

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 1974.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et modifiant diverses dispositions du Code de la famille et de l'aide sociale ainsi que du Code du travail,

Par M. Jean GRAVIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, président ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, vice-présidents ; Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavaillé, Michel Darras, Jean Desmarests, Baptiste Dufeu, Marcel Gargar, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Mme Gabrielle Scellier, MM. Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Bernard Talon, Henri Terré, Raymond de Wazières, N...

Voir le numéro :

Sénat : 137 (1973-1974).

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, qui vous est soumis en première lecture, étend l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et modifie certaines dispositions du Code de la famille et de l'aide sociale ainsi que du Code du travail.

Ce texte bref — il ne comporte que trois articles — et de portée modeste — il a simplement pour objet d'élargir l'accès aux centres d'hébergement et de réadaptation et aux établissements de travail protégé — marque cependant une évolution importante : il consacre un début de reconnaissance par les pouvoirs publics d'un phénomène nouveau, celui de l'inadaptation sociale.

Aussi votre rapporteur, avant d'aborder l'analyse de ce projet, a-t-il estimé opportun d'évoquer brièvement le cadre dans lequel il s'inscrit.

PREMIERE PARTIE

UN OBJECTIF PRIORITAIRE : LA LUTTE CONTRE L'INADAPTATION SOCIALE

1. — La notion d'inadaptation sociale.

Dans un pays comme la France, où le niveau de vie est l'un des plus élevés du monde, où le revenu national — et notamment la part de ce revenu consacrée à la collectivité — ne cesse de croître, il semble que l'on tende automatiquement à l'élimination progressive de toutes les formes de pauvreté.

Certes, l'existence de couches socio-économiques défavorisées n'est guère contestée. Mais leur importance numérique et le retard dont elles souffrent par rapport à l'ensemble de la population paraissent devoir s'atténuer peu à peu.

L'attention portée depuis quelques années aux problèmes des handicapés a conduit à apporter une première correction à cette vérité communément admise : du fait des progrès de la médecine, et aussi de l'augmentation effrayante du nombre des accidentés de la route, le groupe des handicapés a vu croître ses effectifs. Et du fait du retard qui existe toujours entre l'apparition d'un phénomène et sa prise de conscience par la collectivité, les moyens mis en œuvre pour aider les handicapés n'ont pas — loin de là — augmenté avec la même rapidité.

L'idée d'une amélioration généralisée des conditions de vie de la population se heurte aujourd'hui à une deuxième contradiction. Loin de diminuer, le nombre des « laissés pour compte » du progrès semble actuellement s'accroître.

Le Ministère de la Santé publique a consacré l'année dernière une étude de R. C. B. (1) à la prévention des inadaptations sociales, qui contenait le tableau statistique suivant :

(1) Rationalisation des choix budgétaires.

Statistiques générales de l'inadaptation sociale
(à l'exclusion des handicapés physiques et mentaux) (1).

CATEGORIES DE PERSONNES	STOCK à un instant donné.	FLUX annuel.	POPULATION concernée (ordre de grandeur).
<i>Adolescence et enfance.</i>			
1. Enfants pris en charge.....	690 000	»	»
2. Mineurs en danger et mineurs délinquants	»	186 000	»
3. Drogés	»	»	5 à 35 000
4. Inadaptés scolaires	»	600 000	600 000
5. Jeunes relevant d'une action préventive	»	»	500 000
Total jeunes	»	»	1 000 000 minimum
<i>Age adulte.</i>			
6. Revenus insuffisants :			
— chômeurs	»	»	400 000
— revenus inférieurs à 3 600 F par an	»	»	1 200 000
7. Logement insalubre	»	»	1 000 000
8. Inadaptation liée à la santé mentale :			
— suicides et suicidaires.....	»	165 000	»
— maladies psychiatriques	120 000	276 000	»
— alcooliques	»	»	200 000
9. Délinquance adulte	»	260 000	300 000
10. Marginaux et asociaux.....	»	»	150 000
Total adultes	»	»	2 000 000
TOTAL			3 à 4 millions d'individus.

De ces simples données numériques, il ressort que 3 à 4 millions d'individus, soit 6 à 8 % de la population, peuvent être considérés comme socialement inadaptés.

Fait plus inquiétant encore, les effectifs de l'inadaptation sociale ont tendance, actuellement, à augmenter.

Le nombre des mineurs en danger et des mineurs délinquants s'est trouvé multiplié par 2,5 en dix ans.

(1) 1 700 000 mineurs et adultes handicapés physiques et mentaux qui n'entrent pas dans le cadre de l'étude.

Une multiplication identique peut être observée en ce qui concerne les fugueurs.

L'alcoolisme et la drogue continuent d'affecter une partie non négligeable de la population.

L'examen des statistiques de l'Aide sociale à l'Enfance permet de penser que cette évolution risque de se poursuivre dans les années à venir : on comptait en 1958, 250 000 enfants pris en charge par l'Aide sociale à l'Enfance ; ils étaient 650 000 en 1972.

Il semble que la société, alors même qu'elle s'efforce d'améliorer les conditions de vie de chacun, « fabrique » en fait un nombre croissant de « marginaux ».

Dans l'ouvrage plein d'intérêt qu'il a consacré à ce phénomène, M. René Lenoir, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Santé, attribue l'accroissement de l'inadaptation sociale à des causes fort diverses :

— l'urbanisation rapide consécutive à la révolution industrielle, qui condamne les individus à un déracinement géographique ou socio-professionnel permanent ;

— un système scolaire imparfait, qui aboutit trop souvent à une ségrégation précoce entre ceux qui seront appelés, dans l'avenir, à s'insérer aisément dans une vie professionnelle et les autres, que leur manque de qualification prive de tout espoir de réussite sociale ;

— la persistance dans notre pays d'une « zone de pauvreté » relativement plus importante que celles de nations comparables ou voisines. Il en résulte, pour certains, un sentiment de frustration exacerbé par les représentations publicitaires d'une « société de consommation » dont ils se sentent et dont ils sont réellement exclus.

Cette combinaison de causes d'ordre à la fois objectif et subjectif conduit à couper de l'ensemble de la collectivité, à « marginaliser » une frange de plus en plus importante de la population.

Réinsérer ces marginaux devient un objectif essentiel, non seulement pour les intéressés eux-mêmes, mais aussi pour la communauté nationale tout entière dont la cohésion ne peut être maintenue que si les « exclus » s'y trouvent, peu à peu, réintégrés.

2. — Les moyens de la réadaptation : les centres d'hébergement.

Face à un problème aussi complexe, quant à ses causes et quant à ses manifestations, que l'inadaptation sociale, la prévention est évidemment préférable à une action *a posteriori*. Il est donc nécessaire d'agir sur les sources mêmes de l'inadaptation : l'amélioration du système d'enseignement, des conditions de logement, de l'environnement urbain, la mise en œuvre d'une politique familiale vigoureuse, et peut-être aussi la remise en cause d'un modèle de société axé trop exclusivement sur la réussite matérielle, permettraient d'enrayer peu à peu le phénomène observé depuis quelques années.

Mais une telle politique ne peut produire ses effets qu'à long terme et dans l'immédiat, il faut s'efforcer d'insérer ou de réinsérer dans un cadre socio-économique normal la population déjà nombreuse des inadaptés sociaux.

Les moyens de la réadaptation sont fort divers : la législation sociale, le développement des équipements collectifs, la politique de l'éducation, peuvent jouer en la matière un rôle non négligeable.

Une place particulière doit cependant être faite à cet égard aux Centres d'hébergement et de réadaptation, parce qu'ils constituent un instrument concret et spécifique de la lutte contre l'inadaptation sociale.

Ces centres sont des établissements gérés le plus souvent par des associations de la loi de 1901 et bénéficient d'une aide financière de l'Etat lorsqu'ils ont été agréés par les Services de l'aide sociale. Les centres non agréés sont financés soit par des subventions des collectivités locales, soit par des fonds privés.

Populations concernées.

Le décret du 23 novembre 1953, le décret du 7 janvier 1959 et l'ordonnance du 25 novembre 1960, devenus l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale, prévoient que les Centres d'hébergement accueillent des personnes sortant de prison, sortant d'hôpitaux, des personnes s'étant livrées à la prostitution ou en danger de prostitution, et des vagabonds jugés aptes à un reclassement.

On dénombrait en 1971, 265 centres d'hébergement, dont la population se répartissait de la façon suivante :

Répartition estimée des places en centres d'hébergement.

	PLACES agrées.	PLACES non agrées.	TOTAL
Hommes seuls	3 425	8 740	12 165
Femmes seules	1 304	831	2 135
Hommes et femmes	357	6 150	6 507
Mères accompagnées d'enfants	519	208	727
Familles	»	1 035	1 035
Total	5 605	16 964	22 569

Toutes les tranches d'âge sont représentées dans cette population, mais la tranche d'âge la plus fréquente est celle des personnes de trente à quarante ans. On observe depuis quelque temps un rajeunissement très sensible de cette population.

Le niveau scolaire moyen est très faible, beaucoup n'ayant même pas le certificat d'études.

Signalons enfin que plus de 50 % de la population concernée ont fait l'objet, par le passé, de placements au titre de l'Aide sociale à l'Enfance.

Financement.

Les dépenses d'aide sociale, afférentes aux centres d'hébergement appartiennent au groupe II du barème. La participation de l'Etat à ces dépenses varie donc, conformément au décret du 21 mai 1955, entre 56 % et 94 %, sauf pour Paris où elle est de 10 %.

Si l'on examine la répartition du total des dépenses entre l'Etat et les collectivités locales, on constate qu'en 1971 elle s'établissait ainsi :

Départements : 23 %.

Communes : 6 %.

Etat : 71 %.

Ces dépenses correspondent au remboursement des séjours des hébergés par la procédure du prix de journée. Ce dernier varie, suivant les centres, entre 35 et 100 F, mais il va le plus souvent de 35 à 60 F.

Le financement des centres agréés a représenté, en 1971, 35,1 millions de francs, soit un montant deux fois plus élevé qu'en 1968.

Les centres non agréés, qui représentaient 17 000 places en 1971, offrent des prix de journée nettement plus bas, mais aussi des conditions matérielles beaucoup moins favorables. Le degré de remplissage y est très proche de 100 %.

Fonctionnement.

Les centres d'hébergement ont pour rôle de permettre aux inadaptés sociaux de retrouver l'équilibre propice à leur réinsertion sociale.

L'arrêté du 20 décembre 1954, complété par l'arrêté du 27 mai 1960, fixe les conditions requises pour que les centres d'hébergement reçoivent l'agrément nécessaire à l'obtention du remboursement des prix de journée par l'aide sociale.

Il faut que le centre ait été reconnu apte à assurer le reclassement désiré, qu'il présente toutes garanties de viabilité et réponde à certaines conditions d'aménagement.

Le directeur doit en outre indiquer ses moyens d'action, sa situation financière et les conditions juridiques du fonctionnement du centre.

L'action professionnelle, psychologique et sociale qui doit être menée de front à l'égard des pensionnaires des centres d'hébergement est orientée par des spécialistes, qui font subir aux arrivants les visites médicales et les examens psychotechniques prévus par le décret du 2 septembre 1954, les visites et examens pouvant, conformément à l'arrêté du 20 décembre 1954, être effectués, soit au centre, soit dans un organisme spécialisé avec lequel le centre a passé une convention.

L'admission dans les centres d'hébergement est ratifiée par les commissions d'admission à l'aide sociale, qui indiquent si la prise en charge des frais de séjour doit être totale ou partielle, mais en raison de l'urgence, c'est le président du bureau d'aide sociale qui prononce l'admission, ainsi qu'il est précisé dans la circulaire du 13 mai 1958.

La demande d'admission présentée par le centre d'hébergement au bureau d'aide sociale doit comporter une proposition de participation quotidienne des hébergés après un délai à préciser.

Le séjour du bénéficiaire de l'aide sociale dans un même centre d'hébergement ne doit pas, en principe, dépasser six mois mais il peut être fractionné et prolongé s'il y a lieu.

Toutefois, une prolongation ne peut être décidée par la commission d'admission à l'aide sociale que si les justifications apportées à l'appui de la demande par le centre sont estimées suffisantes. Elles tiennent soit à la continuation de l'apprentissage, soit à la recherche d'un équilibre mental non encore réalisé, soit aux difficultés de trouver un logement ou du travail.

DEUXIEME PARTIE

ANALYSE DU PROJET DE LOI

1. — L'objet du projet.

Succédant aux « asiles de nuit » qui se contentaient de fournir un gîte temporaire aux personnes sans ressources et sans abri, les centres d'hébergement ont marqué, dès leur création en 1953, une conception nouvelle et beaucoup plus ambitieuse de l'action sociale.

Dotés d'un personnel qualifié et spécialisé, ils s'efforcent d'envisager et de traiter dans tous leurs aspects les problèmes matériels, professionnels, psychologiques auxquels sont confrontées les populations hébergées.

Un travail est procuré dès que possible à chaque hébergé, qui lui permet de contribuer assez vite aux frais de son séjour. Le centre s'efforce de lui trouver un logement. En principe, l'hébergé doit quitter le centre avec un emploi, un pécule et un lieu d'habitation correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

Les centres d'hébergement et de réadaptation constituent donc un outil indispensable, dont le rôle est appelé à s'accroître dans les prochaines années.

Cependant, plusieurs obstacles empêchent actuellement ces institutions d'accomplir leur mission avec une totale efficacité.

a) *Un accès trop limité.*

Les centres d'hébergement ont été initialement prévus pour des catégories bien définies de « cas sociaux » : personnes sortant d'hôpitaux ou d'hôpitaux psychiatriques, « clochards » reclassables, délinquants ou jeunes menacés de délinquance.

Il apparaît aujourd'hui, comme il est dit dans l'exposé des motifs du présent projet qu'« une action plus vaste doit pouvoir être menée, élargissant la vocation de ces établissements pour en faire de véritables « centres de réadaptation sociale ». La spécificité de cette action devra s'accroître en raison de la diversité des motifs d'accueil et de la diversité de provenance des ressortissants potentiels de ce type d'établissement. »

L'élargissement souhaité doit s'effectuer de deux manières :

— par l'admission de nouvelles catégories. Le décret prévu en application du présent projet devrait étendre le bénéfice de l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale :

- aux personnes sans ressources et sans logement de nationalité française rapatriées de l'étranger ;
- aux « probationnaires » et aux « inculpés placés sous contrôle judiciaire » ;
- à ceux qui vivent dans des conditions d'insalubrité, qui doivent bénéficier de mesures de relogement et qui non seulement présentent des difficultés pour s'adapter à la vie dans un habitat normal mais, de plus, assument de façon défectueuse les fonctions familiales ;

— par l'accueil de familles et non plus seulement d'isolés.

Jusqu'à présent, les centres d'hébergement recevaient le plus souvent des isolés, quelquefois des femmes regroupées avec leurs enfants, mais en aucun cas les familles.

La tâche de réadaptation des familles s'effectuait dans d'autres établissements, tels que les « cités de transit » qui combinaient la fourniture d'un logement avec la prestation de services nombreux et un travail d'animation important.

Le présent projet met donc fin, en ouvrant les centres d'hébergement aux familles, à une des insuffisances essentielles de la législation des centres d'hébergement. Les familles, n'étant plus disloquées, y trouveront les conditions favorables à leur réadaptation économique et sociale.

L'élargissement prévu par le présent projet et par le décret qui interviendra pour son application sera cependant modeste : en ce qui concerne les familles, la population « potentielle » éventuellement touchée par l'extension proposée est évaluée à 1 100 familles, soit 5 000 personnes environ. Quant aux autres catégories concernées par l'élargissement du cadre de l'article 185, elles représenteraient approximativement :

- 300 à 500 personnes par an pour les rapatriés ;
- 500 à 1 000 personnes pour les probationnaires et inculpés placés sous contrôle judiciaire.

On aboutit à un effectif total de 5 800 à 6 500 personnes.

b) *La nécessité de rendre la réadaptation plus progressive.*

La réadaptation est une tâche difficile et de longue haleine. Bien souvent, un séjour de six mois dans un centre d'hébergement ne permet pas de doter l'inadapté social des moyens qu'implique sa réinsertion dans une vie professionnelle et sociale normale.

Aussi, la nécessité est-elle apparue d'assouplir les conditions de fonctionnement des centres et d'organiser une transition plus lente et plus progressive entre la vie en centre et l'entrée dans un circuit socio-économique normal.

Deux séries de mesures répondent à cette préoccupation.

En premier lieu, la réglementation de la durée de séjour dans les centres devrait tenir un plus grand compte, dans l'avenir, des différences de situation et des problèmes propres à certains individus, à certaines catégories. C'est ainsi que, d'après les informations fournies à votre rapporteur par le Ministère de la Santé, le projet de décret accompagnant le présent texte donnera aux centres la faculté de prolonger jusqu'à deux ans la durée de l'admission des familles gravement perturbées, sous réserve d'une autorisation expresse des services de l'aide sociale. En effet, l'expérience des cités de transit montre que, dans bien des cas, l'apprentissage d'une vie sociale normale, l'adaptation à un mode de logement classique exigent beaucoup de temps.

En second lieu, il apparaît nécessaire de ménager une étape supplémentaire entre le séjour en centre et la vie professionnelle courante. Aussi, le présent projet prévoit-il de permettre aux ressortissants ou aux ex-ressortissants des centres d'hébergement et de réadaptation de bénéficier de l'accueil dans un établissement de travail protégé.

Les textes actuels ne prévoient en effet de prise en charge de l'aide sociale dans ces établissements que pour les handicapés au sens classique du terme, c'est-à-dire tels qu'ils sont définis par la loi du 23 novembre 1957.

La réforme proposée, si elle est votée, présentera un double intérêt :

— sur le plan social, elle facilitera la réinsertion des inadaptés sociaux dans la vie professionnelle ;

— sur le plan financier, elle aboutira en fait à un allègement des coûts de l'inadaptation sociale. Trop d'inadaptés en effet, faute d'une action suffisamment lente et continue, retournent au vagabondage dès leur sortie des centres. Ils sont alors, à plus ou moins long terme, repris en charge par l'aide sociale.

2. — Examen des articles.

Article premier.

Cet article a pour objet de substituer au texte actuel de l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale une rédaction nouvelle.

La législation actuelle.

L'article 185 trouve son origine dans un décret du 23 novembre 1953, pris en application de la loi de finances, et réformant profondément le régime de ce que l'on appelait alors l'assistance, et que l'on nomme aujourd'hui l'aide sociale. Il a connu, avant et après sa codification, de très nombreux remaniements, notamment du fait du décret n° 59-143 du 7 janvier 1959, intervenu à la suite de la nouvelle délimitation du domaine législatif et du domaine réglementaire, et qui a, en son article 10, abrogé et remplacé quatre alinéas de l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale.

Le texte actuel ne comporte plus que deux alinéas, qui proviennent de l'ordonnance n° 60-1426 du 25 novembre 1960.

Le premier prévoit que les personnes libérées de prison, celles qui se livraient à la prostitution ou qui sont « en danger de prostitution » peuvent être hébergées dans des établissements publics ou privés agréés à cet effet.

Le second dispose que les personnes attachées au service de ces établissements sont astreintes au secret professionnel dans les conditions de l'article 378 du Code pénal. Rappelons que, d'après ce texte, toute personne qui enfreint — sauf exception expressément prévue par la loi — les règles du secret professionnel, s'expose à des sanctions correctionnelles.

Le texte proposé par le projet de loi.

La rédaction proposée pour l'article 185 par l'article premier du présent projet comporte trois innovations par rapport au texte actuel.

— Une définition plus souple et plus compréhensive des conditions d'accès aux centres d'hébergement.

Le texte proposé ne comporte plus d'énumération des catégories de personnes pouvant bénéficier de l'accueil dans un centre, mais renvoie pour cela au décret prévu à l'article 202 du Code de la famille et de l'aide sociale. L'article 202 précise en effet que les conditions d'application des titres III et IV du Code sont fixées par un règlement d'administration publique. Le présent projet, s'il est adopté, sera donc complété par un décret précisant, outre les catégories de personnes ou de familles aptes à bénéficier des dispositions de l'article 185, la durée limite de l'aide sociale accordée, celle-ci pouvant varier suivant la catégorie à laquelle appartient l'intéressé.

En lieu et place de l'énumération renvoyée à la compétence réglementaire, le présent article tente une définition des critères de fond permettant d'indiquer dans quel cas l'on peut avoir vocation à être accueilli dans un centre d'hébergement. Trois critères sont retenus : le manque de ressources, les difficultés rencontrées pour reprendre ou mener une vie normale, notamment en raison du manque et des conditions défectueuses de logement, et le besoin d'un soutien matériel et psychologique ainsi que, le cas échéant, d'une action éducative temporaire. Il s'agit, précisons-le, de critères cumulatifs et non alternatifs.

La solution choisie marque donc, on le voit, le souci d'assurer un juste équilibre entre la nécessité d'élargir les conditions d'accès aux centres et le souci de maintenir cette extension dans des limites raisonnables, puisque ne pourront être accueillies que des personnes relevant de catégories énumérées par décret, dans la mesure où elles satisfont aux conditions nouvelles définies par l'article 185.

Cependant, sur proposition de M. Grand, et dans le souci de limiter mieux encore les conséquences financières des réformes envisagées, la commission a adopté au dernier alinéa de l'article premier un amendement ayant pour objet de préciser que le décret

prévu à l'article 202 du Code de la famille et de l'aide sociale fixerait obligatoirement et dans tous les cas une limite à la durée du séjour dans les centres.

— L'ouverture des centres aux familles et non plus seulement aux isolés.

La nouvelle rédaction de l'article 185 met ainsi fin à l'une des difficultés essentielles rencontrées par les centres d'hébergement dans leur tâche de réadaptation. Il y avait quelque paradoxe, en effet, à contraindre les familles, au moment même où l'on s'efforçait d'assurer leur réinsertion dans une vie sociale normale, à se dissoudre, même momentanément. Il est certain que la possibilité donnée aux familles d'être accueillies dans des centres d'hébergement permettra à ceux-ci de remplir leur mission avec des chances de succès renforcées.

— La suppression de toute référence à l'article 378 du Code pénal.

Il s'agit là, non d'une modification de fond, mais d'une simple remise en ordre : le nouvel article 209 du Code de la famille et de l'aide sociale, tel qu'il résulte de la loi n° 71-1050 du 24 décembre 1971, prévoit que les personnes chargées de la surveillance dans les établissements hébergeant des personnes âgées, des adultes infirmes, des indigents valides et des personnes accueillies en vue de leur réadaptation sociale « sont tenues au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 378 du Code pénal ». Ce texte de portée générale rend inutile la référence particulière de l'article 185.

Art. 2.

Cet article a pour objet d'ouvrir les établissements de travail protégé aux inadaptés sociaux.

Dans ce but, deux articles nouveaux sont insérés dans le Code de la famille et de l'aide sociale, après l'article 185-1 qui traite de l'action sociale en faveur des personnes en danger de prostitution ou qui se livrent à la prostitution.

Le premier prévoit que les personnes bénéficiant ou venant de bénéficier de l'accueil dans un centre d'hébergement et de

réadaptation peuvent également être admises à bénéficier de l'aide sociale en vue d'un réentraînement au travail dans des centres d'aides par le travail publics ou privés.

Le second énonce que le maintien du bénéfice de l'aide sociale — c'est-à-dire la prise en charge par la collectivité de tout ou partie des prix de journée — aux personnes accueillies dans un centre privé d'hébergement et de réadaptation ou dans un centre privé d'aide par le travail, n'est possible que si une convention a été conclue à cette fin entre le centre et le département suivant des modalités précisées par le décret prévu à l'article 202.

Cet alinéa a été introduit d'après les informations recueillies par votre rapporteur pour répondre à des préoccupations exprimées par les familles et les usagers des centres privés d'aide par le travail. L'ouverture des centres d'aide par le travail aux personnes accueillies dans des centres d'hébergement et de réadaptation ne doit pas conduire à un brassage peu souhaitable, au sein des centres d'aides par le travail, entre des individus dont les âges et les difficultés peuvent être fort divers. Aussi, est-il apparu nécessaire d'organiser et de réglementer le « pont » ainsi établi entre les centres d'hébergement et les centres d'aide par le travail, au moins pour ceux d'entre eux qui ressortissent à l'initiative privée.

Votre rapporteur estime cette précaution opportune mais la rédaction retenue par les auteurs du projet lui a semblé peu claire et beaucoup trop large, puisqu'elle aboutit à contraindre tous les centres privés d'hébergement et tous les centres privés d'aide par le travail à passer des conventions avec les départements. Il vous propose donc, par voie d'amendements au présent article, une rédaction précisant que le bénéfice de l'aide sociale au titre du réentraînement au travail, lorsqu'il s'effectue dans un centre privé d'aide par le travail, ne peut être maintenu ou accordé aux personnes accueillies dans des centres d'hébergement que si une convention a été passée à cette fin entre le centre privé d'aide par le travail et le département.

Art. 3.

Cet article ne fait qu'adapter le Code du travail aux dispositions nouvelles insérées dans le Code de la famille et de l'aide sociale par l'article précédent.

Il introduit dans le chapitre III du titre II du Livre III du Code du travail, intitulé : « Dispositions régissant l'emploi de certaines catégories de travailleurs », une section nouvelle consacrée aux « handicapés sociaux ». Cette section comporte un article unique, visant simplement à étendre aux personnes reçues dans un centre d'hébergement et de réadaptation le bénéfice de la réglementation du travail protégé, telle qu'elle résulte des articles L. 323-19 à L. 323-28 du Code du travail.

TABLEAU COMPARATIF

Texte actuellement en vigueur.

Texte du projet de loi.

Texte proposé par votre Commission.

Article premier.

L'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 185. — Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics ou privés les personnes et les familles dont les ressources sont insuffisantes, qui éprouvent des difficultés pour reprendre ou mener une vie normale notamment en raison du manque ou de conditions défectueuses de logement et qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique et, le cas échéant, d'une action éducative temporaire. »

« Le décret prévu à l'article 202 du présent code précise les catégories de personnes et de familles pouvant bénéficier de l'alinéa précédent. Le même décret peut fixer pour tout ou partie des catégories de personnes et de familles intéressées une limite à la durée de l'aide sociale accordée. »

Art. 2.

Sont insérés dans le Code de la famille et de l'aide sociale, à la suite de l'article 185-1, les articles 185-2 et 185-3 rédigés comme suit :

Art. 185-1. — (Ordonnance n° 60-1246 du 25 novembre 1960, art. 5). — « Dans chaque département doit être créé un service social

Article premier.

Sans modification.

« Le décret...

... de l'alinéa précédent. Le même décret fixe pour tout ou partie...

... accordée. »

Art. 2.

Sans modification.

Texte actuellement en vigueur.

qui a pour mission, en liaison avec le service départemental d'hygiène sociale :

« 1° De rechercher et d'accueillir les personnes en danger de prostitution et de leur fournir l'assistance dont elles peuvent avoir besoin, notamment en leur procurant un placement dans un des établissements visés à l'article 185, alinéa 2 ;

« 2° D'exercer toute action médico-sociale en faveur des personnes qui se livrent à la prostitution.

« Les dépenses de fonctionnement de ce service ont un caractère obligatoire. Elles sont inscrites en totalité au budget du département. L'Etat y participe dans les conditions prévues à l'article 190. Le service est placé sous l'autorité du directeur départemental de la population et de l'action sociale. »

Texte du projet de loi.

« Art. 185-2. — Les personnes bénéficiant de l'aide sociale par application de l'article 185 en vue d'être accueillies dans un centre d'hébergement et de réadaptation, et qui sont reçues dans un tel centre ou en sortent, peuvent également être admises à bénéficier de l'aide sociale en vue d'un réentrainement au travail dans des centres d'aide par le travail *publics ou privés*.

« Art. 185-3. — Le bénéfice de l'aide sociale ne peut être accordé ou maintenu aux personnes ou familles accueillies dans un centre privé d'hébergement et de réadaptation ou dans un centre privé d'aide par le travail que si une convention a été conclue à cette fin entre le centre et le département.

« Le décret prévu à l'article 202 du présent code détermine les règles générales auxquelles doivent obéir les conventions. »

Texte proposé
par votre Commission.

« Art. 185-2. — Les personnes..

... d'aide par le travail.

« Art. 185-3. — Le bénéfice de l'aide sociale *en vue du réentrainement au travail ne peut être accordé ou maintenu aux personnes visées à l'article 185-2 que si elles sont accueillies soit dans un centre public, soit dans un centre privé ayant conclu à cette fin une convention avec le département.*

« Le décret...

... les conventions visées à l'alinéa précédent. »

Texte actuellement en vigueur.

—

Art. L. 323-35.

Un règlement d'administration publique détermine les modalités d'application de la présente section et notamment :

— les modalités d'application de l'article L. 323-21 ;

— la composition de la commission départementale des handicapés, les conditions de nomination de ses membres et les modalités de son fonctionnement ;

— les modalités d'agrément, de fonctionnement et de contrôle des ateliers protégés et des centres de distribution de travail à domicile ainsi que les conditions d'admission des travailleurs handicapés ;

— les modalités de fonctionnement du conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés et les conditions de nomination de ses membres.

Texte du projet de loi.

—

Art. 3.

Il est inséré dans le Code du travail, à la suite de l'article L. 323-35, une section II bis rédigée comme suit :

Section II bis. — Handicapés sociaux.

« Art. L. 323-35 bis. — Les dispositions de la sous-section 4 « Travail protégé » de la section II du présent chapitre sont, dans les conditions définies par voie réglementaire, applicables aux personnes reçues dans un des centres d'hébergement et de réadaptation sociale prévus à l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale, ou qui sortent d'un de ces centres. »

*

* *

Texte proposé
par votre Commission.

—

Art. 3.

Sans modification.

L'examen en commission des dispositions du présent projet a donné lieu à un débat animé, auquel ont pris part, notamment, MM. Grand, Marie-Anne, Lambert, Schwint, Talon, Aubry, Souquet et Gargar.

Les commissaires ont longuement évoqué les difficultés rencontrées par les communes, qui assument une part croissante des charges de l'aide sociale, charges dont le montant augmente de façon inquiétante.

La commission unanime a conclu de l'examen du présent projet que si le renforcement de la politique de réadaptation demeurerait indispensable, *il importait avant tout, pour l'avenir, de mettre en œuvre les moyens susceptibles de prévenir l'apparition des phénomènes d'inadaptation sociale constatés depuis quelques années.*

Sous le bénéfice de ces observations, et compte tenu des amendements qu'elle vous propose, la commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

AMENDEMENTS PROPOSES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : A la dernière phrase du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale, remplacer les mots :

« ... peut fixer... »

par le mot :

« ... fixe... ».

Art. 2.

Amendement. — I. — A la fin du texte proposé pour l'article 185-2 du Code de la famille et de l'aide sociale, supprimer les mots :

« ... *publics ou privés.* »

II. — Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article 185-3 du Code de la famille et de l'aide sociale :

« *Art. 185-3.* — Le bénéfice de l'aide sociale en vue du réentrainement au travail ne peut être accordé ou maintenu aux personnes visées à l'article 185-2 que si elles sont accueillies soit dans un centre public, soit dans un centre privé ayant conclu à cette fin une convention avec le département.

« Le décret prévu à l'article 202 du présent code détermine les règles générales auxquelles doivent obéir les conventions visées à l'alinéa précédent ».

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

L'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 185. — Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics ou privés les personnes et les familles dont les ressources sont insuffisantes, qui éprouvent des difficultés pour reprendre ou mener une vie normale notamment en raison du manque ou de conditions défectueuses de logement et qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique et, le cas échéant, d'une action éducative temporaire.

« Le décret prévu à l'article 202 du présent code précise les catégories de personnes et de familles pouvant bénéficier de l'alinéa précédent. Le même décret peut fixer pour tout ou partie des catégories de personnes et de familles intéressées une limite à la durée de l'aide sociale accordée. »

Art. 2.

Sont insérés dans le Code de la famille et de l'aide sociale, à la suite de l'article 185-1, les articles 185-2 et 185-3 rédigés comme suit :

« Art. 185-2. — Les personnes bénéficiant de l'aide sociale par application de l'article 185 en vue d'être accueillies dans un centre d'hébergement et de réadaptation, et qui sont reçues dans un tel centre ou en sortent, peuvent également être admises à bénéficier de l'aide sociale en vue d'un réentraînement au travail dans des centres d'aide par le travail publics ou privés. »

« Art. 185-3. — Le bénéfice de l'aide sociale ne peut être accordé ou maintenu aux personnes ou familles accueillies dans un centre privé d'hébergement et de réadaptation ou dans un centre privé d'aide par le travail que si une convention a été conclue à cette fin entre le centre et le département.

« Le décret prévu à l'article 202 du présent code détermine les règles générales auxquelles doivent obéir les conventions. »

Art. 3.

Il est inséré dans le Code du travail, à la suite de l'article L. 323-35, une section II *bis* rédigée comme suit :

« SECTION II *bis*. — *Handicapés sociaux.*

« Art. L. 323-35 bis. — Les dispositions de la sous-section 4 « Travail protégé » de la section II du présent chapitre sont, dans les conditions définies par voie réglementaire, applicables aux personnes reçues dans un des centres d'hébergement et de réadaptation sociale prévus à l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale ou qui sortent d'un de ces centres. »