

N° 61

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 octobre 1988.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi,
**ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRES DECLARATION
D'URGENCE, relatif au revenu minimum d'insertion,**

Par M. Bernard PELLARIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouéz, Louis Perrein, Robert Vjzet, secrétaires; M. Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

**Assemblée nationale (9e législ.) ; 146, 161, et T.A. 12.
Sénat : 30 et 57 (1988-1989).**

Politique économique et sociale.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-Propos	3
Exposé général	4
I. Présentation générale du projet	4
A) Les principaux mécanismes du dispositif	4
1) Le revenu minimum d'insertion est une allocation différentielle, ...	4
2) ... accordée, en principe, en contrepartie d'un effort d'insertion	7
B) Le coût du dispositif pour l'Etat	7
II. Les conséquences du projet pour les collectivités locales	10
A) Le revenu minimum d'insertion s'apparente à une prestation d'aide sociale	10
1) Analyse de la procédure d'octroi	10
2) Situation du revenu minimum d'insertion par rapport aux prestations d'aide sociale	12
B) Les dispositions relatives à l'insertion et leur conformité aux principes de la décentralisation	14
1) Le projet instaure une compétence conjointe	14
2) dont le financement n'est pas assuré de manière satisfaisante ...	16
Examen des articles	23
Examen en Commission	80

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en juillet 1988, le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion a été discuté par celle-ci les 4, 5, 10, 11 et 12 octobre et adopté à la quasi unanimité.

Le consensus qui s'est dégagé autour de ce texte démontre l'existence d'une volonté commune de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion.

Cette volonté est aussi celle de votre Commission des finances, saisie pour avis de ce projet de loi. Partageant pour l'essentiel les options qui sous-tendent le projet, elle n'en examinera donc que brièvement les principes et l'opportunité, qui relèvent avant tout de votre Commission des Affaires sociales, saisie au fond du dispositif.

L'étude concrète de certains des mécanismes du projet lui a, en revanche, semblé s'inscrire dans son champ naturel de compétence, de même que celle de son coût prévisionnel pour l'Etat et pour les collectivités locales.

La saisine de la Commission porte ainsi uniquement sur l'article 4 (qui met le financement de l'allocation de revenu minimum à la charge de l'Etat), 5, sur le chapitre III du titre II (qui a trait à la procédure d'octroi de l'allocation, laquelle est étroitement reliée au dispositif de l'insertion), sur le titre III (qui, traitant de l'insertion et de son financement implique profondément les collectivités locales) et, enfin, sur certaines dispositions des titres IV et V (dispositions diverses et finales).

Préalablement à l'examen de ces articles, votre rapporteur étudiera donc les principaux éléments du dispositif et son coût pour l'Etat (I) avant d'envisager ses implications pour les collectivités locales (II).

I - PRESENTATION GENERALE DU PROJET

Bien que la saisine de votre Commission des Finances soit limitée à certains articles du texte, il est nécessaire d'évoquer brièvement les principales de ses dispositions (A) pour ensuite estimer son coût pour le budget de l'Etat (B), qui résulte justement de l'ensemble de ces dispositions.

A) LES PRINCIPAUX MECANISMES DU PROJET

Ces mécanismes peuvent être étudiés à la lumière de deux points fondamentaux : le principe du revenu minimum d'insertion débouche sur le versement d'une allocation différentielle, accordée en principe en contrepartie d'un effort d'insertion.

1. Une prestation différentielle

L'article 3 bis du projet de loi dispose que "les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ont droit à une allocation égale à la différence entre le montant du revenu minimum... et leurs ressources". Ainsi, le revenu minimum d'insertion n'est pas une prestation, mais un seuil ; la prestation instaurée par ce projet est une allocation égale à la différence entre ce seuil et les ressources des demandeurs.

o Notre droit positif connaît déjà la notion de prestation différentielle, que ce soit avec l'allocation compensatrice aux adultes handicapés, versée par les départements dans le cadre de l'aide sociale ou avec l'allocation de parent isolé, servie par les caisses d'allocations familiales. Il s'agit, à l'évidence, d'un mécanisme indispensable dans le cadre d'une prestation accordée sous condition de ressources (encore que certaines prestations de

ce type ne fassent pas appel à ce dispositif). Il n'est pas, pour autant, totalement dépourvu d'effets pervers.

A cet égard, il convient de se référer à l'intéressante analyse faite par M. Lionel Stoléru, dans son ouvrage "l'équilibre et la croissance économique" (1). M. Lionel Stoléru préconisait la mise en place d'un "impôt négatif", c'est-à-dire d'une prestation versée par l'Etat aux personnes dont les ressources sont faibles ou nulles. L'originalité de ce système est que le montant de la prestation varie avec celui des ressources, en diminuant, mais moins rapidement que celles-ci : ainsi, tout bénéficiaire gagnant plus par son propre travail aurait la certitude de disposer d'un revenu plus élevé.

Tel ne semble pas être le cas avec un minimum garanti fonctionnant selon le principe d'une allocation différentielle simple ; selon M. Stoléru, le système de revenu minimum garanti, s'il a l'avantage de la simplicité, doit être rejeté car il souffre d'un grave défaut : il supprime toute incitation au travail : "supposons qu'un revenu de 800 francs par mois soit garanti ; une personne qui gagne 500 francs reçoit ainsi une allocation de 300 francs ; si elle a l'occasion de porter son revenu mensuel à 700 francs, elle ne touchera plus que 100 francs. Tout se passe comme si l'Etat avait empoché les 200 francs supplémentaires ; qui serait tenté de travailler plus dans ces conditions ?" (2).

Le projet encourt probablement une telle critique et son articulation avec le montant du S.M.I.C. pose un délicat problème, de même que son intégration dans le dispositif de traitement social du chômage (travaux d'utilité collective, etc...).

Il est vrai, a contrario :

- qu'un système du type "impôt négatif" occasionnerait des coûts de gestion considérable,
- que nombre de bénéficiaires potentiels de l'allocation de revenu minimum sont dans une situation éminemment précaire qui interdit au législateur tout esprit de calcul,

(1) Editions Dunod, quatrième édition, 1978.

(2) Ouvrage cité, page 38.

- qu'enfin, l'allocation de revenu minimum a en principe pour contrepartie un effort d'insertion, dont la réalité sera, il est vrai, difficilement contrôlé.

o Les montants du minimum garanti seront, en vertu de l'article 3 du projet de loi, fixés par décret et révisés deux fois par an en fonction du taux de hausse du prix.

Selon les informations communiquées par le Gouvernement, ces montants seraient les suivants :

- personne isolée : 2 000 francs,
- couple sans personne à charge : 3 000 francs,
- montant garanti par personne à charge autre que l'allocataire ou son conjoint : 600 francs.

Ces montants minima garantis sont aussi des maxima, dans la mesure où l'ensemble des ressources est, en principe, pris en compte pour le calcul de l'allocation différentielle permettant d'atteindre le seuil garanti. Dès lors, les compléments de ressources et les revenus garantis mis en place par les collectivités locales ces dernières années devraient s'éteindre de manière naturelle, à moins d'être supérieurs aux seuils prévus au titre du R.M.I. Ces compléments et revenus garantis, en effet, du fait de leur intégration dans la base de calcul viendront automatiquement diminuer la charge de l'Etat au lieu d'augmenter les ressources de leurs bénéficiaires. Il en ira de même pour les produits de la charité privée qui, il est vrai, s'exerce souvent par des dons en nature qui, eux, ne seront pas pris en compte.

o Parmi les ressources prises en compte figureront également les créances d'aliments et les créances de prestation sociale. Pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'allocation, l'intéressé doit, en effet, aux termes de l'article 19 du projet, faire jouer les créances d'aliments dont il peut disposer, à la notable exception des créances sur les enfants et de celles sur les ascendants et ses droits aux prestations de sécurité sociale et d'aide sociale, à l'exception des allocations d'aide sociale à l'enfance.

En revanche, un dispositif complexe a été adopté à l'Assemblée nationale pour exclure partiellement les allocations

de logements de la base de calcul, les conditions d'application de ce dispositif étant fixées par décret.

En dépit de substantiels débats à l'Assemblée nationale, les allocations familiales ont, par contre, été intégralement laissées dans la base de calcul.

2. La condition d'insertion

L'articulation entre l'attribution de l'allocation différentielle de revenu minimum d'insertion et le respect de la condition d'insertion fera l'objet d'une étude détaillée de votre rapporteur lors de l'examen des articles (cf. : commentaire des articles 10, 10 bis et 16).

Il convient simplement de rappeler ici que l'exigence d'insertion n'intervient qu'au terme d'une période de trois mois, pendant laquelle l'allocation est attribuée automatiquement. Le degré de fermeté dont témoigneront les commissions locales d'insertion dans le contrôle du respect du contrat d'insertion pourra ainsi faire du revenu minimum soit une prestation de type classique, soit une contrepartie de nature synallagmatique. Les hésitations du législateur face à ces deux attitudes possibles (en témoigne l'oscillation, lors des votes de l'Assemblée entre le recours aux termes de "contrat d'insertion" et de "projet d'insertion") démontrent qu'aucune option n'est encore arrêtée.

Il n'appartient pas à votre Commission des Finances d'entrer dans ce débat ; la mise en oeuvre de l'insertion, de même que l'ensemble des conséquences du projet pour les collectivités locales, doivent en revanche faire l'objet d'une étude approfondie.

B) LE COUT DU DISPOSITIF POUR L'ETAT

o L'estimation du coût du dispositif pour l'Etat suppose, en premier lieu, le recensement du nombre potentiel de bénéficiaires.

A ce propos, d'inquiétantes incertitudes sont apparues à travers l'évolution des prévisions effectuées par le Gouvernement.

o Votre rapporteur pour avis, également rapporteur spécial du budget de la décentralisation, a, en effet, dans le cadre des

réponses à son questionnaire budgétaire, reçu au milieu de septembre une réponse contenant la précision suivante :

"Le Gouvernement évalue à 500 000 le nombre de bénéficiaires potentiels du revenu minimum d'insertion, soit 150 000 familles ou unités économiques, à raison d'une moyenne de 3,3 personnes par famille."

Cette estimation correspondait peu ou prou à celle qui avait été fournie au Comité des finances locales quelques jours avant le dépôt du projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Ultérieurement, cette évaluation semble avoir été l'objet de fortes tensions inflationnistes. Les chiffres actuels sont en effet les suivants (1) :

- nombre de ménages concernés :	570 000,
- nombre de personnes concernées :	1 520 000,
soit, environ 3 % de la population,	
- structure des ménages concernés :	
. isolés : 270 000 "ménages" regroupant 503 000 personnes,	
- sans enfant à charge (au sens des prestations familiales)	135 000
- avec un enfant à charge	68 000
- avec deux enfants à charge	46 000
- avec plus de deux enfants à charge	21 000
. couples : 300 000, pour 1 017 000 personnes,	
- sans enfant à charge	108 000
- avec un enfant à charge	75 000
- avec deux enfants à charge	68 000
- avec plus de deux enfants à charge	49 000

En s'appuyant sur ces chiffres, le Gouvernement aboutit à un coût estimé de 9,12 milliards de francs par an.

(1) Réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur au ministère des affaires sociales.

Du fait de la prise en compte des prestations sociales, prise en compte partielle pour les allocations de logement et totale pour les prestations familiales ainsi que les allocations de chômage, le montant mensuel moyen de l'allocation différentielle serait de 1 335 francs par foyer, selon le chiffrage gouvernemental, soit 16 020 francs par an. Multiplié par 570 000, ce chiffre donne bien un coût total de 9,12 milliards de francs.

o Les crédits correspondant aux dépenses liées au revenu minimum d'insertion seront inscrits au budget des charges communes. D'ores et déjà, le projet de budget pour 1989 comporte un crédit de 6 milliards de francs inscrit sur le chapitre 46-01, article 10.

Ce chapitre n'étant pas mentionné à l'état F du projet de loi de finances, les crédits qui y sont inscrits n'ont pas un caractère évaluatif ; dès lors, leur montant ne peut être augmenté que par une loi de finances rectificative.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur le montant du crédit figurant au projet de loi de finances et sur sa compatibilité avec les évaluations fournies par le Gouvernement. Une période de "montée en puissance" est, il est vrai, nécessaire pour que l'ensemble des bénéficiaires potentiels fasse valoir leurs droits ; il serait néanmoins utile à l'information du Parlement que le Gouvernement apporte des précisions à ce propos.

II - LES COLLECTIVITES LOCALES DANS LE PROJET DE LOI

L'étude des conséquences du dispositif pour les collectivités locales constitue l'une des préoccupations premières de votre Commission des Finances au regard de ce projet. Deux points doivent, à cet égard, être examinés plus particulièrement : la place de l'allocation de revenu minimum au sein de l'ensemble des prestations sociales, en premier lieu (A) ; l'impact des dispositions relatives à l'insertion, en second lieu (B).

A) LE REVENU MINIMUM AU SEIN DES PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE

1. Les modalités d'attribution

La procédure d'attribution du revenu minimum d'insertion est, à maints égards, complexe et peu adaptée ; elle apparente, par certains côtés, cette prestation à une prestation d'aide sociale.

a) Les modalités d'attribution

Les modalités d'attribution du revenu minimum d'insertion et, surtout, les modalités d'instruction des dossiers des demandeurs appellent une analyse en partie critique.

o En premier lieu, compétence est dévolue, pour attribuer l'allocation, au représentant de l'Etat ; cette solution est certes logique, dans la mesure où l'allocation est financée par l'Etat. Toutefois, il aurait également été possible de donner compétence aux commissions cantonales d'admission à l'aide sociale ; ces commissions, lorsqu'elles attribuent des prestations d'Etat, siègent avec deux représentants de l'Etat, pourvus d'une voix délibérative et deux représentants du département, disposant d'une voix consultative. Elles sont présidées par un magistrat ou

une personnalité désigné par le premier président de la Cour d'appel.

En écartant la compétence des commissions cantonales , le projet de loi n'a peut-être pas adopté la solution la plus efficace. Le représentant de l'Etat, il est vrai, dispose déjà d'un pouvoir propre pour attribuer certaines prestations (allocations militaires, remboursement des frais d'interruption volontaire de grossesse par exemple).

o En second lieu, le cheminement qu'implique la procédure d'attribution n'est ni cohérent, ni praticable concrètement, pour des motifs qui seront brièvement retracés ici et développés au sein du commentaire de l'article 11 du projet de loi.

Trois critiques peuvent en effet être adressées, à cet égard, au texte proposé :

- il institue une pluralité de "guichets" pour le dépôt de la demande au détriment d'un contrôle efficace des dossiers et de la rationalisation des structures,
- il se traduira donc par une multiplication des fichiers informatiques et des personnels,
- il confie, en outre, à des organismes privés la capacité de conduire l'instruction d'une demande d'allocation financée sur fonds publics,
- il implique une intervention importante d'un service relevant du département, le service polyvalent d'action sociale, pour l'exercice d'une mission dont la responsabilité incombe à l'Etat, sans que les conditions de cette intervention soient clairement définies,
- il se traduira enfin par une augmentation non compensée des dépenses départementales.

b) Les voies d'un rapprochement avec le dispositif d'aide sociale

L'allocation de revenu minimum d'insertion n'est pas sans similitudes avec d'autres prestations d'aide sociale, gérées le plus souvent par les départements.

L'allocation compensatrice aux handicapés, par exemple, ou les allocations d'aide sociale à l'enfance se rapprochent, dans leurs principes ou dans leurs finalités d'un revenu minimum.

L'instauration de celui-ci est d'ailleurs présumée procurer aux départements des économies sur divers postes de l'aide sociale légale, ce qui implique une relative substituabilité.

En prévoyant une attribution automatique de l'allocation dans un premier temps, l'Assemblée nationale a, en outre, conféré à cette allocation le caractère d'un droit, pour le demandeur, ouvert dès lors que les conditions légales sont remplies : ce faisant, le revenu minimum s'apparente désormais à une prestation d'aide sociale classique.

Enfin, il convient d'observer que les recours contentieux formés contre les décisions de non attribution seront instruits et jugés par les commissions départementales et la commission centrale d'aide sociale et que l'allocation de revenu minimum constitue une ressource subsidiaire, accordée après mise en jeu de la plupart des obligations alimentaires prévues par notre législation. En cela, cette allocation relève de l'aide sociale.

2. Le revenu minimum d'insertion au sein des dépenses d'aide sociale

Votre rapporteur souhaite rappeler ici que les transferts de compétence intervenus en matière d'aide sociale se sont traduits par une gestion satisfaisante et une limitation du taux de progression des dépenses ; il évoquera également brièvement les expériences de revenu minimum initiées, en l'absence de texte, par certaines collectivités locales.

Ces deux éléments militent en effet pour un transfert à terme de compétence aux départements, pour financer et attribuer les allocations de revenu minimum d'insertion.

o Comme l'indique un récent rapport du Conseil économique et social (1), "antérieurement à la décentralisation, les dépenses nettes d'aide sociale augmentaient à un rythme soutenu : + 2,9 % en 1981, + 6 % en 1982 et 1983 ; depuis la décentralisation, il y a eu une inversion de la tendance : - 3,3 % en 1984, - 1,6 % en 1985 (2)."

Les départements ont donc démontré une indéniable capacité gestionnaire. Les sommes en jeu sont d'ailleurs considérables, comme l'atteste le tableau ci-après :

(1) Rapport sur les conséquences de la décentralisation en matière d'aide sociale, présenté par M. Jean-Claude Jacquet.

(2) Chiffres en francs constants.

Structure des dépenses brutes d'aide sociale en 1987

(en milliards de francs)

	Montant	Part en % dans le total
Aide sociale à la mère et à l'enfant	16,130	34,31
Aide sociale	11,559	24,58
Aide aux infirmes	11,338	24,11
Aide médicale	4,278	9,1
P.M.I. (1)	0,664	1,41
Frais communs	0,275	0,58
Hygiène publique	0,136	0,29
Autres dépenses	2,171	4,62
Service départemental	0,473	1
Total	47	100

(1) Protection maternelle et infantile.

o Les collectivités locales ont, par ailleurs, initié des expériences proches, dans leur dispositif ou leurs principes, du revenu minimum d'insertion.

- Des revenus minimums garantis ont ainsi été mis en place par les départements de l'Ille-et-Vilaine et du Territoire de Belfort et par certaines communes (Auxerre, Besançon, Charleville-Mézière, Clichy, Nîmes, etc...); un dispositif spécifique existe en outre en Alsace-Moselle.

- Il convient, par ailleurs, de rappeler l'existence du dispositif des compléments locaux de ressources, cofinancés par l'Etat (40 %) et les départements (60 %); ce dispositif garantit, quand il existe, des ressources à des personnes démunies en contrepartie d'une activité à mi-temps (1).

(1) Voir, sur ce point, les remarquables rapports de nos collègues Louvot et Laurent sur ce projet de loi, qui contiennent une description précise des expériences locales.

B) LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'INSERTION ET LEUR CONFORMITE AUX PRINCIPES DE LA DECENTRALISATION

Le dispositif relatif à l'insertion est essentiel à deux égards : d'une part il constitue la contrepartie nécessaire à l'effort demandé à la solidarité nationale pour assurer le financement de l'allocation différentielle et, d'autre part, il implique profondément les collectivités locales. A ce propos, le projet de loi crée une véritable compétence conjointe du département et de l'Etat pour mener à bien l'insertion (1) ; cette compétence conjointe sera exercée dans le cadre d'un mécanisme de financement qui n'est pas sans susciter certaines difficultés (2).

1. Une compétence conjointe

o L'intervention des collectivités publiques en matière d'insertion n'est pas, à proprement parler, une compétence nouvelle pour celles-ci. L'insertion, en effet, s'apparente, par certains côtés, à la formation professionnelle, par d'autres, à des actions relevant du traitement social du chômage et parfois, enfin, à des actions déjà conduites dans le cadre de l'action sociale des collectivités locales.

Toutefois, en tant qu'obligation, l'insertion constitue une compétence nouvelle, créée par le projet tant pour l'Etat que pour les départements.

A cet égard, le dispositif n'est pas nécessairement logique, dans la mesure où les compétences dans le domaine qui s'apparente le plus à l'insertion, à savoir la formation professionnelle, sont dévolues à la région et à l'Etat mais n'impliquent pas les départements.

o La "co-compétence" confiée à l'Etat et au département en matière d'insertion constitue une innovation juridique ; le principe, semble-t-il fermement établi, était à ce jour la dévolution de blocs cohérents de compétences à chaque type de collectivités, afin d'éviter les blocages qui peuvent résulter de l'exercice conjoint d'une activité.

Or, le dispositif proposé établit clairement cette "co-compétence".

Ce dispositif est en effet le suivant :

- un conseil départemental d'insertion, coprésidé par le représentant de l'Etat et le président du conseil général et dont les membres sont nommés conjointement par les autorités élabore le programme d'insertion,
- ce programme est mis en oeuvre par conventions passées entre l'Etat et le département,
- ces actions sont ensuite proposées aux allocataires du revenu minimum garanti, par des commissions locales d'insertion dont les membres sont conjointement désignés par le président du conseil général et le représentant de l'Etat.

En dépit de mécanismes quelque peu autoritaires pour la fixation de la participation financière des départements, rien ne garantit en réalité que cet ensemble de dispositions pourra fonctionner correctement ; la bonne volonté de l'ensemble des partenaires concernés sera donc nécessaire pour surmonter d'éventuelles difficultés d'ordre juridique.

o Le contenu concret de l'insertion est, pour l'instant, mal connu. Votre rapporteur citera toutefois une réponse du ministère des affaires sociales à son questionnaire, qui apporte certains éléments de réponse :

"La mise en place du revenu minimum d'insertion doit nécessairement s'accompagner du développement d'actions d'insertion sociale et professionnelle adaptées à la situation des bénéficiaires.

"Si l'autonomie économique est le but à atteindre, la recherche d'une activité professionnelle peut être longue et devra parfois nécessiter la mise en oeuvre d'un plan d'accompagnement social des personnes concernées pour leur retour à un équilibre personnel et familial.

"Ainsi, l'insertion doit être conçue de manière très large et fortement individualisée.

"Deux types d'actions pourront être envisagées selon les bénéficiaires :

- Sur le plan personnel et familial : il s'agira de soutenir les allocataires et leur famille dans leur désir d'accroître leur autonomie : soutien social, action d'alphabétisation, meilleure gestion du budget, projet scolaire pour les enfants, préparation au retour au foyer des enfants placés en institution, amélioration des conditions de logement, actions dans le domaine de la santé, prise en compte des dettes liées au logement.

- "Au plan social : en vue d'aider les personnes concernées à retrouver leur place dans la vie sociale, en leur donnant, par exemple, des opportunités d'être utiles autour d'elles : services divers, petits travaux.

- "Au plan professionnel : en vue de leur réinsertion dans le monde du travail : stages de formation, stages d'insertion professionnelle, travail à temps partiel au sein d'associations intermédiaires, par exemple.

"Dans le cadre des conseils départementaux d'insertion et des programmes départementaux d'insertion, l'ensemble des acteurs locaux concernés pourront développer dans chaque département des initiatives en correspondance avec les besoins spécifiques des publics bénéficiaires du revenu minimum d'insertion."

2. Le financement de l'insertion

Les dispositions afférentes au financement de l'insertion sont probablement parmi les plus critiquables du projet. C'est à leur propos également que le texte a connu l'évolution la plus prononcée entre son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale et sa transmission au Sénat.

a) Du texte initial au texte de l'Assemblée

o Le projet de loi initial instaurait, pour la détermination de la participation financière des départements au financement des actions d'insertion, un dispositif simple dans ses principes, complexe par ses modalités et malaisément acceptable au regard des principes de la décentralisation pour certaines de ses dispositions.

La philosophie du texte reposait sur l'idée, simple et d'ailleurs exacte, que les départements allaient réaliser, du fait

de l'instauration du revenu minimum d'insertion, des économies sur leurs dépenses d'aide sociale légale (selon des modalités analysées en détail ci-dessous (b). Ces économies pouvaient donc être utilisées pour le financement d'actions d'insertion, sans bouleversement des équilibres financiers départementaux.

Les modalités de mise en oeuvre de ce principe consistaient en une estimation conjointe, par le président du conseil général et le représentant de l'Etat, du montant prévisionnel des économies, suivie, au terme de deux exercices, d'un bilan ; cette estimation, puis ce bilan, permettaient la fixation du montant de la participation financière minimale du département, indexée ensuite sur la dotation générale de décentralisation.

Ce dispositif prenait, enfin, une allure peu acceptable en cas de désaccord entre le président du conseil général et le représentant de l'Etat puisque le montant des économies était fixé par arrêté interministériel après, il est vrai, un avis de la chambre régionale des comptes assurant, quoique ne liant pas l'arrêté, une utile protection. La disposition la moins satisfaisante était toutefois celle qui prévoyait l'amputation automatique de la dotation générale de décentralisation des départements n'affectant pas aux actions d'insertion un crédit au moins égal aux économies réalisées ; cette disposition matérialisait en effet peu ou prou la dépossession des départements qu'implique, par certains côtés, ce projet de loi ; par son fait, les départements passent en effet d'une situation où ils gèrent librement, sous réserve du respect de la loi, leurs dépenses d'aide sociale, à une situation où ces dépenses sont amputées, le montant de cette amputation étant affecté à des actions d'insertion pour lesquelles ils seront loin d'être les seuls maîtres d'oeuvre.

Logique dans inspiration, quoique peu décentralisateur, le dispositif initial n'aurait été que difficilement applicable, en raison :

- de la difficulté de chiffrer les économies réellement imputables à l'instauration du revenu minimum d'insertion,
- de l'absence d'adéquation réelle entre le montant des économies et celui des besoins en matière d'insertion ; certes, on peut présumer que les départements connaissant une situation de forte pauvreté ont de fortes dépenses d'aide sociale et réaliseront donc de fortes

économies destinées à insérer un fort contingent de bénéficiaires du revenu minimum, mais il n'y a là aucune corrélation mathématiquement éprouvée ; il est, par exemple, également possible qu'un département ayant une situation de forte pauvreté ait un faible potentiel fiscal qui entrave son action de développement de l'aide sociale, en dépit de l'ensemble des mesures correctrices existant à ce titre.

A un système logique mais difficilement applicable, l'Assemblée nationale a substitué un système d'application plus aisé mais d'une logique qui peut, par certains aspects, être jugée douteuse.

o Le texte de l'Assemblée, dont l'un des pivots est l'article 33, propose en effet un financement uniformément fixé à 20 % du montant des sommes consacrées par l'Etat au revenu minimum dans le département.

Cette démarche appelle plusieurs observations.

En premier lieu, elle implique la liaison d'une charge départementale avec une décision étatique ; qui plus est, cette décision étatique sera de nature réglementaire puisque le montant du revenu minimum et nombre de ses autres caractéristiques sont fixées par décret. Or, aux termes de l'article 34 de la Constitution, "la loi fixe les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ; il est possible, dans ces conditions, que le mécanisme prévu à l'article 33 soit, sinon contraire à la Constitution, du moins malaisément compatible avec un principe général implicite qui veut que les charges des collectivités locales soient, autant que faire se peut, fixées par la loi.

En second lieu, le dispositif de l'article 33 tel qu'il a été transmis au Sénat peut, contrairement à celui du texte initial, bouleverser l'équilibre financier de certains départements ; rien ne garantit, en effet, une adéquation exacte entre le montant des sommes versées au titre du revenu minimum dans un département et le total des économies qui seront procurées à ce dernier ; le lien existe à l'évidence, mais il peut se révéler ténu.

En revanche, la référence aux sommes versées par l'Etat au titre du revenu minimum d'insertion pour l'exercice à venir va, chaque année, entraîner des estimations difficiles et susceptibles d'être contestées ; cet élément est, néanmoins, moins difficile à

concrétiser que celui d'économie nette sur les dépenses d'aide sociale légale.

Par ailleurs, fixer la contribution à l'insertion sous forme d'une quotité des sommes versées au titre du revenu minimum permet un ajustement probablement correct aux besoins en matière d'insertion ; ce lien n'est néanmoins, là encore, pas absolu. Tout dépend des caractéristiques des populations précaires du département concerné : leur insertion peut être plus ou moins coûteuse.

b) La question des économies

Les mécanismes de financement de l'insertion sont, explicitement dans le système gouvernemental, implicitement dans celui de l'Assemblée, fondés sur la perspective de réalisation, par les départements, d'économies sur leurs dépenses d'aide sociale légale. Ces économies nettes seraient le solde de deux mouvements de sens contraire : d'une part, les départements assumeront des financements supplémentaires au titre de l'assurance personnelle, d'autre part, ils devraient réaliser des économies sur leurs dépenses d'aide médicale et, surtout, d'aide sociale à l'enfance.

- L'article 41 du projet dispose que les bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum seront automatiquement affiliés au régime de l'assurance personnelle, lorsqu'ils sont totalement dépourvus de couverture sociale au titre d'un régime légal d'assurance-maladie et maternité. Le financement des cotisations sera pris en charge par les budgets des départements.

Cette règle est logique, dans la mesure où la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle relève déjà de la compétence des départements depuis la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986. Cette prise en charge ne s'effectue, jusqu'à présent, il est vrai, que dans le cadre des procédures traditionnelles d'aide sociale légale. Désormais, les décisions d'admission au bénéfice du revenu minimum d'insertion auront des conséquences automatiques en ce domaine, ce qui aboutit à une diminution des prérogatives départementales.

Selon les réponses fournies au questionnaire adressé, par votre rapporteur, au Gouvernement, le nombre d'allocataires potentiels du revenu minimum d'insertion dépourvus de couverture légale au titre des prestations en nature de l'assurance-maladie ou non encore admis à l'assurance

personnelle, serait de 50.000. Ces 50.000 allocataires ouvriraient en outre des droits destinés à 30.000 personnes à leur charge.

Le montant des cotisations annuelles au régime de l'assurance personnelle étant de 8.908 francs, le surcoût serait ainsi de : $50.000 \times 8.908 = 445,4$ millions de francs (en faisant abstraction du fait que les cotisations des personnes âgées de moins de 27 ans sont dix fois inférieures environ, dans la mesure où les allocataires du revenu minimum d'insertion doivent avoir, pour le cas général, au moins 25 ans).

Ce résultat de 445 millions est toutefois sujet à caution, dans la mesure où les chiffres relatifs au nombre total de bénéficiaires potentiels ont fluctué dans d'importantes proportions ; or, les personnes dépourvues de couverture sociale sont probablement, parmi l'ensemble des bénéficiaires, ceux dont le "repérage" est le plus malaisé.

- Face à cette charge nouvelle, l'instauration du revenu minimum d'insertion devrait procurer des économies sur deux postes : l'aide médicale générale et l'aide sociale à l'enfance.

. L'aide médicale est, aux termes de l'article 179 du Code de la famille et de l'aide sociale, accordée à toute personne malade, privée de ressources suffisantes. Les dépenses d'aide médicale à la charge du département se répartissent entre l'aide médicale générale à domicile, l'aide médicale générale hospitalière, l'aide aux tuberculeux et aux aliénés et, enfin, la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle ; ne demeurent dans le champ de compétence de l'Etat que le remboursement de l'interruption volontaire de grossesse et les dépenses d'hospitalisation des alcooliques dangereux.

Selon le Gouvernement, les dépenses d'aide médicale générale devraient diminuer, pour deux motifs : d'une part, "le nombre d'assistés totaux à la charge de l'aide médicale pourrait se réduire" ; d'autre part, la prise en charge des allocataires du revenu minimum dépourvus de couverture au titre de l'assurance personnelle devrait entraîner une répartition des prises en charge par les départements ; une économie brute, à comparer avec la charge nouvelle au titre de l'assurance personnelle, en résulterait.

Cette économie brute a fait l'objet de trois tentatives de chiffrage, reposant sur des méthodes différentes, par le Gouvernement :

- . première méthode : corrélation entre le rythme d'évolution des prises en charge au titre de l'assurance personnelle et le rythme de réduction des dépenses d'aide médicale sur la période 1983-1985 ; cette méthode aboutit à une économie brute de 1,2 milliard de francs, que le Gouvernement estime lui-même excessive ;
- . deuxième méthode : extrapolation, à partir du coût moyen d'un assuré personnel pour son régime ; ce coût moyen étant de 11.000 francs et le nombre d'intéressés étant de 80.000 (50.000 allocataires et 30.000 ayants-droit), l'économie brute serait de 880 millions ; le Gouvernement estime, là encore, ce chiffre comme excessif, "les intéressés n'ayant pas encore acquis une pension à utiliser le système de soins" ;
- . troisième méthode : extrapolation à partir du coût moyen d'un assuré du régime général, présumé plus représentatif du comportement de la population concernée, soit 7.600 francs ; l'économie brute est alors de 608 millions de francs.

Il semble probable à votre rapporteur que l'économie brute au titre de l'aide médicale générale sera, en réalité, du même ordre que la charge brute occasionnée par la prise en charge au titre de l'assurance personnelle. Il convient en effet de ne pas omettre que la prise en charge au titre de l'assurance personnelle laisse subsister certains types de dépenses financées par l'aide sociale et, notamment, la prise en charge du ticket modérateur et du forfait hospitalier. L'affiliation au régime de l'assurance personnelle devant se traduire par une utilisation plus importante du système de soins par les intéressés (conséquence, d'ailleurs hautement souhaitable, de leur insertion), ces dépenses individuelles risquent de n'être pas négligeables.

En conclusion, comme l'indique de manière fort honnête une réponse au questionnaire de votre rapporteur, le solde entre la charge nouvelle résultant de la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle et l'économie brute réalisée sur l'aide médicale risque fort d'être nul.

L'essentiel des économies nettes serait ainsi réalisé sur les dépenses d'aide sociale à l'enfance.

- L'aide sociale à l'enfance comprend deux catégories principales de prestations : les allocations financières d'une part, les mesures de placement et leur prise en charge par le département d'autre part.

Les aides financières -allocations mensuelles et secours exceptionnels- sont accordées sans condition de ressources, en cas de difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement l'équilibre d'un mineur (articles 40 et 44 du code de la famille et de l'aide sociale). Les aides sont versées au père ou à la mère, au tuteur le cas échéant, à la femme enceinte, ou directement à l'enfant s'il a plus de dix-huit ans et moins de vingt et un ans.

Des économies substantielles devraient donc être réalisées sur ce poste dans la mesure où il répond à des situations de détresse qui pourront être en partie éliminées du fait de l'instauration du revenu minimum d'insertion.

Selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur, l'impact du revenu minimum sur ce poste correspondra à une économie d'environ 40 % en moyenne, cette économie oscillant entre 25 % et 60 % selon les départements. L'économie se monterait donc à environ 800 millions de francs, voire un milliard puisque les allocations d'aide sociale à l'enfance représentaient un montant de deux milliards de francs en 1987.

En outre, des économies pourraient également être opérées sur les dépenses de placements, dans la mesure où le versement du revenu minimum limitera le nombre de situations de détresse impliquant de tels placements. Les dépenses d'aide sociale à l'enfance hors versement d'allocations, qui comprennent principalement la prise en charge des placements, pourraient ainsi, selon le Gouvernement, diminuer d'environ 5 % ; le montant de ces dépenses en 1987 étant d'environ 14 milliards de francs, une économie d'à peu près 700 millions serait ainsi effectuée, ce chiffre étant probablement plus incertain que celui des économies réalisées sur les allocations.

Au total, indiscutablement, des économies nettes seront opérées par les départements, le chiffre total dépassant 1,5 milliard de francs.

Toutefois, ces économies seront probablement inégalement réparties entre les différents départements ce qui pose problème au regard de la mesure uniforme décidée par l'Assemblée nationale pour la fixation de la participation obligatoire des départements à l'insertion.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 4

Financement de l'allocation

1) Commentaire

Cet article fixe un principe capital, celui du financement de l'allocation par l'Etat seul.

Les conséquences pour le budget de l'Etat de l'instauration du revenu minimum d'insertion ont déjà été analysées par votre rapporteur, de même que l'opportunité d'un transfert à terme aux départements de la compétence pour attribuer et financer l'allocation de revenu minimum d'insertion (cf. exposé général).

Il suffira donc de rappeler ici les raisons qui motivent ce transfert :

- le revenu minimum d'insertion s'apparente, par maints côtés, à une prestation d'aide sociale,
- son instauration aboutit d'ailleurs à limiter le champ d'intervention du département en ce domaine,
- cette assimilation à une prestation d'aide sociale est renforcée par le fait que le revenu minimum d'insertion provoquera des économies sur les dépenses d'aide sociale légales et par le fait que son contentieux est d'ores et déjà traité par les structures habituelles en matière d'aide sociale,
- les premières expériences de revenu minimum d'insertion ont, en outre, été conduites au niveau local,

- la gestion de cette prestation sera donc mieux assurée dans un cadre décentralisé,
- le transfert de compétences permettra enfin de résoudre, en conformité avec les principes de la décentralisation, la question du lien entre les sommes dépensées au titre du revenu minimum et la participation financière des départements à l'insertion, qui revêt, dans l'état actuel du texte, l'allure d'un contingent obligatoire.

2) Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a adopté conforme l'article 4, étant entendu qu'un amendement, adopté à l'article 48, est apparu suffisant pour fixer le principe du transfert de compétence aux départements..

MM. André Fosset et René Ballayer se sont déclarés, lors du débat afférent à cet article, favorables au transfert de compétence ; M. Jacques Oudin a indiqué y être hostile.

Article 5

Ouverture du droit à l'allocation

1) Commentaire

L'article 5 fait application d'un principe traditionnel en matière d'aide sociale, à savoir l'ouverture du droit à compter de la date de dépôt de la demande.

Toutefois, pour des motifs évidents de simplicité de gestion, la formule habituellement retenue est l'ouverture à compter du premier jour du mois qui suit celui du dépôt de la demande. Telle est, notamment, la règle prévue pour l'allocation aux adultes handicapés qui se rapproche, dans ses modalités, de l'allocation de revenu minimum d'insertion.

En outre, ce bref délai permettra de procéder à une première vérification des déclarations du demandeur et garantira le versement de l'allocation pendant les trois premiers mois, pour lesquels aucune condition d'insertion n'est requise, dans des conditions juridiquement plus sûres.

2) Décision de la Commission

Votre Commission a adopté, à l'article 5, un amendement prévoyant l'ouverture du droit à l'allocation à compter du premier jour du mois qui suit la demande et non à compter de la date de la demande.

Texte de l'amendement

Rédiger ainsi la fin de cet article :

...est ouvert à compter du premier jour du mois qui suit la date de dépôt de la demande.

Article 10

Demande initiale de l'allocation et prorogation de celle-ci

1) Commentaire

L'article 10 prévoit les modalités selon lesquelles l'allocation est attribuée. Il convient de distinguer deux étapes pour cette attribution : l'étape qui suit le dépôt de la demande, d'une durée de trois mois, et l'étape ultérieure.

o Le premier alinéa prévoit l'attribution automatique, sans condition d'insertion, de l'allocation différentielle pour les trois mois qui suivent le dépôt de la demande initiale. Par demande initiale, il faut entendre première demande ; une personne ayant antérieurement bénéficié de l'allocation de revenu minimum qui formerait une nouvelle demande après une interruption de versement ne pourrait donc bénéficier de cette attribution automatique.

Toutefois, l'attribution automatique suppose naturellement la vérification des droits du demandeur ; c'est pourquoi l'article 20 du projet permet, en cas d'urgence, le versement d'acomptes ou d'avances sur droits supposés.

La procédure d'attribution se déroulerait donc en quatre phases :

- dépôt de la demande,
- versement d'acomptes, le cas échéant,
- vérification des droits,
- versement automatique de sommes correspondant à trois mois de droits.

Votre rapporteur souhaiterait néanmoins obtenir du Gouvernement l'assurance que le versement n'interviendra pas avant la vérification des droits, sauf avances ou acomptes.

Il convient, par ailleurs, de combiner cette règle avec celle figurant à l'article 5 (ouverture du droit à compter du dépôt de la demande.

Puisqu'aux termes de l'article 5, le droit est ouvert à compter du dépôt de la demande, la décision de prorogation doit, au plus tard, intervenir trois mois après ce dépôt. Au regard de l'amendement adopté par votre Commission à l'article 5, toutefois, cette décision peut intervenir plus de trois mois après le dépôt de la demande, puisque cet amendement n'ouvre le droit qu'à compter du premier jour du mois qui suit le dépôt.

o Le second et le troisième alinéas fixent les conditions de prorogation du droit au-delà de la première période de trois mois. Pour que la prorogation puisse intervenir, il faut en effet :

- que l'intéressé ait accepté le contrat d'insertion qui lui a été proposé,
- ou que le contrat n'ait pas été transmis.

Cette rédaction comporte probablement une lacune ; il convient en effet de préciser que la prorogation, dans l'hypothèse d'un défaut de transmission du dossier, n'intervient qu'au cas où ce défaut de transmission est imputable à la commission locale d'insertion et non au refus de signature du contrat par l'allocataire.

La durée de prorogation du droit à versement de l'allocataire est, par ailleurs, laissée à la discrétion du représentant de l'Etat, sous réserve d'être comprise entre trois mois et un an. Au-delà de ce délai, la procédure de renouvellement, prévue à l'article 10 bis, est applicable.

o Cet ensemble de dispositions confère un caractère hybride à l'allocation de revenu minimum d'insertion. Elle revêt, par certaines de ses caractéristiques, l'aspect d'un droit subjectif et se rapproche ainsi des prestations d'aide sociale traditionnelles ; l'octroi automatique, sous réserve du respect des conditions légales d'attribution, pendant une période de trois mois, est la plus notable de ces caractéristiques.

La référence au-delà de cette période de trois mois au respect du contrat d'insertion pour la prorogation de l'allocation tempère cependant cette observation ; un droit subjectif lié à la réunion objective de conditions procède d'une philosophie très différente de celle qui sous-tend un droit fondé sur le respect d'un contrat synallagmatique.

2) Décision de la Commission

Votre Commission a adopté à l'article 10 deux amendements. L'un est de cohérence avec le nouveau dispositif qu'elle propose à l'article 11 pour l'instruction des demandes d'allocation (cf. ci-dessous, commentaire de l'article 11). L'autre tend à préciser, au troisième alinéa, que le défaut de transmission du contrat, s'il est imputable à un refus de signature de l'allocataire, interrompt le versement de l'allocation. Le second amendement a été adopté sur proposition de M. Ernest Cartigny.

Textes des amendements

Amendement - rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

Lors de la demande initiale, l'allocation est attribuée pour une durée de trois mois par le représentant de l'Etat dans le département, après réception du dossier transmis par le président du centre communal ou intercommunal d'action sociale, qui vérifie préalablement les conditions d'ouverture du droit au regard des déclarations du demandeur.

Amendement - Rédiger ainsi le troisième alinéa de cet article :

Le défaut de transmission du contrat, lorsqu'il est imputable à un refus de signature du contrat par le bénéficiaire, emporte l'interruption du versement de l'allocation.

Article 10 bis

Renouvellement du droit à l'allocation

1) Commentaire

L'article 10 bis prévoit le renouvellement, sur décision du représentant de l'Etat, du droit à l'allocation, après avis de la commission locale d'insertion.

Il convient de préciser l'articulation de cet article 10 bis avec les principes définis à l'article 10. L'article 10 régit les modalités de versement de l'allocation pendant la période qui suit immédiatement la demande, avec deux étapes : versement automatique pendant trois mois, prorogation ensuite, pour une durée fixée par le représentant de l'Etat entre trois mois et un an, au vu du contrat d'insertion. L'article 10 bis trouve à s'appliquer après ces deux étapes et prévoit une procédure de renouvellement, différente de la procédure de prorogation.

Le renouvellement suppose en effet, aux termes de l'article 10 bis, l'avis de la commission locale d'insertion sur les conditions de mise en oeuvre du contrat d'insertion ; si celui-ci est défavorable, on peut penser que le versement de l'allocation sera suspendue par le représentant de l'Etat.

Au fur et à mesure que le versement de l'allocation se poursuit, la condition d'insertion apparaît donc plus strictement contrôlée : à l'absence quasi totale de condition succède la signature obligatoire du contrat puis le contrôle de son respect.

Le dispositif comporte en apparence une lacune : il convient en effet de conférer à la commission locale d'insertion, en cas de manquement grave au contrat, la possibilité de saisir le représentant de l'Etat à tout moment, afin que celui-ci puisse interrompre immédiatement le versement de l'allocation ; cette lacune est, cependant, comblée par l'article 16 bis ; on peut simplement s'interroger sur l'opportunité d'avoir séparé ces deux articles.

2) Décision de la Commission

La Commission des finances a adopté conforme l'article 10
bis.

Article 11

Procédure d'instruction

1) Commentaire

Votre Commission des finances a jugé cet article fondamental et difficilement acceptable, tant dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale que dans celle qui résultait du texte initial.

o Le texte initial prévoyait le dépôt de la demande d'allocation auprès de la commission locale d'insertion ; une telle solution comportait deux inconvénients :

- le siège de la commission locale d'insertion peut, en premier lieu, être éloigné du domicile du demandeur, à moins qu'elle n'implante des "guichets" répartis dans son ressort territorial, solution coûteuse en termes de moyens de fonctionnement ;
- aucun moyen n'était prévu pour assister la commission locale dans l'instruction des dossiers ; or, cette tâche sera lourde et occasionnera en réalité des frais importants.

o Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale présente également des lacunes. Il repose sur les deux principes suivants :

- le dépôt de la demande peut être effectué auprès de trois catégories d'organismes : les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, le service départemental polyvalent d'action sociale et, enfin, des associations caritatives agréées par le représentant de l'Etat ;

- l'instruction est automatiquement effectuée par l'organisme auprès duquel a été déposée la demande.

Les déficiences de ce dispositif sont les suivantes :

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

- . il paraît difficile de soumettre des personnes physiques bénévoles aux mêmes obligations de secret et, surtout, aux sanctions pénales qui accompagnent leur non-respect qu'à celles auxquelles sont soumis les travailleurs sociaux ;
- . les associations devront assurément recruter, pour assumer leur tâche, des salariés qu'elles seront conduites à demander aux collectivités territoriales de prendre en charge ; dès lors, il semble plus logique de laisser celles-ci avoir plénitude de compétence en matière d'instruction ;
- . accorder une compétence concurrente à des personnes publiques et à des personnes privées risque, en outre, de se traduire par un climat malsain et déresponsabilisant pour les maires qui, dans l'esprit des textes de décentralisation sont chargés de l'action et de l'aide sociale de proximité et restent, en de nombreux domaines, les représentants de l'Etat sur le plan local ;
- . il semble enfin impératif d'assurer une homogénéité des instances compétentes sur le plan national afin d'éviter la constitution de plusieurs fichiers informatiques et la multiplication des possibilités de fraude.

- En second lieu, la proposition de l'Assemblée méconnaît un principe fondamental inscrit dans les lois de décentralisation, dénommé "qui commande paie, qui paie commande" ; cette proposition, en effet, aboutira probablement à l'attribution au service départemental d'action sociale d'un nombre important de dossiers ; or, le service départemental d'action sociale n'a pas vocation à recevoir des instructions du représentant de l'Etat, qui est pourtant l'autorité en charge de la décision d'attribution. Ainsi, le texte de l'Assemblée risque d'aboutir à cette situation peu logique où le représentant de l'Etat estimerait un

complément d'instruction nécessaire et n'aurait pas la capacité juridique de l'exiger du service instructeur.

De plus, ce système pourrait, de manière insidieuse, remettre en question un principe désormais clairement établi qui est celui de l'exclusive autorité du département sur le service polyvalent d'action sociale.

- En troisième lieu, le texte de l'Assemblée nationale ne règle pas la question des moyens de fonctionnement supplémentaires qui seront nécessaires soit aux centres communaux d'action sociale, soit aux services départementaux d'action sociale, pour assurer l'instruction effective des dossiers.

L'équilibre du texte repose en effet implicitement sur le rôle dévolu aux organismes payeurs, c'est-à-dire la caisse d'allocations familiales où, le cas échéant, la mutualité sociale agricole.

Or, ces organismes sont mal utilisés pour assurer pleinement l'instruction des dossiers ; certes, ils disposent, du fait de leur informatisation, de certains personnels susceptibles d'être redéployés, mais ils manquent de personnels techniques pour effectuer sur le terrain l'instruction administrative et sociale, en dépit de la compétence certaine de ces personnels, acquise, par exemple, pour la gestion des allocations de parents isolés.

En outre, les caisses n'ont pas une connaissance systématique des ressources des demandeurs, puisqu'elles opèrent le plus souvent à partir de données fiscales disponibles a posteriori, alors que le dispositif suppose l'appréciation d'une situation de précarité au moment de la demande.

Enfin, les caisses n'ont pas non plus connaissance de la situation des demandeurs ne ressortissant pas de leur action : il en va ainsi pour les célibataires ou couples sans enfant, qui représentent 243.000 des 570.000 foyers recensés comme bénéficiaires potentiels, soit 42 % du total.

Dès lors, la charge réelle de l'instruction administrative et sociale ne peut reposer que sur les personnels des centres communaux d'action sociale et, surtout, du service départemental d'action sociale.

Or, cette charge sera considérable ; en estimant à 130 environ le nombre de dossiers susceptibles d'être traités en un an par un agent - ce qui paraît un maximum, eu égard à l'importance du travail à effectuer - il faudrait recruter environ

4.000 assistants sociaux supplémentaires ; à supposer que l'instauration du revenu minimum d'insertion permette le redéploiement de certains des agents du département, par réduction des demandes au titre de l'aide sociale à l'enfance, notamment, le nombre des créations nettes ne saurait être inférieur à 3.000, soit une charge d'environ 500 millions de francs.

o Face à ces difficultés, il est donc impératif de construire un nouveau dispositif, qui reprenne les principes suivants : rôle privilégié des centres communaux d'action sociale et des maires, respect du principe "qui paie commande", rationalisation de la procédure.

- Une première possibilité serait de confier compétence aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale pour recevoir les demandes, d'une part, et les instruire, d'autre part.

Les avantages de ce dispositif seraient d'assurer l'uniformité de la procédure, de donner aux maires un rôle important dans un domaine qu'ils connaissent bien, de garantir, enfin, la proximité des organismes instructeurs pour les demandeurs.

L'inconvénient évident est le manque de moyens des centres, qui les conduirait inéluctablement à s'adresser aux départements ; en outre, le respect du principe "qui paie commande" ne serait pas véritablement mis en oeuvre ; enfin, une indispensable centralisation à l'échelon départemental des informations ne pourrait être mise en place.

- Une seconde possibilité consiste à confier l'instruction au représentant de l'Etat, avec évidemment le concours de personnels d'Etat. Cette possibilité a l'avantage de la clarté.

Toutefois, elle ne sera pas toujours aisée à mettre en oeuvre, en raison du manque de personnel. Il suffirait, néanmoins, pour résoudre cette difficulté, de prévoir la mise à disposition, par convention signée par le représentant de l'Etat et le président du conseil général, de personnels du service départemental d'action sociale. Cette convention prévoirait, évidemment, le remboursement au département des dépenses engagées.

Préalablement au stade de l'instruction, le dépôt de la demande pourrait être fait auprès des centres communaux d'action sociale, ceux-ci exerçant un premier contrôle et

informant les demandeurs. Le président du centre communal - c'est-à-dire le plus souvent le maire - transmettrait ensuite le dossier au représentant de l'Etat, assorti d'un avis. Il convient d'ailleurs d'observer que cette transmission n'est même pas prévue dans le texte actuel, ce qui est pour le moins paradoxal.

Enfin, à tous les stades de la procédure, les associations caritatives et même des personnes physiques pourraient assister et représenter les demandeurs ; ce rôle est beaucoup plus conforme à leur vocation que la prise en charge d'une tâche administrative lourde, telle que l'instruction.

2) Décision de la Commission

La Commission des finances a adopté à l'article 11 un amendement prévoyant :

- le dépôt de toutes les demandes auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence,
- la transmission des demandes au représentant de l'Etat par le président du centre communal ou intercommunal, transmission assortie d'un avis.

Ce dispositif est en outre complété :

- par un amendement à l'article 10 prévoyant la vérification, par le centre communal d'action sociale, de la compatibilité des déclarations des demandeurs avec les conditions d'ouverture du droit (ainsi, un demandeur qui déclare avoir des ressources supérieures au seuil d'admission pourrait, dans le cadre d'une mission se rapprochant du conseil, retirer sa demande) ;
- par un article additionnel après l'article 11 mettant en place un mécanisme d'instruction au fond plus adapté que celui du texte en discussion.



Texte de l'amendement

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

Le demandeur, assisté ou représenté, le cas échéant, par toute personne physique ou morale, dépose sa demande d'allocation auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale de son lieu de résidence.

Le président du centre communal ou intercommunal d'action sociale, après vérification du dossier dans les conditions prévues à l'article 10, transmet celui-ci, assorti d'un avis, au représentant de l'Etat dans le département qui saisit immédiatement la commission locale d'insertion dans le ressort de laquelle réside l'intéressé.

Article additionnel après l'article 11

Instruction du dossier et passation de conventions à cet effet entre l'Etat et le département

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus (cf. commentaire de l'article 11), la logique implique de conférer compétence pour instruire les dossiers à des agents relevant de l'autorité du représentant de l'Etat.

Dès lors, le service instructeur doit avant tout relever de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, dans sa partie désormais étatique.

Toutefois, en cas de manque de moyens, il sera nécessaire, pour le représentant de l'Etat, de recourir au service départemental d'action sociale ; ce recours doit s'exercer dans la clarté et être encadré par une convention passée avec le département. Cette convention précisera, par exemple, quels agents sont mis à disposition ou, le cas échéant, prévoira une mise à disposition partielle des agents, par exemple dans le cadre exclusif de leurs tâches ayant trait à l'instruction des dossiers.

La convention, naturellement, indiquera les modalités de remboursement au département des frais afférents aux agents mis à disposition, puisque celui-ci continuera à le payer et, le cas échéant, en recrutera de nouveaux.

Enfin, il est nécessaire de préciser que ces conventions prennent automatiquement fin au 31 décembre 1991, date du transfert au département des compétences en matière de revenu minimum d'insertion, selon le dispositif adopté par votre commission à l'article 48. Ainsi, les agents mis à disposition seront à nouveau à cette date totalement soumis à l'autorité du président du conseil général.

Telle est la portée de l'article additionnel adopté par votre commission.

Texte de l'article additionnel

Amendement - Après l'article 11, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Le représentant de l'Etat dans le département assure l'instruction administrative et sociale des demandes d'allocation. Il dispose à cet effet des services de l'Etat placés sous son autorité et habilités à agir en matière d'action sociale.

Le représentant de l'Etat peut aussi confier l'instruction administrative et sociale des demandes d'allocation au service départemental 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. Pour ce faire il passe, avec le président du conseil général, une convention qui détermine notamment les modalités de remboursement des frais afférents aux personnels affectés à cette mission.

Les conventions mentionnées à l'alinéa qui précèdent prennent fin au 31 décembre 1991.

Article 12

Situation des personnes sans résidence stable

1) Commentaire

L'article 12 du projet de loi fixe les règles applicables aux personnes sans résidence stable ; il s'inscrit dans le cadre du débat relatif à la notion de domicile de secours et aux incidences financières qu'il peut avoir pour les départements. Il convient donc, préalablement à l'analyse du dispositif proposé, de rappeler les termes de ce débat.

o Comme l'indique l'article 35 de la loi du 22 juillet 1983 en son paragraphe 9°, les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile fixe sont à la charge de l'Etat ; cette règle est parfaitement logique : une personne susceptible de se déplacer constamment sur le territoire ne peut être à la charge d'une collectivité locale dont le ressort territorial est limité.

Toutefois, les conséquences de l'absence de domicile fixe peuvent être limitées par l'acquisition d'un domicile de secours. Cette acquisition de domicile de secours s'opère par une résidence habituelle de trois mois dans un département ; une fois ce délai écoulé, le département devient compétent pour attribuer les différentes prestations d'aide sociale et le reste tant que ce domicile de secours n'a pas été perdu, perte qui peut survenir dans deux hypothèses : une absence ininterrompue de trois mois, qui implique, le cas échéant, une nouvelle prise en charge par l'Etat ; l'acquisition d'un nouveau domicile de secours, qui implique, pour sa part, la prise en charge au titre de l'aide sociale par un autre département.

Les règles relatives à l'acquisition et à la perte du domicile de secours sont fixées par les articles 193 et 194 du code de la famille et de l'aide sociale, modifiés par la loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de

compétences en matière d'aide sociale et de santé. L'article 194 prévoit, en outre, une procédure permettant de régler les difficultés éventuelles survenant de divergences d'appréciation entre deux départements à propos du domicile de secours réel d'un demandeur à l'aide sociale.

Il faut enfin rappeler le développement récent d'une interprétation des textes, jugée abusive par certains départements, par laquelle l'Etat se décharge de la preuve que les personnes présumées sans domicile fixe ont en réalité un domicile établi. Cette interprétation accroît les dépenses consacrées par les départements à l'instruction des dossiers.

o Il convient d'éviter que l'équilibre de ce dispositif ne soit remis en cause par l'article 12.

Cet article, en effet, dispose, en son premier alinéa, que les personnes sans résidence stable doivent, pour bénéficier d'une allocation de revenu minimum d'insertion, élire domicile auprès d'un organisme agréé à cette fin par le représentant de l'Etat et le président du conseil général. Cette rédaction peut avoir deux conséquences :

- une première interprétation conduit à estimer qu'elle abrogerait implicitement la condition de résidence pendant trois mois pour l'acquisition d'un domicile de secours;
- une seconde interprétation laisse à penser qu'il s'agit, simplement, d'éviter les demandes d'allocation multiples et les fraudes qui peuvent s'ensuivre.

Cette seconde interprétation doit, naturellement, être confirmée ; le domicile de secours ne saurait, en effet, s'acquérir instantanément ; le délai de trois mois, substitué en 1935 au délai d'un an qui prévalait antérieurement, ne doit pas être abaissé.

Par ailleurs, la situation des personnes sans domicile fixe suscite une difficulté au regard des principes posés pour l'attribution de l'allocation de revenu minimum.

En premier lieu, la personne sans domicile fixe peut, pendant le délai de trois mois où l'allocation est versée automatiquement, quitter le département où elle s'était

installée ; dès lors, la condition d'insertion ne pourra être remplie.

En second lieu, le départ peut intervenir pendant la période postérieure, ce qui équivaut également au non-respect probable de la condition d'insertion et permet, en outre, de former immédiatement une nouvelle demande d'allocation dans un autre département.

2) Décision de la Commission

Votre Commission des finances a adopté à l'article 12 un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article. Cette rédaction prévoit :

- que l'élection de domicile n'emporte pas acquisition de domicile de secours avant le terme du traditionnel délai de trois mois ;
- que l'organisme habilité est un centre communal d'action sociale, par coordination avec l'amendement adopté à l'article 11,
- que l'habilitation du centre communal ou intercommunal est effectuée par le représentant de l'Etat, mesure logique puisque l'Etat finance la prestation.

Cette rédaction, enfin, supprime le quatrième alinéa de l'article, qui paraît surabondant.

Texte de l'amendement

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

Une personne sans domicile fixe doit, pour demander le bénéfice de l'allocation, élire domicile dans un centre communal ou intercommunal d'action sociale habilité à cet effet par le représentant de l'Etat. Cette élection de domicile n'emporte pas

acquisition de domicile de secours au sens de l'article 193 du code de la famille et de l'aide sociale.

L'habilitation précise les conditions dans lesquelles le centre communal ou intercommunal peut, le cas échéant, refuser de recevoir la déclaration d'élection de domicile.

Un centre communal ou intercommunal au moins doit être habilité dans chaque arrondissement.

Article 16

Non respect du contrat d'insertion

1) Commentaire

L'article 16, qui trouverait mieux sa place après l'article 10 bis, règle les cas où le contrat d'insertion n'est pas respecté.

L'article 10 bis prévoit les cas de renouvellement du droit à l'allocation de revenu minimum lorsque la mise en oeuvre des contrats d'insertion se déroule de manière peu ou prou normale ; le cas des bénéficiaires n'est donc examiné qu'au moment du renouvellement.

L'article 16, en revanche, vise les hypothèses où l'inexécution du contrat est manifeste et appelle une action immédiate. Cette action peut être le fait :

- du président de la commission locale d'insertion,
- du représentant de l'Etat,
- du bénéficiaire, s'il estime que les actions d'insertion qui lui sont proposées s'écartent des stipulations du contrat.

Deux hypothèses sont alors envisagées par l'article 16 :

- soit le contrat est révisé,
- soit le versement de l'allocation est suspendu, un nouveau contrat étant, le cas échéant, ultérieurement conclu, ce qui rétablit le service de la prestation (cette hypothèse ne s'appliquant qu'au cas où l'inexécution est le fait du demandeur).

En tout état de cause, la décision de suspension suppose un avis motivé de la commission locale d'insertion, qui doit mettre l'intéressé en mesure de faire connaître ses observations.

2) Décision de la commission

Votre Commission des finances a adopté conforme l'article 16.

Article 30 A

Composition des commissions locales d'insertion

-:-

1) Commentaire

Cet article reprend, assorti de modifications, le texte de l'article 10 du projet de loi initial. Il détermine à la fois la composition des commissions locales d'insertion, les principes selon lesquels leur nombre et leur ressort sont fixés et les modalités de désignation de leurs membres. Leur rôle, en revanche, est défini au chapitre trois du titre deux, qui précise les étapes d'octroi et de prorogation du versement de l'allocation, étapes au cours desquelles un rôle important leur est dévolu. Le déplacement de cet article n'apparaît donc pas nécessairement opportun, même s'il procède de l'intention non critiquable de regrouper au titre III l'ensemble des dispositions relatives aux "structures" de l'insertion.

o La composition des commissions locales d'insertion était, dans le projet de loi initial, laissée à l'appréciation de l'autorité chargée d'en nommer les membres, sous réserve de la présence d'au moins un conseiller général et d'au moins un maire ou un conseiller municipal d'une commune de l'arrondissement parmi ceux-ci. L'Assemblée nationale a en outre prévu la nomination obligatoire du représentant local du service de l'emploi et de deux représentants "d'institutions, d'entreprises ou d'organismes intervenant dans le domaine économique et social".

Les commissions locales d'insertion devraient ainsi être de petites structures, comprenant entre quatre et huit membres, associant élus locaux et acteurs de la vie économique et sociale. Par certains côtés, ces commissions seront donc proches des commissions cantonales d'aide sociale, même si leur vocation est différente.

o **Le nombre et le ressort territorial des commissions locales d'insertion, laissés à la seule initiative du représentant de l'Etat dans le projet de loi initial, devraient, selon les termes du texte adopté par l'Assemblée nationale, être fixés conjointement par le président du Conseil général et le représentant de l'Etat. Le texte de l'article 30 A précise en outre qu'il existe au moins une commission par arrondissement.**

Ces dispositions appellent une observations majeure : aucune procédure d'arbitrage n'est prévue en cas de désaccord entre le président du Conseil général et le représentant de l'Etat. Certes, on peut présumer que de tels désaccords seront rares. Toutefois, il semble logique de prévoir la possibilité d'y mettre fin, par une procédure adaptée. A cet effet, il paraît opportun de conférer une possibilité d'arbitrage à une instance supérieure (cf. article additionnel après l'article 31).

o **La nomination des membres des commissions locales d'insertion serait, comme la fixation de leur nombre et de leur ressort territorial, opérée par décision conjointe du président du conseil général et du représentant de l'Etat. Les cas de désaccord devraient, là encore, être résolus par le biais de l'article additionnel après l'article 31 adopté par votre Commission des finances. Il semble en outre utile de préciser que le président de la commission locale est, comme ses membres, nommé conjointement par le président du Conseil général et le représentant de l'Etat.**

2) Décision de la Commission

Votre Commission des finances a adopté à l'article 30 A un amendement prévoyant explicitement la compétence conjointe du président du Conseil général et du représentant de l'Etat pour la nomination du président des commissions locales d'insertion.

Les cas de désaccord entre le président du Conseil général et le représentant de l'Etat pour la fixation du nombre et du ressort des commissions locales d'insertion, la nomination de leurs membres et celle de leur président ont, pour leur part, été traités par un article additionnel après l'article 31.

Texte de l'amendement

Amendement - Dans le texte de cet article, remplacer les mots :

est arrêtée

par les mots :

et le choix de son président sont arrêtés.

Article 30

Composition du Conseil départemental d'insertion

-:-

1) Commentaire

L'article 30 prévoit la composition du Conseil d'insertion, le rôle de ce conseil étant défini à l'article 31. L'intervention de l'Assemblée nationale a permis la substitution d'une compétence conjointe du président du conseil général et du représentant de l'Etat à la compétence unique du représentant de l'Etat, tant pour le choix des membres de ce Conseil que pour la présidence de ses travaux.

Le choix des membres du Conseil départemental d'insertion relève donc d'une décision commune de ces deux autorités, sous réserve de la présence obligatoire :

- de représentants du département, de la région et des communes,
- de personnes choisies en raison de "leurs activités en matière d'insertion sociale et professionnelle",
- de membres des commissions locales d'insertion.

Cette liste peut sembler incomplète, dans la mesure où elle omet toute représentation obligatoire des entreprises situées dans le département, dont la participation aux actions d'insertion peut être importante ; par ailleurs, la désignation des membres élus des collectivités territoriales pourrait être effectuée par les instances qu'ils représentent, c'est-à-dire le Conseil général et le Conseil régional ou, pour les représentants des communes, l'association départementale des élus.

Il convient, quelles que soient les catégories dont la loi impose la présence au sein du Conseil départemental d'insertion, de prévoir en outre une procédure d'arbitrage en cas de désaccord

entre le président du Conseil général et le représentant de l'Etat, comme pour la composition des commissions locales d'insertion. Cette procédure d'arbitrage est prévue par votre Commission par un article additionnel après l'article 31.

2) Décision de la Commission

La Commission a adopté, à l'article 30, un amendement modifiant les modalités de désignation de certains des membres du conseil départemental d'insertion ; selon cet amendement, les représentants élus seraient désignés soit par l'instance qu'ils représentent, soit par l'association départementale des maires et conseillers municipaux ; par ailleurs, la représentation obligatoire des entreprises implantées dans le département serait prévue. Lors du débat sur cet article, M. Emmanuel Hamel a souhaité qu'un représentant du monde combattant puisse faire parti du conseil départemental.

Texte de l'amendement

Amendement - Remplacer les deux dernières phrases de cet article par les alinéas suivants :

Le Conseil départemental d'insertion comprend :

- des membres du conseil général, élus par ce dernier,
- des maires ou conseillers municipaux de communes du département, désignés par l'association départementale des maires, ou, à défaut, par le conseil général,
- un ou plusieurs membres du conseil régional, élus par ce dernier,
- le président de chacune des commissions locales d'insertion du département,
- des personnes choisies en raison de leurs activités en matière d'insertion sociale et professionnelle, désignées

conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat,

- **des personnes occupant des fonctions de direction dans des entreprises situées dans le département, désignées conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat.**

Le nombre des membres de chacune des catégories prévues aux alinéas qui précèdent est déterminé conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat.

Article 30 bis

Contenu du contrat d'insertion

-:-

1) Commentaire

L'article 30 bis résulte d'un article additionnel adopté par l'Assemblée nationale ; il tend à préciser les éléments devant obligatoirement figurer au contrat d'insertion et relève donc à la fois de la procédure d'attribution de l'allocation de revenu minimum et de la définition de l'insertion. L'article 30 bis aurait pu ainsi être également placé au sein du chapitre III du titre II. Trois séries d'observations peuvent être formulées à son propos.

o En premier lieu, cet article est imprécis quant à la définition des personnes devant, pour bénéficier de l'allocation de revenu minimum, participer aux actions d'insertion. En son premier alinéa, en effet, il dispose "qu'il est établi entre l'allocataire et les personnes à charge qui satisfont à une conditions d'âge, d'une part, et la commission locales d'insertion..., d'autre part, un contrat d'insertion...". Selon cette rédaction, le contrat d'insertion implique donc non seulement l'allocataire, mais aussi certains de ses enfants à charge (ceux qui sont majeurs, semble-t-il, bien que la condition d'âge ne soit précisée par le texte) et, le cas échéant, les autres personnes adultes qui vivent sous le même toit. Le conjoint de l'allocataire n'est pas mentionné, mais semble implicitement également impliqué. Dans ces conditions, le non respect du contrat d'insertion par l'une des personnes à charge de l'allocataire devrait, en toute logique, interrompre le versement de l'allocation. Une telle solution peut se révéler injuste, puisque l'ensemble des droits ouverts par le foyer bénéficiera à l'allocataire. Lui seul doit donc avoir obligation de participer aux actions d'insertion.

Votre Commission des finances s'en remettra, sur ce point, à l'appréciation des deux autres commissions saisies du texte ; il lui semblait, néanmoins, important de l'évoquer.

o Cet article, en second lieu, contient une inexactitude juridique, puisqu'il prévoit la signature du contrat par l'allocataire d'une part et, d'autre part, par la commission locale d'insertion. Or, un contrat est, en principe, signé par deux personnes physiques, pouvant le cas échéant engager une personne morale. Une commission, en revanche, ne paraît pas apte à contracter collectivement. Il est donc préférable de prévoir la signature du contrat par l'allocataire d'une part et, d'autre part, par le président de la commission locale d'insertion.

o En troisième lieu, l'article 30 bis détaille les éléments devant figurer au contrat ; il s'agit de l'ensemble des données relatives à la situation de l'allocataire et de sa famille (ressources, logement, etc...), de la nature du projet d'insertion qui va être mise en oeuvre et, enfin, des facilités qui vont être procurées pour la réalisation de ce projet.

2) Décision de la Commission

Votre Commission des finances a adopté deux amendements à l'article 30 bis ; l'un confère compétence au président de la Commission locale d'insertion pour signer le contrat d'insertion, l'autre est de nature rédactionnelle.

Texte des amendements

Amendement - Rédiger ainsi la fin du premier alinéa de cet article :

d'une part et, d'autre part, le président de la commission locale d'insertion dans le ressort de laquelle il réside, un contrat d'insertion faisant apparaître :

**Amendement - Dans le deuxième alinéa de cet article,
remplacer les mots :**

des intéressés

par les mots

de l'allocataire et des personnes composant son foyer.

Article 30 ter

Définition des activités d'insertion

-:-

1) Commentaire

Cet article procède d'une intention louable, qui est de donner un contenu concret à la notion d'insertion, dans le corps même de la loi. Sur ce sujet, encore flou il est vrai, il pêche toutefois par une rédaction qui n'a qu'un lointain rapport avec les prescriptions normatives qu'on s'attend, à l'ordinaire, à trouver dans un texte de loi ; que sont, en effet, des séquences d'insertion ? Des stages de formation qualifiante ? Ces termes, susceptibles de figurer dans une circulaire administrative n'ont pas leur place dans la loi.

Sous réserve de cette observation, l'article 30 ter offre néanmoins une première approche des différents types d'activités d'insertion qui pourront être proposés aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum.

o Le second alinéa de l'article mentionne des activités d'intérêt collectif au sein d'administrations ou d'associations à but non lucratif ; comme l'indique une réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur au ministère des affaires sociales, il s'agirait de "services divers et de petits travaux, destinés à aider les personnes concernées à retrouver leur place dans la vie sociale en leur donnant l'opportunité d'être utiles autour d'elles".

o Le troisième alinéa de l'article traite des possibilités d'insertion dans le milieu professionnel et prévoit des "activités d'insertion, stages ou séquences d'insertion", qui pourraient, le cas échéant, être mis en oeuvre par voie de convention avec des entreprises ou des associations ; au-delà d'une difficulté de forme déjà mentionnée, cet alinéa est important, dans la mesure où il

évoque le type d'insertion le plus efficace et le plus apte à permettre une sortie rapide des situations de pauvreté.

o Le quatrième alinéa mentionne des "stages de formation qualifiante"; cette expression peu claire fait probablement référence à l'ensemble des actions de formation professionnelle à destination des personnes connaissant des difficultés d'insertion professionnelle, mis en place par l'Etat et les régions. Il s'agit, par exemple, des stages d'insertion pour les jeunes de 18 à 25 ans en difficulté ou des stages de réinsertion en alternance, destinés aux adultes de plus de 26 ans touchés par le chômage depuis deux ans au moins.

o Le cinquième alinéa, enfin, fait état des actions d'insertion, devant, semble-t-il, impliquer plus particulièrement les départements. Ces actions devraient viser les cas d'exclusion les plus manifestes. Le texte fait référence, en effet, à des "soutiens individualisés ou des actions de groupe destinées à aider les bénéficiaires à retrouver leur autonomie de vie tant sur le plan personnel que familial". Selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur, il s'agira de soutenir les bénéficiaires et leur famille dans leur désir d'accroître leur autonomie par des actions d'alphabétisation, l'amélioration des conditions de logement, la préparation au retour au foyer des enfants placés en institution, etc...

2) Décision de la Commission

Votre Commission a adopté à cet article trois amendements d'ordre rédactionnel.

Texte des amendements

Amendement - Rédiger ainsi le troisième alinéa de cet article :

- d'activités d'insertion ou de stages dans le milieu professionnel, définis en accord avec des entreprises ou des associations ;

Amendement - Rédiger ainsi le quatrième alinéa de cet article :

- de stages destinés à l'acquisition ou à l'amélioration d'une qualification professionnelle par les intéressés ;

Amendement - Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

- de soutiens destinés à aider leurs bénéficiaires à retrouver ou à développer leur autonomie.

Article 31

Compétences du Conseil départemental d'insertion

-:-

1) Commentaire

L'article 31 détermine le rôle du Conseil départemental d'insertion, c'est-à-dire l'élaboration d'un programme départemental d'insertion. Deux points doivent donc être évoqués : selon quelles modalités le programme départemental d'insertion sera-t-il défini et quel peut être son contenu?

o Aux termes du texte adopté par l'Assemblée nationale, le Conseil départemental d'insertion a compétence exclusive pour fixer le contenu du programme d'insertion.

Or, ce programme n'est pas dépourvu de valeur normative ; certes, sa mise en oeuvre suppose la passation de conventions par l'Etat et le département, selon l'article 32, mais ces conventions devront en principe respecter le programme ; dès lors, le Conseil départemental d'insertion acquiert compétence pour définir des actions engageant les finances de l'Etat et du département. Cette solution ne semble pas correcte, dans la mesure où le Conseil départemental n'est pas une assemblée élue.

C'est pourquoi il paraît préférable de conférer au Conseil départemental un pouvoir de proposition, le programme étant, pour sa part, arrêté par le président du Conseil général et le représentant de l'Etat.

o Le contenu du programme départemental d'insertion est défini par l'article 31 ; ce programme doit, en effet :

- évaluer les besoins d'insertion, en fonction des caractéristiques des allocataires résidant dans le département,

- déterminer les objectifs qui doivent présider aux actions d'insertion qui seront mises en place,
- recenser les actions d'insertion déjà prises en charge par l'Etat, les collectivités territoriales et les associations,
- prévoir les moyens supplémentaires permettant de créer de nouvelles actions d'insertion.

Ainsi défini, le contenu du programme d'insertion paraît satisfaisant ; il semble cependant préférable de substituer à la notion de moyens supplémentaires permettant de créer de nouvelles actions d'insertion, celle de moyens nécessaires à l'insertion des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum garanti. En effet, le programme départemental d'insertion devrait, selon la première phrase de l'article 31, être élaboré pour une période déterminée dont la durée sera probablement fixée par le Conseil. Cette durée peut être, par exemple, d'une année ; or, rien ne permet de présumer que les besoins en matière d'insertion seront plus importants une année qu'une autre ; si les actions d'insertion réussissent, la situation inverse devrait, au contraire, prévaloir.

2) Décision de la Commission

Votre Commission des finances a adopté à cet article un amendement tendant à une nouvelle rédaction prévoyant que le programme départemental d'insertion est arrêté conjointement par le président du Conseil général et fixant plus précisément le contenu de ce programme.

Texte de l'amendement

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

Sur proposition du conseil départemental d'insertion, le président du conseil général et le représentant de l'Etat arrêtent conjointement le programme départemental d'insertion, pour une durée déterminée.

Ce programme :

- **évalue les besoins à satisfaire, compte tenu des caractéristiques des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion ;**
- **recense les actions d'insertion déjà prises en charge par l'Etat, les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public ou privé ;**
- **prévoit, le cas échéant, les moyens supplémentaires à mettre en oeuvre pour assurer l'insertion de l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion ;**
- **détermine les mesures nécessaires à l'harmonisation de l'ensemble des actions d'insertion conduites dans le département ou devant y être créées.**

Article additionnel après l'article 31

**Procédure permettant de régler
les désaccords éventuels**

Le titre III du projet prévoit de multiples hypothèses de décision conjointe du président du conseil général et du représentant de l'Etat.

A ces occasions, des désaccords, qui, il faut l'espérer, seront rares, sont susceptibles de survenir. Il convient donc de prévoir une procédure d'arbitrage, afin d'éviter tout blocage du processus d'insertion.

A cette fin, votre Commission a souhaité soumettre la décision, en cas de désaccord entre le président du conseil général et le représentant de l'Etat, à un arrêté interministériel.

Texte de l'article additionnel

Amendement - Après l'article 31, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

En cas de désaccord entre le président du conseil général et le représentant de l'Etat pour :

- la fixation du nombre et du ressort des commissions locales d'insertion,
- la nomination de leurs membres et de leurs présidents,
- la détermination de la composition du conseil départemental d'insertion,
- la nomination, par décision conjointe, de certains de ses membres,

- la détermination du programme département
d'insertion,

la décision est prise par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur
et du ministre chargé des affaires sociales.

Article 32

Conventions destinées à la mise en oeuvre du programme départemental d'insertion

-:-

1) Commentaire

L'article 32 prévoit les modalités de mise en oeuvre du programme départemental d'insertion, à savoir la passation de conventions entre l'Etat, le département, la région, les autres collectivités territoriales et personnes morales intéressées.

Dans son principe, cet article ne suscite guère de difficultés ; l'application concrète du programme départemental d'insertion et le partage de la charge qu'il implique entre l'Etat et le département suppose, en effet, des actes plus précis que ce seul programme ; la modification des conventions et leur adaptation à l'évolution concrète de la situation sera en outre plus aisée que celle du programme départemental.

Il semble cependant nécessaire de modifier la rédaction du premier alinéa de l'article, afin de préciser que l'Etat et le département sont seuls tenus de contracter ; la région, les communes et les associations caritatives n'ont en effet pas d'obligation à cet égard, puisque l'Etat et le département sont seuls responsables, juridiquement, de l'insertion.

Les alinéas deux et trois de l'article 32 indiquent en outre le contenu concret des conventions (définition des objectifs des actions d'insertion et des moyens qui leur sont alloués, fixation de mécanismes d'évaluation des résultats) et font obligation au président du Conseil général et au représentant de l'Etat d'informer le Conseil départemental d'insertion de leur conclusion et de leur exécution.

2) Décision de la Commission

Votre Commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 31, qui précise les obligations respectives de l'Etat, du département et des autres personnes morales intervenant dans la mise en oeuvre du dispositif d'insertion pour la conclusion de conventions d'application du programme départemental d'insertion.

Texte de l'amendement

Amendement - Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

Le programme départemental d'insertion est mis en oeuvre par une ou plusieurs conventions passées entre l'Etat et le département et, le cas échéant, les autres collectivités territoriales et personnes morales intéressées.

Article 33

Obligations financières du département en matière d'insertion

-:-

1) Commentaire

Cet article fondamental fixe les obligations financières du département en matière d'insertion. Votre rapporteur, qui a déjà longuement examiné les avantages et les inconvénients de ce dispositif (cf. exposé général, II. B) n'en rappellera que brièvement les mécanismes.

o Postulant une adéquation étroite entre les besoins en matière d'insertion et le montant des sommes dépensées par l'Etat dans le département au titre des allocations de revenu minimum, le texte de l'Assemblée nationale met à la charge des départements une dépense obligatoire, égale à 20 % des crédits dépensés par l'Etat dans le département au titre du revenu minimum d'insertion.

Ce dispositif a certes des inconvénients : il fait dépendre une dépense départementale de décisions étatiques et rien, par ailleurs, ne garantit que les besoins en matière d'insertion soient nécessairement égaux à 20 % du revenu minimum.

Néanmoins, il a aussi l'avantage de la clarté et de la simplicité ; par ailleurs, il ne se heurte pas aux difficultés considérables d'une participation fondée sur une évaluation d'économies longues et malaisées à chiffrer.

C'est pourquoi, sous réserve d'améliorations, il peut être retenu.

o Outre d'indispensables clauses de sauvegarde, qui pourraient faire l'objet d'articles additionnels, l'article 33 doit être amélioré sur trois points.

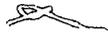
En premier lieu, le texte du premier alinéa, qui fait référence à des "actions nouvelles d'insertion" n'est pas satisfaisant, car il pénalise les départements ayant déjà mis en oeuvre de telles actions d'insertion ; il est donc préférable de prévoir que la quotité de 20 % est affectée au financement des actions destinées à l'insertion des bénéficiaires de revenu minimum, ce qui garantit bien la mise en oeuvre de toute action nécessaire et permet en outre l'imputation des charges de structure de l'insertion (personnel chargé du suivi des bénéficiaires) sur cette quotité.

En second lieu, il convient de calculer cette quotité par rapport aux dépenses de l'exercice précédent au titre du revenu minimum, afin d'éviter que ne se reproduise chaque année une évaluation hasardeuse et hérissée de difficultés.

En troisième lieu, il est nécessaire de prévoir pour l'exercice 1989, première année d'application de la loi, un tel mécanisme d'évaluation, puisqu'aucune référence n'existe encore.

2) Décision de la Commission

vo^ure commission a adopté, à l'article 33, un amendement reprenant les principes exposés ci-dessus.



Texte de l'amendement

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

Pour le financement des actions destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires de l'allocation mentionnée à l'article 3 bis, le département est tenu d'inscrire annuellement, à un chapitre individualisé de son budget, un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées au cours de l'exercice précédent par l'Etat dans le département au titre de ladite allocation.

Pour l'exercice 1989, une estimation est faite, au vu des dépenses prévisibles de l'Etat dans le département au titre de cette allocation. Une régularisation est opérée après la fin de cet exercice au vu des dépenses réellement effectuées par l'Etat. Les ajustements éventuels sont opérés sur le budget de l'exercice suivant.

Articles additionnels après l'article 33

et avant l'article 34

Clauses de sauvegarde

Ayant accepté, en dépit de ses inconvénients, la solution consistant à fixer à 20 % du montant des sommes dépensées par l'Etat au titre du revenu minimum d'insertion la contribution financière des départements aux actions d'insertion, votre Commission des Finances a estimé nécessaire la mise en oeuvre de clauses de sauvegarde.

Les économies suscitées par le dispositif sur les dépenses d'aide sociale légale n'excéderont en effet probablement pas 1,5 milliard de francs ; en revanche, le coût du revenu minimum étant de 9,2 milliards, la contribution obligatoire au titre de l'insertion sera d'environ 1,8 milliard de francs.

Envisagée globalement, la charge nette qui résultera de l'article 33 pour les départements n'est pas considérable, même si son existence contredit les principes posés par les lois de décentralisation. Pour certains départements, en revanche, la contribution peut se changer en tribut et peser à l'excès sur les finances départementales.

Il importe donc de prévoir des clauses de sauvegarde.

A cet effet, votre Commission des Finances a adopté, après intervention de MM. Descours Desacres et Poncelet, deux articles additionnels.

o Le premier, article additionnel après l'article 33, limite à 5 % des dépenses d'aide sociale légale la contribution obligatoire du département. Ce critère paraît satisfaisant, les dépenses d'aide sociale étant un reflet correct des besoins en matière d'insertion ; le chiffre de 5 %, en outre, représente approximativement le montant des économies susceptibles d'être opérées. Cette clause devrait, par ailleurs, être sans effet dans la majorité des départements.

o Le second, article additionnel avant l'article 34, offre au président du Conseil général la possibilité, s'il estime le montant de la quotité de 20 % supérieure aux économies procurées par le revenu minimum d'insertion, de saisir la chambre régionale des compte qui constate la différence entre les économies et le montant de la contribution obligatoire au titre de l'insertion ; le montant de cette différence s'impute, ensuite, sur la participation financière minimale de l'exercice suivant.

Texte des articles additionnels

Amendement - Après l'article 33, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Le financement d'actions d'insertion dans les conditions prévues à l'article 33 constitue pour le département une dépense obligatoire.

Le montant de la participation financière mis à la charge du département à ce titre, ne peut excéder 5 % des dépenses nettes d'aide sociale légale de ce département lors de l'exercice précédent.

Amendement - Avant l'article 34, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Lorsque le montant des crédits affectés aux actions d'insertion par le département, selon les modalités prévues à l'article 33, est supérieur pour un exercice déterminé au montant de la réduction des dépenses d'aide sociale légale résultant du versement par l'Etat de l'allocation mentionnée à l'article 3 bis, le président du conseil général peut saisir la chambre régionale des comptes qui constate la différence entre ces deux montants. Cette différence s'impute, au titre de l'exercice suivant, sur le montant de la participation financière minimale définie à l'article 33.

Pour l'application des dispositions de l'alinéa qui précède, la réduction des dépenses d'aide sociale légale est égale à la différence entre les économies résultant de la substitution de l'allocation prévue à l'article 3 bis à une ou plusieurs prestations d'aide sociale légale servies par le département et l'accroissement de dépenses résultant de la prise en charge, par le département, des cotisations d'assurance personnelle dans les conditions prévues à l'article 41.

Article 34

Régime des crédits consacrés, par le département, à l'insertion

-:-

1) Commentaire

Cet article fixe le régime des crédits ~~obligatoirement~~ consacrés par le département à des actions d'insertion en application de l'article 33.

o Le premier alinéa de l'article 34 prévoit l'inscription de ces crédits dans un chapitre individualisé du budget départemental ; cette règle procède, selon votre rapporteur, d'un souci de clarté et non de suspicion ; il convient donc de la conserver.

Toutefois, cette disposition ayant été reprise par votre Commission des finances à l'article 33 n'a plus de raison d'être à l'article 34.

o Le second alinéa dispose que les crédits obligatoirement consacrés à l'insertion en application de l'article 33 sont nécessairement engagés dans le cadre des conventions prévues à l'article 32. Cette solution semble trop rigide, toutes les actions d'insertion conduites par le département n'appelant pas nécessairement le concours de l'Etat ou d'un autre intervenant. Elle aboutirait en réalité à amoindrir peu ou prou les compétences des départements dans certains domaines proches de l'action sociale puisque des interventions relevant de ces domaines ne pourraient désormais s'exercer sans l'approbation de l'Etat, dans le cadre des crédits obligatoirement affectés à l'insertion tout au moins.

o Le troisième alinéa prévoit le report automatique, sur le budget de l'exercice suivant, des crédits affectés obligatoirement à l'insertion et n'ayant pas été consommés au cours d'un exercice donné. Cette disposition est certes plus satisfaisante que certaines de celles qui furent proposées à l'Assemblée ; votre Commission des finances n'aurait en aucun cas pu accepter, par exemple, un texte prévoyant l'engagement des crédits non consommés par le représentant de l'Etat lui-même.

Toutefois, le dispositif proposé ne paraît guère utile. En premier lieu, il prévoit le report de crédits de fonctionnement, disposition dérogatoire aux principes actuels de la comptabilité départementale. En second lieu, il n'est guère applicable, car la non consommation d'une fraction des crédits ne peut être constatée qu'au compte administratif, qui peut être voté jusqu'en septembre. comment, dès lors, les crédits non consommés pourraient-ils être reportés sur un exercice déjà quasiment achevé. Enfin, cet article témoigne d'une suspicion étonnante à l'égard des départements ; comment imaginer que des crédits inscrits pourraient être volontairement non consommés ? Ne peut-on admettre que, le cas échéant, la non consommation soit due à l'absence de besoin ? De plus, l'hypothèse de non consommation est peu probable, puisque les crédits nécessaires à l'insertion seront déterminés, pour une forte part, par les conventions passées avec l'Etat.

2) Décision de la Commission

Votre Commission a adopté un amendement supprimant l'article 34.

Article additionnel
après l'article 34

**Prise en compte de la participation obligatoire
du département aux actions d'insertion
pour le calcul de la participation des communes aux dépenses
d'aide sociale des départements**

∴

o Votre Commission des Finances a adopté, après l'article 34, un article additionnel reprenant le texte du troisième alinéa de l'article 33 tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale ; la disposition prévue à ce troisième alinéa doit, en effet, pour des motifs de clarté rédactionnelle, être isolée.

— Le principe proposé par l'Assemblée est, en revanche, pleinement satisfaisant ; il s'agit, en effet, d'assurer la neutralité de l'instauration du revenu minimum d'insertion vis-à-vis des relations financières entre les départements et les communes en matière d'aide sociale.

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

La participation des communes est fixée par référence à son montant avant le transfert de compétences, sous réserve d'un taux de variation, fixé par le Conseil général, qui ne peut être supérieur à celui des dépenses du département et peut simplement être augmenté d'un point lorsque le taux de participation est inférieur au taux moyen de participation nationale.

La répartition entre les différentes communes du département de cette contribution globale s'effectue ensuite, une fraction étant répartie sur la base de la répartition antérieure,



l'autre sur le fondement du potentiel fiscal, du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale résidant dans la commune, etc...

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

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

Cette solution peut, il est vrai, augmenter la charge des communes, si ce seuil de 20 % dépasse les économies. Il conviendra donc, le cas échéant, de corriger ultérieurement ce mécanisme, si la contribution des communes s'accroît trop rapidement.

Texte de l'article additionnel

Amendement - Après l'article 34, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Pour le calcul de la participation financière des communes aux dépenses d'aide sociale et de santé prises en charge par le département, prévue à l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les crédits obligatoirement affectés par le département au financement d'actions d'insertion s'ajoutent à ces dépenses d'aide sociale et de santé.



Article 41

Prise en charge, par les départements, des cotisations d'assurance personnelle

-:-

1) Commentaire

L'article 41, qui constitue un élément important du dispositif du projet de loi, pose quatre règles nouvelles.

o En premier lieu, en vertu du premier alinéa, les bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum qui ne disposent d'aucune couverture sociale dans le cadre d'un régime légal d'assurance maladie et maternité devront obligatoirement être affiliées au régime de l'assurance personnelle. Ce régime, géré par le régime général de sécurité sociale, repose en principe sur des adhésions volontaires. Toutefois, l'affiliation est automatique lorsque l'intéressé cesse d'appartenir à un régime obligatoire et ne refuse pas expressément d'adhérer à l'assurance personnelle.

En outre, les personnes dont les ressources sont inférieures à un seuil fixé par décret peuvent bénéficier de la prise en charge de leur cotisation par les départements, dans le cadre de l'aide sociale.

La plupart des bénéficiaires potentiels du revenu minimum d'insertion sont, dans ces conditions, probablement déjà couverts par l'assurance personnelle ou par un régime légal. Cependant, un nombre résiduel de personnes devrait être concerné par cette disposition, évalué par le Gouvernement à 50.000 allocataires, soit, avec leurs ayants-droit, environ 80.000 personnes. Ce chiffre paraît d'ailleurs quelque peu sous-estimé à votre Commission.

o En second lieu, la première phrase du deuxième alinéa de l'article 41 prévoit la prise en charge automatique des cotisations d'assurance personnelle de ces nouveaux adhérents par les départements ; cette règle n'est que l'application d'un principe

général de prise en charge par les départements des cotisations d'assurance personnelle des plus démunis, depuis la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 (article 37). Elle se traduira, cependant, par une charge supplémentaire. (cf. exposé général, II.B).

o En troisième lieu, le deuxième alinéa exclut la mise en jeu des règles relatives à l'obligation alimentaire dans le cadre de la prise en charge par l'aide sociale départementale de ces cotisations d'assurance personnelle. Votre Commission des finances s'est interrogée sur l'opportunité de cette disposition ; certes, le code de la sécurité sociale prévoit déjà trois cas de prise en charge des cotisations d'assurance personnelle sans que le bénéficiaire ait à faire jouer ses créances alimentaires ; il n'est, pour autant, pas nécessairement indispensable d'exclure celle-ci systématiquement.

o Enfin, le dernier alinéa de l'article 41 prévoit que la prise en charge automatique de la cotisation d'assurance personnelle cesse avec l'extinction du droit à l'allocation de revenu minimum d'insertion. Ce principe comporte une restriction ; la prise en charge automatique est en effet maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur une éventuelle prise en charge de la cotisation dans le cadre des procédures normales de l'aide sociale légale. Il semble opportun de ne prévoir ce maintien qu'en cas de demande de l'allocataire dont les droits ont cessé ; on voit mal, en effet, pourquoi une personne dont l'éligibilité au revenu minimum prendrait fin devrait automatiquement former une demande de prise en charge au titre de l'aide sociale.

2) Décision de la Commission

Votre Commission a adopté deux amendements à l'article 41 ; l'un permet le jeu de l'obligation alimentaire avant prise en charge des cotisations d'assurance personnelle, y compris à l'égard des ascendants, solution non prévue pour l'octroi de l'allocation de revenu minimum, l'autre réserve le cas de prorogation automatique de la prise en charge par le département à l'hypothèse de demande formée au titre de l'aide

sociale par l'ancien bénéficiaire de l'allocation de revenu minimum.



Texte des amendements

Amendement - Dans le deuxième alinéa de cet article, supprimer les mots :

sans toutefois que soient mises en jeu les règles relatives à l'obligation alimentaire

Amendement - Rédiger ainsi la fin du dernier alinéa de cet article

...du code de la famille et de l'aide sociale, si l'intéressé forme une demande à ce titre.

Article additionnel avant l'article 48

Avant l'article 48, votre Commission des finances a adopté un article additionnel prévoyant le dépôt d'un rapport annuel d'information sur l'exécution de la loi. L'article 48 fixe en effet pour seule obligation au Gouvernement le dépôt d'un rapport avant le 2 avril 1992 ; or, il paraît difficile de laisser le Parlement sans information pendant plus de trois ans sur le fonctionnement du dispositif capital qui nous est soumis. L'article additionnel adopté par votre Commission détermine en outre le contenu de ce rapport : description des mesures réglementaires d'application prises au cours de l'année, nombre des allocataires dans chaque département, montant des économies réalisées en matière d'aide sociale, nature et modalités de financement des actions d'insertion, évaluation générale des actions conduites contre la précarité et l'exclusion.

Texte de l'article additionnel

Amendement - Avant l'article 48, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement présente chaque année avant le 30 septembre un rapport sur l'exécution de la présente loi.

Ce rapport retrace l'ensemble des mesures réglementaires d'application prises au cours de l'année.

Il indique, pour chaque département, le nombre de personnes ayant bénéficié de l'allocation mentionnée à l'article 3 bis, le montant moyen des allocations servies et le montant des crédits engagés pour l'exercice précédent et l'exercice en cours.

Il retrace, pour chaque département, le montant des économies réalisées en matière d'aide sociale.

Il fait apparaître, pour chaque département, la nature et les modalités de financement des actions d'insertion mises en oeuvre.

Il contient en outre toute indication nécessaire à l'évaluation des actions conduites en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Article 48

Information du Parlement et date limite d'application de la loi

1) Commentaire

L'article 48 a deux objets différents : l'information du Parlement, d'une part, la fixation de la date limite d'application de la loi -ou, plus exactement, depuis l'intervention de l'Assemblée nationale, de ses titres II à V- d'autre part.

o S'agissant de l'information du Parlement, deux dispositions sont prévues.

En premier lieu, dans un délai de deux mois à compter de la date de promulgation de la loi, le Gouvernement devrait "faire connaître au Parlement le dispositif et les modalités d'évaluation qu'il aura retenues pour son application". Cette formule peu claire signifie que le Gouvernement entend mettre en place un dispositif destiné à évaluer les incidences concrètes de la loi, par exemple le nombre de bénéficiaires potentiels recensés, le succès des actions d'insertion mises en oeuvre, etc... et que le Parlement doit être informé de la nature de ce dispositif d'évaluation.

Cette initiative appelle simplement deux observations ; d'une part, il serait utile de préciser que l'information du parlement prend la forme d'un rapport (on voit mal comment il pourrait en être autrement, puisque la session ordinaire d'automne sera probablement close deux mois après la promulgation de la loi) ; d'autre part, il pourrait être opportun de prévoir la communication au Parlement, dans ce même rapport, de l'ensemble du dispositif d'application de la loi dont certains éléments (circulaires) ne seront pas nécessairement publiés au Journal Officiel.

En second lieu, l'article 48 prévoit le dépôt, avant le 2 avril 1992, d'un rapport d'évaluation de la loi, débouchant le cas échéant, sur un projet de loi la modifiant.

Eu égard à l'importance capitale du dispositif proposé, votre Commission des finances a estimé préférable de prévoir un rapport d'information annuel, dont le contenu serait fixé précisément par la loi. Ce rapport a été prévu par article additionnel avant l'article 48.

o L'article 48 contient par ailleurs une disposition essentielle, la date de fin d'application d'une partie de la loi.

Dans le projet initial, la loi dans son ensemble devait cesser d'être applicable à la date du 30 juin 1992. A l'initiative de l'Assemblée nationale, le titre premier de la loi devrait demeurer en vigueur ; toutefois, cette initiative est dépourvue de portée normative : le titre premier fixe les principes généraux qui régissent le revenu minimum d'insertion et ces principes sont inopérants dès lors que les autres dispositions du texte cessent d'être applicables.

2) Décision de la Commission

Votre Commission a adopté à l'article 48 un amendement tendant à :

- limiter à la période allant jusqu'au 31 décembre 1991 l'application de la loi,
- prévoir, à compter de cette date, le transfert de compétence pour attribuer l'allocation de revenu minimum aux départements.

Texte de l'amendement

Amendement - Remplacer le dernier alinéa de cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

Les dispositions de la présente loi sont applicables jusqu'au 31 décembre 1991.

A compter du 1er janvier 1992, le département est compétent pour financer et attribuer l'allocation prévue au titre premier.

Les conditions d'attribution, par le département, de cette allocation et la compensation financière de la charge résultant du transfert de compétence seront déterminées par une loi, selon les modalités définies aux articles 94 et 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétence entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Examen en commission

Réunie le jeudi 27 octobre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis, le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion, adopté par l'Assemblée nationale (Sénat n° 30, 1988-1989).

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle propose, votre Commission des finances vous recommande l'adoption de ce projet de loi.