

—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1988.

RAPPORT (1)

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion,

Par M. PIERRE LOUVOT,

Sénateur.

-
- (1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. Jean-Michel Belorgey, député, sous le numéro 353.
- (2) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Sueur, député, président, Jean-Pierre Fourcade, sénateur, vice-président ; Jean-Michel Belorgey, député, Pierre Louvot, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Bernard Laurent, Bernard Pellarin, Mme Hélène Missoffe, MM. Charles Bonifay, Franck Sérusclat, sénateurs ; M. Bernard Derosier, Jean-Pierre Worms, Mmes Hélène Mignon, Roselyne Bachelot, M. Denis Jacquat, députés.

Membres suppléants : MM. Louis Boyer, Henri Collard, Jean Madelain, Guy Basse, Henri Belcour, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Marc Boeuf, sénateurs ; Mme Denise Cacheux, M. Jean Le Garrec, Mme Gilberte Marin-Moskovitz, M. François Rochebloine, Mme Muguette Jacquaint, MM. Jean-Yves Chamard, Hervé de Charette, députés.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale : 1^{re} lecture : 146, 161 et T.A. 12
2^e lecture : 347

Sénat : 1^{re} lecture : 30, 57, 60, 61 et T.A. 14 (1988-1989)

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier Ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion, s'est réunie le jeudi 10 novembre 1988 au Palais Bourbon, sous la présidence de M. Charles Bonifay, Président d'âge.

La Commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau.

Elle a élu :

- M. Jean-Pierre Sueur, député, *Président*,
- M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, *Vice-Président*,
- M. Jean-Michel Belorgey, *rapporteur pour l'Assemblée nationale*,
- M. Pierre Louvot, *rapporteur pour le Sénat*.

*
* *

La Commission a ensuite abordé l'examen du texte en discussion, étant précisé que, sur la suggestion de M. Jean-Pierre Fourcade, il a été admis que les votes sur les articles les plus litigieux seraient réservés de manière à permettre en fin de discussion un examen global..

M Pierre Louvot, après avoir exprimé le souhait qu'un consensus puisse se dégager sur l'essentiel, a rappelé que le Sénat avait examiné ce projet de loi avec la volonté de parvenir à la fois à un équilibre des responsabilités et des compétences de l'Etat et des collectivités locales, une meilleure mobilisation des divers acteurs et une plus juste adéquation des structures induites par la mise en place du nouveau dispositif ainsi qu'un réel souci de pragmatisme.

M. Jean-Michel Belorgey, après avoir estimé qu'il serait hasardeux de préjuger les orientations futures à retenir au terme du délai d'expérimentation de trois années, a insisté sur la

nécessité de reconnaître aux opérateurs associatifs un rôle essentiel parce que la lutte contre la pauvreté a longtemps été prise en charge principalement par le secteur associatif, lequel s'y est impliqué directement et parce qu'il faut s'adapter aux situations concrètes vécues par les populations intéressées, lesquelles auront recours à des médiateurs pour accéder au dispositif qui leur est proposé.

Puis, la Commission est passé à l'examen des articles.

Article premier A : *Intégration du revenu minimum d'insertion dans le dispositif global de lutte contre la pauvreté*

M. Pierre Louvot a rappelé les modifications introduites par le Sénat, notamment la référence à la situation locale de l'économie et de l'emploi, le rôle fondamental de l'insertion sociale et professionnelle, qui est destinée à aider les intéressés à recouvrer leur dignité et constitue un impératif national, puis la nécessité de prendre en compte la situation des Français établis hors de France.

Après que M. Jean-Michel Belorgey eut remarqué que la volonté de prendre en considération la situation locale de l'économie et de l'emploi, généreuse pour l'utilisateur souhaitant "vivre au pays", ne permettait pas de rendre compte de la réalité économique et sociale, beaucoup plus complexe, et marqué son opposition à la disposition affirmant que l'insertion sociale et professionnelle doit permettre aux intéressés de recouvrer leur dignité, ATD- Quart-Monde ayant justement souligné que "ce n'est pas la misère qui est une honte, c'est qu'on l'accepte", la Commission mixte paritaire a adopté une proposition de M. Jean-Pierre Fourcade tendant à supprimer la mention du caractère local de la situation de l'économie et de l'emploi et le membre de phrase relatif à la dignité des personnes en difficulté.

L'article premier A ainsi modifié a été adopté.

Article premier : *Définition du droit à un revenu minimum d'insertion*

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué que, conformément au souci des élus des DOM, le Sénat avait souhaité préciser dès l'article premier, le droit des ressortissants de ces départements au RMI.

M. Jean-Michel Belorgey a rappelé que l'application du RMI aux DOM devait s'accompagner de mesures visant à éviter

l'introduction trop brutale dans ces départements de flux financiers importants.

Sur proposition de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission mixte paritaire a retenu la rédaction du premier alinéa dans le texte du Sénat, sous réserve de l'adoption de l'article 46 dans le texte de l'Assemblée nationale.

Puis, la commission a adopté un amendement de suppression du second alinéa relatif aux Français expatriés de retour en France, M. Jean-Michel Belorgey ayant indiqué qu'elle ne se justifiait pas puisqu'aucun délai de résidence n'était opposable aux Français résidant en France.

L'article premier ainsi modifié a été adopté.

Article 3bis : Caractère différentiel de l'allocation de revenu minimum

La Commission mixte paritaire a retenu la rédaction du Sénat, sous réserve de deux modifications proposées par M. Jean-Michel Belorgey, l'une substituant au mot "allocataire", le mot "bénéficiaire", l'autre pour tenir compte de l'ensemble des ressources définies selon les modalités fixées aux articles 8 et 9.

Article 4 : Financement de l'allocation

M. Pierre Louvot a souligné les modifications introduites à cet article par le Sénat et tendant à confier au département, à compter du 1er janvier 1992, compétence pour financer et attribuer l'allocation de RMI.

M. Jean-Michel Belorgey a mis en évidence les risques inhérents à la détermination présente d'un système appelé à s'appliquer au terme d'un délai de trois années.

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé que le dispositif proposé, en confiant à l'Etat compétence pour financer et attribuer l'allocation et en chargeant les collectivités locales d'organiser les actions d'insertion, bouleversait le système mis en place par les lois de décentralisation et provoquerait d'inévitables tensions entre les gestionnaires et les pouvoirs publics.

Puis, après un large débat, auquel ont participé MM. Jean Le Garrec, Franck Sérusclat, Hervé de Charette, Bernard Laurent et Mme Denise Cacheux et prenant acte des positions opposées et apparaissant à ce stade inconciliables, la

Commission, sur proposition de M. Jean- Pierre Sueur, président, a décidé la réserve de cet article.

Article 5 : *Point de départ du droit à l'allocation*

Après les interventions de MM. Pierre Louvot et Jean-Michel Belorgey, la Commission a retenu la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

Article 6 : *Situation des personnes ayant la qualité d'élève, d'étudiant ou de stagiaire*

Après les observations de MM. Pierre Louvot, Jean-Michel Belorgey, Denis Jacquat et Hervé de Charette, la Commission a retenu, sur proposition de M. Jean- Pierre Sueur, président, la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification tendant à substituer aux termes "projet d'insertion faisant l'objet de l'engagement contractuel", l'expression "projet d'insertion faisant l'objet du contrat".

Article 7 : *Situation des ressortissants étrangers*

M. Pierre Louvot a indiqué que le Sénat avait souhaité éviter tout effet d'appel ou d'affichage susceptible de favoriser le développement d'un climat d'hostilité à l'égard des étrangers et de compromettre ainsi la bonne application du dispositif.

M. Jean-Michel Belorgey a exprimé son profond désaccord avec l'exclusion des étrangers titulaires de la carte de séjour et des enfants de nationalité étrangère entrés en France avant la date de publication de la loi, parce que le RMI a pour vocation de combler les lacunes importantes du système de protection sociale et que les modifications introduites par l'Assemblée nationale visaient principalement à prévenir la dégradation des relations sociales.

Après les interventions de Mmes Roselyne Bachelot, Hélène Missoffe, MM. Bernard Laurent, Denis Jacquat, Franck Sérusclat, Jean-Pierre Sueur, Bernard Derosier et Hervé de Charette, la Commission a réservé l'article 7, sur proposition de M. Jean-Pierre Fourcade, qui a rappelé la volonté du Sénat de reprendre le texte initial du projet de loi pour ne pas favoriser l'immigration clandestine.

Article 8 : Appréciation des ressources

M. Pierre Louvot ayant rappelé la teneur des modifications apportées par le Sénat, M. Jean-Michel Belorgey ayant marqué son attachement à ce qu'apparaissent clairement les dispositions limitant la prise en compte des aides au logement dans les ressources des intéressés et M. Jean-Pierre Fourcade ayant rappelé que le Sénat, souhaitant à l'origine exclure les allocations familiales des ressources servant au calcul de l'allocation, s'était vu opposer l'article 40 de la Constitution et que le Gouvernement s'était engagé à prévoir par la voie réglementaire un mécanisme permettant le cumul partiel des aides au logement et du RMI, la Commission a décidé la réserve de cet article.

Article 10A : Engagement de l'allocataire

La Commission a adopté l'article dans le texte du Sénat, sous réserve de faire référence au contrat prévu à l'article 30 bis plutôt qu'au projet d'insertion.

Articles 10B et 10C : Dépôt et instruction de la demande d'allocation

M. Pierre Louvot a indiqué que le Sénat, dans un souci de responsabilité et d'efficacité, avait voulu confier aux centres communaux d'action sociale la fonction d'instruction des dossiers et assurer l'information des maires, tout en reconnaissant aux associations un rôle important en tant que médiateurs entre les intéressés et les organismes publics.

M. Jean-Michel Belorgey a estimé nécessaire de considérer les associations comme des partenaires au même titre que les organismes publics, notamment parce qu'elles ont longtemps pris en charge seules la lutte contre la pauvreté, ce qui leur a permis de connaître les situations concrètes dans leur diversité.

M. Jean-Pierre Fourcade a précisé que le mandatement d'argent public s'opposait à l'attribution aux associations de compétences allant au-delà du rôle précieux de conseil et de médiation que le Sénat leur avait reconnu.

Puis, après interventions de MM. Franck Sérusclat et Bernard Laurent, la Commission a, sur proposition de M. Jean-Pierre Sueur, décidé la réserve de ces articles.

Article 10 D) : Cas des personnes sans domicile fixe

Après les interventions des deux rapporteurs, la Commission a adopté le texte du Sénat avec une modification tendant à insérer le deuxième alinéa de l'article 12 disposant que l'agrément précise les conditions dans lesquelles les organismes peuvent, le cas échéant, refuser de recevoir la déclaration d'élection de domicile. Elle a cependant décidé la réserve du vote de l'article 10D, en raison de la disposition, introduite par l'Assemblée nationale et supprimée par le Sénat, prévoyant que la demande d'allocation est réputée valoir élection de domicile auprès de l'organisme l'ayant reçue, dont le sort était lié à celui de l'article 10B précédemment réservé.

Article 10 : Décision d'octroi et prorogation de l'allocation

La Commission a décidé la réserve de cet article, jusqu'au vote de l'article 10C précédemment réservé.

Article 10bis : Décision de renouvellement de l'allocation

La Commission a adopté cet article dans le texte du Sénat, sous réserve de substituer aux mots "projet d'insertion", le mot "contrat".

Article 10ter : Information du président du Conseil général

Après que M. Pierre Louvot eut indiqué que le Sénat avait souhaité assurer l'information du président du Conseil général sur les décisions d'octroi, de rejet, de prorogation et de renouvellement de l'allocation et que M. Jean-Michel Belorgoy eut rappelé que la présence de conseillers généraux dans les commissions locales et la co-présidence des conseils départementaux d'insertion par les présidents de conseils généraux étaient de nature à garantir cette information, un débat s'est engagé, auquel ont également participé MM. Bernard Pellarin, Denis Jacquat et Franck Brusclat et au terme duquel la réserve de l'article a été décidée.

Les votes sur les articles 11 : *Dépôt de la demande d'allocation* et 12 : *Cas des personnes sans résidence stable*, ont été également réservés.

Article 16 : *Suspension de l'allocation*

La Commission a décidé la réserve de cet article, compte tenu de la référence à l'article 10B, lui-même réservé.

Article 17 : *Révision du montant de l'allocation*

La Commission a adopté cet article dans le texte du Sénat.

Article 17bis : *Information des personnes en situation de précarité*

La Commission a décidé la réserve de cet article, en conséquence de la réserve de l'article 10B prévoyant le dépôt de la demande auprès du centre communal d'action sociale.

Après que M. Bernard Derosier eut estimé qu'il convenait, à ce stade du débat, d'aborder directement les sujets litigieux, M. Jean-Pierre Suceur a proposé d'examiner les deux problèmes fondamentaux demeurant en suspens : la composition des commissions locales et des conseils départementaux d'insertion (art. 30 A et 30), ainsi que les dispositions financières déterminant la charge des départements (art. 33, 33 bis et 33 ter).

Article 30 A : *Commission locale d'insertion*

M. Pierre Louvot a indiqué que le Sénat avait souhaité pallier les imprécisions du texte adopté par l'Assemblée nationale et renforcer la participation des élus locaux dans les commissions locales d'insertion.

Après avoir regretté que les intentions du Gouvernement relatives à la composition tripartite des commissions locales d'insertion (représentants de l'Etat, des collectivités locales et d'organismes économiques et sociaux) aient été tardivement communiquées au Sénat, il a estimé qu'une telle composition constituait une solution digne d'intérêt.

M. Jean-Michel Belorgey, après avoir reconnu que l'article 30 A tel que voté par l'Assemblée nationale était peu explicite sur la composition tripartite annoncée, a estimé que la commission locale d'insertion différait d'une commission d'admission à l'aide sociale en ce qu'elle était un organe de travail appelé à se réunir très souvent, et qu'ainsi il serait peu approprié de confier sa présidence à un magistrat et d'exiger qu'elle soit composée pour moitié d'élus locaux.

M. Franck Sérusclat, après avoir remarqué que cette dernière exigence pourrait difficilement être satisfaite en pratique, a souhaité que le membre du conseil général figurant dans la commission locale d'insertion soit l'élu d'un canton situé dans le ressort de la Commission, ainsi que le précisait le texte adopté par le Sénat.

Constatant l'exigence de divergences sérieuses en son sein, la CMP a décidé de réserver le vote sur l'article 30 A.

Articles 33, 33 bis et 33 ter : Détermination de la participation minimale du département au financement des actions d'insertion

M. Pierre Louvot, après avoir estimé souhaitable que les départements dépassent la participation minimale prévue par la loi, a cependant jugé indispensable que le mode de détermination de cette participation offre des garanties de modération aux départements les plus défavorisés. Il a jugé le plafonnement prévu par l'article 33 bis plus satisfaisant que celui institué par l'article 33 ter et a pensé qu'il pouvait encore être amélioré si la limite à ne pas dépasser était exprimée en valeur absolue et non en pourcentage des dépenses d'aide sociale légale du département.

M. Jean-Michel Belorgey, après avoir observé que le système de plafonnement institué par le Sénat s'apparentait à celui prévu à l'origine par le Gouvernement et écarté avec son accord parce qu'il défavorisait les départements ayant accompli des efforts en matière d'aide sociale, a fait remarquer que les craintes des départements les plus pauvres étaient sans doute compréhensibles mais pas réellement justifiées, dans la mesure où les dépenses nouvelles égales à 20 % du montant des allocations de RMI ne pourront pas être sensiblement supérieures aux dépenses d'aide sociale légale antérieurement supportées dans ceux de ces départements qui ont appliqué les lois relatives à l'aide sociale sans en trahir l'esprit.

MM. Bernard Laurent et Bernard Pellarin ont rappelé tout l'intérêt que le Sénat portait au double dispositif de sauvegarde financière institué par les articles 33 bis et 33 ter.

M. Jean-Pierre Fourcade, après avoir rappelé son attachement au mode de plafonnement prévu par l'article 33 ter, a jugé le moment venu de formuler, au nom de la majorité sénatoriale, des propositions sur les articles réservés et dont la rédaction traduisait de grandes divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat :

- les articles 4 et 48 ne mentionneraient plus explicitement le transfert au département de l'intégralité des compétences relatives au RMI et se borneraient à limiter l'application de la loi au 31 décembre 1992 ;

- à l'article 7, le deuxième alinéa du texte adopté par le Sénat pourrait être modifié de manière à assurer la prise en compte de tous les enfants séjournant en France dans des conditions régulières avant la publication de la loi relative au RMI ;

- les articles 10 B et 10 C seraient complétés de manière à préciser que la demande d'allocation de RMI pourrait être reçue et instruite par les associations avec lesquelles le représentant de l'Etat aurait passé convention à cet effet.

M. Jean-Michel Belorgey, après avoir constaté que le Sénat maintenait sa position sur les étrangers adultes, a demandé des éclaircissements sur les autres dispositions de compromis envisagées.

Après une suspension de séance, M. Bernard Derosier a indiqué qu'il paraissait possible de parvenir à un accord dans les conditions suivantes :

- le RMI étant une prestation de solidarité nationale, sa prise en charge par l'Etat ne peut pas être a priori limitée dans le temps par l'article 4, étant toutefois précisé que les modalités de financement du RMI pourraient être modifiées au vu du rapport que le Gouvernement doit présenter au Parlement avant le 2 avril 1992 ;

- le texte de l'article 7 voté par l'Assemblée nationale ne doit pas être remis en cause ;

- tout comme les CCAS et le service social départemental, les associations agréées doivent pouvoir recevoir et instruire les demandes d'allocations de RMI ;

- la composition des CLI ne doit pas être définie de manière trop rigide dans la loi, la composition tripartite annoncée par le ministre devant être définie et mise en oeuvre avec la souplesse nécessaire par les règlements d'application ;

- le système de plafonnement prévu par l'article 33 ter ne peut être retenu dans la mesure où il encourage les départements les moins actifs en matière d'aide sociale à le rester.

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé que ces propositions n'étaient à l'évidence pas de nature à permettre d'arriver à un accord.

La Commission mixte paritaire a alors constaté l'impossibilité d'aboutir à l'adoption d'un texte commun pour les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion.
