

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès verbal de la séance du 14 novembre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi de MM. Jean CLUZEL, Christian PONCELET, Jean PUECH, Daniel HOFFEL, Charles PASQUA, Jean LECANUET, René MONORY, Hubert d'ANDIGNÉ, René BALLAYER, Daniel BERNARDET, Roger BESSE, François BLAIZOT, Jean CHAMANT, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, Charles GINÉSY, Georges GRUILLOT, Rémi HERMENT, Marcel LESBROS, Kléber MALÉCOT, Lucien NEUWIRTH, Bernard PELLARIN, Paul SÉRAMY, Jacques SOURDILLE, Martial TAUGOURDEAU, Henri TORRE, Albert VECTEN et André-Georges VOISIN, tendant à compléter l'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Guetschy, Yves Guéne, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Kasseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir le numéro :

Sénat : 33 (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXAMEN EN COMMISSION	3
AVANT PROPOS	7
EXPOSE GENERAL	9
TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI	13
COMPARATIF	15

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a examiné la proposition de loi tendant à compléter l'article 42 de la loi 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (n° 33).

M. Jean Cluzel a tout d'abord précisé l'objet de la proposition de loi, qui tend à aménager les conditions dans lesquelles les départements sont autorisés à utiliser les crédits inscrits à leurs budgets au titre de la participation obligatoire aux dépenses d'insertion.

Le rapporteur a rappelé que les auteurs de la proposition de loi avaient déposé en juin 1991, un amendement tendant à insérer une disposition comparable dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

A cette occasion, le ministre des affaires sociales et de l'intégration s'était déclaré favorable devant le Sénat, à un assouplissement des conditions d'utilisation des crédits inscrits par les départements à leurs budgets au titre des dépenses d'insertion.

Il a rappelé que l'Assemblée des présidents de conseils généraux, qui s'est tenue à Poitiers en septembre 1991, lui avait donné mandat pour rédiger la présente proposition de loi.

Le rapporteur a présenté le contenu de cette proposition : il s'agit de permettre aux départements d'utiliser les crédits non consommés dans le cadre de la politique d'insertion pour le financement d'aide sociale au bénéfice des allocataires du revenu minimum d'insertion, sur la base de conventions avec les régions, pour des actions d'apprentissage ou de formation en alternance.

M. Jean Cluzel a rappelé le double constat qui avait présidé à la rédaction de cette proposition de loi : la politique d'insertion n'a pas apporté les résultats escomptés, du fait de la rigidité très grande des règles qui l'encadrent ; l'aménagement de ces règles est nécessaire, et s'insère harmonieusement dans le contexte législatif actuel.

Le rapporteur a présenté les résultats globaux du R.M.I. : alors que l'allocation est distribuée très largement, 1.140.000 personnes en étant actuellement bénéficiaires, seuls 42 % des allocataires sont signataires d'un contrat d'insertion.

Or, le dispositif de l'insertion est très rigide : en effet la loi 88-1088 du 1er décembre 1988 a institué une cogestion de ce dispositif par le préfet et le président du conseil général, et a créé, pour le département, l'obligation d'inscrire à son budget 20 % des dépenses d'allocations versées l'année précédente pour l'Etat, au titre des actions d'insertion. Par ailleurs, les crédits non utilisés dans ce cadre doivent être reportés d'un exercice sur l'autre.

L'aménagement de ces règles est indispensable pour deux raisons : d'une part, les départements ont accumulé des sommes inemployées très importantes : ainsi plus de 3 milliards de francs sont disponibles pour l'insertion en 1991.

D'autre part, les besoins d'insertion restent très grands, parmi des publics exclus du R.M.I., tels que les jeunes de moins de 25 ans.

M. Jean Cluzel a enfin souligné que la solution préconisée par la proposition de loi avait le mérite de s'insérer harmonieusement dans l'environnement législatif actuel : en effet, le département est désormais responsable de l'essentiel de l'aide sociale, et la région a une compétence de droit commun pour la formation professionnelle et l'apprentissage.

M. Jean Cluzel a conclu son propos en insistant sur la nécessité ressentie par les présidents de conseils généraux, d'aménager de manière urgente les obligations des départements en matière d'insertion.

Un débat s'est ensuite ouvert, au cours duquel sont intervenus MM. Robert Vizet, Geoffroy de Montalembert, Philippe Adnot et Christian Poncelet, président.

En réponse aux intervenants, M. Jean Cluzel a souligné l'intérêt de pouvoir redéployer des crédits en direction des jeunes de moins de 25 ans, afin d'essayer de leur éviter de devenir allocataires du R.M.I.

Le rapporteur a insisté sur la nécessité de rétablir plus d'équité entre les départements dans le volume des dépenses obligatoires d'insertion.

M. Jean Cluzel a enfin précisé que la proposition de loi ne tendait pas à instituer un système parallèle au R.M.I., mais à ouvrir l'éventail des chances offertes à tous les publics défavorisés.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter la proposition de loi tendant à compléter l'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (n° 33).

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Au cours de la discussion du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion, le Sénat a montré constamment son souci de lutter contre la grande pauvreté en France, et de mobiliser dans ce combat toutes les forces vives de la Nation.

C'est ainsi que la Haute-Assemblée a approuvé la mise en place d'une allocation différentielle destinée à assurer à tous un minimum vital de ressources.

Toutefois, le Sénat a d'emblée fait valoir les deux grandes faiblesses du projet de loi qui lui était proposé, mais qui a finalement été adopté dans sa configuration initiale.

D'une part, en effet, la loi 88-1088 du 1er décembre 1988 constitue une grave dérogation au principe des transferts de blocs de compétence décidés par les lois de décentralisation : alors que le département est désormais responsable, pour l'essentiel, de l'aide sociale, c'est l'Etat qui prend la décision de verser ou pas le revenu minimum d'insertion.

D'autre part, les articles 41 et 42 de la loi du 1er décembre 1988 instituent l'obligation pour les départements de financer les dépenses d'insertion, d'y consacrer une enveloppe minimale déterminée par l'Etat, et de ne pas employer à d'autres fins ces crédits s'ils restent inutilisés.

Cette double obligation a abouti à la constitution d'un véritable matelas de "sommes somnolentes". Ainsi les crédits reportés sur 1991 s'élèvent de 1,3 milliard de francs.

Conscients de cette situation, les présidents de conseils généraux souhaitent disposer d'une certaine latitude pour utiliser les

crédits d'insertion non consommés, au lieu de les reporter sur l'exercice suivant.

Les auteurs de la présente proposition de loi ont donc déposé, au mois de juin 1991, un amendement au projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Cet amendement insérait un article additionnel ayant pour objet de créer une exception à la règle de report des crédits d'insertion non consommés, en ouvrant aux conseils généraux la faculté de redéployer ces crédits, en tout ou en partie, sur des chapitres du budget départemental consacrés à l'action économique ou à l'aide sociale pour des prestations servies aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Cette disposition introduite par le Sénat a reçu un avis favorable lors de son examen par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale.

Mais le gouvernement, par l'utilisation, à deux reprises, de la procédure du vote bloqué, a occulté le débat pourtant nécessaire sur une meilleure utilisation des crédits d'insertion.

Interrogé par notre collègue Christian Poncelet sur les intentions du gouvernement en la matière, M. Michel Charasse, ministre délégué chargé du Budget, a répondu, lors de son audition par la Commission des Finances du Sénat, le 18 septembre dernier, qu'il appartenait à l'Assemblée des présidents de conseils généraux de formuler des propositions.

Celle-ci, lors de son congrès de Poitiers, en septembre 1991, a chargé votre rapporteur de rédiger la présente proposition de loi.

Ce texte comporte un aménagement de bon sens indispensable qui peut être adopté sans attendre le bilan d'ensemble de la loi du 1er décembre 1988 dont le dépôt s'effectuera au plus tard le 2 avril 1992.

En effet, l'adoption de cette proposition permettrait aux conseils généraux d'affecter les crédits inscrits à titre obligatoire à d'autres actions limitativement énumérées : aide sociale destinée aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion et par convention avec la région, actions d'apprentissage et de formation en alternance.

EXPOSE GENERAL

LE NECESSAIRE AMENAGEMENT DE L'ARTICLE 42 DE LA LOI 88-1088 DU 1er DECEMBRE 1988.

Un double constat conduit à la nécessité d'aménager l'article 42 de la loi 88-1088 du 1er décembre 1988. La politique d'insertion n'a pas donné les résultats attendus, du fait de la rigidité excessive des règles qui l'encadrent ; un assouplissement minimal est d'ores et déjà nécessaire, et la répartition actuelle des rôles en matière de politique sociale le rend possible.

I- LA POLITIQUE D'INSERTION N'A PAS DONNE LES RESULTATS ATTENDUS DU FAIT DE SA RIGIDITE EXCESSIVE

A. CETTE LIMITATION DES RESULTATS SE MANIFESTE DOUBLEMENT:

1. Le revenu minimum d'insertion est versé très largement :
le nombre des bénéficiaires n'a fait que croître jusqu'à atteindre 870.000 personnes en métropole, 270.000 personnes outre-mer. Ce sont plus de 13 milliards de francs qui sont prévus (métropole et outre-mer), dans le budget de 1992, pour financer l'allocation, soit des crédits en progression de 45 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1991.

2. Le volet "insertion" reste limité.

Actuellement, seuls 71 % des allocataires bénéficient d'un accompagnement social. L'aide à l'insertion professionnelle directe ne concerne d'ailleurs qu'un allocataire sur cinq.

Le reste du temps, les actions menées concernent en fait la santé, l'organisation de la vie, le logement, voire la lutte contre l'illettrisme.

B. CETTE SITUATION EST DUE EN GRANDE PARTIE A LA RIGIDITÉ DU SYSTEME INSTITUE PAR LA LOI DU 1er DECEMBRE 1988.

La loi du 1er décembre 1988 a institué un double verrouillage :

1. La cogestion de l'insertion par le président du conseil général et du préfet.

En effet, alors que le préfet prend la décision d'octroi de l'allocation, c'est le président du conseil général qui a la responsabilité des actions d'insertion.

De même, la liste des membres de la commission locale d'insertion est arrêtée conjointement par le préfet et le président du conseil général qui président par ailleurs, de façon conjointe, le comité départemental d'insertion, et élaborent en commun le programme départemental.

2. L'obligation financière du département.

L'article 41 de la loi 1088 du 1er décembre 1988 prévoit que l'Etat est ordonnateur des dépenses du département, puisque chaque conseil général est tenu de consacrer, 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.

Cette prescription, en elle-même uniforme et centralisatrice, est assortie de l'obligation pour le département, édictée par l'article 42, de reporter intégralement, d'une année sur l'autre, le montant des crédits n'ayant pas fait l'objet d'un engagement de dépenses.

Cette double disposition est bien le signe d'une véritable méfiance vis à vis des élus locaux.

*

* *

Aujourd'hui devant les problèmes nés de la politique d'insertion, il devient nécessaire, et il est possible, d'apporter sans tarder un minimum d'assouplissement à la loi du 1er décembre 1988.

II- UNE ADAPTATION DE LA LOI DU 1er DECEMBRE 1988 EST NECESSAIRE ET POSSIBLE

A. CETTE ADAPTATION EST NECESSAIRE

1. Les sommes accumulées par les départements sur la base de l'article 42 de la loi ont atteint des montants considérables : en 1991, l'obligation légale est de 1 972 millions de francs ; en intégrant les reports de 1990, les crédits dégagés seront de 3.292,5 millions de francs.

Tous les départements ont adopté un programme d'insertion : dès lors, on peut difficilement mettre en cause la volonté des élus locaux de développer une politique d'accompagnement du revenu minimum.

Il est plus vraisemblable que les bénéficiaires du R.M.I. n'entrent que difficilement dans le cadre que la loi du 1er décembre 1988 avait prévu pour eux : près de 58 % des bénéficiaires n'ont pas signé de contrat d'insertion, ce qui tend à montrer que d'autres formes d'accompagnement que celles proposées dans ce cadre, doivent être recherchées et notamment la formation. Or comment insérer dans la vie professionnelle des personnes sans formation alors que nombre de chômeurs ont de bonnes qualifications professionnelles ?

2. Certaines personnes exclues du R.M.I. méritent pourtant toute la sollicitude des collectivités locales : ainsi, les jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas accès au revenu minimum, et dont pourtant plus de 100 000 arrivent chaque année, sans aucune qualification, sur le marché du travail.

De même, certaines catégories de personnes en difficulté peuvent avoir cependant des ressources suffisantes pour ne pas pouvoir prétendre au R.M.I. : faut-il, pour autant, interdire aux collectivités locales de les prendre en charge ?

**B. L'ADAPTATION DE L'OBLIGATION FINANCIERE
PROPOSEE PAR LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI
S'INSÈRE HARMONIEUSEMENT DANS L'ENVIRON-
NEMENT LÉGISLATIF.**

1. En premier lieu, il est normal que le département, responsable de l'essentiel de l'aide sociale depuis les lois de décentralisation, puisse compléter dans ce domaine l'effort fait en faveur des bénéficiaires du R.M.I., la demande dans ce domaine étant d'ailleurs beaucoup plus forte que celle d'insertion par l'emploi.

2. En deuxième lieu, la région, responsable de la politique de formation professionnelle et de l'apprentissage, doit pouvoir, de concert avec le département, proposer des actions d'apprentissage et de formation en alternance.

En effet, le développement de ces actions est actuellement nettement insuffisant du fait des traditions françaises d'enseignement classique - comme l'a souligné récemment Madame le Premier Ministre - .

Par ailleurs, il est nécessaire de pouvoir offrir aux jeunes de moins de 25 ans, qui n'ont pas accès au revenu minimum d'insertion, une chance de qualification, plutôt que de les laisser attendre passivement l'âge requis pour émarger à une garantie de ressources.

Enfin, la présente proposition de loi constitue un premier pas indispensable vers une réelle décentralisation de l'apprentissage et des formations alternées.

Tel est l'objet de l'article unique de la présente proposition de loi que votre Commission des Finances a adopté sans modification.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion est complétée par un alinéa ainsi rédigé :

"Toutefois, le conseil général peut décider d'affecter les crédits mentionnés à l'alinéa précédent, en tout ou en partie, à des actions d'aide sociale destinées aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion et, par convention avec la région, à des actions d'apprentissage et de formation en alternance."

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion</p>	<p>Proposition de loi tendant à compléter l'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion</p>	
	<p>Article unique</p>	
<p>Article 42</p>	<p>L'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>Les crédits résultant de l'obligation prévue à l'article 41 sont engagés dans le cadre des conventions mentionnées à l'article 40.</p>		
<p>Le montant des crédits n'ayant pas fait l'objet d'un engagement de dépenses, constaté au compte administratif, est reporté intégralement sur les crédits de l'année suivante. En l'absence de report de ces crédits, le représentant de l'Etat dans le département met en oeuvre la procédure prévue à l'article 52 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.</p>		
	<p>« Toutefois, le conseil général peut décider d'affecter les crédits mentionnés à l'alinéa précédent, en tout ou en partie, à des actions d'aide sociale destinées aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion et, par convention avec la région, à des actions d'apprentissage et de formation en alternance. »</p>	