

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 22 octobre 2008

(10^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

1. **Procès-verbal** (p. 5911).

2. **Mise au point au sujet d'un vote** (p. 5911).

MM. Francis Grignon, le président.

3. **Revenu de solidarité active.** – Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 5911).

Discussion générale : M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

4. **Rappel au règlement** (p. 5915).

Mme Odette Terrade, MM. le président, Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

5. **Revenu de solidarité active.** – Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 5916).

Discussion générale (*suite*) : Mme Bernadette Dupont, rapporteur de la commission des affaires sociales ; MM. Éric Doligé, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Jean Arthuis, président de la commission des finances ; MM. Joseph Kergeris, Guy Fischer, Paul Blanc, Yvon Collin, Jean-Pierre Godefroy, Jean Boyer, Mme Gélita Hoarau, MM. Alain Vasselle, Aymeri de Montesquiou, Yves Daudigny, Rémy Pointereau, Jean Desessard, Alain Fouché, Claude Lise, Jean-Claude Erienne, Jacques Gillot, Jean-Paul Virapoullé, Bernard Cazeau, Philippe Dominati.

Organisation des débats (p. 5952)

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales.

Discussion générale (*suite*) (p. 5952)

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 5955)

PRÉSIDENTE DE M. BERNARD FRIMAT

Exception d'irrecevabilité (p. 5955)

Motion n° 283 de Mme Annie David. – Mmes Isabelle Pasquet, le rapporteur, MM. le haut-commissaire, Guy Fischer. – Rejet par scrutin public.

Question préalable (p. 5960)

Motion n° 115 de M. Yves Krattinger. – M. Yves Krattinger, Mme le rapporteur, M. le haut-commissaire. – Rejet.

Demande de renvoi à la commission (p. 5964)

Motion n° 89 de Mme Annie Jarraud-Vergnolle. – Mmes Raymonde Le Texier, Mme le rapporteur, M. le haut-commissaire. – Rejet.

Article additionnel
avant l'article 1^{er} (p. 5968)

Amendement n° 160 de Mme Annie David. – Mmes Isabelle Pasquet, le rapporteur, MM. le haut-commissaire, Jean Desessard, Jean-Pierre Godefroy. – Rejet.

Article 1^{er} (p. 5970)

M. Guy Fischer.

Amendements n°s 1 de la commission, 162 et 163 de Mme Annie David. – Mmes le rapporteur, Isabelle Pasquet, MM. le haut-commissaire, Guy Fischer, Jean Desessard. – Retrait de l'amendement n° 1 ; rejet des amendements n°s 162 et 163.

Amendement n° 164 de Mme Annie David. – Mmes Isabelle Pasquet, le rapporteur, M. le haut-commissaire, Mme Raymonde Le Texier. – Rejet.

Amendement n° 161 de Mme Annie David. – M. Guy Fischer, Mme le rapporteur, M. le haut-commissaire. – Réserve.

M. le président.

Renvoi de la suite de la discussion

6. **Dépôt de propositions de loi** (p. 5975).

7. **Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 5975).

8. **Textes soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution** (p. 5976).

9. **Dépôt de rapports** (p. 5976).

10. **Dépôt de rapports d'information** (p. 5976).

11. **Dépôt d'un avis** (p. 5977).

12. **Ordre du jour** (p. 5977).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

M. le président. La parole est à M. Francis Grignon.

M. Francis Grignon. Monsieur le président, lors du vote par scrutin public n° 13 sur l'amendement n° 1 tendant à supprimer l'article 17 du projet de loi relatif à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, M. Alain Vasselle a été déclaré comme votant pour, alors qu'il avait souhaité voter contre.

Mme Annie David. Cela n'aurait rien changé !

M. le président. Acte vous est donné de cette mise au point, mon cher collègue.

3

REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (n°s 7, 25, 32).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le haut-commissaire.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des affaires sociales, madame le

rapporteur, monsieur le rapporteur pour avis, mesdames, messieurs les sénateurs, hier, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, l'OCDE, rendait public un rapport d'une importance considérable, intitulé *Croissance et Inégalités*, qui analyse l'évolution de la distribution des revenus et de la pauvreté dans l'ensemble des pays la composant.

Ce travail minutieux et rigoureux montre que, en France, sur vingt ans, la pauvreté a quelque peu reculé et les inégalités se sont réduites, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays de l'OCDE. Cependant, depuis plus de dix ans, les inégalités ne se réduisent plus, la pauvreté ne régresse plus, bien que les transferts sociaux soient plus importants chez nous que dans d'autres pays. Notre système brasse donc beaucoup de milliards, mais plus dans des conditions qui permettent de diminuer la pauvreté.

Le rapport de l'OCDE conclut qu'il est important de savoir exactement quelle est la nature de l'objectif d'équité visé par un gouvernement. En effet, le résultat des différentes politiques mises en œuvre dépend des caractéristiques de la population censée en bénéficier.

Le rapport montre qu'il existe deux stratégies, celle de la redistribution et celle de l'accès à l'emploi, et en tire deux conclusions : la première est que la stratégie de l'accès à l'emploi est plus efficace dans des pays où les transferts sociaux sont déjà importants ; la seconde est qu'il apparaît souhaitable de combiner les deux stratégies.

C'est exactement ce que nous vous proposons.

Je ne me suis jamais résolu, et je ne me résoudrai jamais, à ce que notre pays reste indifférent, neutre, sans opinion sur la question de la pauvreté. Vous non plus, je le sais. Les travaux du Sénat sur cette question en témoignent, et nous nous en sommes inspirés.

Je pense au rapport d'Henri de Raincourt et de Michel Mercier,...

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Excellent, en effet !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. ... à celui de Valérie Létard, mais aussi aux travaux de la mission d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, présidée par M. Christian Demuynck, ainsi qu'aux nombreuses contributions de la commission des affaires sociales, que préside M. Nicolas About. Je me réfère également aux travaux de MM. Philippe Marini et Jean Arthuis sur les minima sociaux et les bas salaires.

M. Guy Fischer. Ah !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Je pense enfin à l'implication de beaucoup d'entre vous, en tant que présidents de conseil général, dans des démarches innovantes sur le plan social, au nombre desquelles figure l'expérimentation du revenu de solidarité active.

Le présent projet de loi ne vise certainement pas à la perfection, mais il prétend à la cohérence. Nous revendiquons une stratégie fondée sur un diagnostic, des objectifs, une méthode, des principes, des outils, des moyens et une éthique.

Le diagnostic, c'est que la pauvreté concerne aujourd'hui principalement des personnes en âge d'être actives, avec autant de gens qui sont pauvres parce qu'exclus du travail que de personnes demeurant dans la pauvreté malgré le travail.

Le diagnostic, c'est que nous sommes passés trop longtemps à côté du phénomène des travailleurs pauvres.

Le diagnostic, c'est que le nombre de travailleurs pauvres a augmenté, même lorsque le salaire minimum a connu ses plus fortes augmentations.

Les objectifs, c'est, pour la première fois en France, une ambition quantifiée, qui a donné lieu à un engagement politique de réduction de la pauvreté figurant dans un « tableau de bord » négocié avec les principaux acteurs sociaux et qui fera l'objet d'un suivi année après année. Ce document vise le taux de pauvreté monétaire, le nombre de travailleurs pauvres, le nombre de dossiers de surendettement et toute une série d'autres indicateurs.

Ce projet de loi tend à graver dans le marbre la notion d'objectifs de réduction de la pauvreté. Il s'agit là d'un levier indispensable pour permettre à tous les acteurs concernés de pouvoir vérifier la réalité des engagements pris. Parmi ces objectifs, je mentionnerai l'inversion de la tendance concernant les travailleurs pauvres.

Auparavant, il y avait des annonces, souvent tonitruantes, mais pas d'engagements ; voilà, au contraire, des engagements quantifiés. Vous avez souvent eu droit à des mots vibrants ; voilà des actes concrets.

En ce qui concerne la méthode, elle consiste à se fonder d'abord sur une phase d'expérimentation, puis sur une politique partenariale, dans un cadre conventionnel, avec une articulation entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi entre l'accès à l'emploi et l'aide sociale, assorties de mécanismes d'évaluation et de rendez-vous réguliers.

La méthode, c'est ensuite d'avoir pris le temps de la concertation. La méthode, c'est d'avoir associé les personnes concernées, c'est-à-dire les allocataires de minima sociaux, à la conception de cette réforme, et de prévoir dans le projet de loi leur place dans les instances qui intéressent leur vie, leur revenu, leur dignité.

En ce qui concerne les principes, je citerai, d'une part, la garantie de la progression des ressources avec l'augmentation des revenus tirés du travail, et, d'autre part, la garantie de l'équité pour que, à travail égal et à situation familiale équivalente, les différents ménages disposent du même revenu.

Les outils, c'est bien sûr le revenu de solidarité active, mais c'est également le contrat unique d'insertion, ainsi que le pacte territorial d'insertion.

En ce qui concerne les moyens, avec ce projet de loi, ce sont 1,5 milliard d'euros supplémentaires qui seront destinés aux personnes les plus modestes. Il s'agit là d'un effort plus important que celui qui avait été fait lors de la création du revenu minimum d'insertion ou au moment de la mise en place de la couverture maladie universelle, la CMU.

L'éthique, enfin, consiste à promouvoir la dignité des personnes, en conciliant travail et solidarité. Comme on le dit souvent, il s'agit de « remettre les gens debout ». Ce projet de loi part d'un jugement moral porté non sur les personnes, mais sur une société qui tolère, comme c'est le cas aujourd'hui, que l'on puisse reprendre du travail sans gagner d'argent ou, en d'autres termes, que les plus pauvres soient taxés à 100 %.

M. Didier Guillaume. C'est le cas !

Mme Raymonde Le Texier. Eh oui !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Oui, c'est le cas, mais si vous votez ce texte, cela ne sera plus vrai !

Notre société a créé la prime pour l'emploi pour les salariés les plus modestes, mais a exclu de son bénéfice la moitié des travailleurs pauvres : il existe donc des travailleurs trop pauvres pour avoir droit à la prime pour l'emploi...

Instaurer le revenu de solidarité active, c'est tirer les enseignements des réformes passées ; c'est conserver les principes qui ont encore toute leur actualité, en les adaptant à la réalité des nouveaux visages de la pauvreté.

Le RMI, promu par la gauche et voté par la droite, a créé un revenu minimum. Nous le conservons, bien évidemment, mais nous y ajoutons un mécanisme garantissant une augmentation des ressources après une reprise d'activité, plutôt qu'une diminution de revenu.

Il y a dix ans, une solution temporaire a été apportée, limitée à un an. Aujourd'hui, nous proposons un système qui soutient les revenus de la personne tant qu'elle en a besoin.

La prime pour l'emploi, créée par la gauche et amplifiée par la droite, permet une amélioration du revenu de certains salariés sans augmentation du coût salarial. Nous complétons ce dispositif, de façon à en combler les failles et les interstices, en garantissant aux plus pauvres, les oubliés de la prime pour l'emploi, un complément de revenu. À ceux pour qui la prime pour l'emploi se révèle insuffisante, nous leur garantissons le bénéfice du dispositif le plus avantageux pour eux, entre la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active.

Tel est le sens du revenu de solidarité active. Voilà ce qui explique que les deux candidats du second tour de l'élection présidentielle avaient adopté son principe, ce qui fait que 100 % des Français ont voté en faveur du RSA ! (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. Guy Fischer. Quel amalgame !

M. Charles Gautier. Pas celui-ci !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Puisque certains font mine de l'oublier, il n'est pas inutile de le rappeler !

Voilà aussi pourquoi des conseillers généraux de droite, de gauche et du centre se sont lancés dans l'expérimentation de ce dispositif. Voilà pourquoi, dans les conseils généraux de droite, la gauche a soutenu l'expérimentation, et inversement. Puisque certains font mine de l'oublier, il n'est pas inutile de le rappeler !

M. Alain Fouché. Très bien !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Nous, nous ne l'avons pas oublié. Nous n'avons pas changé de ligne d'action. Nous avons été fidèles à nos engagements, que nous vous proposons de traduire dans les textes, dans les faits, dans les pratiques.

Permettez-moi d'insister sur quelques points fondamentaux, en réponse aux interrogations que j'ai si souvent entendues.

On a dit que le RSA allait entraîner un effet d'aubaine pour les employeurs et détériorer la qualité de l'emploi.

M. Didier Guillaume. Bien sûr !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Non, au contraire.

Avec ce dispositif, nous n'abaïssons pas le coût du travail pour l'employeur. Nous soutenons les salariés qui travaillent à temps partiel, et non les employeurs qui les embauchent, comme cela a été tenté en 1992 : à l'époque, il revenait moins cher à un employeur d'embaucher deux personnes à mi-temps qu'un seul salarié à plein temps ! Nous avons vu les conséquences d'une telle démarche, notamment une augmentation du temps partiel subi. Il a fallu corriger la situation, ce qui fut fait, en 1998, par ceux-là mêmes qui l'avaient créée. Les personnes qui ont des revenus trop faibles doivent être soutenues, sans que leurs employeurs en tirent avantage.

Au lieu de faire des procès d'intention, examinons les faits, les données, les réalités en face.

Dans les zones expérimentales, les revenus d'activité déclarés ne sont pas inférieurs aux revenus d'activité dans les zones témoins où le RSA n'est pas en vigueur. Mieux : pour le premier quartile, qui regroupe les revenus les plus modestes, dans les zones expérimentales, le revenu tiré de l'activité est plus élevé de 100 euros en moyenne que dans les zones témoins.

M. Guy Fischer. Cela fait 50 euros seulement !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Telles sont les données.

Pour être encore plus précis, dans l'Hérault – département où l'expérimentation a été menée sur la plus grande superficie et a concerné le plus grand nombre de personnes –, le temps de travail hebdomadaire moyen des bénéficiaires en activité en janvier et en juin est passé de 22,8 heures à 23,4 heures pour les bénéficiaires du RSA en contrat à durée déterminée, de 18,12 heures à 19,02 heures pour ceux qui sont en contrat à durée indéterminée et de 9,71 heures à 14,25 heures pour ceux qui relèvent du dispositif des chèques emploi-service universels, le CESU. Dans chacune de ces catégories, la durée du travail a davantage augmenté dans les zones expérimentales que dans les zones témoins.

Nul n'est obligé de prendre ses craintes pour des réalités ! Sur les trois trimestres, les emplois durables constituent 40 % des entrées dans le dispositif du RSA, le travail indépendant en représentant 10 % ; l'intérim n'intervient qu'à hauteur de 12 % : les faits, les faits, les faits !

On a affirmé que ce sont les classes moyennes qui allaient fournir la plus grande part de l'effort. Non, au contraire !

Cela fait longtemps que l'on dit que les revenus du capital sont moins taxés que ceux du travail. Au lieu de financer le revenu de solidarité active par une contribution universelle, telle la contribution sociale généralisée, la CSG, qui pèse sur l'ensemble des revenus, y compris sur les retraites et les salaires, nous avons choisi une contribution sur les seuls revenus du capital.

M. Guy Fischer. Les petits capitaux !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Les capitaux étant plus concentrés que les revenus du travail, ce sont les 10 % de ménages les plus aisés qui supporteront plus de la moitié de la contribution. Jusqu'à preuve du contraire, les classes moyennes n'incluent pas les 10 % de ménages ayant les patrimoines les plus élevés ! Ce ne sont donc pas les classes moyennes qui supporteront l'essentiel de l'effort. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. Guy Fischer. C'est faux !

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. C'est cela, traitez-le de menteur ! (*Sourires.*)

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. J'ai entendu ce qui a été dit sur le bouclier fiscal. Comme si l'inclusion d'une contribution de 1,1 % dans une disposition déjà votée pouvait annuler l'effet positif du revenu de solidarité active !

Je respecte, bien évidemment, toutes les opinions qui sont exprimées sur le bouclier fiscal.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Tant mieux !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. On peut avoir le sens des symboles, mais il faut aussi avoir celui des proportions.

L'année dernière, ici même, certains d'entre vous ont ironisé sur le fait que le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ne prévoyait que 25 millions d'euros pour les premières expérimentations du RSA, quand la mise en œuvre du bouclier fiscal devait coûter près de 1 milliard d'euros. Je leur avais dit alors que nous y reviendrions, et nous avons tenu parole, sans changer de conviction, sans faillir, sans mentir, sans trahir, sans faiblir, sans dévier, sans tarder.

Si l'argument était valable voilà un an, il se retourne aujourd'hui : l'inclusion dans le bouclier fiscal – déjà voté – de la contribution de 1,1 % sur les revenus du capital pour financer le RSA représente 23 millions d'euros, tandis que l'effort nouveau en faveur des plus modestes s'élève à 1,5 milliard d'euros. La situation est inversée.

Par ailleurs, le débat sur le bouclier fiscal a permis d'introduire dans le présent projet de loi le principe du plafonnement global des niches fiscales, qui était demandé depuis si longtemps. Le projet de loi de finances permettra – non dans vingt-cinq ans, mais dans quelques jours – de lui donner une réalité, y compris dans son articulation avec le mécanisme du bouclier fiscal. Les travaux conduits hier par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'assiette du bouclier fiscal vont d'ores et déjà dans ce sens. Le plafonnement des niches fiscales et la modification de leur prise en compte dans l'assiette du bouclier auront un effet huit à dix fois plus puissant que l'intégration de la nouvelle taxe dans le bouclier fiscal. En outre, le plafonnement n'a pas d'effets collatéraux, car il ne concerne que les plus hauts revenus. Plafonner les niches fiscales, c'est être dissuasif contre l'impôt choisi.

On a dit que l'État allait se défausser sur les collectivités territoriales. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Exact !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Non, au contraire !

M. Guy Fischer. Mensonge !

M. Charles Gautier. Allez le dire au congrès des maires de France !

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Ils confondent avec le RMI !

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Cette réforme se fait à la loyale à l'égard des départements, comme je m'y suis toujours engagé ! (*Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Qui a fait le RMI et l'allocation personnalisée d'autonomie ?

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Le surcoût de la prestation est pris en charge par le fonds national des solidarités actives, créé à cet effet et dont pas un centime ne pourra être affecté à un autre usage que le financement du revenu de solidarité active.

Par ailleurs, deux clauses de revoyure avec les départements sont prévues. Dans le même temps, nous reconduisons le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, en le dotant de 500 millions d'euros pour 2009, alors qu'il était prévu qu'il disparaisse à la fin de l'année 2008. À ce sujet, je me souviens des discussions que nous avons eues avec l'Assemblée des départements de France, l'ADF, voilà quelques mois : on ne me croyait pas quand je disais que c'était ce que nous essayions d'obtenir !

M. Didier Guillaume. C'est vrai !

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Mais, dans *Le Monde* d'aujourd'hui, un de ses vice-présidents déclare que « globalement, l'ADF est favorable » au RSA.

On a dit que ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi allaient être oubliés. Non, au contraire !

Dans les zones où le revenu de solidarité active est expérimenté, la proportion de personnes qui touchaient le RMI depuis plus de quatre ans et qui reprennent du travail est plus élevée qu'ailleurs, mois après mois, systématiquement, régulièrement. Cela peut étonner, bousculer les idées reçues, faire tomber des arguments, aller à l'encontre de clichés, mais cela est indéniable.

Instaurer le revenu de solidarité active, ce n'est pas se résigner à la relégation de ceux qui n'arrivent pas à faire oublier leur étiquette de RMIste. Les personnes éloignées de l'emploi sont souvent celles qui reprennent du travail par le biais des contrats aidés.

J'entends souvent dire que je défends un texte dans lequel les personnes les plus éloignées de l'emploi sont oubliées. Compte tenu de mes convictions et de mes attachements, que l'on puisse me croire capable d'une telle chose m'irrite quelque peu...

Tout le monde en convient, les personnes éloignées de l'emploi sont souvent celles à qui sont destinés les contrats aidés. Or, aujourd'hui, ces mêmes personnes ne sont pas éligibles aux mesures d'intéressement créées pour les allocataires du RMI qui reprennent du travail. J'attire votre attention sur le fait que lorsqu'un allocataire du RMI reprend du travail dans une entreprise avec un contrat de travail classique, il continue actuellement de percevoir le RMI en plus de son salaire pendant trois mois, puis une prime forfaitaire de 150 euros au cours des neuf mois suivants. En revanche, une personne qui a des difficultés, qui est éloignée de l'emploi et qui reprend du travail grâce à un contrat aidé n'a droit à rien de tel. Trouvez-vous cela juste ? Moi, non ! Il n'en sera plus ainsi dès l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active, et ce ne sera que justice pour les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Ainsi, les compagnons d'Emmaüs, auxquels ce texte accorde un statut, n'étaient-ils pas considérés comme éloignés de l'emploi ? N'était-il pas utile que le législateur leur donne un statut juridique, soixante ans après la création de la première communauté ?

Le RSA est non pas une prime au mérite, mais la reconnaissance, pour chaque allocataire, sans stigmatisation, d'un droit. Le système des minima sociaux était bloqué, parce qu'il était difficile d'en sortir. En améliorant le taux de retour à l'emploi, nous permettons de reposer en des termes nouveaux la question des minima sociaux. D'ailleurs, dès le mois prochain, les allocataires de minima sociaux bénéficieront – et là encore, ce n'est que justice – d'un rattrapage équivalant à l'écart entre l'inflation prévisionnelle et l'inflation réelle. Il fallait d'abord réformer le RMI.

M. Guy Fischer. Oui !

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Cela rend possible d'autres évolutions, dès maintenant et dans l'avenir.

On a dit que les jeunes allaient être oubliés. Ce n'est pas le cas.

Il n'y a pas eu de consensus sur l'abaissement de la limite d'âge lors de la conférence de concertation à laquelle ont été invités, au mois de juillet, tous les partis politiques. Nous conservons donc les règles d'âge actuelles. Toutefois, un amendement adopté à l'Assemblée nationale permettra de faire le point sur la situation des jeunes de moins de vingt-cinq ans. En outre, nous vous soumettrons un amendement tendant à créer un fonds dédié à des programmes expérimentaux concernant les jeunes, afin que nos préoccupations ne restent pas théoriques. Un département, le Val-d'Oise, s'est d'ailleurs déjà porté candidat à l'expérimentation d'un dispositif en faveur des jeunes.

On a parfois dit que l'on allait créer deux catégories de pauvres. Non, au contraire, tant s'en faut !

Le revenu de solidarité active pourra être perçu par des personnes ayant de faibles revenus, certaines parce qu'elles travaillent peu ou ne travaillent pas, d'autres parce qu'elles ont des charges de famille, même si elles travaillent à plein temps. Nous ne faisons pas de ségrégation, de sélection, de tri entre les unes et les autres. Nous ne soumettrons pas les bénéficiaires du dispositif à des statuts différents : on a trop attisé la haine entre les pauvres. C'est pourquoi le revenu de solidarité active sera versé à 3,5 millions de ménages.

On a prétendu qu'il y aurait d'autres priorités en ces temps troublés, et que le RSA ne marcherait pas en période difficile. Si, au contraire !

Ceux qui prétendent que le RSA ne serait pas utile en période de ralentissement de la croissance se trompent. Ils doivent être passés à côté de l'une des dimensions du RSA ! Ce sont d'ailleurs souvent les mêmes qui demandent un plan de relance ou de soutien à la consommation. Or, précisément, le revenu de solidarité active permettra d'injecter 1,5 milliard d'euros au profit des salariés les plus modestes.

Dès le mois de juillet prochain, chacun des ménages concernés percevra 100 euros de plus par mois en moyenne, le surplus mensuel atteignant 200 euros pour une famille de deux enfants vivant grâce à un emploi à temps plein rémunéré au SMIC ou pour une mère travaillant à mi-temps et élevant seule son enfant. Croyez-moi, ces ménages n'y seront pas indifférents, et c'est une mesure de justice !

Je n'ai lu dans aucun ouvrage social que, en période de crise, il fallait renoncer à la solidarité ! Le RSA, mesdames, messieurs les sénateurs, fonctionne mieux que l'attentisme en période de gros temps.

Dans cette période incertaine, il est plus que jamais nécessaire de construire une stratégie solide, de s'engager fermement dans une politique de réduction de la pauvreté. Il fallait donc sécuriser le financement du RSA. Regardez derrière vous : au cours des vingt dernières années, lorsque le chômage a augmenté, le nombre de RMIstes a lui aussi augmenté immédiatement ; lorsque le chômage a baissé, le nombre de RMIstes...

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. N'a pas baissé !

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. ... a nettement moins diminué, et nettement moins vite. C'est parce que nous avons l'obsession de ne pas laisser les plus défavorisés être les premières victimes des à-coups économiques que nous mettons en place le revenu de solidarité active, avec le financement correspondant.

Que n'ai-je entendu à ce propos ? Le revenu de solidarité active, c'est bien... sauf le financement. On m'a conseillé de le disjoindre, de le renvoyer à un autre texte, ce qui aurait permis de se prononcer en faveur du revenu de solidarité active sans avoir à en assumer le financement. Mais je l'assume ! Un « tiens » vaut mieux que deux « tu l'auras ». Le financement de trop nombreux programmes de lutte contre la pauvreté a été renvoyé à d'autres textes, à d'autres temps, à d'autres horizons. Il aurait été facile d'en faire de même avec le RSA. Cela aurait été confortable pour nous, pour vous peut-être, mais sacrément inconfortable pour les personnes modestes !

J'ai également si souvent entendu dire : « Lutter contre la pauvreté, oui ; payer pour, non ! » C'est un grand classique... Quel est le résultat ? Pile : des annonces sans lendemain ; face : des factures sournoises.

Mesdames, messieurs les sénateurs, chacun d'entre vous trouvera des motifs d'aller plus loin. Personne ne sera satisfait à 100 % par un tel projet de loi. Cela est normal et logique. Ce texte, nous l'avons construit en vue de parvenir à un délicat point d'équilibre entre des intérêts contradictoires, parfois divergents.

Chacun a une solution pour réduire la pauvreté, mais elle est souvent incompatible avec celles des autres : celle des employeurs est incompatible avec celle des syndicats, celle des syndicats avec celle des associations, celle de l'État avec celle des départements, celle de la droite avec celle de la gauche. Or nous avons besoin des uns et des autres.

Nous avons donc recherché un point d'équilibre, personne n'ayant tort ou raison à 100 %. Disons plutôt que tout le monde a raison à 90 %.

Cet équilibre est construit autour de quelques points-clés : nous ne pesons pas sur le coût du travail ; nous n'alourdisons pas les charges des entreprises ; nous n'ouvrons pas de brèche dans la protection des salariés ; nous ne remettons pas en cause le principe d'un revenu minimum ; nous mettons fin à des situations d'iniquité ; nous respectons un équilibre entre la solidarité nationale et l'initiative locale ; nous permettons une redistribution importante des revenus, sans pour autant consacrer de l'argent à l'inactivité ; nous établissons un équilibre entre droits et devoirs ; nous donnons un sens à une démarche européenne d'inclusion

active ; nous mettons fin à l'une des plus grandes iniquités de notre système fiscal, lesquelles trouvent leur origine dans les niches sans plafond !

Nous avons écouté les uns et les autres. Nous avons intégré à ce texte, lors de son examen à l'Assemblée nationale, de nombreux amendements émanant des différents groupes politiques, tant de la majorité que de l'opposition, selon des proportions équivalant à leur poids dans la représentation nationale.

Je suis sûr que le débat permettra à chacun d'entre vous de se forger sa propre opinion sur un sujet qui le mérite, et d'améliorer encore ce texte. Votre engagement sera important, pour l'adoption de ce texte comme pour sa mise en œuvre, pour son évaluation comme pour ses améliorations ultérieures. J'ai toujours considéré que la lutte contre la pauvreté ne pouvait se jouer à pile ou face, en fonction des majorités politiques du moment, des circonstances, des humeurs, des calculs ou des étiquettes.

Je souhaite, mesdames, messieurs les sénateurs, que vous amplifiez le travail réalisé à l'Assemblée nationale, que vous montriez qu'un compromis noble est possible.

Tout au long du processus d'élaboration de cette réforme, nous avons respecté les souhaits de chacun en cherchant à les concilier avec les demandes des uns et des autres. Votre attachement au fond comme au symbole pourra se traduire par ce signal d'espoir et de solidarité qu'attendent nos concitoyens.

Adopter le dispositif généralisant le revenu de solidarité active et rénovant les outils de l'insertion ne vous conduira pas à affadir vos propres convictions, à perdre tout esprit critique. Cela montrera au contraire qu'il est utile de rechercher parmi les acteurs un compromis, et non la pureté dangereuse ou une sorte d'absolu inatteignable.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je défends le revenu de solidarité active depuis plus de mille jours. Il a été imaginé dans un esprit consensuel au sein d'une commission réunissant des acteurs qui avaient fait fi des consignes et des étiquettes, parce qu'ils croyaient à la nécessité de réduire la pauvreté.

Pendant ces mille jours, j'ai discuté, échangé, travaillé avec de très nombreux allocataires de minima sociaux. J'ai rencontré régulièrement, dans les départements expérimentateurs, ceux qui bénéficiaient du revenu de solidarité active. Leur message est clair. Il est sans ambiguïté. Il est argumenté et émouvant. Il nous oblige !

Je pense que beaucoup d'entre vous ont entendu ce message. Ce n'est jamais le message du *statu quo*, jamais le message de l'indifférence, jamais le message de la résignation. Les plus modestes nous disent avoir besoin du revenu de solidarité active. Engageons-nous résolument à les soutenir au moment où ils en ont le plus besoin. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

4

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à Mme Odette Terrade, pour un rappel au règlement.

Mme Odette Terrade. Monsieur le président, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 36, alinéa 3, du règlement du Sénat.

Monsieur le haut-commissaire, le projet de loi que vous défendez aujourd'hui, et plus particulièrement son article 2, tend à accroître considérablement les pressions sur les bénéficiaires de minima sociaux, afin de les obliger à accepter des miettes d'emplois, peu rémunérées et à temps très partiel.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Mais non !

Mme Odette Terrade. Pour mieux les contraindre à accepter ces offres, vous entendez imposer aux bénéficiaires du RSA les dispositions prévues dans la loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Ainsi, ils devront accepter toute offre d'emploi, même précarisante, ou faire la preuve qu'ils participent activement à la recherche d'un emploi.

Lors de l'examen du projet de loi relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, mes collègues Guy Fischer et Annie David avaient dénoncé une mesure disproportionnée, qui se traduirait par des pressions insupportables à l'encontre des salariés privés d'emploi. Eh bien, nous y sommes !

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Ce n'est pas un rappel au règlement ! Nous sommes déjà en train d'examiner l'article 2 !

Mme Odette Terrade. J'ai entre les mains un courrier du directeur de l'Agence nationale pour l'emploi de Villeneuve-Saint-Georges, ville située dans le Val-de-Marne, adressé aux demandeurs d'emploi, qui les prie de bien vouloir participer à un forum sur l'emploi afin d'y rencontrer des agences d'intérim. Il y est précisé : « Au cas où vous ne donneriez pas suite à ce courrier, je serais conduit à ne plus vous considérer comme demandeur d'emploi. »

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Ce n'est pas un rappel au règlement !

Mme Odette Terrade. Cela appelle, de notre part, deux commentaires et une interrogation.

Premièrement, la politique de culpabilisation et de chasse aux demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires de minima sociaux que mène le Gouvernement conduira bien, nous en avons la preuve avec ce courrier, à des radiations massives et injustifiées, à seule fin de réduire le nombre de demandeurs d'emploi, et donc le montant des indemnités versées par l'État.

Deuxièmement, si une agence est capable de radier des demandeurs d'emploi au motif qu'ils n'ont pas assisté à une rencontre avec des agences d'intérim, il y a lieu de s'inquiéter de la signification de ce que le Gouvernement appelle une « offre raisonnable d'emploi ». Cela confirme l'analyse de notre groupe : il s'agit de contraindre les personnes en situation de grande précarité à accepter toute offre d'emploi !

Enfin, monsieur le haut-commissaire, je souhaiterais que vous puissiez répondre à la question suivante.

Nous avons la démonstration du danger que représente le dispositif contraignant imposé aux demandeurs d'emploi. Or, avec le texte dont nous entamons l'examen, cette politique sera généralisée et affectera des publics parfois très éloignés de l'emploi. Au vu de tous ces éléments, ne pensez-vous pas qu'il serait déraisonnable d'étendre ces mécanismes

de sanction aux bénéficiaires du RSA ? (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC. – M. Jean Desessard applaudit également.*)

M. le président. Madame Terrade, il ne s'agit pas là d'un rappel au règlement.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Mais si ! Nous parlons du Val-de-Marne !

M. le président. Vous interprétez de manière abusive l'article 36, alinéa 3, du règlement, ce qui m'étonne quelque peu de votre part. Je vous demande donc de ne pas renouveler ce type d'intervention, sinon je serais obligé de vous interrompre.

La parole est à M. le haut-commissaire.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Je ne voudrais pas que cette intervention reste sans réponse, même si nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet au cours du débat.

Madame Terrade, vous nous prêtez des arrière-pensées que nous n'avons pas. Ces dernières années, nombre d'allocataires de minima sociaux ont vu se fermer devant eux les portes du service public de l'emploi, parce qu'on les considérait comme incapables de travailler. Les dispositions que nous présentons visent à corriger cette situation, car ce que ces personnes demandent, c'est que les portes s'ouvrent.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Vous niez la réalité !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Voilà ce que nous nous attachons à faire avec les conseils généraux expérimentateurs, en partenariat avec l'ANPE.

Par ailleurs, les faits auxquels vous vous référez ne sont pas du tout la conséquence de l'entrée en vigueur de la loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. En effet, ses décrets d'application ne sont pas encore parus ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Vous ne faites que des discours !

5

REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme le rapporteur. (*M. Paul Blanc applaudit.*)

Mme Bernadette Dupont, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, nous abordons aujourd'hui un sujet essentiel, puisqu'il touche à la condition humaine.

La volonté du Président de la République, Nicolas Sarkozy, de réduire la pauvreté d'au moins un tiers d'ici à 2012 n'est pas à mettre en doute.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Très bien !

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Le choix de votre personne, monsieur le haut-commissaire, pour mener l'élaboration de ce texte à son terme et aboutir à une application à partir de l'été 2009 en est la preuve.

M. Guy Fischer. Alibi !

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Chacun connaît votre engagement de longue date auprès des plus démunis.

À cet instant, il me paraît difficile de ne pas évoquer les belles figures de l'abbé Pierre et de sœur Emmanuelle, qui vient de disparaître, grands témoins, pour le ^{xx}e siècle, de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. (*Murmures sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Je vais sans doute provoquer des réactions sur les travées de gauche, mais j'ai une confiance à vous faire, mes chers collègues : ils ont marqué ma jeunesse. L'abbé Pierre, par son appel de l'hiver de 1954, auquel nous sommes sans doute peu nombreux ici à avoir répondu,...

M. Guy Fischer. Nous étions un peu jeunes !

M. Gérard Longuet. L'abbé Pierre fut député de Meurthe-et-Moselle !

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. ... sœur Emmanuelle, en raison de l'éducation que j'ai reçue au sein de la congrégation de Notre-Dame de Sion. (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*) Rassurez-vous, j'arrête là mes confidences !

Monsieur le haut-commissaire, vous travaillez sur un projet de RSA depuis 2005, et je sais que mes collègues Henri de Raincourt, Michel Mercier, Bernard Seillier et Valérie Létard ont utilement contribué à la réflexion.

Dès 2007, les départements ont commencé à expérimenter le RSA. Le 27 mai 2008, le Grenelle de l'insertion a rendu ses conclusions.

La concertation, qui impliquait les acteurs intéressés par la réforme, a suscité une large adhésion de tous les participants : partenaires sociaux, associations et organismes concernés par l'insertion.

Aujourd'hui, il convient de généraliser le RSA, dont l'objet « est de réconcilier le travail et la solidarité, de réduire la pauvreté en se fondant sur le socle le plus précieux : le travail, donc la dignité ». J'ajoute que le demandeur du RSA sortira du cadre d'un statut pour que ses droits soient considérés en fonction de ses revenus et de sa situation familiale.

C'est résolument qu'il nous faut regarder vers l'avenir, car gémir sur le présent n'est pas constructif. La généralisation du RSA est le fruit d'une démarche innovante, dont l'intérêt compense la rapidité et l'urgence avec lesquelles nous devons examiner et adopter, je l'espère, en toute responsabilité et en toute solidarité, ce beau projet de loi, même si des critiques ont été formulées, que vous connaissez et dont nous reparlerons.

Je souhaite aussi saluer le travail réalisé à l'Assemblée nationale, en particulier par les deux rapporteurs du projet de loi, MM. Marc-Philippe Daubresse et Laurent Hénart, qui a permis d'améliorer de manière substantielle le texte initial du Gouvernement.

Ce projet de loi comporte trois volets.

Le premier est consacré à la généralisation du RSA et à la réforme des droits connexes.

Le deuxième prévoit une nouvelle organisation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion.

Enfin, le troisième tend à créer un contrat unique d'insertion et à assouplir les conditions de mise en œuvre des contrats aidés.

La généralisation du RSA constitue, à n'en point douter, un changement de perspective, puisqu'elle place au cœur de notre système de solidarité l'insertion sociale et professionnelle, au même titre que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

En effet, le RSA a vocation à remplacer le RMI et l'API, l'allocation de parent isolé, et à être étendu aux travailleurs pauvres, disposant de revenus faibles au regard des charges du foyer. Il s'agit donc d'une approche tout à fait nouvelle, consistant à prendre en considération non plus le statut de la personne en tant qu'allocataire de tel ou tel minimum social, mais le montant de ses revenus, ce qui garantit une plus grande équité dans le fonctionnement du dispositif de solidarité. Vous l'avez dit, monsieur le haut-commissaire, il concernera environ 3,5 millions de personnes, toutes catégories confondues.

Rappelons-le, l'objectif est triple : assurer aux bénéficiaires des moyens convenables d'existence, inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et lutter contre la pauvreté des personnes en situation d'emploi précaire.

Pour encourager le retour au travail, le RSA autorisera un mécanisme de cumul durable d'une fraction des revenus professionnels avec l'allocation. En conséquence, et c'est là un élément déterminant, chaque heure supplémentaire travaillée entraînera obligatoirement une augmentation de revenu. Nous savons bien que tel n'est pas systématiquement le cas aujourd'hui pour les bénéficiaires de minima sociaux, en raison des droits connexes, nationaux et locaux, et des coûts liés à la reprise d'activité. Ces points avaient bien été mis en évidence, dès 2005, par le groupe de travail sur les minima sociaux de la commission des affaires sociales.

Les esprits sont donc mûrs pour cette réforme du système de solidarité. On peut néanmoins s'étonner, même si l'on comprend les motifs qui vous ont conduit à agir vite, qu'elle intervienne avant 2010,...

M. Guy Fischer. Eh oui !

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. ... terme des expérimentations du RSA menées actuellement dans une trentaine de départements au profit des seuls allocataires du RMI et de l'API.

M. Guy Fischer. Nous sommes d'accord !

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Cela étant, vous l'avez souligné, les premiers résultats sont encourageants, et le RSA suscite une large adhésion, au-delà des clivages idéologiques. L'ensemble des associations d'insertion, les organisations syndicales, patronales et de salariés, que j'ai auditionnées reconnaissent la pertinence de ses principes de fonctionnement.

Il est incontestable que le RSA améliorera notre système de solidarité. Que peut-on en attendre ?

Premier progrès, il permettra une simplification de ce système, puisqu'il se substituera à l'API, au RMI, aux primes forfaitaires d'intéressement et à la prime de retour à l'emploi, qui sera remplacée par une aide de retour à l'emploi facultative, attribuée « sur mesure » par le référent, c'est-à-dire la personne qui accompagnera l'allocataire.

Deuxième progrès, il engendrera une plus forte incitation à la reprise d'activité et amènera la suppression des « trappes à inactivité », grâce à l'extension du RSA aux travailleurs

pauvres et au cumul, sans limitation de durée, de la prestation avec les revenus d'activité. Je précise tout de même que, à partir d'un certain seuil, l'allocation sera supprimée, puisque chaque cas sera étudié individuellement et qu'il sera tenu compte des revenus du bénéficiaire.

Troisième progrès, et non des moindres, il instaurera un peu plus d'équité entre bénéficiaires des minima sociaux et travailleurs pauvres, grâce à l'attribution des droits connexes nationaux. Je pense à l'exonération de la taxe d'habitation ou de la redevance audiovisuelle et à l'attribution de la CMU complémentaire en fonction non plus du statut d'allocataire, mais des ressources et de la composition du foyer. Nous savons combien nos concitoyens sont attachés à la justice en ce domaine.

Relève d'ailleurs de la même préoccupation la logique des droits et devoirs, qui s'appliquera désormais aux personnes en insertion professionnelle ou sociale. Celles-ci devront respecter leurs engagements contractuels pour percevoir le RSA.

Enfin, dernier atout, le texte tend à instituer un système pragmatique d'orientation et d'accompagnement personnalisé vers l'emploi, accessible à tous les bénéficiaires du RSA, alors qu'aujourd'hui deux tiers des allocataires du RMI et de l'API n'ont pas accès au service public de l'emploi, n'étant pas inscrits à l'ancienne ANPE, devenue le Pôle emploi depuis sa fusion avec l'ASSEDIC, l'Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

Toutes ces mesures constituent d'indéniables améliorations par rapport au système actuel, mais elles ne sont pas dénuées de risques ou d'effets pervers. J'ai en effet plusieurs inquiétudes.

La première provient des perspectives difficiles qui se profilent sur le marché de l'emploi, du fait de la crise économique et financière actuelle, dont personne ne sait exactement, aujourd'hui, quelles seront les conséquences, l'ampleur et la durée. Ce contexte exigera de tous des efforts redoublés en matière d'accompagnement et de formation, et nécessitera une évaluation du dispositif, que je souhaite rapide et régulière.

Il existe aussi un risque de précarisation durable des emplois, car le versement du RSA sans limitation de durée peut aboutir, et ce n'est pas l'objectif, à maintenir les allocataires dans des emplois à temps partiel, voire très partiel. Nous proposerons des mesures pour limiter ce risque.

Je me dois également d'aborder la question du financement, qui sera reprise par M. Éric Doligé.

Le financement doit être partagé entre les départements et l'État au travers d'un nouveau fonds, le fonds national des solidarités actives, ou FNSA.

Le coût global du dispositif, estimé à 10 milliards d'euros, nécessitera un effort supplémentaire de l'État de 1,5 milliard d'euros, financé grâce à la fameuse contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et des placements, qui ne sera peut-être pas sans conséquence pour les ménages de la classe moyenne, dont les placements immobiliers ou financiers complètent souvent utilement les revenus au moment de l'arrivée à l'âge de la retraite.

Nous avons également évoqué, en commission, les effets du bouclier fiscal, et je me doute que cette question sera largement débattue.

Il me semble néanmoins que la solution retenue par l'Assemblée nationale améliore le dispositif initial. Celle-ci a, en effet, adopté une mesure de plafonnement des niches

fiscales et décidé que les 150 millions à 200 millions d'euros qui seront ainsi récupérés viendront réduire le taux de cette nouvelle contribution.

Je souhaite, pour ma part, que l'efficacité du dispositif que vous présentez, monsieur le haut-commissaire, permette la diminution rapide des prélèvements nécessaires à son financement. Parallèlement, l'amélioration de la conjoncture permettra peut-être, en tout cas je l'espère, de dégager des économies budgétaires et de les redéployer au profit du RSA.

Il faudra par ailleurs veiller à ne pas voir ce prélèvement de 1,1 % s'installer subrepticement et s'accroître par petites étapes. *(Ah ! sur les travées du groupe socialiste.)*

Enfin, je veux insister sur la nécessité de voir le service public de l'emploi, en particulier le nouveau Pôle emploi, se mettre rapidement en ordre de marche pour honorer sa mission d'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA, dans un contexte économique particulièrement difficile.

La réussite de cette réforme repose, en effet, sur l'efficacité de l'accompagnement et sur la capacité du nouvel opérateur à soutenir des publics qu'il n'a pas eu l'occasion d'accueillir dans le passé. Nous espérons avoir des garanties en la matière, en particulier à l'occasion de la signature de son futur cahier des charges.

Avant d'aborder le deuxième volet du texte, je souhaitais évoquer plusieurs questions qui ne sont pas tranchées : je pense à la situation particulièrement préoccupante des jeunes, ainsi qu'à celle des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, l'ASS, et de l'allocation aux adultes handicapés, l'AAH. Ceux-ci ne sont pas pris en compte dans le dispositif général, même si le projet de loi de finances pour 2009 prévoit un mode de cumul avantageux des revenus d'activité avec l'AAH et si vous avez annoncé la semaine dernière un futur fonds d'expérimentation consacré aux problèmes d'emploi des jeunes.

Il ne faut pas éluder ces questions, c'est pourquoi je ferai des propositions visant à préparer les étapes suivantes et à apprécier l'opportunité de certaines mesures qui font l'objet de débats.

J'en viens au deuxième volet du projet de loi, qui réorganise la gouvernance des dispositifs d'insertion à l'échelle territoriale.

Le programme départemental d'insertion, le PDI, définira à l'avenir la politique départementale d'accompagnement social et professionnel. Le lien actuel entre la mise en œuvre du RMI et la politique des départements en matière d'insertion est ainsi dénoué.

Le projet de loi incite par ailleurs les partenaires de l'insertion à conclure un pacte territorial pour l'insertion associant au département tous ceux qui sont appelés à participer à la mise en œuvre du PDI, à commencer par l'État.

La commission est favorable à ces pactes, dont elle souhaite renforcer l'efficacité en prévoyant explicitement l'association du monde économique et des partenaires sociaux à leur élaboration, puisque l'insertion passe par le retour à l'emploi.

Par ailleurs, le texte rationalise et harmonise les dispositions législatives applicables à l'insertion par l'activité économique. Il prévoit d'étendre, par exemple, aux ateliers et aux chantiers d'insertion les aides au poste actuellement attribuées par l'État aux entreprises d'insertion et aux entreprises de travail temporaire d'insertion.

Il prévoit aussi de créer, pour l'emploi des salariés en structure d'insertion par l'activité économique, un contrat à durée déterminée d'insertion, le CDDI, dont le contenu est largement aligné sur celui des autres contrats aidés.

Ainsi, sera facilitée la transition entre les structures d'insertion par l'activité économique et des formes d'emploi plus proches du droit commun.

Je signalerai, au passage, l'article inséré par l'Assemblée nationale créant un statut juridique pour les personnes accueillies dans des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires. Il s'agit essentiellement des communautés Emmaüs. J'approuve cette disposition élaborée en coordination avec les intéressés, qui correspond bien aux besoins des usagers de ces organismes.

Enfin, le dernier volet du projet de loi, conformément en cela aux conclusions du Grenelle de l'insertion, est consacré à la simplification et à l'harmonisation du régime des contrats aidés.

Les quatre contrats aidés existants sont ramenés à deux : le contrat d'accompagnement dans l'emploi, le CAE, pour le secteur non marchand, et le contrat initiative-emploi, le CIE, pour le secteur marchand. Le contrat d'avenir et le contrat d'insertion-RMA sont donc supprimés. (*M. Jean Desessard s'exclame.*) Les deux contrats maintenus, dont le contenu est très largement homogénéisé, apparaissent comme les deux volets du contrat unique d'insertion, le CUI, qui leur offre un cadre juridique commun.

La commission a soutenu cette mesure de simplification, qui répond aux très nombreuses critiques soulevées, par le passé, contre l'excessive diversité des contrats aidés. Ici encore, simplification et harmonisation permettront aux prescripteurs des contrats, aux employeurs et aux salariés eux-mêmes de mieux s'orienter dans les méandres de la réglementation.

J'approuve tout spécialement cette évolution, car une bonne visibilité des dispositifs paraît essentielle au moment où le rebond du chômage rend nécessaire la mobilisation optimale de l'ensemble des instruments disponibles.

C'est dans le même esprit que le Gouvernement présentera un amendement reportant au 1^{er} janvier 2010 la mise en œuvre des dispositions créant le contrat unique d'insertion. Nous ne pouvons que partager cette volonté de pragmatisme et approuver l'attention aux réalités de terrain que traduit ce report.

Une autre innovation vaut la peine d'être signalée : la convention individuelle conclue entre l'employeur et le prescripteur du contrat devient tripartite. Le bénéficiaire du contrat devra désormais la cosigner et sera ainsi associé à la définition des termes de la convention et des engagements qui y sont associés.

À côté de la simplification et de la responsabilisation, les mots d'ordre qui ont guidé la rédaction des dispositions relatives aux contrats aidés ont été le meilleur accompagnement des bénéficiaires et la souplesse des instruments.

L'Assemblée nationale a déjà apporté des améliorations en ce sens ; je souhaitais en proposer d'autres, notamment la possibilité d'allonger la durée maximale des contrats aidés quand ils sont à durée déterminée, afin que les publics les plus fragiles puissent bénéficier, dans des conditions strictement encadrées, d'ajustements de durée susceptibles de rendre effective leur réinsertion professionnelle.

Or, nos amendements ont été déclarés irrecevables, en application de l'article 40 de la Constitution.

M. Jean Desessard. Eh oui !

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Fort heureusement, le Gouvernement en a repris la substance dans une version plus restrictive, mieux ajustée, sans doute, que la nôtre.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est ça, le renforcement des droits du Parlement !

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Nous devrions donc progresser sur ce point.

Enfin, je ne peux en terminer avec les contrats aidés sans évoquer le travail remarquable effectué, en matière d'accompagnement, par les associations d'employeurs de personnes en contrat aidé. Nous y reviendrons dans le cours du débat.

Je suis convaincue que ce texte, qui a emporté dans une très large mesure l'adhésion des acteurs associatifs et institutionnels, constitue une étape essentielle de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans notre pays. Je m'en félicite et vous invite, mes chers collègues, à l'adopter, sous réserve des amendements que je vous présenterai.

J'ajoute que ces mesures redonneront à des Françaises et à des Français un espoir, souvent battu en brèche, la confiance en eux et la dignité. Nous devons donc tous concourir, solidairement, à la réussite du RSA. Le combat sera difficile : il faut le mener avec détermination et optimisme !

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. La pente est rude !

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Pour conclure, je citerai une phrase de Charles Péguy qui me tient à cœur : « L'espérance voit et aime ce qui n'est pas encore et qui sera tout. Elle fait marcher le monde. » Je vous remercie de partager cette espérance. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi qu'au banc de la commission.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Éric Doligé, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le haut-commissaire, j'espère que l'examen de ce texte ne sera pas pour vous l'occasion de voir se vérifier l'adage selon lequel on n'est jamais mieux trahi que par les siens ! (*Sourires.*)

Notre collègue Bernadette Dupont ayant brillamment présenté le projet de loi qui nous est soumis, je n'entrerai pas dans le détail de ses dispositions. Je me concentrerai sur les éléments ayant retenu l'attention de la commission des finances.

Celle-ci s'est efforcée, d'une part, de mettre en perspective les enjeux budgétaires et fiscaux liés à la généralisation du revenu de solidarité active, d'autre part, de rappeler la position exprimée par notre collègue Auguste Cazalet, et suivie par le Sénat, lors de l'examen de la proposition de loi de notre collègue Michel Mercier renforçant le contrôle comptable du revenu minimum d'insertion.

M. Guy Fischer. Et voilà, le contrôle comptable !

M. Éric Doligé, rapporteur pour avis. Je rappelle que le coût total du RSA est évalué à 9,75 milliards d'euros – 6,5 milliards d'euros pour le RSA « de base » et 3,25 milliards d'euros pour le RSA « chapeau » –, mais qu'il ne s'agit pas là du surcoût de cette réforme, estimé à 1,5 milliard d'euros. Ce surcoût, il convient de le souligner, résulte exclusivement du RSA « chapeau ».

Au total, 3 millions de personnes devraient bénéficier du RSA, dont 2 millions du RSA « chapeau ».

Le financement de cette nouvelle prestation, qui se substitue au RMI et à l'API, ainsi qu'aux mécanismes d'intéressement qui leur sont liés, sera partagé entre les départements et un fonds *ad hoc*, le fonds national des solidarités actives.

Les départements prendront ainsi en charge le RSA « de base », dont les bénéficiaires correspondent exactement aux actuels bénéficiaires du RMI et de l'API.

Le surcoût par rapport aux actuelles dépenses de RMI doit être intégralement compensé par l'État, de sorte que le coût net du RSA devrait être nul pour les départements.

Ce principe posé, je souhaite faire plusieurs observations sur le dispositif de compensation retenu pour ce que le projet de loi qualifie d'« extension de compétences ».

En 2009, la compensation se fera sur la base des dépenses engagées par l'État en 2008. Elle ne représentera que la moitié de la charge annuelle nouvelle supportée par les départements, parce que les conseils généraux ne paieront le RSA qu'à partir de juillet 2009.

En 2009, l'État compensera ainsi aux départements le montant de l'API versé par l'État en 2008, déduction faite du coût des dispositifs d'intéressement liés à l'API, qui ne sont pas transférés aux départements, et du coût des dispositifs d'intéressement liés au RMI, qui ne seront plus à la charge des départements.

Le montant de la compensation est donc estimé à la moitié de la charge annuelle, soit 322 millions d'euros.

Il est prévu, par ailleurs, que le montant de cette compensation soit corrigé par la loi de finances rectificative pour 2009, une fois les dépenses réellement engagées par l'État en 2008 définitivement connues.

Je présenterai un amendement visant à ce que la compensation définitive des charges nouvelles assumées par les départements en 2009 se fasse non pas au vu des dépenses engagées par l'État en 2008, mais sur la base des dépenses réellement constatées dans les comptes administratifs des départements en 2009, afin que la compensation soit la plus juste possible.

À partir de 2010, la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des dépenses réellement constatées dans les comptes administratifs des départements pour l'année 2010. Cet ajustement n'interviendra donc qu'en 2011.

La rédaction initiale du projet de loi ne prévoyait pas de saisine de la commission consultative d'évaluation des charges. Toutefois, l'Assemblée nationale a garanti que l'ensemble des montants servant à la compensation seraient vérifiés par cette instance.

De même, l'Assemblée nationale a complété le projet de loi afin que la compensation par l'État s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature. L'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 prévoit ainsi la compensation par l'attribution d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, la TIPP. Le mode de compensation retenu est donc proche de celui qui sert notamment à compenser aux départements le transfert du RMI. En outre, le mode de compensation du RMI n'est pas modifié par le projet de loi, qui maintient intégralement les dispositions actuellement applicables.

Je suis conscient que ces modalités de compensation peuvent susciter des inquiétudes.

En effet, l'affectation d'une fraction de TIPP fixée de manière définitive en 2011, sans possibilité de modulation par les départements, implique que le montant de la compensation évoluera comme les bases de la TIPP.

Cette inquiétude est d'autant plus forte que les nouvelles charges du département correspondent, d'après le projet de loi, à une extension des compétences existantes, et non à un transfert de compétences. Il n'existe donc pas de garantie constitutionnelle du niveau de la compensation. En clair, à la différence de ce qui avait été mis en place lors de la décentralisation du RMI, le texte initial du projet de loi prévoyait que, si l'assiette de la TIPP diminuait, le montant affecté aux départements diminuerait également.

Pour faire face à ce problème, l'Assemblée nationale a adopté un amendement garantissant le maintien du niveau de la compensation en cas de diminution du produit de la TIPP. Je vous présenterai, en complément, un amendement de précision prévoyant la même garantie en cas non seulement de diminution, mais également de disparition de la fraction de TIPP transférée.

Enfin, et toujours afin de garantir que la compensation s'effectuera dans les conditions les plus justes possible, je vous soumettrai un amendement tendant à préciser que les dispositions réglementaires relatives aux nouvelles compétences prises en charge par les départements seront édictées à droit constant. L'objectif est d'assurer que le coût des compétences transférées aux départements soit égal au montant auparavant pris en charge par l'État.

Si l'on ajoute à ces assurances celles qui sont apportées par l'intervention périodique de la commission consultative d'évaluation des charges, le projet de loi offrira aux départements d'importantes garanties d'être compensés intégralement de cette extension de compétences.

Le RSA « chapeau » sera, quant à lui, financé par le fonds national des solidarités actives, créé pour l'occasion. Il sera alimenté par deux types de recettes, à savoir, d'une part, des contributions sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, et, d'autre part, une subvention de l'État destinée à assurer son équilibre.

L'assiette des contributions affectées, qui prennent la forme de contributions additionnelles aux prélèvements sociaux de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, est identique à celle de la CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. Leur taux est fixé à 1,1 %, ce qui porte le taux des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les produits de placement de 11 % à 12,1 %.

Le rendement de ces contributions est évalué à 1,43 milliard d'euros pour 2009. Toutefois, cette évaluation me semble fragile, compte tenu de la crise financière actuelle.

Je signale que ces contributions sont incluses dans le bouclier fiscal, ce qui est cohérent, dès lors que la CSG, la CRDS – la contribution pour le remboursement de la dette sociale –, le prélèvement social de 2 % et la contribution de solidarité pour l'autonomie entrent également dans son champ. D'après les éléments fournis par le M. le haut-commissaire, le montant remboursé aux ménages en raison de l'inclusion de ces contributions dans le bouclier fiscal devrait s'élever à 40 millions d'euros, dont 13 millions d'euros pour les ménages aux revenus les plus faibles et 27 millions d'euros pour les ménages aux revenus les plus élevés.

Ce point a toutefois suscité de nombreux débats à l'Assemblée nationale, qui a adopté quelques amendements pour définir un nouvel équilibre global. Elle a précisé que le taux de ces contributions ne pourrait excéder 1,1 %, la portée de cet ajout étant essentiellement symbolique. Elle a également prévu que ce taux serait diminué au vu de l'effet du plafonnement global des niches fiscales devant être institué par la loi de finances de 2009, comme cela nous a été rappelé tout à l'heure.

À ce stade, il est difficile de porter une appréciation sur les conséquences possibles de ces différentes mesures, car elles dépendront des choix effectués lors de l'examen du projet de loi de finances.

Monsieur le haut-commissaire, vous avez évoqué, devant la commission des affaires sociales, un surcroît de recettes lié au plafonnement des niches fiscales de 150 millions à 200 millions d'euros, permettant de réduire le taux de la taxe à 0,95 % ou à 1 %.

À cet égard, je voudrais formuler une observation. Ces prévisions d'économies sont très supérieures au chiffre présenté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, qui prévoyait l'instauration d'un mécanisme très complexe de plafonnement de certains avantages fiscaux. À cette époque, le rendement attendu de la mesure avait été évalué à 50 millions d'euros.

Par ailleurs, deux remarques peuvent être faites sur le mécanisme retenu pour le financement du RSA « chapeau ».

D'une part, le choix de faire porter ces dépenses par un fonds spécifique peut apparaître contestable, dans la mesure où cela contrevient aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, et ce alors même qu'il existe un programme dédié à la lutte contre la pauvreté. Selon M. le haut-commissaire, la création de ce fonds résulte toutefois « du choix d'une gestion transparente de l'intégralité des nouvelles dépenses et recettes afférentes à cette réforme », et il convient de rappeler que des précédents existent, notamment le Fonds national d'aide au logement et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

D'autre part, les modalités de financement retenues permettent de se soustraire pour partie à la norme d'évolution de dépenses « zéro volume » qui s'applique à l'État.

Au total, selon le Gouvernement, compte tenu des économies et transferts réalisés par ailleurs, le solde de la réforme pour l'État serait nul.

Le projet de loi contient également plusieurs dispositions à caractère fiscal, portant notamment sur l'articulation entre le RSA et la prime pour l'emploi.

Je vous renvoie sur ce point à mon rapport, étant certain que l'examen des articles nous permettra d'approfondir ces questions. Je tiens simplement à souligner que l'équilibre financier de la réforme qui nous est proposée repose sur une absence d'indexation des seuils et limites de la prime pour l'emploi en 2009 – cela devrait permettre de réaliser environ 400 millions d'euros d'économies –, ainsi que sur l'imputation du RSA « chapeau » sur la PPE, qui devrait engendrer une économie estimée à 700 millions d'euros en année pleine.

Par ailleurs, je présenterai cinq amendements reprenant des dispositions adoptées par le Sénat le 13 mai dernier, lors de l'examen de la proposition de loi renforçant le contrôle

comptable du revenu minimum d'insertion, déposée par notre collègue Michel Mercier. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. Guy Fischer. Ils ne lâchent pas prise !

M. Éric Doligé, rapporteur pour avis. Notre collègue Auguste Cazalet avait alors mené un travail important, qui avait débouché sur l'élaboration d'un texte consensuel.

Si le RSA se substitue au RMI, il maintient le partenariat départemental existant entre les organismes payeurs que sont les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole et les conseils généraux. Le projet de loi ne reprend pas l'ensemble des dispositions votées par le Sénat au mois de mai dernier. Celles-ci visaient essentiellement à améliorer la connaissance qu'ont les départements des bénéficiaires des minima sociaux. Or, au moment où la Caisse nationale d'allocations familiales refonde ses systèmes d'information pour s'adapter au RSA, il me semble particulièrement opportun de mettre en place ces dispositions. Tel sera donc l'objet des amendements que je vous soumettrai.

Au total, la réforme qui nous est présentée s'appuie sur des expérimentations dont les résultats sont positifs. Elle vise à valoriser le retour à l'emploi, ce que nous devons saluer.

L'équilibre général de la réforme proposée a également paru satisfaisant à la majorité de la commission des finances. Dès lors, sous réserve de ces remarques et des amendements qu'elle présente, la commission des finances a émis un avis favorable sur ce projet de loi.

Pour conclure, monsieur le haut-commissaire, l'aspect financier de la mise en place du RSA constitue un élément essentiel de sa réussite, tant pour les bénéficiaires que pour les financeurs. La contribution financière globale de plus de 9,5 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros nouveaux, doit permettre de favoriser le retour vers l'emploi.

Pour autant, les départements, qui se voient confier une responsabilité étendue, ne doivent pas être pénalisés dans leurs équilibres budgétaires. Nous le savons d'expérience, le transfert des compétences relatives au RMI, à l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, ou à la prise en compte du handicap, que les départements assument fort bien, n'a pas été à la hauteur de ce qui avait été annoncé. En cette période où les recettes décroissent et les charges progressent, il faut veiller à ne pas prendre le risque d'affaiblir un échelon moteur de l'investissement en France.

Je sais que telle n'est pas votre intention. C'est la raison pour laquelle, après l'expérimentation, les départements seront à vos côtés pour relever ce défi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, mes chers collègues, je voudrais remercier et féliciter M. le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté de l'opiniâtreté dont il a fait preuve pendant mille jours avant de venir présenter devant le Sénat le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Je souhaite également saluer Mme Bernadette Dupont, rapporteur de la commission des affaires sociales, et M. Éric Doligé, rapporteur pour avis de la commission des finances. Tous deux nous ont parfaitement expliqué

les mécanismes du dispositif qui nous est proposé et les bienfaits que nous pourrions en retirer en termes d'emploi et d'insertion.

Mes chers collègues, en tant qu'élu d'un département expérimentateur, la Mayenne, je peux vous confirmer que le RSA, cela marche !

Depuis 2004, les départements assument la compétence relative au revenu minimum d'insertion. En ce qui me concerne, au sein du conseil général dont j'exerce la présidence, j'avais donné comme instruction, au risque de chagriner Mme Terrade, d'orienter tous les allocataires du RMI vers l'activité et, si possible, vers l'emploi.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. On est d'accord !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Pour autant, lorsque vous entendez un homme ou une femme dont les revenus sont particulièrement modestes vous expliquer que le retour à l'activité entraîne une perte de ressources de 100 euros ou de 200 euros par mois, croyez-moi, votre détermination vacille. Il nous fallait donc un nouvel instrument. Tel est l'objet du revenu de solidarité active.

Monsieur le haut-commissaire, grâce à vous, qui avez su interpréter les critères posés par le législateur, notre département a pu s'engager dans cette voie nouvelle au mois de mars de cette année, et les résultats sont allés au-delà de nos espérances. Aujourd'hui, ce sont pratiquement 700 personnes qui bénéficient d'un contrat de revenu de solidarité active.

Naturellement, des craintes se sont exprimées. Un tel dispositif ne crée-t-il pas un risque d'« optimisation », favorisant le développement du temps partiel ? En fait, selon les premières évaluations qui ont été réalisées, les deux tiers des personnes entrées dans le mécanisme du RSA travaillent plus de vingt-neuf heures par semaine. Ainsi, nous tendons pratiquement vers le temps plein. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*)

Cela étant, je pense que le risque que j'évoquais à l'instinct n'est pas absolument nul. C'est la raison pour laquelle, dans le souci de pragmatisme qui est le nôtre, il me semble judicieux de prévoir une évaluation permanente du dispositif, afin de ne pas laisser apparaître des déviations qui tendraient à le détourner de sa vocation.

La substitution du RSA au RMI et à l'API constitue, à mon sens, un bon levier pour faciliter le retour à l'activité, c'est-à-dire à la dignité, de nombre de nos concitoyennes et concitoyens qui se trouvent aujourd'hui dans l'embarras ou dans la difficulté. Au fond, je crois pouvoir affirmer qu'il existe un très large consensus sur les vertus de ce dispositif.

Mme Nicole Bricq. C'est faux ! Nous ne sommes pas d'accord !

M. Guy Fischer. Nous non plus !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Certes, j'ai bien compris qu'il pouvait exister quelques positions extrêmes (*Sourires sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP. Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC*), amenant leurs tenants à exprimer des réserves. Mes chers collègues, si vous avez des solutions de remplacement plus efficaces et opérantes,...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Oui !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. ... et de préférence pas celles qui avaient justifié une interprétation un peu abusive du rappel au règlement par Mme Terrade voilà peu, je pense que le moment est venu de les mettre en débat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Absolument !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Au fond, le seul aspect du projet de loi qui suscite un véritable débat concerne le financement du RSA.

Monsieur le haut-commissaire, vous avez rappelé que le nouveau dispositif coûterait 1,5 milliard d'euros et qu'il serait financé par le recours à l'impôt. Nous avons entendu nombre de critiques à cet égard. Je vous l'avoue, toute augmentation d'impôt contrarie mes convictions, mais il n'échappe à personne, ici au Sénat, qu'avant la manifestation de la crise financière en France et en Europe, à la fin du mois de septembre, le Gouvernement avait approuvé en conseil des ministres un projet de loi de finances comportant un déficit prévisionnel de 52 milliards d'euros et un projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoyant un déficit prévisionnel – je parle sous le contrôle de M. le président de la commission des affaires sociales – d'une dizaine de milliards d'euros. Cela est tout de même significatif, d'autant que ces projets étaient fondés sur une prévision de croissance de 1 % pour 2009, ce qui est devenu incertain aujourd'hui.

Mme Nicole Bricq. À présent, nous en sommes à une prévision de croissance de 0 % !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Par conséquent, mes chers collègues, s'il doit y avoir des économies, il me paraît prudent de les affecter non pas au financement du RSA, mais plutôt à la réduction du déficit public. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*) Je vous propose donc de poser entre nous une convention de sagesse, consistant à gager le financement du RSA.

Peut-être aurions-nous pu imaginer un « recyclage » de la prime pour l'emploi,...

Mme Raymonde Le Texier. Très bien !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. ... qui représente aujourd'hui un coût supérieur à 4 milliards d'euros, distribués à plus de huit millions de foyers fiscaux. Sans doute y a-t-il là une évolution qui a échappé à notre contrôle et qui fait que le dispositif ne répond plus tout à fait aux objectifs visés lors de la mise en place de cette mesure. Mais des voix se sont élevées, à droite comme à gauche, pour s'opposer à un tel recyclage. Des raisons politiques ont ainsi rendu cette solution impossible.

Partant de là, et compte tenu de l'état actuel de nos finances publiques, il est à mon avis totalement irréaliste d'imaginer pouvoir réaliser des économies à concurrence de 1,5 milliard d'euros. Même dans l'hypothèse où la suppression de la redevance audiovisuelle serait suspendue, il faudrait, là encore, affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit, mes chers collègues. Je ne doute pas que vous serez nombreux à exprimer ce souhait lorsque nous aborderons l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

Il fallait donc trouver une assiette aussi équitable que possible. Vous avez retenu, monsieur le haut-commissaire, les revenus mobiliers, les revenus fonciers, les plus-values, bref, tous les revenus qui ne font pas l'objet de retenues à la source au titre de la CSG. Je pense que vous avez eu raison.

Ceux qui s'indignent en pensant qu'il appartiendra aux plus modestes de payer doivent garder un élément à l'esprit : le livret d'épargne populaire, le livret A et le livret de développement durable seront exonérés de ce prélèvement.

M. Joseph Kergueris. Bien sûr !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Il n'y a pas d'ambiguïté sur ce point.

Il n'y a pas si longtemps, nous avons exonéré certaines plus-values qui supportaient un impôt de 16 %. Cet impôt-là a disparu. Seuls demeurent maintenant le prélèvement de 11 % correspondant à la CSG, à la CRDS et à quelques cotisations exceptionnelles de protection sociale.

À mon sens, mes chers collègues, les propositions du Gouvernement sont fondées.

Bien entendu, il y a le problème du bouclier fiscal.

M. Jean Desessard. Ah !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Le bouclier fiscal est un principe magnifique, surtout dans des phases de baisse des prélèvements obligatoires, mais lorsqu'il faut procéder à une augmentation d'impôts, la question de son application peut revenir comme un boomerang.

En effet, à ce moment-là, on ne manquera pas d'observer que les mieux dotés en revenus n'auront pas à supporter ce supplément d'impôt, puisque le bouclier fiscal les protège.

À la vérité, il faut examiner comment est calculé ce bouclier fiscal. Nos collègues députés ont travaillé sur cette question. J'ai été surpris par leurs observations, mais ils ont vraisemblablement raison.

Au fond, l'application du bouclier fiscal qui était faite est la plus restrictive que l'on puisse imaginer. Autrement dit, on déduisait du revenu l'avantage permis par certaines niches fiscales. Il pouvait ainsi arriver qu'un revenu d'un montant significatif soit réduit à peu si l'on utilisait les voies et moyens de la loi Malraux, des défiscalisations ultramarines, des déficits de location meublée, ou encore d'autres déductions.

Le revenu devenait alors réellement très faible, et 50 % de ce revenu résiduel pouvait représenter peu de choses, ce qui était objectivement très injuste et contraire à l'esprit du bouclier fiscal.

Je proposerai donc à la commission des finances de suivre les propositions des députés pour retenir désormais un véritable revenu de référence, avant prise en compte de tout ce qui relève des niches fiscales, des déductions, des réductions, des abattements exceptionnels, de ce qui fait la singularité de la fiscalité française.

Dès lors, toutes les réserves que l'on pouvait exprimer ici ou là à propos du bouclier fiscal et de l'inclusion de la cotisation de 1,1 % dans ce dispositif vont, je le crois, tomber.

C'est la raison pour laquelle je voterai le texte, enrichi naturellement par les amendements que Mme Dupont et M. Doligé nous proposeront, en s'inspirant des travaux antérieurs du Sénat, en particulier ceux de Michel Mercier – nous avons tous à l'esprit sa proposition de loi tendant à mieux contrôler les mouvements de fonds – ou de Henri de Raincourt.

Monsieur le haut-commissaire, dès lors que vous privilégierez le temps réel dans l'appréciation des revenus des bénéficiaires, il y aura sans doute moins d'indus, et donc moins d'hésitations de la part des gestionnaires départementaux.

Voilà les quelques observations que je souhaitais formuler, afin de témoigner de la confiance que m'inspire ce texte et d'expliquer le vote positif que j'émettrai.

Dans cette période difficile, on peut dire que mobiliser 1,5 milliard d'euros, c'est de la relance ! (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP*)

M. le président. La parole est M. Joseph Kergueris.

M. Joseph Kergueris. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, voici enfin une réforme structurelle qui cible les véritables insuffisances du système des minima sociaux et des contrats aidés, une réforme qui s'appuie sur une véritable expérimentation dont elle tire les enseignements. En un mot, voici enfin une réforme de l'insertion qui soit digne de ce nom !

Vous l'aurez compris, monsieur le haut-commissaire, votre projet de loi constitue, à nos yeux, une avancée sociale majeure. Pas seulement à nos yeux d'ailleurs car, sur le fond, et cela est révélateur de son importance, votre réforme fait consensus. Je crois en effet pouvoir dire, sans trop me tromper, qu'un texte sur lequel une grande majorité du groupe socialiste de l'Assemblée nationale s'abstient fait consensus...

Lorsque j'évoque le fond de cette réforme, je fais bien évidemment abstraction de la question du financement. Cette dernière est bien entendu capitale et a suscité, à juste titre, de vives polémiques, mais c'est aussi une question qui mérite un traitement distinct de celui du contenu structurel du projet de loi. C'est la raison pour laquelle je laisserai mon collègue du groupe de l'Union centriste Jean Boyer la traiter plus spécifiquement.

Sur le fond, donc, nous appelions de nos vœux depuis longtemps l'avancée portée par ce texte. En effet, depuis de nombreuses années, lutter contre la pauvreté et l'exclusion est pour nous tous une priorité absolue, pour ne pas dire une urgence ! Une fois n'est pas coutume, nous considérons que c'est à juste titre que le Gouvernement a déclaré l'urgence sur ce texte, procédure que l'on a pris l'habitude d'appliquer pour la quasi-totalité des projets de loi. Pour une fois, cela se justifie !

Il y a urgence à agir parce que, après vingt ans d'existence, le RMI ne remplit plus sa double mission.

Il a d'abord failli à sa mission de réinsertion dans l'emploi : en vingt ans, le nombre d'allocataires du RMI est passé de 422 600 à 1 100 000, et le chômage n'a pas cessé de croître ou de stagner.

Il a ensuite failli à sa mission de garantir un minimum vital. En effet, le constat dressé par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion est plus qu'alarmant. À partir de 1990, soit deux ans après la création du RMI, le taux de pauvreté a cessé de baisser en France et s'est stabilisé autour de 12 % de la population depuis la fin des années quatre-vingt-dix, alors qu'il avait diminué régulièrement depuis les années soixante-dix.

De nos jours, vous nous l'avez dit, monsieur le haut-commissaire, la pauvreté concerne un ménage sur huit, et l'on dénombre de plus en plus de travailleurs pauvres. En outre, le nombre de familles surendettées s'élève à 1 500 000.

Il n'est pas question, bien sûr, de mettre ici au banc des accusés le seul RMI. C'est tout notre système de minima sociaux et de contrats aidés, fait d'un empilement de mesures successives, vecteurs de complexité et d'opacité, fondé sur une logique de statut du bénéficiaire et non de revenus, qui s'est révélé inadapté.

Ce système n'a pas empêché la constitution de trappes à inactivité et à pauvreté. Le phénomène est bien connu, aussi ne m'y étendrai-je pas longuement. Cependant, il n'en est pas moins ahurissant.

Aujourd'hui, en France, un grand nombre d'allocataires du RMI ou de l'API pourraient ne pas avoir intérêt à reprendre un emploi, parce qu'ils n'y ont pas de motivation financière directe, en raison de la nature différentielle des minima en question, et ce malgré les réformes de l'intéressement.

On s'est bien sûr très tôt rendu compte que si la réduction du minimum social atteignait 100 % du revenu du travail dès le premier euro, personne ne sortirait du système.

Le système classique d'intéressement – cumul intégral de l'allocation et du revenu d'activité pendant trois mois, suivi d'un cumul de 50 % des revenus du travail pendant neuf mois – s'est avéré insuffisant.

La réforme introduite par la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux n'a pas non plus réglé le problème.

Nous l'avions souligné à l'époque, l'instauration de primes forfaitaires et mensuelles pour les reprises importantes d'emploi ne pouvait pas, par nature, apporter une solution satisfaisante.

En effet, la loi de 2006 ne touchait pas aux limites structurelles du système que sont, d'une part, le caractère provisoire de la possibilité de cumuler revenu du travail et allocation, et, d'autre part, la limitation de cette possibilité aux seules prises ou reprises d'emploi.

Plus embarrassant encore, cette loi n'a fait qu'aggraver les effets de seuil préexistants et a concentré l'aide sur les publics les moins éloignés de l'emploi. Nous avons insisté sur ce point lors de l'examen du texte : le mécanisme d'intéressement qu'il créait favorisait surtout les fortes reprises d'emploi.

Or, on sait très bien que les personnes les plus éloignées de l'emploi, les plus prisonnières des trappes à inactivité, ne peuvent en général reprendre une activité que par petits paliers successifs.

Par ailleurs, lorsque l'on dit qu'un allocataire de minima social peut ne pas avoir intérêt à retrouver un emploi, il faut prendre en compte un intérêt social indirect, lié à tous les avantages et droits sociaux qu'il perd avec son statut d'allocataire. C'est la fameuse problématique des droits connexes, trop longtemps négligée mais à l'évidence capitale, problématique d'ailleurs que Valérie Létard, alors sénatrice de notre groupe, avait mise en lumière dans son important rapport de mai 2005.

Les droits connexes sont aujourd'hui liés au statut des personnes et non à leurs revenus. Cela est injuste et contribue très fortement à constituer les trappes à inactivité contre lesquelles on entend lutter.

Or, le projet de loi dont nous entamons l'examen tend très précisément à remédier à toutes les limites structurelles que je viens d'énumérer.

En effet, le système d'intéressement actuel est limité dans le temps ; le RSA, quant à lui, sera pérenne.

Le système actuel exclut un grand nombre de personnes ; le RSA concernera un public beaucoup plus large, puisqu'il sera ouvert à tous les travailleurs à revenus modestes, sans distinction entre ceux qui bénéficiaient déjà du RMI ou de l'API et les autres.

Le RMI et l'API n'assuraient pas une augmentation suffisante des revenus en cas de reprise d'activité, surtout pour les petites reprises d'emploi ; le RSA sera ciblé sur ces petites reprises d'emploi et garantira un revenu supérieur sans limitation de temps.

À ce sujet, il convient de ne pas ignorer un certain nombre de réalités. Pour dire les choses clairement, il est vrai que le système du RSA fera des « gagnants » et des « perdants », mais c'est précisément là la marque de son caractère redistributif, et justement redistributif. En effet, les perdants perdront peu et les gagnants gagneront beaucoup. Cet effet est la conséquence nécessaire du recentrage du dispositif sur les publics qui en auront le plus besoin.

Enfin, les droits connexes obéissent aujourd'hui à une logique désastreuse de statut ; le projet de loi l'abolit au profit d'une logique de revenus.

Une autre critique formulée contre le système actuel de l'insertion a trait à sa complexité.

Là encore, le groupe auquel j'appartiens s'était mobilisé de longue date pour une simplification du système. Souvenons-nous du rapport intitulé « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux » remis au Premier ministre par Michel Mercier et Henri de Raincourt, au mois de décembre 2005. Nos collègues préconisaient une fusion du RMI et de l'API : c'est exactement ce que prévoit le présent projet de loi.

Une autre simplification porte sur les contrats aidés, avec la création du contrat unique d'insertion.

Si, sur le fond, cette réforme semble parfaitement adaptée pour répondre à la nature et à l'ampleur des problèmes observés, sa force est également de ne pas être une réforme théorique, puisqu'elle s'appuie sur une expérimentation.

C'est une expérimentation brève, certes, mais digne de ce nom, pour une réforme qui l'est aussi. À ce stade du processus de décision, les membres de mon groupe et moi-même avons tâché de prendre toute notre part du travail à effectuer.

Le département de la Mayenne, où le Chef de l'État a annoncé la généralisation du RSA, a été l'un des rares, avec la Haute-Corse, à expérimenter le dispositif sur l'ensemble de son territoire, ainsi que Jean Arthuis vient de s'en faire l'écho.

Pour ma part, en tant que président du conseil général du Morbihan, j'ai veillé à ce que cette mesure fasse l'objet d'une attention toute particulière de la part de nos services. L'expérience menée dans notre département sur le territoire de la commission locale d'insertion de Vannes a donné des résultats très encourageants.

Ces derniers ont été confirmés par le rapport d'étape établi après six mois d'expérimentation par le comité d'évaluation présidé par François Bourguignon pour l'ensemble des trente-trois départements concernés.

Ce rapport démontre à l'envi que le RSA incite bien au retour à l'emploi, puisque les bénéficiaires de la nouvelle prestation sont, en moyenne, 30 % plus nombreux à reprendre une activité dans les zones expérimentales que les allocataires du RMI dans les zones témoins.

Toutefois, si l'expérimentation a légitimé la réforme de façon indiscutable, au travers de l'épreuve des faits, elle doit aussi, surtout aujourd'hui, nous permettre de répondre à toutes les questions que la mise en œuvre du texte ne manquera pas de poser et nous aider, le cas échéant, à en améliorer la rédaction législative.

Grâce à l'expérimentation, nous savons quels problèmes se poseront aux opérateurs de la réforme. Les débats parlementaires doivent être l'occasion de résoudre ces problèmes par anticipation et d'éclairer la mise en place du RSA généralisé.

Dans mon département, par exemple, que vous avez bien voulu visiter à mon invitation, monsieur le haut-commissaire, l'expérimentation du RSA a soulevé de nombreuses questions, dont certaines restent toujours en suspens après l'examen du texte à l'Assemblée nationale. J'aimerais que vous puissiez y répondre.

Ainsi, le projet de loi indique que le département pourra décider de l'attribution de montants plus favorables que ceux qui seront prévus par les lois et règlements applicables au RSA. Cela signifie-t-il que plusieurs RSA pourraient voir le jour selon les départements ?

Mme Annie David. Exactement !

M. Guy Fischer. C'est exactement cela !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. À votre bon cœur !

M. Joseph Kergueris. Quelle ampleur les disparités pourraient-elles alors atteindre ?

Par ailleurs, le projet de loi encadre très fortement la compétence conférée aux départements en matière d'orientation du bénéficiaire du RSA vers un organisme d'accompagnement. Dans ces conditions, comment sera prise en compte l'expertise des départements en matière d'accompagnement et d'orientation des publics en insertion ? Ne conviendrait-il pas, en ce sens, d'associer les départements à l'élaboration des dispositions réglementaires ?

En outre, quelles seront les modalités de désignation et les attributions des représentants des bénéficiaires du RSA dans les nouvelles équipes pluridisciplinaires chargées de remplacer les commissions locales d'insertion ?

Le RSA ouvrira, à n'en pas douter, de nouvelles perspectives pour les départements. Ces derniers demeurant les principaux financeurs de l'insertion, peut-on imaginer qu'ils soient, demain, parties prenantes au service public de l'emploi en région et ainsi associés à la définition des orientations qui seront de nature à engager leurs financements ? Cela serait souhaitable.

Dans les chantiers d'insertion, désormais, comment le contrat à durée déterminée d'insertion et le contrat unique d'insertion coexisteront-ils, puisque le projet de loi ne supprime pas la possibilité de recourir aux deux dispositifs ?

Enfin, nous nous interrogeons sur le calendrier de mise en œuvre de la réforme : quel est le délai envisagé pour mettre en place les nouvelles instances, l'orientation des bénéficiaires ou les nouvelles modalités de coopération avec le futur opérateur issu de la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC ?

Outre les nombreuses interrogations qu'elle a permis de soulever en amont de la généralisation du dispositif, l'expérimentation du RSA a révélé la carence du système en matière d'accompagnement des publics concernés, carence qui semble perpétuée par le projet de loi dans sa rédaction actuelle. Cela est très regrettable, sachant que l'accompagnement est un aspect capital de l'insertion.

Le texte, tel qu'il nous est soumis, nous semble encore perfectible en la matière. Nous proposerons donc des amendements visant à renforcer ses dispositions sur ce point-clé.

Par exemple, il nous paraît indispensable que les contrats à durée déterminée d'insertion puissent être renouvelés, à titre dérogatoire, au-delà de leur durée maximale si l'intérêt de leurs bénéficiaires le commande.

Nous demandons donc un renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Une vision dynamique du système semble indiquer qu'un tel renforcement ne devrait pas avoir d'incidence budgétaire majeure. Le RSA devrait aider de nombreux allocataires à sortir de l'inactivité, ce qui libérerait des marges de manœuvre pour améliorer le suivi des autres bénéficiaires. Nous en sommes convaincus, à budget constant, le RSA nous permettra de mieux accompagner les publics concernés vers l'emploi.

Ainsi, monsieur le haut-commissaire, nous attendons une amélioration des dispositifs d'accompagnement et des réponses aux questions que nous nous posons. En attendant de les obtenir, je vous redis que vous pouvez compter sur le soutien de notre groupe. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Fischer.

M. Guy Fischer. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est présenté mérite toute notre attention.

L'article 1^{er} fixe clairement l'objectif visé, qui est d'« assurer aux bénéficiaires du revenu de solidarité active des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires ».

Cet objectif est tout à fait louable et ne nous étonne pas de votre part, monsieur le haut-commissaire, compte tenu de vos responsabilités passées à la tête d'Emmaüs !

M. Paul Blanc. Ah ! Tout de même !

M. Guy Fischer. L'ouverture de ce chantier, issue d'une longue histoire avec l'abbé Pierre, nous vous la devons, monsieur le haut-commissaire.

La pauvreté et l'exclusion en France ne devraient plus exister. Utopie, me dira-t-on ! Nous partageons intensément cet objectif et le comble, pour notre société moderne industrielle et riche, serait de ne pas parvenir à l'atteindre.

La mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, dont j'étais membre, relève, dans son rapport, une aggravation de la pauvreté,

indiquant que pas moins de 7 millions de travailleurs pauvres sont recensés. Pour ma part, j'affirme que 15 millions de nos concitoyens sont confrontés à de très graves difficultés.

Permettez-moi de vous livrer nos principales convictions.

Le revenu de solidarité active engendrera-t-il une forte augmentation du nombre de salariés ne parvenant pas à sortir réellement de la pauvreté et de l'exclusion ? Non, nous direz-vous sûrement ! (*M. le haut-commissaire acquiesce.*) Nous ne demandons qu'à le croire !

Ce dispositif favorisera-t-il la reprise d'activité pour une catégorie de nos concitoyens relativement proche de l'emploi, alors que ceux qui en demeurent le plus éloignés en raison de leurs difficultés, notamment sociales ou de santé, resteront sur le bord du chemin, stigmatisés, car jugés inactifs par choix ? Pourtant, qui accepterait de vivre dans l'oisiveté avec 447 euros par mois ! Monsieur le haut-commissaire, les personnes les plus proches de l'emploi seront-elles, pour l'essentiel, les bénéficiaires du RSA ? (*M. le haut-commissaire fait un signe de dénégation.*)

Mme Annie David. Oui !

M. Guy Fischer. La mise en œuvre du RSA ne conduira-t-elle pas inévitablement à l'émiettement du travail, à l'écrasement des salaires avec le risque de faire apparaître le salaire minimum interprofessionnel de croissance, le SMIC, comme la rémunération des plus « nantis », ce qui serait un comble !

Mme Annie David. Alors là, oui !

M. Guy Fischer. Sur ce point, nous aurons des arguments à développer.

Le RSA n'engendrera-t-il pas inévitablement des effets d'aubaine non négligeables pour les entreprises, qui se verront encouragées à développer le temps partiel ?

Mme Annie David. Bien sûr !

M. Guy Fischer. Ne nous dirigeons-nous pas vers une institutionnalisation de la précarité ? Les entreprises ne seront-elles pas tentées par la mise en concurrence des allocataires du RSA avec les salariés ordinaires ? En subventionnant de façon pérenne les bas salaires, le RSA ne sera-t-il pas une incitation à multiplier les emplois précaires ou à temps partiel ? Les services d'aide à la personne, les emplois dits « en tension », notamment dans les secteurs du bâtiment ou de la restauration, seront vraisemblablement les premiers concernés.

Certains allocataires du dispositif n'y perdront-ils pas également, puisque les droits connexes sont remis en cause ? La « familialisation » du calcul des ressources conduira-t-elle à des conséquences non identifiées ?

Tel qu'il est conçu, le RSA n'est-il pas un RMI avec intéressement renforcé – dispositif qui existe déjà –, sans limitation de durée ? Actuellement, un allocataire du RMI reprenant un travail bénéficie d'une prime de 1 000 euros au titre de la reprise d'activité, d'un système d'intéressement qui prévoit le cumul de la prestation et du salaire pendant trois mois, puis une allocation mensuelle de 150 euros mensuels pour une personne seule ou de 225 euros pour un couple, pendant neuf mois.

Nous sommes bien conscients qu'il s'agit là d'encourager la reprise d'emploi. Encore faut-il que cette reprise soit réellement accompagnée d'un intéressement dans le cadre du dispositif du RSA !

Nous regrettons en outre la complexité du mode de calcul de l'allocation, soulignée par tous ceux qui ont concouru à l'expérimentation.

Une critique majeure de notre part a trait au fait que votre projet de loi ne prévoit rien pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans, alors qu'ils sont les premiers, avec les femmes et les seniors, à subir le chômage. L'annonce opportune, le week-end dernier, de la création d'un fonds d'expérimentation spécifique ne vise-t-elle pas à désamorcer la colère des jeunes ?

Mme Annie David. Oui !

M. Guy Fischer. Monsieur le haut-commissaire, l'institution d'un contrôle drastique du train de vie des allocataires, notamment de leur patrimoine mobilier et immobilier – on croit rêver ! –, sous l'intitulé pudique « droits et devoirs du bénéficiaire du RSA », s'apparente aux mesures prises dans mon département à l'encontre des titulaires de minima sociaux dans le cadre de la fameuse opération « perdus de vue » !

Finalement, cette opération a eu pour seul effet, à mon sens, de stigmatiser les plus pauvres, car, en fin de compte, pour la grande majorité des titulaires des minima sociaux, ces contrôles se sont révélés infructueux. Toutefois, le battage médiatique a été tel que, dans l'esprit des gens, bon nombre des bénéficiaires de ces allocations – je pense notamment aux RMIstes – apparaissaient comme des fraudeurs.

M. Jean Desessard. Oui !

M. Guy Fischer. Serez-vous fier de cette politique où les devoirs pèseront plus lourd que les droits,...

M. Jean Desessard. Non !

M. Guy Fischer. ... de cette politique insidieuse, faite de répression et de sanctions à l'encontre des plus pauvres, orchestrée et rythmée par la loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi votée cet été et le décret concernant l'évaluation du train de vie des chômeurs, puis des allocataires des minima sociaux ?

Je serai volontairement provocateur en affirmant que le RSA « tombe à pic ». En effet, nous vivons la plus grave crise bancaire et financière depuis le début du ^{XX}^e siècle. De toute évidence, elle sera suivie d'une crise économique et sociale, s'accompagnant de la destruction massive de dizaines de milliers, voire de centaines de milliers d'emplois.

Selon M. Dinin, président-directeur général de Nexity, promoteur immobilier, filiale des caisses d'épargne, le secteur de la construction pourrait perdre 180 000 emplois. Par ailleurs, des plans de suppressions d'emplois dans les entreprises privées ont déjà précipité quelque 31 000 personnes dans le chômage, sans parler des suppressions de postes dans la fonction publique.

L'Union interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, l'UNEDIC, annonce 46 000 demandeurs d'emploi supplémentaires, alors qu'elle en prévoyait 80 000 de moins.

Il y a fort à parier que la généralisation du RSA, qui concernera près de 3,5 millions de nos concitoyens, pèsera sur les salaires et les emplois.

Nous constatons que les caisses de l'État, qui étaient vides en mai 2007, comme nous l'avaient affirmé MM. Sarkozy et Fillon, peuvent aujourd'hui aider les banques à hauteur de 360 milliards d'euros : 320 milliards d'euros sous forme de garantie d'emprunts, 40 milliards d'euros sous forme de mise à disposition de fonds propres.

M. Éric Doligé, *rapporteur pour avis*. Mais non !

M. Guy Fischer. Contrairement à ce qu'affirme M. Éric Woerth, ces 40 milliards d'euros contribueront bien à creuser la dette publique, alors que les critères posés par le traité de Maastricht nous imposent de la réduire.

Le porte-monnaie s'ouvre pour les plus riches ; pas un centime n'est prévu pour le pouvoir d'achat, la revalorisation des minima sociaux, des retraites, des salaires et du SMIC. Le Gouvernement vient d'annoncer, en outre, que la prime pour l'emploi ne bénéficierait pas d'un coup de pouce !

Qui financera donc le RSA ?

Mme Annie David. C'est une bonne question !

M. Guy Fischer. Ce sont les moins pauvres ! Alors que l'État ne trouvait pas 1,5 milliard d'euros à consacrer à ce dispositif au début du mois de septembre – je compatissais, monsieur le haut-commissaire, en vous voyant chercher désespérément cette somme –,...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Il l'a cherchée à la loupe !

M. Guy Fischer. ... il a été décidé qu'il reviendrait aux salariés aux revenus moyens, aux petits épargnants, de financer les plus pauvres, par la création d'une taxe de 1,1 % sur les revenus du patrimoine. Les placements des détenteurs des plus hauts revenus, protégés par le bouclier fiscal, ne seront pas concernés par le financement de cette mesure.

Pour mémoire, en juillet 2007, le Gouvernement avait voté quelque 14 milliards d'euros de cadeaux aux entreprises et aux familles les plus aisées dans le cadre de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, la loi TEPA, qui instaurait l'expérimentation du RSA. Il continue dans cette direction en refusant de taxer les stock-options ou les parachutes dorés, sous le prétexte fallacieux que les stock-options sont vouées à disparaître, car elles sont affectées par la fiscalité.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Tu parles !

M. Guy Fischer. C'est se moquer du monde !

Quant aux niches fiscales, vous envisagez de prélever 200 millions d'euros sur l'avantage global de quelque 73 milliards d'euros qu'elles représentent, autant dire une goutte d'eau. Les plus riches ont encore de beaux jours devant eux !

Sur la question de la pérennité du financement et de son coût réel pour les départements dans les années à venir, le silence est total. Depuis 2002, les départements ont doublé le budget qu'ils consacrent à l'action sociale. À cela s'ajoute le transfert de charges non compensées : la pression financière risque fort de s'accroître.

Il est permis de s'interroger, car le gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le haut-commissaire, n'est avare ni de promesses ni de reniements.

Tel est le triste bilan d'une politique menée au gré d'un vent soufflant surtout dans la direction d'un capitalisme effréné et ravageur ! Vous faites entrer la société française dans l'ère de l'instabilité, en taillant tous les acquis en pièces.

En tout état de cause, ce dispositif du RSA ne sera efficace que s'il est accompagné d'un ensemble de mesures positives en matière d'emploi, de formation, donc d'insertion, de transports, de santé, de garde d'enfant. Nous reviendrons sur ce point lors du débat sur les amendements.

En effet, les femmes, souvent isolées, qui subissent les emplois à temps partiel seront contraintes de refuser un emploi si les modes de garde collectifs ne sont pas développés. Elles seront les premières touchées. Comment ferez-vous pour mettre à leur disposition, sur leur demande expresse et à la dernière minute, la place de crèche tant attendue ?

Par ailleurs, les discriminations s'accroissent à l'encontre des étrangers demandant le bénéfice du RSA, mais aussi de leurs conjoints. Nous reviendrons également sur ce point.

Pour en terminer, nous sommes convaincus que la création du RSA est bien cohérente avec les textes votés depuis le début de la mandature.

Mme Annie David. Tout à fait !

M. Guy Fischer. L'objectif est louable, mais ces textes concourent tous à la stigmatisation des pauvres, à la précarisation de l'emploi, à la réduction des droits des salariés dans l'entreprise, à l'écrasement des salaires et des retraites.

La volonté du Gouvernement est d'en finir avec les dix minima sociaux. Le rapport de MM. de Raincourt et Mercier nous a beaucoup éclairés sur les deux principaux d'entre eux : le RMI et l'API. La route est tracée vers un contrat unique d'insertion nivelé par le bas, ce que nous refusons. Nous n'avons pas la même conception que vous des moyens à mettre en œuvre pour asseoir la dignité humaine, qui s'articule, à nos yeux, autour de quatre droits fondamentaux : l'emploi, le logement, la santé et l'éducation. Or tous les textes relatifs à ces droits les attaquent frontalement, surtout ces dix-huit derniers mois.

Pour toutes ces raisons, monsieur le haut-commissaire, nous ne pourrions que manifester notre opposition au texte qui nous est présenté. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Sauf si je réponds à toutes vos interrogations !

M. le président. La parole est à M. Paul Blanc.

M. Paul Blanc. Je tiens tout d'abord à saluer votre détermination, monsieur le haut-commissaire, ainsi que votre engagement constant en faveur des plus défavorisés.

Le présent projet de loi est la concrétisation de nombreuses réflexions menées sur la pauvreté en France, la situation des plus démunis et la valeur que représente le travail.

On le sait, le Président de la République s'est fixé pour objectif de réduire d'un tiers, d'ici à cinq ans, le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Pour parvenir à un tel résultat, la réforme engagée devait être ambitieuse.

La pauvreté et l'exclusion sociale sont des réalités difficiles à comprendre. C'est pourquoi une mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, présidée par notre collègue Christian Demuynck, a été constituée au début de cette année. J'ai participé aux travaux de cette mission qui a analysé les causes et les composantes de la pauvreté, et tenté d'y voir clair dans le « maquis » des multiples acteurs concernés.

Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour 2007-2008 dresse un constat accablant de la pauvreté en France. Elle concerne environ 7 millions de personnes. Cela signifie que 12 % de la population française vit aujourd'hui sous le seuil de pauvreté.

La pauvreté touche plus particulièrement les personnes âgées isolées, les familles monoparentales, les jeunes et les personnes handicapées.

Par ailleurs, le fait d'occuper un emploi n'est plus une garantie absolue contre la pauvreté et l'exclusion. Je suis frappé que, selon les sondages, six Français sur dix de moins de cinquante ans craignent de devenir un jour des exclus.

Le lien entre conjoncture économique et pauvreté reste partiel. Outre un bon fonctionnement du marché du travail, il faut un système éducatif efficace, capable d'aider les jeunes à trouver un emploi, et une politique du logement qui limite la création de ghettos.

Or, chaque année, 150 000 jeunes sortent du système éducatif sans formation ni qualification. La France compte 3 millions de mal-logés. Le Gouvernement, à juste titre, a fait de ces deux chantiers, l'éducation et le logement, ses priorités.

La mission commune d'information a entendu une cinquantaine de spécialistes, et vous êtes venu clore ce programme d'auditions, monsieur le haut-commissaire, en nous présentant les conclusions du Grenelle de l'insertion et les perspectives de mise en place du RSA.

Le Grenelle de l'insertion a donné la parole aux acteurs de terrain : professionnels, associations et bénéficiaires, entreprises et employeurs publics. Le texte qui été élaboré et que nous étudions aujourd'hui, fruit d'une longue réflexion, suscite beaucoup d'espoir. En présentant deux réformes ambitieuses, celle des minima sociaux et celle des contrats aidés, il donnera un nouvel élan à notre politique sociale.

Le RSA vient apporter des solutions à deux types de problèmes.

S'agissant tout d'abord de la pauvreté des sans-emploi, les prestations sociales – aides au logement, revenu minimum d'insertion et autres minima sociaux – jouent un rôle majeur dans sa réduction. Mais la lutte contre l'exclusion ne doit pas se réduire à la mise en place d'une assistance pour tous, dont le seul objet serait de permettre à ses bénéficiaires de faire face aux besoins élémentaires de l'existence.

M. Jean Desessard. Ce serait déjà pas mal !

M. Paul Blanc. Certes, mais ce n'est pas suffisant !

Si notre société fait son devoir en assurant aux plus fragiles un minimum de sécurité matérielle, elle doit également tout mettre en œuvre pour ouvrir aux personnes aidées la voie de la réinsertion et du retour à l'emploi.

Le RMI devait être une réponse à des phénomènes de grande exclusion. Près de vingt ans après sa mise en place, on constate que tel n'est pas le cas.

Le RMI est devenu la seule ressource d'un nombre considérable de ménages, souvent de manière durable. Trop fréquemment, il maintient ces personnes dans l'inactivité et dans la rupture du lien social. Aujourd'hui, reprendre un travail, pour un RMIste, est synonyme de perte de revenus et de certains droits.

La réinsertion doit être encouragée, car elle brise le cercle vicieux de la destruction du lien social et de la perte de l'estime de soi.

Le RSA garantira à celui qui retrouvera un emploi une véritable hausse de son niveau de vie. Il lui donnera donc une vraie motivation.

De plus, le texte réforme les droits connexes. Désormais, ces derniers seront liés à un niveau de revenu plutôt qu'à un statut, ce qui permettra aux travailleurs de bénéficier de droits auxquels ils ne peuvent aujourd'hui prétendre parce qu'ils possèdent un emploi.

À la demande du haut-commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, la SOFRES a interrogé un échantillon représentatif de personnes allocataires du RMI depuis plus d'un an : 86 % d'entre elles pensent que le revenu de solidarité active les encouragera à retrouver une activité professionnelle.

Finalement, en écartant les personnes de l'emploi, le RMI les pénalisait au lieu de les protéger. Comme son nom l'indique, le RMI a été conçu comme un dispositif d'insertion, assorti de diverses obligations pour l'administration comme pour les bénéficiaires : désignation d'un référent, conclusion d'un contrat d'insertion, suspension de l'allocation en cas de non-respect des obligations.

Cependant, l'application de ce dispositif n'a guère été satisfaisante. En 2006, le taux de contractualisation ne dépassait pas 53 %, et les suspensions de l'allocation pour non-respect des obligations d'insertion sont restées très peu nombreuses.

Le projet de loi présente un cadre novateur pour le RSA, avec des droits et des devoirs pour les bénéficiaires. Le droit à l'insertion sera désormais inséparable d'une obligation de rechercher activement un emploi, sauf exceptions justifiées. Le dispositif sanctionnera les abus.

Je tiens à souligner que l'intention qui a motivé la rédaction du texte a bien été de ne pas stigmatiser les personnes vulnérables, déjà très pénalisées par leur parcours d'insertion. Il s'agit avant tout d'éviter les fraudes, malheureusement encouragées par le système actuel.

Le RSA n'est pas seulement une assistance pour les personnes sans travail, il est également un moyen de lutte contre la misère des travailleurs pauvres.

Je l'indiquais tout à l'heure en présentant les conclusions de la mission sénatoriale : occuper un emploi n'est plus une garantie absolue contre la pauvreté et l'exclusion. Notre pays compte ainsi 1,8 million de travailleurs pauvres. Il s'agit, le plus souvent, de personnes dont la rémunération n'est pas régulière, qui enchaînent sur une longue période des emplois à court terme. Puisqu'elles ont un emploi, fût-il à temps partiel, ces personnes n'ont pas le droit de percevoir le RMI. Elles percevront dorénavant le RSA, sans limitation de durée.

Il s'agit là d'une aide considérable pour les travailleurs à revenus modestes, qui seront ainsi encouragés à rester actifs. Il est essentiel que le travail permette de ne pas être pauvre et de vivre dignement.

Les grandes réformes ont un coût. Le Président de la République a annoncé que le financement du RSA serait assuré par une taxe de 1,1 % sur les revenus du capital – et non sur le capital, comme cela a souvent été dit par les médias.

Ce financement est nécessaire, car nous ne pouvons courir le risque d'un échec du RSA. Il est également responsable : nous ne pouvons creuser davantage le déficit public.

Le mode de financement a été longuement étudié par le Gouvernement et les députés, afin de garantir son caractère équitable. La question du bouclier fiscal a été posée. Il s'agit pourtant d'un faux problème, utilisé à des fins politiciennes,

puisque l'on sait que le bouclier fiscal protège nombre de foyers à revenus modestes. (*Mme Jacqueline Gourault s'exclame.*)

Le moyen d'assurer une participation des foyers à très hauts revenus au financement du RSA est le plafonnement des niches fiscales. La Haute Assemblée et sa commission des finances se sont déjà penchées sur cette question.

Aussi notre groupe se réjouit-il de la décision gouvernementale permettant, lors du prochain examen du projet de loi de finances pour 2009, de rediriger les sommes perçues à ce titre vers le financement du RSA.

Je voudrais maintenant dire quelques mots au sujet des contrats aidés.

L'extrême complexité du système d'aide au retour à l'emploi imposait une réforme en profondeur. La Cour des comptes a publié, en 2006, une enquête soulignant les défauts du système : éclatement, complexité, forte instabilité. Un rapport rendu par notre collègue Serge Dassault au nom de la commission des finances est parvenu aux mêmes conclusions.

En effet, malgré un début de simplification apporté par le plan de cohésion sociale, les dispositifs restent peu lisibles pour leurs bénéficiaires et leur application est difficile pour les opérateurs. Les différents types de contrats – au nombre d'une dizaine – ont connu d'incessantes modifications, coûteuses en termes d'efficacité et de délais de mise en œuvre.

Comme vous l'avez souvent dit, monsieur le haut-commissaire, les contrats aidés doivent être non pas des impasses, mais des passerelles vers l'emploi durable.

Conformément au souhait du Président de la République, le projet de loi tend à créer un contrat unique d'insertion, qui s'adapte à la diversité des situations. L'accompagnement professionnel et les actions de formation sont privilégiés, les possibilités de renouvellement des contrats sont assouplies.

Je voudrais souligner que la clef de la réussite du dispositif est son évaluation constante. Mme le rapporteur l'a rappelé, et a demandé que l'accompagnement et la pertinence de l'orientation des bénéficiaires fassent l'objet d'une vigilance particulière. Je tiens à la féliciter de la qualité de son travail.

Je voudrais pour ma part attirer votre attention, monsieur le haut-commissaire, sur la situation des travailleurs handicapés. Cela ne vous étonnera point.

La revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et sa réforme ont été annoncées lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin dernier par le Président de la République. Pourriez-vous, bien que cela ne relève pas directement de votre compétence, nous préciser quelles seront les conditions du cumul de l'allocation et du salaire de la personne handicapée, ainsi que les modalités de calcul de l'AAH dans cette hypothèse ?

Par ailleurs, monsieur le haut-commissaire, je souhaiterais vous poser une question intéressant le secteur agricole : de nombreux salariés saisonniers sont embauchés ; quelles seront pour eux les conditions d'accès au RSA ?

En 2005, le rapport de la commission que vous présidiez, monsieur le haut-commissaire, et qui préconisait des innovations sociales, dont la création du RSA, a été unanimement salué. Cependant, je pense que peu d'observateurs croyaient en la mise en œuvre de ces propositions. Aujourd'hui, vous faites heureusement mentir ce pronostic ; je m'en félicite avec tous les membres du groupe de l'UMP, qui approuve

et soutient cette réforme contribuant au combat pour la dignité des plus modestes. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, la France compte, hélas, encore beaucoup trop de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Est-il acceptable, en 2008, dans une société d'abondance comme la nôtre, de laisser 7,8 millions d'individus vivre dans la précarité, avec des revenus tout juste décents ? Bien sûr que non !

Depuis longtemps, les pouvoirs publics mettent en place des dispositifs de lutte contre la pauvreté parce que notre pays a une obligation morale, dictée par le Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique 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. »

C'est dans cet esprit que le gouvernement Rocard a décidé, il y a tout juste vingt ans, la mise en place du revenu minimum d'insertion. Au regard de sa longévité, ce dispositif n'a pas été inutile, même si l'on en mesure aujourd'hui les limites. À ce jour, il permet d'offrir des conditions minimales d'existence à 1,2 million de personnes très éloignées du marché du travail.

Cependant, force est de constater que cette prestation, qui s'ajoute à de nombreuses autres, ne suffit plus à enrayer l'intensification de la pauvreté ni à répondre à un phénomène récent, la croissance du nombre de travailleurs pauvres, que M. Paul Blanc évoquait à l'instant.

Le RMI n'est plus adapté. Pensé à l'origine comme un outil conjoncturel, il est devenu structurel en raison de la forte dégradation du marché du travail dans les années quatre-vingt et de l'émergence du chômage de longue durée. Le caractère statutaire de l'allocation limite également la portée du dispositif en matière de réinsertion, car le différentiel entre les revenus liés à l'absence d'activité et ceux qui sont tirés de la reprise d'un emploi n'est pas suffisamment incitatif.

Pour ces raisons, un consensus selon lequel le RMI doit être réformé afin de passer le relais au revenu de solidarité active s'est dégagé depuis quelques années.

Vous le savez, mes chers collègues, cette idée figurait dans le programme de la gauche, sous le nom de revenu minimum d'activité. À ce titre, nous pourrions donc applaudir et approuver les yeux fermés une disposition voulue par la gauche et proposée par la droite, grâce à votre persévérance, monsieur le haut-commissaire.

Sur le principe, mon groupe est favorable à la mise en place d'une prestation unique...

M. Paul Blanc. Ah !

M. Yvon Collin. ... remplaçant le RMI et l'allocation de parent isolé, assortie de mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. D'ailleurs, les conseils généraux qui expérimentent le RSA depuis 2007 sont globalement satisfaits, qu'ils soient de droite ou de gauche, ce qui incite à la généralisation du dispositif.

Cependant, nous nous interrogeons sur deux points.

Tout d'abord, comment être certains de la portée du RSA dans le contexte actuel de récession ? Le RSA est un nouvel instrument particulier de la politique sociale qui ne peut pas être isolé de la politique économique globale. Comment favoriser le retour à l'emploi, s'il n'y pas d'emplois créés ?

Nous le savons, la crise financière commence à produire ses effets négatifs sur l'économie réelle. Sans vouloir tenir le gouvernement français pour responsable des événements actuels, on peut tout de même lui reprocher certains des choix nationaux dictés depuis un an et demi par une vision trop idéologique de la situation. Affaibli par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat puis par la loi de modernisation de l'économie et la réduction des services publics, notre pays n'est pas en mesure d'amortir les effets de la crise, donc encore moins de favoriser le retour à l'emploi.

Cela est d'autant plus vrai que le RSA risque d'engendrer une dérive, que certains de mes collègues ont déjà dénoncée, à savoir la proposition d'emplois à temps très partiel aux anciens RMistes, bien que tous les partenaires sociaux s'accordent à dire que l'insertion se réalise avant tout par l'activité, et plus particulièrement par l'activité économique, même lorsque celle-ci est minimale. Ce qui est certain, c'est que le RSA restera au moins pour quelques années un dispositif très demandé, donc très coûteux.

J'en viens à ma seconde interrogation, qui, d'ailleurs, n'en est pas une, car je crois détenir déjà la réponse. Je l'énonce tout de même : qui va payer ?

En ne touchant pas au bouclier fiscal pour alimenter le nouveau fonds national des solidarités actives, vous avez fait le choix de protéger les plus démunis en protégeant les plus riches : difficile équation. Même si l'adoption par l'Assemblée nationale du plafonnement global des niches fiscales est venue adoucir la polémique, vous écarterez les plus gros contribuables du financement du RSA.

Mme Raymonde Le Texier. Très bien !

M. Yvon Collin. Quant aux départements, principaux financeurs du dispositif, comment vont-ils gérer la situation si la demande explose, d'autant que le projet de loi pose aussi de nouvelles exigences en matière d'insertion, qui ne seront pas sans répercussions budgétaires ?

Monsieur le haut-commissaire, les collectivités territoriales ont toujours été très volontaristes et innovantes en matière d'aide sociale. Plus particulièrement, les conseils généraux ont fait face, sans rechigner, aux nouvelles compétences et charges qui leur ont été transférées dans le cadre des lois de décentralisation successives, sans bénéficier des transferts financiers correspondants : je rappelle que l'État leur doit 2 milliards d'euros au titre du RMI.

Les départements ont donc toujours fait preuve d'esprit de responsabilité pour venir en aide à tous ceux qui en avaient besoin. En conserveront-ils demain la capacité si des engagements ne sont pas pris dès maintenant ?

Mes chers collègues, malgré toutes ces interrogations, la majorité des membres du groupe RDSE pense que le RMI a fait son temps et qu'il est aujourd'hui nécessaire de faire évoluer un système inadapté aux nouvelles formes de pauvreté. Par conséquent, nous voterons la création du RSA, qui répond à une attente forte de la plupart des acteurs de l'aide sociale et de nos concitoyens. *(Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur certaines travées de l'UMP et de l'Union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Jean-Pierre Godefroy. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, aujourd'hui, en France, plus de 7,9 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté, dont 1 million d'enfants. Parmi elles, on compte 1,1 million de RMistes qui vivent avec 447,91 euros par mois pour une personne seule, 671,87 euros pour un couple sans enfant, le montant du RMI étant majoré de 179,16 euros par enfant. En outre, plus de 1,5 million de ces personnes ont un emploi et constituent la cohorte, toujours plus nombreuse, de ceux que l'on appelle désormais les travailleurs pauvres.

Monsieur le haut-commissaire, nous connaissons votre engagement constant, depuis de longues années, dans la lutte contre la pauvreté et la précarité. Nous ne pouvons que saluer la sincérité et la force de vos convictions, mais nous avons également les nôtres, que nous allons nous attacher à défendre tout au long de ce débat : elles sont parfois proches des vôtres, parfois différentes, mais tendues vers le même objectif.

Vous avez affiché votre ambition de faire reculer la pauvreté de 30 % à l'horizon de 2012. Nous ne pouvons qu'être d'accord avec cet objectif ambitieux, dont la réalisation suppose une politique volontariste. Or je crains que le RSA n'y suffise pas.

Nous ne pouvons que souscrire à l'objectif général sous-tendant votre projet de loi, qui vise à permettre que chaque heure travaillée apporte un supplément de revenu. Nous partageons votre volonté de favoriser l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux sans emploi et d'améliorer la situation financière des travailleurs pauvres.

Pourtant, le texte que vous présentez aujourd'hui devant le Sénat ne va pas sans poser de nombreux problèmes. Mes collègues du groupe socialiste qui interviendront après moi dans cette discussion générale reviendront sur certains points précis ; je souhaite, quant à moi, développer quelques remarques d'ordre plus général.

Première remarque, monsieur le haut-commissaire, il n'est pas possible de considérer votre projet de loi sans envisager le reste de la politique menée par le gouvernement auquel vous appartenez. Il n'est pas possible de déconnecter totalement le dispositif que vous nous présentez aujourd'hui des mesures prises par vos collègues, notamment en matière économique et en matière d'emploi.

M. Jean Desessard. Absolument !

M. Jean-Pierre Godefroy. Avant même la crise financière et la récession économique qui menace maintenant notre pays, la politique de l'emploi menée par le Gouvernement a incontestablement contribué à la précarisation du travail et au développement de la pauvreté laborieuse.

Depuis 2002, les gouvernements de droite qui se sont succédé n'ont eu de cesse d'accroître la flexibilité du marché du travail, de dégrader les conditions de travail des salariés et de stigmatiser les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux. Le gouvernement auquel vous appartenez persiste, avec le travail du dimanche qui sera encore plus déstabilisant pour les familles monoparentales. C'est une réalité que nous ne pouvons ignorer à l'heure où nous devons examiner ce projet de loi généralisant le RSA.

En effet, si le RSA permettra d'améliorer les conditions financières du retour à l'emploi, il ne facilitera pas, par lui-même, ce retour. Ce sont d'autres politiques qui y contribuent, notamment celles qui concernent les contraintes logistiques des familles, s'agissant par exemple de la garde des enfants ou des transports. À cet égard, la commis-

sion des affaires sociales de l'Assemblée nationale vient de démanteler le chèque-transport : voilà qui est significatif ! (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.*) Au nombre de ces politiques figure également, bien sûr, une politique de l'emploi centrée sur le concept de « sécurité sociale professionnelle », c'est-à-dire un suivi individualisé, avec des supports logistiques pour la recherche d'emploi – ce qui renvoie aux moyens de la nouvelle agence pour l'emploi, encore inconnus – et une réforme de la formation professionnelle, que nous attendons toujours.

M. Guy Fischer. On va encore faire des économies là-dessus !

M. Jean-Pierre Godefroy. Ces sujets ont été abordés lors du Grenelle de l'insertion, mais force est de constater que le Premier ministre en a enterré les conclusions, puisque ces problématiques sont étrangères à votre texte.

Aujourd'hui, l'affaire se corse même un peu plus, puisque les prévisions de croissance et d'emploi sont catastrophiques. En ces temps de crise, le Gouvernement semble redécouvrir les vertus du traitement social du chômage et des emplois aidés, qu'il a tant décriés dans cet hémicycle. En septembre dernier, M. Laurent Hénart, qui fut en son temps secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes, prétendait avoir anticipé le retour du chômage et prévu une enveloppe de 60 000 contrats aidés supplémentaires. Il est difficile d'en voir les effets, puisque 16 000 de ces contrats au moins ont été supprimés en août dans le secteur non-marchand ; quant au projet de loi de finances pour 2009, il prévoit bien une diminution du nombre des contrats aidés par rapport à 2008 !

C'est cette incohérence de la politique gouvernementale qui me fait douter des chances de réussite de votre dispositif. Les objectifs, certes louables, auxquels nous souscrivons totalement, sont incompatibles avec une politique économique fondée sur l'exploitation toujours accrue des salariés et sur l'attribution de cadeaux fiscaux de toutes sortes aux plus nantis.

Ma seconde remarque concerne l'expérimentation.

Avant d'être présenté au Parlement, le RSA a fait l'objet d'expérimentations locales : la première a commencé en juin 2007 dans l'Eure, les autres ont démarré entre novembre 2007 et mars 2008 dans trente-trois nouveaux départements, dont vingt-huit dirigés par la gauche, il faut le noter.

À la fin de juin 2008, ce sont près de 15 000 ménages qui expérimentaient le dispositif du RSA, chiffre à mettre en parallèle avec les plus de 3 millions de personnes qui seront concernées par les évolutions législatives que vous nous proposez aujourd'hui.

J'ajoute que chaque département a fait des choix différents et que les règles appliquées sont disparates, notamment en ce qui concerne le public éligible et le calcul du barème de l'incitation financière. Les premiers résultats semblent pourtant encourageants.

L'idée de faire précéder une grande réforme sociale d'expérimentations locales est très positive.

M. Jean Desessard. Oui !

M. Jean-Pierre Godefroy. Ce qui l'est moins, c'est de ne pas avoir attendu la fin de ces expérimentations pour en proposer la généralisation.

M. Jean Desessard. Absolument !

M. Jean-Pierre Godefroy. Cela aurait permis d'en faire une évaluation plus rigoureuse que celle dont nous disposons à ce jour. Le président du comité d'évaluation du RSA, M. François Bourguignon, a lui-même déclaré – et ses propos n'engagent bien sûr que lui –, dans *Le Figaro* du 9 septembre dernier, que « les premiers résultats obtenus étaient encore imprécis et provisoires », et que l'« on a besoin de plus d'observations pour parvenir à une conclusion définitive. C'est pourquoi il est impossible, à ce stade, d'en extrapoler un résultat national. » Peut-être allez-vous pouvoir nous éclairer sur ce point, monsieur le haut-commissaire.

Tous les acteurs impliqués dans ces expérimentations revendiquent eux aussi de pouvoir aller au bout de leur démarche. Cela est nécessaire, selon eux, pour bien identifier les effets pervers et les carences du système, et modifier le dispositif en tant que de besoin. Aujourd'hui, vous leur coupez l'herbe sous le pied ; c'est dommage. Cependant, là encore, je suis convaincu, monsieur le haut-commissaire, que vous êtes contraint à cette rapidité par l'environnement politique qui imprègne ce gouvernement.

Monsieur le haut-commissaire, nous l'avons déjà dit et nous le redisons, les socialistes ne remettent pas en cause le principe du RSA.

D'abord, il y a une forme de cohérence à reconnaître qu'il représente une nouvelle étape dans un parcours engagé depuis vingt ans et qu'il s'inscrit dans le prolongement de dispositifs cherchant à favoriser le retour à l'emploi.

Ensuite, cette nouvelle étape est aujourd'hui nécessaire, compte tenu de la banalisation des situations de pauvreté dans notre pays, qui exige de nouveaux moyens.

Pour autant, le dispositif que vous nous proposez, indépendamment même du fait que d'autres politiques seraient nécessaires, présente des insuffisances et suscite des interrogations.

Dans les conditions actuelles, le RSA risque de susciter des trappes à précarité et à bas salaires. Tel qu'il est conçu, le RSA pourrait en effet favoriser le développement de l'emploi précaire, du temps partiel et, surtout, de la modération salariale, en en compensant les conséquences financières pour les salariés. Il y a là un risque extrêmement grave pour toutes les négociations salariales à venir.

C'est pourquoi le RSA ne trouve sa pertinence que s'il s'accompagne d'une politique du travail décent, agissant sur les causes de la pauvreté au travail sans se contenter de la compenser. Monsieur le haut-commissaire, la conjonction de la présentation du projet de loi en faveur des revenus du travail, que nous examinerons la semaine prochaine, et du processus de fixation du montant du SMIC ne peut que nous inquiéter.

Mme Raymonde Le Texier. Évidemment !

M. Jean-Pierre Godefroy. Lors de votre audition par la commission, je vous ai notamment demandé comment gérer la sortie du dispositif du RSA dans des secteurs où le travail à temps partiel est très répandu : magasins à grande surface, services à la personne, entre beaucoup d'autres. Les travailleurs de ces secteurs ont-ils vocation à rester au RSA durant toute leur vie professionnelle ? (*Mme Raymonde Le Texier approuve.*) Vous n'avez pas pu me répondre, parce qu'il manque à ce projet de loi un volet concernant les entreprises.

Pour éviter que le RSA ne constitue une trappe à précarité, le travail à temps très partiel subi doit être fermement découragé, par exemple par des majorations pénalisantes de cotisations sociales, comme c'est le cas au Royaume-Uni. C'est d'ailleurs ce que prévoyait le projet du parti socialiste et de sa candidate au second tour de l'élection présidentielle. C'est ce qui fait la différence entre le RSA dans la version promue par le Gouvernement et par Nicolas Sarkozy et celui que nous préconisons.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Nous en discuterons !

M. Jean-Pierre Godefroy. Il manque aussi à ce projet de loi des dispositions précises et fortes sur l'accompagnement social des bénéficiaires du RSA. Vous le savez parfaitement, la qualité de l'accompagnement social et professionnel sera déterminante dans la réussite du RSA, notamment pour faire accéder les actuels bénéficiaires du RMI à l'emploi.

Mais qu'en est-il des moyens affectés à cette mission-clé ? Les départements auront-ils les moyens d'une politique d'accompagnement personnalisé ? Le service public de l'emploi aura-t-il, lui aussi, les moyens d'accompagner les 300 000 à 400 000 personnes nouvelles qui vont s'inscrire sur les listes des demandeurs d'emploi ? Pour cela, il faudrait renforcer très sensiblement les moyens du service public de l'emploi, qui, aujourd'hui, ne sait pas, le plus souvent, comment réinsérer les personnes les plus éloignées de l'emploi. À défaut, la loi risque de ne pas donner tous ses fruits, faute de moyens d'application. Pouvez-vous nous apporter des réponses précises sur ce point ?

Le second problème que je souhaite mentionner a trait à ce qui m'apparaît comme un oubli, celui de la situation des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans. Vous tentez d'apporter une réponse,...

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. On a commencé à le faire !

M. Jean-Pierre Godefroy. ... mais un peu tard. Il aurait également été souhaitable de mener l'expérimentation sur ce point dans plus d'un département.

Cela étant, l'oubli le plus manifeste concerne les personnes en situation de très grande exclusion.

Au travers de ce texte, monsieur le haut-commissaire, vous faites le pari de l'employabilité des personnes. Prendre ce pari est positif en soi, à condition qu'il ne soit pas exclusif. Chacun sait que de très nombreuses personnes sont très éloignées de l'emploi en raison de l'importance de leurs difficultés sociales ou de santé et de l'état du marché de l'emploi. Ces personnes ne tireront aucun bénéfice de la mise en place du RSA. Cette pauvreté-là, qui est la grande oubliée de votre texte, est pourtant cruellement d'actualité aujourd'hui. Il suffit d'entendre le témoignage des associations d'aide à la grande pauvreté, comme ATD Quart-Monde et bien d'autres, ou de voir ce qui se passe sur nos territoires.

Il manque en effet à ce projet de loi des mesures de revalorisation des minima sociaux. Vous n'ignorez pas que les revenus des plus pauvres se dégradent : depuis cinq ans, les minima sociaux – RMI, API, AAH et minimum vieillesse – ont beaucoup perdu de leur pouvoir d'achat par rapport au SMIC. Aujourd'hui, le montant du RMI ne représente plus que 60 % du seuil de pauvreté, contre 70 % en 1995.

M. Jean Desessard. Absolument !

M. Jean-Pierre Godefroy. Contrairement à une idée reçue, les minima sociaux français sont sensiblement inférieurs à ceux des autres pays européens : le revenu garanti à une

personne isolée est égal en France à 45 % du revenu médian, contre 50 % en Autriche, 60 % en Suède, au Danemark ou en Finlande, et 75 % au Royaume-Uni.

Ces exemples européens montrent qu'un niveau supérieur de minima sociaux ne décourage pas la réinsertion et que, au contraire, en maintenant les personnes privées d'emploi à un niveau d'employabilité correct, les minima sociaux facilitent la réinsertion.

M. Jean Desessard. Absolument !

M. Jean-Pierre Godefroy. Rien ne justifie qu'une société riche ne garantisse pas un niveau de vie décent à tous ses membres. Il nous semble que le revenu garanti par le RMI ou, demain, par le RSA à ceux qui ne travaillent pas devrait atteindre le seuil de pauvreté, en tenant compte de l'ensemble des prestations. Au lieu de cela, l'intensification de la pauvreté chez les plus pauvres est en passe de devenir une exception française.

Avant de conclure, je voudrais dire quelques mots sur la réforme des politiques d'insertion, un volet du texte que l'on a parfois tendance à oublier et qui pourtant est très important.

Les acteurs concernés considèrent unanimement que les mesures prévues au titre III du projet de loi sont très en deçà des conclusions du Grenelle de l'insertion. Pour quelles raisons certaines dispositions du titre III sont-elles contraires au résultat unanime de la concertation ? Quelles raisons ont présidé à ces arbitrages ? Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen des articles.

Monsieur le haut-commissaire, je voudrais bien savoir ce que viennent faire dans ce texte les articles 13 *bis* et 13 *ter*, introduits à l'Assemblée nationale. Ce sont des « cavaliers », dont le bien-fondé me paraît tout à fait contestable.

M. Guy Fischer. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Godefroy. L'article 13 *bis* prévoit qu'un employeur puisse s'acquitter partiellement de l'obligation d'emploi en accueillant en stage des personnes handicapées, dans la limite de 2 % de l'effectif total des salariés de l'entreprise.

Il me semble particulièrement malvenu d'assouplir cette obligation d'emploi alors que les associations de défense des personnes handicapées nous rappellent régulièrement à quel point celles-ci peinent à s'insérer sur le marché du travail, les employeurs préférant payer les amendes prévues plutôt que de remplir leurs obligations légales. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Dois-je vous rappeler les dérives constatées dans l'utilisation des stages par certains employeurs, des stagiaires ne servant qu'à pourvoir des postes de travail à moindre coût ?

Par ailleurs, il me semble malvenu d'inclure les stagiaires handicapés dans le calcul des effectifs de l'entreprise, alors que les stagiaires non handicapés ne sont pas pris en compte. En tant qu'auteur d'une proposition de loi débattue ici même, malheureusement sans succès, visant à organiser le recours aux stages, j'y reviendrai, soyez-en sûr, lors de l'examen de ces articles. J'espère, monsieur le haut-commissaire, que vous soutiendrez nos amendements de suppression.

Nous aurions aimé pouvoir souscrire à ce texte ; vous aurez compris, monsieur le haut-commissaire, qu'il faudrait redresser singulièrement la barre pour que cela soit possible. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. Monsieur Godefroy, vous avez dépassé de quatre minutes votre temps de parole.

M. Jean-Pierre Sueur. Un peu de mansuétude, monsieur le président, eu égard à la qualité du propos !

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer.

M. Jean Boyer. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, le lien social apporte indiscutablement à l'homme une raison d'être, une assurance supplémentaire donnant à la solidarité tout son sens.

L'insertion, c'est l'exemple même de la main tendue à celles et à ceux qui ont besoin, un jour ou l'autre, de s'appuyer sur une force émancipatrice. Reconnaissons ensemble aujourd'hui que, s'il n'y avait pas en France cet esprit de partage dans la société, il manquerait à celle-ci quelque chose de fondamental : sa cohésion. C'est un point à ne pas oublier.

Avec les membres du groupe de l'Union centriste, j'ai, sur le fond, toutes les raisons de saluer le projet de loi dont nous entamons aujourd'hui l'examen.

Ce texte répond en effet à un besoin vital pour un nombre grandissant de nos concitoyens, qui, éloignés de l'emploi, éprouvent des difficultés croissantes à se réinsérer. Hélas, les événements financiers récents et l'évolution très préoccupante de l'économie ne permettent pas d'envisager, à court terme, d'amélioration spontanée de leur situation.

C'est la raison pour laquelle il faut agir. Agir, c'est faire en sorte que notre système de minima sociaux incite réellement à la reprise d'activité. Agir, c'est aussi simplifier l'architecture générale des politiques de l'insertion. Or c'est exactement ce que prévoit le présent projet de loi.

Le revenu de solidarité active réforme en profondeur l'incitation à la reprise d'emploi. Avec le revenu de solidarité active, il n'y aura plus d'effets de seuil, puisque son montant sera le même pour toute reprise d'emploi et qu'il sera pérenne. Le revenu de solidarité active profitera aussi à tout travailleur modeste, et non plus au seul public jusqu'ici allocataire du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé.

Enfin, l'aide sera centrée sur les publics les plus éloignés de l'emploi, dont la réinsertion est souvent progressive.

Toutefois, il nous faut être réalistes : nous savons que tous les bénéficiaires du RSA ne seront pas employables et ne pourront pas entrer dans la logique du retour vers l'emploi.

La présente réforme simplifiera aussi énormément les politiques de l'insertion, en fusionnant le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé et en créant un contrat unique d'insertion : plus de lisibilité, pour plus d'efficacité.

Vous me permettrez, monsieur le haut-commissaire, d'achever ce panorama positif par un petit « cocorico » centriste : nous pouvons constater avec fierté que deux importantes propositions faites par des membres de notre groupe sont reprises *in extenso* dans votre texte. Michel Mercier, Joseph Kergueris, le président de la commission des affaires sociales, Nicolas About, et Jacqueline Gourault peuvent en témoigner.

Dans son rapport du 18 mai 2005, Valérie Létard, qui, avant d'entrer au Gouvernement, était membre du groupe de l'Union centriste du Sénat, préconisait le passage d'une logique de statut à une logique de revenus pour l'attribution des droits sociaux aujourd'hui liés aux minima. Le présent projet de loi met en œuvre cette proposition.

Il en est de même pour ce qui concerne la proposition formulée par M. Michel Mercier de fusionner le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé dans son rapport du 16 décembre 2005 sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux. Cette fusion sera opérée dans le revenu de solidarité active.

Si, sur le fond, nous considérons par conséquent que le présent projet de loi constitue une réelle avancée, il reste cependant à aborder la délicate question de son financement.

Monsieur le haut-commissaire, il y a bien, selon nous, matière à porter sur la question du financement un regard plutôt globalement positif : avant de parler des modalités du financement, force est d'abord de constater que cette réforme est bel et bien financée !

Qu'il en soit ainsi dès la présentation du texte pourrait paraître évident à un profane. Mais combien de mesures avons-nous examinées et votées dont le financement n'était pas d'emblée assuré ? Comme vous l'avez tous deviné sur les différentes travées de cette assemblée, je pense à l'allocation personnalisée d'autonomie : le législateur a dû intervenir *a posteriori* afin d'assurer le financement, lequel se révèle, je le fais remarquer sans la moindre intention de polémique partisane, insuffisant, ô combien, pour certains départements.

Pour le RSA, cela ne sera pas le cas, ce qui témoigne d'une véritable responsabilité législative. Mais, si la mesure est financée, les modalités mêmes de son financement ont fait couler beaucoup d'encre et suscité de vives polémiques.

Cette affaire prouve une fois de plus à quel point un assainissement de nos finances publiques est urgent et indispensable. En l'absence d'une vraie lutte structurelle contre l'endettement et les déficits, le même cercle vicieux se reproduira : il faudra décider de nouvelles ponctions pour financer toute nouvelle mesure, c'est-à-dire étrangler un peu plus une économie déjà opprimée et qui n'en peut plus d'être pressurée. C'est en tout cas ce que nous observons.

Dans ce contexte, entre plusieurs maux, restait à choisir le moindre. Notre sentiment général sur les arbitrages faits jusqu'ici est que, à partir d'un mauvais départ, le tir a été correctement rectifié.

De prime abord, je le dis franchement, nous étions défavorables au financement exclusif du revenu de solidarité active par la création d'un prélèvement supplémentaire de 1,1 % sur les revenus du capital et du patrimoine.

Taxer le capital et le patrimoine, cela signifie taxer les assurances vie, les revenus locatifs, les plans d'épargne logement. Autrement dit, ce prélèvement frappe de plein fouet les classes moyennes, et elles seules.

Il ne nous semblait pas équitable que seules ces dernières supportent la charge du financement de cette réforme de solidarité sans que les plus aisés, protégés par le bouclier ou les niches fiscales, y contribuent.

C'est pourquoi, nous pensions, avec nos collègues députés membres du Nouveau Centre, que le nouveau prélèvement devait être exclu du bouclier fiscal. Finalement, ce n'est pas la solution qui a été retenue par l'Assemblée nationale. Mais j'ai appris qu'il y avait eu la nuit dernière une avancée positive.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. Absolument !

M. Jean Boyer. Attendons la suite ! Nous sommes très favorables au plafonnement des niches fiscales. Certains d'entre nous, à l'instar de notre collègue Jean Arthuis, éminent président de notre commission des finances, dont la compétence en matière de finances est reconnue bien au-delà de cet hémicycle, le demandaient depuis longtemps.

Le bouclage financier, tel qu'il est actuellement déterminé dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, nous paraît équilibré, d'autant plus d'ailleurs que, à terme, le plafonnement des niches pourrait remplacer le prélèvement de 1,1 % ou permettre d'envisager une réduction du taux de cette taxe.

Reste, monsieur le haut-commissaire, à obtenir une garantie qui nous tient à cœur : que le revenu de solidarité active n'engendre pas de « dommages collatéraux » pour les départements en termes de charges indues.

M. Jean Desessard. Pas de bouclier, là !

M. Jean Boyer. Je voudrais terminer sur une note positive. Nous nous félicitons de ce que les députés de notre sensibilité aient pu faire inscrire dans la loi le principe selon lequel l'État compensera intégralement aux départements les charges supplémentaires liées à la mise en œuvre de la mesure. C'est pour nous un élément à la fois fondamental et élémentaire. Je pense en particulier à mon département, la Haute-Loire, mais ce n'est pas le seul !

J'aurais voulu évoquer, monsieur le haut-commissaire, la situation des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans, que nous ne devons pas oublier. Mais, par correction vis-à-vis de mes collègues et pour respecter mon temps de parole, je vais conclure en soulignant que, si nous sommes bien sûr favorables à la réforme que vous portez, nous n'en sommes pas moins attachés à l'octroi de solides garanties financières aux départements. Autrement dit, ce n'est pas parce que l'on soutient une équipe que l'on doit négliger la gestion du club ! *(Sourires.)*

Nous œuvrons tous pour atteindre cet objectif, si précieux pour la gestion de nos départements. Acceptez, mes chers collègues, que je termine par ce message sur la question de l'organisation d'un tel outil en citant Jean-François Malherbe, docteur en philosophie : « La méthodologie est une carte routière : elle nous indique où sont les routes et les chemins de traverse, mais elle ne nous indique en aucun cas où aller ». Avec le revenu de solidarité active, non seulement la voie est ouverte, mais la direction est tracée. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à Mme Gélita Hoarau.

Mme Gélita Hoarau. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, de tous les départements de la République, la Réunion connaît le taux de chômage le plus élevé, avec près de 30 %. Ce taux risque de bondir si les règles de défiscalisation actuellement en vigueur venaient à disparaître. C'est l'un des enjeux du projet de loi de finances pour 2009 et du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

Selon les chefs d'entreprise, la remise en cause de ce système de défiscalisation, même si l'on ne doit pas ignorer les dérives qu'il génère, et qu'il faut corriger, entraînerait non seulement la faillite d'un grand nombre d'entreprises, mais aussi le licenciement de 9 000 à 10 000 travailleurs !

Par ailleurs, la situation sociale dans mon département est dramatique. Les chiffres officiels font apparaître que plus d'un Réunionnais sur deux vivent au-dessous du seuil

de pauvreté, 52 % exactement. Sur une population de 780 000 habitants – un million dans vingt ans –, 350 000 personnes relèvent de la CMU, 186 000 personnes vivent du RMI. Près de 30 000 foyers sont dans l'attente d'un logement social. Enfin, la Réunion compte 130 000 illettrés, et le coût de la vie y est bien plus élevé qu'en métropole.

De plus, l'avenir suscite l'inquiétude. C'est l'incertitude quant au sort de l'octroi de mer ; c'est la renégociation des accords sucriers en 2013 ; c'est le maintien ou non de la Réunion dans l'objectif 1 pour les fonds structurels européens ; c'est la signature des accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les États ACP de notre région.

C'est dans ce contexte plein de difficultés que l'on devra élaborer et mettre en œuvre la loi généralisant le RSA.

Ce texte doit viser, notamment, à lutter contre la pauvreté, en respectant le droit au travail des personnes qui sont privées d'emploi et à valoriser l'activité professionnelle par une rémunération décente.

En métropole, où le tissu marchand est dense, on peut concevoir un retour massif à l'emploi dans ce secteur. La situation est tout autre à la Réunion : le secteur marchand y est bien moins développé et ne peut pas accueillir des milliers de chômeurs. C'est la raison pour laquelle nous formulons des propositions spécifiques en faveur de la Réunion.

Nous avons un besoin urgent et massif de main-d'œuvre dans deux secteurs d'activité essentiels : l'environnement et le service à la personne.

En matière d'environnement, tout d'abord, nous le savons, la Réunion dispose encore d'une biodiversité riche et unique au monde. L'Union européenne a déjà souligné la contribution très importante de notre île au patrimoine mondial de la biodiversité et l'urgence de mener des actions de masse pour préserver la richesse de ce patrimoine gravement menacé.

Sa sauvegarde et sa mise en valeur nécessitent la création de milliers d'emplois, notamment dans le parc national de la Réunion, qui recouvre une bonne partie du territoire de l'île, et dans le parc marin. Il en est de même pour la collecte, le tri systématique et la valorisation des déchets. C'est tout cela que j'englobe dans ce que j'appelle le secteur de l'environnement. On pourrait y ajouter d'autres activités, mais je ne prétends pas être exhaustive.

Nous proposons de créer pour ce domaine un véritable service public qui mobiliserait des milliers de jeunes susceptibles d'entrer dans le champ d'application du RSA.

Pour l'aide à la personne, ensuite, un autre service public pourrait également être créé. À la Réunion, les offres d'accueil et d'encadrement pour les personnes âgées, les personnes handicapées, la petite enfance, sont dramatiquement insuffisantes. Il est indispensable de donner à cette population fragile les moyens nécessaires pour vivre décemment, si l'on veut assurer la cohésion sociale. Dans ce secteur aussi, les besoins en emplois se chiffrent par milliers. Et seule la création d'un service public permettrait de satisfaire les demandes et de ne laisser personne sur le bord du chemin.

La création de ces deux grands services publics, qui pourraient générer de manière pérenne plusieurs dizaines de milliers d'emplois, suppose des actions de formation adéquates, une gestion transparente et paritaire afin d'éviter ce que le préfet de la Réunion a appelé « les emplois-

magouilles ». Elle nécessite également une mobilisation de tous les outils financiers existants : ceux du RMI, des emplois aidés, des emplois verts, des crédits supplémentaires prévus au RSA, notamment.

À ces crédits peuvent s'ajouter, pour le service d'aide à la personne, une contribution de la caisse d'allocations familiales et de la caisse de sécurité sociale.

Monsieur le haut-commissaire, la création de ces deux grands services publics est une expérience qui mérite d'être menée à la Réunion, en vertu du droit constitutionnel à l'expérimentation. Elle répond à des besoins urgents de notre population et elle peut atteindre l'objectif que vous vous fixez dans ce projet de loi : donner une perspective d'insertion avec un revenu décent pour le plus grand nombre.

À mon avis, on peut trouver les moyens de cette création sans qu'il soit nécessaire de demander à l'État un effort financier exorbitant, même s'il doit être raisonnablement sollicité puisqu'il s'agirait surtout d'un redéploiement de fonds déjà existants.

L'état d'urgence dans lequel se trouve l'emploi à la Réunion, ne nous permet pas d'attendre 2011, comme le prévoit l'article 15. Mettons en œuvre dès maintenant, à travers ce texte, cette action expérimentale de création de ces deux services publics.

Accepteriez-vous, monsieur le haut-commissaire, que nous introduisions ce débat, donc cette demande, lors de la discussion du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer ?

Bien évidemment, et je termine sur cette remarque, ces propositions ne peuvent constituer les seules réponses au problème de l'emploi à la Réunion. Comme partout ailleurs, nous devons faire face aux grands défis mondiaux tels que la crise énergétique, les changements climatiques ou la flambée des prix des matières premières.

Relever ces défis exige de développer des secteurs porteurs d'emplois dans des domaines aussi variés que les énergies renouvelables, les grands chantiers de déplacement comme le tram-train, la recherche-développement, la santé, les technologies de l'information et de la communication.

Tous ces projets contribueront à sortir la Réunion de la crise par le haut, en nous appuyant sur une jeunesse toujours plus nombreuse et de mieux en mieux formée.

Dans l'immédiat, nous devons répondre aux attentes des plus démunis. C'est l'objectif déclaré de votre projet de loi. C'est pour cela que j'insiste sur les propositions que je viens de formuler, dans l'espoir d'être entendue. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et sur certaines travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Vasselle.

M. Alain Vasselle. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, monsieur le président de la commission des affaires sociales, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, je commencerai par faire référence à un principe qui est inscrit depuis maintenant vingt ans dans l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique 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 ».

Monsieur le haut-commissaire, ce principe a sans doute été le fil conducteur de votre réflexion et de votre action. Je ne peux que m'en féliciter et m'en réjouir. Malheureusement, le problème de la pauvreté n'a pas été résolu depuis l'insertion de ce principe dans la loi.

Trop souvent dévoyé, le RMI s'est transformé en pur revenu d'assistance, incapable d'offrir à ses allocataires un intérêt à reprendre une activité, ainsi que l'espoir d'une insertion réelle et durable. Ceux d'entre vous, mes chers collègues, qui exercent un mandat d'élu local le savent très bien : il n'est pas rare de rencontrer des concitoyens qui ne comprennent pas que l'on puisse continuer à assister ainsi des personnes sans contrepartie pour la collectivité.

À force de vouloir en combler les lacunes, nous avons empilé les dispositifs d'assistance en tous genres, sans nous préoccuper réellement ni de leur cohérence, ni de leur efficacité.

En mettant en place le RSA, nous inversons les données : la reprise du travail devient la priorité. De surcroît, un seul dispositif remplace au moins cinq prestations différentes, gage d'une plus grande lisibilité.

Le RSA, en donnant aux bénéficiaires un intérêt à reprendre une activité, constitue un élément essentiel de motivation et d'espoir de sortir de l'assistanat.

Mais le RSA a également pour objectif de soutenir l'emploi. Il est vrai que le travail tout comme l'existence d'un salaire minimum ne protègent malheureusement plus de la pauvreté. Depuis plusieurs années, la pauvreté connaît en effet un nouveau visage, celui de la « pauvreté laborieuse », à savoir des hommes et des femmes qui travaillent avec courage mais qui n'ont pas les revenus leur permettant de vivre décemment et de faire vivre leur famille.

Lors de la discussion, au mois de juillet dernier, de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA, texte sur lequel j'étais rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires sociales, vous vous en souvenez, monsieur le haut-commissaire,...

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Absolument !

M. Alain Vasselle. ... je vous avais alerté sur les limites d'une expérimentation qui ne prendrait pas en considération cette catégorie de personnes. Vous m'aviez alors demandé de ne pas aller trop vite, à chaque jour suffisant sa peine. Vous souhaitiez mener d'abord l'expérimentation dans un certain nombre de départements, puis voir de quelle façon répondrait à la situation des travailleurs pauvres.

Monsieur le haut-commissaire, je constate que vous avez été aussi impatient que moi !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Absolument !

M. Alain Vasselle. Vous n'avez pas attendu l'achèvement d'une année complète d'expérimentation pour mettre sur pied une nouvelle législation.

A-t-on perdu trop de temps ou le temps perdu était-il nécessaire pour vous permettre de peaufiner le nouveau dispositif législatif ? (*Sourires.*)

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Plus tard aurait été trop tard !

M. Alain Vasselle. L'avenir nous dira qui a eu raison.

Il me paraissait particulièrement inéquitable que l'inactivité, si subie soit-elle, puisse rapporter plus que le travail.

Aujourd'hui, je me réjouis du dispositif proposé, à condition toutefois que nous n'ayons pas à en subir les effets pervers.

Monsieur le haut-commissaire, j'ai pu prendre connaissance d'un rapport faisant le bilan de quelques mois d'expérimentation au regard, notamment, des effets pervers du dispositif. J'ai été assez attristé de constater que les experts étaient vraiment peu loquaces sur le sujet, pour ne pas dire qu'ils étaient tout à fait « secs ».

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Peut-être n'y avait-il pas d'effets pervers à analyser ?

M. Alain Vasselle. À croire, en effet, que le dispositif ne souffre d'aucun effet pervers !

Or, monsieur le haut-commissaire, plusieurs de nos collègues, et notamment Philippe Adnot, fort de son expérience de président de conseil général, m'ont fait part de leur crainte que l'on ne crée ici une nouvelle trappe, comme celle que l'on constate déjà en matière de bas salaires. En effet, des allocataires risquent de trouver un certain confort à évoluer du RMI vers le RSA, et pourraient être tentés de rester durablement dans leur situation de travailleurs pauvres en cumulant une petite activité avec l'aide complémentaire que va leur apporter l'État, sans parler de la contribution des départements.

Heureusement, ce n'est pas le pari que vous avez fait, et que nous faisons avec vous. Nous considérons que le RSA a pour objet de faire en sorte que de telles personnes trouvent une situation professionnelle plus rémunératrice leur permettant de faire vivre plus décemment leur famille.

Il sera utile, dans quelque temps, de dresser un bilan et d'aménager le texte résultant de nos travaux, en tant que de besoin.

Toujours lors de l'examen de la loi TEPA, j'avais également souhaité vous alerter sur les effets pervers ou d'aubaine qui pourraient résulter des éléments retenus pour le calcul du RSA. Je pense en particulier aux droits connexes.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Absolument !

M. Alain Vasselle. J'observe que, si vous avez réglé le problème au plan national, tout reste à faire à l'échelon local. Vous vous êtes en effet opposé à un amendement déposé par le Nouveau Centre à l'Assemblée nationale au motif qu'en vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales il n'est pas possible d'intégrer dans le texte une disposition qui leur imposerait des contraintes dans la mise en œuvre de leurs politiques volontaristes.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Mais si ! Elles s'administrent librement dans le cadre de la loi. M. le haut-commissaire le sait bien !

M. Alain Vasselle. Nous aurons un débat sur ce point au moment de la discussion des amendements. Je n'insisterai pas davantage, sinon pour relever qu'en prenant cette position, vous risquez de laisser s'installer une nouvelle inégalité entre les bénéficiaires, selon qu'ils habitent dans tel ou tel département. Or je ne sache pas que tel est l'objectif ici.

C'est pourquoi je me permets d'attirer votre attention et celle de la Haute Assemblée sur ce point, sans entrer dans le détail, pour l'instant, des droits connexes.

Je veux maintenant aborder la question du financement.

Monsieur le haut-commissaire, vous êtes sûrement un lecteur attentif de la presse nationale. Sans doute vous souvenez-vous d'une chronique parue dans un quotidien national d'un certain renom le mardi 16 septembre dernier ?

M. Guy Fischer. C'est *Le Figaro* !

M. Alain Vasselle. Je constate, mon cher collègue, que vous avez de bonnes lectures ! (*Sourires.*)

Yves de Kerdrel y développait, à juste titre selon moi, les dix raisons pour lesquelles il ne fallait pas retenir comme solution de financement la taxation de 1,1 % du patrimoine. Monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, je vous fais grâce en cet instant de la citation, dans l'espoir que l'occasion nous sera donnée de revenir ultérieurement sur certains des arguments avancés dans cette chronique.

Je considérais, quant à moi, que la moins mauvaise des solutions aurait été de redéployer des crédits consacrés à la politique de l'emploi, autrement dit de les faire passer d'une politique de l'emploi vers une autre politique de l'emploi. J'ai fait part de ce point de vue à certains de mes collègues. Je le développe aujourd'hui dans cette enceinte, sans me faire toutefois d'illusions quant à la suite qui lui sera donnée. En effet, monsieur le haut-commissaire, ce n'est pas vous qui, en la matière, procédez aux arbitrages, c'est le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ou bien le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Il semblerait même que, sur ce point, ce soit le Président de la République qui ait tranché.

Si je ne me trompe, la mesure que vous préconisez consiste à essayer de favoriser la réinsertion dans l'emploi de personnes qui n'avaient plus d'activité. Or la politique des allègements de charges mise en place avec les 35 heures ou, auparavant, avec la loi de Robien, qui se traduit par une exonération de charges jusqu'à 1,6 SMIC, pouvait être utilisée, quitte à descendre un peu en dessous de 1,6 SMIC, à concurrence de la somme de 1,5 milliard d'euros dont vous avez besoin pour financer votre politique.

M. Aymeri de Montesquiou. Bonne idée !

M. Gilbert Barbier. Très bien !

M. Alain Vasselle. Nous aurions au moins fait l'économie du débat sur le bouclier fiscal qui, selon moi, n'est pas très fondé mais qui a cristallisé des oppositions et qui va venir polluer tout l'examen du projet de loi. Nos collègues socialistes et communistes y trouveront argument, et ce sera le seul, soit pour ne pas voter en faveur de ce texte, soit pour s'abstenir.

M. Guy Fischer. Vous avez raison !

M. Alain Vasselle. Telle fut, en tout cas, l'attitude adoptée par nos collègues socialistes à l'Assemblée nationale. Nous aurions pu éviter de leur fournir cet argument. De ce fait, monsieur le haut-commissaire, vous auriez peut-être été l'un des rares membres du Gouvernement à obtenir un vote consensuel sur un texte qui, justement, devrait faire naître le consensus.

Pour ce qui concerne les niches fiscales et sociales, nous aurons l'occasion d'en débattre lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale. On ne peut pas se préoccuper des niches fiscales sans aborder les niches sociales, dont la Cour des comptes a estimé le montant à 35 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien.

Alors que le déficit de la sécurité sociale atteindra peut-être l'année prochaine 8 milliards d'euros ou 9 milliards d'euros, il conviendrait d'intervenir, peut-être par le biais d'une *flat tax*, comme nous le ferons pour ce qui concerne l'intéressement, la participation ou les stock-options. Cette piste de réflexion a été tracée l'année dernière par notre collègue député Yves Bur. Je regrette d'ailleurs que le Gouvernement ait pour réflexe de se déterminer d'abord par rapport aux positions de l'Assemblée nationale, sans prêter d'emblée toujours autant d'attention à celles du Sénat.

Monsieur le président de la commission des affaires sociales, madame le rapporteur, monsieur le rapporteur pour avis, ne considérez pas ces propos comme des critiques à l'égard de vos rapports. Il ne s'agit que d'une contribution au débat, mais les questions que je viens d'évoquer me semblent essentielles et porteuses d'enseignements utiles pour l'avenir. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur certaines travées du RDSE.*)

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Contribution utile et de qualité !

M. Guy Fischer. C'est du Vasselle !

M. le président. La parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

M. Aymeri de Montesquiou. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, madame le rapporteur, monsieur le rapporteur pour avis, mes chers collègues, le RSA met fin à une absurdité. En effet, il est aujourd'hui parfois plus avantageux d'être assisté que de travailler !

Réponse aux défis sociaux, le RSA incarne un changement en profondeur de notre politique de cohésion sociale.

Au-delà des clivages traditionnels, nous avons imaginé des solutions variées. Sous l'impulsion du Président de la République, nous passons à l'acte.

Modifier le rapport entre l'assistance et le travail : tel est le premier défi à relever. Le RSA apporte enfin une réponse. Au-delà de la simplification que constitue la fusion du RMI et de l'API, des droits connexes, les dispositifs de retour à l'emploi avaient montré leur limite. Seuls manquaient l'audace d'imaginer et le courage de réformer.

Grâce à vous, monsieur le haut-commissaire, l'esprit du Grenelle de l'insertion nous a conduits à faire plus entrer dans les faits la solidarité nationale.

Quatre millions de Français sont ainsi concernés : ceux qui bénéficient du minimum social, mais aussi ceux qui travaillent à temps partiel ou dans le cadre de contrats à durée déterminée. Nous devons expliquer à nos concitoyens que le RSA dépasse la problématique du retour à l'emploi : il s'adresse à l'ensemble des travailleurs pauvres, en apportant une réponse concrète à une réalité économique. D'autres pays l'ont fait ; la France y arrive, et c'est heureux.

Monsieur le haut-commissaire, vous avez fait précéder la législation par l'expérimentation, et cela dans trente-quatre départements, en particulier dans le Gers, dont je suis élu, où cette expérimentation s'est révélée positive. Cette démarche a contribué à insuffler du réalisme dans votre projet. Lors de chaque débat budgétaire, il nous importera de pouvoir disposer d'un rapport sur la manière dont le RSA est mis en place sur le terrain,...

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Oui !

M. Aymeri de Montesquiou. ... sur les éventuels problèmes et ajustements nécessaires et sur la consommation des crédits du nouveau fonds dédié à son financement.

J'en viens, justement, aux questions relatives au financement.

Dix milliards d'euros sont ainsi en jeu. Sur ce montant, comment trouver la somme de 1,5 milliard d'euros nécessaire pour mettre en œuvre les mesures nouvelles indispensables pour conduire la réforme ? Le financement par une nouvelle contribution additionnelle de 1,1 % au prélèvement social sur les revenus du patrimoine et de placements alimentant un fonds national des solidarités actives apparaît juste. Il est normal que ceux qui bénéficient d'un revenu de leur capital participent à l'intégration par le travail de concitoyens moins privilégiés. Cette taxe rapportera 1,5 milliard d'euros.

De plus, ce taux maximum de 1,1 % sera diminué du produit des recettes dégagées par le plafonnement des niches fiscales, dont les modalités seront arrêtées dans le cadre du prochain projet de budget. Ce plafonnement, qui devrait rapporter entre 150 millions d'euros et 200 millions d'euros, compensera l'anomalie que constitue l'abus de ces niches.

Fallait-il à nouveau faire le choix d'augmenter les prélèvements ? N'était-il pas possible de procéder par redéploiement, par économies ? La réponse se trouve dans une autre question : veut-on attendre la fin du quinquennat pour lancer le RSA ou estime-t-on que le RSA est tout aussi important que la libération du temps de travail, les exonérations des heures supplémentaires, mesures sur lesquelles nous nous sommes engagés ? Dans un tel cas de figure, il faut le mettre en œuvre dès 2009 pour être en mesure de l'évaluer à la fin de la législature.

Compte tenu de ce qu'est aujourd'hui le budget de l'État, trouver les moyens pour le financer dès 2009 impliquait forcément la création d'une contribution nouvelle. Faut-il que cette dernière soit fixe ? Si l'on permet le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, ce retour ne produira-t-il pas, dans un second temps, des économies dans les budgets sociaux, permettant de réduire la taxe ?

Le montage financier que vous avez choisi est transparent. Le fonds dédié aux solidarités actives permettra de mesurer la montée en charge de cet investissement social qu'est le RSA et d'évaluer les éventuels retours sur investissement.

Pour ce qui est de la question de l'équité du financement, qui a été soulevée notamment à propos du bouclier fiscal, je rappelle, premièrement, qu'un bouclier troué est une passoire.

Si nous voulons rester fidèles à l'esprit de la loi, il faut maintenir le principe intangible, et de bon sens dans le contexte international, selon lequel un contribuable ne peut consacrer plus de la moitié de ses revenus à payer des impositions directes.

Deuxièmement, afin d'éviter toute position dogmatique, il convient de savoir quels contribuables bénéficient du bouclier fiscal.

À cet égard, je tiens à en finir avec une idée reçue : plus des deux tiers des bénéficiaires effectifs du bouclier fiscal ne sont pas redevables de l'ISF ; plus des deux tiers de ces mêmes bénéficiaires disposent d'un revenu mensuel de 1 000 euros. Ainsi, les bénéficiaires de ce bouclier fiscal sont majoritairement des Français modestes.

L'essentiel de cette réforme, qui est engagée pour s'inscrire dans la durée et qui sera évaluée, n'est assurément pas le débat sur le financement du RSA mais bien, à mon sens, le message qui est aujourd'hui diffusé : la valeur travail est

défendue non pas seulement pour les actifs et pour ceux qui disposent d'un emploi stable et protégé, mais aussi pour les chômeurs et pour tous ceux qui, aujourd'hui, se situent dans les segments les plus difficiles du marché du travail.

Le seul véritable rempart contre la pauvreté demeure le travail. Pour le renforcer, il fallait une loi pragmatique et de bon sens, c'est-à-dire qui garantisse à toute personne en capacité de travailler qu'elle pourra tirer de son activité un revenu minimum et voir ses ressources augmenter à mesure que les revenus de son travail s'accroissent.

Mes chers collègues, le RSA n'est ni de droite ni de gauche : il est efficace, il est juste. Il s'agit non pas d'un sigle de plus, mais d'un outil de réduction de la pauvreté.

Ce message nous honore. Je tiens à souligner que nos concitoyens y sont très favorables, ceux qui sont au RMI et qui veulent travailler, bien sûr, mais aussi ceux qui travaillent et qui constatent que leurs impôts sont affectés en partie à des sans-emploi en mesure de travailler.

En raison des progrès qu'elle permet, cette réforme mérite la même qualité d'écoute que celle qui avait prévalu il y a vingt ans lors des débats sur le RMI ou il y a dix ans au moment de l'examen de la loi sur les exclusions.

Mes chers collègues, je souhaite que nous partagions la même sérénité et le même esprit d'ouverture : fidèles à ce dernier, les membres de mon groupe voteront le texte qui nous est soumis. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Yves Daudigny.

M. Yves Daudigny. « Ce qui rend la pauvreté si dure, ce sont les privations, c'est la promiscuité. » Ainsi s'exprimait Marguerite Yourcenar.

Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, vouloir lutter contre la pauvreté n'est pas aisé. Prétendre combattre simultanément l'exclusion constitue un défi louable, presque présomptueux, car ces deux phénomènes, qui parfois s'additionnent, n'appartiennent pas au même registre.

La notion de pauvreté renvoie aux privations qu'elle génère, celles qui sont évoquées par l'académicienne. L'exclusion, quant à elle, confine, dans ses formes les plus graves, à l'inexistence sociale. On peut être pauvre et bien inséré, alors que le risque qui pèse profondément et durablement sur la personne victime de l'exclusion est de sombrer dans l'oubli. Le lien social se trouve menacé, touché : je ne suis rien aux yeux de l'autre, je n'existe plus. Voilà qui est plus grave encore !

Mes chers collègues, la lutte contre les exclusions s'apparente donc au refus de toute forme de mise au ban. C'est en quelque sorte éviter à une personne, à tout prix, d'être considérée – passez-moi l'expression – comme un rebut.

Notre tâche est donc lourde de sens. Il nous appartient d'appréhender cette discussion avec l'humilité et la responsabilité qu'elle réclame. Les enjeux qui sous-tendent ce projet suscitent trop d'espoirs. Il ne vous est pas permis, monsieur le haut-commissaire, de décevoir.

Vous visez tout à la fois l'un des champs de la pauvreté dans ses effets privatifs et l'exclusion dans sa menace de rupture de lien social.

J'aurais préféré, pour ma part, une réforme en profondeur de nos politiques d'insertion tant professionnelle que sociale. En effet, si celles-ci ont besoin d'évoluer, c'est en ce qui concerne aussi bien la pauvreté, sur laquelle le RSA agit à la marge, que l'exclusion.

Or, si le RSA peut se révéler un outil intéressant grâce à son mécanisme incitatif et à ses résultats mobilisateurs, il ne règle aucun problème en profondeur. Il traite les effets et non les causes.

Sauf à considérer ce dispositif comme « hors-sol », les politiques dites « d'activation » font nécessairement système, et les outils mis en place peuvent aussi constituer un substitut à la dérégulation du marché du travail.

Les instruments existants, à savoir l'API et le RMI, vont disparaître au profit de ce nouveau dispositif. Reconnaissons le mérite qui leur revient. L'allocation de parent isolé, créée en 1976, procédait d'abord d'une politique familiale qui entérinait implicitement la monoparentalité. À mi-chemin entre la politique familiale et l'action sociale, elle devait inéluctablement évoluer.

Quant au RMI, n'oublions pas qu'il incarnait le progrès social...

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Absolument !

M. Yves Daudigny. ... et qu'il a fait naître un immense espoir quand il a été voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, voilà bientôt vingt ans.

Véritable filet de sécurité, cette allocation n'a pas étouffé l'initiative locale comme d'aucuns l'avaient craint. Au contraire, elle s'est traduite par des innovations et une ingénierie que d'autres pays nous envient.

Si une évolution est donc nécessaire, si l'on fustige parfois la complexité de notre système de protection, reconnaissons que ce dernier s'inscrit dans un processus et dans une histoire sociale qu'il faut prendre soin de ne jamais insulter.

Le RSA se propose de matérialiser – à lui seul ! – cette nécessaire transition. Y parvient-il ? Je répondrai à cette question de trois façons : positivement, tout d'abord, en ce qui concerne le principe même du RSA ; négativement, ensuite, s'agissant des manques de ce dispositif, comme l'absence de politique d'accompagnement, de ses limites, notamment à l'égard des jeunes et de ceux qui subissent le plus l'exclusion, des risques qu'il emporte, en particulier pour l'emploi précaire, de l'inégalité qu'il instaure entre les salariés et de l'injustice qu'il entraîne en matière de financement ; avec prudence, enfin, quant à la responsabilité des conseils généraux : la place et le rôle de ces derniers, qui sont essentiels à la mise en œuvre du RSA, ne font pas débat, mais à quel prix ?

Le premier aspect concerne les deux objectifs, incontestés et incontestables, du dispositif présenté.

D'une part, la reprise d'activité, ou parfois, tout simplement, l'acceptation d'un premier travail, se trouvent valorisées. Honnêtement, il faut reconnaître au mécanisme proposé le mérite de rendre la prise ou la reprise d'une activité plus attrayantes financièrement que le maintien dans l'inactivité. Cette évolution est positive, on ne peut y être hostile, mais préservons la perspective d'un régime de salariat universel que le RSA pourrait remettre en cause.

D'autre part, tous les travailleurs pauvres sont concernés par le dispositif du RSA. Là encore, on ne peut être hostile à une telle mesure.

Un deuxième aspect porte sur les questions non résolues. En ce qui concerne le financement du dispositif, si la prime pour l'emploi se trouve maintenue, on crée une nouvelle taxe à laquelle les plus riches contribuables échapperont grâce au bouclier fiscal mis en place par vos soins ! Le caractère inégalitaire et totalement injuste de cette imposition a été évoqué, démontré, dénoncé, aussi n'y reviendrai-je pas.

Dans un autre ordre d'idées, mais peut-être de façon plus grave encore, le RSA tend à institutionnaliser de manière pérenne un subventionnement public de l'emploi privé.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Pas plus que la PPE !

M. Yves Daudigny. Le mécanisme incitatif de reprise d'activité se heurte à la question des bas salaires. Compléter durablement des salaires d'emplois privés par de l'argent public pose un véritable problème de société. En effet, c'est reconnaître que, si le système économique crée des emplois, les salaires correspondant ne permettent cependant pas à ceux qui les occupent de vivre dans la dignité.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. C'est la réalité !

M. Yves Daudigny. Et le risque est grand, sur cette base, d'exacerber les tensions entre, d'une part, les travailleurs qui percevront des bas salaires mais pas le RSA, et d'autre part, ceux qui bénéficieront durablement des aides publiques.

Par ailleurs, le RSA n'améliore pas les conditions de vie des personnes les plus éloignées de l'emploi, voire de celles qui n'ont jamais travaillé.

Le niveau relatif des minima sociaux n'a cessé de décroître depuis une quinzaine d'années. Cette aggravation des inégalités n'est pas acceptable. L'instauration du RSA permettra-t-elle d'enrayer ce phénomène ? La réponse est non !

Je crains même que le RSA, présenté comme moins stigmatisant que les précédents dispositifs, n'induisse une classification des pauvres en deux catégories : d'une part, ceux qui méritent d'être aidés pour l'effort qu'ils consentent en reprenant une activité, selon la logique classique du « donnant-donnant », mais dans une version un peu courte sur le plan conceptuel ; d'autre part, tous les autres qui, très éloignés de l'emploi, risquent d'être abandonnés à leur sort et déclassés socialement.

Mme Gélita Hoarau. Tout à fait !

M. Yves Daudigny. On peut, certes, sortir de la pauvreté grâce à des ressources supplémentaires, mais il n'en va pas de même de l'exclusion, en l'absence de formation, d'aides à la garde d'enfants, de soutien au logement et, surtout, d'un accompagnement professionnel et social personnalisé.

Le RSA mise donc essentiellement sur la reprise d'activité, dans un contexte où, malheureusement, le taux de chômage s'inscrit de nouveau à la hausse.

C'est pourquoi, et ce sera le troisième point de ma contribution, l'action attendue des départements face à cette réforme est essentielle. Les présidents de conseil général doivent en être les véritables chefs de file désignés. Ils sont prêts à soutenir la mise en œuvre du dispositif. D'ailleurs, serait-il possible de faire sans eux ?

Mais quel rôle veut-on leur faire jouer ? Ils ne sauraient se substituer à l'État, dont les désengagements financiers récurrents sont manifestes – je ne reviendrai pas sur l'écart qui existe, depuis janvier 2004, entre les ressources transférées et le coût de l'allocation du RMI. Ils ne sont pas davantage prêts à considérer l'intégration de l'actuelle API dans

le futur RSA comme une simple extension de leurs attributions : c'est d'un transfert de compétence qu'il s'agit, ni plus ni moins !

Mes chers collègues, il faut défendre le principe que toute allocation individuelle décidée par la loi doit être financée par la solidarité à l'échelle nationale (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*), les dépenses liées à l'animation de proximité étant prises en charge par les départements dans le plus pur respect de la décentralisation.

Ce principe, que je veux défendre, éviterait ainsi que des droits individuels ne varient d'une région à l'autre en fonction des moyens des collectivités locales et de l'importance de leurs difficultés sociales. L'exigence que nous devons poser pour le RSA est bien celle d'une compensation intégrale évoluant chaque année en fonction des dépenses réelles engagées par les départements.

Enfin, je l'affirme sans détour : les départements sont prêts à accompagner les personnes les plus éloignées de tout processus de reprise d'activité, mais ne comptez pas sur eux pour jouer les gendarmes ! Or, c'est ce rôle que vous prétendez leur confier, dans la logique contractuelle des engagements réciproques qui conditionnent le dispositif du RSA.

La logique de la loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emplois ne peut être simplement reconduite et s'appliquer à l'ensemble des personnes qui, aujourd'hui allocataires du RMI et de l'API, entreront dans le RSA. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Pour conclure, le RSA qui nous est proposé constitue un outil social, avec ses points positifs, certes, mais aussi ses limites. Je ne suis pas convaincu qu'il puisse répondre à toutes les dégradations auxquelles se trouvent confrontées les personnes les plus fragilisées par la grande pauvreté.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Il n'en a pas la prétention !

M. Yves Daudigny. Dans un contexte de crise économique, de récession – on parle de croissance négative ! –, de montée du chômage, de crise sociale qui reste à venir, le pire serait que le RSA exclue ceux qui subissent déjà le plus l'exclusion.

Au-delà de tout effet de communication, le RSA, à lui seul, n'est à l'évidence pas à même, malgré toute votre sincérité et toute votre volonté d'aboutir, monsieur le haut-commissaire – au point d'ailleurs d'aller un peu vite –, de compenser les effets d'une politique qui détruit en parallèle le lien social, délibérément et consciencieusement, depuis 2002. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, le RSA était une promesse du Président de la République. Elle sera tenue aujourd'hui, ou peut-être demain, après de nombreux autres engagements.

Ce dispositif est institué grâce à vous, monsieur le haut-commissaire. Son bien-fondé est incontestable. Prestation unique simplifiant le régime des aides, il constitue une imparable réponse au faux procès en « injustice sociale » qu'on intente au Gouvernement depuis la loi TEPA.

Surtout, il fait – enfin ! – passer la France de la logique de l'assistanat à celle de la solidarité active ou de l'insertion par le travail,...

M. Bernard Frimat. Une logique de bouclier fiscal !

M. Rémy Pointereau. ... en faisant des revenus du travail le principal outil de lutte contre la pauvreté.

Avec le RSA, nous signons la fin du RMI créé en 1988, donc il y a vingt ans, sous le gouvernement de Michel Rocard. Je rappelle au passage que la droite avait voté à l'époque en faveur de ce texte, sans se dérober ni fuir ses responsabilités. Or le RMI a manifestement échoué dans sa vocation d'insertion.

Aujourd'hui, chacun reconnaît le bien-fondé du RSA, à droite, bien sûr, mais aussi à gauche, puisqu'un mécanisme similaire figurait dans le programme présidentiel de Mme Royal. Même Michel Rocard, père du RMI, s'enthousiasme pour le RSA.

Les résultats constatés dans les départements où ont eu lieu les premières expérimentations sont très encourageants, ce qui prouve l'efficacité du système : on y enregistre 30 % supplémentaires de retours à l'emploi par rapport au système antérieur, et plus d'un quart des personnes qui reprennent un emploi étaient au RMI depuis plus de quatre ans.

J'avais, pour ma part, beaucoup insisté pour que le département du Cher – je suis président du conseil général – soit candidat. Il réunissait tous les critères requis. Malheureusement, pour des raisons purement idéologiques, cette expérimentation lui a été refusée, ce que je trouve bien dommage.

Qui pourrait s'élever contre un dispositif dont l'objet est d'aider les exclus du système à trouver un emploi et de permettre à chacun de gagner en travaillant plus qu'il ne gagne en restant chez lui et en touchant des aides ? Comment ne pas applaudir des deux mains ?

Monsieur le haut-commissaire, votre réforme est bonne, indiscutablement, mais je n'en dirai pas de même de son financement, et vous me permettrez d'insister sur ce point.

La taxe de 1,1 % sur les revenus de l'épargne créée pour financer l'essentiel du RSA pénalise le revenu indirect du travail. On va ainsi taxer les assurances vie, les actions et obligations – même si leur valeur est en diminution –, les revenus des loyers que perçoivent des Français à qui l'on a dit tout au long de leur vie que leurs retraites ne suffiraient pas et qu'il leur fallait donc se constituer des retraites complémentaires. On va donc taxer encore un peu plus la classe moyenne, c'est-à-dire celles et ceux qui ne sont pas assez pauvres pour bénéficier d'aides quelconques mais qui sont assez riches pour toujours contribuer à la solidarité et payer des impôts et de nouvelles taxes, et ce alors que tous les revenus les plus importants se verront exonérés de cette nouvelle taxe avec le bouclier fiscal.

Ce nouvel impôt, si minime soit-il, brouille le message et alimente le sentiment de confusion : le financement tel qu'il est proposé aujourd'hui va à l'encontre du message que nous adressons aux Français en faveur du travail.

Je défendrai d'ailleurs un amendement sur ce point, cosigné par plusieurs de mes collègues, respectant ainsi l'engagement que j'avais pris auprès des très nombreux élus qui m'avaient fait part de leur incompréhension cet été, pendant la campagne sénatoriale.

Nous aurions pu trouver des sources d'économies pour assurer ce financement, notamment en allant plus loin dans le plafonnement des niches fiscales.

Nous aurions pu également nous pencher un peu plus sur le gouffre de la formation professionnelle : les dépenses se chiffrent à 19 milliards d'euros, et beaucoup d'économies sont à faire sur ce budget ou sur ce système proprement ubuesque qui fait que l'État, chaque année, dépense, d'une main, 16 milliards d'euros en allègements de charges pour compenser le passage aux 35 heures et, de l'autre, 4 milliards pour organiser la sortie dudit dispositif.

Il est dommage que la chance n'ait pas été saisie, d'autant que, compte tenu de la crise financière que nous vivons, les recettes de cette nouvelle taxe risquent de ne pas être à la hauteur des attentes.

La réforme en cours de la formation professionnelle permettra peut-être, dans un avenir proche, de trouver un nouveau financement, plus équitable et plus approprié ; le RSA y gagnerait certainement en légitimité. C'est, pour ma part, tout ce que je souhaite.

Je voterai, bien sûr, ce projet de loi, mais je souhaite que nous progressions dans l'élaboration de financements mieux adaptés. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Monsieur le haut-commissaire, vous avez fait référence à la mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale, présidée par M. Christian Demuynck, et bien présidée, d'ailleurs, je dois le signaler. Mais vous et moi n'en tirons pas les mêmes conclusions.

En effet, lors des auditions relatives à la mise en œuvre du RSA, des responsables – élus, ou représentants associatifs ou institutionnels – avaient insisté sur la nécessité de poursuivre l'expérimentation.

D'où ma première interrogation : pourquoi avoir bousculé le calendrier ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Parce que les pauvres en ont besoin !

M. Jean Desessard. Pourquoi avoir sollicité une mise en place rapide de la généralisation du RSA, alors qu'il semblait que les départements s'appropriaient le concept et exprimaient le désir de poursuivre les expérimentations ?

Ces expérimentations apparaissent d'autant plus nécessaires que des zones d'ombre subsistent quant aux modalités d'application du RSA. Nous y reviendrons au cours du débat.

Je souhaite maintenant en venir au cœur du projet de loi : la possibilité, pour les bénéficiaires du RSA, de cumuler des revenus d'activité avec les minima sociaux.

Monsieur le haut-commissaire, j'ai trop longtemps milité au quotidien avec les associations de chômeurs pour ne pas reconnaître que le RSA présente certains aspects positifs.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Ah ! Quand même !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Merci beaucoup, monsieur Desessard ! Mais je crains le pire, après ce compliment !

M. Jean Desessard. Le RSA a pour effet d'encourager la reprise d'un emploi, même à temps partiel ou à durée déterminée, en assurant une amélioration des revenus de celui qui va travailler. Les associations de chômeurs n'ont de

cesse de dénoncer le fait que, trop souvent, la reprise d'une activité se traduit par des charges plus importantes pour un revenu équivalent.

Le RSA est également un moyen de lutter contre la pauvreté car, en permettant de dépasser les minima sociaux dès la première heure travaillée, on augmente les revenus de la personne.

Vous avez également, monsieur le haut-commissaire, instauré un début de simplification administrative.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Tout de même !

M. Jean Desessard. Toutefois, il ne s'agit bien que d'un début, car vous êtes loin d'avoir abouti.

Vous n'êtes pas encore au point : vous gardez l'échelon trimestriel, la mise en œuvre reste compliquée, mais – je le répète – c'est un début.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Peut mieux faire !

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Avec votre soutien !

M. Jean Desessard. J'ai noté un autre point positif : le RSA se rapproche de l'idée d'un minimum garanti de solidarité dans notre société. Vous n'avez pas touché à ce qui fait la garantie solidaire, vous avez découplé le revenu de l'activité, ce qui est une bonne chose, vous l'avez maintenu pour les retraites, l'assurance maladie ou encore l'assurance chômage.

Cependant, je relève une anomalie, sans parvenir à me l'expliquer : alors que le Gouvernement remet en cause non seulement le chômage,...

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Il faut le combattre !

M. Jean Desessard. ... en réduisant les indemnités versées aux chômeurs, mais aussi les retraites et les forfaits maladie, vous, vous échappez à cette tendance.

Je tenterai deux explications : soit vous vous êtes montré particulièrement persuasif,...

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Qui sait ?

M. Jean Desessard. ... soit les effets pervers dont parlait notre collègue Alain Vasselle vont venir « cannibaliser » le système et l'emporter sur les effets positifs. (*Murmures d'approbation sur les travées du groupe socialiste.*) On n'utilise pas n'importe comment un outil, monsieur le haut-commissaire !

Je viens de reconnaître que le concept du RSA est bon ; toutefois, il faut étudier le contexte dans lequel il s'inscrit.

Je crains que, monsieur le haut-commissaire, vous ne soyez tel Sisyphe, qui pousse sans relâche son rocher jusqu'au faite de la falaise, et, une fois au sommet, le voit dégringoler, et doit recommencer *ad vitam aeternam* son dur labeur.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. C'est un mythe !

M. Jean Desessard. Comment lutter aujourd'hui contre la pauvreté dans un système qui engendre lui-même la pauvreté, dans une société qui génère l'exclusion ?

Vous rappelez-vous du moment où nous avons parlé du RSA ?

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Exactement !

M. Jean Desessard. C'était en juillet, voilà un an et trois mois,...

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. En juillet 2007 !

M. Jean Desessard. ... lors de l'examen la loi TEPA, par laquelle on a distribué 15 milliards d'euros aux plus riches. Et, aujourd'hui, nous peinons à trouver 1,5 milliard d'euros pour financer la généralisation du RSA !

En tant qu'écologistes, nous sommes bien sûr favorables à une réduction globale du temps travaillé, à l'échelle de notre planète. Elle marquerait un progrès social évident, et, selon nous, participerait d'une démarche de réduction massive de l'utilisation des ressources naturelles.

La réduction du temps de travail peut se traduire par une réduction du temps de travail hebdomadaire à 32 heures, l'abaissement de l'âge de départ à la retraite, le développement du temps partiel choisi. Je dis bien « le temps partiel choisi ». En effet, dans la société actuelle, qui fonctionne à flux tendus, le temps partiel est le plus souvent subi au profit des employeurs, et c'est là qu'est le problème.

Aujourd'hui, ce sont les caissières des grands magasins qui ne sont embauchées qu'aux heures de pointe et se retrouvent avec des « trous » de plusieurs heures dans leur emploi du temps.

M. Jean-Pierre Godefroy. Tout à fait !

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. C'est vrai !

M. Jean Desessard. Ce sont ces femmes de ménage auxquelles on demande de venir travailler à quatre heures, cinq heures ou six heures du matin pour que le bruit de leurs aspirateurs ne dérange pas les personnes qui travaillent dans les bureaux pendant la journée.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Pas dans mon bureau !

M. Jean Desessard. Et on viendra ensuite leur reprocher de ne pas suffisamment suivre la scolarité de leurs enfants ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Ainsi va notre société, et c'est là qu'est le problème.

M. Sarkozy nous parle de « moraliser » le capitalisme. Il faudrait qu'il nous fournisse le mode d'emploi – d'ailleurs, c'est une façon d'avouer que le capitalisme est immoral ou, au moins, amoral ! – et qu'il procède à une sérieuse autocritique. En effet, depuis le début de son mandat, nous assistons à une libéralisation sans limites.

Les différentes lois votées cette année ont pour effet de transférer la notion de service public vers le privé : on assiste au transfert du service public vers la servitude dans le privé !

Je me rappelle l'idée principale ayant présidé à l'élaboration de la loi TEPA : il fallait défiscaliser les plus riches pour qu'ils puissent employer à leur tour d'autres personnes, ce qui sous-entend une société fondamentalement inégalitaire, l'objectif étant que les plus riches aient les moyens d'embaucher les plus pauvres, nombreux et corvéables à merci.

M. Éric Doligé, *rapporteur pour avis*. Il fait des raccourcis !

M. Jean Desessard. Ce système implique une pression à la baisse sur l'ensemble des salaires ; sinon, qui accepterait des conditions de travail pénibles, des horaires de travail décalés ?

C'est ce système d'exploitation qui crée les conditions de la pauvreté, du chômage, de la précarité, pour contraindre les travailleurs à accepter des conditions salariales de plus en plus défavorables.

Enfin, je tiens à vous alerter sur les moyens dont nous disposons pour mettre en œuvre le RSA : alors qu'en 2005 vous évoquiez une enveloppe nécessaire de 5 milliards d'euros supplémentaires pour que le dispositif soit pleinement efficace, aujourd'hui, vous nous proposez à peine 1,5 milliard d'euros.

La mise en place d'une nouvelle contribution de 1,1 % aurait pu être une solution crédible si le Gouvernement ne s'était obstiné à vouloir exonérer les contribuables les plus riches, bénéficiaires du « bouclier fiscal », de l'effort de solidarité en faveur des plus démunis.

Dans le projet de loi, rien n'est prévu pour les jeunes. J'ai déposé plusieurs amendements visant à expérimenter la généralisation aux jeunes âgés de dix-huit à vingt-cinq ans et à prendre en compte non plus les revenus du foyer fiscal, mais ceux de la personne.

J'ai également proposé la réévaluation mensuelle, et non trimestrielle, du RSA, afin d'éviter aux bénéficiaires d'avoir à rembourser des indus.

Monsieur le haut-commissaire, si l'idée d'instaurer un RSA est juste, que vaut-elle dans un contexte aussi défavorable où tout est organisé pour générer de la pauvreté et de l'exclusion, d'autant que vous ne disposez pas des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une réelle politique de solidarité ?

Je suis très réservé quant à la capacité du RSA à résoudre durablement la grave crise sociale que nous traversons. Vous allez certainement nous expliquer, pendant les jours à venir, comment il pourra se révéler être la bonne solution.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Je ne prétends pas pouvoir tout faire !

M. Jean Desessard. Je crains, au contraire, que cette idée juste ne serve de caution à un gouvernement qui conduit en réalité une politique profondément inégalitaire et que les effets pervers ne trahissent l'intention louable initiale.

Avec le RSA, vous avez eu l'intelligence de produire un concept d'assistance dynamique, mais, compte tenu de la politique actuelle du Gouvernement, il sera au mieux un palliatif, sans être l'ébauche d'une politique de solidarité, de partage du travail, de justice sociale. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Fouché.

M. Alain Fouché. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, une enquête menée au mois de juin dernier auprès de personnes dont les revenus d'activité sont inférieurs à 1,5 SMIC mensuel démontre que notre système actuel de solidarité crée une désincitation certaine à l'emploi.

En effet, parmi les personnes interrogées, qui sont au chômage, une sur quatre a déjà eu au moins une fois l'occasion de refuser une embauche, et 40 % ont justifié ce refus par l'insuffisance de la rémunération et par des charges financières trop importantes liées à l'emploi proposé. Le motif financier est d'ailleurs la première raison de refus, devant la localisation géographique de l'emploi refusé ou sa pénibilité.

Il est donc clair que des mesures d'incitation financière peuvent avoir un effet significatif sur l'accès ou le retour à l'emploi.

Dans ce contexte, la généralisation, avec le RMI, des systèmes d'allocations différentielles a amené le développement du débat sur les « trappes à inactivité » et, donc, sur « les trappes à pauvreté ».

La problématique est alors bien identifiée : comment faire en sorte que toute activité supplémentaire se traduise par un revenu supplémentaire effectif ? Plus généralement, comment valoriser la situation des salariés modestes par rapport à celle de ceux qui n'occupent pas d'emploi ?

Force est de constater que, jusqu'à ce jour, les réponses qui ont pu être apportées, qu'il s'agisse de l'intéressement à la reprise d'emploi ou de la prime pour l'emploi, n'ont pas donné, au fur et à mesure des années, les résultats escomptés.

Fallait-il baisser les bras ?

Fallait-il se résigner à voir monter inexorablement le nombre d'allocataires du RMI, qui s'élève à 1,1 million aujourd'hui, contre 422 000 il y a une vingtaine d'années ?

Fallait-il considérer comme une fatalité le fait que 7 millions de nos concitoyens vivent encore au-dessous du seuil de pauvreté ?

Non !

Monsieur le haut-commissaire, c'est parce que vous répondiez par la négative à toutes ces questions que vous avez conçu ce nouveau dispositif du revenu de solidarité active.

En faisant prévaloir l'idée que l'on puisse vivre avec son travail et par son travail, quelle que soit sa situation familiale, et que l'on puisse continuer à bénéficier, dans des conditions justes, de la solidarité de la société, le RSA constitue un véritable renversement des perspectives.

Notre collègue Jean Arthuis a fait part tout à l'heure de son expérience à propos de la mise en place, avec votre participation, du RSA dans son département. Nous sommes ici de nombreux élus locaux à avoir connu une expérience similaire.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Bien sûr !

M. Alain Fouché. L'expérimentation a en effet porté sur plusieurs dizaines de départements dirigés par des personnalités de tous horizons, de droite, du centre ou de gauche.

M. Guy Fischer. Il y en a eu plus de trente !

M. Alain Fouché. Monsieur le haut-commissaire, c'est lors d'une rencontre à la fin de 2006 que vous m'avez convaincu et que nous avons décidé d'engager le département de la Vienne dans l'expérimentation, ce qui fut effectif au 1^{er} novembre 2007.

Le territoire d'expérimentation que nous avons retenu en accord avec vous correspond au territoire d'intervention des maisons départementales de la solidarité, soit un cinquième des bénéficiaires du RMI dans le département.

Naturellement, il a fallu s'engager. Pour mener à bien cette expérimentation, nous avons recruté un « chef de projet RSA », lequel pilote également la seconde expérimentation conduite par le département sur le contrat unique d'insertion.

Des agents ont été recrutés en qualité de « référents RSA », afin d'accompagner les bénéficiaires du dispositif, en liaison avec les assistants sociaux en polyvalence de secteur.

Le coût de l'expérimentation est estimé à 834 000 euros. Une convention a été signée entre le département et l'État. Ce dernier a tenu ses engagements !

Voici du concret, mes chers collègues !

Depuis le 1^{er} novembre 2007, près de 700 personnes ont été accompagnées de façon personnalisée, après avoir signé un avenant RSA à leur contrat d'insertion.

Les premiers éléments d'évaluation montrent que les bénéficiaires sont en majorité des femmes et qu'elles travaillent à 61 % dans le secteur marchand.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Absolument !

M. Alain Fouché. De plus, 64 % de celles et de ceux qui ont signé un contrat RSA occupent un emploi durable. Ces chiffres, me semble-t-il, sont tout de même très évocateurs !

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Tout à fait !

M. Alain Fouché. D'une manière générale, le Comité national d'évaluation du dispositif a rendu ses premières conclusions, montrant des effets significatifs du RSA sur le retour à l'emploi.

Le taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI dans les zones d'expérimentation est en effet plus élevé que dans les zones témoins : l'écart peut ainsi atteindre 30 % sur certains sites.

On observe également que les ménages qui reprennent un emploi dans les zones expérimentales ont une plus grande ancienneté dans le dispositif RMI que dans les zones témoins.

Une enquête qualitative nationale réalisée auprès d'un certain nombre de bénéficiaires du RSA montre d'autres effets attendus du dispositif. Ainsi, près de la moitié des allocataires interrogés estiment qu'avec la mise en place du RSA ils pourraient accepter un emploi qu'ils auraient autrefois refusé ; ils soulignent tous l'importance d'une aide financière couplée à un accompagnement social et professionnel.

Cette enquête met cependant en évidence des effets plus mitigés, sur lesquels nous devons tous porter nos efforts.

Il importe, tout d'abord, de renforcer le suivi et de l'orienter sur l'accompagnement dans l'emploi.

Il faut, ensuite, prévoir une meilleure communication sur le dispositif, à la fois quantitativement et qualitativement, car tout le monde ne le connaît pas forcément très bien. Les personnes intéressées ont besoin d'informations complémentaires.

Il convient, enfin, de renforcer les liens avec le monde économique, notamment avec les entreprises, qui ne comprennent pas toujours le fonctionnement du RSA.

Reste, monsieur le haut-commissaire, la question du financement du RSA. Beaucoup de choses ont été dites à ce sujet.

La généralisation de ce dispositif s'inscrit indéniablement dans la catégorie des grandes réformes, comme la France n'en a pas connu depuis des décennies.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. C'est vrai !

M. Alain Fouché. L'enjeu est d'importance : il s'agit, ni plus ni moins, de la cohésion de notre société.

M. Guy Fischer. Ah !

M. Alain Fouché. Alors, naturellement, il faut dégager les moyens financiers indispensables à la réussite de ce dispositif.

Le coût global a été estimé. L'État s'est engagé sur un certain nombre de financements. Une taxe a été créée sur les revenus du patrimoine et des placements.

Monsieur le haut-commissaire, permettez-moi de souligner trois points.

Premièrement, il est tout de même regrettable que ceux qui bénéficient de très hauts revenus, même s'ils sont déjà fortement imposés, ne participent pas à cet effort de solidarité.

M. Guy Fischer. Absolument !

M. Alain Fouché. Deuxièmement, et dans la même logique, il aurait sans doute été souhaitable de dispenser de cet effort les petits épargnants qui complètent leurs revenus avec des placements somme toute modestes.

Troisièmement, une autre source de financement pour le RSA peut être mise en place. Chacun le sait, puisque cela a été annoncé récemment, l'État envisage de compenser la perte des recettes publicitaires de la télévision publique. Ne serait-il pas préférable d'affecter ces fonds au financement du RSA, qui en aura bien besoin ?

Monsieur le haut-commissaire, ce projet de loi est une chance unique pour les plus modestes d'entre nous, pour celles et ceux qui, laissés au bord de la route, connaissent de grandes difficultés ; c'est aussi une chance unique pour notre pays. Je le voterai, parce que j'y crois, comme, d'ailleurs, de nombreuses personnes, de tous horizons politiques.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. C'est vrai !

M. Alain Fouché. Force est de constater que, depuis sa mise en place voilà quelques mois, le RSA est une réussite. Mes chers collègues, saisissons cette chance ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Je vous remercie de votre soutien, monsieur le sénateur.

M. le président. La parole est à M. Claude Lise.

M. Claude Lise. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, le débat qui se déroule aujourd'hui concerne tout particulièrement les départements d'outre-mer.

Faut-il le rappeler, la situation sociale dans ces départements résulte d'un « mal-développement » qui, même s'il a connu quelques phases d'amélioration, a jusqu'ici résisté à toutes les politiques censées le combattre.

Malgré un incontestable dynamisme des acteurs locaux, qui s'est traduit par des taux de croissance remarquables ces dix dernières années, de l'ordre de 4 %, les quatre départements d'outre-mer connaissent des taux de chômage et d'emplois précaires particulièrement élevés et sont confrontés à des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale on ne peut plus préoccupants.

Ainsi, en Martinique, le taux de chômage est toujours de l'ordre de 22 %, et la proportion de ceux qui perçoivent des bas revenus est bien supérieure à celle de l'Hexagone.

Par ailleurs, au 31 décembre 2007, on dénombrait 31 592 allocataires du RMI, pour une population de 400 000 habitants, soit un taux d'environ 8 %, quatre fois supérieur à celui qui est constaté en métropole. À la fin de 2006, selon les chiffres de l'INSEE, 19,8 % des ménages martiniquais vivaient au-dessous du seuil de pauvreté, alors même que ce seuil, défini localement – c'est d'ailleurs assez curieux ! –, est nettement inférieur au seuil retenu pour le reste de la France.

Ai-je besoin de vous décrire, dans un tel contexte, les difficultés auxquelles sont confrontés les élus locaux ? Vis-à-vis, notamment, des allocataires du RMI, comment répondre à une demande quantitative d'une telle importance en maintenant un certain niveau d'exigence quant à la qualité des solutions offertes ?

Comment, en particulier, trouver suffisamment d'offres d'emplois dans le secteur marchand ou d'activités réelles valorisantes et formatrices dans le secteur non marchand ?

Pourtant, ce qui a été réalisé en matière d'insertion dans les quatre DOM est, à bien des égards, remarquable. Surtout lorsque l'on tient compte du handicap supplémentaire que l'on a imposé pendant plus de six ans aux élus locaux des DOM, avec la mise en place d'un instrument spécifique, les agences d'insertion qui, dans leur forme juridique initiale, étaient des établissements publics nationaux.

Pendant six ans, les politiques d'insertion ont ainsi été pratiquement pilotées depuis Paris. Dans ce cadre, Bercy – je dis bien Bercy ! – avait largement pris le pas sur la Rue Oudinot ! Ainsi a-t-on pu voir un fonctionnaire décider, depuis son bureau du ministère des finances, de l'implantation d'une commission locale d'insertion, dans telle ou telle commune où il ne s'était jamais rendu et dont il ne connaissait absolument rien !

J'ai dû mobiliser mes trois autres collègues et mener une longue bataille parlementaire pour obtenir enfin, en 2000, la départementalisation des agences d'insertion, départementalisation, qui, d'ailleurs, n'a été définitivement consacrée qu'en 2003.

On a alors assisté à une nette amélioration des résultats. Dans l'agence départementale d'insertion que je préside, en 2007, 64 % des personnes relevant du RMI ont signé un contrat d'insertion, contre 32 % en 2002. Preuve, s'il en était besoin, que, dans un domaine comme celui de l'insertion, la connaissance des réalités du terrain et leur prise en compte effective sont absolument indispensables.

Les résultats que nous avons obtenus n'ont cependant jamais diminué notre détermination à aller plus loin, à fixer des objectifs plus ambitieux. Je peux l'affirmer, nous n'avons jamais cessé de tout faire pour convaincre les allocataires du RMI de refuser de s'installer dans l'assistance et pour les inciter, au contraire, à toujours privilégier la recherche active d'un emploi.

C'est d'ailleurs ce qui m'a amené à signer, en juin 2005, un contrat d'objectifs par lequel le conseil général de la Martinique s'engageait à mettre en œuvre 5 000 contrats d'avenir et 800 CI-RMA.

J'ai eu le temps de signer 2 700 contrats d'avenir, avant de réaliser que l'État interprétait à sa façon la notion d'activation du RMI, laissant à la charge du conseil général plus de 23 millions d'euros !

Cette expérience malheureuse s'ajoute évidemment à celle que nous faisons depuis 2005 dans le cadre du système de remboursement par l'État des allocations RMI versées par le conseil général.

Nous ne sommes bien sûr pas les seuls à nous plaindre de la permanence d'un différentiel entre allocations effectivement versées et remboursement. Mais, dans notre cas, ce différentiel accuse 33 millions d'euros, somme qui s'ajoute à celle que je viens d'évoquer ! Un tel montant est à mettre en regard d'un budget primitif de 476 millions d'euros hors crédits RMI, ces derniers représentant un montant de 159 millions d'euros !

Monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, vous l'aurez compris, si, comme la plupart des élus martiniquais, je partage les objectifs et la logique, pour ne pas dire la philosophie même, qui sous-tendent la mise en place du revenu de solidarité active, je tiens vraiment à éviter de connaître demain de nouvelles et graves déconvenues.

Je ne souhaite évidemment pas que les départements d'outre-mer soient écartés d'un dispositif qui vise à rendre plus attractif l'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux et, notamment, pour les RMIstes, mais je considère que l'application de ce dispositif doit être assortie de très sérieuses précautions.

En l'occurrence, il paraît indispensable de procéder au préalable, et d'urgence, à une concertation approfondie avec les différents acteurs locaux concernés, au premier rang desquels, évidemment, les quatre exécutifs départementaux. Or tel n'est pas encore le cas. Elle devra notamment porter sur l'incidence de la mise en œuvre du RSA sur les budgets des conseils généraux des départements d'outre-mer.

Je considère, pour ma part, que ces budgets supportent déjà un niveau bien trop élevé de transferts de charges, alors même qu'ils doivent permettre de faire face à une demande sociale dont vous devinez l'ampleur, et qui ne cesse de croître et de se complexifier.

Des garanties formelles devront donc nous être données quant à la compensation intégrale des nouvelles dépenses, consécutives notamment au transfert de l'allocation de parent isolé, versée à plus de 5 000 bénéficiaires pour la seule Martinique, dépenses qui viendront aggraver le déficit du budget que je gère.

Je considère que l'octroi de ces garanties devrait s'accompagner d'une proposition d'échéancier pour l'apurement par l'État des dettes considérables contractées à l'égard des départements d'outre-mer en matière de RMI.

La concertation devra par ailleurs porter sur les mesures à prendre pour limiter le risque, encore plus grand et plus dommageable outre-mer que dans l'Hexagone, de voir se développer un effet pervers – les orateurs précédents s'en sont largement fait l'écho – consistant à favoriser les emplois faiblement rémunérés.

La concertation devra également porter sur le devenir de certains dispositifs propres à l'outre-mer.

Quelle sera, ainsi, l'incidence de la réforme sur les fameuses agences départementales d'insertion ?

Va-t-on supprimer le revenu de solidarité destiné aux allocataires de plus de cinquante ans ?

Qu'advient-il du contrat d'insertion par l'activité, très demandé par les communes et le secteur associatif, et vers lequel s'orientent un très grand nombre de personnes qui ne parviennent pas à trouver un emploi ? Sera-t-il intégré

dans le dispositif du contrat unique d'insertion ? Dans ce cas, l'État qui, depuis trois ans, réduit sa participation au financement de ce contrat consentira-t-il l'indispensable effort financier supplémentaire ?

La question revêt toute son importance au moment où se manifestent de plus en plus de craintes sur la portée réelle de la future loi pour le développement économique de l'outre-mer. Je suis, pour ma part, très pessimiste quant aux effets de cette future loi programme.

Enfin, il faudra absolument accorder une attention toute particulière au cas des jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans, qui connaissent un taux de chômage bien plus élevé outre-mer que dans l'Hexagone.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Qui trop embrasse mal étreint !

M. Claude Lise. En conclusion, je dirai que le RSA peut devenir un instrument efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans les départements d'outre-mer, où ces phénomènes sont d'une acuité particulière, mais seulement à deux conditions.

La première, c'est que les préoccupations d'économie budgétaire ne l'emportent pas, lors la mise en place du dispositif, sur les objectifs affichés.

La seconde, c'est que s'engage très rapidement une concertation avec les acteurs locaux, car elle seule permettra d'appréhender les réalités locales qu'il est indispensable de prendre en compte. Cette concertation ne manquera pas de mettre en évidence le haut niveau d'engagement des acteurs locaux dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elle sera aussi l'occasion pour eux de rappeler très fortement que, contrairement aux idées reçues, la très grande majorité des pauvres, dans nos départements d'outre-mer, ne sont pas des demandeurs d'assistance, mais des demandeurs de développement économique et d'emploi durable. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE. M. Jean-Paul Virapoullé applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Etienne.

M. Jean-Claude Etienne. Monsieur le président, monsieur le Haut-commissaire, monsieur le président de la commission des affaires sociales, madame le rapporteur, chère Bernadette Dupont, monsieur le rapporteur, cher Éric Doligé, je vous prie tout d'abord de bien vouloir m'excuser, car je ne parlerai pas du RSA. (*Sourires.*) J'ai en effet choisi de traiter plutôt du contrat unique d'insertion.

L'an dernier, un rapport du Sénat regrettait la multiplicité des formules de contrats aidés et préconisait en conclusion de mettre au point, pour sortir du maquis des formules existantes, un protocole unique de contrat.

Votre projet de loi, monsieur le haut-commissaire, notamment ses dispositions relatives au contrat unique d'insertion, arrive à point nommé.

Il est en effet très important, surtout dans la période actuelle d'incertitude économique, de définir un accompagnement des personnes en recherche d'insertion qui soit non seulement uniciste, comme l'indique en exergue l'intitulé de ce contrat, mais également performant, en tout cas plus performant que les dispositifs antérieurs.

C'est sur le degré de performance du contrat unique d'insertion que je souhaite m'attarder.

Vous avez entendu comme nous tous, monsieur le haut-commissaire, ce que l'on dit à propos des différents contrats aidés existants. Pour faire court, et sans parvenir à éviter la caricature, on peut ainsi résumer ces critiques : les contrats aidés se terminent presque tous à l'ANPE ; ce sont des effets d'aubaine pour les grandes administrations et les établissements publics, notamment les hôpitaux, voire les grosses associations ; c'est parfois, et même souvent, de l'argent gâché. Bref, les contrats aidés, ça ne marche pas !

M. Jean Desessard. On n'a pas dit ça !

M. Jean-Claude Etienne. Certains le disent, en tout cas, même si nous ne sommes pas tous sur la même longueur d'onde !

Les propos que viennent de tenir mes collègues de gauche à propos du RSA me font d'ailleurs regretter de ne pas évoquer ce sujet, car j'aurais pu aisément leur répondre.

La Cour des comptes elle-même, heureusement plus nuancée, écrit : « L'impact réel des contrats aidés est difficile à évaluer ». Mais elle s'empresse d'ajouter : « Leur rôle dans l'insertion sociale est à ne pas négliger ».

On attend du contrat unique d'insertion un taux de performance qui a manqué jusqu'à présent aux formules qui l'ont précédé.

La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, la fameuse DARES, conclut que, sur l'ensemble du territoire national, les résultats d'insertion sont évalués globalement, en moyenne et au mieux, à 20 % de retour à l'emploi et traduisent dans de très rares cas une performance supérieure. Ces cas existent, comme vous le savez, monsieur le haut-commissaire. Je souhaite précisément évoquer l'un d'eux, dont vous avez eu à connaître concrètement, monsieur le haut-commissaire, à l'occasion de l'un de vos déplacements sur le terrain. Il s'agit de l'expérience menée par Assodel 51, l'association pour le développement de l'emploi local dans la Marne.

Le taux de performance obtenu par cette association est estimé, malgré la difficulté d'appliquer des critères d'évaluation, à plus de 50 % en matière de réinsertion – au lieu de 20 % en règle générale –, et même très exactement à 59 % pour l'année 2007.

Nous nous sommes donc interrogés sur ce qui pouvait différencier cette structure associative pour l'insertion des autres structures ayant la même finalité, mais sans être aussi efficaces.

Il est apparu que trois paramètres originaux faisaient sa singularité : une charte de qualité, une association d'employeurs et une mutualisation des financements.

La charte de qualité, tout d'abord, est signée entre l'employeur, l'ANPE et le bénéficiaire du contrat aidé, en pleine conformité prémonitoire avec votre projet de loi. (*Sourires.*)

C'est aussi et peut-être avant tout l'engagement de l'employeur à fournir l'accompagnement didactique – et non pédagogique, car on n'a pas ici affaire à des gamins – qui donnera droit à l'insertion professionnelle ultérieure. L'association d'employeurs est composée d'employeurs volontaires et cotisants, à raison de 90 euros par contrat et par an. Surtout, elle contribue à la performance, car elle utilise les réseaux de l'employeur et les services du pôle emploi pour l'insertion.

Enfin, troisième paramètre, la mutualisation des financements est « le carburant pour faire tourner le moteur ».

Sur 100 euros perçus par l'association d'employeurs, 25 euros proviennent de la dotation habituelle de l'État, 37 euros des adhésions d'employeurs, 25 euros des apports financiers du Fonds social européen et 13 euros d'autres co-financeurs volontaires, dont certaines collectivités locales. Au total, pour 1 euro versé par l'État, l'association d'employeurs réussit à trouver 3 euros supplémentaires pour remplir sa mission : 4 pour 1, n'est-ce pas du bon boulot ? (*Sourires sur les travées de l'UMP*)

À l'arrivée, grâce à cette trilogie originale, ce n'est pas un salarié sur cinq, comme c'est trop souvent le cas, mais un salarié sur deux qui bénéficie d'une véritable insertion professionnelle lui ouvrant droit à une nouvelle perspective de vie.

Au moment où vous nous proposez, monsieur le haut-commissaire, ce contrat unique d'insertion que nous avons appelé de nos vœux, il serait vraiment dommage de ne pas imprimer dans ses modes d'applications à venir – lors de la rédaction des décrets, par exemple – la marque des expériences qui ont déjà fait la démonstration de leur efficacité sur le terrain, sans occasionner de surcoût pour l'État, et de ne pas y mêler ce qui est la quintessence même de la vie associative afin de résoudre une problématique terriblement humaine et fondamentale pour notre société.

J'ai l'espoir, monsieur le haut-commissaire, que vous pourrez répondre à ces attentes. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Gillot.

M. Jacques Gillot. Le dispositif que vous nous proposez d'adopter, monsieur le haut-commissaire, a pour ambition d'établir un équilibre entre la société, ciment de notre cohésion, et l'autonomie procurée par les revenus du travail.

Le RSA, puisque c'est de lui qu'il s'agit, doit en outre participer à la nécessaire simplification des minima sociaux et des dispositifs d'incitation à la reprise d'une activité. En cela, je ne peux que l'approuver.

Je connais, monsieur le haut-commissaire, votre engagement en faveur des travailleurs pauvres, mais j'avoue que le sort fait à l'outre-mer, à travers le calendrier d'application de la future loi, m'interpelle au plus haut point.

Dans la seule Guadeloupe, six travailleurs sur dix tirent moins de 0,75 SMIC de leur activité. Plus précisément, près de 40 % d'entre eux gagnent moins de 0,5 SMIC et 30 % moins de 0,75 SMIC. C'est dire l'importance de cette catégorie sociale, à laquelle s'ajoutent près de 46 000 bénéficiaires des minima sociaux, dont 31 000 pour le RMI et quelque 6 000 pour l'allocation de parent isolé.

Nos économies insulaires engendrent structurellement des travailleurs pauvres en raison de la taille des entreprises et de celle du marché. On sait, de plus, que le plafonnement annoncé de la défiscalisation en outre-mer ne pourra que réduire les investissements porteurs d'emplois dans nos régions.

Aussi, face à de tels chiffres, on a du mal à comprendre que soit envisagée une entrée en vigueur différée de la future loi en outre-mer.

Même si l'on veut retenir l'argument de la nécessité d'une adaptation du texte à nos réalités locales, on s'aperçoit que l'outre-mer se trouverait exclu de la légalité, puisque la

suppression de l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et de la famille priverait le RMI de base légale, alors même qu'il continuerait d'exister en outre-mer.

Pour ces deux raisons au moins, le report de l'entrée en vigueur me paraît dès lors d'autant plus incompréhensible et inadmissible qu'il sera paradoxalement demandé aux citoyens ultramarins de participer au financement du RSA dès le 1^{er} janvier 2009.

S'agissant toujours du report de son application, je relève que le texte prévoit par ailleurs un délai de deux ans pour permettre d'adapter l'entrée en vigueur du RSA et les politiques d'insertion dans les DOM par voie d'ordonnances : à bien y regarder, une période d'adaptation aussi longue – même si c'est un maximum – n'est pas véritablement justifiée.

Il existe bien des dispositifs spécifiques, propres à l'outremer, mais en réalité seuls deux d'entre eux seraient concernés par une adaptation. Je veux parler de l'ARA, l'allocation de retour à l'emploi, et du revenu de solidarité outre-mer, le RSO. Il s'agirait d'ailleurs davantage d'une harmonisation que d'une adaptation, ce qui, à mon sens, ne fait pas obstacle à l'entrée en vigueur du RSA.

Pour ce qui est de l'ARA, qui permet pendant deux ans un cumul entre allocation et revenus du travail, deux solutions peuvent être envisagées : soit un simple système d'option qui permettrait de maintenir le bénéfice de ce dispositif dans les cas où il est plus avantageux que le RSA ; soit le maintien des allocations déjà octroyées jusqu'à l'échéance des deux ans et l'application immédiate du RSA pour les nouveaux entrants.

Le RSO, qui constitue quant à lui une allocation de solidarité destinée aux plus de cinquante ans dispensés de toute action d'insertion et de recherche d'emploi, ne peut davantage empêcher une application immédiate du RSA.

Dans ces conditions, monsieur le haut-commissaire, il apparaît très clairement que l'application du RSA dans les DOM peut s'opérer sans délai, à moins que des considérations inavouées d'ordre budgétaire ne soient à l'origine de ce traitement différencié.

C'est d'ailleurs pour moi l'occasion de rappeler que le transfert de la compétence du RMI vers le département de la Guadeloupe s'est traduit à ce jour par un reste à charge de 60 millions d'euros, dont je ne sais toujours pas comment il sera compensé par l'État.

Or le texte soumis à notre assemblée prévoit notamment un transfert de l'API, qui, je le rappelle, en Guadeloupe, représente environ 6 000 allocataires et 30 millions d'euros en 2007, ainsi qu'un accompagnement social et professionnel des bénéficiaires, lequel laisse entrevoir une nécessaire augmentation des dépenses en termes de moyens matériels et humains.

Comme Claude Lise, je voudrais que l'on m'apporte toutes les garanties que ce transfert n'aura pas pour conséquence un accroissement du reste à charge pour mon département.

Monsieur le haut-commissaire, comme je le disais, j'approuve la philosophie générale du RSA.

Toutefois, si sa mise en œuvre effective devait malgré tout nécessiter un recours aux ordonnances, je souhaite que celles-ci fassent l'objet d'une concertation préalable avec les autorités locales compétentes et soient prêtes dans les six mois qui suivent la promulgation de la loi.

Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement, à ce stade, que la Guadeloupe ne saurait comprendre que je vote un texte qui laisserait une fois de plus l'outre-mer de côté, car cela reviendrait à considérer que l'égalité sociale dans nos régions peut attendre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Virapoullé.

M. Jean-Paul Virapoullé. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, l'organisation du débat me permet de dire que je suis sur la même longueur d'onde que Jacques Gillot (*Sourires sur les travées du groupe socialiste*) tout en donnant acte à Claude Lise des observations qu'il a avec justesse formulées à cette tribune, notamment en ce qui concerne les précautions qui devraient être prises avant l'extension du dispositif.

Monsieur le haut-commissaire, vous êtes, au sens noble du terme, un militant. À mon niveau, dans mon département, je suis moi aussi, depuis 1969, un militant.

Aux côtés de mon ami Claude Lise, j'ai eu le bonheur, au moment de la naissance du RMI, en décembre 1988, de voter l'amendement qui a prévu son extension simultanée à l'ensemble de la métropole et à l'outre-mer.

Mais, monsieur le haut-commissaire, le RMI ne nous a pas satisfaits, pas plus qu'il ne vous a satisfait, et je dois ici témoigner d'une vérité que vous devez retenir, mes chers collègues : dans le domaine de l'activation de cette dépense de solidarité, nous avons été à plusieurs reprises des pionniers et nous ne voulons pas être aujourd'hui victimes d'une volonté politique que nous avons clairement exprimée, chaque fois que le vote d'une loi nous en a donné l'occasion, pour réconcilier solidarité et activité, solidarité et responsabilité, solidarité et dignité.

Ainsi, dans la loi Perben du 25 juillet 1994, nous avons créé pour l'outre-mer le contrat d'insertion par l'activité, le CIA. Pas plus que ne le fera le RSA le CIA n'a résolu tous les problèmes, mais il a créé une passerelle entre le monde de l'inactivité et celui de l'insertion.

En 1997, j'ai fait adopter en première lecture un amendement qui a créé le revenu minimum d'activité, ou RMA. La dissolution de l'Assemblée nationale a rendu cet amendement caduc, mais il n'en reste pas moins que le principe du cumul du revenu du travail avec le revenu de solidarité pour les plus pauvres a été validé par le Parlement.

En 2000, nous avons persévéré en inscrivant dans loi de programme pour l'outre-mer, dite loi Girardin, l'allocation de retour à l'activité, l'ARA, laquelle a donné, il faut le dire, une bouffée d'oxygène à l'activation des dépenses de solidarité.

Nous ne nous sommes pas arrêtés en si bon chemin puisque, en 2003, lorsque le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité d'alors, M. François Fillon, a présenté le contrat d'insertion revenu minimum d'activité, ou CI-RMA, nous l'avons tous non seulement voté, mais aussi appliqué simultanément à l'outre-mer. Je ne connais pas suffisamment bien les autres départements antillais, mais je peux dire qu'à la Réunion nous avons passé 4 500 CI-RMA par an.

On m'objectera que, 4 500 sur 70 000, c'est peu, mais, si l'on ajoute à ce nombre celui des bénéficiaires des CIA, de l'ARA et du RSO, on arrive à un total qui n'a rien de négligeable, et, en effet, il faut plusieurs cordes à son arc pour sortir de la misère, en métropole comme à la Réunion.

À l'époque où j'étais plus jeune et député, on disait que l'outre-mer avait beaucoup de RMistes : vous aviez 700 000 RMistes, nous en avons 120 000 et, évidemment, nous faisons figure de territoires archi-sous-développés ! Mais les choses ont changé : aujourd'hui, en métropole, 7 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté et il y a 3 millions de RMistes.

Personne ne peut plus se moquer de personne : nous sommes tous dans la même galère, et il faut dire que l'imprudence, l'arrogance, l'incompétence de certains banquiers et financiers vont encore aggraver dans les années qui viennent notre situation !

M. Guy Fischer. Vous avez raison !

M. Jean-Paul Virapoullé. Plusieurs fois, mes chers collègues, je suis monté à cette tribune pour vous appeler à la prudence, pour vous dire de vous méfier de toute cette bande de bobos qui donnent des conseils à la télévision, qui écrivent force bouquins sur un monde du travail qu'ils ne connaissent pas, sur un monde de la production de richesses qu'ils ne connaissent pas.

M. Jean-Pierre Godefroy. Très bien !

M. Jean-Paul Virapoullé. Eh bien, c'est arrivé ! Tout ce petit monde-là, tous ces fameux experts conduisent notre système financier et économique à la ruine ! Mais, aujourd'hui, il n'y a ni coupable, ni responsable, non, on va seulement diminuer un peu le montant des parachutes dorés : ce ne sera plus 4 millions, mais 2 millions d'euros par an ! (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Soyons sérieux : nous ne demandons pas de parachutes dorés pour les RMistes, monsieur le haut-commissaire, nous demandons simplement l'égalité de traitement, c'est-à-dire la stricte application de principes constitutionnels.

Je m'explique.

Dans cet hémicycle, monsieur le président, nous avons ensemble voté la réforme constitutionnelle voulue par le Président Jacques Chirac et réécrit l'article 73 de la Constitution de sorte que l'application simultanée des lois en métropole et outre-mer devienne une obligation.

À mes collègues socialistes qui avaient fait un recours, qu'ils ont gagné, contre le fameux amendement sur les personnels TOS que j'avais fait voter, je rappelle que le Conseil constitutionnel a précisé que l'application différée d'une loi devait être justifiée par des circonstances réellement probantes.

Le fait qu'il y ait plus de RMistes dans les DOM qu'en métropole n'est pas une circonstance probante : c'est une circonstance aggravante en notre faveur ! Plus le malade est souffrant, plus il est nécessaire de le secourir.

Que nous disposions de l'ARA, du RSO et du CI-RMA ne pose pas problème, parce que l'on peut très bien faire cohabiter à titre expérimental, pendant une période de dix-huit mois qui nous permettra de mesurer l'impact du RSA, ces anciens systèmes, qui donnent partiellement satisfaction, avec le nouveau système, qui donnera, lui aussi, partiellement satisfaction. Au bout d'un an, lorsque vous évalueriez en métropole l'impact du RSA, vous mesureriez outre-mer – et vous donneriez ainsi satisfaction à ceux qui, comme moi, partagent les préoccupations de Claude Lise – l'impact de la cohabitation de ces systèmes, notamment sur les finances de l'État et des collectivités locales.

Monsieur le haut-commissaire, l'article 15 du présent projet de loi aggrave les choses et ceux qui vous ont aidé à le rédiger vous ont mal conseillé.

M. Jean Desessard. Ce sont des banquiers ! (*Sourires.*)

M. Jean-Paul Virapoullé. Certainement ! (*Nouveaux sourires.*) Je ne porte pas les banquiers dans mon cœur, car je vais devoir payer des impôts pour boucher les « trous » qu'ils ont créés !

Mais je reviens à l'article 15. Oui, monsieur le haut-commissaire, vous avez été mal conseillé. Mes chers collègues, nous qui, dans cette assemblée, votons la loi, nous nous trouvons confrontés à deux vides juridiques, et personne ne pourra me démontrer le contraire !

Je vous renvoie, mes chers collègues, à l'article 2 du projet de loi, qui supprime divers articles du code de l'action sociale et des familles et les remplace par un nouvel article qui, lui, ne cite plus le RMI.

Monsieur le président de la commission dans affaires sociales, vous qui êtes un homme vigilant, vous avez donc vu que le RMI était supprimé !

M. Guy Fischer. Bien sûr !

M. Jean-Paul Virapoullé. Il n'existe plus ! Mais, comme le précise l'article 15, la loi ne s'appliquant pas outre-mer, le RMI...

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. ... n'est pas supprimé avant 2011 !

M. Jean-Paul Virapoullé. Je vous propose, monsieur About, d'expertiser les conséquences du projet de loi tel qu'il est rédigé, car c'est d'une gravité extrême.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. D'accord !

M. Jean-Paul Virapoullé. La loi sera promulguée avec le texte de l'article 2 que vous avez sous les yeux, mes chers collègues, article dans lequel le RMI est remplacé par le RSA.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Oui, mais l'article 15, je le répète, précise que cela ne s'applique pas chez vous avant 2011 !

M. Jean-Paul Virapoullé. Bravo ! Mais, dans la rédaction de l'article 2 du projet de loi, les articles relatifs au RMI disparaissent du code de l'action sociale et des familles. On a pu dire qu'ils continueront à exister en filigrane, mais il n'y a pas de loi en filigrane ! C'est pour les billets de banque, le filigrane...

Voilà un vide juridique, et un problème de fond, aussi, car n'importe qui pourra, à la Réunion, faire un recours pour que les caisses d'allocations familiales arrêtent de verser un RMI désormais privé de base légale.

Je souhaite donc que ce vide juridique soit comblé par le Gouvernement, par la commission ou par nous tous ensemble.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Nous tous ensemble !

M. Jean-Paul Virapoullé. Mais il y a un second vide juridique, et ses conséquences sont encore plus graves.

Si je vous ai bien entendu, monsieur le haut-commissaire, la loi ne s'appliquera pas jusqu'à la ratification par le Sénat des ordonnances et leur mise en application. D'accord ! Mais, si l'article 15 prévoit que, par dérogation à l'article

14, la loi ne s'applique pas outre-mer, on ne peut pas nous dire, comme on l'a fait en commission des affaires sociales – je parle sous le contrôle de son président et du rapporteur –, que le 1,1 % sera perçu tout de même outre-mer.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Ah non !

M. Jean-Paul Virapoullé. C'est pourtant ce qui nous a été répondu !

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. L'article 15 s'applique sur tout le territoire !

M. Jean-Paul Virapoullé. Bravo, monsieur le président ! Vous avez toutes les réponses et je vous cède ma place ! (*Rires.*)

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Je n'ai pas votre compétence ! (*Nouveaux rires.*)

M. Jean-Paul Virapoullé. Donc, l'article 15 s'appliquera, il empêchera que l'ensemble de la loi entre en vigueur outre-mer immédiatement et, par conséquent, les départements d'outre-mer ne pourront percevoir le 1,1 % !

Nous sommes donc en présence d'un double vide juridique. La rédaction de l'article 15 rend la loi inapplicable outre-mer et le RMI est en danger.

C'est la raison pour laquelle je suggère que soit déposé un amendement – je suis prêt à y travailler avec vous, monsieur le haut-commissaire, ainsi qu'avec le président de la commission des affaires sociales – visant à compléter l'article 15.

Il s'agirait de prévoir que, à titre expérimental – ainsi que le permet la loi Raffarin sur la décentralisation –, le RSA s'applique dans les départements d'outre-mer au 1^{er} janvier 2009, en complément des autres dispositifs d'insertion existants. Je précise ce dernier point pour apaiser vos inquiétudes, monsieur le haut-commissaire. Au bout d'un an, on mesurerait l'impact de cette mesure et le Gouvernement serait à même de rédiger l'ordonnance permettant l'adaptation de la loi outre-mer.

J'attends votre réponse, monsieur le haut-commissaire. Ensuite, je pourrai me prononcer sur ce texte. Je suis loyal à l'égard de la majorité, mais je me dois d'abord de l'être envers ceux qui m'ont désigné pour siéger dans cette assemblée. (*Très bien ! et applaudissements sur certaines travées de l'UMP, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard Cazeau.

M. Bernard Cazeau. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, vendredi dernier, à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère, les associations de lutte contre la pauvreté ont lancé un véritable cri d'alarme.

Partout, les acteurs caritatifs constatent un durcissement des situations de pauvreté et, ensemble, ils ont pris la décision de lancer un appel solennel aux pouvoirs publics, en les exhortant à agir en faveur des 7 millions de Français qui vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire.

Il y a urgence à se doter de moyens d'action, car la croissance défaillante pèsera sur la situation sociale des prochains mois.

Moins de circulation d'argent aujourd'hui, c'est moins d'investissements demain et moins d'emplois et de revenus après-demain. À l'issue de ce cercle vicieux, une fois encore, ce sont les salariés les plus exposés qui feront les frais des errances économiques du système financier. Les intéri-

maires, les travailleurs à temps partiel, les salariés en contrat à durée déterminée, tous ont du souci à se faire pour leur emploi dans les prochains mois.

Monsieur le haut-commissaire, votre texte tombe donc à point nommé pour que nous ayons une discussion franche sur la politique sociale conduite par le Gouvernement.

J'évoquerai d'abord la généralisation du RSA, puis la réforme des politiques d'insertion.

Disons-le d'emblée, le RSA est une bonne idée. L'analyse sur laquelle il repose est solide : 60 % des ménages en situation de pauvreté ont au moins un de leurs membres qui travaille. Par ailleurs, 30 % de ces ménages pauvres sont composés d'une personne qui travaille à temps plein au SMIC.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. C'est vrai !

M. Bernard Cazeau. La première observation est donc qu'un seul SMIC à temps plein ne fait pas vivre une famille correctement.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Tout à fait !

M. Bernard Cazeau. La seconde est que le SMIC à temps plein est de moins en moins la règle. Aujourd'hui, 30 % des smicards travaillent à temps partiel et vivent par conséquent avec moins que le SMIC.

Ce que notre société a d'indécent, monsieur le haut-commissaire, c'est que le travail ne permet plus d'obtenir un revenu décent.

La pauvreté au travail s'est installée à vive allure dans notre économie, au fur et à mesure de la création d'emplois émiettés dans le secteur des services. On compte aujourd'hui 20 % de travailleurs pauvres de plus qu'en 2003. Ceux-ci occupent des emplois peu productifs, donc peu rémunérés, dans les services à la personne, l'hôtellerie-restauration, le commerce et la distribution.

Voilà comment la société française génère désormais 2,5 millions de travailleurs pauvres !

Je partage votre constat, monsieur le haut-commissaire : il est urgent d'agir et on ne peut renvoyer cette question à une amélioration future de la situation du marché du travail. Ce serait faire peu de cas des gens en souffrance et oublier que rien n'est fait par le gouvernement dont vous faites partie pour limiter la précarité de l'emploi.

Après expérimentation, il apparaît que le RSA est un outil innovant de lutte contre la pauvreté, car il met un terme au maquis des procédures actuelles d'intéressement. De plus, il réoriente la dynamique du cumul entre revenus du travail et revenus sociaux en faveur de l'emploi.

Nous nous trouvons donc devant une adaptation du RMI, car le RSA demeure, lui aussi, une allocation différentielle, modulée selon la situation familiale, à cette différence près qu'il instaure des règles de cumul favorisant les personnes occupant un emploi.

Pour autant, l'approbation du système ne saurait être interprétée comme un blanc-seing donné au texte qui nous est soumis. En effet, la pertinence du dispositif masque difficilement la relative modicité des moyens supplémentaires qui sont dégagés.

Certes, 1,5 milliard d'euros supplémentaires seront dégagés en faveur des travailleurs pauvres. C'est bien. Ce n'est pas négligeable pour les personnes appelées à en bénéficier, j'en conviens.

Toutefois, ramenons les choses à de plus justes proportions, monsieur le haut-commissaire : cette somme représente 0,08 % du PIB du pays et 10 % des diverses exonérations fiscales engagées au mois de juillet 2007 au titre de la loi TEPA.

M. Jean-Pierre Sueur. Eh oui !

M. Bernard Cazeau. Voilà qui invite à la modestie et relative quelque peu la disproportion d'une communication présidentielle où le RSA tient lieu d'alpha et d'oméga de la politique sociale ! (*Marques d'approbations sur les travées du groupe socialiste.*)

Dans les faits, nous sommes bien loin du grand soir social, qui semble devenu le nouveau registre déclamatoire de la droite française.

Mme Gisèle Printz. Oui !

M. Bernard Cazeau. Je constate au demeurant que les travées de la majorité sont assez clairsemées cet après-midi.

Nous le savons, un RSA ambitieux, complet, aurait coûté plus cher, monsieur le haut-commissaire : de 4 à 5 milliards d'euros. Une telle enveloppe aurait permis d'amener l'intégralité des travailleurs pauvres au niveau du seuil de pauvreté. Mais vous avez dû revoir vos ambitions à la baisse – j'ai été attentif à l'évolution de vos propositions au fil des mois – : 5 milliards d'euros d'abord, 4 milliards d'euros ensuite, 3 milliards d'euros après, pour arriver à 1,5 milliard d'euros aujourd'hui.

M. Jean Desessard. Absolument !

M. Bernard Cazeau. On bute, tôt ou tard, sur la question de la volonté politique, donc du financement de cette mesure.

L'abbé Pierre aurait dit qu'il y a une différence entre gérer la pauvreté et la combattre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Guy Fischer. Très bien !

M. Bernard Cazeau. J'en viens au financement du RSA.

Le mode de financement retenu – une taxe sur les revenus du patrimoine et de certains placements – ne me paraît pas injuste. Nous sommes en revanche forcés d'admettre qu'elle tombe mal, à l'heure où les épargnants craignent pour le produit de leurs économies. J'ai d'ailleurs cru comprendre que beaucoup, dans la majorité, peinaient à se reconnaître dans cette nouvelle taxe.

Toutefois, la grande impasse sociale de votre texte – son manquement originel ! –, c'est l'exonération des quelques milliers de Français les mieux lotis.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est évident !

M. Bernard Cazeau. Nous déplorons très sincèrement, monsieur le haut-commissaire, que le Gouvernement ait fait le choix d'entacher la création du RSA du travers d'Harpagon, actant par son aveuglement fiscal une injustice « sonnante et rébuchante », pour le dire comme Molière. (*M. Jean Desessard rit.*)

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Pas rébuchante !

M. Bernard Cazeau. Nous regrettons aussi le peu de cas fait des départements expérimentateurs dans l'accélération récente du calendrier.

Dans mon département, par exemple, où, je le reconnais, le RSA a amoindri les difficultés des salariés à temps partiel et permis la révélation d'un travail non déclaré, la question des indépendants reste entière.

Mais l'inquiétude des départements est ailleurs, mes collègues l'ont souligné. Elle réside dans la compensation financière des transferts envisagés dans le projet de loi.

Rappelons que le problème originel de la décentralisation du RMI reste posé : comment se fait-il qu'en France, depuis 2003, une partie du RMI – 2 milliards d'euros – ait été financée par la seule solidarité locale ?

Votre texte demeure silencieux sur la dette de l'État envers les conseils généraux. Pis, il entérine l'idée que, désormais, les départements sont partiellement financeurs du RMI. Pour la majorité des départements, si l'organisation de la République est décentralisée, la solidarité nationale n'a pas à l'être !

Le recours à la catégorie juridique de l'« extension de compétence » pour qualifier le transfert au département des bénéficiaires de l'API n'ira d'ailleurs pas dans le sens de l'apaisement, cela a été souligné.

En effet, nous constatons que l'API est fortement dynamique, surtout dans la France d'aujourd'hui – 22 % de hausse depuis 2003 –, et constamment sous-évaluée en loi de finances. Je crains, en toute logique, un transfert du déficit de l'État sur les départements demain.

Enfin, au titre des compensations financières, l'article 2 du projet de loi nous invite à nous interroger sur les modalités d'organisation du suivi social renforcé dont doivent bénéficier les titulaires du RSA, qui disposeront désormais du droit à « un accompagnement social et professionnel [...] organisé par un référent unique ». C'est déjà le cas et cela ne fonctionne pas autrement, tout le monde le sait. Cette disposition coûtera assurément plus cher qu'aujourd'hui, pour une raison toute simple : le RSA s'adresse à un public beaucoup plus large que le RMI.

J'en viens maintenant au second objet du texte, la réforme des politiques d'insertion.

Il est des réformes plus fondamentales que d'autres et je pense que nous assistons là à une régularisation plus qu'à une transformation.

La confirmation, à l'article 8, du rôle de chef de file des conseils généraux dans les politiques d'insertion me semble relever du bon sens ; c'est la décentralisation. Il en va de même de la nécessité pour les départements d'organiser des partenariats institutionnels dans le cadre de « pactes territoriaux d'insertion », complétant les programmes départementaux d'insertion.

De la même façon, la création du contrat unique d'insertion, à l'article 10, relève plus de l'ajustement que du bouleversement.

Le CUI – il faudra se faire à ce nouveau sigle – scindé en deux volets, l'un marchand, l'autre non marchand, reprendra en les renommant les actuels contrats d'insertion-revenu minimum d'activité et contrats d'avenir. Nous n'aurons donc plus que deux contrats émanant de différents prescripteurs : le contrat initiative emploi dans le secteur marchand, qui fonctionnera selon les mêmes règles que l'ancien RMA, et le contrat d'accompagnement dans l'emploi, dans le secteur non marchand, qui reprendra certains aspects du contrat d'avenir.

Il s'agit là d'une simplification attendue des méandres du plan de cohésion sociale élaboré à la hâte en 2004.

Je demeure plus critique sur la « prime au résultat » que l'État accordera en fonction des résultats d'insertion des départements. Cette logique nie les disparités économiques entre les territoires. C'est évident ! Ce n'est pas la même chose de rechercher un emploi dans les Yvelines ou dans les Hauts-de-Seine que dans la Creuse ou même dans le Nord !

M. Jean Desessard. Bien sûr !

M. Guy Fischer. Oui !

M. Bernard Cazeau. Monsieur le haut-commissaire, et c'est la seule question qui vaille, quel sera le montant de l'enveloppe des contrats aidés dans les années à venir ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Elle a augmenté !

M. Bernard Cazeau. Simplifier les contrats aidés est une très bonne initiative, mais garantir leur financement est autrement primordial.

C'est sur cette action, et non sur les déclarations d'intention, que nous jugerons l'action du Gouvernement en matière d'insertion professionnelle.

Alors qu'avec la généralisation du RSA s'annonce une importante réforme de nos politiques sociales, nous sommes interpellés par une contradiction majeure.

Comment ne pas être frappé par le décalage entre le volontarisme affiché du haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et la frilosité de la politique sociale du Gouvernement ?

M. Guy Fischer. C'est le moins qu'on puisse dire !

M. Bernard Cazeau. La question que nous devons nous poser est donc celle de la cohérence de l'action gouvernementale. À regret, on constatera que le RSA est un peu l'arbre qui cache la forêt.

M. Guy Fischer. Absolument !

M. Bernard Cazeau. Prenons le projet de budget pour 2009 ; deux missions sont largement tronquées : « Travail et emploi » et « Ville et logement ». La première est appelée à diminuer de 15 % sous trois ans et la seconde de 10 %. En clair, cela signifie moins d'aides à l'emploi et moins d'actions en faveur de la construction de logements. C'est autant d'argent en moins pour nos concitoyens fragiles !

Certains esprits chagrins – mais je n'en suis pas – pourraient se demander pourquoi on augmente les petits revenus avec des mécanismes du type RSA si, dans le même temps, on fait payer les soins plus cher, si l'on diminue la construction de logements sociaux, si l'on renchérit les tarifs publics de l'énergie, si l'on finance au rabais les transports publics. Et je pourrais multiplier les exemples, mais cela risquerait de ressembler à une litanie !

On le voit, c'est l'ensemble de la politique du Gouvernement qui est à interroger, car le RSA, à lui seul, ne parviendra pas à corriger une politique globalement contraire à la solidarité.

Nous ne nous tromperons pas. Nous placerons les responsabilités à leur juste niveau. Le Premier ministre a déclamé sur tous les tons dans sa déclaration de politique générale sa volonté de faire baisser d'un tiers la pauvreté en cinq ans. Il ne reste que trois ans et demi, et la pauvreté n'a pas baissé d'un soupçon.

Mme Jacqueline Chevé. Bien sûr !

M. Bernard Cazeau. Nous ne pouvons cautionner cet échec, et ce sera le sens de notre abstention sur ce texte. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Philippe Dominati.

M. Philippe Dominati. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, beaucoup de choses ont été dites. Afin d'éviter la répétition, je serai donc bref.

Le RSA est un bon projet, qui répond d'abord aux promesses qui ont été faites pendant la campagne présidentielle. Honorer ses promesses est une très bonne chose et une exigence pour le monde politique.

Ce texte répond à une ambition, celle de lutter contre l'exclusion en amoindrissant l'assistanat. Il répond à un objectif économique, celui de réduire cette part trop importante de la population française qui vit près du seuil de pauvreté.

Beaucoup l'ont dit, ce projet de loi simplifie les dispositifs existants, incite à une reprise de l'activité et lutte contre la pauvreté dans le travail. Pour ma part, je veux saluer son aspect pragmatique, puisque de nombreux présidents de conseil général, parmi les trente-quatre départements expérimentateurs, l'ont indiqué : ce système fonctionne.

Malheureusement, j'émettrai une réserve, qui a également été exprimée par le président de la commission des finances : votre projet de loi, monsieur le haut-commissaire, maintient intégralement le dispositif de la prime pour l'emploi. Lorsque le Premier ministre Lionel Jospin l'a lancée en 2001, la prime pour l'emploi ne devait concerner que les travailleurs les plus pauvres. Il n'imaginait pas que ce dispositif toucherait aujourd'hui près de neuf millions de foyers.

Un rapport de la Cour des comptes, que vous connaissez, montre que la prime pour l'emploi est peu ciblée, mal identifiée par ses éventuels bénéficiaires, voire par ceux qui pourraient l'attribuer. En outre, son coût budgétaire a été multiplié par plus de deux en cinq ans, passant de 2,1 milliards d'euros à près de 4,5 milliards d'euros. En trois ans, le montant individuel est ainsi passé de 538 euros à 961 euros. Malgré cela, vous la maintenez intégralement !

Par comparaison, son équivalent britannique, la *working family tax credit*, concerne un foyer sur vingt au Royaume-Uni, contre un sur trois en France. La cible de la prime pour l'emploi a donc bien été dénaturée.

Ce bon projet est affaibli par son financement. De nombreux intervenants l'ont dit cet après-midi, le RSA sera malheureusement considéré par des millions de Français comme l'occasion d'un impôt de plus. Or, au cours des dernières élections, j'ai fait partie des élus qui ont pris un engagement, et cet engagement unit la majorité présidentielle, celui de diminuer les prélèvements obligatoires.

M. Jean Desessard. Comment ?

M. Philippe Dominati. Le coût de 1,5 milliard d'euros obère donc un effort qui porte sur 10 milliards d'euros.

M. Jean Desessard. Vous n'êtes donc pas d'accord avec ce projet ?

M. Philippe Dominati. Vous avez dit qu'à partir du 10 juin – je ne sais pas à quoi correspond cette date – de nombreux élus qui soutenaient votre projet ont émis des critiques sur son volet financier. Le Gouvernement les a-t-il entendus ?

Plusieurs de mes collègues ont également soulevé ce problème, à commencer par le rapporteur général du budget. Pendant l'été, il a clairement fait connaître son opinion, qui est partagée par un certain nombre de membres de cette assemblée, sur votre dispositif financier. Aujourd'hui, force est de constater que le financement reste intégralement celui qui est issu des arbitrages gouvernementaux.

En tant qu'élu parisien, je critique le maire de Paris ...

M. Jean-Pierre Godefroy. Ce n'est pas bien !

M. Philippe Dominati. ... parce qu'il augmente de 9 % les impôts de nos concitoyens en cette période difficile. *(Exclamations sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Jean Desessard. Ceux de Paris sont peu élevés par rapport à ceux qui sont pratiqués en Seine-Saint-Denis !

M. Philippe Dominati. Dès lors, comment pourrais-je approuver la création d'une contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et des placements, alors que la contribution est déjà de 11 % ? Une hausse de 10 % ? C'est intolérable !

Un autre de vos arguments consiste à dire que 60 % des 10 % des foyers les plus aisés financeront votre dispositif. *Quid* des 40 % restants ? Il s'agit des 12,5 millions de signataires de contrats d'assurance vie, des 2,2 millions de Français qui complètent leur retraite par un revenu locatif, des 11 millions de détenteurs de valeurs mobilières, et tout le monde peut imaginer dans quelle situation ils se trouvent aujourd'hui.

Il y a quelques jours, un ancien Premier ministre, M. Balladur, a proposé une solution au Gouvernement, qui a d'ailleurs été reprise par l'un des intervenants cet après-midi. En effet, lorsque l'on est prêt à dépenser près de 1 milliard d'euros pour résoudre le problème de la suppression de la publicité dans l'audiovisuel public, on se demande comment des arbitrages plus judicieux n'ont pas pu être rendus pour financer cette réforme.

M. Jean-Pierre Sueur. Dites-le à M. Sarkozy !

M. Philippe Dominati. Entre l'argent pour l'audiovisuel public et le recyclage de la prime pour l'emploi, comme l'a souligné le président de la commission des finances, nous aurions pu largement trouver les moyens de financer votre projet.

Ne pas indexer la prime pour l'emploi dans le projet de budget pour 2009, ne pas relever les seuils, cela représenterait environ 350 millions d'euros d'économies. Revenir au taux appliqué avant la loi de finances de 2007 représenterait environ 500 millions d'euros d'économies. Établir un seuil à 1,3 % du SMIC au lieu de 1,4 % représenterait également 500 millions d'euros d'économies. *(Protestations sur les travées du groupe socialiste.)*

Enfin, en ajoutant à ces sommes les 200 millions d'euros que le Gouvernement s'est engagé à trouver pour plafonner les niches fiscales, vous n'auriez pas eu besoin d'affaiblir ce texte par un mode de financement aussi contesté.

M. Jean-Pierre Godefroy. Si on s'attaque aux stock-options, c'est 3 milliards !

M. Philippe Dominati. Votre projet est bon. Je regrette malheureusement son mode de financement. *(Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.)*

M. Guy Fischer. Il vaut mieux entendre ça que d'être sourd !

Organisation des débats

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Pour la clarté de nos débats, comme il est désormais d'usage, la commission demande l'examen séparé de l'amendement n° 169 tendant à la suppression de l'article 2 présenté par Mme David afin d'éviter la mise en discussion commune automatique de la centaine d'amendements portant sur cet article.

M. Jean Desessard. Merci, monsieur le président de la commission. On l'a fait une fois, et c'était pénible !

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ? ...

Il en est ainsi décidé.

Discussion générale (suite)

M. le président. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. le haut-commissaire.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, pardonnez-moi si je ne peux répondre à toutes les remarques qui ont été faites.

Je tiens tout d'abord à remercier les intervenants, sur toutes les travées, de leur démarche très constructive. Tous ont souligné les points forts et les faiblesses de ce texte, mais en cherchant à chaque fois à faire progresser cette cause. J'ai vraiment été très attentif à vos remarques.

MM. Arthuis, Daudigny, Fouché, Kergueris se sont appuyés sur leur expérience de président de conseil général – sans oublier le rapporteur pour avis, M. Doligé.

M. Jean-Pierre Sueur. Et Bernard Cazeau !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Également, mais vous êtes si nombreux. (*Sourires.*)

Certains comme expérimentateurs d'autres comme observateurs, tous se sont donc appuyés sur leur expérience de terrain pour essayer de faire en sorte que l'outil que nous sommes en train de construire rende plus efficaces les politiques qui sont conduites.

Je vais essayer de reprendre les cinq ou six grands problèmes qui ont été soulevés, en espérant que mes réponses vous convaincront de soutenir ce dispositif.

Vous m'avez interrogé sur le *timing*. Vous avez été plusieurs à souligner la qualité des expérimentations, tout en vous demandant si l'on ne pourrait pas attendre un peu avant de généraliser la mise en œuvre du dispositif. Autrement dit, pourquoi tout de suite, pourquoi maintenant, pourquoi pas plus tard ? À cet égard, vous voudriez savoir si les données du comité national d'évaluation présidé par François Bourguignon sont suffisantes pour permettre une extrapolation.

Je veux être très précis. Le comité national d'évaluation constate un taux de retour à l'emploi meilleur dans les zones d'expérimentation que dans les zones témoins. Il y a 95 % de chance que cet effet soit attribuable au RSA et 5 % de chance que ce soit le fait du hasard. Il y a donc 95 % de chance que les effets constatés jusqu'à présent soient suffisants pour conférer au RSA une efficacité plus importante.

Quand il s'agit de faire sortir de l'argent des poches en faveur des plus pauvres, il faut toujours apporter des tombeaux de preuves. On se montre beaucoup moins exigeant pour les plus riches...

M. Guy Fischer. On est d'accord !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Mais là, avec 95 % de chance, nous nous sommes dit que nous pouvions y aller !

Mais j'avais une deuxième raison, et je vais vous la dire en confiance : j'avais le sentiment, presque une obsession, que, si l'on ne présentait pas maintenant un tel projet de loi et si l'on n'inscrivait pas dans le projet le budget pour 2009 la somme de 1,5 milliard d'euros, l'occasion ne se représenterait peut-être pas. Car, mesdames, messieurs les sénateurs, on n'est jamais sûr que le train repasse...

C'est pour cette raison que nous allons à ce rythme.

La troisième raison tient au ralentissement économique. Vous avez exprimé sans langue de bois vos craintes et nous les partageons ; nous savons que les conséquences peuvent être difficiles pour les plus pauvres. Le soutien du pouvoir d'achat de ceux qui perçoivent de 500 à 1 000 euros de revenus par mois sera plus que jamais nécessaire.

Pour vous donner un ordre d'idées, le revenu de solidarité active va se traduire par une augmentation de pouvoir d'achat de 8 % pour un ménage sur quinze. L'effort est donc bien ciblé et répond à la problématique actuelle.

Tels sont les premiers éléments de réponse que je souhaitais vous apporter au sujet du calendrier retenu pour cette réforme.

Beaucoup d'entre vous ont abordé la question des personnes les plus éloignées de l'emploi. Je suis sensible à l'argument. Nous avons conçu le RSA de façon à inclure dans le dispositif les personnes qui ont les plus grandes difficultés.

Dans les départements qui ont expérimenté le RSA, il a été très frappant de constater que des personnes qui étaient restées très longtemps allocataires du RMI avaient pu retrouver un emploi. Ce résultat n'est pas le fruit d'un miracle, mais bien du dispositif, qui a eu un triple effet, et je tiens beaucoup à le souligner.

Le premier effet est financier. Les personnes qui sont depuis cinq, six, sept ans au RMI ont généralement fait l'expérience d'un retour à l'emploi qui ne s'est pas traduit par une augmentation de revenus. On se fait avoir, alors on retourne dans l'inactivité. Ici, c'est le contraire : on gagne, donc on reste dans l'activité. Le facteur financier a donc une incidence sur des gens très éloignés de l'emploi.

Le deuxième effet est de l'ordre de la déstigmatisation. En vingt ans, les bénéficiaires du RMI ont fini par être considérés par les entreprises comme étant probablement incapables de travailler. Le lancement d'un nouveau dispositif a donné un éclairage plus favorable, qui a joué y compris en faveur des gens qui étaient « enkystés » malgré eux dans le RMI.

Le troisième effet est dû à la mobilisation des conseils généraux. Pour les travailleurs sociaux, pour les différents acteurs de l'emploi, le fait de s'asseoir autour d'une table et de mettre en route des comités de pilotage pour réexaminer toute la population concernée par le dispositif au regard de l'emploi a eu un effet positif. Nous parlons souvent des personnes éloignées de l'emploi, mais c'est à tort, car ce sont souvent et l'emploi et les acteurs de l'emploi qui se sont éloignés d'elles.

Nos dispositifs d'aide étant saturés par l'afflux des allocataires, nous avons tous intérêt à ce que les personnes proches de l'emploi parviennent à trouver une activité. Nous pouvons ainsi recentrer le travail d'accompagnement social sur les personnes les plus en difficultés, qui trouvent donc un intérêt elles aussi à ce que le dispositif remonte vers le haut.

À la demande des associations, nous avons d'ailleurs inscrit dans les indicateurs phare de notre tableau de bord le critère de la grande pauvreté, soit un revenu inférieur à 40 % du revenu médian. Nous disposons donc d'éléments pour vérifier que nous nous occupons aussi des plus éloignés de l'emploi.

Le résultat est là : la proportion de ceux qui reprennent un travail dans le cadre de l'expérimentation du RSA est élevée, et plus élevée que dans les zones hors expérimentation. Mesdames, messieurs les sénateurs, il est en train de se passer quelque chose.

Certains d'entre vous se demandent pourquoi nous n'avons pas choisi d'augmenter directement les minima sociaux. Nous avons débattu de cette question avec les associations et avec les syndicats. Il s'est agi de s'interroger sur les raisons pour lesquelles, dans le système actuel, on était resté si longtemps coincé. C'est que l'absence de perspective de sortie du RMI a produit des hésitations quant à l'augmentation des minima sociaux.

Comme le montre l'étude publiée par les universitaires indépendants du Centre d'études de l'emploi, certains couples, pour commencer à gagner de l'argent en reprenant un travail, devaient travailler plus de cinquante heures par semaine, certains adultes isolés plus de vingt heures par semaine. En deçà, ils ne gagnaient rien par rapport à la situation antérieure !

Dans cette logique, si, toutes choses étant égales par ailleurs, on augmente les minima sociaux, si donc on élève le niveau de départ, alors le retour à l'emploi n'est jamais favorable. Personne ne peut défendre un tel système.

Avec le RSA, qui améliore le taux de retour à l'emploi, nous avons calculé, grâce à des barèmes très précis, que, dès la première heure travaillée dans la plupart des cas, au pire au bout de trois ou quatre heures, une personne commence à gagner de l'argent, y compris en tenant compte des droits connexes.

Dès lors, nous avons « décoincé » le système, ce qui permet de nouveau que la dynamique des minima sociaux suive les salaires.

Nous avons énormément travaillé sur ce point. Je n'ai jamais prétendu que le sujet serait clos avec l'adoption du projet de loi. J'ai simplement voulu montrer qu'en remettant les prestations dans l'ordre et en garantissant, à l'article 1^{er}, tout à la fois le revenu minimum et son augmentation en fonction de la quantité de travail, nous ôtions un argument à ceux qui disent que l'on ne peut pas toucher aux minima sociaux.

Le raisonnement est complexe, et j'espère avoir été assez clair, mais, croyez-moi, c'est une dimension essentielle du dispositif et c'est ainsi que nous pourrions avancer.

Au sein de la commission qui a travaillé à l'élaboration du RSA, nous nous sommes posé la question en conscience : si nous disposons de 1, 2 ou 3 milliards d'euros, est-il préférable, pour les personnes concernées, de mettre en œuvre le RSA ou d'augmenter le montant du RMI ? L'ensemble des

syndicats et des associations, depuis la CGT jusqu'à ATD Quart Monde et Emmaüs, ont opté pour le RSA. C'est donc au RSA qu'ira l'argent en priorité.

Je voudrais insister sur un point extrêmement important, qui n'est pas sans rapport avec la loyauté due aux conseils généraux.

Dans les départements qui expérimentent le RSA depuis un an, on observe un meilleur taux de retour à l'emploi, ce qui fait baisser les dépenses liées au RMI. De fait, quand un bénéficiaire passe à mi-temps, vous avez à déboursier non plus 447 euros, mais 200 euros.

C'est en poursuivant cet effort que nous parviendrons à reconstituer nos marges de manœuvre financières. Cet argument a été fondamental pour convaincre les détracteurs de la réforme.

Vous avez souligné la difficulté qu'il y a à demander de l'argent pour les plus pauvres. Il est vrai que l'on nous réplique toujours, et ce quelle que soit l'appartenance politique de nos interlocuteurs, que les dépenses sociales sont déjà très élevées et qu'il ne faut pas en ajouter. Ce qui nous a fait emporter la décision, c'est que nous avons pu prouver que ces dépenses supplémentaires avaient un effet sur l'emploi, sur les revenus des personnes et, par conséquent, un effet d'économie sur les budgets sociaux.

Si nous poursuivons dans cette voie, les prochaines étapes pourront être franchies. Je vous le dis en toute sincérité.

Vous avez beaucoup insisté, les uns et les autres, sur la pérennité de la compensation financière opérée par l'État à l'égard des départements. J'ai bien compris le sens de votre interrogation : jusqu'ici, pas d'entourloupe, mais est-ce que cela va durer ?

Certains d'entre vous préfèrent la notion de « transfert de compétence » à celle d'« extension de compétence ». Selon nous, cette dernière est plus protectrice pour les départements, car elle peut comporter des clauses de revoyure. Le ministère des finances serait très favorable à un amendement prévoyant un « transfert de compétence » et faisant disparaître les clauses de revoyure, mais vous n'aurez aucune garantie sur les rendez-vous des années suivantes. J'attire votre attention sur ce point, mesdames, messieurs les sénateurs.

Lorsque j'ai conçu ce dispositif, j'avais une certitude : cela ne fonctionnerait que si tout le monde y participait, en confiance. Nous n'avons donc aucun intérêt à mettre en place un système qui posera des problèmes aux conseils généraux dans un an ou dans deux ans.

C'est pour cette raison que nous avons instauré un débat à chaque étape et que nous vous proposons une extension de compétence avec clauses de revoyure. Avec ce système, les gains du retour à l'emploi sont en outre immédiats, beaucoup plus favorables que dans l'actuel dispositif du RMI, où l'on peut constater une diminution du nombre des bénéficiaires sans qu'elle s'accompagne d'une baisse de la dépense.

Je vous le dis en toute transparence, je ne pense pas que les conseils généraux soient gagnants avec un transfert de compétence, alors que nous essayons de construire avec eux un véritable pacte de confiance.

Vous avez beaucoup insisté sur les mesures d'accompagnement.

Nous avons, d'une part, réservé une enveloppe de 150 millions d'euros pour des aides sur mesure – droit de garde, transport, notamment –, sans compter les 500 millions d'euros affectés au fonds départemental et le barème du RSA lui-même. Cette enveloppe supplémentaire sera mise en place dès l'année prochaine et pourra être dépensée avec les conseils généraux, le pôle emploi. Les « coups de pouce » évoqués par le président Arthuis, que les présidents de conseil général connaissent bien, pourront ainsi être prolongés.

D'autre part, le service public de l'emploi aura désormais vocation à accueillir tout le monde, y compris les allocataires du RSA, et ce gratuitement. C'est inscrit pour la première fois dans la loi. Les présidents de conseil général pourront toujours passer des conventions pour des prestations supplémentaires destinées à des publics plus difficiles, mais cette disposition change le curseur en faveur des conseils généraux et institue enfin la vocation universelle du service de l'emploi.

Beaucoup d'entre vous se sont demandé si les attributaires du RSA seraient privés de leurs allocations en étant radiés de l'ANPE. Ce point me tient à cœur.

Au moment de l'instauration du RMI, on a cru bien faire en excluant tout lien avec la recherche d'emploi, et cela s'est retourné contre les allocataires. C'est ainsi que, les deux tiers des RMistes n'étant pas inscrits à l'ANPE, les entreprises en tirent la conclusion que, s'ils ne sont pas dignes d'être inscrits à l'ANPE, ils ne sont sans doute pas dignes non plus de travailler chez elles ! On voit alors pourquoi les RMistes n'ont guère de chance de postuler utilement à un emploi.

Les acteurs de l'insertion plaident à l'unanimité pour le maintien du régime de droit commun. Sur le principe, tout le monde est évidemment d'accord. Simplement, en l'occurrence, ce n'est pas applicable à l'allocation elle-même. En effet, lorsqu'une personne perd le bénéfice de l'indemnisation chômage qui lui était versée, elle a toujours la garantie de percevoir un revenu minimal, ce qui ne sera pas le cas avec le RSA.

Dans ces conditions, nous avons décidé un découplage.

Aujourd'hui, le service public de l'emploi peut procéder à des radiations de demandeurs d'emploi lorsque la personne concernée ne s'est pas présentée à des convocations ou a refusé plusieurs offres raisonnables d'emploi. Au demeurant, et j'insiste sur ce point, offre raisonnable d'emploi ne signifie pas pour nous travail à temps partiel ou intérim. Il existe actuellement un certain nombre de garanties, sur lesquelles il me semble inutile de revenir.

Désormais, le service public de l'emploi pourra se tourner vers le conseil général pour lui demander non pas de jouer le rôle du gendarme, mais tout simplement de faire son travail de cocontractant, comme il le fait déjà à l'égard des allocataires du RMI qui ne donnent plus signe de vie.

Comme cela se pratique dans les commissions locales d'insertion, les CLL, l'institution départementale pourra, grâce à son équipe pluridisciplinaire, examiner les causes de telles absences et voir si celles-ci sont liées à un problème de santé ou s'il y a lieu de suspendre le versement de la prestation.

Mme Jacqueline Chevé. Mais cela se fait déjà !

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire.* Effectivement, madame la sénatrice.

Par conséquent, il s'agit non pas de rompre un équilibre existant, mais bien de renforcer les devoirs de l'ANPE et de la collectivité cocontractante en vue d'éviter certaines dérives. C'est, me semble-t-il, un point très important.

Nombre d'intervenants ont déclaré souscrire à la philosophie générale du projet de loi tout en exprimant un regret. Selon eux, adopter ce texte reviendrait à admettre que les revenus du travail ne soient plus suffisants pour vivre.

Mais, mesdames, messieurs les sénateurs, nous avons déjà accepté, et c'est tant mieux, que les contribuables ayant des revenus les plus élevés payent des impôts...

M. Guy Fischer. Pas assez !

M. Jean-Pierre Sueur. Ils bénéficient du bouclier fiscal !

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire.* ... pour financer les aides au logement, les prestations familiales ou les autres dispositifs de soutien destinés à ceux qui ont les revenus les plus faibles.

Mme Jacqueline Chevé. Ce sont les salaires qu'il faut augmenter !

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire.* De grands auteurs sociaux ont même évoqué la notion de « sursalaire ».

Plus précisément, certains orateurs – je pense par exemple à M. Philippe Dominati – ont prôné le recyclage de la prime pour l'emploi pour financer le RSA. Pourquoi n'avons-nous pas retenu cette idée ? Tout simplement parce que ni la droite ni la gauche ne sont favorables à une diminution de cette prime. C'est bien la preuve que nous écoutons le Parlement. En l'occurrence, j'ai été interpellé à douze reprises sur le sujet à l'occasion des questions d'actualité ! Personnellement, je trouvais que fixer le plafond d'éligibilité à la prime pour l'emploi à 4,7 fois le SMIC, ce n'était plus social ; mais les parlementaires ont refusé que l'on touche à ce dispositif, et je leur ai donné satisfaction, de manière démocratique.

Par ailleurs, la prime pour l'emploi constitue effectivement un soutien pérenne pour les personnes disposant de faibles revenus, même si elle ne s'applique pas seulement à elles. Nous considérons déjà qu'un couple ayant deux enfants et percevant des revenus correspondant à 2,5 fois le SMIC ne peut pas s'en sortir seul, et nous lui versons un complément. Aujourd'hui, je viens vous dire qu'un couple ayant deux enfants et percevant des revenus correspondant au SMIC a également besoin de revenus complémentaires. En d'autres termes, adopter le RSA revient non pas à sacraliser un système absurde, mais bien à compléter le dispositif en y intégrant celles et ceux qui n'en bénéficiaient pas jusqu'à présent. À mon sens, c'est un point très important.

Il existe donc une forme de cohérence entre le maintien de la prime pour l'emploi et l'institution du RSA. Désormais, nous aurons effectivement intérêt à la hausse des revenus des salariés, car cela créera des économies sur ces deux dispositifs.

À présent, je souhaite répondre à Mme Gélita Hoarau, ainsi qu'à MM. Jacques Gillot, Jean-Paul Virapoullé et Claude Lise, qui m'ont interrogé sur l'outre-mer, sujet très important il est vrai.

Le Gouvernement ne souhaite effectivement pas appliquer immédiatement le RSA en outre-mer, car les territoires ultramarins bénéficient de dispositifs d'insertion spécifiques, comme l'aide au retour à l'activité, l'ARA, ou le revenu de solidarité, le RSO. Si nous décidions l'entrée en vigueur directe de cette mesure en outre-mer, nous arriverions

– vous me permettez l'expression – comme un chien dans un jeu de quilles ! Il y aurait très certainement des perdants. Nous ne pouvons pas nous le permettre.

Nous avons donc fixé une date butoir pour nous laisser un peu de temps. Le Gouvernement est prêt à aller plus vite si nous trouvons des solutions. C'est la raison pour laquelle nous avons accepté d'ouvrir une concertation avec les exécutifs ultramarins, comme cela nous était demandé. Ainsi, le 5 novembre prochain, Yves Jégo, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, et moi-même rencontrerons les présidents de conseil général pour en discuter.

Par ailleurs, nous avons nommé un parlementaire en mission, le député René-Paul Victoria, afin de proposer des solutions en six mois.

Et, mesdames, messieurs les sénateurs d'outre-mer, nous restons bien entendu à votre écoute pour étudier d'autres mesures spécifiques susceptibles d'être mises en œuvre. Sachez que les départements ultramarins ne seront pas les oubliés de la réforme. D'ailleurs, et je tenais à le souligner, en demandant que le RSA s'applique également en outre-mer, vous apportez en quelque sorte de l'eau au moulin de tous ceux qui considèrent ce dispositif comme un véritable progrès.

M. Jean-Pierre Sueur. Vous ne nous avez toujours pas répondu sur le bouclier fiscal !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Vous avez raison, monsieur le sénateur. Il s'agit effectivement d'un sujet important.

M. Jean-Pierre Sueur. Pour nous, ce qui serait important, ce serait que la position du Gouvernement évolue !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Je maintiens que le sujet est important, mais il faut de tout de même le ramener à sa juste proportion.

Vous avez entendu les arguments des différents orateurs, notamment ceux de M. Jean Arthuis, le président de la commission des finances. Vous me permettez donc de vous parler avec mon cœur.

Nous étions confrontés à deux questions, à savoir, d'une part, les niches fiscales et, d'autre part, le bouclier fiscal. Je voudrais vous rappeler quelques chiffres. Le plafonnement des niches fiscales sur les hauts revenus devrait rapporter autour de 200 millions d'euros, alors que l'inclusion de la taxe de 1,1 % dans le bouclier fiscal aurait représenté une recette supplémentaire comprise entre 20 et 25 millions d'euros. Certes, tout le monde aurait souhaité pouvoir combiner ces deux mesures.

M. Jean-Pierre Sueur. Oui !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Mais nous ferons finalement la plus importante des deux, c'est-à-dire le plafonnement des niches fiscales sur les hauts revenus. C'est un pas considérable ! D'ailleurs, cette mesure n'aurait probablement pas pu être décidée si la question du bouclier fiscal n'avait pas été soulevée à l'occasion du présent projet de loi. Désormais, grâce au plafonnement global des niches fiscales, à hauteur de 200 millions d'euros, nous éviterons que certains ne payent pas d'impôts. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

En outre, si j'ai bien compris les discussions entre les commissions des finances des deux assemblées, que M. Jean Arthuis nous a parfaitement exposées, des mesures permettant de tenir les engagements pris tout en favorisant le RSA sur ce point pourraient être adoptées.

Par conséquent, il est des moments où il faut faire preuve de pragmatisme et saisir les progrès qui se présentent. En l'occurrence, une nouvelle prestation de 1,5 milliard d'euros sera destinée aux plus pauvres, et un plafonnement des niches fiscales à hauteur de 200 millions d'euros sera mis en place. Jusqu'à présent, tout le monde en rêvait, mais personne n'osait le faire. Afin de rassurer les élus ultramarins, je précise bien que ce plafonnement sera global. En clair, l'effort d'investissement à l'égard de l'outre-mer restera le même, mais il sera mieux réparti.

Et puis, mesdames, messieurs les sénateurs de l'opposition, nous vous permettons ainsi de conserver des chevaux de bataille pour la suite ! (*Sourires sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste. Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais apporter aux différents intervenants.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures quinze.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt heures dix, est reprise à vingt-deux heures quinze, sous la présidence de M. Bernard Frimat.*)

PRÉSIDENCE DE M. BERNARD FRIMAT

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

La discussion générale a été close.

Nous passons à la discussion des motions.

Exception d'irrecevabilité

M. le président. Je suis saisi, par Mme David, MM. Fischer et Autain, Mme Hoarau et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, d'une motion n°283.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (n° 7, 2008-2009).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à Mme Isabelle Pasquet, auteur de la motion.

Mme Isabelle Pasquet. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, le projet de loi mis en discussion aujourd'hui aurait mérité un traitement différent de celui que le Gouvernement lui a réservé.

Toutefois, nous ne pouvons nous satisfaire d'un examen en urgence, qui prive la représentation nationale d'un processus législatif plus complet. Je dois dire à ce sujet combien nous sommes déçus que les deux premiers textes abordés au cours de cette session, à savoir, d'une part, le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et, d'autre part, ce projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, soient examinés selon cette procédure accélérée, comme le sera d'ailleurs aussi le projet de loi en faveur des revenus du travail.

J'en viens au cœur de ce projet de loi, qui a pour ambition de réduire la pauvreté, notamment pour les travailleurs victimes de ce que l'on appelle, à juste titre, la pauvreté laborieuse.

Ainsi, en 2007, 12,1 % de notre population vivait en dessous du seuil de pauvreté, soit 817 euros par mois. Ce sont donc près de 7 millions de personnes qui survivent, chaque mois, avec ces quelques centaines d'euros. Et – c'est un constat inquiétant –, depuis 2005 et pour la première fois depuis trente ans, la pauvreté progresse.

Nous assistons bel est bien à une paupérisation de notre société : les pauvres sont toujours plus pauvres, et les riches, toujours plus riches ! Pour s'en convaincre, il suffit d'observer la hausse des revenus entre 1998 et 2005. Dans les foyers les plus riches de notre pays, elle a été de 42,6 % pour 0,01 % d'entre eux, quand elle n'était que de 4,6 % pour 90 % des foyers les moins riches.

Les bénéficiaires du RMI, dont il est notamment question ici, ont perdu en cinq ans près de 25 % de leur pouvoir d'achat.

Rappelons également que 30 % des personnes sans domicile fixe sont des salariés. Cette situation ne risque pas de s'améliorer avec la loi sur le logement que votre majorité vient de voter.

Monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, il y a unanimité, je crois, pour dire qu'il faut agir afin d'éradiquer la pauvreté. Cette dernière est trop souvent appréhendée du seul point de vue monétaire, alors que nos concitoyens sont de plus en plus nombreux à devoir faire des choix, renonçant à certains soins, se privant de l'accès à la culture, aux loisirs et aux vacances.

Permettez-moi d'ailleurs de saluer à ce titre les très nombreuses associations qui accompagnent chaque jour les plus pauvres de nos concitoyens et qui jouent un rôle fondamental dans le maintien du lien social.

Regrettant que l'on se focalise trop sur l'aspect monétaire de la pauvreté, je partage les inquiétudes de Mme Véronique Davienne, déléguée générale adjointe d'ADT-Quart-Monde, sur votre proposition de modification du baromètre qui permet de quantifier le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire. Ainsi, selon cette association, « si l'on appliquait ce baromètre à la période 2000-2005, il en ressortirait une diminution de 22 % du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire ».

Vous comprendrez donc que nous soyons étonnés de votre proposition, et qu'il nous est difficile de ne pas faire le lien avec la volonté affichée par le Président de la République de réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans.

Comme l'a dit mon ami Guy Fischer dans la discussion générale, nous sommes contre ce projet de loi. Mais je voudrais, à mon tour, formuler quelques remarques.

Tout d'abord, les membres du groupe communiste républicain et citoyen ne sont pas opposés à ce que chaque heure travaillée donne lieu à rémunération. Ils sont favorables à ce qu'un salarié privé d'emploi ou un bénéficiaire de minima sociaux qui reprend une activité reçoive une rémunération plus importante.

L'avantage financier pour le salarié doit intervenir dès la première heure travaillée. Monsieur le haut-commissaire, nous partageons votre analyse selon laquelle la reprise d'une activité professionnelle ne doit pas déboucher sur une baisse de ressources.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales.* Mais pourquoi déclarer alors que le texte est irrecevable ?

Mme Isabelle Pasquet. Il s'agirait sinon d'un non-sens économique.

Toute la question est donc de savoir si le RSA est ou non la réponse la plus adaptée.

Nous pensons qu'il ne l'est pas. En effet, ce projet de loi exclut bon nombre de personnes, parmi les plus en difficulté.

Tel est le cas, par exemple, des jeunes âgés de dix-huit à vingt-cinq ans qui sont exclus du dispositif du RSA, à moins qu'ils n'aient un enfant à charge. Et pourtant, une récente étude statistique rendue publique par l'INSEE aurait dû alerter le Gouvernement. Elle montre en effet que, si 13 % de nos concitoyens sont pauvres, ce taux atteint 17 % pour les jeunes adultes.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire.* C'est vrai !

Mme Isabelle Pasquet. Et encore, je ne parle pas des jeunes chômeurs ou des inactifs, chez qui le taux de pauvreté dépasse les 30 % !

Côté étudiants, la situation n'est guère meilleure. En 2000, 4 % des étudiants ont demandé à bénéficier d'une aide sociale d'urgence. Si ce taux paraît bas, ce n'est pas que les étudiants ne sont pas pauvres, c'est que les pauvres ne deviennent pas étudiants !

Enfin, les sénatrices et sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen émettent de très forts doutes sur le volet « insertion » de votre projet de loi. De l'avis des associations que nous avons rencontrées, le RSA, associé aux règles relatives aux droits et devoirs des demandeurs d'emplois, va peser sur les publics les plus éloignés de l'emploi, comme les victimes d'addictions ou les personnes sans domicile fixe.

À ce propos, l'ouvrage de Marianne Bernède sur l'expérimentation du RSA dans l'Eure, qui reprend le témoignage du président du conseil général, est très clair. Selon cette étude, si le RSA a fonctionné correctement pour les personnes relativement proches de l'emploi, ce dispositif a trouvé ses limites pour celles qui en sont le plus éloignées, et pour cause ! Ces personnes, du fait de leur situation socio-professionnelle, doivent pour la plupart passer par la « case » formation professionnelle. Cette évidence, monsieur le haut-commissaire, est totalement occultée dans votre texte !

Dans son état actuel, le service public de l'emploi ne suffira pas, en raison de l'aggravation du chômage, de la fusion forcée de l'ANPE et des ASSEDIC, du manque de

personnel et des pressions gouvernementales et patronales qui pèseront contre l'intérêt des personnes dont la situation est la plus précaire.

Par ailleurs, nous ne pouvons nous satisfaire d'une annonce politique ambitieuse concrétisée dans les faits par une baisse considérable des moyens. Il faudra nous expliquer le tour de passe-passe qui, entre le budget « travail et emploi » et le budget « solidarité, insertion et égalité des chances », vous permet avec le RSA d'économiser sur le dos des allocataires de l'APL et les demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

Pour le Gouvernement, la question sociale est toujours un coût. Vous l'avez dit vous-même, il n'y aura pas un euro à l'inactivité !

Ce discours culpabilisant aurait été audible dans une situation de plein emploi, mais, avec la crise financière et spéculative qui s'étend à l'économie réelle, il devient irréaliste. On parle déjà de quelques 41 000 demandeurs d'emplois nouveaux, sans compter les bénéficiaires du RMI et de l'API qui viendront grossir les rangs des inscrits à l'ANPE. Comment, dès lors, croire que l'on pourra raisonnablement imposer la règle des deux offres ?

Ce qu'il faudrait, c'est investir dans le service public de l'emploi, tant en moyens financiers qu'en personnel, mais également donner aux caisses d'allocations familiales les moyens d'assumer leurs nouvelles missions et non pas les fermer, comme le prévoit le Gouvernement. Ce manque de personnel se traduit déjà par de nombreux retards dans le versement des prestations. Comment croire qu'il pourra en être autrement quand le même nombre d'agents aura à traiter une compétence nouvelle, particulièrement complexe, et ce sans certitude de formation ?

Mais voilà, le Gouvernement, après avoir offert 15 milliards d'euros aux plus riches,...

M. Jean Desessard. Quinze milliards, tout de même ! Et encore, c'est sous-évalué !

Mme Isabelle Pasquet. ... cherche à faire des économies, s'attaque au personnel, le considérant comme un outil d'ajustement des dépenses ! À l'inverse, il attribue un peu plus de 10 milliards d'euros à quelques banques, pour répondre à leurs besoins et à ceux des marchés.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales.* Et c'est inconstitutionnel, tout ça ?

Mme Isabelle Pasquet. Preuve est faite que des ressources, vous savez en trouver !

Tout cela a alimenté le débat sur le financement du RSA avec la fameuse taxe de 1,1 % sur les revenus du patrimoine, qui accomplit l'exploit de ne pas affecter les patrimoines des plus riches.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales.* Bien sûr que si !

M. Jean Desessard. Je demande à voir !

Mme Isabelle Pasquet. Quant à la taxation des niches fiscales, autant dire qu'elle est dérisoire face aux milliards qui sont en jeu : il s'agit tout de même de 73 milliards d'euros, soit 27 % de l'ensemble des recettes fiscales de notre pays ! Les quelque 100 contribuables qui gagnent le plus et obtiennent, avec les niches fiscales, une diminution d'impôt supérieure à un million d'euros peuvent dormir tranquilles !

Par ailleurs, vous demandiez initialement 3 milliards d'euros, en dessous de quoi la mise en place du RSA serait impossible. Vous parliez même de votre démission si vous ne les obteniez pas ! Aujourd'hui, vous annoncez un financement de 1,5 milliard d'euros, et votre budget, dans son programme 304, fait état, quant à lui, d'un peu plus de 555 millions d'euros.

De plus, les expérimentations en cours, interrompues sans doute en raison des exigences du Président de la République, font l'objet d'un bilan informatif qui ne peut servir à légitimer votre généralisation. Le projet de loi n'a été expérimenté que sur quelque 4 000 bénéficiaires. Chaque département ayant défini ses propres modalités de mise en œuvre, les expérimentations ne sont pas homogènes.

Mais surtout, monsieur le haut-commissaire, ce projet de loi participe à la politique de casse de notre république sociale, menée par Nicolas Sarkozy. Ce dernier a opposé les malades aux biens portants, les malades entre eux, les salariés à ceux qui sont privés d'emploi, les locataires du parc HLM, et, aujourd'hui, vous opposez les bénéficiaires des minima sociaux aux salariés qui peinent pour atteindre un SMIC devenu, de fait, un plafond de rémunération.

Le Conseil national de la résistance est, dans cette perspective, une entrave insupportable à la « France d'après », fondée sur un seul principe : le mérite. Il y aura ceux qui gagnent de l'argent par leur travail, qui acceptent les heures supplémentaires et le travail dominical, et les autres. Il y aura les bénéficiaires des minima sociaux, qui acceptent de subir la règle des marchés et des employeurs, et qui auront droit à l'aide minimum de l'État, et puis, il y aura les autres. Il y aura les méritants, pour qui l'État se mobilisera, et ceux qui, trop éloignés de l'emploi, ne pourront satisfaire aux obligations imposées. Ceux-là perdront leur droit au RSA. De l'aide de l'État, ils ne verront rien car, après tout, leur pauvreté, ils l'auront méritée !

De l'égalité qui sert de socle à notre République, il ne restera rien, et le gouvernement auquel vous appartenez pourra ainsi librement construire sa société rêvée, faite d'une concurrence que vous voulez libre et non faussée.

Le préambule de la constitution de 1946 est réduit à un lointain souvenir que les juristes étudieront demain. Il sera l'exemple que les économistes libéraux ne voudront plus reproduire : ces derniers expliqueront comment un gouvernement, à force d'attaques répétées, a supprimé les droits créances.

Avec le RSA, l'État ne doit plus rien à personne. Toute aide de l'État doit se gagner. Vous l'avez dit vous-même, pas un euro n'ira à l'inactivité, qu'importe si celle-ci est subie !

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales.* Et l'inconstitutionnalité, là dedans ?

Mme Isabelle Pasquet. Et pourtant, seuls 2 % des demandeurs d'emploi refusent tout travail.

Ce projet de loi bafoue donc l'esprit même de notre bloc de constitutionnalité.

Ainsi, avec un RSA de base s'élevant à peine à 447 euros et un RSA « chapeau » de tout au plus 1 000 euros – et ce sera l'exception –, vous ne respectez pas le dixième alinéa du préambule de la constitution de 1946 qui dispose ceci : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. ». Sachant que 447 euros suffisent à peine pour survivre, comment dès lors envisager un développement ?

Vous méprisez également le onzième alinéa de ce même préambule de la constitution de 1946, qui dispose : « Elle 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. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique 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. » Diriez-vous que 447 euros sont une somme permettant de vivre convenablement aujourd'hui ?

Monsieur le haut-commissaire, je comprends les associations qui soutiennent le RSA. Toutes dénoncent les mêmes travers que nous, mais elles ne peuvent renoncer – et c'est légitime – à un complément financier qui, même modeste, est toujours utile dans la situation de dénuement que rencontrent bien des foyers.

Mais si nous les comprenons, nous nous devons également de dire que cette mesure est insuffisante et que les conséquences seront lourdes.

Nous nous devons de dire que, pour le même résultat, il existe d'autres possibilités fidèles à l'esprit de notre Constitution et à une conception solidaire et fraternelle de la République.

C'est pourquoi je vous demande, mes chers collègues, de voter la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Vous estimez, madame Pasquet, que ce texte contreviendrait à une disposition constitutionnelle. Permettez-moi de faire valoir certains éléments.

Vous avez invoqué le préambule de la constitution de 1946. Que dit son cinquième alinéa ? « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. » Je crois précisément que le RSA donnera plus grande satisfaction à ce principe, en offrant à ses futurs bénéficiaires, lorsqu'ils sont en mesure de travailler, un accompagnement vers l'emploi.

Le préambule, dans sa grande sagesse, évoque les droits et les devoirs de chacun. Le projet de loi qui nous est présenté participe de la même logique : droit à un accompagnement, en contrepartie duquel le bénéficiaire du RSA s'engage à respecter les engagements contractuels auxquels il a souscrit, dans le but de favoriser son insertion sociale et professionnelle.

Je citerai à présent les dixième et onzième alinéas du même préambule :

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. »

« Elle 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. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique 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. »

Le RSA, qui remplacera le RMI et l'allocation de parent isolé, l'API, et ouvrira droit à un complément de revenus pour les travailleurs les plus pauvres, ne va-t-il pas encore au-delà de cet objectif dès lors qu'il assurera à toute personne, en capacité de travailler ou non, un revenu convenable au regard de ses charges de famille ?

Je crois, ma chère collègue, que votre motion, si elle était adoptée, serait un mauvais signal en direction des personnes qui attendent la mise en œuvre du RSA et qui en ont besoin pour améliorer leur situation professionnelle et leur quotidien.

Aussi, vous comprendrez que la commission émette un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, pour différentes raisons que je vous livrerai une à une, en reprenant les arguments que vous avez développés, madame Pasquet.

D'abord, vous avez contesté l'existence d'indicateurs de réduction de la pauvreté. Or nous avons défini, en accord avec l'ensemble des partenaires sociaux et des associations, un tableau complet d'indicateurs, sur lequel nos points de vue ont convergé.

Afin que ces données ne soient pas manipulables par un gouvernement, nous avons pris en compte, à la demande notamment d'associations comme ATD-Quart Monde, la situation des plus pauvres afin d'y intégrer, à partir de l'indicateur monétaire central, les différentes dimensions, notamment la santé, le logement, le surendettement. Ce tableau de bord constitue aujourd'hui une arme incontestable entre les mains de tous ceux qui veulent vérifier les évolutions de la pauvreté au fil des ans.

En tant qu'ancien président d'association, je me souviens de l'époque où, lorsque nous alertions les autorités sur l'affluence dans les communautés Emmaüs et les files d'attente dans les Restos du Cœur, on nous répondait : « Mais regardez les indicateurs, ils sont bons ! » Je m'étais promis de ne pas reproduire ce type de situation. C'est pourquoi, je le répète, nous avons travaillé avec les différentes associations à l'élaboration de nombreux indicateurs, qui donnent un reflet fidèle et objectif des situations de pauvreté.

Ensuite, il ne faut pas prendre en compte le seul aspect monétaire de la pauvreté, avez-vous dit. Je suis d'accord sur ce point, mais je serai un peu plus nuancé que vous. En effet, les pauvres n'ont pas d'argent, et – je vous le dis très sincèrement – le fait de combler leur pauvreté monétaire en leur donnant plus d'argent répond bien à leurs besoins. À cet égard, l'indicateur permettant de savoir si l'on augmente de 100, 150 ou 200 euros le revenu de ceux qui disposent de ressources extrêmement faibles doit constituer le fil directeur de notre action. Certes, de nombreux autres aspects sont également à prendre en compte, mais je ne pense pas que l'on puisse réduire la pauvreté en occultant la dimension monétaire.

Par ailleurs, vous avez évoqué une enquête, que je connais très bien, montrant que, à Paris, 30 % des personnes sans domicile fixe ont un emploi. Pour ma part, je n'accepte pas cette situation ! Je ne supporte pas de voir des personnes disposant de revenus extrêmement faibles se retrouver hébergées dans les foyers des différentes associations ; je ne supporte pas que des personnes travaillant à Paris soient obligées d'habiter à cent cinquante kilomètres parce que leurs revenus globaux sont inférieurs au loyer qu'on leur demande dans la capitale !

Bien évidemment, de telles situations s'expliquent par différentes raisons, mais, là encore, assurer un revenu supplémentaire de 150 ou 200 euros à ces personnes répond

à un besoin. N'oublions pas qu'il s'agit, par définition, de travailleurs pauvres, dont le nombre a augmenté de plus de 20 % au cours des trois dernières années connues.

Notre objectif est clair : d'ici à la fin de l'année 2009 – et je vous donne rendez-vous pour le vérifier –, si la présente motion tendant à opposer l'irrecevabilité n'est pas adoptée et si nous appliquons le dispositif du revenu de solidarité active, le nombre de travailleurs pauvres aura diminué, inversant ainsi pour la première fois depuis de nombreuses années la tendance à la hausse, y compris dans les années où le SMIC a connu ses plus fortes majorations.

Puisque vous avez affirmé que mon analyse et celle du Gouvernement étaient bonnes, je vous indique que c'est en se calant sur ces analyses que nous avons essayé de trouver des solutions.

Vous avez à la fois estimé que le RSA n'était pas un bon dispositif et regretté qu'il ne soit pas appliqué aux jeunes.

M. Guy Fischer. C'est la vérité !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Dans la réflexion que nous avons menée sur la question des jeunes âgés de dix-huit à vingt-cinq ans, y compris avec les organisations syndicales et les organisations de jeunes, aucun consensus ne s'est dégagé sur la question de savoir si le dispositif devait être appliqué aux jeunes âgés de plus de vingt-cinq ans n'ayant pas d'enfant à charge.

La situation de ces jeunes, coincés entre différentes politiques publiques, est extrêmement difficile. Pour y remédier, nous vous proposerons une démarche voisine de celle que nous avons appliquée aux familles, voilà trois ans et demi, et qui avait débouché, avec le consensus de tous les acteurs, sur une quinzaine de propositions intéressantes, dont, notamment, la réduction de la pauvreté et l'instauration d'un revenu de solidarité active. Il faut avoir la même approche en ce qui concerne les jeunes et élaborer des programmes expérimentaux permettant d'améliorer leur situation.

Puis, vous avez évoqué les caisses d'allocations familiales, en soulignant que leur réseau sera en première ligne et qu'elles auront besoin de moyens. J'ai indiqué au conseil d'administration de la caisse nationale d'allocations familiales, la CNAF, que j'étais en mesure de mettre à sa disposition une enveloppe supplémentaire pouvant aller jusqu'à 100 millions d'euros afin de permettre de supporter le déploiement du revenu de solidarité active dans les CAF.

Vous le voyez, nous essayons d'élaborer une réforme qui marche, et non pas une réforme qui dérange, qui paralyse, qui bloque. Vous aurez donc satisfaction sur ce point. En effet, il me paraît tout à fait normal de tenir compte de l'alourdissement de la charge de travail, lié au dispositif du RSA, pour le réseau des caisses d'allocations familiales.

Vous m'avez demandé si je comptais démissionner au vu du budget dont je dispose. Dans mes déclarations, que vous pouvez reprendre, j'ai dit que le revenu de solidarité active nécessitait la mobilisation d'une somme se situant dans une fourchette comprise entre 2 et 3 milliards d'euros.

La contribution sur les revenus du capital doit nous apporter 1,5 milliard d'euros. À cela s'ajoutent les 500 millions d'euros du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion qui a été reconduit. L'indexation de la prime pour l'emploi permet d'orienter 400 millions d'euros supplémentaires vers les revenus modestes. Nous en sommes donc à 2,4 milliards d'euros. Mais mon sort importe peu dans l'affaire ! C'est celui des plus pauvres qui me préoccupe. Si ces derniers peuvent bénéficier d'une redistribution

se situant dans cet ordre de grandeur, tant mieux ! Mais pour cela, il ne faut pas que la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité soit votée.

Vous avez cité les dixième et onzième alinéas du préambule de la constitution de 1946.

Pour ma part, je considère qu'il y a violation des principes constitutionnels lorsque certaines personnes ne gagnent pas d'argent et sont taxées à 100 % quand elles reprennent un travail, lorsque certains peuvent échapper complètement aux contributions grâce aux niches fiscales et, enfin, lorsque la dignité n'est pas assurée.

Enfin, je m'inscris en faux contre une vision selon laquelle il faudrait faire un tri entre pauvres méritants et non méritants. Simplement, je ne suis pas schizophrène ! Les associations auxquelles j'ai appartenu n'avaient qu'une seule parole : il s'agissait de faire en sorte que les gens puissent se tenir debout à nouveau et vivre dignement de leur travail, sans être lâchés par la solidarité nationale. Il ne s'agit pas là d'une formule. C'est une quête permanente.

D'ailleurs, au-delà des indicateurs de pauvreté qui sont fondamentalement importants, le juge de paix de l'efficacité du revenu de solidarité active sera la proportion de personnes d'âge actif tirant la majorité de leurs revenus de leur travail : ce nombre augmentera-t-il ou non ? C'est sur ce point, ainsi que sur la réduction de la pauvreté, qu'il peut y avoir consensus de la demande.

Que les revenus soient ensuite complétés par des aides au logement, des prestations familiales, une prime pour l'emploi, un revenu de solidarité active, cela me paraît normal. Mais il faut faire en sorte d'éviter la logique du tout ou rien : soit vous avez des revenus du travail et vous vous en sorient, soit vous dépendez des prestations sociales. Il faut envisager un panachage entre les deux situations.

Il n'y a pas de vraie divergence entre nous. Nous aspirons tous à ce que chacun dans la société ait un emploi bien rémunéré, intéressant, qui permette de s'en sortir vraiment.

La question qui me taraude est de savoir comment organiser la transition de façon à ne pas faire chuter les gens qui sont déjà sur la pente et à faire remonter ceux qui le peuvent, par marches intermédiaires. C'est toute l'ambition de ce projet de loi. D'où l'importance des indicateurs, des systèmes de suivi, du rôle respectivement du Parlement lors des rendez-vous annuels, des partenaires sociaux pour le suivi, des comités de pilotage mis en place par les départements, y compris avec les personnes concernées.

Vous ne pouvez pas nier que, parmi les principes forts de notre droit figure le fait de donner la parole à ceux qui ont le plus de difficultés. Vous ne pouvez pas nier que nous avons associé très utilement nombre d'allocataires du RMI aux programmes expérimentaux et aux groupes de travail. Un certain nombre d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, en tant que président ou vice-président de conseil général, ont vu ces groupes fonctionner.

Le projet de loi prévoit leur association obligatoire aux différentes instances, y compris à celles du service public de l'emploi. J'indique d'ailleurs que ce dernier aura pour la première fois un médiateur chargé des relations entre les usagers et les agents du pôle emploi.

Je vous trouve donc injuste dans les jugements que vous portez.

Si le Sénat adoptait cette motion et si ce texte n'allait pas jusqu'à son terme, quelle serait la solution de remplacement ? Ce serait le *statu quo* ! Ce seraient 447 euros dont

on déduit les revenus du travail ; ce seraient des chômeurs reprenant un emploi avec les contrats aidés et n'ayant pas droit à l'intéressement ; ce serait des travailleurs pauvres et des salariés modestes sans complément de revenu ; ce serait une situation beaucoup plus difficile.

Je ne me sens vraiment pas en mesure d'annoncer aux 3,5 millions de personnes qui pourraient bénéficier de revenus complétés par le RSA que, compte tenu de l'adoption de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, elles n'y auront pas droit ! Je vous demande donc, mesdames, messieurs les sénateurs, de ne pas adopter cette motion. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Fischer, pour explication de vote.

M. Guy Fischer. M. le haut-commissaire a souligné que le nombre de travailleurs pauvres a progressé de plus de 20 % sur les trois dernières années.

Il a également évoqué les quinze propositions de la conférence de la famille de 2005 consacrée aux moyens de lutte contre la pauvreté. Ce que nous récusons, c'est que vous ne traitiez que d'un problème parmi les quinze propositions de la conférence de la famille.

Nous savons tous que la pauvreté et l'exclusion doivent être combattues globalement.

Par ailleurs, la Caisse nationale des allocations familiales et les caisses d'allocations familiales sont sous la contrainte de la révision générale des politiques publiques, la RGPP, c'est-à-dire d'une convention d'objectifs et de moyens qui a déjà entraîné la perte de 4 000 emplois au cours des trois dernières années. Or, pour que ces caisses puissent véritablement se tenir à la disposition des futurs bénéficiaires du RSA, il faudrait créer 2 000 emplois.

Juste avant la suspension de séance, monsieur le haut-commissaire, vous avez justifié la non-augmentation des minima sociaux par le fait qu'une telle augmentation rendrait financièrement moins intéressante la reprise d'une activité professionnelle. C'est votre logique et votre philosophie.

Cela vous surprendra peut-être, mais je dirai que vous avez presque raison. Cependant, vous ne dites qu'une partie de la vérité ! En effet, Mme Isabelle Pasquet a signalé tout à l'heure que nous assistons depuis quelques années, plus particulièrement depuis dix-huit mois avec M. Sarkozy, à un détricotage du pacte social : nous en sommes très inquiets.

Si, en augmentant aujourd'hui l'aide sociale, la reprise d'activité n'est pas rémunératrice dès la première heure, c'est, d'une part, qu'il s'agit trop souvent de temps partiel et, d'autre part, que les salaires sont très faibles.

Une théorie est en train de se mettre en place, qui récuse le SMIC comme norme sur laquelle s'appuyer. Je sais que le Gouvernement prépare une conférence qui se tiendra au début du mois de novembre et qui proposera comme référence le RSA en remplacement du SMIC.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Mais non !

M. Guy Fischer. Si, monsieur le haut-commissaire, et je vous réserve demain la primeur de mes informations !

C'est pourquoi le groupe CRC a déposé un amendement, rejeté par la commission des finances sur le fondement de l'article 40 de la Constitution, qui visait à prévoir l'augmentation des minima sociaux et du SMIC.

Aujourd'hui, le débat est extrêmement sérieux. Il en va de la dignité des pauvres et de tous ceux qui sont exclus, et du respect que nous leur portons. Nous avons d'ailleurs travaillé ensemble pour monter à Vénissieux l'un des plus grands centres Emmaüs de France, que nous avons inauguré avec l'Abbé Pierre.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Absolument !

M. Guy Fischer. Le groupe communiste républicain et citoyen a la volonté de conduire une véritable politique sociale. Or votre projet de loi ne le permet pas, et je tenais à le souligner en ce début de débat.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la motion n° 283, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 19 :

Nombre de votants.....	340
Nombre de suffrages exprimés.....	328
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	165
Pour l'adoption	138
Contre	190

Le Sénat n'a pas adopté.

Question préalable

M. le président. Je suis saisi, par M. Krattinger, Mmes Bricq, Le Texier et Jarraud-Vergnolle, MM. Godefroy, Daudigny, Desessard, Cazeau et Le Menn, Mmes Printz et Chevé, MM. Lise, Gillot et Marc, Mme M. André, MM. Angels, Auban, Demerliat, Frécon, Haut, Hervé, Masseret, Massion, Miquel, Rebsamen, Sergent, Todeschini et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, d'une motion n°115.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (7, 2008-2009).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8 du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Yves Krattinger, auteur de la motion.

M. Yves Krattinger. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, les signataires de la présente motion estiment que ce projet de loi recèle des dispositions beaucoup trop contestables, en particulier concernant le financement, pour pouvoir poursuivre fructueusement notre débat.

La généralisation du revenu de solidarité active et la réforme des politiques d'insertion partent d'un constat qui pourrait être partagé : la situation d'exclusion qui frappe plus de 7 millions de Français vivant avec moins de 650 euros par mois est très grave.

Il faut donc aujourd'hui combattre la pauvreté avec des mécanismes volontaristes et renforcer les dispositifs de retour à l'emploi.

Il est effectivement nécessaire de réviser les différents minima sociaux, d'en simplifier les dispositifs, de les unifier et de les adosser à un accompagnement efficace.

Vingt ans après la création du RMI, une nouvelle étape s'avère nécessaire. Un autre revenu de solidarité active figurait d'ailleurs dans notre programme en 2007.

Malheureusement, le dispositif que vous nous présentez aujourd'hui, monsieur le haut-commissaire, a élevé nos craintes encore plus haut que nos attentes !

Les modalités de financement du RSA, injustes et d'ailleurs intensément critiquées dans votre majorité, ainsi que les très faibles compensations financières apportées aux départements ne permettent pas d'engager sereinement un débat de fond à la hauteur de l'urgence sociale à laquelle nous souhaitons remédier.

Le coût net de votre dispositif a été ramené à 1,5 milliard d'euros. C'est une somme insuffisante, vous le savez, monsieur le haut-commissaire, que le Gouvernement peine cependant à trouver, ne disposant désormais d'aucune marge financière.

Vous avez d'abord tenté, sans succès, de remettre en cause la prime pour l'emploi. Ensuite, vous avez décidé de réduire de 70 % à 62 % la part du revenu d'activité dans le calcul du revenu garanti, de créer une nouvelle taxe et de supprimer l'indexation de la prime pour l'emploi en 2009.

Le gel de l'indexation du barème de la prime pour l'emploi vous permettra de réaliser l'année prochaine près de 400 millions d'euros d'économies, mais vous les réaliserez en rognant sur le pouvoir d'achat des 9 millions de salariés qui bénéficient de cette prime.

M. Guy Fischer. Et voilà !

M. Yves Krattinger. Cette décision paraît d'autant plus injuste que le Gouvernement a récemment décidé d'indexer automatiquement les seuils et les barèmes de l'impôt de solidarité sur la fortune !

Par ailleurs, l'article 6 du projet de loi vise à supprimer la possibilité de paiement de la prime pour l'emploi par acomptes ou par versements mensuels, y compris à des personnes qui ne relèveront pas du RSA. Permettez-moi de vous interroger sur les raisons et la légitimité de la mise en place d'un tel dispositif dans le cadre de ce projet de loi.

J'en viens à la création d'une taxe additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements, destinée à alimenter le fonds national de solidarité active. Monsieur le haut-commissaire, 2,2 millions de Français, souvent assez modestes, perçoivent des revenus locatifs, et,

sur les 12 millions de titulaires d'un contrat d'assurance vie, 40 % sont des ménages classés « ouvriers » et 38 % des ménages classés « employés ».

Financer principalement le RSA par la taxation de l'épargne populaire, souvent constituée en vue de compléter la pension de retraite, relève donc d'un choix difficilement compréhensible de la part d'un président de la République autoproclamé « président du pouvoir d'achat ».

M. Guy Fischer. Mensonge !

M. Yves Krattinger. Il s'était engagé devant les Français à réduire le taux des prélèvements obligatoires de quatre points en cinq ans ; où en sommes-nous de cette promesse ?

Vous proposez aujourd'hui d'aider les personnes dont la situation est particulièrement précaire en prélevant principalement sur les revenus des gens modestes. Comment pourrions-nous voter en faveur d'une nouvelle taxation des classes moyennes pour trouver 1,5 milliard d'euros, quand 15 milliards ont été distribués en juillet 2007 lors de l'adoption du paquet fiscal ?

M. Jean Desessard. Quinze milliards...

M. Yves Krattinger. Cela relève de la provocation !

Cette option est d'autant plus injuste que les contribuables les plus aisés seront exemptés par l'intégration de cette taxe dans le bouclier fiscal, abaissé à 50 % en juillet dernier !

M. Guy Fischer. C'est incroyable !

M. Yves Krattinger. Le coût de cette exonération est estimé à 40 millions d'euros, alors que le remboursement moyen s'élève déjà à 84 700 euros pour chacun de ces contribuables, soit 400 fois les 200 euros supplémentaires mensuels que devrait procurer le RSA à ses allocataires !

Les quelques économies supplémentaires réalisées grâce à la suppression du dégrèvement d'office de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle dont bénéficiaient jusqu'alors les allocataires du RMI ne pourront nous rapprocher davantage !

Monsieur le haut-commissaire, la décision de soustraire ainsi les Français les plus aisés à l'effort de financement de la solidarité nationale est en rupture totale avec les principes essentiels qui fondent notre « vivre ensemble » ! Dans le contexte de crise financière, économique et sociale qui se profile pour les prochains mois et peut-être pour plus longtemps, il est impensable que les plus riches soient dispensés de cet effort.

Face à la forte montée des critiques, M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique s'est engagé à débattre d'un plafonnement global des niches fiscales lors du prochain débat budgétaire. Pour l'heure, le gain espéré est insuffisant : environ 250 millions d'euros, soit un sixième du besoin de financement redimensionné ! Nous voyons plutôt dans ce plafonnement une parade politique visant à mettre un terme à la polémique sur le bouclier fiscal, mais il ne répond pas, sur le fond, à la question importante du financement du RSA.

Permettez-moi, par ailleurs, de vous interroger sur la pérennité de la recette apportée par la taxe que vous voulez instaurer. Dans son discours prononcé à Toulon, le Président de la République a affirmé que la taxe sur les revenus du capital sera diminuée au fur et à mesure que le RSA aura permis à ses allocataires de retrouver des postes suffisamment rémunérés. Un amendement à l'article 2 a d'ailleurs été adopté en ce sens par l'Assemblée nationale.

Si une telle évolution se produit, elle sera appréciée par tous mais, dans le cas contraire – et la crise qui se profile n'annonce rien de bon –, aucun dispositif conduisant à un accroissement de la ressource n'est envisagé au cas où il s'avérerait nécessaire. Nous pouvons en déduire que les conseils généraux paieront à la place de l'État. Mais avec quelles ressources ?

Ce débat autour du financement nous invite à rappeler que les différents dispositifs de solidarité individuelle, dont la création, les montants et les conditions de mise en œuvre sont fixés nationalement, devraient être totalement financés par la solidarité nationale, leur application étant assurée à l'échelon local, plus efficace et réactif.

J'en viens enfin aux maigres garanties accordées par ce projet de loi aux départements en matière de compensations financières.

En 2003, le législateur avait considéré le transfert aux départements de la charge de l'allocation du RMI comme un transfert de compétence, faisant ainsi naturellement jouer la garantie posée par l'article 72-2 de la Constitution. Les départements, par ailleurs, étaient déjà compétents pour l'insertion sociale et professionnelle des publics concernés.

Aujourd'hui, contrairement à 2003, le Gouvernement a décidé, à l'article 3 du projet de loi, de considérer comme une extension de compétence l'intégration dans le nouveau dispositif des personnes relevant de l'allocation de parent isolé. En privilégiant l'extension et non le transfert de compétences, vous n'offrez aux départements aucune garantie constitutionnelle en termes de compensations financières, puisque l'extension de compétences n'est accompagnée que de ressources déterminées par la loi : en fait, c'est la loi de finances de chaque année qui déterminera le niveau de la compensation apportée.

Certes, quelques amendements à l'article 3, adoptés par les députés, ont essayé de lever certaines ambiguïtés autour de la contribution des départements au financement du RSA, mais rien n'est définitivement assuré. Vous nous permettrez ainsi de douter de la sincérité de l'engagement du Gouvernement à assurer dans le long terme le financement de ce transfert. C'est ce que nous décelons derrière cette décision si lourde de risques pour les conseils généraux.

Vous nous assurez, monsieur le haut-commissaire, que le système du RSA sera vertueux et coûtera de moins en moins cher, mais la réalité constatée peut aussi être différente, comme nous l'avons appris au fil des transferts.

En effet, la ressource affectée pourrait progressivement diminuer, à partir de l'exercice 2010, passant en dessous du coût supporté par l'État au titre de l'API en 2008. Les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers évoluant à la baisse de façon assez constante, la compensation des transferts de charges posera de gros problèmes dans les prochaines années.

Les craintes des conseils généraux sont d'autant plus légitimes que l'évaluation budgétaire de l'API fait l'objet depuis de nombreuses années de sous-estimations chroniques de la part du Gouvernement. Par exemple, en 2007, 909 millions d'euros ont été budgétés alors que 1 090 millions d'euros ont été dépensés. De plus, de 2006 à 2008, le budget de l'API a augmenté de 20 %, dépassant cette année un milliard d'euros. Le nombre de ses allocataires a fait un bond de 22 % depuis 2003. Cette évolution va-t-elle continuer ? Et si tel est le cas, qui va payer ?

Dans le contexte actuel de crise financière et économique, les départements seront une fois de plus contraints de compenser les transferts financiers insuffisants de l'État ! Ce n'est pas acceptable !

Monsieur le haut-commissaire, les conseils généraux ont toujours en mémoire l'expérience coûteuse en matière de gestion du RMI et l'insuffisance du financement de l'État. Celui-ci acceptera-t-il – mais vous ne répondrez pas, bien sûr ! – de leur rembourser les 2 milliards d'euros cumulés dus au titre de ce transfert ?

Nous avons d'ores et déjà relevé un autre facteur de dérapage concernant le droit à compensation de l'extension de compétence au titre du RSA. En effet, vous l'estimez provisoirement à 322 millions d'euros en 2009 et à 644 millions d'euros en année pleine à compter de 2010. Pourquoi la compensation pour 2009 ne prend-elle en compte que la moitié des dépenses de l'année 2008, alors que le RSA sera mis en œuvre à compter du 1^{er} juin 2009, soit une durée de sept mois pour l'année prochaine ? Dans le même temps, le projet de loi finances pour 2009 ne prévoit le financement de l'API que jusqu'au 1^{er} juin, date de la généralisation du RSA, et la somme est insuffisante compte tenu des dernières évolutions. Qui assumera la charge financière de la mise en place du RSA pour le mois de juin ?

Monsieur le haut-commissaire, ces sollicitations répétées des budgets départementaux ne sont pas acceptables dans le contexte actuel de récession économique, qui entraîne une baisse de nos recettes – tout particulièrement des droits de mutation –, et du fait de la glaciation des dotations de l'État aux collectivités.

Voilà autant de préalables à la mise en œuvre de ce dispositif qui, par-delà la diversité de nos opinions politiques, devraient nous conduire, mes chers collègues, à prendre un temps de réflexion supplémentaire avant de voter un projet de loi dont les modalités de financement ne sont, à ce jour, ni justes ni pérennes, n'offrant aucune garantie sérieuse à ceux qui devront mettre en œuvre la loi, à savoir les départements.

À travers ce projet de loi, le Gouvernement semble prendre acte, et cela pour la première fois, du fait qu'un nombre très significatif de nos concitoyens ne pourra accéder à un emploi normalement rémunéré par le marché.

En n'introduisant dans ce texte aucun dispositif de dégressivité des aides, en ne liant pas le versement de l'aide à l'emploi à un accompagnement social, à une tutorisation en entreprise, à une formation, le texte du Gouvernement n'ouvre pas beaucoup de perspectives et prend le risque d'installer durablement dans le dispositif un nombre croissant de nos concitoyens.

M. Guy Fischer. Très bien !

M. Yves Krattinger. Il prend le risque de pérenniser un nouveau type de contrat de travail à temps partiel complété financièrement par les départements, avec des conséquences financières qui s'avéreront désastreuses pour ces collectivités, au point que les conseils généraux seront probablement demandeurs, à très court terme, d'un bouclier anti-transfert de charges !

Monsieur le haut-commissaire, ce projet de loi suscite trop d'incertitudes et d'injustices pour permettre un débat de qualité et recueillir en l'état l'assentiment du groupe socialiste. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Vous affirmez, mon cher collègue, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur ce texte en raison des modalités qu'il propose pour le financement du RSA.

Vous évoquez tout d'abord le risque que ces modalités n'entravent la mise en œuvre du RSA. Ce faisant, je constate que vous en admettez le principe et que vous êtes donc favorable à la généralisation du RSA, ce dont je ne peux que me réjouir !

Ensuite, vous faites part de vos réserves sur la création du fonds national des solidarités actives. Or celui-ci garantit, me semble-t-il, la transparence de la participation de l'État au financement du dispositif et assure un équilibre entre dépenses et recettes.

Enfin, vous exprimez votre inquiétude sur les modalités de compensation des nouvelles charges transférées aux départements. L'Assemblée nationale a cependant adopté des amendements à ce sujet qui apportent, à mon sens, des garanties aux départements. Je pense que nous aurons néanmoins un débat sur ces questions lors de l'examen de l'article 3, débat que je souhaite constructif et facteur d'améliorations. J'estime, pour ma part, que nous ne pouvons priver notre assemblée d'une telle discussion, pas plus que les populations en difficulté qui risqueraient de ne jamais voir naître le RSA.

Aussi comprendrez-vous, mon cher collègue, que la commission ait rendu un avis défavorable sur cette motion.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Le Gouvernement ne partage pas l'avis de M. Krattinger.

Monsieur le sénateur, vous avez terminé en invoquant la nécessité d'un débat de qualité. Les dernières heures prouvent qu'un tel débat est possible sur ce sujet. Bien évidemment, on peut toujours émettre des critiques ; mais celles-ci gagneraient à une argumentation rigoureuse.

M. Yves Krattinger. Nous avons l'habitude de la rigueur des chiffres !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Je m'explique avec un premier exemple : vous avez évoqué le problème du financement du RSA en 2009 en fonction de sa date d'entrée en vigueur, laissant entendre que les dépenses du mois de juin ne seraient pas couvertes.

Le revenu de solidarité active sera versé à partir du 1^{er} juillet 2009, en étant calculé sur les revenus de juin : son coût s'élèvera donc à la moitié du coût prévu en année pleine. Nous l'avons calculé ainsi, ouvertement, après discussion avec l'Assemblée des départements de France, qui a été associée à toutes les discussions financières : vous ne pouvez pas citer un seul chiffre ou une seule donnée que nous aurions contesté, un seul rendez-vous que nous aurions refusé sur ces questions !

Deuxième exemple : vous critiquez les modalités des transferts de compétences intervenus en 2003,...

M. Yves Krattinger. Nous voulons une compensation intégrale !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. ... mais vous nous reprochez en même temps de procéder à une extension de compétences au lieu d'un transfert de compétences. En 2003, vous prétendez avoir été « grugés » avec le transfert de compétences mais, aujourd'hui, nous vous proposons une extension de compétences avec une clause de rendez-vous pour éviter ces inconvénients...

M. Yves Krattinger. On se fait avoir dans les deux cas !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Mais, justement, nous ne cherchons pas à tromper les départements ! Nous voulons aider les uns et les autres et assurer un suivi conjoint associant les départements et l'État afin qu'une relation de confiance puisse s'établir sur ces nouvelles bases.

Troisième exemple : vous mettez en regard les 15 milliards d'euros d'allègements fiscaux du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, qui n'auraient profité qu'aux ménages les plus aisés, et le 1,5 milliard d'euros que coûte le RSA, en affirmant que nous faisons financer ce dernier par les ménages modestes et les classes moyennes qui paieront la taxe de 1,1 %. Mais, si ceux qui paieront la taxe ont des revenus modestes ou moyens, alors ils ont bénéficié de la défiscalisation des heures supplémentaires et de la déduction des intérêts d'emprunt. Il faut donc que vous choisissiez où placer la barre !

Nous nous sommes fondés sur des notions de revenus très strictes. Je le répète, 60 % de la taxe sera payée par les 10 % de ménages qui ont les revenus les plus élevés et que nous ne considérons pas comme faisant partie des classes modestes ni des classes moyennes.

Vous affirmez que le gel de la prime pour l'emploi rogne-rait le pouvoir d'achat de 9 millions de personnes. Non, ce n'est pas le cas. Cela ne concerne que la moitié supérieure de ceux qui perçoivent la prime pour l'emploi, c'est-à-dire ceux qui ont les revenus les plus élevés. Ainsi, 6 euros de moins par mois de perte virtuelle permettront de réintégrer 400 millions d'euros au profit de ceux qui sont au plus bas de l'échelle de la prime pour l'emploi. Donc, il s'agit d'une redistribution entre personnes, à hauteur de 400 millions d'euros.

Je rappelle en outre que l'on peut percevoir la prime pour l'emploi lorsque l'on est à 4,7 SMIC, ce qui n'est pas tout à fait normal.

Vous vous interrogez sur la pérennité du financement. À mesure que le système fonctionnera, nous pourrions relâcher le financement ; cela me paraît être la moindre des choses.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Bien sûr !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Lorsque, dans les zones où est expérimenté le RSA, ou dans les départements qui l'expérimentent sur la totalité de leur territoire – c'est le cas de la Haute-Corse –, les conseils généraux constatent que les dépenses du RMI commencent à diminuer, ils s'en réjouissent. Cela leur permet éventuellement de réaffecter à d'autres dépenses les économies ainsi réalisées. Par conséquent, la pérennité est assurée.

Les départements ne sont pas mis en cause ; ils sont traités tout à fait loyalement de manière que cette réforme leur soit une aide.

Les personnes en difficulté verront leurs revenus régulièrement augmenter grâce au revenu de solidarité active.

Nous avons posé l'ensemble des éléments sur la table en toute transparence, afin de pouvoir en débattre. S'agissant de la part du revenu d'activité dans le calcul du revenu garanti, nous avons adopté le taux de 62 %, supérieur à celui qu'avaient retenu un certain nombre de conseils généraux n'appartenant pas forcément à la majorité, car nous avons considéré devoir garantir à ceux qui reprennent un emploi au moins 62 % des revenus.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable sur la motion tendant à opposer la question préalable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la motion n° 115, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

(La motion n'est pas adoptée.)

Demande de renvoi à la commission

M. le président. Je suis saisi, par Mmes Jarraud-Vergnolle et Le Texier, MM. Godefroy, Daudigny, Desessard, Cazeau, Krattinger et Le Menn, Mmes Printz et Chevê, MM. Lise, Gillot et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, d'une motion n° 89.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 5, du règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des affaires sociales le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (n° 7, 2008-2009).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8 du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à Mme Raymonde Le Texier, auteur de la motion.

Mme Raymonde Le Texier. Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, une crise peut en cacher une autre.

Malgré les assurances de Mme Christine Lagarde quant à la solidité financière et bancaire de notre pays, nous voyons venir la vague à laquelle seuls les plus forts sauront survivre.

Malgré une communication habile, nous ne pouvons nous empêcher de redouter une généralisation de la crise.

Le plus grand risque est sans doute que cette crise systémique, aux conséquences graves sur l'économie, sur l'emploi, sur le pouvoir d'achat et, à terme, sur le quotidien du plus grand nombre, ne débouche sur une crise de sens sans précédent.

Comment faire avaler une pilule de 360 milliards d'euros, prescrite en quelques jours à peine, pour sauver un système qui offrait à certains – fussent-ils incompetents – parachutes dorés et boucliers injustifiables ?

M. Jean Desessard. Absolument !

Mme Raymonde Le Texier. Comment faire avaler cette pilule alors qu'il vous a fallu faire preuve de persuasion pour obtenir du « président du pouvoir d'achat » un financement du RSA à hauteur d'un malheureux milliard et demi d'euros, soit très en dessous de ce que vous aviez initialement prévu ?

C'est dans ce tumulte que nous sommes appelés à nous soucier du sort des pauvres, au pas de course, comme d'habitude.

Or l'urgence n'est pas propice à l'examen d'un tel dossier.

Malgré les conditions et le contexte, il nous appartient de concentrer notre attention sur le sujet et de prendre le temps d'examiner très scrupuleusement ce projet de loi qui fait mine d'aller dans le bon sens alors qu'il suscite de nombreuses réserves.

Parlons d'abord des expérimentations.

Le RSA est en expérimentation depuis juillet 2007, période à laquelle vous vous étiez engagé à élargir cette expérimentation sur trois ans dans trente-quatre départements avec, à la clé, un bilan approfondi s'appuyant sur des bases solides et des expériences confirmées avant la généralisation de ce dispositif.

À ce jour, certains départements n'ont mis en place le RSA que depuis mars dernier. Pour les autres, nous ne disposons que d'un bilan d'étape pour une expérimentation opérée seulement auprès de 15 000 ménages.

L'estimation de ce bilan d'étape porte le taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI à 30 %. Ce chiffre encourageant ne suffit pas à déclencher la généralisation du dispositif, de l'aveu même du président du comité d'évaluation, M. François Bourguignon, qui déclare ceci, dans une interview au journal *Le Figaro* du 9 septembre 2008 : « Les premiers résultats obtenus sont encore imprécis et provisoires, et on a besoin de plus d'observations pour parvenir à une conclusion définitive. C'est pourquoi il est impossible, à ce stade, d'en extrapoler un résultat national ».

Notre système de solidarité a tant souffert de la mise en place précipitée de dispositifs successifs, aussi visibles et flatteurs politiquement que concrètement inefficients, que nous ne pouvons, monsieur le haut-commissaire, partager aveuglément votre enthousiasme, si sincère soit-il.

Qui plus est, votre argument pour arrêter les expérimentations ne nous convainc que très moyennement, quant à la maturité de votre projet de loi. Il n'est pas suffisant d'estimer que le RMI a montré ses limites depuis longtemps pour justifier de la viabilité d'un autre dispositif. Il ne suffit pas non plus qu'une réflexion autour des minima sociaux et de l'insertion soit en cours pour que cette réflexion soit pertinente. Il se peut que les fruits de cette dernière soient encore verts. Et il convient de prendre le temps de penser, distinctement du temps d'agir.

Si vous le permettez, prenons même le temps de nous souvenir de ce que disait Jean-Louis Destans, président du conseil général de l'Eure, département de la première expérimentation du RSA : « À l'issue des trois ans, nous voulions regarder comment modifier le dispositif, l'amender ou même l'abandonner si les résultats n'étaient pas là. Annoncer dès maintenant la généralisation du RSA tue le côté expérimental. Qualitativement, nous ne sommes pas du tout dans la même approche. Il ne faudrait pas, par sa généralisation, que le RSA perde toute sa valeur d'impulsion pour les bénéficiaires. Ma vraie crainte est sur l'accompagnement. Je ne veux pas perdre sur le qualitatif, qui est la vraie valeur ajoutée de notre travail, en plus du complément de rémunération, bien entendu. Je pense qu'il vaut mieux mener à terme les expérimentations pour qu'elles réussissent. »

Mais nous reviendrons plus en détail sur l'accompagnement, qui est la clé de voûte du succès d'un dispositif d'insertion.

Monsieur le haut-commissaire, au lieu d'emprunter au laborantin la sagesse qui le fait aller au bout de ses expériences avant de tirer des conclusions, vous nous faites voter dans le flou général.

Tout d'abord, le flou est artistique, avec effet de masque, pour un premier bilan chiffré qui ne prend pas en compte la notion de temps, et qui soulève de sérieuses interrogations quant à la situation des personnes les plus éloignées, voire exclues de l'emploi.

Le contexte institutionnel dans lequel ce projet de loi est proposé constitue d'ailleurs un réel problème

Je soulignerai d'abord le démarrage du pôle emploi, avec tous les problèmes de dysfonctionnements inhérents à la mise en place d'une nouvelle organisation du travail comme dans toute entreprise.

Mme Bernadette Dupont, rapporteur du projet de loi, ne déclarait-elle pas récemment ceci : « la réussite du RSA repose sur l'efficacité de l'accompagnement et sur la capacité du nouvel opérateur à soutenir des publics qu'il n'a pas eu l'occasion d'accueillir dans le passé » ?

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Je l'ai dit !

Mme Raymonde Le Texier. Le flou est également politique, tant les intentions sont trahies par les faits. Le RSA s'inscrit bel et bien dans une politique de précarisation culpabilisatrice, marquée par la loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi et la loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, mais aussi par la baisse du nombre de contrats aidés. Cette politique de précarisation, renforcée par le bouclier fiscal et la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA, creuse les injustices.

La réussite de ce texte dépend pourtant de la mise en œuvre d'une politique de cohérence globale en faveur des plus démunis.

Le RSA se veut un outil de lutte contre la pauvreté, mais il est à craindre qu'il ne parvienne pas à réduire les inégalités croissantes de notre société.

Enfin, le flou est total sur le financement, comme cela vient d'être dit longuement et clairement. Je n'y reviendrai donc pas.

En revanche, je citerai à nouveau Jean-Louis Destans : « Il est nécessaire que la clé de répartition des financements entre les départements et l'État soit claire et satisfaisante. Bref, qu'on ne reproduise pas les travers de la décentralisation du RMI en 2004. »

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. C'est vrai aussi pour l'allocation personnalisée d'autonomie !

Mme Raymonde Le Texier. On peut noter également que l'aide financière accordée aux caisses d'allocations familiales et à la Mutualité sociale agricole par le fonds national des solidarités actives, le FNSA, prévue dans ce projet de loi, est une première et qu'elle rompt avec le système actuel dans lequel ces organismes effectuaient leurs missions à titre gratuit.

Ce sont autant de raisons qui nous incitent à douter de la viabilité de votre bilan. Si ce dernier était moins flou, il serait plus convaincant. Malheureusement, ce bilan très approximatif est franchement peu fiable.

De surcroît, le président du conseil général du département pionnier déclarait dans le document cité plus haut : « Nous avons très vite intégré dans le RSA des personnes qui étaient relativement proches de l'emploi. Au bout de quelques mois, nous nous sommes confrontés au groupe de personnes qui ont davantage de difficultés. » Voilà encore un défaut de ce bilan qui ne tient pas compte du « noyau » le plus éloigné de l'emploi.

Les effets pervers de toute loi ne sont visibles qu'après une certaine période d'application.

Nous comprenons votre empressement. Nous ne le cautionnons pas. Trop de personnes sont concernées pour que nous légiférions dans l'urgence.

Nous avons bien sûr conscience de l'urgence dans laquelle se trouvent de nombreux foyers en situation précaire, mais il s'agit d'un mal profond qui nécessite un traitement d'envergure. Nous craignons que le RSA ne soit qu'un placebo pour ces familles. Dans un premier temps, le dispositif sera porteur d'espoir, de quoi rendre moins difficiles les fins de mois, mais sans autre horizon.

Très vite, nous vérifierons que le vrai problème de la précarité n'est pas résolu, si nous n'intégrons pas la notion du temps nécessaire à la contractualisation territoriale et à la coordination des acteurs pour simplifier les parcours et permettre une insertion durable.

Au cours du travail mené par la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, qui a été initié par Bernard Seillier durant le premier semestre de 2008, nous avons privilégié une approche globale et transversale des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Nous avons souligné, dans nos conclusions, « la complexité excessive de la gouvernance de la lutte contre les exclusions, qui devient illisible au niveau territorial, et appelle à une nécessaire simplification ».

Je souhaite encore attirer votre attention sur deux points.

D'abord, s'agissant du problème des jeunes de moins de vingt-cinq ans, je rappellerai que le conseil d'analyse économique s'est montré favorable à l'élargissement du RSA aux jeunes travailleurs.

Le gouvernement Jospin, par l'entremise de Martine Aubry, a développé le programme TRACE, ou trajet d'accès à l'emploi, pour les jeunes sans qualification ou cumulant des difficultés psychosociales. Les résultats de ce programme ont été plus que concluants. Est-ce pour cela que le gouvernement de M. Raffarin a tout stoppé ?

Près de 30 % des jeunes sont au chômage. Les jeunes sont les premières victimes de la précarisation du marché du travail. Ils sont nombreux à travailler en intérim ou à temps partiel.

Vous proposez une expérimentation pour ce public. Nous y sommes favorables, à condition que cette expérimentation soit effective, qu'elle soit menée à son terme et ne masque pas des pratiques de recrutement à bas coûts.

Pour vous convaincre de la nécessité de revoir ce texte en commission, nous vous invitons sur un terrain que certains d'entre nous connaissent bien pour y avoir œuvré pendant de nombreuses années : je veux parler de l'insertion par le travail.

Ce texte souffre d'un manque de concertation avec les partenaires sociaux, certes consultés lors du Grenelle de l'insertion, mais que vous avez omis d'associer dans l'élabo-

ration de ce projet de loi. (*M. le haut-commissaire manifeste son étonnement.*) Or si, dans l'intention, la loi reste fidèle aux conclusions du Grenelle, ses dispositions et mesures d'application s'en éloignent dangereusement.

Ce texte ne tient pas compte des freins à la reprise du travail. Il les ignore. Pis, il les méconnaît.

« Nul n'est inemployable » ; c'est selon vous, monsieur le haut-commissaire, le septième des principes fondateurs de la loi que vous avez exposés devant l'Assemblée nationale le 25 septembre dernier. Il faut tenir compte des spécificités de chacun face au travail, mettre en œuvre toutes les dispositions nécessaires à la reprise du travail en fonction des difficultés de chacun, et se donner le temps de leur effectivité. Dans sa mouture actuelle, le RSA ne garantit aucun dispositif d'accompagnement fiable pour ces populations.

Lancée par les travailleurs sociaux à la fin des années soixante-dix, mus par la volonté de changer les approches professionnelles dans le champ du travail social et, notamment, de dépasser les limites de l'assistanat, l'insertion par l'activité économique s'est développée pour répondre à la montée massive de l'exclusion sociale et économique.

En 1974, un an avant que la France ne franchisse pour la première fois le cap du million de chômeurs, René Lenoir, dans son livre *Les exclus*, nommait déjà « les oubliés de la croissance ». Depuis maintenant plus de trente ans, initiatives publiques et expériences privées se sont multipliées pour insérer professionnellement des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. C'est le cas du secteur de l'insertion par l'activité économique, qui intervient pour redonner une place dans le monde du travail à ceux qui en sont exclus, au travers d'activités économiques multiples.

Ce sont d'ailleurs les premières communautés d'Emmaüs, qui, au début des années cinquante, inventent le concept d'activité qui permet de retrouver une dignité. Ces initiatives de terrain vont se multiplier et se structurer. Dans son rapport au ministre de la solidarité et au ministre du travail, intitulé *Les structures d'insertion par l'économie* et publié en 1990, Claude Alphanéry notait ceci : « l'insertion par l'activité économique est un moyen éprouvé de lutte contre l'exclusion ». Il ajoutait : « Il faut donner [une] chance [aux exclus] de se prendre en charge, de se rendre utiles, de retrouver leur dignité par un travail autonome et responsable réalisé sur un marché ouvert qui leur permet de mesurer leurs capacités ». Il précisait également que l'insertion par l'activité économique procure une forme d'emploi, des ressources et « évite une destruction plus grave encore des conditions de vie et des capacités des personnes concernées ».

Ancrées territorialement, partenariales par nécessité, les structures d'insertion par l'économie jouent un rôle primordial dans leur fonction de tremplin, d'acquisition de savoir-faire et de savoir-être professionnels, essentiels dans tout itinéraire d'insertion.

M. Jean Desessard. Très bien !

Mme Raymonde Le Texier. Elles résistent face à l'idée d'inemployabilité de certaines personnes rencontrant de grandes difficultés ou à celle d'un chômage structurel qui toucherait les bénéficiaires du RMI.

M. Jean Desessard. Bien analysé !

Mme Raymonde Le Texier. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 consacre un volet propre à l'insertion par l'activité économique. Elle

a l'ambition de clarifier ses missions et de lui donner une définition unique. Elle reconnaît également trois catégories dans le champ de l'insertion par l'activité économique : celles qui relèvent du secteur marchand et produisent des biens et des services en vue de leur commercialisation, telles les associations intermédiaires, les entreprises d'insertion, et les entreprises de travail temporaire d'insertion ; celles qui mettent en œuvre une activité d'utilité sociale, à l'instar des régies de quartier ou des CAVA ; celles dont l'activité est mixte, à l'image des chantiers école.

En 2006, plus d'un million de personnes étaient accueillies dans le cadre de l'insertion par l'activité économique, mais seulement 207 400 étaient salariées du secteur marchand de l'insertion par l'activité économique, dernier tremplin vers l'insertion durable.

Même si le RSA est reconnu par l'ensemble des acteurs du secteur de l'insertion par l'activité économique, cette loi n'atteindra ses objectifs en matière de lutte contre la précarité et de retour à l'emploi qu'à une double condition : d'une part, pourvoir des moyens pour mettre en œuvre un réel accompagnement de ses bénéficiaires, d'autre part, coordonner cet accompagnement avec les autres services d'insertion du département.

Nous devons d'ailleurs nous féliciter de l'adoption par l'Assemblée nationale de l'article 9 *bis* qui, au travers des groupes économiques solidaires, structure les parcours d'insertion en assurant une complémentarité des actions à entreprendre sur un territoire.

Au final, nous nous interrogeons sur les contrats spécifiques de l'insertion par l'activité économique, qui s'éloignent de plus en plus du droit commun. Pourquoi prévoir une durée minimale susceptible d'être pénalisante dans un parcours ?

Le glissement juridique de ce contrat de travail – temps minimum de six mois et durée hebdomadaire de vingt heures – introduit une dérogation au droit commun. Cette disposition est antinomique avec les conclusions du Grenelle de l'insertion. L'effet induit conduit à limiter les embauches de personnes en difficulté. Cela va priver les entreprises d'insertion de la possibilité d'embaucher sur des contrats très courts des jeunes de moins de vingt-six ans, privés par ailleurs du dispositif du RSA. Ces contrats permettaient de découvrir les métiers et étaient organisés en concertation avec les missions locales.

L'insertion par l'activité économique a démontré toute sa pertinence, et ce à moindre coût.

Claude Alphanéry, dans le rapport précité, a évalué les coûts évités pendant le passage en structure d'insertion. En fonction des difficultés des personnes, ces coûts évités étaient de l'ordre de 1 400 euros à 30 260 euros par an et par personne, montants récemment validés par lui-même.

C'est donc au travers de ce projet de loi que peut se développer une offre équilibrée d'insertion sur un territoire. La réforme de l'insertion par l'activité économique est nécessaire, mais elle peut être déstabilisante et contre-productive si elle est menée dans la précipitation.

Il serait socialement dangereux de réduire les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion à des objectifs exclusivement quantitatifs et à court terme.

Pour ces diverses raisons, nous demandons un renvoi du projet de loi à la commission. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le haut commissaire, mes chers collègues, depuis plusieurs semaines, je me suis attelée avec conscience et détermination à l'étude du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

J'ai eu l'occasion d'auditionner de nombreuses associations, des personnalités qualifiées, l'ensemble des organisations syndicales salariées et patronales, l'Union des centres communaux d'action sociale, et l'Assemblée des départements de France. Les membres de la commission des affaires sociales ont été informés de ce calendrier et invités à participer à ces réunions préparatoires s'ils le souhaitaient. Je ne peux donc imaginer que le Gouvernement n'ait engagé aucune concertation avec les organisations syndicales.

J'ai également effectué un déplacement en Côte-d'Or, département expérimental du RSA, afin de prendre la mesure de la réalité du terrain, notamment pour la mise en œuvre du contrat unique d'insertion.

Si ce texte a été effectivement déclaré d'urgence, il a cependant été préparé et concerté selon une démarche très innovante choisie par Martin Hirsch, celle du Grenelle de l'insertion. Tous les acteurs ont pu présenter leurs propositions ou objections et répondre aux questions posées par le Livre vert. Un certain nombre de ces conclusions ont d'ailleurs été reprises dans le projet de loi.

Enfin, et ceux d'entre vous qui sont élus dans les conseils généraux volontaires en la matière le savent bien, l'expérimentation a permis d'appréhender les modalités concrètes de mise en œuvre du RSA, d'éviter certains écueils et de surmonter les obstacles éventuels.

J'ajoute que la commission des affaires sociales, familiarisée à ces questions, a déposé des amendements propres à améliorer le dispositif qui nous est présenté. Ce dernier est certainement perfectible ; l'évaluation qui doit en être faite chaque année permettra, le cas échéant, des ajustements.

Pour ces motifs, mes chers collègues, la commission n'a pas jugé utile de procéder à un nouvel examen de ce texte et a émis un avis défavorable à cette motion tendant au renvoi à la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Madame la sénatrice, les intentions qui sont les miennes dans ce texte ne révèlent aucune logique culpabilisatrice. Bien au contraire, j'ai parfois l'impression d'être victime d'une grande culpabilisation lorsque j'entends que le RSA entretiendrait la précarité, ce qui n'est ni notre but – bien évidemment – ni la réalité de ce texte.

Pour motiver votre demande de renvoi à la commission, vous nous avez reproché d'avoir agi dans la précipitation et de n'avoir pas mené suffisamment d'expérimentations. Il me semble que, au contraire, il arrive rarement qu'un texte à caractère social soit présenté devant le Parlement accompagné d'autant de données accumulées en grandeur réelle, d'autant de moyens mis dans l'évaluation, d'autant d'enquêtes menées et d'autant d'implication des personnes concernées et des différents acteurs. Certes, on peut toujours faire plus, mais il y a un moment où il faut passer à l'acte.

M. Jean-Jacques Hyst. Très bien !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. De plus, vous avez axé votre demande de renvoi à la commission sur le seul objectif du taux de retour à l'emploi. Mais, avec cette réforme, le Gouvernement cherche à atteindre trois objectifs.

Le premier, c'est de simplifier : tout le monde en conviendra, le dispositif sera simplificateur. (*M. Jean Desessard s'exclame.*)

Le deuxième, c'est de réduire la pauvreté et d'augmenter les revenus des plus pauvres : je n'ai pas besoin de continuer l'expérimentation pendant deux, trois, ou quatre ans pour pouvoir affirmer que le revenu de ces personnes augmentera effectivement.

Le troisième, c'est le retour à l'emploi, qui est bien une réalité. Je vous l'ai dit, il y a 95 % de chances que ce ne soit pas le fruit du hasard.

Les deux premiers objectifs, qui sont déjà extrêmement importants, justifieraient à eux seuls la redistribution de 1,5 milliard d'euros vers les personnes les plus modestes.

Il était donc temps de passer de l'expérimentation à la généralisation, d'autant que le dispositif proposé n'est pas figé : c'est un système que nous pourrions faire évoluer, pour lequel des rendez-vous sont d'ores et déjà prévus, et qui est justement conçu de façon à ne pas poser de critères juridiques tels que nous soyons coincés et empêchés d'y toucher pendant plusieurs années.

Madame Le Texier, vous nous avez ensuite reproché un manque de concertation des partenaires sociaux. Permettez-moi de vous faire remarquer que nous les avons associés avant d'élaborer au printemps un Livre vert qui leur a permis de répondre, ce qu'ils ont fait. Le 9 juillet dernier, nous avons organisé une conférence de concertation à laquelle tous les partenaires sociaux étaient présents. Nous avons consulté le Conseil supérieur de l'emploi sur le projet de loi – il n'y a pas eu une seule voix défavorable des partenaires sociaux appelés à se prononcer – et le conseil d'administration de la CNAF – dix-sept administrateurs ont voté pour, trois ont voté contre et quelques-uns se sont abstenus.

Afin que nous puissions tenir compte de leur avis, il nous a paru important de consulter les partenaires sociaux aux différents stades de l'élaboration de ce projet de loi, et pas simplement au moment des étapes préalables.

Enfin, la séance de travail au sein de la commission des affaires sociales du Sénat a été tout à fait remarquable. Je suis sorti épuisé de mon audition au cours de laquelle vous m'avez posé des questions nombreuses, intéressantes et exigeantes ! J'ai essayé d'y répondre le mieux possible afin de bien préparer ce débat.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement n'est pas favorable à cette motion tendant au renvoi à la commission.

M. Jean Desessard. Pourtant, nous avons de bonnes questions !

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 89, tendant au renvoi à la commission.

(*La motion n'est pas adoptée.*)

M. le président. En conséquence, nous passons à la discussion des articles.

TITRE I^{ER}

REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 160, présenté par Mme David, MM. Fischer et Autain, Mme Hoarau et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 3 de loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi est abrogé.

La parole est à Mme Isabelle Pasquet.

Mme Isabelle Pasquet. Par le passé, nous nous sommes élevés contre la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC et contre la loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Nous dénonçons la pression grandissante qui pèse sur les agents du service public de l'emploi. Cette pression est d'ailleurs confirmée par les organisations syndicales, qui dénoncent à l'unisson une direction se comportant aujourd'hui déjà comme les *managers* des entreprises privées, n'hésitant pas à contrôler l'activité en temps réel des agents, *via* par exemple, le contrôle de leurs ordinateurs.

Nous savons aujourd'hui que les chiffres du chômage seront catastrophiques.

Nous savons également que la désindustrialisation de notre pays va se poursuivre et s'amplifier, notamment parce que les petites entreprises seront parmi les premières victimes de cette crise financière, et parce que, après la contagion de cette dernière à l'économie réelle, les victimes seront demain les salariés.

Pour ce qui est des parachutes dorés ou des rémunérations extravagantes des patrons, une loi n'est pas nécessaire. Et il n'y aura pas non plus de loi ou de mesure pour mettre fin à l'existence de paradis fiscaux dans l'Union européenne. Certains proposent même d'instaurer une « amnistie fiscale »,...

M. Jean Desessard. Accoyer !

Mme Isabelle Pasquet. ... c'est-à-dire d'effacer l'ardoise et de fermer les yeux sur les fraudes passées.

En revanche, pour les 2 % de demandeurs d'emplois qui refusent systématiquement toute offre qui leur serait faite, il faut légiférer et se doter des outils de contrôle et de sanction les plus performants.

Monsieur le haut-commissaire, il doit pourtant y avoir un avant et un après-crise financière. Nous devons tous prendre nos responsabilités, à commencer par le Gouvernement.

Vous devez tenir compte de cette explosion annoncée du chômage : au moins 41 000 demandeurs d'emploi supplémentaires sont prévus. Cette estimation a été réalisée au début de la crise ; elle ne tient pas compte des évolutions récentes, ni des futurs bénéficiaires du RSA qui, eux aussi, se tourneront vers la nouvelle institution.

Sans moyens supplémentaires en personnel, en locaux, en matériel, le texte que nous examinons ne sera qu'un outil de radiation. Ce projet de loi de culpabilisation des demandeurs d'emploi n'étant déjà pas acceptable voilà quelques mois, il l'est d'autant moins aujourd'hui. C'est pourquoi, nous vous invitons à adopter cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer l'article 3 de la loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Il remet ainsi en cause la logique de droits et de devoirs s'imposant à eux. La commission émet donc un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Le Gouvernement émet un avis défavorable pour les mêmes raisons que celles qu'a indiquées Mme le rapporteur. Une loi a en effet été adoptée.

Pour les allocataires du RSA dont cette allocation constituerait le seul revenu, le fait d'être éventuellement radiés du service public de l'emploi, pour quelque raison que ce soit, n'aura aucune incidence sur le revenu. La seule conséquence sera la saisine du conseil général qui devra examiner, comme il le fait aujourd'hui, si les conditions figurant dans le contrat qui le lie à l'allocataire sont ou non respectées.

Par ailleurs l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire est prévue, ce qui constitue une amélioration par rapport au droit existant.

De plus, le débat à l'Assemblée nationale a permis d'améliorer un certain nombre de procédures pour faire en sorte de donner de très fortes garanties aux allocataires. Le dispositif proposé n'a pour objet ni de culpabiliser les bénéficiaires ni de leur retirer des droits ; il vise, au contraire, à améliorer ces derniers.

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

M. Jean Desessard. Monsieur le haut-commissaire, vous nous indiquez bien qu'il est possible, en fait, de revenir sur l'attribution du RSA.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Comme sur celle du RMI.

M. Jean Desessard. Vous nous dites que le président du conseil général peut être saisi et rendre une décision revenant sur l'attribution du RSA. Cela signifie donc qu'une sanction peut être prononcée.

M. Jean-Jacques Hyest. C'est normal !

M. Jean Desessard. Pourquoi est-ce normal ? Que vont faire nos concitoyens lorsqu'ils n'auront plus de moyens ?

M. Éric Doligé, rapporteur pour avis. On leur en propose !

M. Jean Desessard. Allez-vous les laisser dehors ? Aimez-vous voir des SDF dans la rue ? Croyez-vous que la personne considérée trouvera du travail lorsqu'elle n'aura plus rien ?

Comme l'a dit mon collègue M. Godefroy cet après-midi – et j'ai l'impression que vous l'avez mal écouté –, on trouve beaucoup plus facilement un emploi lorsque les conditions financières permettent d'avoir un niveau de vie décent, c'est-à-dire lorsque l'on peut garder son logement, se nourrir, se vêtir.

M. Jean-Jacques Hyest. Cela n'a rien à voir !

M. Jean Desessard. Monsieur le haut-commissaire, vous semblez dire qu'il est normal de pouvoir supprimer totalement un revenu...

M. Jean-Jacques Hyest. C'est une caricature !

M. Jean Desessard. ... que je pensais garanti. C'est grave !

M. Jean-Jacques Hyest. Nous n'avons jamais dit cela !

M. Jean Desessard. Vous pouvez trouver des milliers de critères pour justifier la radiation d'une personne ayant refusé un emploi. À ce sujet, peut-être jugez-vous que nous vivons dans une société à deux, trois ou quatre vitesses pour ce qui concerne l'application de ces critères. D'un côté, il y aurait les banquiers.

M. Joël Billard. Il y a ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas !

M. Jean Desessard. Les banquiers travaillent ? (*Sourires.*) Ceux qui ont fait faillite ont touché 3 millions ou 4 millions d'euros !

M. Joël Billard. Ce n'est pas le débat !

M. Jean Desessard. Leur départ a été motivé par trois raisons.

Soit ils ont pratiqué une mauvaise gestion. En général, les ouvriers qui ont mal travaillé ne sont pas récompensés par l'octroi d'une prime de 100 000 euros, lors de leur départ !

Soit ils ont été malchanceux. Or, je n'ai jamais vu de gens malchanceux toucher le gros lot ! C'est plutôt le contraire.

Soit, encore, ils n'ont rien fait. Et vous, mes chers collègues siégeant à la droite de cet hémicycle, considérez alors comme normal de récompenser des personnes n'ayant rien fait en leur versant 2 millions d'euros !

M. Éric Doligé, rapporteur pour avis. Nous n'avons jamais dit cela !

M. Jean Desessard. Vous trouvez donc normal de récompenser les banquiers, soit parce qu'ils ont été malchanceux, soit parce qu'ils ont mal travaillé, soit parce qu'ils n'étaient pas présents dans l'entreprise. Bravo !

M. Joël Billard. Vous avez l'esprit inventif !

M. Jean Desessard. Et dans le même temps, vous acceptez, invoquant peut-être la morale, de retirer le versement de 450 euros à une personne qui, certes, a refusé un emploi.

Regardez le problème créé d'un point de vue social. La personne va être expulsée. Mais vous serez bien obligé de la réintégrer, à moins que vous n'aimiez que les gens vivent dans la rue.

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Hors sujet !

M. Jean Desessard. Comment allez-vous lui permettre de retrouver du travail une fois qu'elle n'aura plus rien ?

J'estime, pour ma part, qu'il faudra donc garantir un revenu minimum quelle que soit la situation. Par conséquent, je soutiens l'amendement n° 160.

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. C'est honteux, scandaleux !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Godefroy. Monsieur le haut-commissaire, lorsque le bénéficiaire du RSA convoqué par le service de l'emploi refusera un emploi, perdra-t-il ou conservera-t-il ses droits au RSA ? S'il les perd, quelle procédure s'appliquera ? S'il perd le RSA, l'amendement n° 160 est alors tout à fait justifié.

M. Jean-Jacques Hyst. Cela n'a rien à voir !

M. Jean-Pierre Godefroy. Ce n'est pas parce que l'on vous propose un emploi que ce dernier est compatible avec vos conditions de vie. Mon collègue M. Desessard vous l'a

expliqué avec toute la véhémence dont il sait empreindre ses propos. J'aimerais une réponse très précise sur ce point, monsieur le haut-commissaire.

M. le président. La parole est à M. le haut-commissaire.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Deux éléments doivent être pris en compte. Nous avons essayé de concilier à la fois le maintien du principe retenu en 1988 pour le RMI et le retour dans le service public de l'emploi des personnes qui en avaient été exclues.

Qu'est-ce que cela signifie concrètement, mesdames, messieurs les sénateurs ? Je souhaite vous décrire l'ensemble de la procédure.

M. Guy Fischer. Cela nous intéresse.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Une personne qui n'a pas de revenus bénéficie d'une prestation financière, le revenu de solidarité active. Elle est accueillie par une cellule d'orientation qui va estimer ses besoins professionnels ou sociaux. D'ailleurs, nous travaillons avec l'Assemblée des départements de France, la CAF, l'ANPE, afin d'organiser cette cellule. Hier matin encore, nous discutons avec le vice-président de ladite assemblée, M. Dinet, afin de mettre en place un groupe de travail.

Si la personne concernée est frappée par une incapacité de travail, elle est suivie socialement. Si elle peut travailler, elle est orientée vers le service public de l'emploi ou vers un autre opérateur, si tel est le choix du conseil général, et peut bénéficier d'un accompagnement social si elle rencontre des problèmes sociaux. Lui est alors appliqué le droit commun, ce que demandaient tous les acteurs, c'est-à-dire qu'elle pourra bénéficier d'une formation, d'un suivi, d'un accompagnement etc., dans la même logique de droits et de devoirs.

Si elle ne remplit pas ces devoirs,...

M. Jean Desessard. Quels sont ces devoirs ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. En tout état de cause, il y en a un certain nombre, et, s'ils ne sont pas remplis, la personne considérée pourra être radiée de la liste des demandeurs d'emploi. Cette mesure administrative n'entraîne aucune conséquence sur ses revenus. C'est la phrase la plus importante que vous vouliez entendre, me semble-t-il, mesdames, messieurs les sénateurs ! Le service public de l'emploi indiquera alors au conseil général qu'il ne peut pas assurer l'engagement qu'il avait pris de suivre telle personne puisque cette dernière ne respecte pas ses devoirs. Le conseil général engage ensuite les procédures qui existent déjà depuis la mise en place du RMI...

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Bien sûr !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. ... puisqu'il y a déjà eu des suspensions, des radiations du RMI nombreuses, quelle que soit l'étiquette politique de la région considérée.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Même dans le Rhône ! (*Sourires.*)

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Ces mesures étaient justifiées par différentes raisons. Mais du fait de l'existence de voies de recours, elles sont suspensives.

Cette procédure n'a été contestée, à ma connaissance, par aucun conseil général.

Nous essayons de concilier deux éléments : d'un côté, le bénéfice du service public de l'emploi et, de l'autre, la notion de revenu minimum. Le dispositif que nous proposons a été étudié avec attention et permettra, selon moi, de résoudre un certain nombre de problèmes.

M. Jean Desessard. Ce n'est pas un revenu garanti.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Monsieur le sénateur, vous faisiez allusion tout à l'heure à un banquier percevant 3 millions d'euros.

M. Jean Desessard. Il met la banque en faillite et il est rémunéré !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Lors du débat que nous avons eu à l'Assemblée nationale a été cité abondamment le cas d'une personne soumise à l'ISF, bénéficiant du RMI et qui a été radiée.

Parmi les demandes qui « remontent », si je puis dire, à mon cabinet, autant les problèmes d'indus sont fréquents, comme je le disais au président du conseil général de l'Aisne tout à l'heure, autant le nombre de plaintes relatives à une suspension injustifiée du RMI par un président de conseil général est faible. Je fais totalement confiance aux conseils généraux pour continuer à mener dans de bonnes conditions une politique à la fois rigoureuse à l'égard des finances publiques et humaine à l'égard des allocataires. Ne remettons pas en cause de tels équilibres, n'ayez pas de craintes sur ces points.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 160.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 1^{er}

I. – Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires. Le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Sous la responsabilité de l'État et des départements, sa réussite nécessitera la coordination et l'implication des acteurs du champ de l'insertion, des entreprises et des partenaires sociaux.

II. – Le chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° L'article L. 115-1 est abrogé ;

2° L'article L. 115-2 devient l'article L. 115-1 ;

3° Il est rétabli un article L. 115-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 115-2. – L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté concourt à la réalisation de l'impératif national de lutte contre la pauvreté et les exclusions.

« Le revenu de solidarité active, mis en œuvre dans les conditions prévues au chapitre II du titre VI du livre II, complète les revenus du travail ou les supplée pour les foyers dont les membres ne tirent que des ressources limitées de leur travail et des droits qu'ils ont acquis en travaillant ou sont privés d'emploi.

« Il garantit à toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d'un revenu minimum et de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent. Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et

professionnel, destiné à faciliter son insertion durable dans l'emploi.

« La mise en œuvre du revenu de solidarité active relève de la responsabilité de l'État et des départements. Les autres collectivités territoriales, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, les maisons de l'emploi ou, à défaut, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi lorsqu'ils existent, les établissements publics ainsi que les organismes de sécurité sociale y apportent leur concours.

« Dans ce cadre, les politiques d'insertion relèvent de la responsabilité des départements.

« La définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées. » ;

4° Après l'article L. 115-4, il est inséré un article L. 115-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 115-4-1. – Le Gouvernement définit, par période de cinq ans, après la consultation des personnes morales mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 115-2, un objectif quantifié de réduction de la pauvreté, mesurée dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Il transmet au Parlement, chaque année, un rapport sur les conditions de réalisation de cet objectif, les modalités de financement des budgets qui lui sont affectés et les mesures prises pour y satisfaire. »

M. le président. La parole est à M. Guy Fischer, sur l'article.

M. Guy Fischer. Nous commençons le travail très sérieux qui va nous occuper pendant quelques jours, à savoir l'examen des différents articles.

M. Jean-Jacques Hyest. Est-ce à dire que les débats précédents n'étaient pas sérieux ?

M. Guy Fischer. Cet article fixe les grands principes des politiques d'insertion dont découlent les dispositions du présent projet de loi et présente les fondements du nouveau revenu de solidarité active.

Pendant plusieurs semaines, la presse a relayé le débat entre le Gouvernement et la majorité présidentielle sur la question du financement du projet de loi que nous examinons aujourd'hui, comme cela fut rappelé à plusieurs reprises par les différents orateurs.

Pendant plus de quinze jours, la seule question qui prévalait, que l'on avait le droit de poser, était celle du bien-fondé de la taxe de 1,1 %, de la pérennité de son financement ou de la proposition, défendue par M. Copé, d'égratigner les niches fiscales. Dans *Le Figaro Magazine* – c'est une très bonne référence ! (*Sourires.*) –, figurent les vingt niches fiscales les plus importantes, notamment les cinq qui devraient être remises en cause lors de l'examen du projet de loi de finances. C'est très instructif. Si vous le souhaitez, je vous en livrerai le secret tout au cours des débats, monsieur le haut-commissaire. (*Nouveaux sourires.*) Quoi qu'il en soit, vous êtes parvenu à occulter le débat de fond sur les mécanismes du RSA.

Ainsi, personne n'aura relevé le pas supplémentaire vers le changement de société que constitue l'article 1^{er}.

Depuis l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, toutes les institutions sont bouleversées, toutes les règles sont mises à mal, toutes les protections sont supprimées.

Le gouvernement dont vous faites partie, monsieur le haut-commissaire, a commencé par casser, démanteler ou détricoter le code du travail grâce à une nouvelle codification menée à la hache.

Puis, il a fusionné l'ANPE et les ASSEDIC, afin de modifier les missions de ces organismes et de consacrer presque exclusivement les agents de la nouvelle institution ainsi créée au contrôle et à la sanction de « l'offre raisonnable d'emploi ».

Puis, ce fut le tour des demandeurs d'emplois, dont on suppose qu'ils sont satisfaits de leur sort et qu'il faudrait les contraindre, sous peine de sanctions, à accepter deux offres d'emplois qualifiées de « raisonnables ». Et bien entendu, on envisage à présent l'extension de ce régime, notamment aux futurs titulaires du RSA !

Toutes ces politiques, toutes ces lois cohérentes visent un double objectif : imposer au bénéficiaire du patronat la règle de l'employabilité – nous y reviendrons – et en finir avec une conception sociale de notre République qui est pourtant issue des travaux du Conseil national de la Résistance.

Ainsi, à cause de vous, monsieur le haut-commissaire, qui fûtes pourtant président d'Emmaüs France et que l'on présentait comme un ministre d'ouverture, comme un homme de gauche dans un gouvernement de droite, une nouvelle attaque est portée contre notre pacte social !

J'en veux pour preuve la suppression par l'article 1^{er} du présent projet de loi de l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles, qui précisait pourtant : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

M. Jean Desessard. Voilà !

M. Guy Fischer. Cet article reprenait presque mot pour mot le onzième alinéa du préambule de la constitution de 1946.

M. Jean Desessard. Tout à fait !

M. Guy Fischer. Or, nous le savons tous, le Chef de l'État est décidé à en finir avec la conception sociale de notre République, avec ces droits créances sur lesquels se fonde toute notre solidarité nationale.

C'est d'ailleurs parce que vous n'ignorez rien de cette volonté du Président de la République que vous entendez supprimer cette disposition, monsieur le haut-commissaire.

Toutefois, ce qui nous inquiète plus encore, c'est qu'une commission se trouve aujourd'hui chargée de réécrire le préambule de la constitution de 1946 : nous craignons fort que, demain, le onzième alinéa lui-même ne soit abrogé.

Mes chers collègues, nous l'affirmons ce soir avec gravité : c'est ainsi, dans le silence médiatique, qu'on tente au banc du Gouvernement et sur les travées de la majorité de tourner, sans l'avouer, la page de notre république sociale substituant la solidarité nationale au mérite. (*M. Jean Desessard s'exclame.*)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 1, présenté par Mme B. Dupont, au nom de la commission des affaires sociales, est ainsi libellé :

Supprimer le I de cet article.

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Le I de l'article 1^{er} du projet de loi, qui a été ajouté par l'Assemblée nationale, est redondant avec l'article L. 262-1 du code de l'action sociale. Comme on nous demande sans cesse de rédiger des lois courtes et compréhensibles, je propose de le supprimer, même si d'autres amendements, qui seront présentés ultérieurement, visent à modifier les termes de ce paragraphe.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Ils n'auraient plus d'objet !

M. le président. L'amendement n° 162, présenté par Mme David, MM. Fischer et Autain, Mme Hoarau et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Dans la première phrase du I de cet article, remplacer le mot :

encourager

par le mot :

faciliter

La parole est à Mme Isabelle Pasquet.

Mme Isabelle Pasquet. Cet amendement n'est pas seulement rédactionnel. Au contraire, il s'agit d'une proposition de fond, qui traduit en partie notre opposition aux mécanismes propres au RSA.

En effet, selon la majorité présidentielle, il y aurait pléthore de bénéficiaires de minima sociaux ou de demandeurs d'emplois qui se complairaient dans l'oisiveté et se contenteraient de vivre des subsides de la solidarité nationale. Certes, ce cas de figure existe, mais dans des proportions tellement infimes que l'on se demande pourquoi le Président de la République y consacre tant d'énergie !

En vous proposant d'adopter cet amendement, mes chers collègues, nous entendons ouvrir le débat sur les freins réels à l'emploi. L'immense majorité des bénéficiaires des minima sociaux a-t-elle besoin d'être incitée à reprendre une activité professionnelle, ou faut-il trouver les justes moyens facilitant son retour à l'emploi ?

Pour ma part, j'estime que le RSA ne suffira pas, car le complément monétaire que vous proposez en cas de reprise d'activité n'augmentera pas le nombre de places disponibles en crèches – nous reviendrons sur cette question – et ne permettra pas de régler le problème des transports en commun, dont l'état de délabrement ou l'inexistence sont parfois tels qu'ils participent de la ghettoïsation des quartiers périphériques et, par voie de conséquence, de l'exclusion de leurs habitants.

Telles sont toutes les raisons pour lesquelles nous vous proposons d'adopter cet amendement, qui ne vise qu'un objectif : faire en sorte que l'on cesse de stigmatiser les demandeurs d'emplois comme les bénéficiaires des minima sociaux et que l'on mesure les besoins réels plutôt que de jeter l'opprobre.

M. le président. L'amendement n° 163, présenté par Mme David, MM. Fischer et Autain, Mme Hoarau et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après le mot :

isolé

supprimer la fin de la deuxième phrase du I de cet article.

La parole est à Mme Isabelle Pasquet.

Mme Isabelle Pasquet. Le revenu de solidarité active est présenté comme un mécanisme qui favoriserait la reprise d'activité puisqu'il permet à son bénéficiaire de gagner un complément salarial.

Toutefois, monsieur le haut-commissaire, pour mettre en place le RSA, vous supprimez les différents dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité. Cette démarche est d'ailleurs logique, puisque le gouvernement auquel vous appartenez souhaite constituer progressivement une allocation unique, ce qui implique de faire table rase des dispositifs existants.

Mais ce faisant, vous supprimez également un mécanisme intéressant et utile, qui touche un public en situation particulièrement précaire et concerné par le temps partiel subi, c'est-à-dire les femmes.

En effet, avec cet article sera abrogée l'ARAF, l'aide à la reprise d'activité des femmes. Versée par l'ANPE, cette allocation constitue en fait une aide à la garde des enfants de moins de six ans, dont le montant est de 305 euros ou de 460 euros selon que ces derniers sont ou non scolarisés.

Or nous considérons, au sein du groupe CRC, qu'en dépit d'un certain nombre de lacunes, notamment en ce qui concerne le montant de cette aide, l'ARAF avait le mérite de ne pas s'inscrire dans la logique de culpabilisation qui est celle du Gouvernement et d'aborder la problématique de la reprise d'activité des femmes d'une manière à la fois concrète et pragmatique.

Vous conviendrez avec moi, monsieur le haut-commissaire, qu'il est tout à fait différent de faire une déclaration sans moyens et sans garanties et de proposer le maintien d'un dispositif qui, lui, présente l'avantage d'exister et d'apporter une réponse immédiate aux femmes souhaitant reprendre une activité professionnelle !

C'est pourquoi, mes chers collègues, nous vous proposons d'adopter notre amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. La commission ayant proposé la suppression du I de l'article, elle émet un avis défavorable sur les amendements n^{os} 162 et 163.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Le Gouvernement sollicite le maintien du paragraphe I, qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale sur l'initiative d'un certain nombre de présidents de conseil général, de droite comme de gauche d'ailleurs.

Nous considérons que ces dispositions, même si elles sont effectivement redondantes avec d'autres articles du projet de loi, donnent d'emblée une cohérence aux objectifs et aux orientations de ce texte, ce qui peut rassurer aussi bien les allocataires des minima que les travailleurs sociaux sur les vertus de nos propositions.

Madame le rapporteur, je serai très rarement en désaccord avec la commission, mais, sur ce point, je sollicite votre mansuétude (*Sourires.*) et demande donc le retrait de l'amendement n^o 1.

Par ailleurs, comme nous souhaitons conserver telles quelles les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, j'émet un avis défavorable sur les amendements n^{os} 162 et 163.

Enfin, pour répondre à M. Fischer, qui nous reprochait de « casser » le RMI, je souligne que tous les promoteurs de cette allocation, qu'ils s'appellent Michel Rocard, alors Premier ministre, Claude Évin, le ministre chargé de la solidarité et de la protection sociale qui a défendu ce dispositif, ou Lionel Stoléro, qui était à l'époque secrétaire d'État auprès du Premier ministre, soutiennent le RSA, et je ne crois pas qu'ils renient leurs convictions !

M. Jean-Jacques Hyest. Très bien !

M. le président. Madame le rapporteur, l'amendement n^o 1 est-il maintenu ?

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Je prends acte de la demande de M. le haut-commissaire, et retire mon amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n^o 1 est retiré.

La parole est à M. Guy Fischer, pour explication de vote sur l'amendement n^o 162.

M. Guy Fischer. Je voudrais revenir sur l'avis émis par M. le haut-commissaire quant à l'amendement n^o 160, présenté par notre groupe.

M. Jean-Jacques Hyest. Il a été rejeté ! C'est fini !

M. Guy Fischer. Je ne puis en effet laisser passer certains propos, notamment en ce qui concerne les conséquences du RSA pour ses bénéficiaires.

M. le haut-commissaire affirme que les allocataires de ce revenu n'auront pas les mêmes droits et devoirs que les chômeurs. Toutefois, j'ai lu attentivement les dispositions proposées par l'article 2 de ce projet de loi – nous aurons l'occasion d'en discuter longuement ! – pour l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles, et celles-ci prévoient que l'article L. 5421-3 du code du travail s'appliquera aux bénéficiaires du RSA.

Or voici quelles sont les dispositions de ce dernier article : « La condition de recherche d'emploi requise pour bénéficier d'un revenu de remplacement est satisfaite dès lors que les intéressés sont inscrits comme demandeurs d'emploi et accomplissent » – c'est tout le problème, car 70 % des RMIstes ne sont pas inscrits à l'ANPE, et nous devons nous occuper de cette situation – « à leur initiative ou sur proposition de l'un des organismes mentionnés à l'article L. 5311-2, des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ».

Que le bénéficiaire du RSA soit tenu de respecter certaines obligations prouve bien que, s'il ne se conforme pas à celles-ci, il sera sanctionné !

Monsieur le haut-commissaire, je voudrais renouveler les interrogations qui ont été les nôtres lors de l'examen du projet de loi relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emplois : qu'est-ce qu'accomplir « des actes positifs et répétés » ? Comment un bénéficiaire peut-il en apporter la preuve ? En envoyant chacune de ses lettres de motivation en recommandé ? Ce n'est pas sérieux !

Les bénéficiaires ne pourront faire la preuve de leurs démarches, et nous craignons que ce ne soit le règne de l'arbitraire et des radiations massives !

Je reviendrai sur ce point, mais je voulais tout de même réagir vivement, car j'ai la conviction intime que les personnes qui n'accepteront pas deux offres raisonnables se trouveront sanctionnées, d'une manière ou d'une autre.

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

M. Jean Desessard. Je soutiens l'amendement n° 162, qui vise à substituer « faciliter » à « encourager », verbe qui véhicule à l'évidence un certain paternalisme ! (*Murmures sur les travées de l'UMP.*)

Les pauvres, c'est bien connu, il faut s'en occuper, ils ne savent pas se débrouiller seuls, ils sont incapables, ils sont fragiles ! Moi, je pose la question autrement : j'estime qu'il y a un combat de classes. (*Exclamations sur les travées de l'UMP, ainsi qu'au banc des commissions.*)

Je sais bien que pour vous, chers collègues de la majorité, c'est inimaginable, car vous trouvez normal que les banquiers gagnent 3 millions d'euros quand ils font faillite ! (*Protestations sur les travées de l'UMP.*) Qu'avez-vous fait pour empêcher cette situation ? (*Nouvelles protestations sur les mêmes travées.*) Mais je ne vais pas évoquer ce sujet, car manifestement il vous énerve, ce que je ne cherche pas à faire, pas plus d'ailleurs qu'à vous convaincre !

M. Jean-Jacques Hyest. Vous ne nous énervez pas, vous nous amusez !

M. Jean Desessard. Que constatons-nous ? M. le haut-commissaire affirme qu'il y aura de moins en moins de pauvres. Comme si le problème était seulement de rendre ces derniers moins malheureux ! Mais c'est un système politique qui crée les pauvres ! (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

On essaie de nous faire croire que plus il y aura de riches moins il y aura de pauvres, parce que tout le monde profitera de la richesse créée, mais c'est le contraire ! Les riches ne deviennent riches que s'ils ont beaucoup de pauvres à exploiter ! (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

Quelle a été la politique du Gouvernement pendant ces deux années ? Ce dernier a prôné un abaissement du coût du travail, au prétexte que cela rendrait notre économie compétitive par rapport à celle des pays émergents.

Croyez-vous que cela va s'arrêter là ? Monsieur le haut-commissaire, cette bonne mesure, que vous avez présentée avec passion et justesse, comment va-t-elle se traduire une fois dans de mauvaises mains ? (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Trois heures pour faire quelques travaux de peinture ? Six heures pour cueillir des pommes ? Les bénéficiaires du RSA seront forcés d'accepter n'importe quoi, sous peine de sanctions et de radiation (*M. Jean-Jacques Hyest proteste.*), et, de plus, ils ne seront pas cher payés, toujours dans le même souci de compétitivité : « Il faut absolument être compétitif, sans quoi les produits viendront de l'étranger ! ». On leur dira que, puisqu'ils perçoivent le RSA, accepter ces quelques heures de travail ne leur fera pas perdre d'argent.

Ce système, pourtant bon, va en fait servir la logique du Gouvernement, qui est non pas une logique de solidarité, mais une logique de travail moins cher au nom de la compétitivité, comme on le voit depuis deux ans avec ce gouvernement. Cela peut conduire à des radiations afin que les travailleurs soient taillables et corvéables à merci.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 162.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 163.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 164, présenté par Mme David, MM. Fischer et Autain, Mme Hoarau et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer le 1° du II de cet article.

La parole est à Mme Isabelle Pasquet.

Mme Isabelle Pasquet. Aux termes de la rédaction actuelle du projet de loi généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion, est supprimé l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles, lequel, reprenant presque mot à mot le onzième alinéa du préambule de la constitution de 1946, est ainsi libellé : « Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

À cet effet, un revenu minimum d'insertion est mis en œuvre dans les conditions fixées par le chapitre II du titre VI du livre II. Il constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion. »

Cette suppression que vous nous proposez, monsieur le haut-commissaire, est d'autant plus symbolique qu'elle s'accompagne de la proposition faite par la commission de supprimer le premier alinéa de cet article, qui présentait pourtant les apparences d'un lot de consolation pour celles et ceux qui s'alarmaient précisément de la suppression de cet article L. 115-1.

Il faudrait, selon le Gouvernement, s'agissant de la suppression de l'article L. 115-1, et, selon l'UMP, pour ce qui est de la suppression du premier alinéa de cet article 1^{er}, supprimer ces deux éléments au motif que ces deux textes n'auraient qu'une valeur purement déclarative ou, plutôt, purement symbolique.

Je m'interroge sur ce mécanisme de suppression des dispositions symboliques : jusqu'où irez-vous ?

Je crains fort que vous ne vous arrêtiez pas en si bon chemin et que vous ne poursuiviez votre ouvrage jusqu'à ce que la droite et les tenants du libéralisme, autrement dit du « chacun pour soi », soient parvenus à supprimer définitivement la référence à une république sociale et toute idée de solidarité nationale.

M. Jean Desessard. Bravo !

Mme Isabelle Pasquet. Je redoute fort, d'ailleurs, que telle ne soit la mission de la commission confiée à Mme Veil, et que cette disposition ne la devance que de peu.

C'est pourquoi les membres du groupe CRC ont déposé cet amendement, ne se faisant que peu d'espérer sur le sort qui lui sera réservé.

M. Éric Doligé, rapporteur pour avis. Au moins, elle est réaliste !

Mme Isabelle Pasquet. Il n'en demeure pas moins que nous ne pouvons, sans rien faire, assister à la disparition programmée des droits fondamentaux issus du Conseil national de la résistance.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Il est défavorable, puisque les termes de l'article L. 115-1 sont partiellement repris par l'article 1^{er} : ils font référence à toute personne « dans l'incapacité de travailler », alors que les politiques

d'insertion ne visent désormais plus ces seules personnes. L'article que cet amendement tend à rétablir ne me paraît plus tout à fait adapté.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Il est défavorable. En effet, le nouvel article est plus protecteur : il concerne « toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler ». De plus, il ne garantit pas seulement un revenu minimum ; il apporte également une garantie supplémentaire : un revenu complémentaire, le RSA, permettant de dépasser le revenu minimum, est assuré dès la reprise du travail.

M. le président. La parole est à Mme Raymonde Le Texier, pour explication de vote.

Mme Raymonde Le Texier. Je souhaiterais, monsieur le haut-commissaire, que vous soyez un peu plus précis.

Je me permets d'attirer l'attention de mes collègues de la majorité sénatoriale sur la suppression du premier alinéa de l'article L. 115-1, rejoignant en cela les observations de M. Fischer et de Mme Pasquet.

Cet alinéa est ainsi rédigé : « Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. » Il s'agit d'un article très fort symboliquement.

Si vous faites disparaître cela, c'est peut-être parce que celui qui se trouve dans l'incapacité de travailler « a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ? La suppression du premier alinéa de l'article L. 115-1 remet en question toute la philosophie du texte et tout le débat qui vient d'avoir lieu.

Est-ce à dire que les bénéficiaires du RSA devront accepter n'importe quel emploi, notamment ceux qui sont éternellement non pourvus ? Je ne comprends pas pourquoi vous voulez supprimer cet alinéa de l'article L. 115-1.

Vous cherchez à combler le vide laissé par le passage à l'Assemblée nationale. Je n'ai rien contre cette rédaction, je n'ai rien contre le fait que l'article L. 115-2 devienne l'article L. 115-1 ; mais que signifie au juste cette suppression ? J'aimerais avoir une explication à cet égard, car vos propos ne m'ont pas convaincue.

M. le président. La parole est à M. le haut-commissaire.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. La proposition retenue à l'unanimité jusqu'à présent est que le chapitre V du code, intitulé « Lutte contre la pauvreté et les exclusions », s'ouvrira désormais sur un article de principe extrêmement fort et symbolique, énonçant cette lutte comme « un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. »

Ensuite, un deuxième article évoquera le principe du revenu minimum, lequel concernera non plus seulement des personnes dans l'incapacité de travailler, mais également des personnes en capacité de travailler.

M. Jean-Jacques Hyest. C'est clair !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Cet élargissement est cohérent avec la création du revenu de solidarité active, lequel s'ajoute au RMI, instauré voilà vingt ans.

Il ne faut donc voir aucune malice dans cette suppression ; nous ne faisons pas la chasse aux symboles. C'est simplement l'affirmation comme impératif national de la lutte

contre la pauvreté, suivie de l'idée d'un revenu minimum qui ne concerne pas qu'une partie de la population. Cela me paraît ainsi un peu plus clair.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 164.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 161, présenté par Mme David, MM. Fischer et Autain, Mme Hoarau et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Compléter le troisième alinéa du texte proposé par le 3° du II de cet article pour l'article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles par une phrase ainsi rédigée :

Les employeurs apportent leur concours à la réalisation de cet objectif.

La parole est à M. Guy Fischer.

M. Guy Fischer. Lors de son examen à l'Assemblée nationale, votre projet de loi, monsieur le haut commissaire, a fait l'objet de nombreux amendements, dont certains de bon sens. Il en avait grandement besoin. Toutefois, les améliorations apportées par les députés de gauche ne suffisent pas à le rendre acceptable à nos yeux.

Ainsi a été refusé un amendement déposé par notre ancien collègue M. Roland Muzeau, avec lequel nous continuons bien sûr de travailler : pour que le RSA remplisse son objet, qui est de permettre à ses bénéficiaires d'accéder à un emploi durable et à temps plein, le concours des employeurs est indispensable.

Certes, la précision suivante est apportée dans le projet de loi : « Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel, destiné à faciliter son insertion durable dans l'emploi », mais cette formulation laisse entendre que l'insertion dans un emploi durable – il n'est bien sûr nullement spécifié qu'il est à temps plein – reposerait sur les seuls efforts du service public de l'emploi et des bénéficiaires du RSA eux-mêmes. Il n'est aucunement fait mention de la responsabilité sociale des employeurs.

Je dénonce le silence assourdissant du MEDEF sur cette question. Nous n'avons entendu aucun patron relever le défi : « Chiche ! Allons-y ! Mettons en œuvre toutes ces mesures ! »

M. Jean Desessard. Les patrons, ils se contentent de rédiger des chartes éthiques !

M. Guy Fischer. C'est à croire que les entreprises auraient droit aux bénéfices d'une politique de subvention des bas salaires, mais sans avoir aucune responsabilité à l'égard des salariés et de la société. Rappelons qu'il existe aujourd'hui plus de quarante mesures d'exonérations fiscales et sociales permettant aux employeurs d'économiser près de 32 milliards d'euros, montant confirmé par les dirigeants de l'ACOSS. Cela représente, en dix ans, une progression de plus de 10 milliards d'euros !

Ces exonérations, concentrées sur les bas salaires, visaient initialement à favoriser l'embauche de personnes peu diplômées ou peu qualifiées. Aujourd'hui, elles sont devenues une subvention à l'emploi précaire et peu rémunérateur, permettant aux employeurs de maintenir un coût salarial au-dessous de sa valeur réelle. Le complément de rémunération que vous proposez aura d'ailleurs le même effet.

En ce sens, le RSA et l'ensemble de ces mécanismes peuvent être considérés comme un transfert de charges des entreprises vers l'État et les collectivités locales, c'est-à-dire vers les contribuables, qui, d'une manière ou d'une autre, devront bien payer le coût de cette dette sociale. En somme, ce seront les Français modestes et les classes moyennes qui vont financer avec l'impôt sur le revenu la dette issue des exonérations accordées aux entreprises. Les plus riches, eux, continueront à bénéficier du bouclier fiscal.

Décidément, démonstration est faite que, entre le poids de cette dette et la taxation des revenus de l'épargne et du patrimoine, ce sont toujours les mêmes qui sont mis à contribution !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Monsieur Fischer, la commission était plutôt favorable à cet amendement, sous réserve d'une légère modification rédactionnelle.

Le concours des entreprises dans le domaine de l'insertion est d'ores et déjà mentionné dans le code de l'action sociale et des familles, et ce dès le début du cinquième alinéa de l'actuel article L. 115-2, lequel, après l'adoption de ce projet de loi, deviendra l'article L. 115-1 du même code.

Cependant, si vous devez persister et maintenir cet amendement, je vous invite, comme je l'ai déjà fait ce matin, à le rectifier, afin de déplacer la précision que vous souhaitez insérer du troisième alinéa au cinquième alinéa du texte proposé par le 3^o du II de l'article 1^{er} pour le nouvel article L. 115-2.

M. Guy Fischer. Nous préférons nous en tenir à la rédaction actuelle !

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Dans ces conditions, la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Monsieur le sénateur, le Gouvernement est embarrassé puisqu'il était lui aussi favorable à l'idée de mentionner les employeurs dans cet article, sous réserve toutefois que l'amendement soit modifié dans le sens proposé par Mme le rapporteur.

Mme Bernadette Dupont, rapporteur. Voilà !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Il serait regrettable, pour une histoire d'alinéas, que je sois contraint d'émettre un avis défavorable. En l'état, bien évidemment, nous suivons l'avis de la commission, qui est tout à fait cohérente dans sa position.

Par conséquent, monsieur Fischer, le Gouvernement vous demande à son tour de bien vouloir faire « bouger » les employeurs à l'intérieur de cet article.

M. Jean Desessard. « Bouger » les employeurs, ce n'est tout de même pas rien !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Ce faisant, vous les placerez d'ailleurs à l'étage du dessous, ce qui serait totalement cohérent avec vos propos ! Dans ce cas-là, le Gouvernement sera favorable à cet amendement.

M. le président. Mes chers collègues, je ne souhaite pas que l'on commence un travail de commission à minuit et demi.

Monsieur Fischer, l'amendement est-il, oui ou non, rectifié ?

M. Guy Fischer. Il est rectifié, monsieur le président !

M. le président. Dans ces conditions, je vous invite à transmettre sa version écrite au service de la séance !

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

6

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. Jean Louis Masson une proposition de loi tendant à aligner les cotisations salariales des sportifs professionnels sur le droit commun.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 51, distribuée et renvoyée à la commission des affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

M. le président du Sénat a reçu de MM. Jean-Claude Carle, René Beaumont, Michel Bécot, Laurent Béteille, Joël Billard, Jacques Blanc, Paul Blanc, Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Christian Cointat, Philippe Dallier, Mme Isabelle Debré, MM. Robert del Picchia, Michel Doublet, André Dulait, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, René Garrec, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Alain Gournac, Adrien Gouteyron, Francis Grignon, Michel Guerry, Hubert Haenel, Michel Houel, Jean-François Humbert, André Lardeux, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Lucienne Malovry, M. Pierre Martin, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Roger Romani, Bernard Saugey et Mme Esther Sittler une proposition de loi relative à la communication des collectivités territoriales.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 52, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

7

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de Mmes Alima Boumediene-Thiery, Marie-Christine Blandin, Dominique Voinet, MM. Jacques Muller et Jean Desessard une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les carences du dispositif français d'évaluation des risques suicidaires en prison.

La proposition de résolution sera imprimée sous le n° 45, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

8

TEXTES SOUMIS AU SÉNAT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de virement de crédits n° DEC35/2008 à l'intérieur de la section III – Commission – du budget général pour l'exercice 2008 (DNO).

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4038 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Initiative de la République française en vue de l'adoption d'une décision du Conseil d'adaptation des traitements de base du personnel d'Europol ainsi que des allocations et indemnités qui lui sont versées.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4039 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition modifiée de décision du Conseil concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles et de son protocole portant sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques, adoptés conjointement au Cap le 16 novembre 2001.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4040 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de règlement du Conseil sur le commerce de certains produits sidérurgiques entre la Communauté européenne et la République du Kazakhstan.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4041 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4042 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil relative à la position de la Communauté au sein du Conseil d'association concernant la mise en œuvre de l'article 73 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4043 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil sur la position à adopter par la Communauté européenne au sein du Conseil des ministres ACP-CE au sujet d'une décision de révision de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4044 et distribué.

9

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de Mme Isabelle Debré un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, en faveur des revenus du travail (n° 502, 2007-2008).

Le rapport sera imprimé sous le n° 43 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. Patrice Gélard un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution, présentée par M. Gérard Larcher, tendant à modifier l'article 3 du règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat (n° 3, 2008-2009).

Le rapport sera imprimé sous le n° 44 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. Daniel Soulage un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi de MM. Yvon Collin et Jean-Michel Baylet tendant à généraliser l'assurance récolte obligatoire (n° 214, 2007-2008).

Le rapport sera imprimé sous le n° 50 et distribué.

J'ai reçu de M. Michel Thiollière un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet (n° 405, 2007-2008).

Le rapport sera imprimé sous le n° 53 et distribué.

10

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. David Assouline un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles sur l'impact des nouveaux médias sur la jeunesse.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 46 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de Mme Monique Papon et M. Pierre Martin un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles par le groupe de travail sur la scolarisation des jeunes enfants.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 47 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de MM. Bruno Sido, Gérard Bailly, François Fortassin, Mme Jacqueline Panis et M. Paul Raoult un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques à la suite d'une mission effectuée en Croatie du 15 au 19 juillet 2008.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 49 et distribué.

11

DÉPÔT D'UN AVIS

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. Serge Dassault un avis présenté au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, en faveur des revenus du travail (n° 502, 2007-2008).

L'avis sera imprimé sous le n° 48 et distribué.

12

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 23 octobre 2008, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 7, 2008-2009), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ;

Rapport (n° 25, 2008-2009) de Mme Bernadette Dupont, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Avis (n° 32, 2008-2009) de M. Éric Doligé, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 23 octobre 2008, à zéro heure trente.)

*La Directrice
du service du compte rendu intégral,
MONIQUE MUYARD*

NOMINATION DE BUREAU

MISSION D'ÉVALUATION
ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Lors de sa réunion du mercredi 22 octobre 2008, la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale a procédé à la nomination de son bureau qui est ainsi constitué :

Président : Alain Vasselle

Vice-président : Bernard Cazeau

Secrétaires : Gilbert Barbier, Guy Fischer.

NOMINATION DE BUREAU

COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

M. Philippe Richert a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 17 (2008-2009) de M. Philippe Richert concernant les nouvelles possibilités de transfert d'affectation aux collectivités territoriales du patrimoine de l'État.

M. Jean-Claude Carle a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 19 (2008-2009) de M. Yves Détraigne visant à encadrer la participation des communes au financement des écoles privées sous contrat d'association.

M. Jean-Claude Carle a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 20 (2008-2009) de M. Jean-Claude Carle tendant à garantir la parité de financement entre les écoles primaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence.

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx a été nommée rapporteur sur les propositions de loi :

– n° 423 (2007-2008) de M. Pierre-Marcel Cléach tendant à allonger le délai de prescription de l'action publique pour les diffamations, injures ou provocations commises par l'intermédiaire d'Internet :

– et n° 4 (2008-2009) de M. Jean-Louis Masson tendant à porter de trois mois à un an le délai de prescription pour tout délit de diffamation ou d'injure lorsqu'il est commis par l'intermédiaire d'Internet.

M. Laurent Béteille a été nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 39 (2008-2009) présentée par M. Hubert Haenel visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Avenir du CREPS de Houlgate

322. – 30 octobre 2008. – M. Jean-Pierre Godefroy attire l'attention de Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative sur l'avenir du centre régional d'éducation populaire et sportive (CREPS) de Houlgate. Lors de la présentation du dispositif de révision générale des politiques publiques (RGPP) relatif à l'administration « jeunesse, sports et vie associative », il a été mis en exergue la nécessité de procéder à un resserrement du réseau de ces centres qui sera effectué sur la base d'une évaluation devant déboucher sur la suppression d'une partie d'entre eux. Or, la remise en cause du principe d'un CREPS par région va nécessairement induire une disparition des formations diplômantes de proximité au détriment des usagers et entraîner une réorganisation des services de ces établissements publics, ce qui inquiète vivement les personnels, les élus et les fédérations sportives. En Basse-Normandie, le CREPS de Houlgate remplit un rôle reconnu sur le plan régional et interrégional (il n'y a pas de CREPS en Haute-Normandie) tant dans les domaines de la formation professionnelle aux métiers du sport et de l'animation que dans sa contribution au développement des mouvements de jeunesse, d'éducation populaire et de sports par l'accueil de stages. C'est pourquoi il lui demande de bien vouloir l'informer sur le devenir de cet établissement qui joue un rôle essentiel pour le développement de la vie sportive et associative régionale.

Réforme de la carte scolaire

323. – 30 octobre 2008. – **M. Alain Dufaut** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale** sur la question de la réforme de la carte scolaire. Si le constat était partagé que la carte scolaire, telle qu'elle fonctionnait avant 2007, n'était pas satisfaisante puisqu'elle accentuait les inégalités sociales et scolaires, force est de constater qu'après deux années d'assouplissement progressif visant à aboutir à une totale suppression, le résultat est pire que le mal pour les établissements des quartiers défavorisés (en particulier, ceux situés en ZEP et en ambition réussite). En effet, cette libéralisation des règles a abouti très rapidement à la fuite des meilleurs élèves de ces établissements. En donnant le choix aux parents, ce sont les enfants des familles les plus aisées qui sont partis de ces quartiers, pour rejoindre les établissements des centres-villes ou des quartiers plus huppés. En fait, la libéralisation de la carte scolaire tend inexorablement à accroître la ségrégation scolaire et va totalement à l'encontre de la volonté de mixité sociale. Ainsi, les effectifs du collège Giéra implanté dans un des quartiers les plus défavorisés et les plus fragiles de France, le quartier Monclar, ont baissé de 87 élèves cette année, entraînant la suppression de deux classes de 6ème pour cette rentrée scolaire. Une telle évolution qui tire, année par année, les effectifs vers le bas, induit une inquiétude grandissante sur le devenir de cet établissement et génère une angoisse légitime des équipes pédagogiques qui s'inquiètent pour leur avenir. Cette incertitude sur le devenir de cet établissement scolaire, seul service public de ce quartier, est dramatique pour ces populations déjà fortement fragilisées. En effet, il offre aux jeunes de ces cités le seul et unique tremplin social de nature à les insérer dans le monde du travail. Des solutions existent : il faut attirer des élèves extérieurs au quartier par la création de classes sport/études, par l'enseignement de langues rares ou de disciplines artistiques par exemple. Dès lors, il souhaiterait connaître les propositions

ministérielles visant à pallier cet exode massif des meilleurs élèves de ce type d'établissement, qui met en danger la pérennité de ces derniers.

Réforme de la gendarmerie nationale

324. – 30 octobre 2008. – **M. Alain Fauconnier** attire l'attention de **Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** sur le problème posé par la réforme de la gendarmerie qui, en milieu rural, suscite un certain nombre d'inquiétudes chez les élus. En effet, partant du principe que la mise en œuvre des précédentes réformes a conduit à une réduction substantielle de la présence de l'État auprès des populations locales, il lui demande si, dans le sud du département de l'Aveyron, le regroupement prévu des unités de Saint-Affrique et de Millau se traduira ou non par une réduction des effectifs de gendarmerie.

Desserte ferroviaire de l'Aveyron

325. – 30 octobre 2008. – **Mme Anne-Marie Escoffier** attire l'attention de **M. le secrétaire d'État chargé des transports** sur la situation, particulièrement alarmante, du département de l'Aveyron en matière de desserte ferroviaire. Elle constate en effet que l'Aveyron figure parmi les grands « oubliés » des projets de la SNCF en matière de trains à grande vitesse, et qu'il faut toujours pratiquement ... dix heures pour relier Rodez à Paris, compte tenu de la complexité des correspondances et ce, malgré les efforts considérables du conseil régional Midi-Pyrénées, qui consacre un plan de 800 millions d'euros à l'amélioration des dessertes. Elle lui demande si l'Aveyron peut conserver quelque espoir quant à son désenclavement ferroviaire.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 22 octobre 2008

SCRUTIN n° 19

sur la motion n° 283, présentée par Mme Annie David, MM. Guy Fischer, François Autain et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

Nombre de votants.....	340
Suffrages exprimés.....	328
Pour.....	138
Contre.....	190

Le Sénat n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (23) :

Pour : 23.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Contre : 4. – MM. Gilbert Barbier, Michel Charasse, Daniel Marsin, Aymeri de Montesquiou.

Abstention : 12.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. François Vendasi.

GRUPE SOCIALISTE (116) :

Pour : 115.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. Bernard Frimat, qui présidait la séance.

GRUPE UNION CENTRISTE (29) :

Contre : 29.

GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (151) :

Contre : 150.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. Gérard Larcher, président du Sénat.

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

Contre : 7.

Ont voté pour

Jacqueline Alquier	Annie David	Pierre Mauroy
Michèle André	Jean-Pierre Demerliat	Rachel Mazuir
Serge Andreoni	Michelle Demessine	Jean-Luc Mélenchon
Bernard Angels	Christiane Demontès	Louis Mermaz
Jean-Étienne	Jean Desessard	Jean-Pierre Michel
Antoinette	Évelyne Didier	Gérard Miquel
Alain Anziani	Claude Domeizel	Jean-Jacques Mirassou
Éliane Assassi	Josette Durrieu	Jacques Muller
David Assouline	Alain Fauconnier	Robert Navarro
Bertrand Auban	Jean-Luc Fichet	Isabelle Pasquet
François Autain	Guy Fischer	Jean-Marc Pastor
Robert Badinter	Thierry Foucaud	Georges Patient
Marie-France Beaufile	Jean-Claude Frécon	François Patriat
Jean-Pierre Bel	Charles Gautier	Daniel Percheron
Claude Bérit-Débat	Samia Ghali	Jean-Claude
Jacques Berthou	Jacques Gillot	Peyronnet
Jean Besson	Jean-Pierre Godefroy	Bernard Piras
Michel Billout	Brigitte	Roland Povinelli
Marie-Christine	Gonthier-Maurin	Gisèle Printz
Blandin	Jean-Noël Guérini	Marcel Rainaud
Maryvonne Blondin	Didier Guillaume	Jack Ralite
Yannick Bodin	Claude Haut	Daniel Raoul
Nicole Bonnefoy	Edmond Hervé	Paul Raoult
Nicole	Odette Herviaux	François Rebsamen
Borvo Cohen-Seat	Gélita Hoarau	Daniel Reiner
Yannick Botrel	Robert Hue	Ivan Renar
Didier Boulaud	Annie	Thierry Repentin
Alima	Jarraud-Vergnolle	Roland Ries
Boumediene-Thiery	Claude Jeannerot	Michèle
Martial Bourquin	Bariza Khiari	San Vicente-Baudrin
Bernadette Bourzai	Virginie Klès	Patricia Schillinger
Michel Boutant	Yves Krattinger	Mireille Schurch
Nicole Bricq	Philippe Labeyrie	Michel Sergent
Jean-Pierre Caffet	Serge Lagauche	René-Pierre Signé
Claire-Lise Champion	Serge Larcher	Jean-Pierre Sueur
Jean-Louis Carrère	Françoise Laurent	Simon Sutour
Françoise Cartron	Perrigot	Catherine Tasca
Bernard Cazeau	Gérard Le Cam	Odette Terrade
Monique	Jacky Le Menn	Michel Teston
Cerisier-ben Guiga	Raymonde Le Texier	René Teulade
Yves Chastan	Alain Le Vern	Jean-Marc Todeschini
Jacqueline Chevé	André Lejeune	Richard Tuheiva
Gérard Collomb	Claudine Lepage	André Vantomme
Pierre-Yves Collombat	Claude Lise	Bernard Vera
Roland Courteau	Jean-Jacques Lozach	Jean-François Voguet
Jean-Claude Danglot	Roger Madec	Dominique Voynet
Yves Daudigny	Philippe Madrelle	Richard Yung
Yves Dauge	Jacques Mahéas	
Marc Daunis	François Marc	
	Jean-Pierre Masseret	
	Marc Massion	
	Josiane	
	Mathon-Poinat	

Ont voté contre

Nicolas About
Philippe Adnot
Jean-Paul Alduy
Jean-Paul Amoudry
Pierre André
Jean Arthuis
Denis Badré
Gérard Bailly
Gilbert Barbier
René Beaumont
Michel Bécot
Claude Belot
Pierre
Bernard-Reymond
Laurent Béteille
Joël Billard
Claude Biwer
Jean Bizet
Jacques Blanc
Paul Blanc
Pierre Bordier
Didier Borotra
Joël Bourdin
Brigitte Bout
Jean Boyer
Dominique Braye
Marie-Thérèse
Bruguière
Elie Brun
François-Noël Buffet
Christian Cambon
Jean-Pierre Cantegrit
Jean-Claude Carle
Auguste Cazalet
Gérard César
Michel Charasse
Alain Chatillon
Jean-Pierre Chauveau
Marcel-Pierre Cléach
Christian Cointat
Gérard Cornu
Raymond Couderc
Jean-Patrick Courtois

Philippe Dallier
Philippe Darniche
Serge Dassault
Isabelle Debré
Robert del Picchia
Christian Demuynck
Marcel Deneux
Gérard Dériot
Marie-Hélène
Des Esaulx
Béatrice Descamps
Sylvie Desmarescaux
Denis Detcheverry
Yves Détraigne
Muguette Dini
Éric Doligé
Philippe Dominati
Michel Doublet
Daniel Dubois
Alain Dufaut
André Dulait
Catherine Dumas
Ambroise Dupont
Bernadette Dupont
Jean-Léonce Dupont
Louis Duvernois
Jean-Paul Émorine
Jean-Claude Étienne
Pierre Fauchon
Jean Faure
Françoise Férat
André Ferrand
Louis-Constant
Fleming
Gaston Flosse
Alain Fouché
Jean-Pierre Fourcade
Bernard Fournier
Jean-Paul Fournier
Jean François-Poncet
Christophe-André
Frassa
Yann Gaillard

René Garrec
Joëlle
Garriaud-Maylam
Christian Gaudin
Jean-Claude Gaudin
Gisèle Gautier
Jacques Gautier
Patrice Gérard
Bruno Gilles
Adrien Giraud
Colette Giudicelli
Nathalie Goulet
Jacqueline Gourault
Alain Gournac
Adrien Gouteyron
Sylvie Goy-Chavent
Francis Grignon
Charles Guené
Michel Guerry
Hubert Haenel
Françoise Henneron
Pierre Hérisson
Marie-Thérèse
Hermange
Michel Houel
Alain Houpert
Jean-François
Humbert
Christiane Hummel
Benoît Huré
Jean-Jacques Hyest
Soibahadine Ibrahim
Ramadani
Pierre Jarlier
Jean-Jacques Jégou
Sophie Joissains
Jean-Marc Juillard
Christiane
Kammermann
Fabienne Keller
Joseph Kergueris
Alain Lambert
Marc Laménie

Élisabeth Lamure
André Lardeux
Robert Laufoaulu
Daniel Laurent
Jean-René Lecerf
Dominique Leclerc
Antoine Lefèvre
Jacques Legendre
Dominique de Legge
Jean-François
Le Grand
Jean-Pierre Leleux
Philippe Leroy
Gérard Longuet
Simon Loueckhote
Roland du Luart
Michel Magras
Lucienne Malovry
Philippe Marini
Daniel Marsin
Pierre Martin
Jean Louis Masson
Hervé Maurey
Jean-François Mayet
Colette Mélot
Jean-Claude Merceron

Michel Mercier
Lucette
Michaux-Chevry
Alain Milon
Aymeri
de Montesquiou
Albéric de Montgolfier
Catherine
Morin-Desailly
Philippe Nachbar
Louis Nègre
Jacqueline Panis
Monique Papon
Charles Pasqua
Philippe Paul
Anne-Marie Payet
Jackie Pierre
François Pillet
Xavier Pintat
Louis Pinton
Rémy Pointereau
Christian Poncelet
Ladislas Poniatowski
Hugues Portelli
Yves Pozzo di Borgo
Catherine Procaccia

Jean-Pierre Raffarin
Henri de Raincourt
Bruno Retailleau
Charles Revet
Philippe Richert
Josselin de Rohan
Roger Romani
Janine Rozier
Bernard Saugéy
Bruno Sido
Esther Sittler
Daniel Soulage
Michel Thiollière
André Trillard
Catherine Troendle
François Trucy
Alex Türk
Jean-Marie
Vanlerenberghe
Alain Vasselle
René Vestri
Jean-Pierre Vial
Jean-Paul Virapoullé
François Zocchetto

Abstentions

Nicolas Alfonsi
Jean-Michel Baylet
Jean-Pierre
Chevènement
Yvon Collin

Anne-Marie Escoffier
François Fortassin
Françoise Laborde
Jacques Mézard

Jean Milhau
Jean-Pierre Plancade
Robert Tropeano
Raymond Vall

N'a pas pris part au vote

François Vendasi

N'ont pas pris part au vote

M. Gérard Larcher, président du Sénat, et M. Bernard Frimat, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

Prix du numéro : **2,20 €**