

N° 33

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 1991.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à compléter l'article 42 de la loi n° 88-1088  
du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion,*

PRÉSENTÉE

Par 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 GINESY, 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,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le revenu minimum d'insertion a été instauré par la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 pour permettre aux plus démunis de disposer d'un minimum vital et favoriser les conditions de leur insertion sociale et professionnelle.

Le Sénat a approuvé cet objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et donné son accord à l'institution d'une allocation différentielle, assortie d'un contrat d'insertion.

Cependant, le grand conseil des collectivités territoriales de France s'est, à juste titre, opposé à certains aspects du dispositif proposé dans la mesure où ils comportaient des atteintes aux principes de la décentralisation et notamment au principe des « blocs de compétence ».

Mais la voix de la Haute Assemblée n'a malheureusement pas été entendue.

C'est ainsi que le mécanisme finalement retenu par la loi opère un partage de compétences entre l'Etat, qui verse l'allocation de revenu minimum, et le département, qui finance les actions d'insertion nouvelles.

En l'occurrence, l'Etat est ordonnateur des dépenses du département puisque chaque conseil général doit consacrer aux actions d'insertion 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 l'allocation de revenu minimum d'insertion.

En outre, le second alinéa de l'article 42 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 dispose que « 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 ».

Ce schéma centralisé et uniforme, qui témoigne d'une méfiance à l'encontre des élus locaux, la rigueur d'une réglementation tâtilonne, qui bride les initiatives des présidents de conseils généraux et la cogestion de l'insertion, qui confère au préfet un pouvoir d'empêcher, ont entraîné une sous-consommation des crédits destinés aux actions d'insertion.

L'obligation de reporter, d'un exercice sur l'autre, les crédits non consommés a donc abouti à la constitution d'un « matelas de sommes somnolentes » d'une épaisseur de 1,2 milliard de francs.

Comment peut-on justifier ce processus d'accumulation de crédits stérilisés, contraire à une bonne gestion des deniers publics, alors que le nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ne cesse de s'accroître et que le besoin d'insertion se fait chaque jour plus pressant ?

L'Etat ne risque-t-il pas d'être tenté d'affecter ces « crédits dormants » à d'autres emplois ?

Cette situation est d'autant plus aberrante que l'explosion des dépenses liées au revenu minimum d'insertion (13 milliards à ce jour, au lieu des 9 milliards prévus en loi de finances initiale) va entraîner, mécaniquement, par le jeu de la règle des 20 %, un accroissement sensible des crédits départementaux destinés au financement des actions d'insertion.

Le lien établi par le législateur entre le versement de l'allocation de revenu minimum et la conclusion d'un contrat d'insertion risque donc de se rompre, très rapidement.

Conscients de la gravité de la 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.

C'est ainsi que l'Assemblée des présidents de conseils généraux a adopté, à l'unanimité, lors de son 60<sup>e</sup> congrès, en octobre 1990, un vœu présenté par nos collègues André-Georges Voisin et Christian Poncelet, dont l'objet était de demander qu'une partie des crédits afférents au financement de l'assurance personnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion puisse être imputée sur les crédits d'insertion non consommés.

Par ailleurs, les auteurs de la présente proposition de loi, ont déposé, en juin 1991, un amendement qui tendait à insérer un article additionnel dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Cet article avait pour objet de créer une exception à la règle du 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.

La disposition ainsi 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 nécessaire débat sur une meilleure utilisation des crédits d'insertion.

Toutefois, M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration, s'est déclaré, devant le Sénat, « favorable à ce que, dans le cadre des conventions ou des programmes départementaux d'insertion mis au point dans les départements, le Gouvernement et ses représentants sur le terrain se montrent plus ouverts qu'ils ne le sont aujourd'hui à une utilisation (des crédits d'insertion) qui aille dans l'esprit de la loi, dans le sens de ce que souhaitent les auteurs de l'amendement ».

Ces propos encourageants n'ont été suivis d'aucune mesure législative ou réglementaire de nature à assouplir les conditions de mise en œuvre des actions d'insertion ou à élargir leur champ d'intervention. Tout se passe comme si le Gouvernement, pourtant conscient des obstacles auxquels se heurtent les présidents des conseils généraux pour utiliser les crédits d'insertion, s'interdisait toute réforme du dispositif législatif, avant la remise du rapport d'évaluation qui doit intervenir au plus tard le 2 avril 1992.

Mais les présidents de conseils généraux, confrontés au flux croissant des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ne peuvent attendre : ils doivent, dès maintenant, offrir aux allocataires du revenu minimum d'insertion davantage d'actions d'insertion adaptées à leurs besoins.

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.

Notre collègue Jean Cluzel a alors été chargé de rédiger la présente proposition de loi.

Ce texte a pour objet, sans attendre la nécessaire réforme d'ensemble du revenu minimum d'insertion, d'apurer le passif en permettant aux départements d'utiliser, plutôt que de les reporter, les crédits d'insertion non consommés. Ces crédits pourraient, tout d'abord, être utilisés pour financer des actions d'aide sociale destinées aux allocataires du revenu minimum d'insertion.

Par ailleurs et surtout, les crédits non consommés pourraient être employés pour financer, en concertation avec la région, des actions de développement de l'apprentissage et de la formation en alternance.

Chacun mesure, en effet, l'enjeu que représente la formation des femmes et des hommes pour l'amélioration de la compétitivité de notre économie et la diminution du nombre des demandeurs d'emploi.

Or, chaque année, 120 000 jeunes sortent, sans diplôme ou sans qualification, de notre système éducatif avec, à terme, la perspective de grossir le nombre des allocataires du revenu minimum d'insertion. Une telle situation est humainement intolérable et économiquement insupportable.

Il est donc urgent de promouvoir une véritable politique de l'apprentissage et des formations alternées en y associant, plus étroitement, les collectivités locales qui ont une meilleure connaissance du tissu économique local et des besoins des entreprises.

Les départements souhaitent participer à cette mobilisation des forces vives du pays pour la formation et l'emploi, en s'associant, par convention, aux efforts des régions, qui détiennent une compétence de droit commun dans les domaines de l'apprentissage et de la formation continue.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi qui constitue un premier pas vers une réelle décentralisation de l'apprentissage et des formations alternées.

Ce texte a reçu un accueil très favorable de la part des présidents des conseils généraux réunis en Congrès, à Poitiers, les 24, 25 et 26 septembre.

Quant au Gouvernement, il devrait souscrire à cette initiative qui s'inscrit dans la logique du plan quinquennal de développement de l'apprentissage et de la formation en alternance, annoncé le 25 septembre, et dans la perspective du futur « pacte national pour l'emploi ».

Pour toutes ces raisons, nous vous demandons, chers collègues, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

## PROPOSITION DE LOI

### Article unique.

L'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion est complété 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. »