

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 octobre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1)
sur le projet de loi , ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif au revenu minimum d'insertion,

Par M. Bernard LAURENT,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoulle, *vice présidents* ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonr st, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darraa, André Daugnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Frayse Cazala, MM. François Giacobbi, Jean Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibou, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Messin, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon

Voir les numéros :

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

Sénat : 30 et 57 (1988-1989)

Politique économique et sociale.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| EXPOSE GENERAL | 10 |
| I. LA GRANDE PAUVRETÉ : UNE RÉALITÉ DIFFICILE À APPRÉHENDER | 10 |
| A. LES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS DU REVENU MINIMUM D'INSERTION : DES ÉVALUATIONS FLUCTUANTES | 11 |
| 1. Les estimations successives | 11 |
| 2. Les autres évaluations de la pauvreté en France | 12 |
| B. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION : UNE CHARGE ÉVOLUTIVE | 13 |
| 1. Des éléments de calcul | 13 |
| 2. Le coût global de l'allocation | 15 |
| 3. L'implication des départements | 15 |
| II. L'AIDE SOCIALE : UNE COMPÉTENCE DE DROIT COMMUN DES DÉPARTEMENTS | 17 |
| A. LA DÉCENTRALISATION DE L'AIDE SOCIALE : UNE GESTION DÉPARTEMENTALE RESPONSABLE ET RAPPROCHÉE | 17 |
| B. DES INITIATIVES LOCALES PRÉFIGURANT LA RÉFORME | 20 |
| 1. Les aides à caractère national | 20 |
| 2. Les actions mises en oeuvre à l'initiative des collectivités locales | 21 |
| C. LES DISPARITÉS DE SITUATION D'UN DÉPARTEMENT A L'AUTRE | 23 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| III. LE PROJET DE LOI : UNE RÉFORME QUI NE S'INSCRIT PAS DANS LA LOGIQUE DE LA DÉCENTRALISATION | 26 |
| A. LE CONTENU DU PROJET DE LOI INITIAL : UN DISPOSITIF D'INSPIRATION ETATISTE | 26 |
| 1. Les dispositions relatives à la nouvelle prestation | 27 |
| 2. Le rôle des départements en matière d'insertion | 29 |
| 3. La participation financière minimale des départements | 31 |
| B. LES INFLECHISSEMENTS APPORTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE COGESTION EN TROMPE L'OEIL | 32 |
| 1. Les dispositions relatives à l'attribution de l'allocation | 33 |
| 2. La compétence du département en matière d'insertion | 35 |
| 3. La participation financière minimale du département | 35 |
| IV. LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION | 36 |
| A. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME | 36 |
| B. L'ARTICULATION AVEC LES LOIS DE DÉCENTRALISATION | 37 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 38 |
| <i>Article premier A</i> : Revenu minimum d'insertion et dispositif global de lutte contre le pouvoir | 38 |
| <i>Article premier</i> : Définition du droit à un revenu minimum d'insertion | 39 |
| <i>Article 4</i> : Financement de l'allocation | 41 |
| <i>Article 10 A</i> : Engagement de l'allocataire | 42 |
| <i>Article 10</i> : Décision d'octroi de l'allocation | 43 |
| <i>Article 10 bis</i> : Décision de renouvellement de l'allocation | 45 |
| <i>Article 11</i> : Organismes compétents pour le dépôt et l'instruction des demandes | 46 |
| <i>Article 12</i> : Situation des personnes sans résidence stable | 47 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| . Article 16 : Suspension de l'allocation en cas de non respect du contrat d'insertion | 48 |
| . Article 22 : Réduction ou suspension de l'allocation liée à l'admission dans un établissement | 49 |
| . Article 24 : Recours contentieux | 50 |
| . Article 25 : Délais de prescription | 51 |
| . Article 26 : Action en répétition de l'indu | 52 |
| TITRE III : Actions d'insertion sociale et professionnelle | 53 |
| . Article 30 A : Commissions locales d'insertion | 53 |
| . Article 30 : Conseil départemental d'insertion | 55 |
| . Article 30 bis : Contenu du contrat d'insertion | 56 |
| . Article 30 ter : Diverses formes d'insertion | 58 |
| . Article 31 : Programme départemental d'insertion | 59 |
| . Article additionnel apres l'article 31 : Règlement d'éventuels désaccords | 60 |
| . Article 32 : Conventions d'insertion | 61 |
| . Article 33 et 34 : Participation financière de la départementalisation et du commerce aux actions d'insertion | 61 |
| . Article 41 : Affiliation des allocataires au régime de l'assurance personnelle | 67 |
| . Article 44 : Conventions pour l'organisation d'activités d'insertion professionnelle d'intérêt général | 68 |
| . Article additionnel apres l'article 45 bis : Dispositions applicables aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle | 69 |
| . Article 46 : Application de la loi en métropole et dans les départements d'outre-mer | 71 |
| . Article 48 : Evaluation et durée de l'application de la loi | 73 |
| AMENDEMENTS PRESENTES PAR VOTRE COMMISSION | 75 |
| ANNEXE | 88 |

Mesdames, Messieurs,

Depuis un peu plus d'une décennie, l'attention a progressivement été attirée sur les nouvelles formes de pauvreté dans les pays occidentaux. En France, après les premiers cris d'alarme lancés en 1974 par M. René Lenoir sur "les exclus" et par M. Lionel Stoléru sur la nécessité de "vaincre la pauvreté dans les pays riches", il a fallu attendre le rapport Oheix en 1981 pour une véritable prise de conscience des mécanismes qui engendrent la précarité et la pauvreté et pour réfléchir sur la façon de lutter contre elles.

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

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

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

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

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

Bien qu'il s'agisse d'un dispositif à caractère social, qui relève de la compétence de la commission des Affaires sociales, votre commission des Lois a décidé de se saisir du projet de loi, en raison de l'implication des collectivités locales dans les règles de fonctionnement du système et tout particulièrement de la participation attendue du département en matière d'insertion. C'est ainsi que votre commission a été conduite à examiner dans le Titre I "Dispositions générales", les articles 1er A, 1er et 4, dans le Titre II relatif à l'allocation de revenu minimum d'insertion, les articles 10 A, 10, 10 bis, 11, 12, 16 et 22 qui fixent la procédure d'octroi de l'allocation et l'articulation de celle-ci avec l'engagement que doit souscrire l'allocataire de participer aux activités et actions d'insertion, ainsi que les articles 24, 25 et 26 qui ont trait aux recours contentieux, l'ensemble du Titre III relatif aux actions d'insertion sociale et professionnelle (articles 30 A à 34), puis l'article 41 qui met à la charge du département les cotisations d'assurance personnelle des allocataires et, enfin, dans les dispositions finales du Titre V, l'article 46 relatif aux mesures d'application et l'article 48 qui délimite la durée d'application du projet de loi.

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

Venons-en aux actions d'insertion.

Même contradiction, même mépris des lois de décentralisation.

Dans le texte initial, le conseil départemental d'insertion, chargé d'élaborer le programme, était présidé par le préfet, alors que

le département devait financer les actions d'insertion prévues à ce programme départemental.

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

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

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

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

Votre rapporteur reste parfaitement conscient de ce que ce texte est difficile et que, quoi qu'on fasse, telle ou telle de ses dispositions suscitera des réactions défavorables.

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

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

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

Le moment n'est-il pas venu de s'élever contre certaines déclarations qui mettent en cause la gestion départementale de l'action sanitaire et sociale, depuis près de cinq ans, et en tirer

argument pour ne pas confier aux élus locaux des responsabilités nouvelles ?

Les conseillers généraux ont bien géré les compétences qui leur ont été transférées. Il va sans dire qu'il ont mieux géré, parce que plus près des problèmes et avec un sens plus direct des responsabilités.

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

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

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

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

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

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

*

* *

EXPOSE GENERAL

Pour bien apprécier la portée du projet de loi, dont l'objectif ne peut qu'être approuvé, on tentera tout d'abord de mieux cerner le phénomène de précarité-pauvreté dans notre pays et de le rapporter à la méthode envisagée pour y porter remède (I). On s'efforcera ensuite de dresser un rapide bilan de l'action des départements en matière d'aide sociale et de santé, depuis 1984 (II) pour s'interroger enfin sur la manière dont s'articule le nouveau dispositif d'inspiration étatiste avec la gestion décentralisée de l'aide sociale (III).

I. LA GRANDE PAUVRETÉ : UNE RÉALITÉ DIFFICILE A APPRÉHENDER

L'importance présumée du nombre de pauvres en France fait mesurer l'ampleur de l'effort à accomplir pour donner à chacun un minimum de subsistance, qui dans l'optique de la réforme ne doit pas être une simple mesure d'assistance, mais également le point de départ d'une insertion (ou d'une réinsertion ?) sociale et professionnelle.

Compte tenu du lien que le Gouvernement s'est attaché à établir entre le rôle de l'État pour le versement de l'allocation et le rôle du département dans la définition, la mise en oeuvre et le financement des actions d'insertion à proposer aux allocataires, il importe de tenter une appréciation chiffrée tant du nombre des bénéficiaires potentiels de la réforme que du coût de l'engagement de l'État vis à vis de ceux-ci et par voie de conséquence de l'ampleur de l'effort susceptible d'être demandé aux collectivités locales.

A. LES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS DU REVENU MINIMUM D'INSERTION : DES ÉVALUATIONS FLUCTUANTES

Les critères d'appréciation de la pauvreté sont marqués du sceau de la relativité. C'est sans doute ce qui explique les variations dans les informations fournies, depuis le mois de juillet, pour évaluer le nombre des personnes susceptibles de bénéficier du revenu minimum d'insertion.

1. Les estimations successives

Lors de l'esquisse de la réforme du Conseil des ministres en mai 1988, comme lors de l'adoption du projet de loi, le 13 mai dernier, le nombre des personnes susceptibles d'être touchées par la réforme était estimé à 500 000. Ces chiffres étaient repris par le ministre devant différentes instances concernées, notamment devant le Comité des Finances locales, au cours de sa réunion du 12 juillet 1988.

Lors de l'ouverture du débat à l'Assemblée nationale, l'estimation du nombre total des bénéficiaires accusait une forte hausse pour atteindre 1 200 000 personnes.

Quelques jours plus tard étaient fournis de nouveaux chiffres encore plus élevés, qui constituent le dernier ordre de grandeur connu :

... établis à partir de l'échantillon des allocataires de la Caisse nationale des allocations familiales et de l'enquête Emploi 1987, ils ne concernent toutefois que la métropole et sont ainsi arrêtés :

- *nombre de ménages concernés : 570 000 (dans 25 000 d'entre eux, l'allocataire chargé de famille a moins de 25 ans),*

... ce qui, compte tenu de la structure des différents foyers donne un nombre total de bénéficiaires potentiels de :

- *1 520 000 personnes, soit environ 3 % de la population.*

Ces estimations sont sans doute les plus fiables dont on puisse aujourd'hui disposer. Mais il convient de relever que le phénomène de pauvreté-précarité recouvre des situations diverses

qui ne sont pas toutes répertoriées (demandeurs d'emploi ou de logements non inscrits, habitants de logements insalubres non recensés, personnes sans couverture sociale...).

2. Les autres évaluations de la pauvreté en France

Au-delà de l'aléa pesant sur les chiffres ci-dessus, notons que, selon les critères retenus pour appréhender la pauvreté, on aboutit à des chiffrages très différents.

Pour l'OCDE par exemple, le critère de la pauvreté est défini par un pourcentage du revenu moyen disponible dans le pays : pour la France, cela correspond à 80 % du SMIC pour une personne seule, 120 % du SMIC pour un couple, 174 % du SMIC pour quatre personnes.

Pour la CEE, on entre dans la pauvreté lorsque le revenu net est inférieur à 50 % du revenu net moyen du pays par unité de consommation, étant précisé que le premier adulte correspond à une unité, le conjoint et les personnes de plus de 15 ans à 0,7 et les enfants de moins de 15 ans à 0,5. Pour la France, cela représente 60 % du SMIC pour une personne seule, 102 % du SMIC pour un couple, 162 % du SMIC pour un couple avec deux enfants en-dessous de 15 ans.

Avec ces critères de pauvreté, la France compterait environ 8 millions de pauvres.

Lors de la journée d'étude tenue le 15 décembre 1987 par l'Assemblée des présidents des conseils généraux, sur l'action sociale des départements, M. Christian Proust dans son rapport (dont sont extraits les chiffres ci-dessus) sur "les conseils généraux face aux situations de précarité et de pauvreté", estimait -et cela voici déjà près d'un an- le nombre des personnes connaissant la grande pauvreté à environ deux millions de personnes, voire à 2,5 millions, soit 4,5 % de la population. Il se fondait sur le critère retenu par le CREDOC et le Conseil économique et social qui considèrent en situation de grande pauvreté les ménages vivant avec moins de 50 % du SMIC par unité de consommation, ce qui représentait en 1987, 1900 F par mois pour une personne seule, 3 230 francs par mois pour un couple et 5130 francs par mois pour un couple avec deux enfants.

A très peu de chose près, il s'agit du montant annoncé du revenu minimum d'insertion. Le chiffre de population cité peut donc faire fonction de repère.

B. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION : UNE CHARGE ÉVOLUTIVE

Il ressort de ce qui précède que l'attribution d'un revenu minimum d'insertion à toutes les personnes relevant de la grande pauvreté devrait logiquement conduire à réviser à la hausse les prévisions, pour la détermination du coût global de l'allocation.

1. Des éléments de calcul

Le mode de calcul de l'engagement financier de l'État au titre de l'allocation fait intervenir plusieurs variables, dont la plupart sont susceptibles d'affecter le montant de son engagement à la hausse.

- *Le nombre total des bénéficiaires* : D'après ce qui a été dit plus haut, le nombre des bénéficiaires bien qu'incomplètement appréhendé, devrait dans un premier temps du moins, progresser encore, vers les deux millions de personnes.

Ce chiffre sera porté à augmenter lorsque sera revalorisé le plafond de ressources qu'est le revenu minimum d'insertion. Il pourra à terme baisser, si l'objectif d'insertion est atteint, mais cela prendra forcément beaucoup de temps.

- *La structure des foyers*

Le calcul du revenu minimum d'insertion dépend de la composition du foyer.

D'après les indications fournies par le Gouvernement, on sait que l'allocation différentielle sera versée si les ressources n'atteignent pas :

- 2 000 F pour une personne seule ;

- 3 000 F pour un couple d'adultes,

montants auxquels il convient d'ajouter 600 F par personne supplémentaire à charge.

Il sera donc plus intéressant de ne pas vivre sous le même toit pour deux personnes non mariées par exemple. Une personne à charge de plus de 25 ans n'aura droit qu'à 600 F, alors que si elle est seule, elle aura droit à 2 000 F. Indépendamment des effets pervers du système (décohabitation par exemple), cette modulation des allocations selon la structure des foyers ajoute un aléa supplémentaire pour le calcul de la charge de l'État au titre de l'allocation.

Dans l'état actuel des prévisions, les ménages recensés auraient la structure suivante :

Isolés : 270 000 pour 503 000 personnes

| | |
|---|---------|
| sans enfant à charge (au sens des prestations familiales) | 135 000 |
| avec 1 enfant | 68 000 |
| avec 2 enfants | 41 000 |
| avec 3 enfants | 16 000 |
| avec 4 enfants et plus | 5 000 |

Couples : 300 000 pour 1 017 000 personnes

| | |
|------------------------|---------|
| sans enfant à charge | 108 000 |
| avec 1 enfant | 75 000 |
| avec 2 enfants | 68 000 |
| avec 3 enfants | 27 000 |
| avec 4 enfants et plus | 22 000 |

- Le niveau des ressources propres des bénéficiaires et la structure de ces ressources

L'allocation ayant un caractère différentiel, les variations dans le montant des ressources du bénéficiaires entraîne une variation corrélative du montant de l'allocation, celle-ci croissant quand les ressources baissent.

A cet égard, il est certain que le peu d'incitation que comporte le projet de loi à la poursuite des expériences d'aides locales facultatives, risque de majorer l'effort de l'État.

En outre, l'allocation différentielle variera en fonction de la structure des ressources, certaines d'entre elles n'entrant pas dans la base de calcul (prise en compte partielle des aides au logement, maintien dans la base de calcul des prestations familiales...).

- L'évolution du montant du plafond de ressources.

Le projet de loi prévoit que le *montant du revenu minimum d'insertion, c'est-à-dire du plafond de ressources ouvrant droit à l'allocation sera révisé au moins deux fois par an.*

Si les ressources propres du bénéficiaire n'augmente pas parallèlement, l'allocation différentielle progressera.

De plus, la revalorisation du plafond fera entrer dans le système de nouveaux bénéficiaires (en quelque sorte, par un relèvement du seuil de la pauvreté relative).

2. Le coût global de l'allocation

Le chiffrage actuel du coût de l'allocation pour l'Etat tourne autour de 9,12 milliards de francs en pleine charge.

En fonction des éléments de calcul ci-dessus et du mode de prise en compte des différentes prestations sociales (non prise en compte des prestations familiales, prise en compte partielle de l'aide au logement, prise en compte des prestations spécialisées), le Gouvernement évalue à approximativement 1 335 F par mois (16 000 F par an) et par personne le montant de l'allocation différentielle.

La charge globale de l'allocation sera supportée par le budget de l'Etat et partiellement financée par le produit de l'impôt de solidarité sur les fortunes. D'autres ressources devront être trouvées pour assurer le complément du financement de l'aide de 50 %.

3. L'implication des départements

Mais si le Gouvernement a le choix de ses engagements financiers et des ressources, fiscales ou autres, nécessaires à son financement, il n'en va pas de même des départements qui devront pourtant, d'après le mécanisme adopté par

l'Assemblée nationale, apporter une participation financière égale à 20 % de l'effort de l'Etat, quelle que soit son ampleur. C'est dire que les incertitudes pesant sur les éléments de calcul de l'allocation, affectent diversement les finances départementales.

Votre commission n'est d'ailleurs nullement hostile à l'implication du département dans la politique de lutte contre la pauvreté et dans les actions d'insertion.

Mais elle observe en premier lieu que la participation imposée aux départements n'est pas assortie pour ceux-ci de la possibilité de créer de nouveaux produits fiscaux, à l'inverse de l'Etat et qu'ils ne pourront qu'augmenter les taux des impôts déjà existants ou réduire les autres dépenses, aussi légitimes soient-elles.

Elle regrette en second lieu que l'association forcée du département à la politique d'insertion définie par le gouvernement ne se soit pas davantage inscrite dans le contexte de la décentralisation.

*

* *

II. L'AIDE SOCIALE : UNE COMPÉTENCE DE DROIT COMMUN DES DÉPARTEMENTS

Depuis le 1er janvier 1984, date du transfert de compétences de l'Etat aux départements en matière d'aide sociale et de santé, des départements ont su se montrer dignes des responsabilités nouvelles qui leur étaient confiées et sont devenues les acteurs essentiels en ce domaine.

Ils ont aussi, par le lancement d'expérimentations et par diverses formules d'innovation, ouvert la voie à la réforme aujourd'hui proposée.

A. LA DÉCENTRALISATION DE L'AIDE SOCIALE : UNE GESTION DÉPARTEMENTALE RESPONSABLE ET RAPPROCHÉE

Rappelons que le département a toujours été impliqué dans la politique d'aide sociale, dans la mesure notamment où la totalité des dépenses d'aide sociale était regroupée sur son budget avant répartition entre l'Etat, le département et les communes.

Très vite l'idée s'est imposée que la collectivité territoriale départementale était le lieu privilégié pour la décentralisation de l'aide sociale et pour une gestion rapprochée des personnes susceptibles d'en bénéficier.

On rappelle brièvement que la seconde loi de répartition de compétences du 23 juillet 1983 a tiré les conséquences de ce constat en son article 32 et a transféré aux départements l'essentiel des attributions d'aide sociale et de santé, "le département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale", ne laissant à l'Etat outre un pouvoir de réglementation, que des compétences à caractère résiduel.

. Les compétences départementales

- S'agissant de l'aide sociale à l'enfance, le département a la totalité des responsabilités : enfants placés, pupilles, enfants en garde, accueil provisoire, enfants bénéficiant de secours et allocations mensuelles, enfants surveillés, enfants AEMO,

travailleuses familiales, centres maternels. A ce titre, ce sont 180 000 enfants environ qui sont pris en charge.

- S'agissant de l'aide médicale, le département a la charge des principales formes d'aide (aide à domicile, aide hospitalière, aide aux tuberculeux et aux malades mentaux).

- Les cotisations d'assurance personnelle y compris au taux majoré précédemment payées par l'Etat lui ont été transférées à compter de 1987, ce transfert donnant lieu à une compensation financière intégrale de l'Etat dans les conditions prévues par les articles 94 et 95 de la loi du 7 janvier 1983 précitée.

- En matière d'aide sociale aux personnes âgées et aux handicapés, le principe est le même : le département assure les principaux types d'aides et en particulier l'hébergement en foyer, hospice, maison de retraite, milieu familial, l'Etat versant pour sa part des allocations (simple pour les personnes âgées et différentielle pour les handicapés) et prenant en partie en charge l'hébergement en établissements spécialisés (Centres d'aide par le Travail, centres de rééducation).

. Les compétences continuant à relever de l'Etat

A l'Etat reste la charge de l'interruption volontaire de la grossesse (en fait à la sécurité sociale) et l'hospitalisation des alcooliques dangereux.

- L'Etat prend en outre en charge au titre de l'aide sociale aux familles et adultes handicapés l'hébergement dans les centres de réadaptation sociale et la prévention, "*sans domicile de secours*" (article 87 du code de la famille et de l'aide sociale) et des allocations diverses (allocation de loyer, fonds national de solidarité et allocations militaires).

Précisons toutefois que dans les départements d'outre-mer, le département a en charge l'allocation spécifique d'aide à la famille.

En dépit de l'importance des transferts de compétences aux départements, ceux-ci ont su faire face à leurs nouvelles responsabilités, sans que les bénéficiaires de l'aide sociale soient en quelque façon affectés par cette modification dans la dévolution des responsabilités.

Laissons la parole à M. Jean-Claude Jacquet, qui dans son rapport présenté au nom du Conseil économique et social sur les

conséquences de la décentralisation en matière d'aide sociale (14-15 juin 1988) relève :

"On constate donc que la gestion de l'aide sociale par les élus départementaux et la maîtrise des dépenses qui en a résulté n'ont pas provoqué les ruptures que certains redoutaient".

Le tableau ci-après (extrait du rapport précité) met toutefois en évidence les tendances d'évolution, observées au cours des deux premières années de la réforme, dans la structure des dépenses nettes d'aide sociale légale :

Structures et évolution des dépenses nettes d'aide sociale obligatoire

| POSTES | 1984 | | 1985 | | EVOLUTIONS 1985/1984 |
|--|--------------------------------------|--------------|--------------------------------------|--------------|-------------------------|
| | Montants en millions de francs | Structure | Montants en millions de francs | Structure | |
| Aide sociale aux enfants et à la mère | 13 980 0 | 42,0 % | 14 478 5 | 42,4 % | + 3,6 % |
| Aide sociale aux handicapés et grands infirmes | 7 635 4 | 22,3 % | 8 491 2 | 24,9 % | + 11,2 % |
| Aide sociale aux personnes âgées | 5 723 4 | 17,4 % | 5 619 3 | 16,4 % | - 1,9 % |
| Service social départemental | 1 792 9 | 5,5 % | 1 963 2 | 5,7 % | + 9,4 % |
| Aide médicale générale | 1 585 8 | 4,8 % | 1 500 5 | 4,4 % | - 5,3 % |
| Autres | 2 112,1 | 6,4 % | 2 131,2 | 6,2 % | - |
| Total | 32 828 8 | 100 % | 34 181 9 | 100 % | + 4,2 % |

Source : DGCL

Non seulement les élus départementaux ont assaini la situation financière des budgets d'aide sociale par une gestion efficace des dépenses d'aide sociale, mais ils ont répondu souvent mieux et plus vite que l'Etat, grâce à un effet de proximité, à la montée des besoins.

Mieux, affrontés aux situations de précarité et de destabilisation sociale liées aux difficultés économiques : chômeurs en fin de droit, exclus des droits sociaux (plus d'un million de chômeurs ne sont pas indemnisés), difficultés d'insertion des jeunes, etc... les départements se sont engagés pour bon nombre d'entre eux dans des actions nouvelles et les expérimentations, par le biais des prestations d'aide sociale facultative.

B. DES INITIATIVES LOCALES PREFIGURANT LA REFORME

Qu'il s'agisse des initiatives nationales à application locale, comme les compléments de ressources mis en place par M. Adrien Zeller, Ministre de la Sécurité Sociale dans le précédent Gouvernement ou des initiatives locales directes, les départements ont su faire preuve de leur capacité d'innovation et d'adaptation aux nouvelles formes de besoins nées de la précarité et de la grande pauvreté.

Au total, pour répondre aux besoins, les collectivités qui gèrent actuellement leurs propres systèmes d'aide facultative y consacrent déjà quelque 3 milliards de francs.

En dépit de l'importance de l'effort financier ainsi consenti, force est de reconnaître que ces actions ont, jusqu'à présent, eu un caractère ponctuel et non pas permis de porter sur des effectifs très importants. Mais par leur diversité et leur exemplarité, elles se révèlent aujourd'hui fort précieuses quant aux voies à suivre pour tenter de généraliser les interventions en faveur des plus démunis sur l'ensemble du territoire. On aurait garde d'oublier le rôle éminent joué également par les villes dans la recherche de solutions au défi que constituent aujourd'hui les situations d'exclusion et de pauvreté.

1. Les aides à caractère national

Plusieurs actions ont été lancées au cours des dernières années mais elles ont conservé une portée limitée et pour certaines, ont produit des résultats décevants. On peut citer, à cet égard, les *travaux d'utilité collective*, les stages différenciés en vue de l'insertion, de la préparation à l'emploi et de l'initiation à la vie professionnelle avec stages en alternance dans les entreprises.

Plus directement axées sur l'emploi, maintenant les conventions de conversion pour licenciés économiques, les exonérations partielles de charges sociales à l'embauche, les aides aux chômeurs créateurs d'entreprises, les programmes d'insertion locale. Pour donner une mesure financière de l'effort qu'impliquent ces formules diversifiées, rappelons que le programme de stages au

profit de 227 000 personnes présenté en août 1987 représentait un coût de l'ordre de 3 milliards de francs, non comprises les exonérations de charges sociales.

Des actions ont également été définies en faveur de l'amélioration des conditions de logement : fonds locaux d'aide aux locataires en difficulté temporaire de paiement de loyers, fonds locaux d'aide au relogement et de garantie, sans oublier les contrats Etat-Régions.

Plus directement axés sur les interventions en faveur des plus démunis, des plans annuels d'action contre la pauvreté et la précarité, particulièrement en période hivernale, ont concrétisé les propositions du rapport Oheix à partir de 1984 sous forme d'hébergement d'urgence, d'aide alimentaire, de maintien des fournitures de gaz et d'électricité, de maintien dans leur logement des personnes en danger d'expulsion. Pour l'année 1986-1987, 383 millions de francs ont été inscrits au budget de l'Etat pour le financement de ces actions (contre 410 millions de francs en 1985/1986 et 438 millions de francs en 1984/1985), mais le volume de ces crédits a été réorienté en 1986 vers la politique d'insertion avec la mise en place de compléments locaux de ressources auxquels ont été réservés 84 millions de francs. Cette formule originale qui a associé en 1987 l'Etat à hauteur de 40% et les départements à hauteur de 60 %, préfigure la formule qu'il est aujourd'hui envisagé de généraliser. Fin 1987, des conventions ont été passées avec environ 80 départements, au bénéfice de plus de 10 000 allocataires. Aujourd'hui, elles intéressent plus de 20 000 bénéficiaires.

Ces différentes expériences connaissent d'ailleurs des succès relatifs si on les rapporte à l'objectif quelquefois associé d'insertion sociale et professionnelle des intéressés.

2. Les actions mises en oeuvre à l'initiative des collectivités locales

En matière de lutte contre la pauvreté, les communes ont joué un rôle pionnier. Ainsi par exemple à partir de 1987 : Rennes, puis Metz, Amiens, Reims, Epinal, Auxerre ont mis en place des dispositifs de résorption des retards de loyers ; Tours, avec l'aide de l'Etat, organise des stages de formation professionnelle au profit des chômeurs de longue durée ; Besançon, Nantes, Grenoble... ont pris l'initiative de revenus minimum garantis locaux, depuis plusieurs années.

Il convient de mentionner également les communes des départements d'Alsace et de Moselle qui, en application des lois de droit local de 1908 et de 1909 sur le domicile de secours, apportent un soutien financier généralisé aux indigents en contrepartie de quoi il peut être demandé un travail à ceux-ci (en pratique, ce travail n'est pas demandé). Les aides versées par la ville de Strasbourg sur ce fondement, par exemple, dépassent de manière sensible le montant auquel il est prévu de fixer le revenu minimum d'insertion.

Au niveau des départements, beaucoup de conseils généraux se sont engagés, dans le cadre de l'aide sociale facultative, dans des actions très variées qui vont de l'octroi de secours à des formules très élaborées de revenus minimum d'insertion. Citons :

- les aides en direction du chômage de longue durée qui concernent beaucoup de départements mais ont une portée variable ;

- les actions en faveur du logement. Dans environ la moitié des départements, des fonds ont été constitués pour les impayés temporaires de loyers. Le fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG) existe en Gironde, dans l'Hérault, l'Indre, l'Indre-et-Loire, la Meurthe-et-Moselle, la Vienne.

Enfin, des départements ont joué un rôle pionnier dans l'attribution d'un revenu minimum.

Paris, pour sa part, accorde des allocations spécifiques à plusieurs catégories de bénéficiaires : ménages avec enfants, veufs, personnes âgées, handicapés, à un niveau supérieur à celui que devrait atteindre le revenu minimum.

L'Ille-et-Vilaine a expérimenté, à partir de 1985, deux formules :

- *un revenu minimum familial garanti* sous forme d'allocations différenciées variant, selon la composition du ménage, sans contrepartie de travail et cofinancé par le conseil général de la ville de Rennes, la caisse d'allocations familiales et ATD Quart-Monde ;

- *des travaux d'intérêt collectif* pour adultes chômeurs de longue durée assortis d'une allocation forfaitaire, d'une formation et d'un suivi social. Ce second dispositif est à l'origine des conventions Zeller. La dépense effective a été en 1987 de 7 millions de francs répartis entre l'Etat (50 %), le conseil général (25 %) et les communes (25 %).

Le Territoire de Belfort a également mis en place une formule originale, depuis 1986, intitulée "contrat ressources

personnalisées d'autonomie" et qui se concrétise également par une allocation différentielle attribuée en contrepartie d'un effort d'insertion négocié par un travailleur social. Sur les 132 000 habitants que compte le département, 450 bénéficiaient d'un tel contrat en 1987, pour un total de 9 millions de francs supportés à hauteur de 90 % par le conseil général.

A partir de ces initiatives, plusieurs autres départements ont financé, sur fonds propres, des aides complémentaires aux conventions Zeller : la Dordogne, les Côtes-du-Nord, le Puy-de-Dôme, etc.... Avec la mise en place du revenu minimum d'insertion, ces départements risquent de ne plus pouvoir accorder de supplément de ressources aux bénéficiaires actuels, puisque l'allocation différentielle versée par l'Etat sera calculée sur la base de l'ensemble des ressources du bénéficiaire. Il y a là une rigidité qui risque de pénaliser les allocataires dans les départements pionniers et qui font aussi du revenu minimum d'insertion un revenu maximum d'insertion.

Les exemples chiffrés concernant les expériences locales mentionnées ci-dessus s'inspirent du rapport présenté par M. Christian Proust lors de la journée d'étude du 15.12.1987.

C. LES DISPARITES DE SITUATION D'UN DEPARTEMENT A L'AUTRE

La volonté des départements d'apporter des réponses aux situations de détresse et le sens de la responsabilité dans la gestion de l'aide sociale ne doivent pas faire oublier la disparité des situations départementales, avant tout liée aux contraintes économiques et démographiques auxquelles sont confrontés chacun d'eux et à la structure des dépenses d'aide sociale qui était déjà très différenciée d'un département à l'autre, au moment des transferts de compétences.

Le rapport présenté par M. Jean-Claude Jacquet au conseil économique et social (14 et 15 juin 1988) sur "Les conséquences de la décentralisation en matière d'aide sociale", fait ressortir que ces disparités existent tant dans le montant des dépenses globales d'aide sociale que dans la structure de ces dépenses.

L'étude réalisée pour l'Assemblée des présidents des conseils généraux de France par la banque de données financières interdépartementale (BDID) de cette association sur les budgets

sociaux des départements de 1984 à 1987 démontre une certaine permanence de l'existence de ces disparités.

Depuis 1984, ce sont pratiquement les mêmes départements que l'on retrouve aux deux extrémités de la liste pour le montant des dépenses d'aide sociale par habitant, avec toutefois une tendance au resserrement de l'éventail.

Entre 1984 et 1986, les plus forts niveaux de dépenses ont été à la charge, pour s'en tenir à l'hexagone, des départements du Val-de-Marne, de la Seine-Maritime, de la Seine-Saint-Denis, des Hauts-de-Seine et du Nord, quatre départements se retrouvant également ne varietur à l'autre extrémité, à savoir la Haute-Savoie, l'Ardèche, la Haute-Loire et l'Ain. On se reportera pour une vue d'ensemble sur l'évolution en 1987 au tableau figurant en annexe (daté à partir des budgets primitifs).

Il en ressort que la politique d'action sociale des départements, compte tenu des contraintes de base, est affectée d'une rigidité sur laquelle une action volontariste ne peut jouer qu'à la marge et très lentement.

Cette étude éclaire également la très grande disparité entre les départements, en ce qui concerne la part respective des différentes formes d'aide sociale dans leur budget. On en retiendra que la part des dépenses d'aide sociale à la mère et à l'enfant (poste essentiel sur lequel sont attendues des économies après la mise en place du revenu minimum d'insertion) varie de 10,65 % en Lozère à 51,30 % dans le Territoire de Belfort (données 1986).

En revanche, les écarts sont plus faibles en ce qui concerne la part du budget d'aide sociale consacrée aux dépenses en faveur des personnes âgées (de 20 à 35 %). De même, les écarts observés au niveau des dépenses d'aide médicale générales sont très modérés.

Les écarts les plus importants entre départements concernent les prestations sans que puisse être mis en évidence un lien avec le niveau des dépenses totales de l'aide sociale. En particulier, les frais consécutifs aux aides et services ménagers en faveur des personnes âgées varient de 0,3 % à 57 % des sommes consacrées au poste de l'aide aux personnes âgées. On retrouve des disparités comparables en ce qui concerne l'aide aux handicapés (de 20,53 % à 95 % de la totalité de l'aide aux handicapés).

C'est dire que les départements se trouveront dans des situations extrêmement variables du point de vue financier au regard des économies qu'ils sont susceptibles de réorienter

vers les actions d'insertion devant accompagner le versement de l'allocation du revenu minimum d'insertion

*

*

*

En résumé, la généralisation d'un revenu minimum d'insertion, selon les modalités prévues par le projet de loi, risque d'avoir une double conséquence sur la politique d'aide sociale des départements avec laquelle le moins qu'on puisse dire, est qu'aucune cohérence n'ait été recherchée :

a) Le nivellement par le bas, voire la suppression des compléments de ressources et des différentes formes d'aide en numéraire accordées aux personnes en situation de pauvreté, puisque, en tout état de cause, le dépassement du plafond "revenu minimum d'insertion" ne devra pas être dépassé ;

b) La participation exigée des départements, si elle prend une forme forfaitaire, comme le prévoit le texte adopté par l'Assemblée nationale, sera inadaptée aux disparités départementales, puisqu'elle repose sur une idée de moyenne en exigeant le même taux de contribution de tous les départements ; le mécanisme risque d'annuler le fruit des efforts locaux déjà entrepris en matière d'insertion et d'aggraver encore les disparités de situations financières des départements pauvres, si aucun correctif ne lui est apporté.

III. LE PROJET DE LOI : UNE RÉFORME QUI NE S'INSCRIT PAS DANS LA LOGIQUE DE LA DÉCENTRALISATION

La volonté de faire du revenu minimum d'insertion, prestation sociale d'un genre nouveau, l'élément clé d'une politique globale de lutte contre la pauvreté, justifiait que dans un premier temps du moins, la responsabilité de l'expérimentation soit assumée par l'Etat.

Mais le texte de loi déposé par le Gouvernement est allé très au-delà de ce qu'imposait la mise en place d'une procédure uniformisée sur tout le territoire et la façon dont ont été associés les acteurs locaux de l'aide sociale au fonctionnement du dispositif consacre le retour en force du préfet.

Le projet initial ne tient aucun compte en particulier du rôle que jouent déjà les départements depuis 1984, au titre de leurs compétences de droit comme en matière d'aide sociale. Si ce n'est pour réorienter leurs actions d'insertion dans le sens du projet et leur imposer impérativement plusieurs formes de participation financière, pour la mise en oeuvre de la réforme.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont rééquilibré en apparence les rôles entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, dans le volet du projet consacré à l'insertion, mais le prix à payer pour cette gestion de façade risque d'être lourd.

A. LE CONTENU DU PROJET DE LOI INITIAL : UN DISPOSITIF D'INSPIRATION ÉTATISTE

Le projet de loi gouvernemental a mis en place un dispositif centralisé, que ce soit au niveau des conditions et des modalités d'attribution du revenu minimum d'insertion comme au niveau de la politique d'insertion à laquelle les départements doivent obligatoirement participer, qu'il s'agisse des actions à mettre en oeuvre ou de leur financement.

La philosophie générale du texte paraît devoir trouver sa légitimité dans le fait que le financement de la prestation sera à la charge de l'Etat.

1. Les dispositions relatives à la nouvelle prestation

Le projet de loi initial donne au représentant de l'Etat dans le département un pouvoir de décision qu'il exercera à tous les stades de la procédure. Ce schéma n'a d'ailleurs pas été remis en cause par l'Assemblée nationale.

S'agissant des conditions d'attribution du R.M.I., l'article premier du projet ouvre droit à cette prestation à toute personne résidant en France, dont les ressources n'atteignent pas le montant du R.M.I., qui remplit certaines conditions d'âge et qui s'engage à participer aux actions d'insertion sociale et professionnelle.

Il a été précisé au cours des débats que la condition d'âge pour l'ouverture du droit serait 25 ans, les enfants à charge d'un âge inférieur étant naturellement pris en compte pour la détermination du montant de l'allocation. Pour la détermination des ressources, l'ensemble de celles dont disposent les personnes retenues pour la détermination du montant de l'allocation devra être pris en compte à l'exception de certaines prestations sociales à objet spécialisé et des rémunérations d'activités professionnelles ou de stages de formation. Des informations recueillies, il ressort que les prestations familiales seront prises en compte dans les ressources des personnes, ce qui réduira d'autant le montant de l'allocation. En revanche, les aides au logement devraient partiellement être exclues de la base de calcul afin de maintenir en tout état de cause un certain niveau de revenu disponible, charges de loyer payées.

Ce mode de calcul aura pour conséquence d'empêcher les collectivités locales de faire bénéficier les allocataires du R.M.I. d'un complément de ressources, au-dessus du plafond à moins de renoncer purement et simplement à faire verser l'allocation différentielle du R.M.I. au bénéficiaire de leurs aides facultatives en argent.

Initialement, les étrangers résidant en France ne pouvaient toutefois prétendre au bénéfice du R.M.I. que s'ils étaient titulaires de la carte de résidant de 10 ans, les enfants étrangers de moins de 16 ans devant de plus être nés en France ou y séjourner dans des conditions régulières, pour être pris en compte dans le calcul du montant de l'allocation.

S'agissant de la nature de la prestation, il ressort de l'article 2 du projet de loi qu'elle prendra la forme d'une allocation différentielle entre les ressources des bénéficiaires et le montant du

"Revenu minimum d'insertion". Relevons que cette formule, abondamment utilisée dans le dispositif du projet de loi, a au moins deux acceptions. Elle peut désigner l'allocation elle-même ou le plafond que constitue ce revenu pour le calcul de l'allocation.

Il est prévu dans l'article 3 du projet initial que le montant du R.M.I. devra être révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix.

S'agissant de la procédure d'attribution, l'idée centrale est que l'allocation est un droit ouvert dès lors que les conditions objectives sont remplies.

Dans le projet de loi initial, cinq phases sont prévues au cours desquelles le rôle du préfet est déterminant, selon les principes suivants :

. L'allocation est accordée sur simple demande de l'intéressé par le préfet après avis d'une commission locale d'insertion comprenant au moins un membre du conseil général, un maire ou conseiller municipal d'une commune située dans le ressort de la commission.

Le préfet fixe le nombre et le ressort des commissions locales d'insertion (C.L.I.) et en nomme les membres. Il doit exister au moins une commission par arrondissement.

. La demande d'allocation doit être adressée à la C.L.I. dans le ressort de laquelle réside l'intéressé. Le service départemental d'action sociale placé, rappelons-le, sous l'autorité du président du conseil général ainsi que les organismes payeurs (caisse d'allocations familiales) et les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale doivent participer à la constitution et à l'instruction du dossier.

. L'intéressé doit souscrire l'engagement de participer aux activités d'insertion qui lui seront proposées. Le texte ne précise pas à quel moment doit être souscrit cet engagement mais comme il est une condition d'ouverture du droit, il y a lieu de présumer que c'est avant l'attribution de l'allocation que cet engagement doit intervenir.

Au vu de ces principes, on peut retracer les étapes de l'instruction, telle que la prévoyait le projet initial, de la manière suivante :

a) le demandeur dépose son dossier à la C.L.I. (pour les personnes "sans résidence stable" il est nécessaire d'élire préalablement domicile auprès d'un organisme agréé par le préfet à cette fin) ;

b) l'instruction du dossier est assurée par la CLI qui peut s'assurer du concours du service départemental d'action sociale, des caisses d'allocations familiales et des centres communaux d'action sociale ;

c) la commission locale d'insertion émet un avis sur la demande qui est transmise au préfet ;

d) le préfet au vu du dossier prend la décision d'octroi de l'allocation, ce dossier devant comprendre l'engagement de l'intéressé de participer aux actions d'insertion, engagement qui doit avoir été pris avant ce stade ;

e) il décide de reconduire l'allocation à l'issue d'une première période mais le versement peut être suspendu, semble-t-il, à tout moment si l'intéressé ne respecte pas l'engagement qu'il a pris.

Les C.L.I. se bornent à la gestion des dossiers et ont un simple rôle d'avis avant le premier versement.

Quant aux services départementaux et communaux d'action sociale qui sont mis à contribution en tant que de besoin pour l'instruction des dossiers, il n'ont aucun rôle dans la décision mais leur mise à disposition ne fait pas l'objet de compensation financière.

L'ensemble de ce schéma a été substantiellement remanié par l'Assemblée nationale (cf. infra).

2. Le rôle des départements en matière d'insertion

Alors que le projet de loi réserve un rôle important au département pour la conduite des actions d'insertion et pour leur financement, la rédaction initiale du Titre III relatif à l'insertion des bénéficiaires de l'allocation consacre l'omni-présence du préfet dans le dispositif.

En ce qui concerne la dévolution des compétences en matière d'insertion, le projet de loi est ambigu. Le département doit mettre en oeuvre de nouvelles actions d'insertion au profit des bénéficiaires du R.M.I. Les autres collectivités publiques et personnes morales de droit privé et de droit public pouvant également conduire des actions d'insertion mais la responsabilité de la compétence n'est dévolue expressément ni à l'Etat ni au département.

Ce sont des conventions qui doivent concrétiser les engagements de chacun en matière d'insertion. Deux catégories de conventions sont prévues par le projet de loi. D'une part, la convention doit être passée entre l'Etat et le département pour définir les modalités :

- de la participation financière du département aux actions d'insertion ;

- de la mise en oeuvre de ces actions dans le cadre du programme départemental, étant précisé que ces actions d'insertion doivent s'ajouter aux actions préalablement engagées.

Si cette convention n'est pas passée, le montant de la participation financière minimale du département (cf. infra) est prélevé sur la dotation générale de décentralisation et le préfet organise lui-même les actions d'insertion.

D'autres conventions, facultatives, peuvent être passées entre l'Etat, d'une part, et les autres collectivités territoriales et personnes morales précitées, d'autre part.

Dans le dispositif d'insertion, qui met pourtant directement en cause les finances départementales, le préfet a un rôle décisionnel à plusieurs niveaux :

- on rappellera, tout d'abord, qu'il décide du nombre et du ressort des C.L.I., et en nomme les membres.

- le conseil départemental d'insertion, structure nouvelle instituée par l'article 30 du projet, est présidée par le préfet.

Ce conseil qui comprend notamment des représentants du département, des communes ainsi que des personnes choisies en raison de leurs activités en matière d'insertion sociale et professionnelle, a pour mission d'élaborer un programme départemental d'insertion d'une durée déterminée ;

- un programme départemental d'insertion "indique les besoins à satisfaire" compte tenu des caractéristiques des personnes susceptibles de bénéficier du revenu minimum à cours terme et à moyen terme. Il recense et coordonne les actions d'insertion et prévoit les moyens à mettre en oeuvre pour réaliser ces actions. Du fait que le préfet assure la présidence du conseil départemental d'insertion, son rôle dans l'élaboration du programme doit être déterminant.

Dans cette organisation générale de la politique d'insertion, ne se dégage pas d'évidence qu'une grande confiance ait été faite aux départements. Or, ce qui relève de la

contrainte peut déboucher difficilement sur la prise de responsabilités.

3. La participation financière minimale des départements

Le mode de financement des actions d'insertion par le département est conçu dans le projet de loi initial de façon à assurer la neutralité financière de l'opération.

a) Une compensation des économies

Les départements n'étant tenus, au minimum, que d'un effort financier égal aux économies réalisées par la mise en place de la réforme, la réduction des dépenses doit s'apprécier par rapport à la moyenne des dépenses d'aide sociale légale correspondantes au cours des trois années précédant celle de la promulgation de la loi.

Le projet de loi initial a prévu pour le calcul de cette participation financière minimale du département, un système complexe d'estimation préalable et de régularisation ultérieure, après établissement d'un bilan financier contradictoire entre le président du conseil général et le préfet, le montant de la participation devant être fixé par arrêté interministériel, après avis de la chambre régionale des comptes en l'absence d'accord.

Après la période de rōdage, la participation financière minimale du département aurait dû évoluer comme la dotation générale de décentralisation.

Ce mode de compensation était satisfaisant au regard des principes posés par les lois de décentralisation en matière de charges nouvelles, mais il avait l'inconvénient, indépendamment de sa complexité, de postuler pour tous les départements des réductions de dépenses en liaison avec l'institution du R.M.I., notamment en matière d'allocation mensuelle à l'enfance et d'aide médicale, dont le montant est extrêmement délicat à déterminer et relativement aléatoire.

Le montant des économies a été évalué à environ deux milliards (1,2 milliard au titre de l'aide médicale et 800 millions au titre de l'aide sociale à l'enfance) mais sur la base de 500 000 bénéficiaires du R.M.I., chiffre qui, on l'a vu, a été revu en hausse.

En outre, le projet de loi ne précisait pas s'il s'agissait d'une réduction nette de dépenses ou d'une réduction brute.

b) Les autres dépenses mises à la charge du département

Or, la mise en oeuvre de la réforme devra entraîner pour les départements des dépenses nouvelles en sus de leur participation minimale obligatoire.

Ils devront prendre en charge la cotisation d'assurance personnelle de tous les allocataires ne disposant pas d'une couverture sociale. De récentes estimations, il ressort que le coût de cette charge devrait osciller autour de 445 millions de francs (chiffres 1985) ;

- les charges de personnel à mettre à disposition pour la constitution des dossiers des demandeurs du R.M.I., de même que les autres dépenses induites par la constitution des dossiers et la mise en oeuvre des actions d'insertion, bien qu'elles ne soient pas mentionnées dans le dispositif, devront nécessairement être financées par les collectivités locales, sans qu'une compensation financière soit prévue.

De même, les dépenses supplémentaires imposées aux centres communaux d'action sociale ne font l'objet dans le projet de loi d'aucune mesure de compensation. Il est vrai qu'en revanche, le projet initial ne prévoyait pas de participation financière obligatoire des communes.

Enfin, compte tenu des disparités de situation d'un département à l'autre au regard de la structure des budgets d'aide sociale, il est probable que certains départements ne feront aucune économie du fait de l'application de la réforme.

B. LES INFLÉCHISSEMENTS APPORTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE COGESTION EN TROMPE L'OEIL

A l'Assemblée nationale, le projet de loi a fait l'objet de profonds remaniements, inspirés par deux orientations principales :

- donner à l'allocation le caractère d'un droit, ce qui a pour corollaire un affaiblissement du lien entre attribution de cette allocation et respect de l'engagement de l'intéressé à tenter une

insertion professionnelle et une quasi disparition du rôle des commissions locales d'insertion ;

- rééquilibrage en apparence des pouvoirs entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général, dans le dispositif relatif à l'insertion, avec pour contrepartie une implication financière plus marquée du département.

1. Les dispositions relatives à l'attribution de l'allocation

Le revenu minimum devenant un droit, il doit pouvoir être attribué automatiquement à toute personne résidant en France, qui remplit les conditions objectives d'âge et de ressources pour y prétendre.

La procédure d'attribution de l'allocation très modifiée qu'a définie l'Assemblée nationale porte la marque de cette nouvelle conception de la prestation, le contrat d'insertion devenant un engagement formel et symbolique, sans pratiquement aucun effet juridique.

La procédure comporte toujours cinq phases, mais les rôles, hormis celui du préfet, sont redistribués.

a) *Le dépôt de la demande* par le bénéficiaire potentiel, qui peut être effectué auprès de trois catégories d'instances :

- le Centre communal ou intercommunal d'action sociale ;
- le Service départemental d'aide sociale ;
- les organismes sans but lucratif agréé à cet effet par le préfet (sont visées en fait les organisations caritatives).

A ce stade, la commission locale d'insertion ne joue donc plus aucun rôle. L'engagement que doit souscrire le demandeur se situe probablement à ce stade de la procédure, mais la loi ne le précise pas.

Il y a donc une pluralité de guichets, qui peut être source de confusion pour les bénéficiaires potentiels.

b) *L'instruction* est assurée par le service ou l'organisme qui a reçu la demande, avec le cas échéant, l'assistance des organismes payeurs. La charge financière de l'instruction est donc répartie entre les différents centres de dépôt et n'est pas compensée par l'Etat.

c) Le dossier est transmis au secrétaire de la commission locale d'insertion qui avertit immédiatement le maire de la commune de résidence du demandeur (ce à quoi le gouvernement s'est montré réticent).

d) *Le préfet prend la décision* (il y a donc lieu de penser que le dossier lui est transmis, mais le texte ne le dit pas expressément) d'attribuer l'allocation pour une durée initiale de trois mois. Le versement de l'allocation peut, en cas d'urgence, faire l'objet d'acompte.

e) La commission locale d'insertion émet *un avis* après la signature du contrat d'insertion à l'intention du préfet en vue de la *prorogation* de l'allocation au-delà des trois premiers mois.

Mais le défaut d'avis n'empêche pas le préfet d'accorder cette prorogation automatiquement, à l'issue de cette première période, pour une durée de trois mois à un an.

Après la prorogation, intervient *le renouvellement* (pour trois mois à un an également), la commission locale d'insertion devant à nouveau émettre un avis, sur l'exécution du contrat d'insertion. Mais là encore, le défaut d'avis est sans effet sur la décision de renouvellement.

Toutefois, la *suspension* de l'allocation est possible en cas de non respect du contrat (art. 16) incombant à l'intéressé, la décision de suspension étant prise sur avis motivé de la commission locale d'insertion et après que l'intéressé eut été mis en mesure de faire connaître ces observations. Mais cette suspension pourra être écartée si le contrat est renégocié.

. Le contrat d'insertion

Un débat long et difficile s'est engagé pour déterminer le terme le plus approprié pour caractériser l'engagement du demandeur à participer aux actions ou activités d'insertion définies

entre la commission locale d'insertion et l'intéressé : engagement, projet, contrat ?

Le terme contrat a finalement été conservé mais il est clair que son contenu n'a aucun caractère contraignant. Ce contrat sera préparé par la commission locale d'insertion et conclut entre "la commission" d'une part, et le demandeur auquel s'adjoindront, le cas échéant, les autres membres de sa famille.

La quasi absence de sanction au défaut de contrat ou à son inexécution n'augure pas bien des chances réelles d'insertion des allocataires.

On peut se demander dans ces conditions si les obligations mises à la charge des départements au titre de l'insertion gardent de leur intérêt dans ces conditions.

2. La compétence du département en matière d'insertion

Cette compétence n'est pas juridiquement mieux cernée que dans le texte du gouvernement, mais la co-gestion des nouvelles structures d'insertion est instaurée.

- au niveau des *commissions locales d'insertion*, le président du conseil général est associé au préfet. Il décide conjointement avec lui du ressort et de la liste des membres de chaque commission et nomme ses membres ;

- s'agissant du *conseil départemental d'insertion*, le président du conseil général en assure la co-présidence avec le préfet et en désigne les membres.

On relèvera toutefois que cette co-gestion n'est assortie dans le dispositif d'aucune procédure de rechange en cas de désaccord entre les deux autorités concernées.

3. La participation financière minimale du département

La co-gestion a pour contrepartie d'imposer au département une participation financière minimale égale à 20 % des

sommes que l'Etat consacrera dans le département au financement de l'allocation du revenu minimum d'insertion. Cette participation a le caractère d'une dépense obligatoire et peut faire l'objet de la procédure d'inscription d'office prévue par la loi du 2 mars 1982.

Ces nouvelles modalités de participation financière du département ont le mérite de la simplicité mais elles ne prennent pas en compte les disparités interdépartementales dans la structure des budgets d'aide sociale.

En outre, le texte de l'Assemblée nationale prévoit de faire participer financièrement les communes aux actions d'insertion en faisant entrer dans la base de calcul des contingents communaux d'aide sociale le montant de la participation minimale du département de 20 %.

Pour les départements qui ne réaliseront que peu d'économie du fait de la mise en place de la réforme, le taux de 20 % risque de s'avérer très lourd, l'effort supplémentaire demandé se répercutant intégralement à l'échelon communal.

IV. LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION

A. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

Sur le plan des principes, la commission a souscrit à l'objectif poursuivi, compte tenu :

1. de la nécessité de prendre des mesures énergiques et généralisées contre la grande pauvreté et la précarité ;

2. de la difficulté de mettre en place un mécanisme totalement opérationnel, face à une situation mal connue et difficile à maîtriser.

C'est pourquoi tout en soulignant les imperfections du dispositif, elle les a considérées difficilement évitables dans la phrase d'expérimentation de la nouvelle prestation.

Quoi qu'il en soit, un certain nombre de ses membres s'est montré très préoccupé par les possibilités réelles d'insertion des

intéressés, enjeu d'autant plus difficile à atteindre que le lien entre allocation et insertion est devenu pratiquement inexistant.

B. L'ARTICULATION AVEC LES LOIS DE DECENTRALISATION

La commission a surtout axé sa réflexion sur l'articulation du projet de loi avec la décentralisation, à laquelle il porte de graves atteintes.

C'est pourquoi les amendements qui vous seront proposés ci-après s'inspirent de la volonté prioritaire de donner au dispositif un caractère exclusivement transitoire. En effet, il est bien évident qu'un transfert de compétences immédiat selon les principes définis par les lois de décentralisation, le régime de compensation financière défini par les articles 94 et 95 de la loi du 7 janvier 1983 en particulier, ne peut être mis en oeuvre sans que soit connue l'incidence financière exacte du nouveau dispositif.

Aussi, votre commission a-t-elle décidé d'adopter un amendement auquel sont subordonnés tous les autres, tendant à confier à échéance de trois ans -qui correspondent à la période de rodage- la responsabilité intégrale de l'allocation et des actions d'insertion confiées au département par le Titre III, dans le respect des règles de compensation financière sus-visées.

En effet, l'exercice de cette compétence entre à l'évidence dans les responsabilités confiées au département par la loi du 22 juillet 1983 en matière d'aide sociale et de santé.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier A

Revenu minimum d'insertion et dispositif global de lutte contre la pauvreté

Cet article introduit par l'Assemblée nationale est d'une origine composite et a un contenu essentiellement programmatique.

La première phrase, qui reprend textuellement une disposition du préambule de la Constitution de 1946, résulte d'un amendement présenté par le groupe socialiste qui a souhaité expressément reprendre cette référence.

On peut se demander si d'autres dispositions dudit préambule n'auraient pas mérité tout autant de bénéficier de la même démarche itérative. Ainsi, en particulier, du début de l'alinéa dont cette phrase est extraite, qui affirme le principe selon lequel la Nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs".

Votre rapporteur n'est pas favorable à cette conception de la formation de la loi, qui revient en quelque sorte à "déclasser" les dispositions faisant partie du *bloc de constitutionnalité* auquel l'ensemble des lois de la République est tenu de se conformer et qui s'impose, en toute hypothèse. Outre l'inconvénient de "déconstitutionnaliser" une norme juridique de rang suprême, ce mélange des genres est source de redondance.

La deuxième phrase de cet article résulte également d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale affirmant que l'insertion sociale et professionnelle de toute personne constitue une obligation nationale. Elle pose un principe tout à fait fondamental

mais elle a sa place dans un exposé des motifs et ne présente en soi aucun caractère normatif.

Ces deux phrases, comme l'expression "dans ce but" qui ouvre la suivante, relèvent clairement de la déclaration d'objectifs et ne sont, de plus, qu'une autre manière d'exprimer les intentions déjà proclamées de façon assez proche dans l'exposé des motifs du projet de loi.

C'est pourquoi votre rapporteur vous demande de supprimer l'ensemble de ces ajouts qui constituent des surcharges inutiles du dispositif et nuisent, de ce fait, à sa lisibilité.

Les deux dernières phrases de cet article, issues d'un amendement de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, tendent à inscrire le revenu minimum d'insertion dans un dispositif global de lutte contre la pauvreté. Bien qu'elles s'inspirent du même esprit, votre rapporteur, qui souscrit sur le fond au principe même de cette forme d'aide aux plus démunis, vous propose de l'adopter sans modification, mais il émet là aussi des réserves sur l'utilité de le faire figurer dans le dispositif.

Article premier

Définition du droit à un revenu minimum d'insertion

Cet article énonce les conditions de base à remplir pour ouvrir droit au revenu minimum d'insertion.

Ces conditions sont de quatre ordres différents :

- **Des conditions de résidence** : le droit au revenu minimum d'insertion est ouvert à "toute personne résidant en France". Le critère retenu est donc celui de la résidence et non celui de la nationalité, le champ d'application du dispositif étant le territoire français. On doit toutefois relever une certaine contradiction entre cette rédaction et celle de l'article 7 qui n'accorde le droit à l'allocation du revenu minimum d'insertion qu'à certaines catégories d'étrangers : étrangers titulaires de la carte de résident (résidence ininterrompue d'au moins trois ans) ou d'un titre donnant des droits équivalents en vertu de traités ou accords internationaux, auxquels l'Assemblée nationale a ajouté les titulaires de la carte de séjour temporaire mentionnée à l'article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. En outre, l'article 7 précise que les enfants

étrangers de moins de 16 ans nés en France ou entrés en France avant la publication de la loi ou y séjournant dans des conditions régulières à compter de la publication de la loi seront pris en compte pour la détermination du montant du revenu minimum.

Il résulte des dispositions combinées de l'article premier et de l'article 7 que le droit à l'allocation n'est pas ouvert aux personnes de nationalité française résidant hors du territoire français, d'une part, aux étrangers résidant en France, mais ne remplissant pas l'une des conditions ci-dessus, d'autre part.

- **Des conditions d'âge** : aux termes de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale qui a tenu à le préciser dans la loi, il sera nécessaire pour prétendre au revenu minimum d'insertion d'avoir plus de vingt cinq ans. Cette condition d'âge minimal ne sera toutefois pas exigée des personnes assumant la charge d'un ou plusieurs enfants. La loi ne fixe pas en revanche d'âge maximal, mais le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale note dans son rapport (n° 161 AN, 9e législature, p. 152) qu'"il est également probable qu'une limite d'âge supérieure sera déterminée afin d'assurer l'articulation du dispositif introduit par le présent projet de loi et le mécanisme du minimum vieillesse".

- **Des conditions de ressources** : auront droit à la prestation nouvelle les personnes dont les ressources, telles que prévoient de les prendre en compte les articles 8 et 9 du projet de loi, ne dépassent pas le montant du revenu minimum d'insertion, montant qui fait donc fonction de plafond.

- **Une condition d'apparence contractuelle** : le demandeur devra s'engager à participer aux actions et aux activités définies avec lui, nécessaires à son insertion sociale et professionnelle (sur la nature juridique -assez floue- de cet engagement, on se reportera au commentaire des articles 10 A et 30 bis).

S'agissant d'un article relatif aux conditions d'ouverture du droit à l'allocation différentielle, c'est-à-dire d'une disposition se rattachant au volet social du projet de loi, votre commission des lois n'aurait pas a priori estimé opportun de s'en saisir. Mais, faisant suite à l'inquiétude exprimée par M. Louis Virapoullé, concernant l'application de la loi dans les départements d'outre-mer, ce que ne lui paraissait pas permettre l'emploi du mot "France", un débat s'est engagé en commission sur la portée à donner à l'expression "résidant en France".

Votre rapporteur tient à souligner que les lois de la République s'appliquent de plein droit aux départements d'outre-mer à moins que ceux-ci -ce qui est de plus en plus rare- en soient exclus

par une disposition expresse. Il convient cependant de prendre en considération en toute hypothèse l'article 73 de la Constitution, qui rend possibles dans ces départements des mesures d'adaptation justifiées par une situation particulière (cf. sur ce point le commentaire de l'article 46).

Quoiqu'il en soit, votre commission a souhaité répondre aux préoccupations exprimées par M. Virapoullé et a adopté à cet article un amendement tendant à préciser que son champ d'application couvrait la France métropolitaine et les départements d'outre-mer.

Article 4

Financement de l'allocation

Cet article, qui met à la charge de l'Etat le financement de l'allocation différentielle destinée à assurer le revenu minimum d'insertion, a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Le choix a ainsi été fait, conformément à un engagement pris par le Président de la République au cours de sa campagne, d'une prestation versée par l'Etat sur tout le territoire national selon un même plafond.

Cette solution apparaît tout à fait normale dans la phase d'expérimentation de trois ans au cours de laquelle doit se rôder le nouveau dispositif. La couverture financière de la prestation par l'Etat est actuellement évaluée, on l'a dit, à un peu plus de neuf milliards de francs, ce montant devant être en partie financé par des mesures fiscales nouvelles, l'impôt de solidarité sur les fortunes notamment.

Relevons que l'allocation a le caractère très affirmé d'une prestation sociale même si la forme en est nouvelle. C'est pourquoi, il paraîtrait logique, à terme, d'en confier la responsabilité aux départements auxquels la loi du 22 juillet 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, a donné une compétence de droit commun en matière d'aide sociale et de santé.

Il convient de souligner à nouveau que les départements ont su se montrer dignes des nouvelles responsabilités qui leur ont ainsi été transférées à partir du 1er janvier 1984. S'ils ont pu, pour un certain nombre d'entre eux, réaliser des économies sur les budgets d'aide sociale, ce n'est pas pour autant dire que les prestataires

étaient en quelque façon pénalisés par cette gestion de proximité. Bien au contraire, beaucoup d'aides facultatives se sont ajoutées aux formes légales de l'aide sociale. Mais la décentralisation, indépendamment des effets positifs d'un traitement rapproché des dossiers, a permis une gestion plus cohérente et, le cas échéant, plus adapté aux besoins des bénéficiaires.

C'est pourquoi l'allocation de revenu minimum d'insertion, dont le caractère social est très affirmé, gagnerait sans doute, une fois sa généralisation acquise, à être gérée directement par les départements. Le transfert pourrait intervenir le 1er janvier 1992, les trois premières années d'application du nouveau dispositif permettant d'en relever, le cas échéant, les imperfections et de prévoir les correctifs nécessaires. Ce transfert devrait permettre une meilleure articulation entre les prestations légales d'aide sociale et les aides facultatives et renforcerait la cohérence de la politique d'aide sociale des départements. Ceux d'entre eux qui peuvent conduire des actions complémentaires y seront d'autant plus naturellement portés qu'ils se sentiront investis de la responsabilité de l'ensemble du dispositif.

Précisons qu'un amendement de coordination proposé à l'article 48 confie à une loi devant intervenir avant le 1er janvier 1992, le soin de fixer les modalités de compensation financière de ce transfert de compétences, conformément aux principes définis par les articles 94 et 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

Tel est le sens de l'amendement que votre commission a présenté à cet article et que la commission des Affaires sociales, saisie au fond, doit également adopter sur la base de la concertation qui s'est établie sur cet aspect capital du texte.

Article 10 A

Engagement de l'allocataire

Introduit à l'Assemblée nationale par amendement gouvernemental, cet article tend à inscrire en tête du chapitre III du Titre II le principe du lien entre l'attribution de l'allocation et l'engagement du titulaire du droit, à participer aux activités d'insertion dont il sera convenu avec lui ultérieurement.

Les articles suivants qui fixent les modalités d'application de ce principe éclairent la portée de cet engagement et le situent à

vrai dire dans un contexte plus psychologique que juridiquement contraignant.

En effet, lors de la première phase de trois mois, le versement de l'allocation est un droit pour le demandeur, dès lors qu'il remplit les conditions objectives de résidence en France et de ressources. L'absence de volonté réelle de sa part de s'insérer n'a donc aucune conséquence juridique, du moins au cours de cette première période.

Quoi qu'il en soit, on peut s'interroger sur le moment où doit être souscrit l'engagement, l'article 10 A ne le précisant pas. Le terme qui désigne le souscripteur n'apporte aucune lumière à cet égard. En effet, en faisant référence à l'intéressé, le présent article vise-t-il le demandeur au moment où il présente sa demande, ou l'allocataire pendant la période de trois mois suivant l'ouverture du droit, phase au cours de laquelle est élaboré le contrat d'insertion mentionné à l'article 30 bis ?

Il paraît logique et souhaitable que l'engagement soit souscrit dès la présentation de la demande et que cette précision figure dans la loi.

Sous le bénéfice de l'amendement qu'elle présente à cette fin, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 10

Décision d'octroi de l'allocation

Dans le projet initial, cet article conduisait à confier le pouvoir de décision au préfet pour l'attribution de l'allocation, lors de la première demande, sous réserve qu'ait été recueilli l'avis d'une commission locale d'insertion.

Comme de manière incidente, l'article fixait également la composition des commissions locales d'insertion et donnait au préfet compétence pour en fixer le nombre et le ressort et en nommer les membres. Par souci de clarification, l'Assemblée nationale a rattaché ce volet au Titre III relatif aux actions d'insertion.

Le présent article ne s'attache plus désormais qu'à la procédure d'attribution et de prorogation de l'allocation dont l'Assemblée nationale a plus nettement fixé les étapes, après un long débat sur le rôle respectif du représentant de l'Etat et de la commission locale d'insertion au cours de chacune d'elles. Etait

naturellement sous-jacente la portée à reconnaître au lien entre allocation et insertion, et la valeur juridique de l'engagement souscrit par l'allocataire en vue de cette insertion.

Aux termes de la solution retenue, trois étapes sont à distinguer : décision d'attribution, prorogation, renouvellement, le présent article ne traitant que des deux premières.

a) Dans la phase initiale, la décision d'attribution de l'allocation est prise par le préfet seul, pour une durée de trois mois, sur simple demande de l'intéressé ;

b) Dans la seconde phase, la prorogation résulte également d'une décision du préfet qui se détermine au vu du contrat d'insertion établi entre l'allocataire et la commission locale d'insertion. La durée de cette prorogation peut varier de trois mois à un ans.

Le troisième alinéa de l'article vise à régler l'hypothèse où le contrat d'insertion n'est pas transmis à l'expiration de la première période de trois mois, et précise que ce défaut de communication ne peut conduire à l'interruption du versement de l'allocation.

Le rôle de la commission locale d'insertion est donc pratiquement aboli et le retard dans l'envoi du contrat semble a priori présumer de sa mauvaise volonté. Sans doute la rédaction retenue entend-elle avant tout faire prévaloir la thèse des partisans du droit objectif à l'allocation pour toute personne n'atteignant pas un certain niveau de ressources. Mais le moins qu'on puisse dire est qu'elle ne constitue guère une incitation à l'insertion. Elle témoigne enfin d'une méfiance à l'égard des nouvelles structures locales d'insertion que la loi met en place, qui conduit à se demander s'il ne vaut pas mieux en faire l'économie.

Attachée à la décentralisation et au succès des actions d'insertion, votre commission souhaite rendre le dispositif plus incitatif. L'amendement qu'elle vous propose d'adopter à cet article rétablit le lien entre contrat d'insertion et prorogation de l'allocation au-delà de trois mois. Mais afin que toute velléité de blocage soit déjouée, le défaut de transmission du contrat n'aura pas pour effet de suspendre le versement de l'allocation mais de différer la décision de prorogation.

Article 10 bis

Décision de renouvellement de l'allocation

Cet article constitue une suite logique au précédent en déterminant le régime de la troisième phase, celle du ou des renouvellements.

De même que pour les deux premières périodes, l'option de principe prise en faveur du droit à l'allocation est clairement affirmée.

Le renouvellement de ce droit, par périodes de trois mois à un an, résulte à nouveau d'une décision du représentant de l'Etat dans le département, mais à la différence de ce qui est prévu pour l'ouverture du droit et pour la prorogation, la commission locale d'insertion est amenée à donner son avis préalable sur la mise en oeuvre du contrat d'insertion.

S'agissant d'un avis simple, le représentant de l'Etat dans le département n'a aucune compétence liée et prend sa décision en toute liberté.

Pas davantage que pour les étapes antérieures, les renouvellements successifs ne reposent sur l'idée d'un lien obligatoire entre attribution d'un revenu minimum et insertion. Sur le long terme, puisque les renouvellements peuvent être indéfinis, la subsidiarité de l'objectif d'insertion ne risque-t-elle pas de s'accentuer?

A cet égard, le rôle que le présent article assigne à la commission locale d'insertion ne peut qu'inspirer des craintes. En effet, comme dans la procédure prévue par l'article 10 pour la prorogation, le défaut d'avis de la commission avant le terme imparti au renouvellement est sans effet sur le versement de l'allocation.

Le parallélisme de rédaction des deux articles a conduit votre commission à présenter un amendement similaire au précédent et tendant à ne sanctionner que les carences volontaires de la commission locale d'insertion. En outre, dans la mesure où cette instance est désignée pour la première fois dans cet article, il y a lieu de faire référence à l'article 30 A qui l'institue et en fixe la composition.

Article 11

Organismes compétents pour le dépôt et l'instruction des demandes

Aux termes de cet article relatif à la procédure de dépôt, trois catégories d'organismes sont susceptibles de recueillir les demandes d'allocation :

- les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ;
- le service départemental d'action sociale ;
- les associations ou autres organismes à but non lucratif que le préfet aura habilités à cet effet.

On notera que les commissions locales d'insertion, qui dans le projet gouvernemental avaient l'exclusivité de la compétence pour recevoir les demandes ne figurent pas sur cette liste.

Toutefois, la nouvelle rédaction prévoit que les demandes sont immédiatement transmises pour enregistrement au secrétariat de la commission locale d'insertion territorialement compétente. En outre et malgré les réticences du Gouvernement, il reviendra à ce secrétariat d'assurer sans délai l'information du maire de la commune de résidence, ce qui répond à une préoccupation des élus locaux.

Enfin, la responsabilité de l'instruction incombe au service ou à l'organisme auprès duquel la demande a été déposée, avec le concours des organismes payeurs, c'est-à-dire les caisses d'allocations familiales, notamment pour l'appréciation des ressources.

Votre commission s'est interrogée sur les conséquences que pourrait avoir sur le fonctionnement du système la très grande diversité des services compétents pour le dépôt et l'instruction des demandes. Elle a certes été sensible à la préoccupation qui a animé les rédacteurs de cet article d'assurer un contact de proximité avec les bénéficiaires potentiels du revenu minimum d'insertion. Mais à la réflexion il lui a paru préférable d'éviter la dispersion des guichets dans un souci de clarté.

Le système qu'il vous propose d'adopter entend répondre au double objectif d'assurer un service rapproché aux intéressés et de renforcer le dialogue entre les associations caritatives et les plus démunis. Les centres communaux d'action sociale qui existent

légalement dans toutes les communes -à moins d'un regroupement intercommunal- et dont le siège est le plus souvent situé à la mairie même, sont bien répartis sur le territoire et facilement accessibles. Ils pourraient devenir l'échelon unique pour le dépôt des demandes. Les associations caritatives n'en aurait pas moins un rôle essentiel à jouer, puisqu'elles conseilleraient les demandeurs, les assisteraient dans leurs démarches et les suivraient pendant toute la phase de l'instruction. Le problème de l'information des maires - présidents des centres communaux d'action sociale- n'aurait plus à être résolu que dans le cas des centres intercommunaux.

Enfin, à l'unicité des organismes payeurs prévue par le projet de loi répondrait l'unicité des organismes instructeurs, ce qui pourrait favoriser une rationalisation et vraisemblablement une accélération de la procédure.

Telle est la portée de l'amendement que votre commission vous demande de bien vouloir adopter à cet article.

Article 12

Situation des personnes sans résidence stable

Cet article tend à organiser le droit à allocation des personnes "sans résidence stable", en instituant une procédure d'élection de domicile par déclaration auprès d'organismes agréés à cet effet conjointement par le préfet et le président du conseil général.

Apparaît ainsi une troisième catégorie juridique pour appréhender la situation de ceux dont le domicile n'est pas fixé, à côté de celles qui figurent déjà dans le code de la famille et de l'aide sociale, c'est-à-dire d'une part les personnes "sans domicile de secours" prises en charge par l'Etat et les personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé, c'est-à-dire essentiellement les vagabonds et les nomades.

Bien que cette superposition de termes ne soit pas satisfaisante, la formule retenue par le présent article a trouvé sa justification dans le fait que le domicile de secours n'ouvre pas droit au bénéfice de l'aide sociale.

Le choix d'une terminologie alternative a eu pour but de permettre l'effectivité de l'accès de tous les bénéficiaires potentiels à la nouvelle prestation différentielle.

Il y a lieu toutefois de s'assurer que ceci n'entraînera pas un déplacement insidieux de la charge des personnes sans domicile de secours de l'Etat vers les collectivités territoriales, déjà fortement mises à contribution financièrement par le dispositif.

En outre, votre commission s'est préoccupée de ne pas porter atteinte par cette procédure nouvelle aux principes fondamentaux du code civil pour l'élection de domicile. Elle a voulu éviter que celle-ci puisse se faire auprès d'organismes privés et non par rattachement à une commune.

C'est pourquoi elle vous propose d'adopter à cet article un amendement prévoyant que le demandeur sans résidence stable est réputé élire domicile dans la commune où il dépose sa demande.

Article 16

Suspension de l'allocation en cas de non respect du contrat d'insertion

Cet article qui rend possible la suspension du versement de l'allocation, dans l'hypothèse où le contrat d'insertion n'est pas respecté par l'allocataire est au coeur du débat sur le lien entre droit à l'allocation et obligation d'insertion.

Il ressort clairement tant du débat à l'Assemblée nationale que de la rédaction retenue que ce lien doit être le plus ténu possible, la contrepartie attendue de l'allocataire étant essentiellement de ne pas faire preuve d'une mauvaise volonté trop manifeste face aux solutions d'insertion qui lui seront proposées.

La procédure prévue par le présent article se ressent de cette ambiguïté fondamentale sur laquelle repose le dispositif, au regard du droit contractuel.

En effet, si le contrat à insertion n'est pas respecté -le texte ne précise pas à qui revient le soin de le constater- deux conséquences sont possibles sans qu'il soit possible d'en fixer clairement la chronologie :

- soit le contrat est révisé, à la demande du président de la commission locale d'insertion, du préfet ou du bénéficiaire de la prestation ;

- soit le versement de l'allocation est suspendu mais à condition que "le non-respect du contrat incombe à l'intéressé". Le

versement de l'allocation n'est alors rétabli que lorsqu'un nouveau contrat a pu être conclu.

En tout état de cause, c'est au préfet que revient la décision de suspension, sur avis motivé de la commission locale d'insertion et après que l'intéressé eut été mis en mesure de faire connaître ses observations.

Votre commission a souhaité réécrire en partie cet article afin de préciser que :

- le constat de l'absence d'exécution du contrat incombe à la commission locale d'insertion qui a la responsabilité première en matière d'insertion ;

- la procédure de révision intervient avant que ne soit décidée la suspension, lorsque la demande en est faite non seulement par les personnes déjà mentionnées dans la rédaction actuelle, mais également par le président du conseil général. Du fait de l'implication du département dans les actions d'insertion, il apparaît en effet tout à fait normal que son représentant ait son mot à dire en ce domaine.

Telle est la portée de l'amendement qu'il vous est proposé d'adopter à cet article.

Article 22

Réduction ou suspension de l'allocation liée à l'admission dans un établissement

Cet article ouvre la possibilité de réduire ou de suspendre le versement de l'allocation, lorsque le bénéficiaire ou l'une des personnes dont la présence au foyer influe sur le montant de l'allocation, est admis pour une certaine durée dans un établissement d'hospitalisation, d'hébergement ou relevant de l'administration pénitentiaire, dans des conditions qui seront fixées par voie réglementaire.

L'Assemblée nationale a tenu à préciser au deuxième alinéa de l'article que pour les personnes accueillies dans ces différents types d'établissements, l'allocation devrait être liquidée avant la sortie de l'intéressé. L'articulation de cette disposition avec l'objet de l'article n'apparaît pas évidente. S'agissant en effet d'organiser un dispositif de réduction ou de suspension de l'allocation, il y a lieu de supposer que le droit à allocation avait été

ouvert préalablement à l'admission des bénéficiaires en établissement d'hébergement ou à tous le moins avant que ne soit mis en oeuvre la procédure de réduction ou de suspension. C'est pourquoi votre commission vous propose de supprimer cet alinéa.

En outre, elle souhaite que la suspension ou la réduction de l'allocation n'ait pas pour effet de faire disparaître toute participation financière aux frais d'hébergement.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous présente au premier alinéa de cet article.

Article 24

Recours contentieux

Cet article confie aux juridictions spécialisées de l'aide sociale le contentieux des décisions relatives à l'allocation différentielle et ouvre la possibilité de recours à toute personne y ayant intérêt.

En première instance, les actions seront donc formées devant la *commission départementale d'aide sociale*, instituée par l'article 128 du code de la famille et de l'aide sociale.

La composition de la commission, fixée par cet article, est la suivante : présidée par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ou par le magistrat désigné par lui pour le remplacer, elle comprend en outre trois membres du conseil général, élus en son sein et trois fonctionnaires de l'Etat en activité ou en retraite, désignés par le préfet.

En appel, les recours seront portés devant la *commission centrale d'aide sociale*, instituée par l'article 129 du code de la famille et de l'aide sociale, qui en fixe la composition : présidée par un conseiller d'Etat en activité ou honoraire, nommé par le ministre chargé de l'aide sociale sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, elle est formée de sections et de sous-sections comprenant en nombre égal des membres du Conseil d'Etat, des magistrats de la Cour des Comptes et de l'ordre judiciaire d'une part, des fonctionnaires particulièrement qualifiés en matière d'aide ou d'action sociale, d'autre part.

Rappelons que les pourvois en cassation contre les décisions des juridictions spécialisées de l'aide sociale sont portées devant le Conseil d'Etat.

Le troisième alinéa du présent article prévoit d'appliquer aux litiges relatifs à l'allocation différentielle de revenu minimum d'insertion les dispositions de l'article 133 du code de la famille et de l'aide sociale, qui relève de leur obligation de secret professionnel les agents des administrations fiscales, des organismes de sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole, pour la communication aux commissions départementales et à la commission centrale de l'aide sociale, des renseignements nécessaires à l'instruction des affaires.

Votre commission a approuvé cette dévolution de compétence aux juridictions spécialisées de l'aide sociale, dans la mesure où elle fait ressortir le caractère de prestation sociale de l'allocation différentielle. Dans la perspective à terme du transfert de la gestion de cette prestation nouvelle aux départements, le rattachement au contentieux de l'aide sociale apparaît tout à fait positif.

Article 25

Délais de prescription

Cet article institue un délai particulier de prescription, fixé à deux ans, en ce qui concerne, d'une part, l'action du bénéficiaire pour le paiement de l'allocation, d'autre part, l'action de l'organisme payeur en recouvrement des sommes indument payées.

Pour cette deuxième voie d'action, le délai réduit ne s'appliquera pas dans les cas de fraude ou de fausse déclaration, qui seront donc soumis au régime de droit commun de la prescription trentenaire.

Soulignons que la fixation d'un délai de prescription assez bref est courant en matière de prestations sociales. Il constitue, pour les bénéficiaires de bonne foi du revenu minimum d'insertion, une protection adaptée.

De rédaction concise, l'article laisse toutefois dans l'ombre la question du point de départ de la prescription.

S'agissant de l'action en recouvrement des prestations indument payées, la date paraît en toute logique devoir être celle où a été effectué le versement indu.

S'agissant de l'action de l'allocataire, le mode de computation du délai s'impose avec moins d'évidence. Le point de départ du décompte pourrait être la date du dépôt de la demande

d'allocation. Le délai pourrait aussi courir de la date où a été versée une allocation d'un montant insuffisant, lorsque ce motif justifiera le recours.

En toute hypothèse, le délai ne peut commencer à courir avant l'ouverture du droit à allocation. Or, ainsi qu'en dispose l'article 5 du projet de loi, "si les conditions sont remplies, le droit à l'allocation est ouvert à compter de la demande".

Il en résulte qu'en aucun cas, l'allocataire ne pourra engager d'action pour le versement de prestations au titre d'une période antérieure au dépôt de sa demande.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 26

Action en répétition de l'indu

Cet article définit la procédure de récupération des allocations qui seront indument versées au titre du revenu minimum d'insertion, hors les conditions de délai pour l'exercice de l'action, fixés à l'article précédent.

Aux termes du premier alinéa, les organismes payeurs auront à récupérer tout paiement indu, à moins que ce caractère indu ne soit contesté par le bénéficiaire, selon deux formules :

- soit, en règle générale, par retenues sur les allocations à venir, mais le deuxième alinéa limite le montant de ces retenues à un pourcentage déterminé ;

- soit, en cas d'option du bénéficiaire pour cette solution, par remboursement de la dette en un seul versement.

Relevons que l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale institue une procédure assez proche pour la récupération des prestations familiales, mais la récupération est une simple faculté ouverte aux caisses d'allocations familiales, alors que la rédaction du présent article incite à considérer que "tout" paiement indu entraînera une action en récupération.

Toutefois, le troisième alinéa apporte une mesure de tempérament puisqu'il prévoit, dans l'hypothèse où la précarité de la situation du débiteur le justifierait, que la créance soit remise ou

réduite. L'autorité compétente pour prendre la décision de remise ou de réduction, comme les modalités de mise en oeuvre de ce dispositif devront être précisées par voie réglementaire.

Le dispositif offre donc le maximum de garanties aux personnes qui auraient à tort perçu les allocations servies au titre du revenu minimum d'insertion. Mais il paraît toutefois comporter une faille qui pourrait en pratique le priver de toute portée.

En effet, la récupération de l'indu ne sera possible que "sous réserve que le bénéficiaire n'en conteste pas le caractère indu".

Si l'on prend à la lettre cette formule, il suffira à toute personne faisant l'objet d'une action en répétition d'indu au titre du R.M.I., de contester -sans nécessairement le justifier- le caractère indu des versements pour faire cesser la procédure.

Que la loi organise une procédure de contestation apparaît tout à fait légitime pour couvrir les cas où effectivement l'action en récupération sera infondée et résultera par exemple d'une erreur des organismes payeurs.

Mais cette faculté ne doit pas conduire à paralyser systématiquement la procédure, notamment en cas de fraude ou de fausse déclaration.

C'est pourquoi votre commission vous propose de préciser que la contestation sera portée devant les juridictions spécialisées compétentes pour statuer sur les litiges relatifs au revenu minimum d'insertion.

TITRE III

Actions d'insertion sociale et professionnelle

Article 30 A

Commissions locales d'insertion

Cet article qui définit la composition des commissions locales d'insertion et traite de leur mode de désignation, de leur nombre et de leur ressort résulte d'une position de compromis, synthétisée dans un amendement présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale.

Le premier alinéa relatif à la composition de la commission locale d'insertion ne fournit pas une liste limitative de ses membres, mais énumère les membres qu'elle devra notamment comprendre, c'est-à-dire un représentant de l'Etat, au moins un conseiller général et un maire (ou un membre du conseil municipal) dans la commune située dans le ressort de la commission et deux personnalités qualifiées intervenant dans les secteurs économique et social. A ces membres qui doivent faire obligatoirement partie de la commission, l'Assemblée nationale a prévu d'ajouter le représentant local du service public de l'emploi, précision qui n'apparaît pas à vrai dire nécessaire puisque la commission pourra être complétée en tant que de besoin. De plus, si le rôle de cet acteur de l'insertion est important, les décrets d'application devront, de toutes façons, organiser les structures administratives de la commission et les représentants locaux de l'emploi y trouveront aussi leur place.

Le deuxième alinéa prévoit que le nombre et le ressort des commissions locales d'insertion seront fixés conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du Conseil général, étant précisé qu'il devra exister une commission au moins par arrondissement.

Le troisième alinéa confie un rôle conjoint au représentant de l'Etat dans le département et au président du conseil général pour arrêter la liste des membres de chaque commission locale d'insertion, selon des modalités fixées par voie réglementaire.

Certes, ce mode de désignation et la recherche d'une collaboration en la matière, comme pour la fixation du nombre et du ressort des commissions, entre le préfet et le président du conseil général marque un progrès par rapport au projet de loi initial.

Cela est d'autant plus justifié que les commissions locales auront une mission importante à remplir pour la négociation de chaque contrat individuel d'insertion et pour le suivi de ces contrats.

Mais on observera qu'il ne s'agit pas pour autant d'une réelle décentralisation si l'on rapporte cet article au volet précédent où les pouvoirs des commissions locales d'insertion ont été ramenés à très peu de chose, s'agissant en particulier du lien entre l'attribution de l'allocation et l'exécution des contrats d'insertion.

Il y a lieu aussi de regretter qu'aucune disposition ne soit prévue pour régler les conflits éventuels entre les deux autorités chargées de mettre en place le système. Votre commission vous proposera ci-après un article additionnel visant à régler les problèmes de blocage que risque de susciter ce système dualiste.

Votre commission vous propose en outre d'adopter une rédaction nouvelle pour cet article qui au-delà des problèmes de pure forme tend essentiellement :

- à poser le principe juridique de *l'institution* dans chaque département de commissions locales d'insertion ;

- à faire désigner au moins un conseiller général territorialement proche ;

- à confier la présidence de la commission locale d'insertion à un élu local choisi par l'ensemble des membres de la commission en son sein, afin de donner plus de cohésion à cette structure nouvelle et de renforcer le caractère décentralisé du dispositif.

C'est à ce prix que les collectivités locales pourront se sentir véritablement impliquées dans les actions d'insertion.

Telles sont les orientations de l'amendement qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter à cet article.

Article 30

Conseil départemental d'insertion

Cet article institue et définit la composition du conseil départemental d'insertion qui sera l'organe départemental chargé de définir les actions d'insertion.

Le projet de loi initial faisait assurer la présidence de ce conseil par le préfet et après avoir fourni une liste indicative de ses membres renvoyait à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la composition et les modalités de désignation de ses membres.

Le texte de compromis adopté par l'Assemblée nationale sur amendement de sa commission des Lois, entend rendre compte du rôle respectif de l'Etat et du département en matière d'insertion en confiant la coprésidence du conseil départemental d'insertion au représentant de l'Etat dans le département et au président du conseil général.

Par voie de conséquence, le présent article fait aussitôt jouer ce bicéphalisme pour la désignation conjointe de l'ensemble des membres de la commission dont la liste -non limitative- est par ailleurs complétée. La commission devrait ainsi comprendre

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

Pas davantage que dans l'article précédent, n'a été prévue une procédure d'arbitrage en cas de conflit entre les deux coprésidents, pour la désignation des membres du conseil départemental d'insertion.

Il y a bien évidemment lieu de se féliciter de la place faite au président du conseil général à la tête de cette instance, compte tenu en particulier de la responsabilité attendue du conseil général dans le financement et dans la programmation des actions d'insertion du département.

Il convient également d'approuver l'apparition parmi les membres que comptera obligatoirement le conseil départemental, des représentants des commissions locales d'insertion.

On peut en revanche s'inquiéter des effets pervers de la codécision. La recherche d'une concertation et d'une implication à tout prix des deux partenaires conduit déjà ici à une solution à notre sens malheureuse, s'agissant de la désignation des représentants des collectivités territoriales et des commissions locales.

Les élus locaux sont traditionnellement désignés par leurs collèges respectifs.

Sans pour autant remettre en cause le principe de la coprésidence, votre commission a estimé préférable de rétablir une désignation par collèges des différentes catégories de membres du conseil, seules les personnalités qualifiées faisant l'objet d'une désignation conjointe des coprésidents. Elle a en outre considéré que la région n'avait pas lieu d'être représentée dans cette instance départementale.

Article 30 bis

Contenu du contrat d'insertion

Dans le projet de loi initial, la notion de contrat d'insertion n'apparaissait pas expressément. L'article 15, supprimé par l'Assemblée nationale, imposait à "l'intéressé" de souscrire "l'engagement de participer aux activités d'insertion qui lui seront proposées en tenant compte de sa situation particulière".

Le présent article tend à définir ce qu'il a été convenu d'appeler le "contrat d'insertion", et à en éclairer le contenu.

La rédaction retenue mais surtout le choix du vocable de contrat, résulte, on l'a dit, de longs débats, après qu'eut été écarté le terme de "projet", bien que celui de "contrat" soit à entendre dans un sens très particulier.

Le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a tenu à redire à cette occasion que pour une large partie des populations visées par le dispositif "l'idée de contrepartie devait être bannie" (cf. débats A.N., séance du 11 octobre 1988, JO AN p. 828). Ceux qui comme M. Adrien Zeller ont souligné l'importance "d'une contrepartie activités", sous peine de voir "le dispositif d'insertion s'enliser dans le contrôle social" n'ont pas été suivis (cf. *ibidem* p. 827).

La rédaction de l'article 30 bis témoigne du contenu peu juridique de ce que sera le contrat d'insertion. Ce document sera établi dans les trois mois suivant la mise en paiement de l'allocation entre "l'allocataire et les personnes à sa charge qui satisfont à une condition d'âge", d'une part, et la commission locale d'insertion d'autre part.

Il devra mentionner :

- tous les éléments utiles à l'appréciation de la situation sanitaire, sociale, professionnelle et financière "des intéressés" ;

- la nature du projet d'insertion que ceux-ci sont susceptible de former ou qui peut leur être proposé ;

- la nature des facilités qui peuvent leur être offertes et le calendrier des démarches et activités d'insertion qu'implique la réalisation du projet.

Cet énoncé appelle deux séries d'observations. D'une part, le degré de détail recherché pour préciser le contenu du contrat fait relever pour partie ces dispositions du domaine réglementaire. Mais, le texte élaboré par l'Assemblée nationale procède d'une démarche conjointe du Gouvernement et de la commission saisie au fonds tendant à expliciter la signification réelle du contrat, tout en renseignant d'emblée ceux qui seront chargés de l'élaborer sur son contenu.

D'autre part, et cela apparaît plus gênant sur le plan juridique, on ne distingue pas très clairement quelles sont les parties signataires du contrat et surtout quel est le degré d'engagement qui

pèse sur les différentes personnes composant le foyer, au regard du droit à allocation.

Quelle que soit la confusion que l'on entend faire régner sur les composantes de ce contrat d'un nouveau genre, il est tout de même peu sérieux d'en rendre signataire une commission qui n'a pas au sens du droit des contrats de capacité juridique. Il paraîtrait plus opportun de transférer cette responsabilité à son président.

Mais c'est surtout la manière dont sont associées au contrat les personnes à charge qui soulève des difficultés. Sauf à dire que le contrat n'a strictement aucune portée juridique, il est difficile de faire supporter à l'allocataire les conséquences éventuellement pécuniaires du non respect d'un engagement pris par d'autres que lui. La condition d'âge, qu'au demeurant le texte ne fixe pas, n'est pas à elle seule suffisante pour garantir que tous les membres de la famille impliqués dans ce montage auront une réelle conscience de la part de responsabilité collective qui leur revient. Cette prise de responsabilité est sans doute bien l'objectif que poursuit le dispositif, mais il n'est pas certain que toutes les conséquences en aient été exactement mesurées.

L'amendement que présente votre commission à cet article répond au souci de mieux définir les responsabilités de chacun, étant rappelé que la notion de foyer est préférable à celle de personne à charge si l'on veut aussi associer le conjoint aux actions d'insertion.

Article 30 ter

Diverses formes d'insertion

Cet article tente d'énumérer quelques unes des formes que pourront prendre les actions d'insertion proposées aux allocataires.

Votre commission est très réservée sur cette énumération d'une tonalité plus adaptée à une brochure d'information ou à une circulaire qu'à un texte législatif. Il s'interroge en particulier sur l'opportunité de faire apparaître dans la loi les "séquences" d'insertion dans le "milieu professionnel", les "soutiens individualisés" et les "actions de groupe". Ce n'est pas avec le style lyrique, voire journalistique que l'on traitera avec sérieux le douloureux problème de la pauvreté.

Sur un autre plan, elle ne voit pas pourquoi seules les conventions passées avec des entreprises ou des associations pour la

mise en oeuvre d'activités d'insertion devraient respecter des modalités à fixer par voie réglementaire.

Sans doute, les exemples fournis par le présent article auront eu le mérite de donner de l'imagination à ceux qui en manquent, mais votre commission se doit de faire garder à la loi son véritable rôle dans le domaine du droit du travail et de la sécurité sociale, celui de déterminer des principes fondamentaux, ainsi qu'en dispose l'article 34 de la Constitution.

C'est pourquoi elle vous propose de supprimer cet article.

Article 31

Programme départemental d'insertion

Cet article définit le contenu du programme départemental d'insertion qu'est chargé d'élaborer le conseil départemental d'insertion.

Dans la rédaction initiale du Gouvernement, ce programme comportait trois grandes parties : un bilan des besoins à satisfaire en matière d'insertion ; un recensement des actions prises en charge par les différents intervenants (collectivités territoriales, autres personnes morales de droit public, personnes morales de droit privé) ; les moyens à mettre en oeuvre pour réaliser ces actions.

L'Assemblée nationale, sous l'impulsion de son rapporteur au fond, a souhaité rendre moins statique le contenu du plan pour "mettre en mouvement une sorte de mécanique" et "créer des possibilités supplémentaires".

La nouvelle rédaction impose en conséquence une identification des actions déjà prises en charge et impose de faire apparaître les moyens supplémentaires à mettre en oeuvre pour renforcer les actions existantes. Paradoxalement, le texte ainsi modifié peut être plus statique car il rend difficile les redéploiements et risque de figer la forme des actions préexistantes, qui ne peuvent être que renforcées et non pas reconsidérées.

Enfin, on peut regretter que la nouvelle rédaction ne précise pas davantage que celle du Gouvernement les conditions dans lesquelles sera arrêté le programme départemental d'insertion.

On conçoit que son contenu donne lieu à un débat au sein du conseil départemental d'insertion où seront représentées toutes les parties prenantes. Mais on a relevé que la liste des membres de ce conseil, donnée par l'article 30, n'était pas limitative et l'on peut supposer que la tendance sera d'y faire siéger le maximum d'intervenants, afin de mieux les impliquer. Dans cette hypothèse, l'élaboration du programme risque d'être longue. Il est en conséquence souhaitable d'affirmer le rôle des coprésidents du conseil départemental d'insertion lorsqu'il s'agira d'arrêter définitivement le programme.

L'amendement présenté à cet article par votre commission tend d'une part à faire arrêter le programme conjointement par le président du conseil général et le préfet, d'autre part à simplifier le contenu obligatoire du programme départemental, dans un esprit plus décentralisateur.

Article additionnel après l'article 31

Règlement d'éventuels désaccords

L'article additionnel que votre commission vous propose d'adopter tend à régler un éventuel désaccord entre le préfet et le président du conseil général dans l'une des hypothèses où la loi prévoit qu'ils doivent prendre une décision conjointe.

Il s'agit de :

- la fixation du nombre et du ressort des commissions locales d'insertion (article 30 A),

- de la composition de la liste des membres de chacune d'elles (même article),

- de la nomination des personnalités qualifiées au conseil départemental d'insertion (article 30).

Si votre commission est suivie, ils auront en outre à arrêter conjointement le programme départemental d'insertion (article 31).

C'est pourquoi, le présent amendement prévoit que la décision sera prise en de tels cas par arrêté interministériel.

Article 32

Conventions d'insertion

Cet article a trait aux conventions qui devront être passées dans chaque département pour la mise en oeuvre du programme départemental d'insertion.

Le projet de loi initial distinguait deux séries de conventions. Les premières entre l'Etat et le département faisaient l'objet de l'article 32, les actions d'insertion y figurant devant venir en complément des actions d'insertion engagées antérieurement. Les secondes, passées entre l'Etat d'une part et les autres collectivités territoriales, et les organismes de droit privé d'autre part, devaient, aux termes de l'article 33, déterminer la participation notamment financière de cette seconde catégorie d'intervenants.

Le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale a profondément réaménagé le dispositif, avec l'objectif d'associer les différents partenaires -notamment la région qui est expressément désignée- dans une ou plusieurs conventions, mais de manière apparemment plus globale. En effet, l'objet des conventions est de définir les conditions de mise en oeuvre du programme départemental. Elles doivent préciser les objectifs et moyens des dispositifs d'insertion, ainsi que les mécanismes d'évaluation des résultats. Une information du conseil départemental d'insertion sur la conclusion et les conditions d'exécution des conventions est également organisée.

Votre commission a souhaité rétablir une certaine distinction entre le département et les autres partenaires de l'Etat pour la mise en oeuvre par conventions du programme départemental d'insertion compte tenu de l'obligation de participation financière que le projet de loi met à sa charge en matière d'insertion.

Articles 33 et 34

Participation financière du département et des communes aux actions d'insertion

Ces articles, entièrement réécrits par l'Assemblée nationale, instituent un mécanisme de participation forfaitaire obligatoire du département au financement des actions d'insertion et

prévoient de faire prendre en compte cette participation minimale dans la base de calcul des contingents d'aides sociale des communes. Est en outre définie une procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires.

. Le contenu du dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Aux termes de l'article 33, le montant de la participation minimale du département est fixé à 20 % des sommes qui seront dépensées par l'Etat dans le département au titre des allocations du revenu minimum d'insertion.

Pour l'inscription du crédit correspondant au budget départemental, le deuxième alinéa met en place un mécanisme en deux temps :

1) Une estimation sera faite chaque année, au vu des dépenses prévisibles de l'Etat dans le département au titre des allocations différentielles du revenu minimum d'insertion ;

2) Une régularisation interviendra, après la fin de l'exercice, au vu des dépenses effectives de l'Etat ; à ce titre, il était précisé que les ajustements "éventuellement" nécessaires seraient effectués sur le budget de l'exercice suivant.

S'agissant de la répercussion de la participation minimale obligatoire du département sur les contingents communaux d'aide sociale, le troisième alinéa du présent article en affirme le principe, mais renvoie à l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, pour le calcul de cette participation financière. Il convient de rappeler que cet article, en son quatrième alinéa, a expressément prévu la participation des communes aux dépenses d'aide sociale, mais en renvoyant lui-même à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les critères selon lesquels serait déterminé son montant.

C'est actuellement le décret n° 87-1146 du 31 décembre 1987 (JO du 1er janvier 1988, p. 3) qui fixe les règles applicables pour le calcul de la contribution des communes dont la principale est que le montant global de la contribution de l'ensemble des communes ne peut varier en proportion plus que le montant des dépenses d'aide sociale et de santé prises en charge par le département. (Toutefois, le coefficient de variation peut être majoré d'un point si le taux de participation de ces communes aux dépenses du département est inférieur à la moyenne nationale).

L'article 34, tel qu'il sort des travaux de l'Assemblée nationale complète ce mécanisme en précisant que :

- les crédits correspondant à cette participation obligatoire font l'objet d'un chapitre budgétaire individualisé ;

- leur engagement se fait sur la base des conventions mentionnées à l'article 32 ;

- ils doivent faire l'objet d'un report sur l'exercice suivant lorsqu'il apparaît qu'ils n'ont pas été entièrement consommés, l'absence de report entraînant la mise en oeuvre de la procédure d'inscription des dépenses obligatoires par le préfet définie par l'article 52 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Avant de procéder à une analyse détaillée de ces articles, il convient de rappeler brièvement la solution à laquelle s'était arrêté le Gouvernement dans son projet de loi initial pour la participation financière des départements à la politique d'insertion.

. Rappel du mécanisme prévu par le projet de loi initial

La participation financière minimale du département était initialement organisée par les articles 34 à 40 du projet de loi.

L'article 34 définissait le régime de base de cette participation : prévue par la convention d'insertion signée entre l'Etat et le département, elle ne pouvait être inférieure à un minimum égal au montant de la réduction des dépenses d'aide sociale légale résultant pour le département de l'institution de l'allocation différentielle prise en charge par l'Etat, les économies étant présumées devoir porter notamment sur les postes aide sociale à l'enfance et aide médicale. Cette réduction devait s'apprécier par rapport à la moyenne des dépenses d'aide sociale correspondantes, au cours des trois années précédant celle de la promulgation de la loi.

Les hypothèses de travail sur lesquelles reposait ce mécanisme tendaient à estimer le montant des économies des départements à un total oscillant entre 1,7 milliard et 1,4 milliard, dont 1 à 1,2 milliard pour l'allocation mensuelle d'aide sociale à l'enfance et 0,5 à 0,160 milliard pour l'aide médicale. Mais ces chiffres se fondaient sur un nombre de bénéficiaires potentiels du RMI de l'ordre de 500 000 personnes, nombre qui, on l'a dit précédemment, a été fortement réactualisé en hausse. En outre, aucune simulation département par département n'a pu être fournie.

L'article 35 prévoyant une procédure simplifiée pour la fixation de la participation minimale départementale, au cours d'une période transitoire de deux années : estimation conjointe du préfet et du président du conseil général ou en cas de désaccord, recours à l'arrêté interministériel.

L'article 36 avait trait aux modalités de fixation de la participation à l'issue de la période transitoire, en fonction des évolutions observées au cours de cette première période.

L'article 37 indexait sur la dotation générale de décentralisation l'évolution de la participation minimale à partir de l'entrée en vigueur du dispositif permanent (ce qui était au demeurant peu cohérent avec l'article 48 qui a fixé à trois ans la durée d'appréciation de ce titre du projet).

Enfin, les articles 38, 39 et 40 mettaient en place un régime contraignant de prélèvement sur le budget départemental en cas d'insuffisance des dépenses effectives d'insertion et en l'absence de convention, avec possibilité d'interruption de ces prélèvements après régularisation.

L'ensemble de ce dispositif témoignait de beaucoup de prévention à l'égard du comportement des départements, mais se voulait neutre financièrement. Il avait contre lui l'inconvénient de la lourdeur et aurait sans doute été très difficile à mettre en oeuvre.

Le débat à l'Assemblée nationale a conduit à réorienter le dispositif vers un système plus simple, mais pas nécessairement plus décentralisateur.

. Analyse du mécanisme adopté par l'Assemblée nationale

Sans doute la participation forfaitaire des départements, à hauteur de 20 % de l'effort accompli par l'Etat au titre de l'allocation différentielle, peut-elle être présentée comme le fruit d'un arbitrage dont la contrepartie a été un certain partage de la décision entre le préfet et le président du conseil général, en ce qui concerne la mise en place du dispositif d'insertion.

Mais sur le plan strictement financier, force est de reconnaître que cette participation de 20 % imposée de manière uniforme à tous les départements pose un certain nombre de problèmes de principe.

. Tout d'abord, la fixation du montant de la participation reposera sur des éléments difficilement maîtrisables par le département :

- le nombre des allocataires, dont on a vu combien il était évolutif et difficile à évaluer ;

- le montant exact de l'effort moyen de l'Etat par foyer, compte tenu du caractère différentiel de l'allocation ;

- la fixation et la révision périodique *par voie réglementaire* du montant du revenu minimum d'insertion.

Les deux variables sur la base desquelles se déterminera la charge financière de l'Etat et par voie de conséquence la participation du département sont totalement exogènes et d'une évaluation très incertaine.

. Ensuite, une nouvelle dépense obligatoire nette est mise à la charge des départements, pour l'exercice d'une co-compétence nouvelle aux contours flous, sans que celle-ci soit clairement attribuée ou transférée et sans compensation financière.

Ceci va directement à l'encontre des lois de décentralisation et soulève le problème du financement de cette dépense nouvelle, par les budgets départementaux, au regard de la nécessité de freiner la pression fiscale locale en particulier.

. Enfin, l'application d'un taux uniforme à tous les départements répond à une logique étatique et ne prend aucunement en compte la disparité des capacités contributives de chaque département, l'existence des expériences locales d'insertion et de l'utilité éventuelle de leur suivi et plus généralement de l'autonomie des départements pour l'exercice des compétences que leur ont transférées les lois de décentralisation en matière d'aide sociale et de santé.

La constitution de ce nouveau contingent d'aide sociale, imposé aux départements en complément de leurs dépenses légales d'aide sociale, apparaît dans son principe très regrettable, d'autant qu'elle se superpose à la manière des poupées russes, aux contingents d'aide sociale des communes et risque d'avoir un effet démobilisateur sur chaque niveau de collectivité en matière d'insertion.

. La recherche d'un dispositif plus respectueux des spécificités locales

Deux orientations apparaissent possibles pour atteindre le double objectif d'associer financièrement le département à la politique d'insertion et de ne pas déstabiliser certains budgets d'aide sociale départementaux :

- D'une part, revenir à un dispositif financièrement neutre pour les départements, consistant dans l'esprit du projet de loi initial à limiter la nouvelle dépense obligatoire au montant des économies réalisées au titre de la mise en place du revenu minimum d'insertion ;

- D'autre part, maintenir le principe d'une participation forfaitaire, mais en cherchant à en atténuer les effets les plus brutaux, par un mécanisme de plafonnement.

C'est à cette seconde solution que s'est arrêtée votre commission.

Elle a donc retenu la formule de la participation départementale forfaitaire de 20 % en aménageant ainsi le dispositif :

- L'estimation faite en 1989, première année d'application de la loi, du montant du crédit à inscrire au titre de l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, donne lieu à l'inscription d'un crédit évaluatif au budget du département. Au vu des dépenses réellement effectuées par l'Etat, ce crédit évaluatif peut faire l'objet d'une régularisation au budget de l'exercice suivant.

- Pour éviter annuellement les aléas d'une évaluation a priori des dépenses qu'aura à exposer l'Etat au titre de l'allocation au cours de l'exercice à venir, il est proposé à partir de 1990 de s'en rapporter au montant des sommes effectivement versées par l'Etat au cours de l'année précédente, pour calculer la participation du département.

Selon ce mécanisme, les sommes à inscrire en 1989, après régularisation et en 1990, seraient identiques. Mais elles évolueraient ensuite en fonction des dépenses effectuées l'année précédente par l'Etat.

- Un mécanisme de plafonnement serait introduit pour éviter de trop forts ressauts dans les départements pour lesquels la mise en oeuvre du dispositif risque d'entraîner un coût net élevé (cas notamment des départements à population relativement âgée et à fort taux de chômage qui feront peu d'économies sur les prestations d'aide sociale à l'enfance et auront à supporter une forte augmentation des cotisations d'assurance personnelle).

Des simulations ont été effectuées par le ministère de l'Intérieur qui fait ressortir que la fixation d'un plafond par habitant réduit de façon satisfaisante, les écarts dans la progression des budgets d'aide sociale d'un département à l'autre.

Un plafond devrait donc être recherché dans cette voie.

Si le coût pour l'Etat du financement de l'allocation est de l'ordre de 9 milliards de francs en 1989, la participation demandée aux départements au titre des actions d'insertion s'élèvera à environ 1,8 milliard de francs. Pour une population totale arrondie à 55 millions d'habitants, le coût moyen de la participation minimale par habitant sera approximativement de 30 francs. Pour tenir compte des départements où le montant de la participation minimale n'atteindra pas cette moyenne, il paraît raisonnable de fixer un plafond à 40 francs par habitant.

- Enfin, il importe d'assurer la prise en compte du coût supplémentaire net pour les départements de la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des allocataires.

Si l'on retient le mécanisme de la participation forfaitaire, il y a lieu de prévoir la compensation financière par l'Etat de ce transfert de charges, conformément aux principes de compensation financière des transferts de compétences définis par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983.

Article 41

Affiliation des allocataires au régime de l'assurance personnelle

Cet article tend à assurer à *tous les bénéficiaires* du revenu minimum d'insertion des prestations en nature de l'assurance maladie et d'affilier les allocataires au régime de l'assurance personnelle, lorsqu'ils ne relèveront pas déjà d'un régime d'assurance.

Aux termes de l'alinéa deux, *les cotisations d'assurance personnelle* devront être prises en charge de plein droit, au titre de l'aide sociale, par le département dans lequel la décision d'attribution d'allocation aura été prise, sans que puissent jouer les règles relatives à l'obligation alimentaire.

En matière d'aide médicale, l'existence d'une créance alimentaire conduit à un examen des possibilités de participation éventuelle du demandeur ou des débiteurs de l'obligation.

L'exception posée à cette règle aura pour effet d'accélérer l'affiliation à l'assurance personnelle, mais elle fait supporter la totalité de la charge au département en toute hypothèse.

L'imputation de la totalité de la charge financière des cotisations sur les budgets départementaux pose un problème de principe au regard de la compensation financière des transferts de charges.

D'une part, il risque de reporter de l'Etat sur les départements la responsabilité de prise en charge des personnes sans domicile fixe. D'autre part, il n'est pas tenu compte dans l'effort financier imposé aux départements par l'article 33 au titre des actions d'insertion de cette contribution supplémentaire nette mise à sa charge.

Des estimations demandées au Gouvernement, il ressort que les cotisations ne concerneraient que les chefs de famille ou les isolés qui ne bénéficiaient jusqu'à ce jour d'aucune protection sociale, soit 50 000 personnes, ce chiffre n'ayant d'ailleurs pas évolué parallèlement à la révision en hausse du nombre des bénéficiaires du RMI, depuis le mois de juillet.

Votre commission a par conséquent quelques doutes sur cette évaluation qui lui paraît relativement optimiste.

Quoi qu'il en soit, la charge supplémentaire ainsi imposée aux départements doit faire l'objet d'une compensation financière de l'Etat, conformément aux articles 94 et 95 de la loi du 7 janvier 1983.

Tel est l'objet de l'amendement qu'il vous est proposé d'adopter à cet article.

Article 44

Conventions pour l'organisation d'activités d'insertion professionnelle ou d'intérêt général

Cet article vise une catégorie particulière de conventions ayant pour objet l'organisation d'activités d'insertion professionnelle ou d'intérêt général au profit des allocataires du revenu minimum d'insertion, et qui pourraient être passées entre le représentant de

l'Etat et le président du conseil général d'une part et les organismes publics ou privés sans but lucratif, d'autre part.

Les bénéficiaires de ces conventions seront considérés comme des stagiaires de la formation professionnelle, sauf en ce qui concerne leurs rémunérations (exclues en tout ou en partie de la base des ressources pour le calcul de l'allocation), et les autres avantages définis au Titre VI du Livre IX du code du travail, c'est-à-dire leurs frais de transports et leur protection du travail. Les allocataires qui n'ont pas de couverture assurance maladie seront donc pris en charge par l'assurance personnelle.

Votre commission observe que l'article 32, dans la rédaction adoptée par votre commission des Lois, fixe déjà un régime de portée générale pour la passation des conventions relatives à la mise en oeuvre du programme départemental d'insertion.

Compte tenu de l'objet des conventions visées au présent article, on peut se demander s'il n'y a pas redondance.

Cependant, votre commission vous propose d'adopter cet article, en raison des précisions qu'il apporte sur la situation juridique dans laquelle seront placés les bénéficiaires de ces conventions, en particulier sur le mode de prise en compte de leurs rémunérations.

Article additionnel après l'article 45 bis

**Dispositions applicables aux départements du Bas-Rhin,
du Haut-Rhin et de la Moselle**

Les départements d'Alsace et de Moselle sont dotés d'une législation particulière qui repose sur une loi de droit local du 30 mai 1908 sur le domicile de secours et sur la loi d'application locale du 8 novembre 1909 prise pour son exécution.

Ces dispositions, toujours en vigueur, permettent aux communes de ces départements d'apporter des aides en nature ou en espèces aux personnes en situation de dénuement et garantissent, au moins dans les villes les plus importantes, "un minimum d'existence".

L'institution sur tout le territoire national d'un revenu minimum d'insertion ne prive pas de tout son intérêt ces dispositions de droit local, à bien des égards exemplaires, qui s'appliquent depuis le début du siècle. En effet, elles permettent de donner à tout indigent

un abri, de lui assurer les soins nécessaires en cas de maladie et des funérailles décentes. En outre, le champ de ses bénéficiaires potentiels est plus large puisqu'il couvre les personnes de seize ans et plus, sans que l'existence de charges de famille soit nécessaire.

De surcroît, certaines collectivités locales ont d'ores et déjà porté le revenu minimum versé sur le fondement de cette législation à plus de 2 000 francs mensuels par personne. La disparition de ce régime de droit local risquerait de constituer, par conséquent, une régression très préjudiciable à l'intérêt des bénéficiaires.

C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de conserver ce système, à titre subsidiaire, et sous réserve d'en adapter certaines dispositions devenues obsolètes et, par conséquent, d'application difficile compte tenu des transpositions inévitables qu'elles impliquent.

Il y a lieu, en particulier, d'abroger :

1) dans la loi du 30 mai 1908

- les articles premier et 4 qui tendent à la généralisation de l'assistance aux indigents sur l'ensemble du territoire allemand ;

- les articles 42 à 52 relatifs à l'organisation et à la compétence de l'Office fédéral allemand pour les lois d'origine, en matière de secours aux indigents ;

- les articles 55 à 58 relatifs au régime des expulsions ;

- l'article 65 qui règle les situations antérieures à l'entrée en vigueur de la loi.

2) dans la loi locale d'exécution du 8 novembre 1909

- l'article 33 qui définit les modalités d'appel devant l'Office fédéral ;

- l'article 35 qui institue des offices arbitraux d'assistance chargés de trancher les litiges et l'article 36 qui définit le champ de compétence de ces offices pour la reconnaissance du droit à l'assistance ;

- les alinéas 2 et suivants de l'article 37 qui donnent aux offices arbitraux compétence pour ordonner le placement des indigents dans des établissements de travail.

Il apparaît nécessaire, par ailleurs, d'actualiser la terminologie et en particulier de faire disparaître le mot "allemand"

figurant dans un grand nombre d'articles des lois précitées et qui pourrait conduire à des confusions.

Enfin, il convient de transférer expressément aux conseillers généraux le pouvoir de régler la composition et l'organisation des unions d'assistance, la nature et l'étendue des secours publics accordés aux indigents sur la base de l'article 8 de la loi du 30 mai 1908, d'une part, d'exercer les attributions, de fixer le montant des secours tels que définis à l'article 27 de la loi du 8 novembre 1909, d'autre part.

Cet ajustement tend en effet à une harmonisation avec les compétences reconnues aux départements par les lois de décentralisation en matière d'aide sociale facultative.

Telle est la portée de l'article additionnel qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter.

Article 46

Application de la loi en métropole et dans les départements d'outre-mer

Dans le dispositif initial, l'article 46 définissait une procédure de portée générale pour les mesures d'application de la loi, tandis que l'article 47 définissait la procédure particulière applicable aux départements d'outre-mer.

L'Assemblée nationale a regroupé ces deux séries de dispositions, au présent article, tout en apportant des modifications de fond à celles concernant l'outre-mer.

S'agissant de la disposition de principe, la technique adoptée qui consiste à faire du décret en Conseil d'Etat la norme de droit commun pour l'élaboration des mesures réglementaires prévues par la loi, dès lors que les articles de celle-ci n'en disposent pas autrement, n'est rationnelle qu'en apparence. N'aurait-il pas été plus économique et plus précis de définir directement dans chaque article la norme des mesures d'application prévues, au lieu de renvoyer de manière vague à "la voie réglementaire", lorsqu'il n'était pas fait référence expressément au décret simple ? Quoiqu'il en soit, votre commission des lois ne s'étant saisie que partiellement du projet de loi, elle se bornera ici à exprimer le vœu que la solution retenue ne complique pas excessivement la lecture de la loi.

S'agissant du régime prévu pour la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer, l'article 47 dans sa rédaction initiale prévoyait purement et simplement la fixation des "modalités particulières d'application" par décret en conseil d'Etat.

L'intervention de mesures d'adaptation nécessitées par la situation particulière des départements d'outre-mer est certes classique et résulte directement des termes de l'article 73 de la Constitution. Toutefois, le Conseil constitutionnel, dans ses décisions du 2 décembre 1982 (147 DC), du 25 juillet 1984 (174 DC) et plus récemment de juillet 1988, pose le principe de l'assimilation du statut des DOM à celui des départements métropolitains, les adaptations devant être justifiées par une situation spécifique. Relevons cependant que lorsque la loi sort du champ institutionnel, le législateur a une plus grande marge de manoeuvre pour prendre les mesures d'adaptation nécessaires.

En l'occurrence, il n'entraîne pas dans l'objet de l'article 47 d'introduire dans la loi une quelconque différence de traitement entre les départements d'outre-mer et la métropole sur le plan du droit au revenu minimum d'insertion, mais de prendre de simples mesures d'adaptation par voie réglementaire, ce qui entre bien dans les compétences de l'autorité réglementaire, ainsi que l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 14 janvier 1983 (152 DC).

Le dispositif du RMI devra en effet prendre en compte dans les départements d'outre-mer un certain nombre de particularités, telles la nécessité de renforcer l'effort en matière de logement ou l'obligation de préserver un rapport suffisamment incitatif entre les allocations versées au titre du RMI et le niveau du SMIC d'outre-mer, l'écart entre le montant du RMI servi en métropole et celui versé aux allocataires d'outre-mer étant affecté à des actions d'insertion.

Quoi qu'il en soit, de nombreuses mesures législatives ont été privées d'effet ou n'ont pu être appliquées que tardivement dans les DOM, par suite des lenteurs mises à publier les décrets d'application. Ces précédents expliquent sans doute l'inquiétude provoquée par l'article 47 chez les intéressés, ce dont les parlementaires des départements en cause se sont fait l'écho à l'Assemblée nationale.

Leur préoccupation a été partiellement prise en compte, puisque cet article a été supprimé après la reprise de ses dispositions, sorties de garanties, à l'article 46. Les aménagements apportés tendent à préciser d'une part que les modalités particulières d'application respecteront les principes mis en oeuvre en métropole ce qui est conforme aux exigences posées par le juge constitutionnel.

d'autre part, qu'elles n'interviendront qu'après consultation des collectivités locales compétentes.

Cette seconde garantie si elle satisfait aux règles habituelles de concertation, n'en comporte pas moins un risque d'allongement des délais d'élaboration des décrets. Des assurances ont été données par le Gouvernement à l'Assemblée nationale de rendre les dispositions relatives au RMI applicables "le plus tôt possible" dans les DOM.

Pour traduire concrètement cet engagement, votre rapporteur vous propose d'adopter à cet article un amendement prévoyant un délai fixe de six mois pour la sortie du décret d'application, délai au-delà duquel, à défaut de dispositions spécifiques, les mesures d'application prévues pour la métropole seront automatiquement étendues aux départements d'outre-mer.

Article 48

Évaluation et durée d'application de la loi

Cet article fixe un calendrier limité dans le temps pour l'application du nouveau dispositif.

Son alinéa premier prévoit l'intervention dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la loi d'une information du Gouvernement au Parlement sur les modalités d'évaluation auxquelles il recourra pour l'application de la loi. La forme selon laquelle le Gouvernement "fera connaître" ces modalités n'est pas précisée. Il serait sans doute souhaitable de préciser que l'information sera fournie sous la forme d'un rapport, mais à condition de porter le délai de présentation de cette évaluation à trois mois.

L'alinéa suivant répond en partie à la préoccupation de votre commission, puisqu'il donne un caractère provisoire aux dispositions des titres II et suivants de la loi, qui cesseront de s'appliquer au 1er juillet 1992. C'est pourquoi il vous propose de ramener la durée d'application de la loi au 31 décembre 1991, étant entendu qu'avant cette date une loi déterminant tant les conditions d'attribution par le département du revenu minimum d'insertion et la compensation financière de la charge résultant de ce transfert de compétence, dans le respect des principes définis par les articles 94 et 95 de la loi du 7 janvier 1983 précitée, ainsi que les nouvelles

modalités de mise en oeuvre des actions d'insertion prévues par le titre III de la loi.

Enfin, le troisième alinéa de cet article qui prévoit qu'un rapport d'évaluation sera présenté par le Gouvernement au Parlement avant le 2 avril 1992, afin de procéder aux adaptations nécessaires, doit être coordonné avec les modifications qui viennent d'être apportées au précédent alinéa, la date étant ramenée au 2 avril 1991.

Tel est l'objet des trois amendements que votre commission présente à cet article, en attachant naturellement une importance toute particulière au deuxième amendement.

*

* *

Sous le bénéfice de ces amendements et de ces observations, votre commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

**AMENDEMENTS PRESENTES PAR
VOTRE COMMISSION DES LOIS**

Article premier A

Amendement : Supprimer les deux premières phrases et les mots "Dans ce but," au début de la troisième phrase de cet article.

Article premier

Amendement : Dans cet article, après les mots :

résidant en France

ajouter les mots :

métropolitaine et dans les départements d'outre-mer

Art. 4

Amendement : Rédiger cet article comme suit :

Jusqu'au 31 décembre 1991, le financement de l'allocation mentionnée à l'article 3 bis est à la charge de l'Etat.

A compter du 1er janvier 1992, le département est compétent pour financer et attribuer ladite allocation, dans les conditions prévues par la loi mentionnée au troisième alinéa de l'article 48.

Art. 10 A

Amendement : Compléter cet article, en le faisant précéder par les mots :

Lors du dépôt de sa demande,

Art. 10

Amendement : Remplacer le troisième alinéa de cet article, par les dispositions suivantes :

A défaut de transmission du contrat d'insertion dans le délai de trois mois visé au premier alinéa, le versement de l'allocation est maintenu et la décision de prorogation différée jusqu'à réception dudit contrat par le représentant de l'Etat dans le département.

Art. 10 bis

Amendement : Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

commission locale d'insertion

insérer les mots :

définie à l'article 30 A.

Amendement : Remplacer le deuxième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

A défaut de transmission de l'avis de la commission locale d'insertion avant le terme imparti au renouvellement, le versement de l'allocation est maintenu et la décision de renouvellement différée jusqu'à réception de cet avis par le représentant de l'Etat dans le département.

Art. 11

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

La demande d'allocation est déposée auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale qui assure l'instruction administrative et sociale du dossier. Lorsque la demande est déposée auprès d'un centre intercommunal d'action sociale, le maire de la commune de résidence du demandeur est informé.

Les associations ou organismes à but non lucratif agréés à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département peuvent assister les demandeurs lors du dépôt de leur demande et au cours de l'instruction de leur dossier.

La demande est immédiatement transmise pour enregistrement au secrétariat de la commission locale d'insertion dans le ressort de laquelle réside l'intéressé.

Les organismes payeurs visés à l'article 18 apportent en tant que de besoin leur concours à l'instruction administrative du dossier, en ce qui concerne notamment l'appréciation des ressources de demandeur.

Art. 12

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Une personne sans résidence stable est réputée élire domicile dans la commune où elle dépose sa demande d'allocation.

Art. 16

Amendement : Remplacer les deux premiers alinéas de cet article par les dispositions suivantes :

Si la commission locale d'insertion constate que le contrat d'insertion mentionné à l'article 30 bis n'est pas respecté, elle en informe le représentant de l'Etat dans le département.

Si le non respect du contrat incombe au bénéficiaire de la prestation, le versement de l'allocation est suspendu.

Toutefois, avant l'intervention de cette suspension, il peut être procédé à la révision du contrat d'insertion à la demande du président de la commission locale d'insertion, du président du conseil général, du représentant de l'Etat dans le département ou du bénéficiaire de la prestation.

En cas de suspension, le service de la prestation est rétabli lorsqu'un nouveau contrat a pu être conclu.

Art. 22

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Lorsque l'allocataire ou l'une des personnes prises en compte pour la détermination du revenu minimum d'insertion est admis dans un établissement d'hospitalisation, d'hébergement ou relevant de l'administration pénitentiaire, les conditions dans lesquelles l'allocation peut être suspendue ou partiellement reversée à l'établissement d'accueil sont fixées par voie réglementaire.

Amendement : Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Art. 26

Amendement : Remplacer le premier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

Tout paiement indu d'allocations est récupéré par retenue sur le montant des allocations à échoir ou si le bénéficiaire opte pour cette solution ou s'il n'est plus éligible au revenu minimum d'insertion, par remboursement de la dette en un ou plusieurs versements.

Toutefois le bénéficiaire peut contester le caractère indu de la récupération devant la commission départementale d'aide sociale dans les conditions définies à l'article 24 de la présente loi. Ce recours a un caractère suspensif.

Art. 30 A

Amendement : Rédiger cet article comme suit :

Il est institué dans chaque département des commissions locales d'insertion. Il en existe une au moins par arrondissement.

Chaque commission locale d'insertion est composée d'au moins un représentant de l'Etat, un conseiller général d'un canton situé dans le ressort de la commission, un maire ou un membre du conseil municipal d'une commune située dans ledit ressort, deux représentants d'institutions, d'entreprises ou d'organismes intervenant dans les domaines économique et social. Elle est présidée par un représentant des collectivités territoriales, élu en son sein.

Le nombre et le ressort des commissions locales d'insertion, ainsi que la liste des membres de chacune d'elles sont arrêtés conjointement par le président du conseil général et par le représentant de l'Etat dans le département, selon des modalités définies par voie réglementaire.

Art. 30

Amendement : Rédiger cet article comme suit :

Il est institué un conseil départemental d'insertion, co-présidé par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département, qui arrêtent conjointement la liste de ses membres.

Le conseil départemental d'insertion comprend notamment :

- des représentants élus du département et des communes, désignés par le conseil général ;
- des Présidents des commissions locales d'insertion ;
- des représentants des associations ou organismes à but non lucratif, intervenant en matière d'insertion sociale ou professionnelle, nommés conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département.

Art. 30 bis

Amendement : Rédiger cet article comme suit :

Dans les trois mois qui suivent l'ouverture du droit à l'allocation mentionnée à l'article 3 bis, il est établi entre l'allocataire d'une part et le président de la commission locale d'insertion dans le ressort de laquelle il réside d'autre part, un contrat d'insertion déterminant :

- tous les éléments utiles à l'appréciation de la situation sanitaire, sociale, professionnelle et financière de l'allocataire et éventuellement des personnes composant le foyer au sens de l'article 3 ;
- la nature du projet qu'il est susceptible de former ou qui peut lui être proposé en vue de son insertion et de celle des personnes susvisées ;

- la nature des facilités qui peuvent lui être offertes pour l'aider à réaliser ce projet, ainsi que le calendrier des démarches et activités d'insertion qu'implique sa réalisation.

Art. 30 ter

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 31

Amendement : Rédiger comme suit la fin de la première phrase de cet article :

... programme départemental d'insertion, qui est arrêté conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département.

Amendement : Rédiger comme suit les deux dernières phrases de cet article :

Il recense les actions d'insertion prises en charge par l'Etat, les collectivités territoriales, les autres personnes morales de droit public et, le cas échéant, des personnes morales de droit privé. Il prévoit l'ensemble des moyens à mettre en oeuvre ainsi que les mesures d'harmonisation nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Article additionnel après l'article 31

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

Lorsque le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général ne parviennent pas à un accord pour :

- arrêter le nombre et le ressort des commissions locales d'insertion ainsi que la liste des membres de chacune d'elles ;

- nommer les personnes visées au quatrième alinéa de l'article 30 ;

- arrêter le programme départemental d'insertion ;

la décision est prise par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Intérieur, du ministre chargé des Affaires sociales et du ministre chargé de l'Emploi.

Art. 32

Amendement : Rédiger comme suit 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.

Art. 33

Amendements : Rédiger comme suit les deux premiers alinéas de 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 dans 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 la détermination du montant du crédit évaluatif à inscrire au titre de l'exercice 1989, une estimation est faite, au vu des dépenses prévisibles de l'Etat dans le département au titre de ladite allocation. Une régularisation est opérée, le cas échéant, au budget de l'exercice suivant, au vu des dépenses réellement effectuées par l'Etat.

Article additionnel après l'article 33

Amendement : Après l'article 33, insérer 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 minimale du département ne peut excéder la première année d'application de la présente loi un plafond égal à 40 F par habitant dénombré dans le département lors du dernier recensement général. Ce montant unitaire évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

Art. 34

Amendement : Supprimer les deux premiers alinéas de cet article.

Art. 41

Amendement : Compléter in fine cet article par un alinéa additionnel ainsi rédigé :

La charge nouvelle résultant pour le département de l'application du présent article est déductible de plein droit de la participation minimale du département, telle qu'elle est définie au premier et au deuxième alinéas de l'article 33.

Article additionnel après l'article 45 bis

Amendement : Insérer après l'article 45 bis un article additionnel ainsi rédigé :

I. Dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut Rhin, les dispositions de la loi du 30 mai 1908 sur le domicile de secours, à l'exception des articles 1, 4, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 57, 58 et 65 ainsi que de la loi du 8 novembre 1909 pour l'exécution de la précédente, à l'exception des articles 33, 35, 36 et des alinéas 2 à 9 de l'article 37 sont maintenues en vigueur, à titre subsidiaire

Dans les articles maintenus en vigueur de la loi du 30 mai 1908 et de la loi du 8 novembre 1909 précitées, le mot "allemand" et l'expression "allemand indigent" sont remplacés par le mot "indigent"

II. Sont substituées aux offices arbitraux institués par l'article 35 de la loi du 8 novembre 1909 précitée la commission départementale d'aide sociale pour les recours tendant à faire déterminer le droit à l'assistance, lorsque ces recours sont dirigés contre l'administration des unions d'assistance locales ou des unions d'assistance régionales et les juridictions de l'ordre judiciaire, lorsque ces recours sont intentés par les unions d'assistance en application de l'article 38 de ladite loi.

III. A compter de l'entrée en vigueur de la loi n° du , le conseil général est compétent pour prendre les mesures d'application prévues par l'article 8 de la loi du 30 mai 1908 précitée et par l'article 27 de la loi du 8 novembre 1909.

Art. 46

Amendement : compléter in fine le deuxième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

A défaut de publication dudit décret dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures d'application prises pour la métropole s'appliquent de plein droit dans les départements d'outre-mer.

Art. 48

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, le gouvernement présentera au Parlement un rapport sur les modalités d'évaluation qu'il a retenues pour son application.

Amendement : Remplacer le deuxième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

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

Avant cette date, une loi déterminera les conditions d'attribution, par le département, du revenu minimum d'insertion et la compensation financière de la charge résultant du transfert de compétence, selon les modalités définies aux articles 94 et 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, ainsi que les nouvelles modalités de mise en oeuvre des actions d'insertion prévues par le titre III de la présente loi.

Amendement : Rediger comme suit le troisieme alinea de cet article :

Avant le 2 avril 1991, le gouvernement presentera au Parlement un rapport d'evaluation sur les deux premieres années de l'application de la loi.

A N N E X E

DEPENSES D'AIDE SOCIALE DES DEPARTEMENTS PAR HABITANT

(Source : Ministère de l'Intérieur, Budgets primitifs 1987)

| Département | Population | Dépenses d'aide sociale/H (B. P. 87) | Budget du Département (B. P. 87) |
|-------------------------|------------|--|--|
| Ain | 438 304 | 521 | 969 114 258 |
| Aisne | 549 484 | 826 | 1 300 438 007 |
| Allier | 385 794 | 704 | 1 010 576 484 |
| Alpes-de-Haute-Provence | 144 229 | 543 | 381 087 705 |
| Hautes-Alpes | 136 883 | 624 | 380 231 301 |
| Alpes-Maritimes | 993 483 | 815 | 2 364 000 000 |
| Ardeche | 291 581 | 489 | 714 932 806 |
| Ardennes | 308 087 | 776 | 763 130 185 |
| Ariège | 152 815 | 635 | 432 024 029 |
| Aube | 298 357 | 791 | 769 131 534 |
| Aude | 312 198 | 927 | 828 595 847 |
| Aveyron | 297 348 | 657 | 794 342 121 |
| Bouches-du-Rhône | 1 751 477 | 986 | 3 680 204 199 |
| Calvados | 636 399 | 1 021 | 1 465 137 566 |
| Cantal | 177 600 | 722 | 501 266 714 |
| Charente | 349 561 | 741 | 869 830 800 |
| Charente-Maritime | 557 242 | 814 | 1 574 853 746 |
| Cher | 335 126 | 916 | 1 040 328 634 |
| Corrèze | 257 038 | 776 | 678 315 179 |
| Corse du Sud | 130 431 | 1 602 | 520 582 726 |
| Haute Corse | 154 202 | 1 354 | 450 010 348 |
| Côte d'Or | 489 743 | 753 | 1 246 086 097 |
| Cotes du Nord | 577 359 | 812 | 1 433 190 448 |
| Creuse | 154 444 | 809 | 407 260 784 |
| Dordogne | 398 176 | 796 | 1 016 350 739 |
| Doubs | 489 389 | 611 | 984 580 890 |
| Drôme | 405 641 | 791 | 1 179 400 000 |
| Eure | 485 983 | 805 | 1 051 784 625 |
| Eure et Loire | 383 264 | 647 | 888 614 960 |
| Famstère | 871 516 | 774 | 1 794 037 708 |
| Gard | 564 063 | 919 | 1 628 267 098 |
| Haute-Garonne | 843 360 | 815 | 2 127 848 117 |
| Gers | 180 202 | 694 | 524 210 419 |
| Garonne | 1 169 910 | 753 | 2 489 708 696 |
| Hérault | 766 238 | 893 | 2 223 588 366 |
| Ille et Vilaine | 778 237 | 885 | 1 837 902 310 |
| Indre | 256 256 | 663 | 588 641 165 |
| Indre et Loire | 520 770 | 815 | 1 155 398 593 |
| Isère | 982 692 | 840 | 2 557 420 952 |
| Jura | 257 428 | 706 | 680 492 167 |
| Landes | 322 625 | 740 | 823 559 585 |
| Loir et Cher | 312 841 | 790 | 799 529 049 |
| Loire | 766 863 | 636 | 1 389 480 578 |
| Haute Loire | 233 917 | 484 | 526 266 162 |
| Loire Atlantique | 1 045 839 | 697 | 2 198 241 561 |
| Loiret | 560 724 | 736 | 1 221 624 993 |
| Lot | 168 873 | 657 | 478 315 528 |
| Lot et Garonne | 305 697 | 1 025 | 845 523 886 |
| Lozère | 87 739 | 839 | 272 341 550 |
| Maine et Loire | 688 599 | 586 | 1 247 360 112 |

| Departement | Population | Depenses d'aide sociale/H (B. P. 87) | Budget du Departement (B. P. 87) |
|-----------------------|-------------------|--|--|
| Manche | 493 391 | 726 | 1 105 805 132 |
| Marne | 552 422 | 724 | 1 143 542 043 |
| Haute-Marne | 217 233 | 513 | 451 461 612 |
| Mayenne | 278 537 | 587 | 656 379 947 |
| Meurthe-et-Moselle | 724 702 | 788 | 1 522 007 816 |
| Meuse | 206 459 | 609 | 513 649 412 |
| Morbihan | 634 504 | 790 | 1 484 632 878 |
| Moselle | 1 014 427 | 698 | 1 893 184 142 |
| Nievre | 260 109 | 805 | 701 182 849 |
| Nord | 2 533 245 | 1 008 | 5 497 299 875 |
| Oise | 682 275 | 825 | 1 786 639 818 |
| Orne | 312 189 | 1 074 | 850 005 710 |
| Pas de Calais | 1 441 925 | 958 | 3 032 284 629 |
| Puy-de-Dome | 628 929 | 568 | 1 293 793 973 |
| Pyrenees-Atlantiques | 581 592 | 788 | 1 524 870 013 |
| Hautes-Pyrenees | 242 920 | 785 | 616 707 756 |
| Pyrenees-Orientales | 385 065 | 831 | 944 470 060 |
| Bas-Rhin | 927 606 | 592 | 1 804 000 902 |
| Haut-Rhin | 658 767 | 575 | 1 313 856 623 |
| Rhone | 1 471 868 | 880 | 3 048 258 581 |
| Haute-Saone | 240 632 | 669 | 597 621 078 |
| Saone et Loire | 594 465 | 521 | 1 263 446 360 |
| Sarthe | 522 696 | 685 | 1 224 342 613 |
| Savoie | 390 350 | 697 | 1 088 277 054 |
| Haute-Savoie | 553 712 | 488 | 1 364 440 634 |
| Paris | * | * | * |
| Seine-Maritime | 1 213 703 | 1 151 | 3 199 048 051 |
| Seine-et-Marne | 918 700 | 706 | 1 944 350 245 |
| Yvelines | 1 213 688 | 665 | 2 346 625 707 |
| Deux-Sevres | 350 880 | 679 | 706 448 423 |
| Seine | 568 140 | 854 | 1 414 223 209 |
| Euro | 351 181 | 689 | 1 279 980 110 |
| Tarn-et-Garonne | 196 202 | 610 | 542 735 110 |
| Var | 803 624 | 658 | 1 544 356 787 |
| Vaucluse | 440 308 | 939 | 1 507 081 396 |
| Vendee | 542 212 | 562 | 1 052 948 972 |
| Vienne | 382 891 | 626 | 783 278 994 |
| Haute-Vienne | 371 030 | 815 | 899 266 384 |
| Vosges | 410 428 | 558 | 870 797 359 |
| Yonne | 340 976 | 885 | 877 076 711 |
| Territoire de Belfort | 133 391 | 706 | 308 918 897 |
| Essonne | 1 001 334 | 695 | 1 789 663 611 |
| Hauts-de-Seine | 1 399 116 | 985 | 3 489 048 028 |
| Seine-Saint-Denis | 1 329 817 | 1 133 | 3 133 607 971 |
| Val-de-Marne | 1 200 332 | 1 142 | 3 057 936 416 |
| Val d'Oise | 929 057 | 870 | 2 004 320 809 |
| Guadeloupe | 336 562 | 1 669 | 1 510 060 531 |
| Martinique | 329 863 | 1 548 | 1 340 526 431 |
| Guyane | 78 588 | 1 909 | 441 510 593 |
| Reunion | 519 709 | 2 242 | 2 938 290 421 |
| Totaux | 55 637 779 | (moyenne 815) | 132 271 941 003 |