

N° 280

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 avril 1988.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mai 1988.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à instituer un revenu minimum d'existence
tenant compte des charges familiales et de logement.*

PRÉSENTÉE

Par M. André DILIGENT,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Affaires sociales sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Pauvreté. — *Aide au chauffage - Aide au loyer - Communes - Départements - Etat - Famille -
Formation professionnelle - Logement - Ressources - Revenu minimum d'existence - S.M.I.C. - Travail -
Code de la famille et de l'aide sociale.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les principaux candidats à l'élection présidentielle, qui vient de se dérouler, ont repris dans leurs programmes la proposition de loi que M. Adrien Zeller avait déposée à l'Assemblée nationale et que nous avons proposée au Sénat en 1985. Celle-ci tendait à instituer un revenu minimum d'existence en faveur des plus démunis. Cette proposition est encore plus d'actualité aujourd'hui.

Il est insupportable en effet de constater qu'un nombre important de nos concitoyens manquent du strict nécessaire. Nous nous trouvons vis-à-vis d'eux en devoir d'assistance à personnes en danger car leur santé et parfois même leur survie est en question. Notre système social est défaillant devant les cas les plus graves.

Les Français découvrent aujourd'hui qu'un nombre croissant de leurs compatriotes ne disposent pas ou plus, notamment du fait de la crise, de l'aggravation du chômage, de l'allongement de sa durée moyenne et des lacunes du système de protection sociale, des revenus nécessaires pour couvrir les besoins élémentaires de l'existence : se loger, se nourrir, se vêtir, se chauffer.

Cette situation heurte la conscience humaine. Elle est contraire aux dispositions de la Déclaration des droits de l'homme (1) auxquelles fait référence la Constitution de la V^e République. Elle est *lourde de conséquences* pour l'évolution de notre société (délinquance, marginalité, misères cachées, déchirement du tissu familial et social...). Elle est *intolérable* dans un pays qui, malgré ses très grandes difficultés, reste un pays riche. Elle est *paradoxe* dans un pays où les transferts sociaux représentent plus du quart du revenu national et croissent plus rapidement que le revenu national.

Les fausses réponses au défi de la pauvreté.

Accroître sensiblement les allocations chômage en vigueur ou encore indemniser tous ceux qui ne sont pas indemnisés ne pourrait que conduire rapidement à la faillite de l'assurance chômage, dont il a d'ailleurs fallu, à plusieurs reprises, réduire les prestations par nécessité d'économie.

Compter sur les actions caritatives, les initiatives locales de solidarité, même soutenues par des moyens publics (fiscaux ou

(1) L'article 28 prévoit que « hommes et femmes ont le droit à une juste rémunération selon la qualité et la quantité de leur travail, en tout cas aux ressources nécessaires pour *vivre dignement* eux et leur famille ». L'article 33 prévoit que « tout être humain qui, en raison de son âge et de son état psychique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le *droit* d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

autres) pour assurer les charges *incompressibles et régulières* de l'existence (nourriture, loyer, chauffage) c'est bien trop hasardeux. L'expérience récente démontre qu'elles n'ont ni l'ampleur, ni la régularité, ni la généralité nécessaires pour assurer à *l'ensemble* de nos compatriotes la sécurité élémentaire à laquelle ils ont droit.

Par ailleurs, multiplier l'initiative publique d'assistance (fonds de paiement des loyers, restaurants pour familles en difficulté, etc.) ou tolérer les impayés, prive les personnes en difficulté de la *responsabilité personnelle* de la gestion de leur situation.

Enfin, compter sur l'indispensable inversion de l'évolution du marché de l'emploi n'est pas non plus suffisant. Notre pays compte près de trois millions de demandeurs d'emploi. Supposons que des mesures très favorables à l'emploi (flexibilité, réduction des charges liées à l'emploi et suppression de tous les freins à l'embauche, reprise économique, etc.) puissent permettre de passer d'une *croissance* actuelle du chômage de 300.000 par an à une *réduction* de celui-ci de 300.000 par an, ce qui serait assurément un résultat particulièrement remarquable... Il n'en faudrait pas moins compter sept à huit ans jusqu'à retrouver le seuil de 600.000 chômeurs des années 1970, parmi lesquels il y aurait sans doute encore des chômeurs de longue durée, peu qualifiés, éventuellement chefs de famille, et arrivés au terme de toute indemnisation... Le problème est à l'évidence posé pour les prochaines décennies.

**Le revenu minimum d'existence :
un droit nouveau pour temps de crise.**

Pour faire face à la situation décrite (limites des systèmes existants de protection et de transfert sociaux, caractère durable des situations engendrées par la crise et par le chômage, lacunes et aléas de l'initiative privée de solidarité), une nouvelle approche s'impose. C'est la mise en place du principe du *droit à un revenu minimum d'existence pour tous les Français*, à l'instar du droit aux soins médicaux, ouvert, via l'aide sociale, à tous, ou du minimum vieillesse ouvert à toutes les personnes dépassant soixante ans. Ce droit existe déjà dans de nombreux pays (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, pays nordiques, Autriche, etc.).

C'est parce que notre économie est en crise aujourd'hui et prive certains de nos compatriotes et demain d'autres, des moyens élémentaires de l'existence, qu'il faut instaurer ce droit *maintenant*.

Sa mise en place n'est pas, bien au contraire, en contradiction avec la nécessité d'éviter les pièges et excès de l'Etat-providence. Elle marque, au contraire, un *retour aux sources* des notions de

« Solidarité » et de « Sécurité sociale », qui couvrent à peu près tous les risques, sauf le premier, *celui de manquer de tout*, y compris des moyens d'assurer la nourriture de la famille.

Elle est demandée par la quasi-totalité des mouvements et associations qui se font l'interprète de ces problèmes dans notre pays ; elle est *recommandée* par tous les *rapports officiels* sans exception qui ont été établis au sujet de la pauvreté en France.

Plusieurs municipalités, de toute tendance politique (Nîmes, Besançon, Saverne) se sont, sous des formes diverses, engagées dans cette même voie au travers des bureaux d'aide sociale.

Les modalités de mise en œuvre de ce principe.

1. *Un droit à insérer dans le Code de la famille et de l'aide sociale.*

Dans notre système législatif et d'intervention sociale, c'est *l'aide sociale* qui met en œuvre les prestations sociales ponctuelles au bénéfice des personnes dont les difficultés ne sont pas résolues par les assurances sociales habituelles (1) (invalidité, maladie, allocations familiales, vieillesse, etc.). L'aide sociale intervient sur la base d'un examen individuel de la situation des demandeurs et de leur famille ; les décisions étant prises par les *commissions d'admission à l'aide sociale* à partir de dossiers préparés par les bureaux d'aide sociale des communes et sur avis de ceux-ci.

Ces commissions (voir Code de la famille et de l'aide sociale) sont présidées par un magistrat ; elles comportent la présence de représentants des ministères et administrations et des élus locaux concernés. Elles disposent d'une marge d'appréciation particulièrement utile en l'occurrence, notamment lorsqu'il s'agit de faire jouer l'obligation alimentaire. Elles sont tenues de décider dans le mois qui suit leur saisine. Elles sont décentralisées et fonctionnent à travers tout le territoire. Le financement des dépenses d'aide sociale fait l'objet d'un partage entre collectivités locales et Etat. Par toutes ces caractéristiques, le système de l'aide sociale apparaît *comme le plus adapté*, malgré les critiques qui lui sont parfois adressées, pour prendre en charge la mise en œuvre de ce droit.

(1) L'aide sociale couvre en particulier l'aide à l'enfance, l'aide à domicile des personnes âgées, l'aide médicale, l'aide sociale aux familles aux ressources insuffisantes, l'aide à l'hébergement, etc.

2. *Au service de ce droit : un système d'allocations différentielles adaptées aux situations réelles.*

Même à situation familiale identique, les personnes et les ménages en difficulté connaissent des situations très variables, non seulement au regard de leurs ressources, mais aussi au regard des *charges effectives* qu'elles ont à subir (niveau réel du loyer et des charges, etc.). Entre un chômeur titulaire d'un revenu de 3.000 F propriétaire de son logement et qui peut se chauffer au bois ramassé en forêt et un autre qui a le même revenu mais 1.800 F de loyer et 700 F de frais de chauffage à payer, la situation concrète n'est pas la même.

Il convient, tant dans un souci d'économie que de justice, de tenir compte de cette diversité.

Il est par conséquent prévu que le revenu minimum d'existence soit assuré grâce à la *combinaison* de trois allocations :

— une *allocation différentielle d'existence* destinée à permettre de couvrir l'écart entre l'ensemble des ressources constatées et le revenu minimum d'existence jugé nécessaire pour vivre hors les charges du logement fixé par un barème tenant compte du nombre de personnes à charge vivant au foyer. Ce barème irait de l'équivalent de un tiers à 40 % du S.M.I.C. pour une personne seule, de 50 % à 60 % du S.M.I.C. pour un couple, et atteindrait le S.M.I.C. pour un foyer comptant trois enfants ;

— une *allocation dite d'aide au loyer* ;

— une *allocation dite aide au chauffage* ;

ces deux allocations complèteraient le dispositif de base en tenant compte des charges effectives nettes de logement (loyer + charges). Elles seraient allouées :

1. aux bénéficiaires de l'allocation différentielle et couvriraient les frais de loyer et les charges notamment de chauffage ;

2. aux personnes et ménages dont les ressources sont situées *légèrement* au-dessus du revenu minimum d'existence, mais dont les charges de loyer et de chauffage sont telles qu'elles conduisent à ne laisser qu'un revenu disponible situé en-dessous du revenu minimum d'existence.

Toutefois, pour éviter que la collectivité ne rembourse n'importe quel niveau de loyer et de charges liées au logement, il est prévu qu'un plafond de remboursement soit fixé (par exemple 30 % à 40 % du revenu minimum d'existence).

3. Une contrepartie sous forme de travail ou de formation :

L'instauration d'un nouveau droit doit s'accompagner de la création d'un certain nombre de devoirs.

Aussi bien pour des raisons de lutte contre d'éventuels abus, mais aussi parce que chaque bénéficiaire d'une aide de la collectivité veut se sentir utile, comme pour des raisons de dignité, il est proposé de mettre en place une contrepartie travail au bénéfice des allocations prévues.

L'expérience des travaux d'utilité collective, ainsi que celle des municipalités qui ont permis l'insertion et l'amélioration de l'indemnisation des chômeurs par le travail, prouve que le principe de la contrepartie travail, ou celui de l'acquisition d'une formation professionnelle, est viable et fructueux même s'il nécessite un changement d'habitude !

Les bureaux d'aide sociale des communes sont bien placés pour organiser cette fonction, d'autant que la collectivité locale et départementale trouvera également son intérêt dans cette démarche. Si l'initiative publique n'est pas en mesure de répondre seule au besoin d'offre de travail pour les personnes démunies, il n'est pas déraisonnable d'associer, dans des conditions juridiques et financières limitatives et précisées par décret en Conseil d'Etat, le secteur privé à cette politique.

Il va de soi que les bénéficiaires des aides au revenu minimum restent en position de demandeurs d'emploi.

4. Financement.

Le budget social de la nation atteint l'équivalent de 1.200 milliards de francs.

A raison de 15 à 18.000 F d'aide au titre du revenu minimum pour 200.000 familles en première estimation, la dépense s'établit à 3 ou 4 milliards de francs, soit 0,3 % du budget social de la nation (1), à partager entre l'Etat, les départements et les communes ! Il est probable que l'obligation alimentaire puisse jouer dans un certain nombre de cas.

Il est aussi possible d'instaurer une certaine participation de la part du bénéficiaire de ces travaux.

L'idée de faire financer, partiellement au départ, entièrement par la suite, le coût de cette mesure par des économies sur le budget social de la nation, est réaliste.

(1) Ou l'équivalent de 0,2 point de T.V.A.

De même, comme l'ont affirmé des experts et des spécialistes des questions sociales, *il n'est pas contradictoire de travailler à une réduction des prélèvements obligatoires et de mettre en place simultanément le principe du revenu minimum d'existence. Bien au contraire.* Il en est même à certains égards le préalable. Faute de pouvoir, en vertu des textes et règlements de notre assemblée, gager les dépenses nouvelles par des économies, il est proposé que le coût de la mesure soit pour l'essentiel financé par une majoration légère du taux de la T.V.A., à l'exclusion des biens de première nécessité, en remboursement partiel des sommes avancées par le département.

Comme le dispositif proposé s'inscrit également dans le dispositif récemment mis en place de décentralisation de l'aide sociale, le département est également appelé à participer. Il est proposé qu'il prévoie une augmentation de la taxe différentielle sur les véhicules.

Mais il est rappelé que les communes participent elles aussi à la dépense engendrée puisqu'elles seront appelées par les départements, selon les lois de décentralisation, à contribuer à ce même budget.

Il y a donc une *responsabilité partagée* à tous les niveaux face au problème de la pauvreté, ce qui paraît indispensable.

Ce ne sont là que quelques-unes des raisons qui nous conduisent à vous demander de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est inséré au titre II du Code de la famille et de l'aide sociale un chapitre VIII-1 ainsi rédigé :

« CHAPITRE VIII-1. — Revenu minimum d'existence.

« *Art. 185-4.* — Un revenu minimum déterminé en fonction de la situation familiale et des charges de logement est assuré à toute personne de nationalité française et résidant en France.

« *Art. 185-5.* — Le ménage ou la personne seule qui dispose de ressources inférieures au revenu minimum d'existence défini à l'article 185-6 peut bénéficier d'une allocation d'existence égale au maximum à la différence entre ce revenu et ses ressources.

« *Art. 185-6.* — Le montant du revenu minimum d'existence est fixé par référence au salaire minimum de croissance, compte tenu du nombre de personnes à charge vivant au foyer.

« *Art. 185-7.* — Le ménage ou la personne seule dont les ressources déduction faite du loyer payé et des charges liées au logement conduisent à un revenu disponible inférieur au revenu minimum d'existence, peuvent bénéficier :

« — d'une allocation dite aide au loyer,

« — et d'une allocation dite aide au chauffage.

« Ces allocations ne peuvent toutefois être supérieures ni à un pourcentage, fixé par décret, du revenu minimum d'existence applicable, ni au montant nécessaire pour que le revenu disponible de la personne ou du ménage, loyer et charges payés, atteigne le revenu minimum d'existence.

« *Art. 185-8.* — Le bénéfice des allocations mentionnées aux articles 185-5 et 185-7 peut être subordonné soit à une participation à l'une des actions de formation visée à l'article L. 900-2 du Code du travail, soit donner lieu à une contrepartie en travail auprès

d'associations sans but lucratif, fondations, collectivités territoriales ou établissements publics, dans des conditions fixées par la commission prévue à l'article 126, après accord des organismes concernés.

« En l'absence de possibilité de contrepartie en travail proposée par ces organismes, le secteur privé peut être associé à cette politique dans des conditions juridiques et financières précisées par décret en Conseil d'Etat.

« L'importance du travail demandé est fonction du montant global des allocations perçues et ne peut conduire à une rémunération horaire inférieure au salaire minimum de croissance.

Art. 2.

Les dépenses résultant de l'application de la présente loi sont prises en charge par l'Etat, les départements et les communes.

L'Etat participe au financement de ces dépenses dans des proportions fixées par décret pris en Conseil d'Etat, en fonction du revenu imposable par habitant de chaque département.

Sa participation ne peut être inférieure à 60 % ni supérieure à 80 % de leur montant.

Le département participe pour chaque commune au financement des dépenses résultant de l'application de la loi en fonction :

- du revenu imposable par habitant,
- du nombre de bénéficiaires du revenu minimum.

Toutefois, sa participation ne peut être inférieure à 60 % ni supérieure à 80 % du montant restant à charge après déduction de la participation de l'Etat.

Le reste à financer, compte tenu des contributions de l'Etat et du département, est pris en charge par la commune.

Art. 3.

L'article 35 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 est complété par l'alinéa final suivant :

« 11° la participation de l'Etat au financement des allocations mentionnées au chapitre VIII-1 du Code de la famille et de l'aide sociale. »

Art. 4.

Les tarifs de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur fixés selon les modalités prévues par les articles 1599 G à 1599 I du Code général des impôts sont majorés à due concurrence pour compenser la charge nouvelle résultant pour les départements des dispositions de la présente loi ; un prélèvement sur la recette supplémentaire ainsi obtenue est effectué au profit des communes.

Les taux de la taxe sur la valeur ajoutée à l'exception des taux réduits et superréduits sont majorés à due concurrence pour tenir compte de la charge nouvelle résultant pour l'Etat de l'application de la présente loi.

Art. 5.

Les modalités d'application de la présente loi sont définies par décret pris en Conseil d'Etat.