
- **55 % n'avaient aucune perspective d'emploi ou de stage ;**
- **15 % dont l'orientation n'était pas connue.**

A la fin des mois d'avril et de mai 1988, on a observé que 25 % des allocataires bénéficiaient du dispositif pour la deuxième fois, soit six mois de versement, trois mois de délai de viduité, six mois de versement. C'est le signe d'une réelle pauvreté des intéressés mais aussi de leur volonté d'accomplir une activité continue.

Les organismes qui ont proposé des activités sont pour 1/3 des collectivités territoriales, pour 1/3 des associations et pour 1/3 des établissements publics. Ils ont estimé que six mois d'activité étaient suffisants pour une insertion sociale, que l'intégration au milieu professionnel avait été facile dans 38 % des cas, moyenne dans 36 % des cas.

Depuis le début de l'année 1988, on observe que 60 % des bénéficiaires de l'allocation sont déjà des assurés sociaux, étant rappelé que certains d'entre eux ont acquis leurs droits du fait d'une attribution antérieure de l'allocation.

1. Financement

Le tableau ci-dessous permet de retracer les participations financières de chacune des collectivités ou organismes intéressés.

Financeurs	Taux de participation	Subvention 1987	Taux de participation	Subvention 1988
Etat	40 % de la participation des autres financeurs	3 000 000	40 % de la dépense	4 544 928
Département	4 F + 2 F par habitant	3 165 000	6 F par habitant	3 247 000
CAF		1 500 000		1 500 000
MSA		200 000		200 000
Communes	4 F + 2 F par habitant	2 546 540	6 F par habitant	3 247 000
		10 411 540		12 738 928

Il est permis d'observer que le financement de l'allocation locale de ressources est assuré depuis sa mise en place en 1987 dans le cadre d'un large partenariat d'un très grand nombre de communes et des principaux organismes sociaux du département. Il est constaté par ailleurs la parité du financement des communes et du département, sur la base d'un forfait par habitant ; en 1987, 438 communes représentant 94,5 % de la population ont adhéré au dispositif. Les collectivités territoriales et l'Etat ont accepté, en cours d'année, de majorer leur participation initiale : 2 francs supplémentaires par habitant pour les communes et le département et 1.000.000 francs pour l'Etat.

2. Organisation de la procédure

L'organisation de la gestion des demandes d'allocation locale de ressources répond à une triple préoccupation : utiliser les moyens humains et institutionnels existants ; responsabiliser les partenaires locaux de la ville ou du canton ; éviter l'engorgement d'un service particulier.

C'est pourquoi les interlocuteurs du demandeur sont l'assistante sociale du secteur et le centre communal d'action sociale ou le maire qui établissent le dossier et qui recherchent une activité et une formation. La décision d'attribution de l'allocation est prise si une activité a été trouvée par une **commission cantonale** dont le secrétariat est assuré par le centre communal d'action sociale du chef-lieu de canton. Cette commission est notamment **composée des représentants de tous les financeurs**, soit : un conseiller général, un représentant du centre communal d'action sociale, le maire du domicile du demandeur, l'assistance sociale de secteur du domicile du demandeur, un représentant de la caisse d'allocation familiale et un représentant de la Mutualité Sociale Agricole. En 1988,, un représentant de l'Agence nationale pour l'Emploi a été associé.

Après accord de la commission, le maire du domicile du demandeur signe avec le bénéficiaire et l'organisme fournisseur de l'activité, une convention spécifiant les conditions de déroulement de l'activité.

La décision de la commission, le dossier du demandeur, la convention d'activité sont adressés par le secrétariat de la commission au département qui mandate mensuellement l'allocation avec un programme informatique de mandatement spécifique.

Les statistiques relatives aux bénéficiaires de l'allocation sont dressées par la Direction départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (compte-rendu mensuels, trimestriels et annuels) en collaboration avec le département.

3. Critères d'attribution de l'allocation locale de ressources

Les conditions d'âge, de résidence, d'indemnisation sont celles figurant dans les instructions ministérielles. En revanche, une évolution sensible de l'appréciation, de la nature et du montant des ressources a été rendue nécessaire par l'expérience.

En 1987, les commissions ont mis au point un barème de ressources indicatif destiné à guider leur décision et à homogénéiser les pratiques sur le département :

- 2.000 francs pour une personne seule ;
- 2.700 francs pour deux personnes ;
- 3.400 francs pour trois personnes ;
- plus 500 francs par personne supplémentaire composant le ménage.

Les commissions ont fait deux constatations au cours du premier semestre 1987 :

- les revenus de remplacement qui faisaient obstacle au versement de l'allocation étaient parfois infimes. Dans le courant de l'année, il a été admis d'accorder l'allocation lorsque les revenus de remplacement étaient inférieurs au quart du barème ;

- les ressources des bénéficiaires après versement de l'allocation étaient :

- . inférieures au barème dans 37,4 % des cas ;
- . égales au barème dans 24,8 % des cas ;
- . supérieures au barème dans 37,8 % des cas.

Dans cette dernière catégorie, 45,6 % des bénéficiaires dépassaient le barème de 0 à 500 francs et 28,4 % le dépassaient de 500 à 1.000 francs. C'est pourquoi en 1988 a été expérimenté un double montant d'allocation de 1.500 francs et de 2.000 francs en contrepartie d'une activité maintenue à 20 heures dans les deux cas pour garantir aux bénéficiaires une couverture sociale qui n'est octroyée qu'au-delà de 200 heures par trimestre.

Les commissions ayant à examiner les demandes disposent d'un large pouvoir d'appréciation tant en ce qui concerne le montant des ressources propres que la nature de celles-ci.

L'attribution de l'allocation a lieu pour trois mois renouvelables après réexamen de la situation du bénéficiaire par la commission qui apprécie l'évolution des ressources, l'assiduité et le comportement des intéressés au cours de l'activité.

VI - MISE EN PLACE DES COMPLEMENTS LOCAUX DE RESSOURCES EN HAUTE-LOIRE

Depuis 1983, le Gouvernement a présenté des plans successifs de lutte contre la pauvreté-précarité. Ces plans devaient apporter une réponse aux besoins prioritaires et urgents ainsi qu'aux problèmes du logement. Ils ont abouti à la mise en place progressive dans le département de la Haute-Loire de dispositifs permettant l'accueil, l'hébergement, l'aide alimentaire, l'accès aux soins et l'aide d'urgence en espèces, et pouvant apporter une aide pour accéder plus facilement aux HLM, rembourser les dettes de loyers (publics et privés) et rembourser les dettes d'énergie.

Par la suite, la circulaire n° 86-23 du 29 octobre 1986 a introduit un nouveau dispositif d'insertion, celui des compléments locaux de ressources ; pour aller plus loin dans la bataille engagée contre la grande pauvreté, le département de la Haute-Loire a été retenu au titre du département pilote pour mettre en place et mener durant trois ans un programme expérimental de lutte contre la pauvreté-précarité.

1. Analyse de l'ensemble du dispositif

Pour faire face à l'urgence, quatre dispositifs ont été prévus :

L'accueil : une permanence est assurée au S.D.A.S. pour orienter les demandeurs sur les structures et types d'aides adaptées.

L'hébergement par la création de plusieurs structures, type foyers, logements meublés ou accueil de jour.

L'aide alimentaire : la distribution de nourriture est assurée par l'association nationale des Restaurants du Coeur dont les centres de distribution utilisent des locaux prêtés par les municipalités. En Haute-Loire, le centre principal de distribution du Puy alimente 45 centres secondaires répartis dans tout le département. Ces centres sont ouverts du 21 décembre au 21 mars. La nourriture distribuée provient, soit des surplus de la C.E.E., soit d'achats complémentaires locaux. Les ressources des Restaurants du Coeur sont constituées par les dons des particuliers et par les aides de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises. Pour l'hiver 86-87, elles s'élevaient à 150.020,58 francs. Durant cette campagne, 94.000 repas ont été distribués à 2.500 personnes.

L'accès aux soins : depuis le 1er mars 1988, une antenne d'accueil médical a été mise en place pour une durée expérimentale de 4 mois et à l'issue de laquelle un bilan sera effectué. Elle a pour but de permettre à toute personne exclue du système de soins de bénéficier d'une consultation médicale pour régler un problème de santé, pour le réintroduire dans le circuit prise en charge (sécurité sociale - aide sociale), et l'orienter vers la médecine libérale.

Les secours d'urgence en espèces : une régie d'avance a été mise en place à la D.D.A.S.S. Les secours sont attribués sur l'avis d'un travailleur social de secteur.

2. Répondre aux problèmes de logement

Plusieurs dispositifs ont été mis en place :

- Aide aux familles en difficulté pour faire face à leurs dépenses d'énergie : pour venir en aide aux familles en difficulté temporaire face à leurs dépenses d'énergie, un premier fonds a été

constitué le 30 octobre 1985, à l'initiative de plusieurs associations caritatives, ainsi que l'Etat et la Caisse d'Allocations familiales, gestionnaire du dispositif ; E.D.F., pour sa part, a accepté de prendre en charge lors d'une coupure les frais y afférents ainsi que ceux de remise sous tension. Les Assedic peuvent intervenir pour l'attribution d'aides financières dans le cadre du Fonds social de leur organisme. Le Fonds a été reconduit pour la période de l'hiver 86-87, et une convention signée le 2 décembre 1986 par les parties prenantes, auxquelles s'est joint le département, précise les modalités exactes de son fonctionnement, l'objectif étant d'assurer le maintien ou le rétablissement de l'alimentation en énergie d'un client en cessation de paiement.

- Aide aux familles en difficulté pour faire face à leurs **dépenses de loyer (secteur public)** : ce dispositif a été mis en place en Haute-Loire le 3 juin 1985 à l'initiative des partenaires suivants : Etat, Département, OPHLM, Foyer Vellave, CAF (gestionnaires du dispositif). Il a été reconduit pour l'année 1986-1987. Il prévoit d'aider les familles rencontrant des difficultés temporaires résultant d'un changement provisoire ou définitif dans leur situation familiale ou professionnelle, pour faire face à leurs dépenses de logement.

- Aide aux familles en difficulté pour faire face à leurs **dépenses de loyer (secteur privé)** : depuis le 29 octobre 1987, la commission d'aide aux familles en difficulté temporaire pour faire face à leurs dépenses de loyer (secteur privé) tente d'apporter un remède, sous forme de prêts et de secours. Il s'agit pour le Fonds d'apurer les dettes de loyers du secteurs locatif et de remettre en paiement les prestations légales d'aides au logement.

Au-delà d'une aide financière, l'objectif du fonds est de mener une politique de prévention de l'endettement des familles, notamment en provoquant une prise de conscience et une responsabilisation des intéressés. La convention a été signée le 1er juillet 1987 par l'Etat, le Département, la Caisse d'Allocations familiales (gestionnaire du Fonds), le Secours Catholique, l'Assedic d'Auvergne.

- **Fonds d'aide au relogement et de garantie (F.A.R.G.)** : ce fonds mis en place le 26 mai 1986 a pour but d'aider les familles solvables à mieux se reloger en les aidant à payer la caution

par l'attribution d'un prêt. Y participent : l'Etat, la Caisse d'Allocations familiales, le Secours Catholique, l'Office Public d'HLM, le Foyer Vellave, la Mairie du Puy, l'UDAF et le Département.

L'aspect très positif du soutien social et financier par ces dispositifs ne doit pas faire oublier que la pauvreté ne se réduit pas à une insuffisance monétaire, mais qu'elle se fonde sur un cumul de situations défavorables qui aboutissent à l'exclusion. Pour éviter l'exclusion, la réinsertion professionnelle paraît essentielle, dans la mesure où elle représente le plus sûr moyen de parvenir à une autonomie sociale.

3. Mise en place du complément local de ressources (CLR) pour faciliter l'insertion professionnelle

Pour répondre à cet objectif de réinsertion par le travail, les compléments locaux de ressources, mis en place par la circulaire du 29 octobre 1986, ont été reconduits l'année suivante, par la circulaire du 23 octobre 1987. Accompagnés d'un suivi social, ils représentent une aide financière forfaitaire et contractuelle, soit 2.000 francs par mois. Elle est versée en contrepartie d'un travail à mi-temps, pour une durée de six mois, éventuellement renouvelable, auquel s'engage le bénéficiaire par un contrat individuel. Elle est accordée après examen de la situation de fait du demandeur, par une commission dans la limite d'une enveloppe financière fixée dans la convention Etat - Département.

En Haute-Loire, les C.L.R. sont co-financés par l'Etat pour 40 % et le département pour 60 %. L'employeur reverse au département une participation forfaitaire de 400 francs par mois. La Caisse d'Allocations familiales reverse également une participation forfaitaire du même montant pour autant que le bénéficiaire soit allocataire. Les C.L.R. s'adressent aux personnes âgées de 25 à 60 ans et résidant depuis au moins deux ans dans le département. Ils concernent une population particulièrement défavorisée qui ne perçoit ni revenu régulier provenant d'un travail, ni revenu de remplacement (indemnités chômage, pensions d'invalidité ...). Ils assurent une couverture sociale aux bénéficiaires. Néanmoins, il est regrettable que l'allocation versée ne soit pas insaisissable. Depuis

mai 1987 et jusqu'au 17 mai 1988, 113 candidatures ont été retenues, dont les caractéristiques étaient les suivantes :

Sexe : Hommes : 59	Age : -35 ans :	59
	35-45 ans :	30
Femmes : 54	45 ans :	24
Situation familiale :	Isolé(e) :	63
	Seul(e) sans enfants :	22
	Autres :	28
Formation antérieure :	Sans :	23
	CEP :	29
	BEPC :	11
	CAP :	46
	Secondaire :	4

4. Bilan financier

L'effort du département s'est traduit pour la campagne 1987-1988 par une contribution financière de :

- 50.000 francs à l'aide alimentaire,
- 150.000 francs aux fonds d'impayés d'énergie et de loyers.

Un effort plus important encore a été consenti pour les compléments locaux de ressources (dont la majeure partie du coût est supportée par le département) ; il s'élève à :

- 358.000 francs en 1987,
- et à :
- 2.110.000 francs en 1988.

On ne peut omettre de rappeler que ce dispositif s'ajoute à l'aide apportée par le département aux plus défavorisés depuis de nombreuses années par l'octroi de secours : 230.000 francs pour 1988, et d'allocations mensuelles : 4.800.000 francs pour 1988, soit un total de l'ordre de : 7.300.000 francs.

VII. TRAVAUX D'INTERET LOCAL ET COMPLEMENT LOCAL DE RESSOURCES DANS LE DEPARTEMENT DU RHONE

1. Le dispositif des travaux d'intérêt local

Le département du Rhône s'est engagé, dès 1987, dans le dispositif dit des "Travaux d'Intérêt Local" par contrat passé avec l'Etat à hauteur de 500 mesures individuelles, pour une prise en charge de six mois.

Prise en charge : ce dispositif, en 1987, a permis la prise en charge sur le département (1.500.000 habitants) de 559 personnes physiques, soit 2.622 mois-stagiaires, soit 437 en équivalent stages à temps plein pour six mois, sans que ce dispositif ne soit assorti de mesures particulières d'insertion, en dehors des prises en charge par les lieux de stage (communes, associations, établissements publics).

Financement : le coût de ces mesures se répartit, pour 1987, comme suit (charges sociales comprises) :

- Etat (40 %) :	2.192.000
- Département (40 %)	2.192.000
- Communes ou autres (20 %)	1.096.000

Total :	5.480.000

Bilan : Qualitativement à la sortie du dispositif, une enquête (jointe) sur les bénéficiaires fait apparaître que 80 % sont restés six mois et que sur les 20 % qui ont quitté avant cette limite, 1/3 l'a fait pour accéder à un statut socio-économique plus favorable.

Compte tenu des mesures relativement restrictives d'accès au dispositif (aucune ressources, résidence de deux ans dans le département), il y a eu deux demandeurs pour un candidat accepté en 1987, une des principales causes d'exclusion étant l'existence de ressources, même minimales, ou la cohabitation avec une personne possédant des ressources.

2. Le dispositif des "compléments locaux de ressources"

Compte tenu de ces résultats, le département pour 1988 a proposé un dispositif "complément local de ressources" portant sur 1.000 stages de six mois, soit le double de 1987, avec des conditions d'accès plus assouplies en ce qui concerne les ressources et les conditions de résidence. Le montant de la rémunération est de 2.000 francs par mois.

Prise en charge : la convention passée pour 1988 porte, pour le moment, sur un effectif de 625 stages de six mois effectifs, réactualisables en cours d'année.

Outre la majoration du nombre de stages, le département du Rhône propose un dispositif d'insertion entièrement autofinancé, soit 1.512.000 francs.

Financement : le coût estimé de ces mesures est de 8.258.331,25 francs pour les rémunérations et les charges, soit :

Etat :	3.303.932,50
Département :	3.302.932,50
Autres :	1.651.466,25

Le coût des actions de formation à mi-temps prévues pour 20 % des bénéficiaires est estimé à 1.512.000 francs entièrement à la charge du département et concerne initialement donc 200 personnes à former.

Parallèlement, pour assurer la gestion du dispositif, le département du Rhône a accepté le principe de la création de trois emplois à mettre à la disposition des services départementaux.

Le coût estimatif s'établit donc à :

Etat :	3.302.932,50
Associations, communes, établissements publics :	1.651.466,25
Département :	4.814.952,50
dont allocations :	3.302.952,50
et formation :	1.512.000,00
Total :	9.769.351,25 francs

pour 625 bénéficiaires, dont 200 à insérer dans des stages de mise à niveau ou de formation.

Bilan : la population bénéficiaire est, pour le moment, relativement facile à cerner, compte tenu des conditions de ressources. Le revenu minimum tel qu'on peut l'imaginer à présent, étant une allocation différentielle, introduit des critères de connaissance des revenus et de rapport des éventuels bénéficiaires avec les organismes sociaux qui accroissent la marge d'incertitude

quant au nombre de bénéficiaires, au montant des allocations à verser et aux mesures d'insertion à envisager.

Sur le Rhône, une étude d'A.T.D. Quart Monde estimait les bénéficiaires potentiels d'un T.I.L. à 6.400 personnes ou ménages, dont environ 60 à 70 % pourraient effectivement percevoir une allocation (expériences étrangères). La même étude fait apparaître que de nombreux ménages (22.000 à partir des renseignements de la C.A.F.) sont en grande précarité financière, ce qui ouvrirait une possibilité d'accès à un revenu minimum en fonction des taux retenus.

VIII. EXPERIMENTATION D'UNE ALLOCATION MINIMUM DE RESSOURCES DANS LE DEPARTEMENT DE LA SARTHE

Dès la fin 1986 a été mis en place, dans le département de la Sarthe, une allocation en faveur des personnes les plus démunies en contrepartie d'un travail à mi-temps, s'inscrivant ainsi dans le cadre des orientations arrêtées par le Gouvernement pour lutter contre la pauvreté et la précarité.

Ce dispositif, souple dans sa mise en oeuvre, a pour objectif d'assurer à des personnes âgées de plus de 25 ans, démunies de toutes ressources, un revenu minimum et d'offrir, en contrepartie, un travail à mi-temps, dans une collectivité locale, un établissement public ou une association. Le département de la Sarthe, qui connaît un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale et le plus élevé de la région des Pays-de-Loire, a été l'un des premiers à mettre en place ce dispositif qui a suscité très rapidement une large adhésion de l'ensemble des communes.

Parmi ces demandeurs d'emploi, plusieurs le sont depuis deux ou trois années et plus ; leurs droits à l'indemnisation sont le plus souvent épuisés, leurs seules ressources, lorsqu'ils ont des enfants, proviennent des prestations familiales. C'est pour cette catégorie de population que le dispositif A.M.R. a été mis en place.

minimum de ressources a eu comme premier effet immédiat d'élever sensiblement le niveau de ressources des familles.

Avant de bénéficier de l'A.M.R., 59 % des personnes n'avaient aucune ressource, elles vivaient soit grâce à la solidarité familiale, soit grâce aux aides facultatives et ponctuelles des services sociaux ; et 84 % avaient un revenu inférieur à 2.000 francs soit le minimum mensuel correspondant à l'allocation de fin de droits d'indemnisation de chômage.

La situation financière des bénéficiaires de l'A.M.R. est à rapprocher de la structure des familles. En effet, 52 % des bénéficiaires sont des personnes, hébergées ou des couples sans enfant. Cela signifie que les ressources, lorsqu'elles ne sont pas nulles, sont constituées pour l'essentiel de prestations familiales grâce à la présence d'enfants.

Pour les 48 % des foyers où il y a une présence d'enfants, l'allocation minimum de ressources ne peut être que considérée comme un revenu très attendu et vital pour chaque famille. De plus, 64 % des foyers sont composés d'un seul adulte, pourcentage très important. En cas de chômage et en l'absence d'indemnisation, ces personnes connaissent très rapidement une situation financière dégradée.

Niveau de formation : la situation financière catastrophique dans laquelle se trouve les bénéficiaires de l'A.M.R. est naturellement due à leur situation de demandeur d'emploi, lié au chômage. Mais pour la majorité d'entre eux, si cette période se prolonge, c'est essentiellement lié à un manque de formation et de diplômes. En effet, pour 59 %, le niveau scolaire ne dépasse pas celui de la classe de 4ème ou de Certificat d'Etude Primaire.

2. Financement du dispositif AMR

Année 1986-1987 : la première convention entre l'Etat et le département de la Sarthe a été conclue le 12 décembre 1986.

- nombre de bénéficiaires	30
- coût total de l'opération pour 6 mois	1.560.000 F
- participation de 40 % de l'Etat	624.000 F

L'avenant du 1er octobre 1987 à la convention ci-dessus, a porté le nombre de bénéficiaires de 130 à 267.

Coût total de l'opération pour 6 mois

- pour 137 personnes supplémentaires	1.644.000 F
- Participation de 40 % de l'Etat	658.000 F

La totalité des crédits délégués par l'Etat a été reversée dans les caisses du département et consommée.

Année 1988 : une nouvelle convention Etat - Département est intervenue le 1er avril 1988, pour l'année 1988 :

Nombre de bénéficiaires 334

Montant maximum des allocations susceptible d'être versé, cotisations sociales incluses (soit 2.000 F + 202 F) pour six mois 4.412.808 F

Participation de 40 % de l'Etat 1.765.123 F

Participation du département (30 % + organismes ou communes d'accueil (30 %)) 2.647.685 F

Au 30 juin 1988, 190 contrats ont été signés, d'après les renseignements portés à notre connaissance, grâce à la transmission par l'organisme d'accueil, des fiches individuelles que chaque allocataire doit remplir lorsqu'il entre dans le dispositif. Le montant de la participation de l'Etat versé au 30 juin 1988, au département de la Sarthe s'élevait à 1.004.112 francs.

IX. LES CONTRATS RESSOURCES PERSONNALISEES D'AUTONOMIE DANS LE TERRITOIRE DE BELFORT

Confronté à la multiplication des situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion, constatant l'insuffisance des procédures d'aide sociale légale, centrées sur les enfants, les malades, les personnes âgées et les handicapées, et soucieux de ne pas se limiter à des mesures de simple assistance, le Conseil général du Territoire de Belfort a été le premier, en mars 1986, à créer à l'échelle d'un département et avec l'aide financière de l'Etat, un revenu minimum d'insertion dénommé "contrat-ressources personnalisé d'autonomie".

1. Principes

Bénéficiaires : Tout ménage en difficulté (famille ou personne isolée) comportant au moins une personne de 25 ans ou plus, domiciliée depuis deux ans au moins dans le département.

Aide : Versement d'une allocation mensuelle différentielle assurant au ménage, compte tenu de ses ressources éventuelles un revenu mensuel minimum, actuellement fixé à :

2 000 F pour une personne

2 600 F pour deux personnes

3 300 F pour trois personnes

+ 400 F par personne (adulte ou enfant) supplémentaire

Contrat : En contrepartie de l'aide reçue, les bénéficiaires doivent prendre des engagements tendant à leur réinsertion,

négociés cas par cas avec un travailleur social de leur secteur et matérialisés par un contrat qu'ils signent avec lui.

Exemples : rechercher ou accepter un travail, suivre une formation, payer son loyer et ses charges, faire des démarches administratives, etc. D'où des rapports nouveaux entre travailleurs sociaux et usagers.

Durée : L'aide, donc le contrat, sont conclus par périodes de six mois et reconductibles (après négociations et nouvelles signatures) dans la limite de 24 mois, consécutifs ou non.

Financement : A l'origine (convention avec l'Etat du 4 mars 1986), le Conseil général devait supporter 2/3 des dépenses et l'Etat 1/3. Mais ce dernier, par la suite, n'a pas voulu contribuer au financement des contrats concernant des bénéficiaires non susceptibles de s'insérer professionnellement (personnes âgées, handicapés). Puis, dans le cadre des conventions Zeller proposées aux départements, l'Etat a limité sa participation (au taux de 40 %) aux seuls contrats concernant des ménages sans aucun revenu et comportant obligatoirement une mise au travail ou en formation, organisée par les collectivités locales.

2. Bilan du dispositif

Nombre de ménages aidés : Depuis le 1er juin 1986, date d'entrée en vigueur effective du système, jusqu'au 31 décembre 1986, 433 ménages (représentant 1 084 personnes) ont bénéficié d'un "contrat-ressources".

Du 1er janvier au 31 décembre 1987, 706 ménages (soit environ 1 800 personnes) ont bénéficié d'un "contrat-ressources". Comme les bénéficiaires de 1987 sont en partie les mêmes que ceux de 1986, ce sont au total 826 ménages (soit environ 2 100 personnes) qui ont été impliqués depuis le 1er juin 1986. Après une montée en charge rapide au cours du second trimestre 1986, la progression du nombre des "contrats-ressources" s'est ralentie mais elle se poursuit néanmoins. Au 31 décembre 1987, 548 contrats étaient en cours.

Caractéristiques des ménages aidés : Les ménages bénéficiaires se caractérisent par :

- une assez forte diversité d'âges, avec toutefois une forte proportion au-dessous de 35 ans

- une majorité, croissante, de personnes isolées, particulièrement des femmes avec enfants à charge

- l'absence d'emploi, qu'il s'agisse de chômage, de travail précaire ou de stages non ou peu rémunérés

- le manque flagrant de qualification professionnelle

- la fréquence du logement en HLM et du recours à l'aide médicale pour se soigner

- une faiblesse des revenus qui permet de mesurer la profondeur des détresses : plus de la moitié des ménages ont moins de 1 000 F par mois.

Contenu des contrats : Le montant des allocations différentielles versées se situe en moyenne autour de 2 000 F par mois. Les engagements, négociés par les intéressés avec les travailleurs sociaux portent surtout sur le paiement du loyer. Les mises au travail ou en formation augmentent peu à peu, mais ne dépassent guère le tiers des cas. On observe que le nombre de contrats non renouvelés ou, momentanément interrompus, atteint les 2/3 des nouveaux contrats signés. Les causes en sont diverses (travail, formation rémunérée, obtention de prestations... étant entendu qu'il s'agit souvent d'interruptions purement momentanées) et les ruptures pour non respect des engagements pris restent assez rares. Des évolutions positives s'observent chez les intéressés.

Financement : Pendant la période d'application de la convention initiale, du 1er juin 1986 au 30 avril 1987, les dépenses se sont ainsi réparties : Etat 29,3 %, Conseil général 70,7 %.

Depuis le 1er mai 1987, du fait des conditions restrictives posées par le ministère (conventions Zeller), pourtant un peu moins rigoureuses qu'ailleurs et du fait aussi de la difficulté de mettre en place des postes de travail et des formations adaptées, la participation financière de l'Etat a chuté à 8,5 %. Les communes, organismes d'accueil de travaux d'utilité sociale, contribuent pour 1,9 % et le Conseil général pour le reste soit 89,6 % des dépenses.

Certes ce déséquilibre s'atténue un peu avec la mise en place de travaux d'utilité sociale : fin décembre 1987, la proportion des contrats en cours cofinancés (à 40 %) par l'Etat a atteint 34 % de

sorte que la contribution de celui-ci s'est élevée fin décembre à 13,6 % du coût de tous les contrats alors en cours.

Mais les travaux d'utilité sociale, concurrents des TUC, trouveront vite leurs limites et les possibilités d'accueil en formation sont restreintes.

Problèmes : La charge financière repose trop sur le Conseil général et devrait être mieux partagée avec l'Etat. D'autre part, les moyens concrets d'insertion professionnelle manquent au plan des indispensables formations d'accompagnement, qu'il s'agisse d'orientation, d'alphabétisation, de remise à niveau, de resocialisation ou de qualification. D'une manière générale, les stages habituels semblent trop lourds et intensifs pour des personnes fragilisées. Des stages adaptés sont à mettre au point. Encore faut-il que les charges -y compris financières- de leur organisation ne repose pas essentiellement sur le Conseil général et les communes. L'Etat et/ou les régions -auxquelles la décentralisation a transféré des compétences en ce domaine- devraient prendre leurs responsabilités.

Quant à la mise au travail, elle est souhaitable en général mais pas dans tous les cas. De toute façon, les postes de travail proposés ne sont pas assez nombreux, malgré la modicité de la participation demandée aux "organismes d'accueil". Donc ce ne devrait pas être une obligation. En revanche, l'insertion professionnelle passe sûrement par une évolution qualitative de l'accompagnement social : les travailleurs sociaux doivent non seulement mieux coopérer entre eux, mais aussi avec d'autres intervenants, porteurs d'une technicité complémentaire : les formateurs et plus généralement le monde des entreprises et du travail.

*

* *

ENSEIGNEMENTS RETIRES

En conclusion de cette partie, des enseignements importants se dégagent des différentes expériences présentées :

- La nécessité d'un revenu minimum. Pour toutes les populations concernées, le problème des revenus est crucial et l'octroi d'une allocation versée régulièrement et automatiquement a constitué un élément très important.

- La prédominance du problème du logement comme facteur de précarité.

- La recherche d'une voie d'insertion sans pouvoir 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 redonner aux bénéficiaires d'un revenu minimum leur autonomie sociale. Mais force est de constater que la définition de ce projet d'insertion ne pourra s'élaborer que progressivement et après que la personne aura bénéficié d'un supplément de revenu versé avec régularité. La réussite de ce volet d'insertion suppose également qu'il soit inscrit dans la durée.

De plus, l'élaboration d'un projet d'insertion peut prendre des formes très multiples et variées.

L'insertion "par le haut" sera à rechercher en priorité par l'aménagement d'un accès au marché du travail.

Mais 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 beaucoup d'entre eux sont sans formation aucune ou mal formés.

Enfin, 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.

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

- La coordination des différents intervenants. Ce qui a été dit sur la multiplicité des moyens d'insertion à mettre en oeuvre justifie s'il en était besoin la nécessité de coordonner les démarches des différents intervenants. Cette coordination suppose l'unification des procédures -sans doute par la voie d'un guichet unique- et la mise en place d'instances -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 en matière sanitaire et sociale.

Le bilan qui vient d'être présenté de ces expériences départementales -par nature limitées dans l'espace et dans le temps- et qui donc n'ont sans doute pas concerné plus de 15.000 bénéficiaires, justifie très largement que l'on cherche aujourd'hui à définir une politique globale qui s'applique sur l'ensemble du territoire, tout en s'interdisant de définir un cadre juridique trop rigide manifestement inadapté à la diversité des situations locales.

Le champ d'application du projet de loi donne une ampleur considérable au dispositif, puisque des statistiques disponibles établies pour la seule métropole à partir d'un échantillon des allocataires de la CNAF et de l'enquête emploi 1987, il ressort que, au total, 1.520.000 personnes, soit 3 % de la population, seraient bénéficiaires de la mesure comme allocataire ou comme ayant droit. Les isolés seraient 270.000 environ dont la moitié sans enfant à charge et les couples seraient au nombre de 300.000 dont 1/3 sans charge de famille.

La charge financière du dispositif est à la mesure du champ d'application défini par le projet de loi puisqu'en année pleine, après montée en charge du dispositif, le coût du revenu minimum a été évalué à 9,12 milliards de francs. Pour les bénéficiaires, compte tenu de l'importance des prestations familiales et de la fréquence des petits revenus, l'allocation différentielle moyenne sera environ de 1.335 francs par mois, soit 16.000 francs par an.

*

* *

DEUXIEME PARTIE : LE PROJET DE LOI MODIFIE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE LAISSE SUBSISTER CERTAINES INCOHERENCES

A la lumière des expériences qui ont été menées dans un certain nombre de départements et des efforts déjà engagés par les gouvernements antérieurs, notamment au travers du plan Zeller, il est en premier lieu nécessaire de rappeler le principe et les moyens que le Gouvernement a voulu mettre en oeuvre à travers le projet de loi initial.

Mais celui-ci s'est trouvé profondément modifié à la suite du passage en première lecture devant l'Assemblée nationale, sans pour autant que les incohérences du dispositif aient toutes disparu.

A. LE PROJET DE LOI INITIAL

1. Les origines du projet de loi

La prise de conscience des phénomènes de grande pauvreté et la recherche de solutions appropriées ont fait l'objet de multiples travaux au cours des dernières années. Le rapport présenté devant le Conseil Economique et Social le 11 février 1987 par le père Joseph Wresinski mérite une mention toute particulière, parce qu'il est à la fois une synthèse et un accomplissement des démarches antérieures et qu'il est porté par une conviction désormais répandue et communiquée.

Partant d'une approche globale de la grande pauvreté et de la précarité économique et sociale, il débouchait sur des propositions que l'on retrouve en partie dans le projet de revenu minimum d'insertion.

Les principaux éléments du constat établi par le père Wresinski étaient les suivants :

- s'agissant des données statistiques, très difficiles à chiffrer avec précision, il estimait à 2.500.000 le nombre de personnes ne disposant pas d'un revenu suffisant pour vivre, soit 4 % à 5 % de la population. 400.000 personnes se trouveraient sans couverture sociale alors que 370.000 assurés sociaux devraient avoir recours à l'aide médicale gratuite. Par ailleurs, 200.000 à 400.000 personnes vivraient à la rue ou dans des habitats de fortune. En vérité, cette approche mérite une analyse plus fine. Au-delà d'une précarité ponctuelle qui témoigne des contraintes de notre société en matière d'emploi et qui les aggrave au regard des comportements de consommation, la grande pauvreté est un état d'exclusion multifactoriel ;

- la grande pauvreté s'analyse comme le cumul de nombreux handicaps tenant à l'absence de travail stable, la faiblesse voire l'inexistence de ressources, lesquelles découlent essentiellement et en réalité 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 toute entière en termes d'inadaptation globale, d'illettrisme, d'hygiène et de santé, les privant d'un droit à la vie dont l'absence est devenue intolérable dans une société qui se veut responsable et solidaire au nom des Droits de l'Homme.

Le Conseil Economique et Social aboutissait donc à deux types de propositions qui ont nourri la réflexion et les approches du législateur. Il préconisait d'une part des orientations à moyen terme consistant en des actions cohérentes et globales dans les domaines de l'emploi et de la formation, du logement, de la santé et de l'éducation. Il appelait d'autre part des mesures immédiates pour répondre aux situations d'urgence, par l'instauration d'un plancher de ressources qui permettrait aux personnes en difficulté de faire face à leurs besoins essentiels et de bénéficier d'un minimum de moyens afin d'assurer leurs responsabilités sociales et familiales.

Dans l'esprit de Joseph Wresinski, complétant la démarche de M. Oheix et de ses prédécesseurs, ce plancher de ressources devait constituer l'élément de sécurité indispensable pour s'engager dans un processus d'insertion. Le rétablissement d'une

capacité d'être, dans la dignité et la responsabilité, était donc l'objectif premier. Dans cette perspective, le revenu minimum d'insertion n'était qu'un moyen au service d'un tel objectif et ne pouvait être défini comme une assistance. Il exigeait un libre contrat, progressivement vécu et assumé. Ce contrat devait être établi au niveau local pour un projet reconnu, soutenu pour une allocation ou plutôt un complément de ressources différentiel et plafonné, exigeant une définition et un suivi solidement coordonné.

L'essentiel de ces critères a fondé la philosophie qui prévaut dans le projet de revenu minimum d'insertion présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale.

2. Les grandes lignes du projet de loi

Une remarque préliminaire tout d'abord : se fondant sur une stricte conception du partage entre la loi et le règlement en matière de protection sociale, le Gouvernement a laissé sur de nombreux points une très grande latitude au pouvoir réglementaire. Il a donc fallu se référer à l'exposé des motifs ou aux déclarations ministérielles en séance publique à l'Assemblée nationale pour expliciter certaines formulations volontairement imprécises du projet de loi et que le législateur a dû et devra compléter dans une triple attention, celle d'éviter les effets pervers et les distorsions que l'opinion publique n'accepterait pas, celle d'ordonner et de coordonner les pouvoirs et les moyens en respectant les compétences, celle enfin d'accorder le maximum de souplesse à une expérimentation proximale qui doit préparer l'avenir. Car il ne s'agit pas de légiférer pour le long terme mais de préparer d'abord et en tous lieux les chemins d'une loi d'orientation à plus longue portée.

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

. Le champ des bénéficiaires : il fallait résider en France, répondre à une condition d'âge, que le gouvernement envisageait de fixer à 25 ans et bien entendu s'engager à participer aux actions d'insertion sociale et professionnelle qui seraient proposées. S'agissant des étrangers, il était prévu de réserver le bénéfice de la prestation aux titulaires de la carte de résident de 10 ans.

. Le montant du revenu minimum devait varier en fonction de la composition du foyer et du nombre de personnes à charge. Il était envisagé de l'établir à 2.000 F par mois pour une personne seule, plus 1.000 F pour une autre personne du ménage et 600 F pour chacune des personnes à charge suivantes.

. 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 ressources du ménage et le revenu minimum. Les ressources prises en compte n'incluaient pas certaines prestations sociales à objet spécialisé, qui n'étaient pas explicitement désignées dans le projet de loi. Par ailleurs, l'allocation était attribuée sous réserve que l'intéressé ait fait valoir tous ses droits à d'autres prestations sociales (à l'exception des allocations mensuelles d'aide à l'enfance) et aux créances alimentaires, le préfet pouvant cependant lever cette dernière obligation.

. Enfin, les bénéficiaires du R.M.I. et les personnes à leur charge bénéficiaient d'une affiliation automatique à l'assurance personnelle, la cotisation étant prise en charge par le département, sans mise en jeu de l'obligation alimentaire.

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

Dans l'esprit du Gouvernement, le financement du revenu minimum par l'Etat, clairement énoncé par l'article 4 du projet de loi, justifiait le rôle majeur dévolu au préfet dans la procédure d'attribution. C'était en effet le préfet 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 et un maire ou un conseiller municipal.

Le préfet devait également passer convention avec un organisme qui était chargé, dans le département, de verser l'allocation et de vérifier les déclarations des bénéficiaires.

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

Ainsi que le principe en était posé, 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 engagement.

Les actions d'insertion étaient définies dans le cadre d'un programme départemental, lui-même établi par le conseil départemental d'insertion. La composition du conseil et les modalités de désignation de ses membres devaient faire l'objet d'un décret. Le texte indiquait simplement qu'il comprendrait des représentants des départements et des communes ainsi que des personnalités qualifiées. Par ailleurs, sa 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. Le Gouvernement avait évalué à 500.000 le nombre de bénéficiaires potentiels et à 8 milliards de francs le coût de l'allocation en année pleine. Le financement des actions d'insertion faisait quant à lui l'objet d'un dispositif plus complexe mais dont le coût, très probablement, ne devait pas être moins important, et était totalement porté par les collectivités territoriales.

Une convention entre l'Etat et le département devait en effet déterminer la participation financière du département aux actions d'insertion. Le projet de loi définissait une participation financière minimale qui correspondait aux économies effectuées par le département, du fait de l'instauration du revenu minimum, notamment en matière d'allocation mensuelle d'aide à l'enfance et d'aide médicale (ces économies étaient évaluées à plus de 2 milliards de francs par le Gouvernement). Durant les deux premières années, la participation minimale du département faisait l'objet d'une estimation. A défaut d'accord entre le préfet et le président du conseil général, elle était fixée par arrêté ministériel, après avis de la chambre régionale des comptes. A l'issue de cette période transitoire, la participation du département était établie au vu d'un bilan financier tenant compte de l'évolution des dépenses d'aide sociale légale. A défaut d'accord, la procédure de l'arrêté ministériel était à nouveau mise en oeuvre.

Ayant ainsi défini la participation minimale du département, le Gouvernement entendait alors la garantir par un double dispositif :

- si les dépenses effectivement engagées par un département au cours d'un exercice s'avéraient inférieures au montant de sa participation minimale précédemment fixée, la différence était récupérée par l'Etat sur la dotation générale de décentralisation ou sur les impôts affectés ;

- si l'Etat et le département n'avaient pu passer une convention, la participation financière du département aux actions d'insertion était automatiquement prélevée, dans les mêmes conditions, sur la DGD ou les impôts affectés.

3. Les principales difficultés posées par le projet de loi

Les difficultés avaient trait à l'allocation elle-même, à sa procédure d'attribution, aux actions d'insertion et surtout au dispositif financier.

Les questions tenant à l'allocation portaient sur trois points essentiels.

Son montant était déterminé par décret en fonction de la composition du foyer, mais le texte ne prévoyant pas de plafond, le RMI pouvait s'avérer dans certains cas supérieur au SMIC, ce qui posait un redoutable problème comparatif, dans la mesure où la priorité en faveur des plus démunis est encore loin d'être reconnue mais aussi parce qu'il est décent de considérer qu'un ouvrier père de famille au SMIC, et qui travaille 39 heures par semaine, ne peut pas recevoir moins, toutes allocations additionnées, qu'une famille en état de pauvreté, sans travail et sans emploi. La chance de l'un, celle d'avoir un emploi, ne saurait compenser dans l'opinion publique la malchance de l'autre, dans la mesure où il recevrait matériellement autant et davantage.

Plusieurs interrogations portaient aussi sur le nombre des bénéficiaires potentiels : fallait-il exclure tous les jeunes de moins de 25 ans du bénéfice du RMI, pouvait-on l'étendre à d'autres étrangers

en situation régulière alors que le projet ne visait que les titulaires de la carte de résident de 10 ans, et enfin, quelles étaient les modalités retenues pour couvrir les non salariés (artisans, commerçants, agriculteurs) dont les ressources pouvaient être inférieures au RMI ? Quelle était en outre la notion du foyer pour les familles concernées puisque l'absence d'un critère rigoureux pouvait faire apparaître beaucoup de situations désordonnées, affligeant le noyau familial, s'il apparaissait 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. Il s'agissait bien entendu de savoir ce qu'il fallait retenir sous cette dénomination. Le Père Wresinski souhaitait que les allocations familiales, les prestations liées à la naissance (APJE) et les allocations de logement ne soient pas prises en compte. La formulation retenue tendait donc à établir une distinction entre ces différentes prestations et quelques autres, mais il paraissait nécessaire de préciser lesquelles.

S'agissant de la **procédure d'attribution**, les principales questions tenaient aux rôles respectifs qu'assumaient le préfet et la commission locale d'insertion. Le débat sur la fonction consultative de la commission locale d'insertion dépendait très largement de l'option retenue pour le financement du RMI. Dans la mesure où ce financement incombait à l'Etat, celui-ci voulait rester maître de l'attribution. Cependant des questions tenant à la composition de la commission locale et à la procédure de désignation de ses membres, qui relevaient toutes deux du préfet, restaient en suspens, ainsi que celle relative aux compétences de la commission locale qui paraissaient strictement encadrées.

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 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 pour le moins étonnantes qui

témoignaient d'un esprit centralisateur absolument contraire aux principes qui régissent les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat depuis les lois de 1982-1983. De plus, la participation financière des départements aux actions d'insertion sociale devait être déterminée sur la base des économies que l'instauration du RMI permettrait de réaliser sur certains secteurs de l'aide sociale, comme l'aide à l'enfance et l'aide médicale. Difficile à utiliser, ce critère pouvait en outre donner des résultats très variables d'un département à l'autre, selon que les allocations d'aide à l'enfance ou l'aide médicale y étaient attribuées plus ou moins largement. De surcroît, il ne tenait pas compte des dépenses nouvelles que représentaient la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle et la mise en oeuvre d'importants moyens humains pour gérer le RMI.

Cette solution soulevait, par ailleurs, d'autant plus de difficultés qu'une procédure particulièrement complexe et surtout attentatoire aux libertés des départements permettait à l'Etat de fixer en dernier ressort le montant de leur participation financière.

Mais si l'Assemblée nationale a corrigé un certain nombre d'incohérences, elle n'en n'a pas pour autant réglé toutes les difficultés, notamment les plus importantes.

B. LE TEXTE ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE LAISSE SUBSISTER CERTAINES INCOHERENCES

1. Le texte de l'Assemblée nationale

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont été nombreuses et ont affecté la plupart des dispositions prévues par le projet de loi initial. Les principales d'entre elles concernent le champ des bénéficiaires et la détermination des ressources, la liaison entre l'insertion et le versement de l'allocation, l'instruction de la demande et l'octroi de l'allocation, la composition et le rôle des commissions locales d'insertion, la nature du contrat et la définition des actions d'insertion et surtout le financement de ces dernières.

Le champ des bénéficiaires du RMI a été élargi, d'une part aux personnes de moins de vingt-cinq ans qui assument la charge d'un ou de plusieurs enfants, et d'autre part aux étrangers titulaires d'une carte de travail résidant en France depuis trois ans au moins. 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 leur situation actuelle. La **détermination des ressources** a, quant à elle, été précisée en matière d'aide personnelle au logement, dont seul un montant forfaitaire déterminé en pourcentage du montant du RMI sera pris en compte pour le calcul de l'allocation différentielle attribuée au foyer. A cet égard, une disposition a également été introduite qui assure que tous les bénéficiaires du RMI se verront dorénavant accorder l'aide au logement instituée par l'article L. 831-2 du code de la sécurité sociale. Ce "bouclage" du système des prestations prévues par cet article devrait concerner 80 000 allocataires environ.

La liaison entre l'insertion et le versement de l'allocation a fait l'objet d'âpres débats, qui ont abouti à une solution paradoxale. En effet, si une disposition a été introduite en tête du chapitre consacré au versement de l'allocation, disposition qui rappelle le principe déjà posé à l'article premier du projet, qui veut que l'intéressé doit souscrire l'engagement de participer aux actions et aux activités d'insertion dont il sera convenu avec lui lors de l'élaboration du contrat d'insertion, diverses modifications pratiques ont, dans le même temps, distendu la rigueur de ce lien dans les faits. D'une part, l'apparition de l'adjectif "nécessaires" à l'article premier a clairement établi que certaines personnes pourraient bénéficier du RMI sans pour autant être astreintes à s'engager dans des actions ou activités d'insertion. Cet assouplissement paraît cependant légitime, par exemple pour les personnes âgées n'ayant pas encore droit au Fonds National de Solidarité ou pour des veuves sans pension de reversion, dont les problèmes sont strictement d'ordre pécuniaire et ne se posent pas en terme d'insertion. D'autre part, l'avis de la commission locale d'insertion, pourtant partie prenante au contrat d'insertion dont la signature légitime la perception du RMI, a disparu de la procédure du versement initial de l'allocation et surtout de sa prorogation, la décision en la matière appartenant dès lors exclusivement au représentant de l'Etat, sans qu'il ait à considérer si le contrat a effectivement été conclu ou non.

En ce qui concerne le dépôt et l'instruction de la demande, à la compétence de la commission locale d'insertion, se

sont substituées celles 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 par le représentant de l'Etat dans le département, en passant par le service d'action sociale défini à l'article 28 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. Cet élargissement des responsabilités dans ce domaine répondrait à la volonté de rechercher la proximité et la souplesse les plus grandes pour s'assurer que toutes les personnes éligibles au RMI auront bien la possibilité de faire valoir leurs droits. En ce qui concerne le versement de l'allocation, il est assuré par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole, et subordonné, comme d'ailleurs le prévoyait le projet de loi initial, à la condition que l'intéressé fasse valoir ses droits à l'essentiel des prestations sociales, légales, réglementaires et conventionnelles et des créances d'aliments qui lui sont dues.

Si le caractère incessible et insaisissable de l'allocation est conservé, bien que tempéré par des dispositions relatives à la répétition d'éventuels indus, deux dispositions complémentaires introduites à deux articles différents du projet permettent néanmoins de mandater l'allocation au nom d'un organisme agréé chargé de le reverser au bénéficiaire, éventuellement de manière fractionnée, sous réserve cependant que l'intéressé en soit d'accord. Ces dérogations au principe de l'incessibilité sont susceptibles soit d'instituer une sorte de tutelle non judiciaire, soit de favoriser la réinsertion en donnant à l'allocation l'apparence formelle d'une rémunération.

Les dispositions relatives à l'institution et aux pouvoirs des commissions locales et départementales d'insertion ont fait l'objet de modifications substantielles puisque la place essentielle du département dans le dispositif d'insertion a été reconnue par le rôle dévolu au président du conseil général à divers stades de la procédure. Ainsi, le nombre, le ressort et la composition des commissions locales d'insertion ne dépendent plus du seul représentant de l'Etat dans le département, puisque le président du conseil général arrête ces décisions conjointement avec celui-ci. En outre, ils assument tous deux la co-présidence du conseil départemental d'insertion, et en nomment conjointement les membres. Enfin, tout le système conventionnel qui précisera les modalités de la mise en oeuvre du programme départemental d'insertion et l'organisation pratique des activités d'insertion

professionnelle ou d'intérêt général qu'il suppose, repose également sur une action conjointe de ces deux autorités.

Par ailleurs, le contenu du contrat d'insertion, ainsi que la nature des actions et activités d'insertion proposées aux bénéficiaires du RMI, qui ne figuraient pas dans le projet initial, ont été prévus et détaillés par deux articles nouveaux.

Enfin, la partie relative aux obligations financières du département a été totalement bouleversée, 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 oeuvre les actions nouvelles d'insertion liées à l'attribution du revenu minimum d'insertion, le département est tenu d'inscrire annuellement un crédit qui ne peut être inférieur à 20 % 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. La procédure prévoit une estimation en début d'année au vu des dépenses prévisionnelles de l'Etat dans le département au titre de ces allocations, et une régularisation après la fin de l'exercice au vu des dépenses réellement effectuées par l'Etat, les ajustements éventuellement nécessaires étant effectués sur le budget de l'exercice suivant. Les crédits résultant de cette obligation font l'objet d'un chapitre individualisé dans le budget du département.

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

2. Les incohérences qui subsistent

Deux types de critiques, qui se situent à des niveaux différents, doivent être distingués dans l'appréciation du texte : le premier concerne les problèmes de forme, les débats qui n'ont pas été véritablement tranchés et les confusions d'organisation alors que le second touche au problème institutionnel des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

a) Les incohérences qui affectent la définition même du revenu minimum d'insertion et le fonctionnement du système

* Les difficultés d'ordre formel

Le texte de l'Assemblée nationale présente en premier lieu des difficultés d'interprétation qui tiennent notamment au fait que plusieurs des articles ont été modifiés par des amendements réécrits en séance publique, voire par des amendements oraux. Il s'ensuit nécessairement une relative confusion soit dans l'agencement des articles les uns avec les autres, soit même dans l'ordonnancement interne de certains d'entre eux. Ainsi la cohérence du projet de loi n'est-elle pas absolument respectée d'un bout à l'autre du texte, quelques dispositions font-elles figure de redite, et parfois même la lecture la plus attentive ne permet-elle pas de saisir avec une totale certitude l'intention réelle du législateur. A cet égard, votre commission a été amenée à conduire un travail formel, que l'Assemblée nationale a, au demeurant, 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.

* Un certain nombre de débats n'ont par ailleurs pas été clos lors du passage en première lecture devant l'Assemblée nationale et il convient probablement d'y revenir.

Le premier 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, l'adoption d'un terme plus adapté à la nature même de ce contrat, qui ne peut en aucun cas avoir le sens que prêtent ordinairement à ce mot les juristes aux connaissances les plus élémentaires, serait sans doute de nature à renforcer ce qu'il signifie réellement : un engagement individuel aléatoire pour la réalisation d'un projet témoignant plus d'une volonté que d'une certitude.

Le second est relatif 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. Il semble acquis que les personnes considérées comme à charge, et qui ouvrent droit par conséquent aux majorations de l'allocation de base, sont limitées aux seuls conjoint et enfants à charge au sens des prestations familiales. Cette définition ne règle cependant pas le problème des ressources du foyer, tant celles tirées d'activités assorties d'une rémunération, que celles provenant du système des prestations sociales déjà existant. C'est à ce problème que se heurtent la reconduction des plans locaux des compléments 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 RMI avec le SMIC, justement dénoncé de façon unanime, ne soit aggravé : il doit être possible d'approfondir la réflexion dans le respect du même principe.

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 ne semblent pas avoir leur place -l'instruction des demandes d'allocation- et ne prévoit pas en revanche les situations où leur présence est au contraire absolument indispensable, par exemple dans l'accompagnement de l'allocataire dans ses démarches liminaires ou en cours d'insertion. De même, leur participation en tant que telle à l'élaboration du plan départemental d'insertion a 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.

* Un autre niveau de critiques doit également être abordé, qui concerne les confusions qui prévalent dans l'organisation du système et qui risquent d'en rendre la gestion très difficile.

D'une part, la recherche d'une relation proximale entre les personnes susceptibles de bénéficier du RMI et les institutions appelées à accueillir et instruire les demandes d'allocation a conduit à un éparpillement des responsabilités probablement préjudiciable au système. A cet égard, une remise en ordre fondée sur l'unicité des responsabilités et la limitation du nombre des guichets semble indispensable. D'autre part, l'affirmation du droit à l'allocation a entraîné un grand nombre de confusions tant en matière de versement et de prorogation que d'interruption ou de récupération, en cas notamment de fraude. Enfin, les relations entre le représentant de l'Etat dans le département et la commission locale d'insertion paraissent véritablement marquées du sceau de la défiance, alors même que seule une coopération exemplaire est susceptible de conduire à la réussite de l'expérience engagée par ce projet de loi.

Mais d'une manière générale et plus fondamentalement, c'est le problème de la décentralisation et des relations institutionnelles qui doivent exister entre l'Etat et les collectivités locales qui se trouve posé à travers ce texte et auquel l'Assemblée nationale n'a pas apporté de réponse satisfaisante.

b) Les manquements graves à l'esprit des lois de décentralisation

* La remise en cause du partage des compétences

En effet, on peut considérer que l'allocation de revenu minimum d'insertion telle que créée par le projet de loi, constitue une dépense légale d'aide sociale. 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 transfert de recettes équivalent. En application de cette loi, le département gère désormais la majeure partie des dépenses d'aide sociale, ce qui représente un budget considérable. En 1987, les dépenses d'aide sociale ont représenté un peu plus de 43 % des dépenses de fonctionnement des budgets départementaux. En 1986, les dépenses

brutes d'aide sociale se sont élevées à 42,8 milliards de francs soit une augmentation annuelle de 3,5 % en moyenne depuis 1984. La moyenne annuelle des dépenses d'aide sociale par habitant était de 712 F et ceci représentait environ 30 000 F par bénéficiaire et par an.

Conformément à l'esprit de la décentralisation, il était donc logique que la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion revienne aux seuls départements, sous réserve bien entendu d'un transfert ou d'une création de recettes équivalents.

* Les risques de confusion que cette remise en cause ne manquera pas d'entraîner

En introduisant l'Etat comme seul responsable de l'attribution du revenu minimum d'insertion, le risque est grand de bouleverser un équilibre des pouvoirs patiemment élaboré au sein des départements et de leurs services. Le seul exemple du service départemental d'action sociale est à cet égard très clair. Théoriquement, en vertu du paragraphe II de l'article 10 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général sont chacun responsables d'une partie du service départemental d'action sociale puisqu'ils ont autorité hiérarchique, chacun sur une partie des agents. Pour préserver l'unité fonctionnelle et maintenir la cohérence d'un service polyvalent de secteur, la loi a prévu la passation d'une convention par laquelle le préfet met ses agents à la disposition du service et le président du conseil général met le service à la disposition du préfet. Mais force est de reconnaître que ce subtil montage juridique aboutit le plus souvent à un blocage dans la réalité, car les représentants de l'Etat dans le département exigent une double hiérarchie, inconciliable avec une organisation rationnelle du service.

Les modalités de gestion du RMI telles que votées par l'Assemblée nationale ne vont qu'accroître les risques de conflits potentiels puisqu'il est prévu que c'est auprès du service départemental d'action sociale, concurremment avec les C.C.A.S. et des associations ou organismes à but non lucratif, que la demande d'allocation pourra être déposée et instruite. Ceci accroîtra le pouvoir de tutelle du représentant de l'Etat dans le département sur le service d'action sociale, dans la mesure où c'est lui qui décide du versement de l'allocation alors même que l'article 37 de la loi du

22 juillet 1983 précise que le département est responsable et assure le financement du service départemental d'action sociale.

* La perte d'indépendance financière des collectivités territoriales

En ce qui concerne le volet de l'insertion prévu par le titre III du projet de loi, le dispositif retenu introduit une confusion certaine entre les compétences respectives des collectivités territoriales et de l'Etat. En effet, on peut s'étonner de ce que le département soit reconnu responsable en matière d'insertion, alors même que c'est la région qui exerce toute compétence en matière de formation professionnelle et continue. De plus, c'est l'Etat qui est resté compétent en matière d'éducation ou pour la définition des politiques de l'emploi.

Les compétences de chacun étant ainsi affirmées, la réussite du volet de l'insertion nécessite la mise en place de mécanismes financiers reposant sur des financements conjoints. Mais une fois encore la tutelle du représentant de l'Etat s'exercera de façon certaine par la co-présidence du conseil départemental d'insertion.

L'atteinte portée à l'indépendance des collectivités territoriales par le dispositif réglant la participation financière du département est encore plus grave. Le texte adopté par l'Assemblée nationale lie automatiquement et forfaitairement le montant de la dépense départementale en matière d'insertion aux dépenses effectuées par l'Etat en matière de revenu minimum. Sur le principe, ce dispositif est inacceptable d'autant plus que c'est par le pouvoir réglementaire qu'indirectement sera fixé le montant de la participation financière du département. C'est en effet un décret qui définit les conditions précises d'attribution du RMI et son montant. Toute modification dans les taux ou les conditions d'attribution pèsera sur les participations départementales par le biais du forfait de 20 % institué par l'Assemblée nationale.

De plus, ce dispositif n'est pas satisfaisant car il entraîne beaucoup d'inégalités en plaquant un mécanisme rigide sur des situations départementales par nature très variées. Très schématiquement, ce système va pénaliser les départements à fort taux de chômage et pauvres en ressources fiscales en leur imposant

proportionnellement une participation plus forte que celle exigée des départements bénéficiant d'une situation économique saine avec peu de chômage et disposant de ressources fiscales importantes.

*

* *

Sans rejeter a priori le dispositif dont il a été rappelé à maintes reprises à la fois l'urgente nécessité et l'aspect novateur sur la voie difficile d'une solution globale multi-sectorielle pour proscrire la pauvreté, il était important de souligner les lacunes du texte proposé à notre examen et parfois même ses incohérences. Votre commission se plaçant dans une optique constructive, sans renier le fond, a donc cherché à améliorer le dispositif, sachant qu'il était perfectible pour gagner en efficacité.

ANNEXES

COMPTE RENDU DES AUDITIONS TENUES

PAR LA COMMISSION LES 18 ET 19 OCTOBRE 1988

I. Audition de M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement

Evoquant les conditions dans lesquelles le débat sur l'institution du revenu minimum d'insertion s'était déroulé à l'Assemblée nationale, M. Claude Evin a souligné qu'il convenait de saluer la qualité du dialogue qui s'était instauré à cette occasion et la quasi unanimité à laquelle il avait abouti.

Le ministre a ensuite exposé les principes directeurs du projet de loi, présentant celui-ci comme une avancée certaine du système de protection sociale, dans la mesure où il affichait pour ambition la lutte contre toutes les formes d'exclusion sociale.

Après avoir rappelé les multiples causes qui concouraient à l'extension de la pauvreté et des situations de précarité, et conduisaient un nombre important de nos concitoyens -plus de 1.500.000- au désespoir, voire éventuellement à la révolte, le ministre a évoqué les efforts déjà engagés par les pouvoirs publics au cours des dernières années et salué les premiers résultats des expériences de compléments de ressources mises en oeuvre par treize départements, les effets positifs du dynamisme des initiatives privées des grandes associations d'entraide et l'intérêt des formules d'insertion créées par certaines communes : ces initiatives ont constitué autant de terrains d'expérimentation et de réflexion pour les principaux partenaires intéressés par les procédures aujourd'hui proposées par le Gouvernement.

M. Claude Evin a ensuite présenté les trois objectifs autour desquels s'articulait le projet de loi :

- donner à ceux qui en ont besoin les ressources nécessaires à leur subsistance, sous la forme d'une allocation d'insertion, et réduire la précarité de leur situation en leur assurant une couverture sociale ;

- mettre fin au processus d'exclusion en réinsérant les intéressés dans une vie sociale normale par la mise en oeuvre de programmes départementaux d'insertion ;

- obtenir des bénéficiaires de l'allocation qu'ils s'engagent en souscrivant un contrat d'insertion marquant leur implication effective dans la démarche de réinsertion.

Le ministre a enfin souligné l'importance qu'il convenait d'attacher à une bonne coordination des efforts et des moyens des différents partenaires concernés par la mise en place du revenu minimum d'insertion, qu'il s'agisse de l'Etat, qui financera l'allocation d'insertion et garantira son versement sur l'ensemble du territoire, des collectivités locales, responsables de la mise en oeuvre des actions d'insertion, ou des citoyens, qui seront invités à promouvoir certaines actions propres à assurer l'insertion et à encourager la dynamique sociale nécessaire sans laquelle le dispositif ne saurait réussir.

Ayant ainsi exposé les objectifs du projet de loi, le ministre a observé que le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale lui paraissait globalement équilibré, dans la mesure où il avait clarifié les conditions de mise en oeuvre du dispositif, en prévoyant que l'allocation, sur décision du représentant de l'Etat, serait versée pour une première période de trois mois, durant laquelle serait négocié un contrat d'insertion entre le bénéficiaire et la commission locale d'insertion, contrat au vu duquel le versement de l'allocation pourrait être prorogé pour une période de trois mois à un an,

éventuellement reconduite par le représentant de l'Etat au vu des résultats de l'insertion.

Le ministre a ajouté que l'Assemblée nationale, en dépit des inquiétudes manifestées par de nombreux parlementaires, n'avait pas modifié l'équilibre initial du texte dont les rédacteurs s'étaient efforcés, tout en assurant un minimum vital, de ne pas provoquer une "désincitation" au travail - à cette fin les bénéficiaires du R.M.I. ne pourront pas percevoir plus de 85 % du S.M.I.C.- ou un déséquilibre inacceptable vis-à-vis des bas salaires. Il a en outre précisé que l'intégration des prestations familiales et d'une partie des aides au logement dans la base-ressources servant au calcul de l'allocation différentielle pourrait prendre en compte le coût effectif du logement.

M. Claude Evin a également jugé que la répartition des tâches entre l'Etat et les collectivités locales lui paraissait équilibrée et il a réfuté l'idée selon laquelle le projet de loi aurait constitué un nouvel avatar du "social-étatisme". A cet égard, il a, d'une part, rappelé que le rôle dévolu à l'Etat, en matière d'attribution de l'allocation, de négociation des dispositifs d'insertion et d'évaluation de l'application de la loi, s'inscrivait dans le cadre des principes posés par les lois de décentralisation qui réservent à l'Etat, en matière sociale, les compétences relevant de la solidarité avec les exclus ; il a, d'autre part, souligné le rôle essentiel qui était dévolu aux collectivités locales dans l'animation et la gestion du dispositif, dans la mesure où l'instruction des demandes était très décentralisée et où les commissions locales d'insertion étaient chargées de promouvoir des politiques d'insertion adaptées aux réalités locales, d'émettre un avis sur l'adaptation et les conditions d'exécution des contrats d'insertion passés avec les allocataires et, surtout, de mettre en oeuvre des actions d'insertion adaptées à la situation des bénéficiaires.

Le ministre a précisé que les différents niveaux de collectivités locales devaient en outre, dans la mise en oeuvre du dispositif, être associés, au sein des conseils départementaux d'insertion, à d'autres institutions publiques et privées telles les ASSEDIC, les caisses d'allocations familiales ou les caisses primaires d'assurance maladie.

S'agissant du financement du revenu minimum, le ministre a indiqué que l'Etat en assumait la charge, sous réserve des contributions obligatoires versées, à cet effet, par les conseils généraux dont le montant était forfaitairement fixé, pour chaque département, à 20 % des dépenses engagées par l'Etat au titre du revenu minimum ; cette participation représentant en fait le montant des économies réalisées par les conseils généraux sur les dépenses d'aide sociale obligatoires en raison de l'allègement de ces dépenses du fait de l'attribution du revenu minimum.

Le ministre a conclu son intervention en mettant l'accent sur la cohérence et l'équilibre du projet de loi qui liait indissociablement l'exercice de la solidarité nationale et la mise en oeuvre d'une démarche d'insertion, avant de s'en remettre au Sénat pour améliorer encore l'efficacité du dispositif ainsi prévu.

Après avoir remercié le ministre pour son exposé, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a donné la parole au rapporteur, M. Pierre Louvot.

Le rapporteur a tout d'abord salué l'esprit qui avait animé les propos de M. Claude Evin et souligné qu'il souhaitait que le revenu minimum d'insertion soit une étape constructive pour aller vers la mise en oeuvre d'une politique globale de lutte contre la pauvreté et la précarité.

M. Pierre Louvot a ensuite demandé au ministre si, compte tenu des modifications intervenues à l'Assemblée nationale, il pouvait lui préciser le nombre des bénéficiaires potentiels du revenu minimum et les modalités de sa répartition entre les différentes catégories de bénéficiaires, le coût du dispositif en année pleine et le montant moyen de l'allocation servie.

Après s'être interrogé sur le contenu de la notion de foyer, le rapporteur s'est préoccupé des modalités d'adaptation du dispositif dans les départements d'outre-mer, et des conditions d'admission des étrangers au bénéfice du revenu minimum ; il a en outre cherché à

comparer la situation d'un allocataire du revenu minimal par rapport à celle d'un salarié rémunéré au S.M.I.C.

 S'agissant des ressources au vu desquelles seraient appréciés les droits des demandeurs, le rapporteur s'est inquiété des modalités de prise en compte des prestations familiales et des aides au logement dans l'appréciation des ressources des intéressés ; il a également évoqué la situation particulière des agriculteurs, pour lesquels la référence au revenu cadastral ne lui paraissait guère pertinente, agriculteurs qui sont, en outre, privés de couverture sociale en raison de leurs arriérés de cotisations.

La procédure d'attribution proposée par l'Assemblée nationale a suscité des interrogations de la part du rapporteur qui a souhaité savoir quel était le lien entre l'attribution de l'allocation et l'engagement d'insertion et dans quelles conditions le versement de l'allocation était susceptible d'être suspendu ; il a par ailleurs suggéré que la commission cantonale d'admission à l'aide sociale puisse se voir attribuer le rôle de la commission locale d'insertion instituée par le projet de loi.

M. Pierre Louvot s'est également inquiété des conditions dans lesquelles une coordination efficace pourrait être établie entre les différents organismes susceptibles de recevoir des demandes d'allocation.

Le rapporteur a ensuite demandé si le Gouvernement avait procédé à une évaluation qualitative et quantitative des actions déjà mises en oeuvre. Il a ensuite exprimé ses préoccupations au sujet des dépenses nouvelles que l'application du projet de loi allait nécessairement entraîner pour les départements et les communes, qu'il s'agisse du surcroît de dépenses d'aide sociale résultant de la prise en charge des personnes sans domicile ou des besoins en personnel créés par la gestion des nouvelles politiques sociales.

En conclusion, le rapporteur a souhaité qu'après un délai de trois ans, les départements soient chargés d'assumer la gestion directe du dispositif et que celui-ci fasse l'objet d'une réévaluation

destinée à permettre son réajustement et à poursuivre les actions engagées dans le sens d'une lutte globale contre la pauvreté.

En réponse à ces questions, le ministre a tout d'abord approuvé la démarche consistant à situer le revenu minimum dans une politique globale de lutte contre la pauvreté et la précarité, puis il a indiqué que 570.000 ménages étaient concernés par ce revenu minimum, soit environ 1.520.000 personnes. Il a ensuite précisé que le montant minimal était fixé à 40 F par jour, mais qu'il lui était difficile d'être parfaitement précis dans toutes ses réponses, dans la mesure où la mission interministérielle d'évaluation procède encore aux nombreux ajustements exigés par la mise en oeuvre du dispositif législatif.

Soucieux de ne pas anticiper sur le bilan qui sera dressé dans trois ans, le ministre ne s'est pas prononcé sur le principe d'un transfert de la gestion du revenu minimum d'insertion aux départements ; il a toutefois rappelé que la puissance publique devait toujours réguler et homogénéiser les situations sur l'ensemble du territoire.

Après avoir précisé que le montant du revenu disponible, une fois le logement payé, serait de 55 F par jour, le ministre a indiqué que les aides au logement étaient très largement exclues de la base de calcul de l'allocation. Il a ensuite déclaré que le revenu minimum d'insertion n'était pas destiné à répondre à tous les besoins sociaux actuellement recensés -montant du S.M.I.C., montant des bourses d'étude...- et qu'il fallait, par exemple, éviter de le considérer comme un dispositif d'aide aux exploitants agricoles en difficulté.

S'agissant de l'application du dispositif dans les D.O.M., le ministre a précisé qu'un décret établirait, après consultation des collectivités locales compétentes, les modalités de mise en oeuvre du revenu minimum dans les départements, et qu'il souhaitait que ce texte intervienne rapidement.

M. Claude Evin a ensuite évoqué le débat qui avait eu lieu à l'Assemblée nationale sur le lien entre le versement de l'allocation et les actions d'insertion pour conclure sur la nécessité de verser une

aide avant d'envisager toute insertion ; il a en outre précisé qu'il ne fallait pas considérer la suspension de l'allocation comme une sanction du non-respect de la convention d'insertion mais plutôt la concevoir comme l'issue normale d'une insertion en voie de réussite pour une famille qui aurait retrouvé une situation minimale acceptable.

Le ministre s'est par ailleurs déclaré peu favorable à la dévolution à la commission cantonale d'admission à l'aide sociale des attributions confiées, par le projet de loi, à la commission locale d'insertion ; il a invoqué la charge de travail de la commission communale et mis l'accent sur les risques d'une trop grande atomisation du suivi de cette matière nouvelle.

Le ministre a conclu sa réponse au rapporteur en indiquant que le coût total de l'insertion avoisinerait les 4 milliards de francs.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur les conséquences de la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique dont le montant pouvait être supérieur à celui auquel donnerait droit le dispositif proposé par le projet de loi. Il a ensuite fait part de ses inquiétudes quant à la définition des étrangers susceptibles de bénéficier du revenu minimum d'insertion en dénonçant les effets que l'approche restrictive retenue risquaient d'emporter sur la prise en compte des étrangers dans les politiques sociales locales.

Il a enfin demandé que soient précisées les modalités de l'articulation entre le revenu minimum d'insertion et des systèmes d'aide préexistants plus favorables.

M. Guy Robert a ensuite dénoncé les effets des règles d'admission au revenu minimum sur les charges des départements en matière d'aide aux personnes sans domicile fixe, puis il a critiqué la mise à l'écart des maires qui ne devraient pas être tenus dans l'ignorance des décisions prises à l'égard de leurs concitoyens. Il a ensuite demandé si le rétablissement de la couverture sociale de certains agriculteurs en difficulté supposait un apurement préalable

des cotisations non versées. Il s'est enfin interrogé sur les différentes actions d'insertion envisageables.

M. Guy Robert s'est par ailleurs exprimé au nom de M. Olivier Roux, pour savoir si les Français résidant à l'étranger étaient éligibles au revenu minimum d'insertion.

M. Franck Sérusclat est intervenu pour constater que les modifications apportées par l'Assemblée nationale marquaient une évolution dans le sens de la décentralisation, puis il a souligné qu'il convenait, pour mobiliser les élus, de leur donner des responsabilités, avant de conclure sur les risques d'une dispersion excessive des lieux de dépôt des demandes d'attribution du revenu minimum, dispersion qui va à l'encontre de la promotion de véritables espaces de solidarité fidèles à la logique de décentralisation.

Mme Marie-Claude Beaudeau a ensuite rappelé que le groupe communiste était favorable à l'idée d'une aide d'urgence aux plus démunis, mais que le projet de loi était très insuffisant à tous égards et qu'il emportait des conséquences pernicieuses en remettant en cause le S.M.I.C. et les prestations familiales. Après s'être interrogé sur l'avenir de l'allocation de parent isolé, Mme Marie-Claude Beaudeau s'est indignée de l'exclusion du champ d'application de la loi des jeunes de 16 à 25 ans, puis elle a dénoncé les coupures de gaz et d'électricité et les expulsions en demandant que les aides au logement ne soient pas prises en compte pour l'attribution du revenu minimum. Elle s'est enfin interrogée sur les conditions du financement de l'insertion en soulignant que, non seulement, les collectivités locales n'avaient pas à y participer, mais qu'en plus elles ne devaient pas, à terme, voir diminuer leur dotation globale de fonctionnement.

Mme Hélène Missoffe a demandé s'il était exact que certaines personnes pouvaient se trouver défavorisées par l'institution du revenu minimum, eu égard aux allocations qu'elles touchent actuellement. Elle a ensuite insisté pour que les allocations logement soient exclues de la base de calcul du revenu minimum, avant de constater qu'une fois encore le concubinage était favorisé par rapport au mariage. Elle a enfin dénoncé les risques d'incitation au regroupement familial qui étaient susceptibles de résulter de

l'extension aux étrangers du bénéfice du revenu minimum d'insertion.

M. Charles Descours a regretté que les départements qui avaient déjà institué un revenu minimal ne puissent pas poursuivre leur effort en accordant des allocations d'un montant supérieur à celui du revenu minimum d'insertion. Il s'est ensuite interrogé sur les capacités réelles d'insertion d'un certain nombre de justiciables du revenu minimum.

M. Roger Lise a souhaité qu'un délai soit introduit dans la loi pour fixer la date d'entrée en vigueur du dispositif dans les D.O.M. et que la contribution de ces départements soit calculée, non pas en fonction des sommes versées par l'Etat au titre du revenu minimum, mais sur la base du potentiel fiscal des départements concernés.

M. José Balarello s'est interrogé sur la contradiction qu'il y avait à affirmer, à l'article premier, que tous les habitants ont vocation à bénéficier du revenu minimum puis, à l'article 7, que seuls certains étrangers résidant en France en seraient allocataires. Il a conclu son intervention en insistant sur la nécessité d'encadrer très strictement la délivrance des cartes de résident.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité renverser la logique du projet de loi en proposant, dans une perspective plus décentralisatrice, de confier aux départements, à l'issue d'une période de trois ans, la responsabilité de l'ensemble du dispositif, à charge pour l'Etat de leur rembourser le montant de l'allocation servie aux bénéficiaires du revenu minimum.

En réponse à ces interventions, le ministre a tout d'abord précisé que le RMI constitue une allocation subsidiaire qui viendra compléter le cas échéant des allocations déjà versées sans jamais s'y substituer.

Le ministre a ensuite rappelé que le revenu minimum ne pouvait être versé à des étrangers qui n'avaient pas vocation à rester dans notre pays, ni à des Français résidant à l'étranger ; il a ajouté

que le cas des enfants étrangers irrégulièrement venus en France serait pris en compte à la date d'entrée en vigueur de la loi, suivant en cela les principes posés par la loi de 1987 en matière de prestations familiales.

S'agissant des collectivités locales qui avaient déjà institué des revenus minimaux, M. Claude Evin a indiqué que celles-ci avaient toute latitude pour réorienter les crédits libérés grâce à l'instauration du RMI vers le développement d'actions d'insertion.

A propos des cotisations agricoles, le ministre a distingué entre les agriculteurs qui poursuivaient leur activité et qui devaient solder l'arriéré de leurs cotisations pour retrouver leur couverture sociale et les agriculteurs qui, ayant cessé toute activité, relevaient de l'assurance personnelle.

Le ministre a ensuite exposé la définition des actions d'insertion qui devaient répondre aux préoccupations des bénéficiaires et être conçues comme le moyen de faire sortir les intéressés du revenu minimum.

M. Claude Evin a précisé que la dispersion des lieux de dépôt des dossiers était destinée à faciliter l'accès à l'allocation mais qu'une centralisation des demandes ainsi recueillies, probablement par les caisses d'allocations familiales, permettrait d'éviter les principaux effets pervers dénoncés par M. Franck Sérusclat.

Le ministre a abordé la question des conséquences du revenu minimum d'insertion sur la rémunération du travail ; il a annoncé que les services de M. Jean-Pierre Soisson travaillaient sur ce problème avec les organisations professionnelles et que ce point serait peut-être traité dans un prochain D.D.O.S.

Il a ensuite expliqué que la politique d'insertion pour les jeunes de moins de 25 ans ne répondait pas aux mêmes critères que pour les autres catégories de personnes, ce qui justifiait qu'une

politique spécifique leur soit réservée, sauf pour ceux d'entre eux qui avaient des enfants à charge.

Après avoir reconnu que le problème du logement n'était pas complètement réglé, le ministre a dénoncé le principe d'une gestion décentralisée du dispositif qui lui semblait contradictoire avec le principe du financement par l'Etat.

M. Bertrand Fragonard, délégué interministériel au R.M.I., est alors intervenu pour préciser, à la demande de M. Jean Chérioux, que 30 % des bénéficiaires potentiels du revenu minimum n'avaient pas droit aux aides au logement car leurs logements n'étaient pas conventionnés.

II. Audition de M. Pierre Salvi, président de l'Assemblée des Présidents des Conseils généraux de France

M. Pierre Salvi a tout d'abord présenté les premières réactions de l'association à propos du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale. Il a dénoncé les risques de confusion qui découlaient du dispositif, tant pour les modalités de l'insertion -la formation professionnelle relève de la compétence des régions-, que pour l'instruction des demandes qui supposerait que des agents départementaux soient placés sous l'autorité du préfet.

Après avoir relevé que l'Assemblée nationale avait introduit quelques aménagements intéressants comme la coprésidence du conseil départemental d'insertion, il s'est inquiété des conditions dans lesquelles le taux de participation des départements au revenu minimum avait été arrêté à 20 % ; puis il a dénoncé le dispositif prévoyant que le préfet seul attribuerait l'allocation initiale pour trois mois, que lui seul déciderait de sa prorogation de trois mois à un an et, au-delà de son éventuel renouvellement, alors que le rôle principal en matière d'insertion est dévolu à la commission locale d'insertion. A cet égard, M. Pierre Salvi a suggéré que cette commission puisse décider l'attribution du revenu minimum et qu'une parité de représentation soit garantie aux membres ayant voix délibérative.

Le président de l'A.F.C.G. a souhaité que le Sénat apporte au texte un certain nombre d'aménagements indispensables afin de fournir, par avance, une réponse aux difficultés prévisibles considérables d'application du texte pour de nombreux départements.

M. Pierre Salvi a ensuite répondu aux questions posées par M. Pierre Louvot, rapporteur.

Il a tout d'abord dénoncé la remise en cause profonde, par le projet de loi, des principes de la décentralisation, qu'il s'agisse de la suppression des tutelles ou des modalités de répartition des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités locales, et il a insisté pour que la situation soit clarifiée.

Il a ensuite déclaré qu'il fallait éviter de désorganiser les services départementaux d'action sociale et de méconnaître leurs compétences ; il a demandé que le président du conseil général préside seul le conseil départemental d'insertion puisque le département supportait seul la responsabilité de l'insertion.

Le président de l'A.P.C.G. s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles la participation des départements avait été calculée, dans la mesure où les économies réalisées n'étaient pas isolées dans les budgets et où il n'existait pas partout de nomenclatures budgétaires susceptibles de les faire apparaître. Tout en précisant que les problèmes financiers n'étaient pas à l'origine des réticences des présidents des conseils généraux, M. Pierre Salvi a souhaité que l'Etat compense les charges nouvelles qui découleront nécessairement de l'application de la loi, notamment en matière de prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ; enfin, le président de l'A.P.C.G. s'est inquiété des conséquences du dispositif sur les politiques communales préexistantes et il a souhaité que les régions et les communes soient associées à la politique d'insertion.

M. André-Georges Voisin a admis le principe du versement par les départements d'un acompte forfaitaire fixé à 20 %

des sommes accordées par l'Etat dans le département au titre du revenu minimum mais il a demandé que l'Etat régularise ensuite le montant de cette participation au vu du compte administratif. Il s'est également inquiété de la prise en charge du coût des enquêtes effectuées par les travailleurs sociaux du département, avant de dénoncer l'utilisation abusive que certaines personnes sans domicile fixe ou des nomades pourraient être tentés de faire du dispositif. Il a enfin demandé que, dans les zones rurales, la commission cantonale d'admission à l'aide sociale fasse office de commission locale d'insertion.

M. François Giacobbi s'est interrogé sur la constitutionnalité du projet de loi qui avait pour effet légal de dessaisir les présidents de conseil général de leurs compétences. Il a ensuite estimé que seul le préfet peut qualifier une action de forme d'insertion. Il s'est en outre inquiété des risques de découpage des dépenses départementales d'aide sociale alors qu'une meilleure gestion a permis d'encadrer leur évolution et d'en améliorer l'affectation. Il a enfin constaté que de nombreuses formes d'insertion relevaient des régions ou des communes et qu'il lui paraissait difficile de leur substituer le conseil général.

M. Paul-Louis Tenaillon a indiqué qu'à l'Assemblée nationale, la commission des lois s'était efforcée d'introduire de la cohérence dans un texte qui était incohérent par nature et qui confondait les pouvoirs et les autorités. Il a conclu que, pour sa part, il souhaitait redonner aux départements leurs responsabilités et charger l'Etat de l'insertion ; il s'est en outre déclaré favorable au principe d'une participation initiale forfaitaire des départements, sous réserve qu'une régularisation soit opérée en fin d'exercice, sachant que, par exemple, dans un département comme les Yvelines, le nombre des ayants-droit variait entre 4.500 et 12.000 personnes.

M. Pierre Louvot, rapporteur a déclaré qu'il comprenait les craintes des présidents de conseil général et que, comme eux, il souhaitait un rééquilibrage du texte en faveur des départements ; il a ajouté qu'il était également préoccupé par les conséquences financières du rattachement des personnes sans domicile fixe mais qu'il convenait d'envisager le projet de loi comme une étape de type expérimental qui ne pourrait manquer de soulever des difficultés dont il conviendra de tirer les enseignements. Il a conclu en regrettant que certains aient semblé se méfier des élus.

M. Jean Chérioux a constaté que l'A.P.C.G. attirait l'attention du Sénat sur les dysfonctionnements susceptibles de résulter du texte. Il est convenu que le Sénat devrait lui apporter des modifications mais que celles-ci seraient difficiles à opérer.

M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, s'est interrogé sur la compatibilité entre le projet de loi et les principes de la décentralisation ; il a en outre constaté que le texte de l'Assemblée nationale ne présentait pas les moyens d'un fonctionnement satisfaisant du dispositif : il a enfin suggéré qu'un amendement à l'article 4 mette le financement du revenu minimum à la charge de l'Etat jusqu'au 31 décembre 1991, et précisé qu'au terme de ce délai de trois ans les départements devraient prendre en charge l'ensemble du dispositif et que l'Etat compenserait le transfert de charges ainsi opéré par une augmentation, à due concurrence, de la dotation générale de décentralisation.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a indiqué que cette suggestion rejoignait tout à fait les préoccupations de la commission.

M. Henri Collard a regretté qu'un tel dispositif soit mis en place au moment où les départements maîtrisaient efficacement l'évolution des dépenses d'aide sociale. Il a précisé qu'il était conscient de l'urgence du problème à traiter mais que les modalités retenues lui semblaient dangereuses.

Mme Marie-Claude Beaudeau a déploré que l'institution de l'impôt de solidarité sur la fortune ne puisse pas faire l'objet d'un examen concomitant à celui de la création du revenu minimum. Elle s'est ensuite interrogée sur le respect des principes de la décentralisation et les menaces qui pesaient sur la dotation globale de fonctionnement et les finances communales.

M. Guy Robert s'est déclaré choqué par le caractère antidécentralisateur du projet de loi et a estimé que sa compatibilité avec les lois de décentralisation devait faire l'objet d'un examen

préalable à toute discussion sur les autres modalités du dispositif proposé.

M. Franck Sérusclat s'est indigné de la frilosité des élus, qui, à son sens, invoquaient des faux-fuyants pour mieux masquer les aspects financiers de leurs réticences, puis il a dénoncé les confusions opérées par certains en rappelant que si le conseil général devait organiser la mise en oeuvre de l'insertion, il ne saurait être le seul intervenant en la matière et qu'il devrait nécessairement s'assurer du concours d'autres collectivités locales.

M. José Balarello est revenu sur les problèmes soulevés par l'application du revenu minimum aux étrangers et aux nomades.

M. François Giacobbi et M. Pierre Salvi ont répondu aux intervenants en rappelant les risques de confusion des personnels, en approuvant la limitation dans le temps du dispositif proposé, en s'inquiétant des découpages possibles des dépenses et en s'interrogeant sur la réalité des possibilités d'insertion dans un contexte souvent difficile.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé à l'A.P.C.G. de fournir à la commission les résultats comparés précis des expériences engagées à ce jour dans treize départements puis il a remercié les représentants de l'A.P.C.G. d'avoir exposé leur analyse devant la commission.

III. Audition de M. Michel Giraud, Président de l'Association des Maires de France

La commission a enfin entendu M. Michel Giraud, président de l'association des maires de France, à propos du projet de loi précité.

M. Michel Giraud a rappelé qu'historiquement l'action sociale a été initiée dans les communes. Ceci a été mis en évidence

par une étude réalisée à la demande de l'association des maires en vue d'un de ses derniers congrès. De nombreuses communes ont pris des initiatives visant à pallier les situations de précarité auxquelles le projet de loi entend apporter des solutions.

L'association des maires n'a pas pris formellement une position officielle ; elle a cependant mis en place un groupe de travail.

M. Michel Giraud a exposé les conclusions des réflexions de ce groupe sur le projet en discussion. La difficulté fondamentale réside dans la liaison entre le revenu et l'insertion et, de ce point de vue, le projet n'a pas été amélioré au cours du débat à l'Assemblée nationale.

Le projet comporte un risque de dispersion des dispositifs d'entrée dans le système.

Le groupe de travail a mis l'accent sur la nécessaire proximité entre les ayants droit et les systèmes d'insertion, en particulier dans les zones rurales.

Des précisions sont nécessaires pour favoriser le contrôle municipal et assurer la maîtrise des actions d'insertion.

Il faut donc éviter les ressorts trop vastes et déléguer les pouvoirs à des instances existantes suffisamment proches et nombreuses.

Les maires craignent que les actions d'insertion soient hors de portée des petites communes ; des formules de coopération devraient permettre de pallier cette difficulté.

Avant d'engager de nouvelles actions d'insertion, il convient de recenser les actions municipales déjà menées.

Les modifications apportées -au cours du débat à l'Assemblée nationale- à la procédure de désignation des membres de la commission locale d'insertion donnent satisfaction à l'association des maires de France.

M. Michel Giraud a d'autre part insisté sur les points suivants : le maire doit être informé des demandes déposées ; les actions d'insertion doivent être clairement définies à l'avance.

Une très large information est nécessaire pour que les maires puissent jouer un rôle efficace.

Le président de l'A.M.F. a indiqué à titre personnel qu'il est très réservé sur une éventuelle participation financière des régions au dispositif, cela lui paraissant contraire à la décentralisation.

M. Michel Giraud a souligné que les communes craignent que les contributions qui leur sont demandées soient excessives au regard de leur capacité de financement. Il a estimé qu'il convient de distinguer les prestations relevant du droit commun des allocations particulières versées par les communes pour apprécier l'ouverture du droit à la nouvelle prestation ainsi que le calcul de la contribution mise à leur charge.

M. Pierre Louvot, rapporteur du projet de loi, s'est inquiété du coût de fonctionnement du système.

A une question de M. Louis Souvet qui l'interrogeait à propos de la définition de l'arrondissement contenue dans ce projet de loi, M. Michel Giraud a répondu que l'association des maires estime que l'arrondissement est trop grand et trop administratif.

M. Michel Giraud a précisé que l'association des maires est favorable à la mise en place d'un "guichet unique", suggéré par M. Franck Sérusclat qui a, en outre, interrogé l'orateur à propos du rôle éventuel de la commission interministérielle de lutte contre la pauvreté pour sensibiliser les maires. M. Michel Giraud a estimé que les unités départementales de l'association des maires devraient jouer un rôle important de relais.

Répondant à une question de M. Jean Chérioux sur le rôle des associations, le président de l'A.M.F. a fait part des inquiétudes des maires à ce sujet.

Quant à l'appréciation des ressources, M. Michel Giraud a indiqué qu'il serait possible de prévoir une dotation complémentaire ; il a souligné que les maires souhaitent conserver la maîtrise des excédents.

Le président Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur la validité de la procédure prévue par le projet de loi ; il s'est demandé s'il n'aurait pas été préférable de donner compétence aux départements et de prévoir un système de remboursement par l'Etat des dépenses d'allocation engagées par ces derniers.

Evoquant des expériences d'insertion auxquelles il a participé, M. Henri Le Breton a insisté sur la difficulté de telles actions qui s'avèrent souvent décevantes.

IV. Audition de M. François Bloch-Lainé, Président de l'UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales) et de MM. Léon Dujardin, secrétaire national du Secours Populaire français, Roger Soubeyrand, directeur général de la F.N.A.R.S. (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale), MM. Gilbert Lagouanelle (Secours catholique), Bruno Grouès (conseiller technique à l'U.N.I.O.P.S.S.) et Hugues Feltesse (directeur à l'U.N.I.O.P.S.S.).

M. François Bløch-Lainé a d'abord ²rappelé que l'U.N.I.O.P.S.S. avait permis aux diverses associations concernées de travailler ensemble depuis quatre ans et de présenter à l'Assemblée nationale et au Sénat une position commune sur le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion.

M. Léon Dujardin a souligné que personne ne devait être exclu du revenu minimum d'insertion et que l'article premier posait le problème de la prise en compte de la tranche d'âge des 18-24 ans sans enfant et ne suivant pas de stage rémunéré, auxquels il conviendrait de donner au moins 1.000 F si d'autres mesures n'étaient pas prises en leur faveur. Il a ensuite insisté sur la notion de foyer à prendre en compte en préférant que soit retenu le foyer fiscal.

A l'article 7, il a souhaité que soit retenu un critère général concernant les étrangers, par exemple la possession de la carte de séjour, en insistant sur la durée du séjour et sur la situation particulière des demandeurs d'asile pour lesquels un relais serait nécessaire en attendant une décision relative à leurs statuts.

A propos des modalités de prise en compte des ressources des intéressés, il a recommandé que soient exclues sans ambiguïté les aides au logement et les allocations familiales.

A l'article 9, il a indiqué que pour les agriculteurs, les petits commerçants et artisans en difficulté, il faut tenir compte de la lourdeur des cotisations qui risquent d'être supérieures au niveau du revenu minimum d'insertion proposé.

A l'article 19, il a souhaité que le terme "assister" soit remplacé par le terme "aider" qui correspond davantage à la vocation des associations.

A l'article 21, il a demandé la suppression du paragraphe 1° soulignant le rôle bénéfique d'un complément de ressources, même très modeste, versé au moment opportun.

A l'article 41, il a suggéré la prise en charge du ticket modérateur pour les personnes les plus démunies.

M. Roger Soubeyrand a ensuite traité du rôle du conseil départemental d'insertion (article 30) dans lequel la représentation des associations tournées vers les populations les plus pauvres est indispensable. Il a ensuite suggéré que l'article 31 prévoit la création d'observatoires départementaux de la pauvreté, l'établissement et la publication d'un rapport annuel.

A l'article 30 ter, concernant les conventions de mise en oeuvre des actions d'insertion, il a insisté sur la participation des bénéficiaires eux-mêmes, sur l'intérêt d'étendre ces activités aux contrats de travail et sur l'importance des soutiens individualisés ou des actions de groupe destinées à aider les bénéficiaires à retrouver leur autonomie de vie.

Par ailleurs, M. Roger Soubeyrand a insisté sur la nécessité de ne pas lier la participation financière des associations à l'intégration de celles-ci dans le dispositif prévu par le projet de loi.

A l'article 34, il a estimé qu'un financement de l'Etat devrait intervenir en sus du financement départemental. Ce fonds pourrait également recevoir la participation des personnes hébergées à leurs frais d'hôtellerie.

Le président Jean-Pierre Fourcade a remercié les intervenants pour la clarté de leur exposé. Le rapporteur Pierre Louvot s'est associé à ces compliments et a indiqué qu'à titre personnel il approuvait beaucoup les observations présentées ; il a en particulier exprimé le souci d'efficacité qui anime la commission dans la mise en place d'une expérience de revenu minimum d'insertion.

M. Louis Souvet s'est interrogé sur la suppression du paragraphe 1° de l'article 21 qui risque de rendre le coût du

traitement de l'allocation nettement supérieur au montant des fonds distribués.

En réponse, M. Léon Dujardin a indiqué que même une somme modique pouvait être efficace.

M. Franck Sérusclat s'est inquiété de la multiplication des guichets et s'est interrogé sur la possibilité de regrouper des structures de demandes d'aide.

M. Roger Soubeyrand a souligné que l'U.N.I.O.P.S.S. préférerait la multiplicité des guichets et que ce serait ultérieurement, lorsque le maire serait tenu au courant, que les dossiers pourraient être fusionnés.

Mme Marie-Claude Beaudeau a de nouveau posé la question de la prise en compte des allocations logement et le président Jean-Pierre Fourcade a demandé à l'U.N.I.O.P.S.S. si les associations voulaient siéger en tant que telles dans les commissions départementales ; dans ce cas, le terme personne qualifiée n'est-il pas trop flou ?

M. François Bloch-Lainé a acquiescé en rappelant la proposition faite par l'U.N.I.O.P.S.S. à l'article 30, tout en soulignant qu'une entente entre les associations devait intervenir pour leur permettre d'être représentées par une seule personne.

A l'article 28, Mme Marie-Claude Beaudeau a demandé des précisions relatives aux tytelles et M. Roger Soubeyrand a admis que la mise en application du système risquait d'être lourde.

V. Audition de M. Bruno Couder, délégué national de l'association A.T.D.-Quart Monde, et de de Mmes Denyse Doux et Monique Rodany chargées du secrétariat juridique de l'association.

M. Bruno Couder a tout d'abord indiqué que le Père Joseph Wresinski, fondateur d'A.T.D.-Quart Monde, avait présenté une synthèse de ses réflexions sur la grande pauvreté et la précarité, dans le rapport qu'il avait présenté au Conseil économique et social. S'agissant de l'institution d'un revenu minimum, le délégué national a rappelé que M. le Père Wresinski avait estimé que la création d'un plancher de sécurité pouvait être considérée comme la mesure centrale d'un dispositif de lutte globale contre la pauvreté, mais qu'elle n'était, malgré tout, qu'une étape dans une politique qui devrait être beaucoup plus générale afin d'assurer la mise en oeuvre du droit au logement, au travail, à la formation et aux soins. Celui-ci constitue avec le droit à un plancher de ressources, les cinq éléments d'une sécurité de base indispensable à tout homme pour qu'il puisse assumer ses responsabilités.

M. Bruno Couder a également mis l'accent sur deux des priorités dégagées par le rapport Wresinski, d'une part, la possibilité pour les personnes et les familles en grande pauvreté d'acquérir les savoirs fondamentaux, et, d'autre part, la nécessité de reconnaître les plus pauvres comme des partenaires afin qu'ils puissent avoir des projets et les réaliser.

Le délégué national d'A.T.D.-Quart Monde s'est félicité de l'institution du revenu minimum d'insertion dans laquelle il a souhaité voir l'amorce d'une loi d'orientation pour la lutte contre la pauvreté, loi qu'il appelle de ses voeux et qu'il espère voir adopter au terme du délai de trois ans prévu à l'article 48 complété à cet effet.

S'agissant plus précisément du revenu minimum, M. Bruno Couder a distingué deux étapes : la création immédiate d'une allocation différentielle jointe à un contrat-projet d'insertion, puis, dans un second temps, une réforme complétant le système actuel de protection sociale dans le prolongement du rapport Oheix.

Après avoir relevé que le projet de loi garantissait une couverture maladie à tous les bénéficiaires du revenu minimum et qu'il promettait un "bouclage" des aides au logement, le délégué a dénoncé des dispositions qu'il a considérées comme autant de facteurs d'exclusion : la prise en compte des prestations familiales dans la

base de calcul du revenu minimum, qui aboutit à exclure les familles nombreuses du bénéfice de pans entiers de la politique familiale alors que les allocations familiales constituent un droit intangible pour tous les enfants ; la prise en compte également d'une partie des aides au logement, alors que le problème du logement explique la précarité de nombreuses situations.

M. Bruno Couder a indiqué, à cet égard, que la solution préconisée par le Conseil économique et social lui semblait meilleure, à savoir 2.000 F pour une personne et 3.000 F pour un couple, en revoyant simultanément, pour les ménages dont les ressources sont très faibles, la politique de compensation des charges familiales qui est actuellement très défavorable aux ménages avec un ou deux enfants ou à ceux qui ont de grands enfants à charge ; le revenu minimum conserverait ainsi son rôle objectif de substitut du salaire.

Le délégué s'est ensuite inquiété des conséquences néfastes éventuelles que pourrait produire le lien établi entre l'allocation et le contrat, notamment dans le cas où un travail ou une formation ne pourraient pas être fournis ; puis, il a rappelé que, bien souvent, l'octroi d'un logement était le préalable indispensable à toute insertion et exposé qu'il lui semblerait judicieux d'associer, dans un contrat tripartite, l'Etat, l'ayant droit et les autres partenaires de l'insertion.

Après avoir approuvé la démarche consistant à attribuer l'allocation pour trois mois pendant lesquels le contrat d'insertion serait mis au point, M. Bruno Couder a insisté sur la nécessité de revoir périodiquement le contrat afin de lutter contre la démobilisation des partenaires de l'insertion devant la lenteur probable des changements.

Refusant d'arbitrer le débat sur les missions respectives du préfet et du président du conseil général, le délégué a souligné la nécessité qu'une relation de confiance s'établisse entre les acteurs de l'insertion, le représentant de l'Etat, les collectivités locales, les associations, et, bien sûr, les ayants droit. Il a regretté que, dans cette perspective, l'institution d'un médiateur, entre les commissions locales d'insertion et les bénéficiaires du revenu minimum, n'ait pas été retenue.

M. Bruno Couder a ensuite formulé trois observations à propos du conseil départemental d'insertion :

- il doit envisager son rôle dans le cadre d'une lutte contre la pauvreté dans son ensemble en accueillant, dans ses rangs, des responsables de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement ;

- il doit concevoir la politique d'insertion qu'il définit non seulement en fonction des bénéficiaires du revenu minimum, mais en fonction également de toutes les autres victimes de l'exclusion et de la grande pauvreté qui, elles aussi, devraient avoir droit, sur leur demande, à un contrat d'insertion ;

- les associations doivent pouvoir assister devant la commission les personnes démunies et, à cette fin, être représentées, en tant que telles, dans la commission et non pas seulement à travers des personnalités qualifiées.

Le délégué a par ailleurs fait valoir qu'il convenait de supprimer les exclusions prévues par le projet de loi et notamment celle des jeunes de moins de 25 ans et de certains étrangers, car ces exclusions risquaient d'entraîner des ruptures et des conflits, entre les plus déshérités. Il a également mis en garde contre les retombées de toute suspension du revenu, en cas de non respect de ses engagements d'insertion par le bénéficiaire, afin que les conditions de vie de leur famille et de leurs enfants ne soient pas brutalement déstabilisées.

M. Bruno Couder a conclu son exposé en rappelant les espoirs des plus pauvres et en confirmant que les collectivités locales restaient les partenaires d'avenir que les familles du Quart Monde demandaient et dont elles avaient besoin.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a de nouveau insisté sur le caractère crucial du problème du logement.

M. Pierre Louvot, rapporteur, a constaté que la prise en compte des prestations familiales dans le calcul du revenu minimum constituait un détournement de ces prestations et que celles-ci devaient rester un droit attaché à l'enfant. Il a souligné qu'il fallait faire davantage confiance aux élus qui sont des acteurs de proximité bien informés et que, dans cette perspective, il lui paraissait difficile de maintenir, au-delà de la période expérimentale de trois ans, le principe de la compétence de l'Etat. Enfin, il a considéré que le tripartisme suggéré par M. Bruno Couder pourrait prendre la forme d'une assistance au bénéficiaire du revenu minimum, à l'occasion de l'établissement de son contrat d'insertion.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur le bien-fondé des modalités de répartition des compétences entre le préfet et le président du conseil général. Il a en outre souhaité que la notion d'effort demandé à l'intéressé soit précisée. Enfin, il a dénoncé les effets pervers d'un trop grand élargissement du champ d'application du texte aux étrangers en soulignant que cette extension du nombre des bénéficiaires risquait de compromettre les possibilités d'insertion des ayants droit déjà retenus.

M. Franck Sérusclat a regretté la multiplicité des guichets d'accueil des demandes et a souhaité qu'une seule structure regroupant tous les partenaires, lui soit substituée.

Mme Hélène Missoffe a contesté le lien établi, pour plafonner le revenu minimum, entre le S.M.I.C. et le montant cumulé du revenu minimum et des allocations logement. Elle s'est en outre interrogée sur certains effets du projet de loi concernant les regroupements familiaux.

En réponse aux questions qui lui ont été posées, M. Bruno Couder a tout d'abord témoigné que lorsque l'on proposait à des familles très pauvres de véritables chartes d'insertion, il était

exceptionnel qu'elles ne les saisissent pas, dès lors qu'elles savaient que leurs interlocuteurs leur faisaient confiance.

Le délégué a ensuite dénoncé les risques de désagrégation sociale des quartiers et de division entre les pauvres qui pourraient résulter des exclusions introduites par le projet de loi.

Il a également insisté pour qu'une entente s'établisse entre les représentants de l'État et des collectivités locales afin de garantir l'efficacité de la mise en oeuvre du dispositif d'insertion et une bonne allocation de ressources.

M. Bruno Couder s'est enfin montré réticent devant l'idée de créer un guichet unique de réception des demandes ; cette suggestion lui a paru incompatible avec la notion même d'insertion qui suppose que l'on puisse avoir affaire à plusieurs interlocuteurs, notamment lorsqu'un conflit préexistant avec tel ou tel d'entre eux risquerait de compromettre le dialogue.

M. Pierre Louvot a souhaité que, pour éviter toute confusion, il soit clairement distingué entre l'accueil et le suivi, d'une part, et le dépôt et l'examen de la demande, d'autre part.

En conclusion, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a remercié le délégué national d'A.T.D.-Quart Monde pour l'intérêt des informations et des réflexions qu'il avait exposées.

VI. Audition de MM. Bouis et Juigner, délégués de l'U.N.A.F. (Union Nationale des Associations Familiales)

M. Bouis a approuvé le principe du revenu minimum d'insertion tout en insistant sur la distinction fondamentale qu'il fallait opérer entre les prestations familiales et ledit revenu minimum.

Quant au champ des bénéficiaires du revenu minimum, il doit être d'autant plus largement ouvert que ce dispositif est destiné à compléter totalement le système de protection sociale. Il s'est félicité de l'assouplissement prévu en faveur des étrangers et s'est interrogé sur le choix du seuil des 25 ans alors que 18 ans serait plus adapté, dans la mesure où le revenu minimum d'insertion est un droit attaché à la personne.

A propos de la prise en compte des ressources des intéressés, il a indiqué qu'il fallait distinguer totalement ce revenu des allocations familiales et que le revenu minimum d'insertion ne devait être servi que jusqu'au retour à une meilleure situation et qu'enfin il ne fallait pas trop directement lier les sommes versées au nombre d'enfants concernés. Il a évoqué aussi le problème des nomades.

Au sujet des commissions locales, il a jugé nécessaire de préciser le texte en indiquant que le comité d'insertion local ne devait pas être une "super C.C.A.S." (Commission Consultative d'Action Sociale) mais que la nouvelle commission devrait garder une vision globale tant des questions de revenu que des problèmes d'insertion débordant le cadre strict du dossier individuel.

Quant aux partenaires associés au versement de l'allocation, il a estimé que l'article 18 était inutilement restrictif et qu'il était bon de laisser le maximum de centres d'initiative. De même les actions d'insertion devraient intéresser le plus grand nombre de partenaires directs ; par ailleurs, le terme personnalité qualifiée devrait comprendre les associations responsables et elles seules.

En ce qui concerne la tutelle, il a souhaité qu'elle englobe tout l'aspect social au-delà de la stricte tutelle administrative. Enfin, pour l'obligation alimentaire, M. Bouis a reconnu qu'il y avait déjà de plus en plus de dossiers d'une complexité croissante et que le problème matériel de leur traitement était bien réel.

Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Pierre Louvot et Marc Boeuf, ont approuvé l'idée d'un strict respect de la distinction entre

revenu minimum d'insertion et allocations familiales en se demandant s'il ne faudrait pas repenser l'ensemble des aides à l'enfant.

MM. Jean Madelain, Franck Sérusclat et Jean Chérioux ont souhaité connaître la position de l'U.N.A.F. sur le "guichet unique", sur la nécessaire unité d'instruction des dossiers et sur la distinction entre le financement national et sa mise en oeuvre départementale.

M. Juigner a répondu que l'U.N.A.F. souhaitait l'existence d'un maximum de guichets (commissions consultatives d'aide sociale, assistantes sociales, associations...), le rôle de la C.C.A.S. étant de resituer l'individu dans son milieu, ce qui est possible même sans guichet unique ; la commission locale d'insertion n'intervient qu'ultérieurement.

A M. Franck Sérusclat qui s'interrogeait sur l'étendue de l'aire géographique de l'action de la commission locale d'insertion, M. Juigner a répondu qu'il pouvait y avoir complémentarité entre l'action du conseil général du département et de la D.D.A.S.S. (Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale).

Enfin, M. Bouis a regretté la prolifération des tutelles qui amènent dans la pratique les tuteurs à privilégier les problèmes de gestion plutôt que ceux de réinsertion sociale.

En conclusion, M. Bouis a remarqué que la multitude des prestations familiales avait conduit à oublier la raison d'être de chacune d'entre elles et à confondre celles découlant de la solidarité nationale avec celles accordées du fait des enfants.

VII. Audition de M. Christian Marie, directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales (C.N.A.F.)

M. Christian Marie a d'abord présenté les résultats des études de la C.N.A.F. tendant à évaluer le nombre des bénéficiaires potentiels du R.M.I. et leur niveau de ressources. Pour ce faire, la C.N.A.F. dispose d'un échantillon de 120.000 familles percevant actuellement des prestations familiales et susceptibles de prétendre au R.M.I., ainsi que de l'enquête annuelle de l'I.N.S.E.E. sur l'emploi, qui comporte des données sur les familles sans enfant ou ayant un enfant âgé de plus de trois ans.

Les départements d'outre-mer sont exclus des données précédentes. Compte tenu des incertitudes sur les modalités de mise en oeuvre de la parité sociale globale, toutes les évaluations sont faites exclusivement pour la métropole.

M. Christian Marie a souligné que la réalisation de calculs précis se heurte aux obstacles suivants :

- les revenus pris en compte figurent sur la déclaration de revenus de sorte que les revenus non imposables sont exclus ;

- les revenus figurant dans les données de la C.N.A.F. sont les revenus annuels de l'année précédente ;

- certaines prestations familiales à vocation spécialisée peuvent être exclues de la base de calcul des ressources. Cette dernière hypothèse n'a pas été intégralement prise en compte dans les évaluations effectuées à ce jour par la C.N.A.F.. Ainsi l'allocation logement ou l'aide personnalisée au logement sera versée en sus du R.M.I.

Un autre élément d'incertitude réside dans l'intensité du lien entre R.M.I. et effort d'insertion qui aura nécessairement un effet sur le comportement des demandeurs potentiels.

Il résulte des données précédentes et des hypothèses retenues que le nombre des bénéficiaires du R.M.I. est évalué à 546.000 familles, parmi lesquelles 270.000 sont déjà allocataires de la C.N.A.F. à un autre titre. M. Christian Marie a estimé qu'à échéance d'un an, l'application de la réforme des aides au logement devrait conduire la C.N.A.F. à connaître 70 % des familles potentiellement concernées par le R.M.I.

M. Christian Marie a indiqué la répartition des bénéficiaires potentiels d'une allocation différentielle, selon le niveau de leurs ressources :

- 5 % des familles percevraient moins de 100 F par mois ;
- 41 % des familles percevraient de 100 F à 1.000 F par mois ;
- 32 % des familles percevraient 1.000 F à 2.000 F par mois ;
- 18 % des familles percevraient 2.000 F à 3.000 F par mois ;
- 4 % des familles percevraient plus de 3.000 F par mois.

Pour apprécier la situation des bénéficiaires de prestations familiales au regard du dispositif du revenu minimum, M. Christian Marie a indiqué que trois cas doivent être distingués.

En premier lieu, les titulaires d'allocations particulières disposant de ressources supérieures au revenu minimum seront toujours hors du système. Tel sera le cas du bénéficiaire de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation versée aux adultes handicapés ou des familles de 4 enfants dont l'un est âgé de moins de 3 ans.

Seconde hypothèse, celle des familles percevant des prestations familiales dont les ressources sont inférieures au revenu

minimum et qui ne perçoivent pas de prestation logement. Cette catégorie de famille percevra une allocation différentielle.

Dernière hypothèse, celle des familles qui disposent de ressources inférieures au revenu minimum mais qui perçoivent une prestation logement. Dans ce dernier cas, on prendra en compte un forfait pour calculer l'allocation à laquelle peut prétendre le demandeur et la prestation logement sera versée en sus.

A ce sujet, le président Jean-Pierre Fourcade a considéré que les familles concernées percevraient des ressources plus importantes si on supprimait la base forfaitaire de l'allocation logement.

Interrogé par le rapporteur sur les missions dévolues à la C.N.A.F. par le projet en discussion, M. Christian Marie a précisé que le conseil d'administration de cette caisse a donné un avis favorable à la prise en charge de la gestion financière de la nouvelle allocation qui résultera du projet de loi.

Il a souligné le rôle important des allocations familiales dans le passage des familles au-dessus du seuil conventionnel de pauvreté, estimé actuellement entre 50 et 60 F par jour et par unité de consommation (c'est-à-dire par personne sous réserve de coefficients de correction selon la situation dans la famille : conjoint ou enfant).

M. Christian Marie a souligné que l'action sociale des caisses est décentralisée, que celles-ci participent à l'accompagnement des familles en difficulté, notamment en matière de logement (fonds des impayés de loyer) et qu'un grand nombre d'allocataires potentiels sont déjà connus des caisses, ce qui simplifiera les démarches des futurs bénéficiaires.

En termes de gestion, il a rappelé que les caisses présentent une grande diversité quant au nombre d'allocataires, au montant des prestations versées et aux coûts de gestion par la caisse, qui varient de 1 à 2. Actuellement, 94 caisses sur 112 sont en mesure

de traiter un dossier en moins de cinq jours. Divers programmes informatiques en voie de perfectionnement devraient permettre de faciliter la gestion de ces dossiers nouveaux. M. Christian Marie a souligné qu'un effort pédagogique sera nécessaire pour expliquer aux allocataires qu'ils percevront un différentiel.

M. Christian Marie a indiqué qu'il pourrait être envisagé de soumettre un système à la C.N.I.L. (commission nationale informatique et libertés) pour empêcher les fraudes qui pourraient résulter de demandes multiples.

M. Pierre Louvot, rapporteur, a souhaité que l'étude des moyens visant à éviter les fraudes soit approfondie.

Dépassant le cadre strict du projet de loi, le Président Jean-Pierre Fourcade a demandé si des progrès ont été accomplis pour vérifier la régularité de la situation des étrangers bénéficiaires de prestations familiales, au regard de la législation sur l'immigration.

En réponse à une question de M. José Balarello qui souhaitait connaître le nombre de familles étrangères hors C.E.E. qui pourront bénéficier du R.M.I., M. Christian Marie a indiqué qu'actuellement 12 % des allocataires percevant des prestations familiales sont étrangers mais qu'il n'est pas possible a priori d'effectuer une prévision d'une exactitude suffisante ; a posteriori, en revanche, cela sera possible.

Mme Marie-Claude Beaudeau a attiré l'attention de la commission sur le fait que certains asiatiques, installés en France depuis une dizaine d'années, sont exclus du bénéfice des prestations familiales au motif qu'ils ne disposent que d'un permis de séjour temporaire renouvelé fréquemment ; elle a d'autre part interrogé M. Christian Marie à propos des projets de réforme de l'allocation de parent isolé.

Il a répondu que le conseil d'administration a, d'une part, présenté des projets d'amodiation de l'allocation de parent isolé et,

d'autre part, demandé une garantie de financement du manque à gagner entraîné par le déplafonnement des cotisations d'allocations familiales et de l'abaissement corrélatif de leur taux ; il a en outre précisé que des actions d'accompagnement sont prévues pour soutenir les personnes amenées à perdre le bénéfice de l'allocation de parent isolé.