

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(2^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 4 octobre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. LAURENT FABIUS

1. **Catastrophe de Nîmes** (p. 631).
MM. le président, Paul Lombard, Jean-Claude Gardin, Jean Poperen, ministre chargé des relations avec le Parlement ; Louis Mermaz.
2. **Décisions du Conseil constitutionnel sur des requêtes en contestation d'opérations électorales** (p. 632).
3. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 632).
4. **Demande d'avis** (p. 632).
5. **Désignation de candidats à des organismes extra-parlementaires** (p. 632).

6. **Revenu minimum d'insertion.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 632).

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget.

M. Jean-Michel Belorgey, président, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Jean Le Gárrec, rapporteur pour avis de la commission des finances.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

7. **Ordre du jour** (p. 646).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTIE DE M. LAURENT FABIUS

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

CATASTROPHE DE NÎMES

M. le président. Mes chers collègues, les orages extrêmement violents qui se sont abattus hier sur la région de Nîmes ont provoqué des dégâts considérables et, surtout, la perte de plusieurs vies humaines. Je suis sûr de me faire l'interprète de l'ensemble de la représentation nationale en adressant aux familles des victimes les condoléances de notre assemblée et le témoignage de notre solidarité à tous ceux qui agissent à bas pour atténuer les conséquences de ce véritable drame.

La parole est à M. Paul Lombard.

M. Paul Lombard. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le déluge qui vient de ravager la ville de Nîmes et ses environs n'a sans doute pas un rapport direct avec notre ordre du jour. L'ampleur de la catastrophe justifie pourtant que nous exprimions aux habitants de cette ville, aux victimes de ce désastre, aux familles endeuillées par la furie des eaux, notre solidarité et que nous leur apportions notre réconfort entre notre nom, mais aussi au nom de tous les Français, que nous représentons dans cette assemblée.

Malgré la diligence et l'efficacité des services de secours, qu'il faut féliciter dans leur ensemble, le bilan s'avère très lourd. Il ne peut encore être dressé avec précision. On parle déjà de dix morts, de plusieurs milliards de centimes de dégâts et d'au moins 45 000 sinistrés graves.

Au fil des heures se confirme l'ampleur des conséquences des trombes d'eau. Pour les collectivités publiques comme pour les particuliers, les dégâts sont insupportables.

Je sais qu'il existe une procédure de prise en compte de telles catastrophes. Chacun sait pourtant qu'en la matière, ce qui compte, c'est la rapidité de la mise à disposition des aides nécessaires.

C'est pourquoi je veux appeler l'attention du Gouvernement sur l'extrême urgence de son intervention. Nîmes et ses environs doivent être, dès aujourd'hui, déclarés zone sinistrée.

Mais, sans préjuger de l'application des dispositions en vigueur en matière de prise en charge des dégâts consécutifs à des catastrophes naturelles, je veux insister auprès de M. le Premier ministre pour que des moyens humains, matériels et financiers soient immédiatement mis à la disposition des localités et des personnes victimes de graves préjudices.

En particulier, des moyens financiers doivent permettre aux entreprises, aux particuliers et aux collectivités de réparer les dégâts les plus urgents et de remettre l'économie en route pour qu'on évite de cumuler les pertes de revenus avec celles directement occasionnées par les pluies diluviennes. Ce fonds de concours peut être ouvert aujourd'hui même afin de répondre à cette catastrophe exceptionnelle par des mesures elles aussi exceptionnelles et efficaces. Naturellement, ces sommes pourront être considérées comme « à valoir » sur les indemnités qui résulteront de la prise en compte des dégâts par les assurances et l'État.

Même si cela n'est pas d'usage pour un rappel au règlement, on conviendra qu'une réponse du Gouvernement serait appréciée par tous ceux et toutes celles qui, à des titres

divers, ont eu à subir les outrages du ciel. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le président Gaudin.

M. Jean-Claude Gaudin. Nous avons prévu de poser demain, mercredi, une question au Gouvernement sur le déluge qui s'est abattu dans la journée d'hier sur Nîmes. Mais nul doute que si notre collègue M. Jean Bousquet, député et maire de Nîmes, était ici, il aurait pris la parole. Permettez-moi de le faire en son nom.

Nous savons que, déjà, beaucoup de mesures ont été prises et nous n'ignorons pas que M. le ministre de l'intérieur a tenu, dès hier après-midi, à se rendre sur place pour veiller à l'organisation des secours.

Mais cette catastrophe sans précédent a causé d'énormes dégâts. J'indique, par exemple, pour compléter les propos de M. Lombard, que l'usine des confitures Saint-Mamet a été totalement détruite en l'espace de quelques instants, ce qui entraînera certainement un chômage technique de plusieurs semaines pour les salariés.

Au lieu de douter, la ville de Nîmes met tout en œuvre pour réparer ces dégâts ; elle doit naturellement être relayée par le conseil général et le conseil régional, et il faut aussi que le Gouvernement prenne sa part de cet effort.

Puisque le débat s'est instauré, même partiellement, sur ce sujet, monsieur le président, le groupe U.D.F. se devait de montrer qu'il ne reste pas insensible au drame de Nîmes. Au nom de M. Jean Bousquet, j'exprime encore une fois toute notre tristesse devant cette catastrophe qui a causé une dizaine de victimes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre chargé des relations avec le Parlement.

M. Jean Poperen, ministre chargé des relations avec le Parlement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le Gouvernement s'associe naturellement à l'émotion de la représentation nationale devant ce drame épouvantable et d'une ampleur exceptionnelle, par le nombre des victimes qu'il a causées comme par les destructions dont il est responsable et dont les conséquences humaines et économiques apparaissent déjà considérables alors que nous n'en sommes, hélas ! qu'à une première estimation.

Nous tenons à exprimer tous nos sentiments de condoléance et de tristesse aux familles des victimes et à l'ensemble de la population de cette ville.

Dès maintenant, le Gouvernement déploie les efforts urgents qui sont indispensables pour remédier aux premières détresses nées de cette catastrophe. Au-delà, il s'emploie à examiner, pour cette ville et sa région, toutes les dispositions qui devront être prises pour que ses effets économiques et sociaux, déjà très graves et très lourds à supporter, ne le soient pas plus encore dans les prochains mois.

Vous le savez, le ministre de l'intérieur s'est rendu sur place dès hier et, sur sa proposition, le Premier ministre a réuni un certain nombre de collaborateurs pour mettre en place les moyens d'urgence et les mesures à plus long terme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur quelques bancs du groupe communiste et du groupe Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. le président Mermaz.

M. Louis Mermaz. M. Poperen a commencé de répondre aux questions posées par M. Lombard et par M. Gaudin, et notre groupe partage, lui aussi, l'émotion qu'ils ont exprimée.

J'ai moi-même, en son nom, fait transmettre à notre collègue M. Bousquet et au président du conseil général du Gard, M. Bournet, l'expression de toute notre sympathie.

Nous sommes certains que le Gouvernement - qui a dépêché M. Joxe sur place, hier et de nouveau, je crois, cet après-midi - aura à cœur de faire le maximum pour que cette solidarité et cette émotion se manifestent auprès des populations du Gard. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

2

DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR DES REQUÊTES EN CONTESTATION D'OPÉRATIONS ÉLECTORALES

M. le président. En application de l'article L.O 185 du code électoral, j'ai reçu du Conseil constitutionnel notification de treize décisions de rejet et d'une décision prenant acte d'un désistement en matière de contestation d'opérations électorales.

Conformément à l'article 3 du règlement, ces décisions sont affichées et seront publiées à la suite du compte rendu intégral de la dernière séance de ce jour.

3

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 4 octobre 1988.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 3 octobre 1988 (n° 146).

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Acte est donné de cette communication.

4

DEMANDE D'AVIS

M. le président. La commission des finances, de l'économie générale et du Plan demande à donner son avis sur le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion, dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (n° 146).

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

Le renvoi pour avis est ordonné.

5

DÉSIGNATION DE CANDIDATS A DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement des demandes de désignation des représentants de l'Assemblée nationale au sein de quatre organismes extraparlementaires.

Pour le conseil supérieur de l'électricité et du gaz, le conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires et le comité directeur du fonds d'aide et de coopération, je propose, conformément à l'alinéa 8 de l'article 26 du règlement, de confier à la commission des affaires étrangères, à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan et à la commission de la production et des échanges, le soin de présenter des candidats dans les mêmes conditions que sous les précédentes législatures.

Cette proposition sera affichée et publiée. Elle sera considérée comme adoptée à défaut d'opposition dans le délai d'un jour franc.

Pour le comité de gestion du fonds de soutien aux hydrocarbures, il appartient à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan et à la commission de la production et des échanges de désigner chacune un candidat.

Les candidatures à l'ensemble de ces organismes devront être remises à la présidence avant le vendredi 21 octobre 1988, à dix-huit heures.

6

REVENU MINIMUM D'INSERTION

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant commencer l'examen du premier texte, très important, de cette session budgétaire.

L'ordre du jour appelle en effet la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion (n° 146, 161).

Il est convenu qu'au cours des séances d'aujourd'hui et de demain l'Assemblée entendra les rapporteurs, les ministres et les intervenants dans la discussion générale.

L'examen des articles commencera le lundi 10 octobre, à seize heures.

La parole est à M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement.

M. Claude Evlin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les députés, « une société plus solidaire » : voilà l'appel que nous a adressé François Mitterrand pendant la campagne présidentielle. Il nous appartient, aujourd'hui, de concrétiser ce grand dessein dans la vie quotidienne de tous les Français et, en priorité, auprès des plus démunis d'entre eux.

Le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter participe de cette ambition. Il constitue un élément essentiel de la mobilisation nécessaire de la société contre la pauvreté et la situation précaire de centaines de milliers de personnes.

Vous le savez, la pauvreté n'est certes pas nouvelle ; elle est cependant devenue en très peu de temps une des préoccupations majeures des Français.

La montée du chômage, l'allongement de sa durée ont accentué le désarroi de ceux qui sont les premiers touchés par les effets des mutations économiques et sociales.

L'affaiblissement des solidarités familiales et de voisinage, lié à la mobilité et à l'urbanisation ont renforcé l'isolement de ceux qui attendent, dans leur détresse, une marque de reconnaissance et un soutien de la collectivité.

Hier, les exclus étaient d'abord les personnes âgées, les handicapés. Le relèvement sensible du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés en 1981 a amélioré leurs conditions d'existence.

Aujourd'hui, les pauvres, ce sont des chômeurs de longue durée qui, de plus en plus nombreux, n'ont plus aucune indemnité, des femmes seules et sans emploi, mais également des familles entières pour qui la survie devient un véritable défi quotidien.

Combien sont-ils aujourd'hui ? 700 000 personnes en chômage de longue durée, 600 000 ayant un revenu mensuel inférieur à 2 000 francs, 400 000 privées de toute couverture sociale, 200 000 vivant dans un habitat de fortune ?

Et combien à la rue ? Combien sans logement ? Combien sans espoir d'en trouver ? Combien se demandent chaque jour comment nourrir leurs enfants ? Combien sont passés de la misère physique à la détresse la plus totale avec ce sentiment d'inutilité et d'abandon qui les font désespérer de pouvoir jamais s'en sortir ?

Que pouvons-nous faire immédiatement pour que personne ne se trouve jamais sans rien pour vivre ? Que pouvons-nous faire pour prévenir les situations de pauvreté et aider à en sortir ceux qui s'y trouvent ?

Aucune raison économique, aucune contrainte financière, aucune logique administrative ne peut faire admettre l'existence de cette population d'exclus : exclus du monde du travail, exclus du droit au logement, exclus de la santé, exclus de l'éducation. Autant de facteurs qui, lorsqu'ils sont conjugués, conduisent à la perte d'identité sociale, à la marginalité sociale puis à la désespérance.

Depuis plus de dix ans, les analyses et les propositions n'ont pas manqué sur le sujet : je pense au rapport Oheix, au rapport Charvet, au rapport que le père Wresinski a présenté au Conseil économique et social. Les associations se sont mobilisées pour apporter des réponses à l'exclusion sociale. Une initiative telle que les restaurants du cœur, que je tiens à saluer, a créé une dynamique sociale qui a permis de mieux traiter les besoins alimentaires les plus urgents. Des millions de téléspectateurs ont pu voir ces femmes et ces hommes patients, graves, faire la queue à l'entrée des chapiteaux que Coluche et son équipe avaient fait installer.

Les pouvoirs publics ont réagi : c'est sous le gouvernement de Pierre Mauroy qu'a été préparé le premier plan de lutte contre la pauvreté.

A l'instar de ce qui existe à Besançon depuis plus de dix ans, des collectivités locales ont mis en place des systèmes locaux de minimum social : le territoire de Belfort, le département d'Ille-et-Vilaine, la ville de Grenoble et bien d'autres collectivités encore.

Ces initiatives sociales et les mesures d'action sociale prises par les pouvoirs publics nationaux ou locaux ont jalonné un chemin qui doit nous conduire aujourd'hui à faire en sorte que toute personne dite pauvre puisse être reconnue, non comme un objet d'assistance, mais comme un sujet de sa propre histoire.

Il est temps de poser des actes de portée plus large et d'inscrire dans le droit l'exigence de solidarité, que le Président de la République formulait dans ses termes dans sa *Lettre à tous les Français* : « L'important est qu'un moyen de vivre ou plutôt de survivre soit garanti à ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien, qui ne sont rien. C'est la condition de leur réinsertion sociale ».

L'exigence de solidarité s'impose à nous : exigence politique et morale, exigence économique également. Seule, une France forte, solidaire, fraternelle, saura répondre aux défis actuels. L'effort pour sortir de la crise est en effet nécessaire et nous connaissons encore des mutations difficiles. Seule, une juste répartition de cet effort dans ses contraintes et seule une équitable redistribution dans ses fruits le rendront acceptable à nos concitoyens.

Ces principes qui guident l'action du Gouvernement de Michel Rocard, recueilleront, j'en suis certain, l'assentiment de l'ensemble de votre assemblée et nous aurons l'occasion d'en débattre encore lorsqu'il s'agira d'assurer la pérennité et l'amélioration de notre système de protection sociale.

L'urgence nous conduit aujourd'hui à proposer une politique ambitieuse en faveur des plus démunis. Cette politique est dans le prolongement des grands principes républicains et du préambule de notre Constitution sur le droit à l'insertion qui devient pour tous une ardente obligation nationale.

Le droit à l'insertion tout d'abord. Il s'agit, pour le Gouvernement, de donner toute sa signification à ce passage important et depuis trop longtemps inappliqué du préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère notre Constitution actuelle : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique et 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 ».

Ce principe ne peut se réduire au seul droit à l'allocation, si commode que cela puisse paraître.

Le droit à l'insertion, c'est naturellement d'abord l'assurance de ressources minimales, sans lesquelles il n'y a pas de cheminement possible vers le recouvrement de l'autonomie sociale et de lutte efficace contre les processus d'exclusion.

Plus de 500 000 bénéficiaires, familles ou personnes isolées, pourront percevoir ces ressources. En tenant compte de l'ensemble des personnes composant le foyer, c'est plus de 1 200 000 personnes, adultes ou enfants, qui seront touchées par l'institution de l'allocation.

Les montants vous sont connus : 2 000 francs pour la première personne au foyer, c'est-à-dire l'équivalent de l'allocation spécifique de solidarité, 1 000 francs pour la personne suivante, 600 francs par unité supplémentaire. Le choix de ces montants a pour objet d'assurer un revenu minimal décent aux bénéficiaires, tout en prenant très légitimement en compte la situation des travailleurs disposant des plus faibles rémunérations. Je crois qu'on ne peut en effet confondre revenu minimum et salaire minimum interprofessionnel de croissance.

Le deuxième aspect du droit à l'insertion est le droit au logement. Le Gouvernement s'attachera à ce que tout bénéficiaire du revenu minimum puisse obtenir une aide au logement. Les 60 000 bénéficiaires potentiels du revenu minimum ne recevant pas d'aide au logement pourront percevoir l'allocation de logement à caractère social.

Un troisième aspect essentiel du droit à l'insertion, passé trop souvent sous silence, est l'accès à une couverture sociale normale. En tant que ministre chargé aussi de la santé, j'ai particulièrement conscience de ce que signifie cette avancée essentielle : le droit à la santé qui exige d'ailleurs, au-delà du remboursement des soins, l'adaptation de notre système de santé tant il est vrai que, sur ce point, les obstacles ne sont pas uniquement financiers pour ces individus.

Le quatrième aspect du droit à l'insertion, c'est la reconnaissance sociale, l'obligation qu'a la collectivité de proposer aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion des actions sociales et professionnelles.

La dignité serait que chacun ait un emploi. Nous savons, vous savez cependant que tous les bénéficiaires du revenu minimum ne pourront pas, ne peuvent pas immédiatement s'insérer sur le marché du travail, quand bien même aurions-nous un marché du travail qui le permettrait.

L'insertion sociale est multiple : de la formation aux activités d'intérêt général sans oublier l'économie sociale. Le champ est large. Mais l'essentiel est d'abord de permettre à tous les exclus, quel que soit leur âge, quelle que soit leur situation, de retrouver la volonté de reprendre en main leur sort. Cette démarche peut nécessiter un cheminement, parfois lent, où tout ce qui concourt à affirmer la dignité de l'intéressé, tout ce qui concourt à reconnaître ses capacités ou son utilité, correspond à un progrès sur la voie de l'autonomie.

C'est pourquoi ce droit à l'insertion doit s'exprimer sous la forme d'un contrat : celui-ci définira un projet d'insertion, adapté à la situation sociale, adapté aux capacités des personnes et surtout discuté avec elles.

Je tiens ici à réaffirmer cet objectif : pas d'insertion sans responsabilité. Je précise d'ores et déjà à ceux qui s'inquièteraient du risque d'arbitraire d'une telle démarche que le texte du Gouvernement et les amendements qu'il a déjà apportés donnent les garanties indispensables aux plus démunis qui doivent pouvoir inscrire leur démarche dans la durée.

Ce serait faire injure à la démarche du Gouvernement et à tous ceux qui, sur le terrain, participeront à l'instruction des dossiers, qui animeront les politiques d'insertion, que de voir dans cet objectif de responsabilité je ne sais quelle restriction du projet. Bien au contraire et c'est pour moi une conviction profonde, nourrie de l'expérience professionnelle et politique : le lien entre l'allocation et la demande d'insertion est un enrichissement nécessaire, à défaut duquel notre politique sombrerait dans le pire des systèmes d'assistance.

M. Bernard Pons. Très bien !

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement. Le droit individuel à l'insertion, dont je viens d'esquisser les grandes lignes, suppose une organisation collective qui permette de multiplier les possibilités d'insertion. Notre projet

est de mettre en place des dispositifs adaptés à une échelle décaplée par rapport à ce qui existe déjà et qui a malheureusement montré ses limites.

La politique d'insertion doit ainsi constituer l'ardente obligation nationale, que j'évoquais tout à l'heure, et conjuguer les efforts de tous.

A l'Etat reviennent les responsabilités de régulation dans l'attribution des prestations, la négociation des dispositifs d'insertion, l'évaluation de l'application de la loi. L'Etat assume également le financement et la gestion de programmes importants relatifs à l'insertion professionnelle de catégories sociales fragilisées, qui sont naturellement ouverts aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Les collectivités territoriales auront à jouer un rôle essentiel dans l'animation et la gestion de ces dispositifs d'insertion. Je pense naturellement au département qui exerce des responsabilités considérables en matière d'insertion sociale et qui dispose du service départemental d'action sociale, dont la mission est d'aider les personnes en difficulté à reconquérir leur autonomie.

Je pense aussi, s'agissant des collectivités territoriales, à celles qui sont invitées à participer par convention au dispositif d'insertion : les communes, que leur connaissance des personnes rend particulièrement aptes à proposer des activités d'intérêt général ou de socialisation ; les régions, en particulier celles qui souhaiteront appuyer, au titre de leurs compétences en matière de formation professionnelle continue, le développement d'actions de lutte contre l'illettrisme, par exemple, de remise à niveau ou de préformation.

Aux efforts de ces collectivités publiques devront se joindre les concours d'autres institutions.

Je pense ainsi aux organismes sociaux. Les ASSEDIC, par exemple, dont je souhaite qu'elles s'engagent dans la mise en œuvre de la politique que j'ai qualifiée tout à l'heure « d'obligation nationale ».

Je compte également sur le concours des associations, qui connaissent parfois mieux que quiconque certaines franges de la population des exclus, et dont je ne doute pas qu'elles sauront aider les intéressés à faire valoir leurs droits et à exprimer leurs préoccupations.

Je compte enfin sur l'ensemble des partenaires sociaux et économiques, dont la participation au dispositif en conditionnera, à long terme, l'efficacité.

La diversité des partenaires appelés à donner un contenu concret à l'obligation nationale que constitue la réinsertion des exclus dans la communauté des citoyens suppose une coordination de leur intervention.

L'institution de conseils départementaux de l'insertion et de commissions locales d'insertion, la mise en œuvre de programmes départementaux d'insertion grâce aux conventions passées entre collectivités publiques et avec tous ceux qui souhaitent s'engager dans cette politique nouvelle, permettront, je l'espère, l'émergence de politiques globales de lutte contre la pauvreté dont l'institution d'un revenu minimum ne constitue qu'une première étape.

Mesdames, messieurs les députés, j'évoquais tout à l'heure le préambule de la Constitution de 1946 repris par notre actuelle Constitution. Depuis quarante-deux ans, l'exigence de solidarité à l'égard des exclus est posée dans notre Constitution sans qu'on en ait tiré les conséquences. Il faut d'ailleurs regarder beaucoup plus loin en arrière. Vous savez qu'en août 1789, l'abbé Sieyès avait déjà proposé d'inscrire dans la Déclaration des Droits de l'homme la nécessité d'assurer à chacun un revenu minimum.

Voilà deux siècles, donc, que cette idée chemine dans la pensée politique française. Au cours de ces deux siècles, elle est souvent réapparue, mais sans qu'on quitte le terrain de la litanie ou du vœu pieux.

Aujourd'hui, à la veille du bicentenaire de la Déclaration des droits de l'homme, c'est à vous que revient l'honneur de faire passer cette exigence de la pétition de principe à la réalité concrète.

Par l'instauration d'un revenu minimum d'insertion, vous combleriez un manque qui se fait sentir dans notre législation depuis l'aube de la République. Vous tendrez la main à ceux que les circonstances de la vie ont placés en retrait du chemin. Nous donnerons, par delà la diversité de nos engagements politiques, une dimension sociale nouvelle et décisive

au mot qui clôt la devise de la République et qui figure au fronton de cette assemblée, le plus humain peut-être de tous les mots : « fraternité ».

J'étais ce matin à Herblay, où j'ai tenu à rencontrer des militants d'A.T.D.-quart monde qui luttent pour la reconnaissance sociale et l'insertion des plus défavorisés. J'ai rencontré aussi des familles qui m'ont dit ce qu'elles attendaient de ce revenu minimum d'insertion. L'émotion qui était contenue dans ces échanges, émotion que quelques-uns d'entre vous, élus de ce département, ont partagée avec moi, se concilie mal avec la solennité de nos discours et les arcanes de notre procédure mais un mot au moins parlera à ces hommes et à ces femmes qui attendent beaucoup de nous, le mot : « fraternité ».

Je sais que nous aurons en permanence au cours de ce débat ce mot en tête les uns et les autres, quelles que soient, parfois, nos différences d'appréciation sur tel ou tel point. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés ; le revenu minimum d'insertion est au cœur de la politique de solidarité dont le président de la République a fait l'un des axes essentiels du projet qu'il a présenté à la France au printemps dernier. Le vote du 8 mai a donné à ce projet valeur de contrat passé entre le Président et la nation. Ce contrat, le Gouvernement a la charge de le traduire en propositions concrètes qu'il soumet au Parlement avec lequel il souhaite engager un dialogue constructif.

Mon collègue, M. Claude Evin, vient d'exposer les principes sur lesquels est fondé le revenu minimum d'insertion et je redis après lui qu'il s'agit de reconnaître, dans notre société, un droit à ceux qui n'ont rien ou presque rien et de leur donner les moyens de se réinsérer dans la vie sociale.

Ce geste de solidarité, nous avons voulu le prolonger au niveau de son financement. C'est la raison de ma présence à cette tribune. Le débat forme un tout, même si les conditions du travail parlementaire nous conduisent à distinguer les deux discussions et les deux votes. Nous avons souhaité, en effet, qu'un lien soit établi entre le revenu minimum d'insertion et l'impôt sur la fortune. Il s'agit dans notre esprit de demander à ceux qui ont beaucoup - et leurs mérites leur ont peut-être permis d'avoir beaucoup - de faire un geste, qui n'est pas si important, de telle sorte que ceux qui n'ont rien dispose d'un peu plus.

Il y a ce qu'apporte l'Etat. Il y a ce qu'apporteront les collectivités territoriales. Il y a, ainsi que l'a dit mon collègue Claude Evin, les efforts qui pourront s'ajouter. Mais il était indispensable qu'au niveau de l'Etat le principe posé par le président de la République soit évoqué au moins où s'ouvre ce premier et important débat parlementaire.

Il n'y a pas de solidarité, en effet, si ceux qui ont le plus en sont dispensés, et la fortune crée des devoirs à l'égard de la société. C'est pourquoi le Premier ministre, M. Michel Rocard, a souhaité que le mot de solidarité figure dans la dénomination du nouvel impôt.

Les grandes lignes de l'impôt de solidarité sur la fortune vous sont connues. Pour une très large part, elles reprennent le dispositif institué en 1982. Celui-ci avait fait ses preuves, notamment au plan économique. Aucune des catastrophes qui nous avaient été annoncées alors et que l'on nous prédit encore aujourd'hui, ne s'est réalisée entre 1982 et 1986. A l'époque, il s'appelait l'impôt sur les grandes fortunes. Son application et sa perception n'avaient pas empêché la Bourse de bien se porter et l'économie française de se redresser. Je souhaite qu'ici personne ne l'oublie.

C'est la raison pour laquelle il ne nous a pas paru nécessaire de modifier l'assiette de l'impôt. L'exonération de l'outil de travail, des œuvres d'art et des forêts est ainsi maintenue. Nous reviendrons sans doute sur ces points au cours de ce débat ou au cours de l'examen du projet de loi de finances. Je souligne simplement qu'au moment où les entreprises sont engagées dans un effort durable d'investissement revenir sur l'exonération de l'outil de travail aurait donné un signe négatif aux chefs d'entreprise. Cela n'a pas paru souhaitable au Gouvernement.

De même, l'abattement à la base, actualisé à 4 millions de francs pour tenir compte de l'inflation, est également maintenu. Abaisser ce seuil aurait transformé la nature de cet

impôt. L'impôt sur les grandes fortunes n'est pas, mesdames, messieurs les députés, un impôt sur les petites fortunes. Il n'est pas, il n'a jamais été dans l'intention du Gouvernement de pénaliser l'épargne résultant du fruit du travail et des économies.

Conformément à l'engagement du Président de la République, nous n'avons donc pas voulu élargir le nombre des 120 000 contribuables qui paieront le nouvel impôt sur la fortune.

S'il reprend les grandes lignes de l'I.G.F., l'impôt de solidarité sur la fortune tient compte également de l'expérience passée.

D'abord les taux : ils ont été réduits pour tenir compte de la rentabilité relative des différentes composantes du patrimoine, notamment de l'immobilier. Le nouveau barème qui vous est proposé comporte trois taux : 0,5 p. 100 pour la fraction du patrimoine comprise entre 4 000 000 et 6 500 000 francs, 0,7 p. 100 pour celle comprise entre 6 500 000 francs et 12 900 000 francs, 0,9 p. 100 au-delà de 12 900 000 francs. Je vous rappelle qu'en 1986 les taux étaient de 0,5, 1, 1,5 et 2 p. 100 au-delà de 20 millions de francs. La commission des finances a examiné ce dispositif. Elle formulera des propositions. Le Gouvernement y sera attentif.

En second lieu, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la neutralité de l'impôt.

Il s'agit, d'abord, de la création d'une clause de sauvegarde. A l'instar de ce qui existe dans certains pays - le Danemark et la Suède ont été cités - cette clause de sauvegarde permet de plafonner pour un contribuable le total de son impôt sur le revenu et de son impôt sur la fortune à 80 p. 100 de son revenu brut. J'ai en mémoire les discussions qui ont eu lieu au Parlement entre 1982 et 1985. Les adversaires de l'I.G.F nous disaient : si vous adoptiez cette clause de sauvegarde, l'impôt sur la grande fortune deviendrait non seulement acceptable mais serait un excellent impôt. J'espère qu'on ne l'oubliera pas dans la discussion à venir.

Il s'agit ensuite des aménagements qui ont été apportés à la définition de l'outil de travail, en faveur des holdings familiaux qui pourront, sous certaines conditions, bénéficier de l'exonération de l'outil de travail, puis en faveur des dirigeants détenant moins de 25 p. 100 des parts sociales d'une entreprise qui pourront bénéficier de l'exonération de l'outil de travail lorsque cette participation représente plus de 75 p. 100 de leur patrimoine, enfin pour les présidents de conseils de surveillance à qui est étendue l'exonération de l'outil de travail, dans le souci, en particulier, de faciliter la transmission des entreprises.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les principales dispositions que le Gouvernement vous soumet et qui seront examinées, comme vous le savez, lorsque nous aborderons le projet de loi de finances pour 1989. Ces propositions ont déjà donné lieu à un large débat en commission. Des arguments ont été avancés par les membres de la commission des finances. Pour l'instant, j'en retiendrai deux.

Premièrement, certains d'entre vous souhaitent reporter le débat dans l'attente d'une refonte de la fiscalité de l'épargne et du patrimoine. J'admets volontiers qu'il y aura lieu, sur tel ou tel point de notre dispositif fiscal, de procéder à des aménagements. Je l'avais dit en 1986 et j'entends bien y consacrer beaucoup de temps au cours des prochaines semaines. Deux approches sont possibles : l'une consiste à protéger les patrimoines existants. C'est ce qu'a fait la précédente majorité en supprimant l'impôt sur la grande fortune et en rétablissant certains privilèges en matière de droits de succession. C'est une approche qui me paraît conservatrice, je dirais plutôt, pour ne blesser personne, mathusienne ; ce n'est pas la nôtre. L'autre - la nôtre - consiste à favoriser la fluidité, la circulation du capital et des biens. C'est cette approche dynamique que nous entendons explorer en amorçant dès cette loi de finances un allègement des droits de mutation à titre onéreux pour les cessions de fonds de commerce.

Deuxièmement, on invoque beaucoup ces temps-ci l'harmonisation européenne, pour la fiscalité sur les revenus de l'épargne, pour la fiscalité sur le patrimoine, mais aussi pour la taxe sur la valeur ajoutée. Je crois que ce souci est légitime et j'aurais aimé qu'en s'en préoccupât plus tôt ! Car j'ayoue ne pas avoir découvert dans les projets en instance ce qui m'aurait permis d'avancer...

M. Serge Charlos. C'est de la polémique !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget. Non, c'est un constat.

M. Serge Charlos. Si, c'est de la polémique !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget. La polémique ne fait pas partie de mon style habituel. Je dis que je n'ai rien découvert sur la fiscalité de l'épargne et du patrimoine qui me permette de m'abstenir de réfléchir. Bien entendu, j'espère que les observations que je recueillerai ici même meubleront utilement la réflexion qui s'impose sur ce sujet.

Mais puisque l'on invoque l'Europe, je souhaite qu'on le fasse avec la rigueur du statisticien.

L'impôt sur la fortune, rapporté au produit intérieur brut, représentait en 1986 0,12 p. 100 en France contre 0,23 p. 100 en République fédérale d'Allemagne, 0,51 p. 100 au Luxembourg et 1,2 p. 100 en Suisse.

Par contre, les taxes foncières sont en moyenne plus faibles dans ces pays qu'en France : 0,4 p. 100 en République fédérale d'Allemagne, 0,2 p. 100 au Luxembourg, 0,18 p. 100 en Suisse contre 1 p. 100 en France. La Grande-Bretagne n'a pas d'impôt sur la fortune mais les taxes foncières y sont quatre fois plus importantes qu'en France.

Le Gouvernement français est favorable à l'harmonisation fiscale mais il refuse que celle-ci se fasse par un alignement systématique sur le moins-disant fiscal. Le régime anglais pour l'impôt sur la fortune et le régime allemand pour les taxes foncières représentent peut-être l'idéal de ceux qui souhaitent un désarmement unilatéral de la fiscalité du patrimoine. Tel n'est pas le point de vue du Gouvernement.

C'est la raison pour laquelle il nous a semblé nécessaire d'établir dès maintenant l'impôt de solidarité sur la fortune, sans anticiper sur les discussions que nous aurons l'an prochain lorsqu'il s'agira de traduire en projets de loi les dispositions qui ont été arrêtées au niveau de la Communauté.

J'aurai l'occasion de le redire à propos de ce débat de l'an prochain, mais je voudrais souligner dès maintenant un point qui me paraît essentiel : nous ne construisons pas l'Europe sur les inégalités en faisant porter tout l'effort sur les revenus du travail et en exonérant ceux de l'épargne et le patrimoine.

L'Europe économique et financière que nous voulons construire doit être une Europe où la charge de l'impôt sera justement répartie entre tous. Autrement dit, nous voulons une Europe économique et financière, mais aussi une Europe sociale.

Mesdames, messieurs les députés, le projet que je vous propose au nom du Gouvernement est équilibré.

A ceux qui auraient souhaité un rendement nettement plus important, je rappellerai que nous ne voulons ni d'un impôt confiscatoire ni d'un impôt inquisitorial. Nous voulons un impôt de solidarité.

A ceux d'entre vous qui approuvent la création du revenu minimum d'insertion, mais marquent réticence ou opposition à voter l'impôt de solidarité sur la fortune, je dirai simplement que la solidarité ne se divise pas. Nombre d'entre vous, d'ailleurs, sur tous les bancs de cette assemblée, l'ont senti, car j'en ai entendu qui ont publiquement regretté la suppression de l'impôt sur la grande fortune en 1986. J'ai même entendu dire, et c'est un propos qui est resté dans mon esprit, qu'il s'était agi là d'une grave erreur politique.

Pour ce qui me concerne, je dirai qu'il s'agissait surtout d'une grave erreur sociale, car on ne peut demander au pays un effort dans la poursuite du redressement que si cet effort est équitablement réparti. Il n'y a pas d'efficacité économique sans justice sociale. Tel est le sens du débat que nous ouvrons devant vous.

Revenu minimum d'insertion d'un côté - et le débat sera très important - impôt de solidarité sur la fortune, de l'autre : je souhaite, mesdames et messieurs, que chacun ait à cœur d'approuver l'un et l'autre et que le vote soit le plus large possible, car reconnaître un droit pour ceux qui n'ont plus rien, ce serait, comme l'a dit M. Claude Evin, accomplir un pas essentiel dans la voie d'une société plus solidaire.

Reconnaître un droit à la plus large majorité possible, cela serait positif. Donner au Gouvernement, à la plus large majorité possible, les moyens de financer ce droit est le complément indispensable que nous attendons du Parlement. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Michel Belorgey, président et rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Mesdames, messieurs, l'intervention de M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et la mention que j'y ai relevée de plusieurs notions qui ont longuement été débattues à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, comme celle de contrat d'insertion, témoignent de ce que déjà les récents développements de la réflexion du Gouvernement mettent à profit le dialogue qui s'est engagé avec la commission des affaires sociales, et je salue à l'cube de cette discussion cette orientation positive.

Cela étant, repartons tout de même du texte qui a été déposé au mois de juillet sur le bureau de l'Assemblée nationale, puisque aussi bien le travail de notre assemblée est aussi un travail d'examen de texte.

Le projet de loi qui nous est soumis tend à garantir aux personnes remplissant certaines conditions d'âge, lesquelles seront fixées par décret, et acceptant de souscrire un engagement de participer à des actions d'insertion, la disposition d'un niveau minimum de ressources, au-delà d'un revenu minimum, dont le niveau, qui sera également fixé par décret, sera indexé sur les prix.

Le projet précise qu'il sera pourvu à cet objectif par le versement entre les mains des personnes réclamant le bénéfice de cette garantie d'une allocation différentielle permettant de compléter les ressources qu'elles auraient déjà acquises à hauteur du revenu minimum, le principe étant que toutes les ressources déjà acquises doivent être prises en compte dans ce calcul.

Le projet renvoie à des décrets le soin de préciser quelles prestations à usage spécialisé peuvent, le cas échéant, en être distraites, dans quelles conditions le même sort pourrait être réservé aux revenus tirés d'une activité commençant pendant la période d'attribution de l'allocation, comment il sera procédé à l'évaluation de certaines ressources, notamment non salariales, et en dessous de quel niveau l'allocation différentielle ne sera pas versée.

Le projet de loi indique également que les droits à allocation seront appréciés compte tenu du nombre de personnes à charge, foyer par foyer, dans des conditions qui seront, elles aussi, précisées par décret. Il subordonne la prise en compte de la demande de prestation à la condition que ceux qui la formulent aient, si nécessaire, préalablement fait valoir leurs droits à d'autres prestations, ainsi qu'à certaines créances alimentaires. Des conditions d'accès au revenu minimum d'insertion plus rigoureuses que pour le tout-venant des demandeurs sont prévues pour les étrangers. Des formalités particulières d'accès seront exigées de la part des personnes sans résidence stable.

Le projet de loi renvoie également au décret le soin de préciser le régime applicable dans les départements d'outre-mer. Il met le financement des dépenses résultant des prestations servies à la charge de l'Etat et renvoie à des conventions le soin de préciser les conditions dans lesquelles il sera pourvu aux dépenses résultant des actions d'insertion. A cet égard, il se borne à faire obligation aux départements de consacrer au financement de ces dépenses au moins ce que l'instauration du revenu minimum leur aura permis de faire comme économies au titre de prestations dont ils assureraient antérieurement le service.

S'agissant des procédures nécessaires à la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion, le projet de loi prévoit que l'allocation est attribuée par le représentant de l'Etat dans le département, que concourent à l'instruction des demandes les centres communaux d'action sociale et le service social départemental polyvalent, que les prestations seront en revanche, en principe et sauf dérogation, liquidées par un seul organisme dans chaque département.

Enfin, il est prévu que deux catégories d'instances nouvelles doivent être mises en place : les commissions départementales d'insertion présidées par le préfet et chargées de l'élaboration d'un programme départemental d'insertion ; les commissions locales d'insertion chargées de se prononcer avant la décision du préfet sur l'attribution de la prestation et ultérieurement sur les cas de manquement du bénéficiaire de cette prestation aux engagements d'insertion et, partant, sur une éventuelle suspension de celle-ci.

Le projet dispose enfin que les titulaires d'une allocation de revenu minimum, qui ne bénéficient pas ou qui ne bénéficient plus d'une couverture sociale, à l'exception des ressortissants du régime agricole pour lesquels il est prévu un dispositif spécial, sont automatiquement affiliés à l'assurance personnelle et verront à ce titre leurs cotisations prises en charge de plein droit par l'aide sociale.

Si j'ai tenu à vous rappeler toutes ces dispositions que M. le ministre lui-même a évoquées dans son intervention, c'est qu'il est important de prendre la mesure de ce qui figure dans le texte du projet de loi lui-même.

Cet ensemble de dispositions ne ferait à la vérité guère image si l'exposé des motifs ne fournissait utilement deux catégories de précisions.

Les premières concernent l'âge d'accès au revenu minimum d'insertion : seules les personnes âgées de plus de vingt-cinq ans auront en principe accès à ce revenu.

Les secondes précisions concernent le niveau du revenu. Il est précisé que, conformément aux indications fournies par le Président de la République au cours de la campagne présidentielle, le revenu minimum sera en principe fixé à 2 000 francs pour la première unité de consommation, à 1 000 francs pour la seconde et à 600 francs pour chaque unité supplémentaire.

Peu de précisions en dehors de celles-ci sont jusqu'à présent officiellement parvenues à l'Assemblée. Simplement, s'agissant des prestations à usage spécialisé, dont le montant ne sera pas pris en compte pour le calcul de l'allocation différentielle, nous avons en main - et cela figure dans mon rapport - un élément du projet de décret en fixant l'énumération. Les autres prestations, y compris les prestations familiales, devront donc bien entrer dans les ressources prises en compte. On comprend aussi que, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, par référence aux débats préalables aux dépôts de la proposition de loi socialiste ou du présent projet de loi, devrait également, dans l'esprit du Gouvernement, entrer dans les bases de calcul de l'allocation différentielle une fraction des aides au logement.

Voilà pour les précisions dont nous disposons. La question de savoir quel pourrait être le contenu des autres textes réglementaires nécessaires à l'application de la loi reste jusqu'à présent en partie non résolue. C'est le cas pour les modalités de prise en compte des ressources à caractère non salarial et pour le niveau en deçà duquel l'allocation différentielle pourrait n'être pas versée. C'est encore le cas s'agissant de la notion de foyer, bien qu'il entre, semble-t-il, dans les intentions du Gouvernement d'y inclure, sans autre condition du type de celles figurant dans la législation fiscale ou familiale, les jeunes de moins de vingt-cinq ans, sous la réserve opportune qu'ils ne disposent pas de revenus personnels supérieurs à un certain seuil, car au-delà d'un certain seuil les intéressés risqueraient de coûter au lieu de rapporter au foyer auquel ils seraient rattachés.

S'agissant de l'organisme liquidateur unique par département, on comprend qu'il risque de s'agir des caisses d'allocations familiales. Mais ce point, qui a soulevé des contestations, n'a pas été formellement confirmé.

Au vu de l'analyse sommaire que je viens d'en donner, à dessein très directement tirée du texte et des précisions reçues, il est clair que le projet de loi pose au moins deux et même vraisemblablement trois catégories de questions.

D'abord, les choix retenus par le projet de loi sont-ils totalement pertinents par rapport aux enjeux repérables à travers l'expérience que peut avoir des problèmes de pauvreté et de précarité chacun d'entre nous, mais aussi l'ensemble des partenaires sociaux avec lesquels nous sommes amenés à avoir des contacts ?

En deuxième lieu, le Parlement peut-il, quelque révérence qu'il porte au principe de séparation du domaine de la loi et du domaine du règlement, se prononcer sur un projet aussi important que la création d'un revenu minimum d'insertion sans être mis en mesure de saisir l'exacte portée de certains choix, lesquels faute d'être exprimés par le projet de loi lui-même devront l'être par voie réglementaire, alors que c'est d'eux que dépendra en définitive le véritable visage du revenu minimum mis en place ? La vérité est à cet égard - je tiens à le souligner à propos de ce texte, mais on pourrait aussi bien évoquer ce problème s'agissant d'autres textes - que la réduction traditionnellement opérée de la distinction

prévalant en matière de sécurité sociale entre principes législatifs et modalités réglementaires à une distinction entre description littéraire d'une prestation et fixation chiffrée de son montant s'est de longue date révélée assez contestable. Mais il est clair que cela l'est encore plus quand on travaille à la définition d'une prestation qui a vocation à satisfaire des besoins élémentaires et dont l'adéquation est par conséquent largement dépendante de sa quotité et des facilités réellement consenties pour y accéder.

Cette deuxième question, vous l'aurez pressenti, en gouverne une troisième : peut-on se contenter sur certains points clefs du dispositif d'un engagement oral du Gouvernement ? Personne ne songe à mettre en doute la parole du Gouvernement. Mais toute délégation au pouvoir réglementaire qui n'est pas encadrée par la loi du soin de pourvoir à l'application de celle-ci comporte un risque évident : celui de n'assurer que très imparfaitement, par-delà les vicissitudes de la vie politique, la pérennité du système qu'elle met en oeuvre. Et quand on a à faire à un système comme celui-ci, par nature assez complexe et qui se prête naturellement à différentes formes de dénaturation, deux précautions valent mieux qu'une pour que le législateur soit assuré de faire correctement son métier. C'est le souci de répondre à ces trois catégories de questions qui a guidé le travail de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Elle a entendu beaucoup de monde, notamment des responsables administratifs, des associations de toute nature, des organismes d'économie sociale, le mouvement familial, et cette énumération n'est pas exhaustive.

Au terme de ses travaux - et nous entrons là dans une réflexion moins détaillée que l'analyse du projet de loi à laquelle je viens de procéder - quatre catégories de questions ont retenu l'attention de la commission. Elles concernent le concept même de revenu d'insertion et le lien entre prestation et insertion, le niveau de la prestation, les bénéficiaires de la prestation et la répartition des compétences dans la gestion du dispositif. Quant aux autres aspects - il y en a de très nombreux et d'une très grande technicité, mais je ne pense pas que ce soit le moment de fournir des développements - ils seront évoqués au moment de la discussion des articles.

S'agissant du concept, le consensus - car on peut parler de consensus si l'on en croit les sondages - qui se dessine aujourd'hui en France en vue de l'établissement d'un revenu minimum garanti reste tout de même marqué par l'ensemble des débats qui se sont déroulés depuis une vingtaine d'années. C'est ainsi que, face aux défenseurs de l'allocation universelle, laquelle constitue la version radicale du revenu minimum garanti, on trouve les défenseurs de formules d'un revenu minimum rationalisé, soit dans le but d'en minimiser le coût, soit dans le souci d'en moraliser le fonctionnement. On peut dire que c'est dans cette dernière veine que se sont situées la plupart des expériences de compléments locaux de ressources mis en place entre 1960 et 1988, sous ce nom ou sous un autre, à une époque où en dépit de plusieurs rapports cités par M. Evin tout à l'heure, en ayant préconisé la création, le rapport Gheix, le rapport Charvet, les pouvoirs publics sont demeurés hostiles à la mise en place d'un revenu de portée nationale.

Plusieurs organismes, dont le CREDOC - Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie - qui a été chargé de faire le bilan des opérations locales, se sont néanmoins interrogés sur les contradictions dont ces expériences ont pu révéler la portée. On lit notamment dans un rapport du CREDOC que l'examen des conditions d'attribution des revenus minima met en évidence les préoccupations contradictoires des gestionnaires de l'allocation, tiraillés entre la notion extensive de revenu qui se veut *a priori* générale et automatique, le souci de maîtrise du coût de la prestation, la volonté de ne pas favoriser un comportement d'assistance. De même, la volonté de lier la distribution du revenu à des contreparties, concrétisées ou non par un contrat, concourt à l'instauration de critères de sélectivité qui débouchent sur la maximisation de quelques-uns des défauts que la création du revenu minimum visait précisément à corriger, notamment la complexité du dispositif et sa spécialisation.

Le rapport qui a été présenté il y a un peu plus d'un an au conseil économique et social par le père Wresinski, en même temps qu'il soulignait la nécessité de considérer la lutte contre la pauvreté comme une priorité nationale a, au contraire, proposé l'institution d'un revenu minimum qui soit

la véritable assise des actions de lutte contre la pauvreté et la précarité. Et il a expressément recommandé de ne pas subordonner ce droit à une contrepartie.

En annonçant dans sa *Lettre à tous les Français*, dans les termes qu'a rappelés Claude Evin, que le prochain gouvernement s'emploierait à créer un revenu minimum, François Mitterrand a, à ce qu'il semble, nettement tranché dans le sens qu'indiquait le rapport Wresinski : un moyen de vivre pour ceux qui ne sont rien, qui ne peuvent rien. Il a encore plus nettement précisé sa pensée au printemps à Montpellier en indiquant, ainsi que le rappelait Georgina Dufoux dans une lettre pastorale (*Sourires*) qu'elle a fait parvenir à ses services au printemps : ce sont les droits qui sauvent les hommes et les femmes, car on ne les laisse plus à l'abandon dans des rapports de force où ils sont toujours perdants.

Telle était aussi, me semble-t-il, la position du Premier ministre quand, à Vienne, au début du mois de septembre, il évoquait l'ardent objectif, non pas la condition d'insertion, entendant apparemment ainsi que l'insertion était un objectif inséparable du versement de la prestation, mais non la condition bureaucratique de l'accès à celle-ci.

Le projet de loi met l'accent, dans son exposé des motifs, de façon tout à fait satisfaisante, à la fois sur la nécessité de donner à ceux qui sont dans le dénuement des ressources suffisantes pour pallier immédiatement la précarité de leur situation et sur celle de ne pas s'en tenir au versement d'une prestation, mais de poursuivre simultanément un vigoureux effort d'insertion.

Le lien entre prestation et insertion est donc très nettement affirmé. Cela est nécessaire pour apaiser les craintes de ceux qui redoutent que la création d'un minimum ne se traduise par un renoncement à conduire une politique de plein emploi et pour rassurer ceux qui, en partageant ou non la première crainte, y voient le risque d'une contre-incitation au travail.

Mais le projet, me semble-t-il, ne se situe pas dans une logique de la contrepartie, c'est-à-dire qu'on renonce à subordonner, comme dans le cadre des compléments locaux de ressources, et pour cause de faillite de ceux-ci, l'acquisition de la prestation à l'identification et à la mise en oeuvre préalable d'actions d'insertion professionnelle ou sociale.

Quelques chiffres : le programme originel des compléments locaux de ressources : 100 000 personnes ; programmes corrigés : 20 000. Les bénéficiaires : 10 000. Les objectifs tels que chiffrés par le Gouvernement du minimum d'insertion : 500 000 ménages, 1 200 000 personnes.

Dans ces conditions, il me semble regrettable et sans doute dangereux que, passé l'exposé des motifs, certaines des dispositions de droit positif figurant dans les articles du projet de loi reviennent sinon à une thématique de la contrepartie, du moins à une économie qui instaure entre prestation et insertion un lien de subordination très étroit comportant pour le bénéficiaire, et exclusivement pour lui, des sujétions pesantes.

Le bénéficiaire de la prestation doit s'engager à participer à des actions d'insertion - cet engagement est légitime - si cela est nécessaire, faudrait-il ajouter, ce qui fait toute la différence. Il y a des personnes pour qui aucune exigence particulière en matière d'insertion ne paraît devoir être énoncée, parce que ceux qui percevront le minimum n'ont ni débouchés professionnels plausibles ni stigmates sociaux perceptibles. C'est le cas, me semble-t-il, des retraités de moins de soixante-cinq ans non inaptes, qui perçoivent une très petite pension et qui bénéficieraient du minimum. C'est le cas de nombre de préretraités de fait présentant les mêmes caractéristiques que les autres préretraités, mais qui ne sont pas pris en charge par le Fonds national de l'emploi ou par un système parent ; c'est aussi le cas d'un certain nombre de veuves.

Qu'on demande en revanche au bénéficiaire de la prestation de s'engager à participer aux actions qui lui sont proposées - c'est la formule de l'article 1^{er} de la loi - ou qui lui seront proposées - c'est la formule un peu contradictoire de l'article 15 - ne me paraît guère propice à l'ouverture d'un dialogue impliquant que les deux parties ont un pouvoir de proposition et de négociation.

De plus, ce miroitement dans l'usage des temps traduit, me semble-t-il, une évidence : peut-on payer dans des délais raisonnables si l'on doit auparavant ne serait-ce qu'identifier les actions d'insertion ? Ne risque-t-on pas, soit de payer en ne prévoyant qu'une insertion factice, soit de ne pas payer, même si le besoin existe ?

C'est pourquoi la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a souhaité promouvoir une conception plus claire de l'articulation entre prestation et insertion. Elle souhaite notamment que ne soit introduite, pour le premier accès à la prestation, aucune condition supplémentaire à celle consistant à faire la preuve de son niveau de ressources. On se donnerait ainsi le temps pour identifier dans les trois mois qui suivent les actions d'insertion réellement plausibles.

La commission souhaiterait aussi que soit mise en évidence la notion de contrat d'insertion. C'est, à coup sûr, la seule notion qui permette de procéder à une analyse approfondie de la situation de départ des bénéficiaires potentiels du revenu et de dégager une stratégie personnalisée d'insertion tenant compte à la fois de leurs possibilités, de leurs handicaps et, il faut le préciser, de l'offre d'insertion.

Si l'on élabore le contrat d'insertion à la lumière de tous ces éléments, on pourra le réajuster périodiquement en examinant les écarts entre le projet et ses réalisations, en évitant par ailleurs que ces écarts ne soient systématiquement retenus contre le bénéficiaire de la prestation. Car on ne fait pas de l'insertion par l'échec, les associations nous l'ont répété. Il se peut qu'il y ait des insuffisances, des lenteurs ou des inadéquations de l'offre d'insertion. Dans ce cas, il paraît hors de question qu'on en fasse payer le prix à l'attributaire du R.M.I.

Nul ne peut, au surplus, soutenir que le développement des stratégies, même performantes, d'insertion soit de nature à transformer très profondément, à brève échéance en tout cas, les caractéristiques du marché de l'emploi, à augmenter très sensiblement sa capacité d'absorption. Les actions microéconomiques peuvent avoir un certain effet à la marge du marché de l'emploi pour améliorer quelque peu les équilibres macroéconomiques, mais cet effet ne peut pas être décisif.

Ensuite, il faudra que se développent la capacité et la volonté des entreprises et même des administrations ou des associations à socialiser, par la participation à une activité de production, des individus qui sont souvent peu performants ou peu qualifiés. Si l'on songe, par le canal de la mobilisation des bénéficiaires du R.M.I., à solvabiliser certains besoins sociaux qui sont réels mais qu'on n'a pas jusqu'à présent satisfaits, c'est une démarche qu'il faudra poursuivre avec une grande précaution, car il faudra former les intéressés, veiller à ce qu'ils ne dégradent pas l'emploi.

Un certain temps devra donc s'écouler avant que l'on ne parvienne à porter la capacité d'insertion sociale et professionnelle au niveau où le nombre de bénéficiaires du R.M.I. le rend nécessaire. M. Evin a parlé tout à l'heure de décuplement de la capacité. Or on ne décuple pas une capacité d'insertion en des temps aussi courts que ceux qui sont nécessaires au paiement d'une première prestation à des gens pour qui elle est indispensable pour faire face à leurs besoins élémentaires, ce qui est aussi - je le répète, mais ce n'est pas inutile - un des propos de la loi.

Il faudra, dans le cours de la discussion, que nous identifions avec plus de soin les actions d'insertion sociale susceptibles d'être conduites : remise en forme sanitaire, lutte contre l'illettrisme - le ministre a évoqué ces stratégies. Les actions d'insertion professionnelle aussi devront sans doute, si l'on veut aboutir à des résultats satisfaisants, être pour partie réévaluées, les régions devront s'investir sans doute davantage qu'elles ne le faisaient dans le passé pour les « clientèles » les plus faibles. La banalisation proposée par M. le ministre des affaires sociales est une piste. Encore faudra-t-il parvenir à « loger » dans toutes ces actions les bénéficiaires du R.M.I.

En bref, il faut, entend-on parfois - pas trop souvent, heureusement - dans un certain nombre de sphères administratives, que si l'insertion ne marchait pas, on puisse cesser de payer. C'est, je crois, très précisément ce qu'il ne faut pas faire, sauf s'il y va de la responsabilité directe du bénéficiaire. Si l'appareil ne suit pas, il ne faut pas en faire payer le prix aux bénéficiaires de la prestation. Tel est le sens de nombreux amendements proposés par la commission des affaires sociales.

Que l'on retienne ou non les propositions de la commission, il paraît enfin nécessaire d'imaginer une autre sortie que l'exclusion pour les personnes n'ayant pu, au bout d'un certain temps de perception de l'allocation, parvenir à une solution. En être capable, c'est bien ; ne pas en être capable, ce pourrait être grave, plusieurs associations nous l'ont dit. Mar-

quer au front d'une sorte d'indignité à vivre les gens qui seraient rentrés dans la R.M.I. puis en seraient sortis, qu'est-ce que cela voudrait dire ? Ou bien l'aide sociale à l'enfance, l'hôpital, le centre d'hébergement recueilleraient tout de même ces exclus du R.M.I., mais le coût pourrait en être plus élevé, ou bien veut-on entendre que personne ne s'intéresse-rat plus à eux ?

Vouloir insérer implique, dans certains cas, une véritable épreuve de force avec un candidat rebelle à l'insertion - il y a des gens qui ne peuvent pas vouloir s'insérer - mais l'action sociale, c'est aussi cette épreuve de force et si l'on baisse les bras, la collectivité ne remplit pas son rôle.

Voilà pour cette grande question clef qu'est celle du lien entre prestation et insertion.

J'en viens maintenant au niveau de la prestation.

La question du juste niveau de la prestation me paraît devoir être posée non seulement par rapport au montant minimum des ressources nécessaires à la satisfaction des besoins élémentaires, mais aussi, de toute évidence, par rapport au S.M.I.C. C'est vrai qu'en France il y a très peu de véritables études sur les dépenses concrètement effectuées dans le cadre d'un budget familial et en deçà desquelles il n'est pas possible de satisfaire aux besoins élémentaires. On a recouru plus volontiers dans les études à des analyses en terme de déficit de ressources par rapport aux revenus moyens de la collectivité. Cela n'aide pas à se faire une idée très juste de ce qui est en cause dans un débat comme celui-là. Il faut pourtant poser la question sous ces deux angles.

Il faut, d'une part, considérer que le niveau de revenu minimum garanti à servir aux non-actifs ne peut être très supérieur à 80 p.100 du S.I.M.C. sans créer des effets de contre-incitation au travail.

A l'inverse, ce que l'on sait à travers les rares analyses de budgets familiaux de groupes sociaux très modestes, ce que j'appellerai « le panier de la ménagère pauvre », fait penser que ce n'est pas très en deçà de 80 p.100 du S.M.I.C. que se situe le plancher au-dessous duquel des conditions de vie certes pas larges, mais honorables, peuvent être offertes aux intéressés.

De ce point de vue, le niveau de revenu garanti annoncé selon la catégorie des ménages, - 2 000 francs, plus 1 000 francs, plus 600 francs, soit 3 600 francs pour une famille d'un enfant, - ne va pas sans poser des problèmes. Il conduit en effet, si l'on n'y prend pas garde, à rapprocher dangereusement le R.M.I. du S.M.I.C. pour certaines catégories de ménages, en quelque sorte à les télescoper.

Aussi, malgré une préfiguration du dispositif reposant sur l'idée que le revenu minimum ne pouvait au mieux qu'assurer la satisfaction des besoins élémentaires, les problèmes de logement étant traités par ailleurs et les aides au logement étant par conséquent exclues des ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation différentielle, peut-on comprendre que le Gouvernement soit amené à s'interroger sur l'opportunité de prendre en compte dans les ressources une fraction des aides au logement pour corriger les effets de l'échelle affichée.

A cet égard, on croit comprendre que le raisonnement suivi pourrait consister à comparer la situation d'un bénéficiaire du R.M.I. et d'un titulaire du S.M.I.C. en tenant compte des charges de logement et des aides reçues. On en viendrait ainsi à définir un forfait « aide au logement » imputable sur les ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation différentielle, forfait qui serait de l'ordre de 250 francs pour une personne isolée, 500 francs pour un couple, 600 francs pour les familles chargées d'au moins un enfant.

Ces chiffres sont ceux que la rumeur a portés jusqu'à votre rapporteur. Il serait bon que le Gouvernement les confirme. Ils sont à mon sens acceptables, sous trois réserves : qu'ils soient consolidés par rapport à une grandeur connue, de façon que leur montant ne soit pas à la merci d'une initiative unilatérale, à n'importe quel moment, de l'exécutif ; que le mode opératoire qui a conduit à les fixer soit clairement explicité, de manière que l'argument tiré du risque de télescopage du S.M.I.C., s'il perdait de sa force, on puisse s'en servir aussi pour relever le R.M.I. et que celui-ci ne reste pas à la traîne du S.M.I.C. ; enfin, un minimum de garanties devrait être fourni sur l'évolution des aides au logement, de manière qu'une dégradation de celles-ci n'alourdisse pas le budget des bénéficiaires du R.M.I. en faisant peser sur eux davantage de charges résiduelles de loyers.

Cela ne vaut, bien sûr, que pour les gens qui ont déjà le bénéfice d'une aide au logement. Je suis donc amené à poser au Gouvernement la question de ceux qui ne l'ont pas et qui, bénéficiaires du R.M.I., n'auraient que cette seule prestation, ce qui serait peu, pour faire face à leurs charges de logement. C'est toute la question du « bouclage », dont j'ai cru comprendre que le Gouvernement souhaitait nous entretenir dans des termes positifs. J'en accepte l'augure.

J'ajoute, toujours en ce qui concerne le niveau de la prestation, que l'article 21, 1^o, du projet de loi prévoit le non-versement des allocations différentielles inférieures à un certain seuil. J'ai entendu parler, pour ce seuil, de 100 francs, 40 francs, 30 francs.

A ce niveau, la différence est considérable, et l'on arrive vite à un pourcentage élevé par rapport au revenu garanti. Il faudrait donc que l'on nous dise que les allocations différentielles qui ne seront pas liquidées seront inférieures à 100 francs, sinon la garantie, après cette seconde réfaction, ne serait plus, comme après la première, de 1 750 francs pour une personne isolée, 2 500 francs pour un couple et 3 000 francs pour un ménage avec un enfant, mais de 100 francs de moins pour chacune de ces catégories.

J'en viens maintenant aux catégories de bénéficiaires de la prestation.

La première grande question est celle des jeunes. Elle n'est pas directement traitée par le projet de loi mais, je l'ai indiqué, par l'exposé des motifs, qui se borne à renvoyer, comme dans d'autres domaines, au pouvoir réglementaire le soin d'en trancher.

Je crois tout d'abord qu'il ne faut pas prévoir d'âge limite : on ne voit pas qui l'on souhaiterait écarter. Quant aux jeunes, il me semble que si l'intention du Gouvernement d'écarter les jeunes de moins de vingt-cinq ans se fonde *a priori* sur le fait que ceux-ci bénéficient d'actions spécifiques d'insertion professionnelle, il faut néanmoins faire attention à plusieurs éléments.

D'abord, il ne faut pas favoriser la « décohobitation » des jeunes adultes d'avec leurs familles quand celles-ci ont les moyens de pourvoir à leurs besoins. Ensuite, il ne faut pas non plus que les jeunes de milieu modeste ou démunis, mais rejetés par leur famille et en situation particulièrement difficile, soient laissés pour compte. Enfin, il faut se rendre compte que certains dispositifs d'insertion trouvent leurs limites avant que les jeunes n'aient atteint l'âge de vingt-cinq ans.

De même, le problème des jeunes chargés de famille me paraît mériter une attention particulière, d'une part, parce qu'on ne saurait laisser sans ressources des jeunes couples de type classique alors que les familles monoparentales bénéficient, dans certaines limites, d'une allocation, l'allocation de parent isolé, d'autre part, parce que l'absence de prestations familiales pour les ménages classiques d'un enfant met ce type de ménages dans une situation singulièrement difficile pour peu qu'il n'y ait pas de revenu, en tout cas de revenu élevé, à l'âge précisément où les jeunes couples ont leur premier enfant.

Il convient par conséquent - c'est le sens des propositions de la commission - d'admettre que sont susceptibles de bénéficier du revenu minimum d'insertion au moins les personnes de moins de vingt-cinq ans en charge de famille.

Peut-être le Gouvernement pourrait-il aussi faire des propositions en ce qui concerne les jeunes de moins de vingt-cinq ans qui n'ont pas réussi à s'insérer et qui ont en quelque sorte épuisé les possibilités qui leur sont offertes au titre des actions spécifiques. Mieux vaut, en effet, ne pas attendre quelques années encore pour leur donner de nouvelles chances.

Deuxième problème délicat, celui des étrangers.

L'article 7 du projet de loi prévoit pour eux des conditions spécifiques d'accès au R.M.I. L'idée est qu'ils doivent être titulaires de la carte de résident valable dix ans et, pour les jeunes de moins de seize ans, être entrés en France dans des conditions régulières dans le cadre de regroupements familiaux de droit.

On voit bien la philosophie du dispositif : toute immigration a en principe pris fin, sauf dérogation exceptionnelle et immigration familiale maîtrisée ; si l'on faisait plus, on risquerait de relancer l'immigration clandestine et la xénophobie.

Ce raisonnement a ses vertus. Il ne faut pas pour autant écarter certaines autres considérations.

S'il s'agit de faciliter l'insertion dans la société française de personnes appelées à y demeurer, il est au moins deux catégories de personnes à qui on ne saurait refuser le bénéfice du R.M.I. :

D'une part, certaines personnes ayant droit au titre de dix ans mais qui s'en voient le fait privées pour des motifs que je me bornerai à qualifier d'explicables et qui vivent de titres provisoires ;

D'autre part, certaines personnes - une poignée au demeurant - qui ne peuvent pas être expulsées ou reconduites hors du territoire, mais auxquelles la législation applicable ne permet pas de régulariser leur situation. Qu'advient-il d'enfants, de conjoints ou de parents de Français qui ne quitteront pas le territoire national mais qui n'auraient cependant pas le bénéfice du revenu minimum d'insertion, alors qu'ils entrent dans le décompte du foyer auquel on s'intéresse pour calculer ce minimum ?

S'agissant des enfants victimes de la dissuasion aux regroupements familiaux officiels qui a parfois eu cours, il semble que l'on doive examiner leur situation avec une certaine bienveillance. On devrait à mon avis, qui est aussi celui de la commission, recourir à une formule analogue à celle retenue pour les prestations familiales en 1987, c'est-à-dire faire tomber la barre au jour de la promulgation de la loi. C'est en ce sens que vont les propositions de la commission.

Pour les départements d'outre-mer - et tout le monde, je crois, est ici sensible à l'importance de ce sujet - le principe de la loi est que le R.M.I. s'y appliquera, mais au prix d'adaptations définies par décret.

En fait, la mise en œuvre du R.M.I. dans les départements d'outre-mer soulève un certain nombre de problèmes.

D'abord, on peut se demander comment l'application du R.M.I. pourra se combiner avec la réalisation de la parité sociale globale, telle qu'elle a été étudiée par la commission Rivièrez.

Ensuite, il faut être conscient que l'insertion dans les départements d'outre-mer va poser des problèmes encore plus aigus qu'en métropole. Il serait illusoire de prétendre y faire, au moins dans l'immédiat, bénéficier d'actions d'insertion tous les attributaires du R.M.I., à moins de renforcer dans des proportions considérables les moyens dont on dispose.

Tout cela pourrait conduire à certains aménagements. On peut comprendre que le Gouvernement ait besoin de temps, mais il serait difficilement acceptable pour l'Assemblée de s'en remettre à lui de faire plus tard ce qui conviendra. Il faut que l'Assemblée reçoive quelques informations sur la nature de ses intentions, étant entendu qu'en l'absence de renvoi des adaptations à la voie réglementaire c'est normalement la législation de la République, la législation métropolitaine, qui s'applique sur le territoire des départements d'outre-mer.

Dernier sujet, souvent abordé dans les débats qui ont précédé l'arrivée de ce texte devant l'Assemblée, la répartition des compétences.

Il convient ici de distinguer entre deux problèmes : celui de l'instruction de la prestation et de sa liquidation, d'une part ; celui de la conduite des actions d'insertion, d'autre part.

Sur le premier point, il paraît nécessaire de souligner plus que ne le fait le projet de loi que le traitement concret des demandes d'attribution du R.M.I. comportera différentes phases que l'on gagnerait à identifier de façon plus précise : l'ouverture ou le retrait et le dépôt des dossiers ; l'instruction financière ; la décision sur la prestation.

Ce sont, si l'on comprend bien, les seules phases de liquidation de la prestation et de suivi des dépenses qu'il est envisagé de concentrer entre les mains d'un petit nombre de partenaires, notamment des caisses d'allocations familiales. Sans doute le sacrifice que cela implique pour un certain nombre d'autres partenaires - je pense en particulier aux centres communaux d'action sociale et aux associations - serait-il plus aisément accepté si leur rôle dans la phase de recueil des demandes et d'instruction des dossiers était à un moment ou à un autre mieux précisé.

S'agissant des procédures de conception, de programmation et de suivi des actions d'insertion, il me paraît difficile de justifier que la présidence du conseil départemental d'insertion sociale soit confiée au seul préfet. Dans la mesure où

ce conseil a pour mission de définir les orientations d'une politique d'insertion dont la charge financière va peser pour une large part sur le département, je crois, et c'est aussi l'avis de la commission, qu'il faut envisager une coprésidence du président du conseil général et du préfet. Il faut sans doute aussi faire une plus large place à des représentants autres que ceux de l'administration et des élus dans les conseils départementaux et dans les commissions locales d'insertion, et prévoir une meilleure articulation entre les premiers et les seconds.

Enfin, la nature des relations qui doivent exister entre le programme départemental d'insertion et la convention d'insertion prévue à l'article 32 du projet n'est pas clairement définie. Il conviendrait d'affirmer que c'est la convention qui devra déterminer les nouvelles catégories d'actions d'insertion financées.

Au-delà de ces critiques qui appellent une certaine réécriture des articles 31 et 32 du projet, il paraît clair qu'un fonctionnement véritablement satisfaisant des stratégies départementales d'insertion impliquerait, entre les partenaires qu'elles sont appelées à mobiliser, notamment entre l'Etat et le département, des relations placées sous le signe de l'ambition et de la confiance mutuelle plutôt que sous celui de la rivalité et de la méfiance.

Or les dispositions relatives à la participation des départements au financement de l'insertion des bénéficiaires du R.M.I. sont, à juste titre, parmi les plus controversées du projet. Elles ne sont pas non plus forcément de nature à pousser dans ce sens.

C'est pourquoi la commission songe, plutôt qu'à « civiliser » les dispositions des sept articles du projet consacrés à détailler les modalités selon lesquelles les départements réfractaires pourront être amenés à résipiscence, à proposer une formule tournée vers l'avenir consistant à mettre en place un fonds départemental d'insertion, au financement duquel concourraient à la fois les départements, les autres collectivités locales, les ASSÉDIC peut-être, dans une proportion qui ne serait pas fixée par référence à telle ou telle économie, au demeurant difficile à calculer...

M. Jean Le Garrec, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Très juste !

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur : ... mais par rapport à ce qui est en cause, à savoir la nécessité d'insérer un certain nombre de bénéficiaires du R.M.I., et, par conséquent, par rapport au nombre de ceux-ci ou au volume de dépenses.

Une telle démarche peut soulever un certain nombre de problèmes mais pas davantage que celle à laquelle elle tournerait le dos et qui consisterait à regarder pendant des années et des années quelles économies ont pu être réalisées par rapport à une année de référence - essentiellement, bien sûr, par les départements vertueux car, par définition, ceux qui n'ont pas pris d'engagement ne réaliseront pas d'économies sur des dépenses qu'ils n'ont pas faites !

Je crois d'ailleurs que de nombreux conseils généraux ont les yeux tournés vers une telle formule. Si celle de la commission ne recueille pas l'aval du Gouvernement, c'est en tout cas dans cette direction qu'il faut aller, de façon à la fois à alléger les dispositions de la loi et à s'orienter vers une forme de travail moins bureaucratique et plus stimulante que ne le prévoit le projet de loi.

Pour terminer, je vous livrerai quelques réflexions sur la façon d'avancer dans ce débat, puisque, si la commission a déjà longuement travaillé, le débat s'engage seulement en séance publique.

De tout ce qui vient d'être dit on comprend que, sur de nombreuses parties du texte en discussion, ce sont de profonds remaniements que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales souhaite voir aboutir.

Comment faire aboutir ces remaniements ? La commission et l'Assemblée devraient inviter le Gouvernement à y procéder. Je dis « inviter » : cette formule recouvrant à la fois un regret et une certaine détermination.

Un regret car il entre normalement dans la vocation du Parlement d'amender la loi, sous les réserves qui ont été précisées par la Constitution et par le règlement des assemblées. Encore faut-il que, par le jeu combiné des articles 37 et 38 de la Constitution et de l'article 40 tel qu'il est depuis une vingtaine d'années fait application à l'Assemblée nationale, ce pouvoir d'amendement ne soit pas réduit à peu de chose. Or,

force est de constater que, sur les soixante et onze amendements votés par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, vingt-trois - à vrai dire la presque totalité de ceux qui traduisaient le travail de fond de la commission - ont été déclarés irrecevables par la commission des finances.

Je note qu'au nombre de ces amendements figure notamment l'amendement à l'article 3 du projet, tendant à préciser à quelle notion de foyer - foyer familial, foyer fiscal ou autre - on ferait référence pour décompter les montants de R.M.I. versés à chaque ménage. Figurent également plusieurs amendements dont la chute ne peut s'expliquer que par l'interprétation, sous le signe d'une autocensure assez exigeante, de la notion de dépense éventuelle. C'est le cas d'un amendement faisant figurer à l'article 35 les régions - qui n'étaient pas dans le texte gouvernemental - au nombre des collectivités locales avec lesquelles des conventions sont susceptibles d'être passées pour pourvoir aux dépenses d'insertion.

Je ne développe pas, je le dis tout de suite ici, une critique du travail accompli par la commission des finances. J'indique seulement qu'en procédant ainsi, comme, au vu de la jurisprudence thésaurisée depuis plusieurs années dans l'enceinte de l'Assemblée par cette commission, elle devait procéder, on risque, dans de nombreux domaines de la vie parlementaire, d'avoir d'autant plus de mal à amender les lois qu'elles sont plus vagues. Ce n'est certainement pas dans ce sens qu'il faut s'orienter si l'on souhaite, comme c'est le cas, je le pense, non seulement du président de l'Assemblée nationale et de ses membres, mais du Gouvernement, réhabiliter le rôle de l'Assemblée. Et ce d'autant plus que ceci ne se passe pas de la même manière au Sénat, puisque, c'est bien connu, le Sénat a choisi, pour appliquer l'article 40, des solutions réglementaires différentes de celles qui ont cours à l'Assemblée nationale.

Je rappelle aussi que, en d'autres temps, où l'on n'avait pas encore thésaurisé la jurisprudence à laquelle j'ai fait allusion et qui lie la main des présidents, des rapporteurs, des administrateurs de la commission des finances, le président de la commission des finances se contentait de retourner à la présidence les amendements des commissions qui lui étaient soumis avec la mention : « pas d'avis ». Voilà pour le regret.

J'ai dit : un regret et une réelle détermination. Il paraît clair, en effet, que si l'on veut donner au revenu minimum d'insertion un profil aussi adapté que possible aux objectifs poursuivis à travers sa création, dans le sens qu'indiquaient les discours du Président de la République, dans le sens qu'indique l'exposé des motifs du projet de loi, si l'on veut réduire un certain nombre d'incertitudes sur la portée de certains choix, beaucoup d'amendements, la plupart des amendements votés par la commission, tombés sous le coup de l'article 40, devraient être repris par le Gouvernement. Cette démarche me paraît être la condition d'une collaboration positive entre législatif et exécutif, et, par conséquent, de l'heureux dénouement d'un débat de l'importance de celui qui vient de s'engager ; la condition aussi - et c'est là l'essentiel - de la mise en œuvre sous des auspices favorables, intellectuellement clairs, administrativement cohérents, d'une réforme sociale difficile, en direction de laquelle il faut, par conséquent, saluer le Gouvernement d'avoir eu le courage de s'engager, mais qu'il faut aussi réussir. Réussir pour des raisons politiques, sans doute ; parce qu'on n'a pas le droit surtout de décevoir ceux chez qui son annonce a fait lever un espoir, celui qu'a nommé, d'une manière à laquelle je m'associe, le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale dans son intervention. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

(M. Georges Hage remplace M. Laurent Fabius au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENT DE M. GEORGES HAGE, vice-président

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Monsieur le président, mesdames et messieurs les ministres, mes chers collègues, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République,

saisie pour avis sur ce texte, a limité son examen du projet de loi en discussion aux seules dispositions relevant de sa compétence propre.

S'agissant de la création d'un nouveau droit ouvert dans le champ social, elle a jugé normal de laisser à la commission saisie au fond, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le soin d'examiner tout ce qui concerne exclusivement le droit des personnes physiques concernées, notamment la définition du droit lui-même et la délimitation de son champ d'application, ce dont nous a longuement entretenu notre collègue Jean-Michel Belorgey, les ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation, la couverture sociale des allocataires et toutes les questions relatives aux allocataires eux-mêmes.

En revanche, dans la mesure où la mise en œuvre de ce droit et du dispositif d'insertion qui l'accompagne mobilise des collectivités, notamment des personnes physiques, l'Etat, les collectivités locales, les organismes sociaux et les organismes de formation, les associations et - pourquoi pas ? - les entreprises, dans la mesure donc où la mise en œuvre de ce droit mobilise ses acteurs et requiert une organisation par la loi de leurs rapports, dans la mesure surtout où cette mise en œuvre doit respecter les principes et les modalités de la décentralisation, la commission des lois se devait d'examiner à fond ce texte.

Ayant été moi-même rapporteur d'un certain nombre de projets de loi de décentralisation, et notamment de celui qui a transféré les compétences de l'Etat vers les collectivités locales, j'ai tenu - vous le comprendrez - et la commission des lois a tenu à manifester une vigilance particulière dans ce domaine.

La commission des lois s'est donc saisie des articles 10 à 14, et 18 et 20, relatifs à la demande d'allocation, à son instruction et à son paiement, des articles 23 et 24 organisant les procédures de recours, des articles 30 à 40 et 44 qui traitent des actions d'insertion et de l'article 46 prévoyant des mesures d'adaptation du texte pour les départements d'outre-mer.

Avant de vous présenter les principales conclusions de cet examen, permettez-moi quelques remarques générales sur l'ensemble du texte.

Nous abordons aujourd'hui l'examen d'un texte d'une portée et d'une ambition considérables, et qui restera sûrement dans l'histoire de la Ve République comme une œuvre marquante de cette législature, tout comme le fut la décentralisation pour la législature 1981-1986.

Comme dans le cas précédent, nous engagerons des ruptures et nous provoquerons inévitablement des traumatismes dans l'organisation sociale antérieure.

Nous ne pouvons totalement les mesurer ni les maîtriser à l'avance. Nous ouvrons un chantier dont les difficultés, tout comme les potentialités, nous demeurent pour une large part inconnues. C'est un défi que nous nous lançons à nous-mêmes et à la société française tout entière, aux pouvoirs publics nationaux et locaux, élus et fonctionnaires, à l'ensemble de nos systèmes d'éducation, et de formation, à toute l'organisation de notre protection sociale, à ses institutions et à ses professionnels - et je pense notamment aux travailleurs sociaux, dont les tâches et la conception même de leur métier vont devoir évoluer considérablement - et enfin à l'ensemble du mouvement associatif et aux innombrables bénévoles que mobilise l'exigence de solidarité.

M. Charles Josselin. Très bien !

M. Jean-Pierre Worme, rapporteur pour avis. Notre société, malgré la crise, a vu sa richesse nationale doubler en un quart de siècle ; mais elle a recréé dans le même temps ce que l'on croyait définitivement éliminé par le progrès de la civilisation : des situations de grande pauvreté, de malnutrition, de dénuement, de détresse et de marginalisation sociale, pour un nombre considérable de ses membres - on évalue, vous l'avez entendu tout à l'heure, à quelque 1 200 000 personnes les futurs « bénéficiaires » du R.M.I., si l'on ose, par antiphrase, utiliser ce qualificatif !

La garantie sociale accordée sous des formes diverses par l'Etat-providence est le signe distinctif du modèle européen de développement. Cela fait partie de notre patrimoine commun, au même titre que les droits de l'homme, cela fait partie de notre message de civilisation pour le reste du monde. Mais ce modèle s'avère aujourd'hui singulièrement fragilisé, voire menacé. Inégalité d'accès aux prestations, aug-

mentation alarmante du nombre des exclus de toute forme de protection, blocages organisationnels, difficultés financières : les signes annonciateurs d'une crise grave, tant des finalités que des modalités de fonctionnement, de notre système de protection sociale s'accroissent.

Saurons-nous redonner sens et adhésion populaire à l'exigence de solidarité ? Saurons-nous inventer les formes nouvelles de son organisation, trouver les mécanismes de reconstitution permanente des liens sociaux dans une société aux mutations accélérées, sans cesse menacée de nouveaux déchirements et de nouvelles marginalisations ?

Le dispositif du revenu minimum d'insertion peut fournir un élément essentiel de la réponse à ces questions, car il est beaucoup plus, du moins doit-il l'être, qu'une simple allocation supplémentaire venant combler les « trous » des prestations existantes. Il est plus qu'un simple rattrapage de notre retard par rapport à pratiquement tous nos partenaires européens qui disposent déjà d'un revenu minimum garanti. Il est plus que la généralisation d'expériences locales prometteuses, municipales et départementales ; plus enfin - mais c'est loin d'être négligeable - que la traduction légale, avec plus de quarante ans de retard, d'un principe inscrit dans le préambule de notre Constitution.

Son originalité - cela a été dit et redit - tient à l'intime articulation entre un droit institué et garanti par la loi, le droit à un revenu de subsistance pour tous, et une ardue obligation qui relève non du droit, mais de la dynamique sociale : l'insertion.

Là réside l'immense portée novatrice du dispositif, mais aussi ses très grandes difficultés de mise en œuvre et peut-être aussi un certain nombre d'ambiguïtés qu'il importe de lever. Et je dois dire que je reprends à cet égard à mon compte la quasi-totalité des observations de notre rapporteur au fond, le président de la commission des affaires sociales.

Un droit ne se discute pas, un droit ne se négocie pas, un droit ne se marchand pas. On l'a ou on ne l'a pas, cela dépend uniquement de conditions objectives. Nous sommes là dans le règne de l'absolu, dans le tout ou rien, et non dans le règne du relatif.

Je dirai volontiers du droit au revenu minimum ce que le général de Gaulle disait d'un prix Nobel : « Quand on l'a, on l'a ! »

Une dynamique sociale, en revanche, ne se décrète pas. On peut l'inciter, on peut la favoriser, l'organiser, elle reste et elle restera du domaine de la négociation, de la négociation permanente, du domaine du relatif, du subjectif. Essayer de faire marcher ensemble le droit et la dynamique sociale, l'Etat et la société civile, le revenu minimum et l'insertion est une véritable gageure, mais c'est là également toute l'ambition du projet.

Pour y arriver, trois règles me semblent essentielles. La première règle - je ne m'y appesantirai pas car ce fut je crois l'essentiel de l'intervention de Jean-Michel Belorgey - consiste à ne pas mélanger les genres : le droit à un revenu et l'objectif d'insertion. Ne pas polluer le droit par des considérations qui lui sont extérieures : si c'est un droit à un revenu minimum, il ne peut y avoir, par définition, de sorties du droit par le bas. Il ne saurait y avoir de « mauvais pauvres » qui ne « mériteraient » pas le « bénéfice » d'un droit alors même qu'ils entreraient objectivement dans son champ d'application.

Deuxième règle : distinguer nettement les responsabilités des uns et des autres dans la gestion de l'ensemble du dispositif en fonction des différentes étapes de la procédure.

Et j'aborde dorénavant des problèmes qui relèvent des compétences spécifiques de la commission des lois.

Qui est responsable de l'allocation ? Sans aucun doute l'Etat ! Rien de plus normal s'agissant d'un droit garanti par la loi et s'agissant d'une allocation payée par l'Etat ! Il n'y a d'ailleurs là rien de choquant au regard des principes de la décentralisation, car celle-ci a toujours réservé à l'Etat la responsabilité de la solidarité vis-à-vis des populations les plus fragiles, des situations les plus précaires.

Ce principe étant posé, sa mise en œuvre est plus complexe. Pour repérer les personnes susceptibles de se prévaloir du nouveau droit, pour les accueillir et pour instruire leur dossier, l'Etat aura besoin de la collaboration de nombreux partenaires de terrain. Il convient donc de décentraliser au maximum l'accueil et l'instruction, et de prévoir précisément la nature des liens contractuels à établir à cet effet avec les

organismes qui en auront la charge. Mais les tâches à accomplir - vérification des conditions d'accès au R.M.I., recensement des ressources existantes et des autres droits à faire valoir, calcul du montant de l'allocation différentielle au titre du R.M.I. - n'impliquent nul jugement subjectif ou qualificatif sur le bénéficiaire du R.M.I. et ne nécessitent donc pas de discussion au sein d'une quelconque commission consultative.

Pour le paiement de la prestation, seuls des critères de rapidité et d'efficacité dans la liquidation de la dépense sont à prendre en compte. Les services de l'Etat sont à cet égard sans doute moins bien équipés que ne le sont les services des caisses d'allocations familiales et de la mutualité sociale agricole, qui versent déjà des prestations à un nombre important des futurs allocataires au titre du R.M.I.

La commission des lois a donc approuvé explicitement la possibilité de leur en confier la mission par convention. Et cela d'autant plus que l'homogénéité des modes de traitement d'un centre de paiement à l'autre facilitera l'évaluation comparative et le contrôle.

En revanche, elle a rejeté un amendement visant à confier éventuellement le paiement de la prestation à un centre communal d'action sociale. Il nous est en effet apparu qu'il convenait d'éviter toute ambiguïté quant à la nature de l'allocation, tout risque d'interprétation erronée, transformant un droit en faveur ou en acte de bienveillance de telle ou telle autorité locale.

Le paiement assuré, vient l'insertion. Nous abordons ici la troisième règle à observer pour atteindre l'objectif ambitieux du dispositif d'ensemble : bien articuler le droit à l'allocation et l'engagement dans une démarche d'insertion.

Cette troisième règle pourrait s'énoncer ainsi : mobiliser conjointement tous les acteurs qui doivent participer aux actions d'insertion et, pour ce faire, placer les collectivités locales au cœur du dispositif d'insertion. Par nature, elles sont en effet à l'interface entre l'Etat et la société civile, les mieux à même de faire se rejoindre et s'articuler les apports de chacun. Encore faut-il leur reconnaître clairement ce rôle et cette dignité dans le dispositif législatif lui-même.

Examinons d'abord le financement des actions d'insertion : le texte en confie explicitement la charge aux conseils généraux. Je formulerai trois remarques préalables à ce sujet.

Premièrement, cela n'exclut nullement, bien au contraire, la poursuite des actions d'insertion d'ores et déjà financées par l'Etat, les régions et certains organismes sociaux. Au contraire, ces actions devront se développer et l'intervention d'un financeur supplémentaire, le département, ne devra pas s'y substituer mais les conforter et les compléter en s'assurant de la cohérence de l'ensemble.

Deuxième remarque : même si dans un premier temps on peut imaginer quelques difficultés à monter des actions d'insertion durable à hauteur des crédits dégagés à cet effet, on ne tardera pas à s'apercevoir que les sommes prévues pour l'insertion se révéleront en fait insuffisantes au regard des besoins que le R.M.I. fera apparaître. Chacun devra sans doute « remettre au pot ». Autant le savoir et le dire aujourd'hui.

M. Adrien Zeller. Exactement !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Troisième remarque : en l'état actuel des choses, la participation demandée aux départements et, par le biais des contingents d'aide sociale, aux communes ne constitue nullement pour les uns et les autres une dépense supplémentaire. Le R.M.I. venant se substituer pour une part aux prestations d'aide sociale des départements et des communes, c'est, si j'ose dire, l'argent ainsi économisé qui sera affecté aux actions d'insertion.

Cela étant, le dispositif de mobilisation de cette ressource proposé par le Gouvernement nous est apparu inutilement lourd et complexe. En outre, il pénalise durablement les départements qui ont auparavant conduit des politiques actives en matière de solidarité et, à l'inverse, favorise ceux qui en ont fait le moins.

M. Adrien Zeller. Exactement !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Enfin, il n'incite nullement les départements et les communes à s'engager résolument dans des actions d'insertion et à tout faire pour que l'insertion réussisse.

Nous avons préféré un dispositif plus simple, plus clair, plus juste et plus incitatif.

M. Alain Richard. Très bien !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Il s'agit de la mise en place dans le budget des départements d'un fonds départemental pour l'insertion. Il serait alimenté, d'une part, par une participation obligatoire des départements représentant au moins 20 p. 100 des dépenses de l'Etat dans le département au titre de l'allocation de revenu minimum et, d'autre part, par des contributions volontaires émanant d'autres financeurs à proportion de leur participation à des actions d'insertion menées en commun dans le cadre de conventions librement négociées.

Pourquoi 20 p. 100 ? Parce que ce pourcentage correspond à l'évaluation minimale des « économies » de prestations d'aide sociale que réaliseront les départements du fait du R.M.I. La majorité des évaluations, compte tenu des sommes annoncées actuellement pour le R.M.I., situe ces « économies » plutôt aux environs de 25 voire de 30 p. 100.

Pourquoi 20 p. 100 pour tous les départements ? Parce que la somme que l'Etat devra dépenser dans chaque département au titre de l'allocation de revenu garanti constitue la meilleure mesure objective de la réalité des besoins d'insertion. C'est donc le système le plus juste et le mieux adapté à la réalité des besoins pour répartir les efforts entre les différents départements.

En outre, accrocher la participation des départements non, comme le propose le Gouvernement, aux économies de dépenses d'aide sociale constatées la première année de mise en place du revenu minimum d'insertion et compte tenu de ce qui se faisait antérieurement à l'instauration du R.M.I., mais à la réalité des sommes versées chaque année aux allocataires du R.M.I., conduit à inciter les départements à insérer le plus rapidement et le plus durablement possible ces bénéficiaires pour les faire sortir « par le haut » du dispositif. En effet, plus il en sortira, moins l'Etat aura à dépenser en allocations dans le département et moins lourde sera la charge sur le budget.

Le dispositif du fonds proposé va donc pousser à monter des actions d'insertion durables, notamment d'insertion par l'économique. C'est un levier de mobilisation sociale tout à fait considérable, si l'on veut bien s'en donner la peine.

Je sais, monsieur le ministre, que l'amendement que nous avons voté pour mettre en place ce dispositif d'un fonds départemental d'insertion a subi le coup de hache du président de la commission des finances. M. Belorgey nous en a parlé tout à l'heure.

M. Alain Richard. C'est la Constitution !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Je n'en doute pas. C'est néanmoins le président de la commission des finances qui a manié la hache.

J'espère, monsieur le ministre, que les arguments que je viens de développer vous auront convaincu de reprendre à votre compte le texte que nous avons proposé, qui a rencontré l'accord unanime des membres de la commission des affaires culturelles comme de ceux de la commission des finances.

J'en viens à deux autres points concernant l'insertion.

Le plus important concerne le mode de désignation et la présidence des deux nouvelles structures chargées de gérer le dispositif d'insertion : le conseil départemental d'insertion, qui a la responsabilité du programme départemental d'insertion, les commissions locales d'insertion, qui ont la responsabilité de gérer au plus près des réalités les projets d'insertion eux-mêmes.

Pour des raisons de morale comme pour des raisons d'efficacité, il est important que les départements et, à travers eux, les collectivités locales - qui en seront les principaux financeurs et qui auront la responsabilité de mobiliser l'ensemble des partenaires de terrain - soient associés aussi bien à la présidence qu'à la nomination des membres de ces deux institutions. Or le texte actuel du Gouvernement confie la responsabilité de désignation aux représentants de l'Etat.

Faut-il pour autant laisser l'entière responsabilité de la nomination des membres de ces organisations, de leur présidence et de la conduite de leurs travaux, aux seuls représentants des collectivités locales ? Pour ma part, je pense que non, car l'Etat participera substantiellement au financement d'actions d'insertion dans les départements. On estime qu'il

dépense d'ores et déjà à ce titre, avant même la mise en place du R.M.I. et des actions d'insertion qui l'accompagnent, près de trois fois le montant qui va être dépensé par les départements.

Il est donc important que l'Etat soit associé à ce dispositif d'insertion, d'autant plus que, en dehors du financement, aussi bien les institutions de l'Etat déconcentrées au niveau local que les personnels de l'Etat seront indispensables pour la réussite des actions d'insertion. C'est pourquoi l'idée d'une coprésidence nous a semblé s'imposer.

Le même raisonnement s'est appliqué en ce qui concerne le choix des membres de ces organismes. A cet égard, deux solutions se présentent.

La première solution, qui a été retenue par la commission des affaires sociales, consiste à faire en sorte que chaque coprésident - le préfet d'un côté, le président du conseil général de l'autre - nomme la moitié du conseil ou la moitié de la commission locale.

Un tel système, où chaque coprésident nomme la moitié d'une institution chargée d'organiser la concertation, est le plus mauvais moyen d'aboutir à l'accord. En effet, chacun aura tendance à organiser ses troupes - le préfet ne choisissant que des fonctionnaires et le président du conseil général ne désignant que des amis politiques - pour être sûr, en tout état de cause, de pouvoir tenir le choc en cas d'affrontement. C'est donc organiser la division là où nous voulons créer le rassemblement.

Il nous semble préférable de choisir un système de nomination conjointe : le préfet et le président du conseil général se concertent et se mettant d'accord dès le départ sur le choix de l'ensemble des membres de ces institutions, quitte à ce que la loi prévoit un minimum de représentants de tel ou tel organisme au sein de ces nouvelles structures.

Il s'agit de se mettre d'accord dès le départ sur la composition de ces institutions. Et s'il doit y avoir des conflits ou des oppositions, il convient de s'obliger à les régler avant même de faire fonctionner l'institution plutôt que de les voir apparaître au moment où il faudra choisir les actions d'insertion et les accompagner sur le terrain.

J'espère donc que mes collègues de la commission des affaires sociales et le Gouvernement - et nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir lors de la discussion des articles - voudront bien se rendre à ces raisons et comprendre que, dès lors que l'on veut faire travailler ensemble l'Etat et les collectivités locales, il est préférable de les obliger à se mettre d'accord dès le départ plutôt que d'organiser durablement leur confrontation.

Fallait-il, comme nous l'avons fait à la commission des lois, prévoir un dispositif aussi précis que celui que nous avons choisi pour le conseil départemental - coprésidence, membres nommés conjointement - pour ce qui est des commissions locales d'insertion ?

S'agissant du problème particulier de la coprésidence, la commission des affaires sociales n'a pas pris position, laissant aux membres des commissions locales le soin de choisir leurs propres présidents.

La commission des lois, elle, a adopté le même dispositif que pour le conseil départemental, non par souci juridique de parallélisme des formes, mais en raison des responsabilités particulières de la commission locale d'insertion, qui doit gérer la négociation et le suivi des projets individuels ainsi que le montage des actions ponctuelles d'insertion. En effet, compte tenu de la difficulté de cette tâche, il faudra mobiliser non seulement tous les partenaires locaux traditionnels, associatifs et autres - en principe, les élus savent le faire et le font bien - mais également les personnels de l'Etat présents localement : je pense évidemment à l'A.F.P.A., aux agences locales de l'A.N.P.E., aux personnels de l'éducation nationale, aux services de la D.A.S.S. et à ceux de la direction départementale du travail et de l'emploi. Or, pour mobiliser l'ensemble des personnels de l'Etat dans une collaboration avec les élus et les associations sur des actions concrètes, il me semble important que l'Etat soit représenté par l'autorité qui a vocation à assurer son unité et sa coordination sur le terrain, c'est-à-dire le sous-préfet territorial.

Dans le dispositif des commissions locales d'insertion, c'est donc le sous-préfet d'arrondissement qui sera le mieux à même d'assurer cette fonction de mobilisation et de coordination nécessaire des interventions de l'Etat sur les actions d'insertion.

Le dernier point concernant l'insertion que je tiens à souligner maintenant, c'est la nature du lien qui réunit la commission locale d'insertion et la personne ou la famille qui perçoit l'allocation du R.M.I.

Le texte du Gouvernement et les amendements de la commission des affaires sociales parlent de « contrat d'insertion ». Les commissaires aux lois se sont inquiétés du recours à un terme aux connotations juridiques extrêmement précises pour désigner un lien qui, par définition, doit demeurer évolutif tant dans son contenu que dans ses formes. Il nous a semblé qu'il s'agissait en fait d'un engagement moral réciproque de deux parties pour conduire ensemble un parcours d'insertion, sujet à évaluation et à renégociation permanentes. La référence à un terme juridique aussi précis risquerait d'entraîner ici ou là des démarches contentieuses tout à fait contraires à l'objectif visé.

Pour une fois, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des affaires sociales, ce sont les juristes de la commission des lois qui vous demandent avec insistance d'éviter tout formalisme juridique dans la définition d'une relation.

M. Michel Sapin. Comment « pour une fois » ? C'est toujours le cas !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Comprenez qu'il s'agit non d'une remarque de forme mais d'un souci qui tient à la nature même de notre ambition commune et à notre volonté, également commune, de réussite.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je limiterai à ces quelques observations générales la présentation des positions de la commission des lois en me réservant de présenter nos différents amendements à l'occasion de la discussion des articles.

Permettez-moi de souligner en conclusion l'extrême intérêt manifesté par l'ensemble des commissaires aux lois pour le projet de loi que nous examinons aujourd'hui. Nous avons travaillé sans qu'à aucun moment n'apparaissent des oppositions extérieures à la nature même des questions soulevées par le projet. Les votes qui ont eu lieu, quand ils n'étaient pas unanimes - et ils le furent souvent : ils le furent sur tous les articles, sur l'ensemble du texte et sur la très grande majorité des amendements - n'ont jamais recouvert les frontières entre les groupes politiques de notre assemblée. Il en fut de même, je crois, en commission des affaires sociales et en commission des finances.

Ce n'est pas pour plaider la confusion politique que je dis cela, mais pour insister sur la nécessaire sérénité et sur la nécessaire ouverture d'esprit qui doivent nous inspirer dans les débats qui vont commencer aujourd'hui. Je souhaite que nous puissions débattre ici comme nous l'avons fait en commission.

La commission des lois et la commission des finances s'étant réunies simultanément, cela explique que nos positions respectives n'aient pu être harmonisées avant la discussion en séance plénière et que vous soyez saisis d'amendements différents sur les mêmes articles, voire d'amendements contradictoires sur tel ou tel point. Mais je rassure tout de suite mes collègues du groupe socialiste : ces points sont plus techniques que politiques.

Je me félicite que ce texte n'arrive pas totalement « ficelé » en séance plénière et que demeurent des différences d'appréciation entre nous et avec le Gouvernement.

Ce projet engage un processus d'innovation sociale et institutionnelle dont personne ne peut prévoir l'évolution. Cela appelle de notre part des vertus perçues parfois comme contradictoires : de l'audace, mais également de la lucidité ; une attention extrême aux principes qui nous inspirent, mais également un empirisme dans la démarche ; beaucoup d'ambition, mais également beaucoup de modestie.

Le Gouvernement a eu la sagesse d'inscrire des mécanismes d'évaluation dans le cadre même de la loi, afin de pouvoir réajuster le dispositif en fonction de l'expérience acquise. Monsieur le ministre, je souhaite que cette sagesse se manifeste à nouveau lors de nos débats et que le Gouvernement demeure ouvert au dialogue, notamment aux amendements des commissions, adoptés pour la plupart à l'unanimité.

L'importance de l'enjeu exige que la discussion reste ouverte le plus longtemps possible pour qu'elle soit aussi la plus fructueuse possible dans l'intérêt de la loi - nous

voulons tous faire une bonne loi - mais surtout dans l'intérêt de ceux pour qui nous légiférons aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Le Garrec, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Jean Le Garrec, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, il est important que la commission des finances puisse exprimer son avis sur ce projet.

D'abord, comme l'a souligné M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie et des finances, en raison du lien entre l'institution de l'impôt de solidarité sur les grandes fortunes et le revenu minimum d'insertion, c'est-à-dire l'effort raisonné et raisonnable que nous allons demander à ceux qui ont beaucoup pour aider ceux qui ont peu et parfois rien. Il était bon de souligner à nouveau ce lien avant d'engager le débat au fond sur le R.M.I.

En second lieu, du fait de l'importance de notre débat. Vous avez eu à cet égard raison, monsieur le ministre de la solidarité, de vous référer au passé et de rappeler les questions posées par l'abbé Sieyès en août 1789 ainsi que le très beau Preamble de la Constitution de 1946.

Le remarquable rapport du président de la commission des affaires sociales, Jean-Michel Belorgey, est complet et pose clairement tous les problèmes. Je me contenterai donc, au nom de la commission des finances, d'émettre quelques remarques sur le fond du projet, ainsi que sur son titre III, qui traite de la réinsertion, question la plus difficile, peut-être, mais fondamentale.

Certes, cette question ne concerne pas le budget de 1989, mais nous devons d'ores et déjà réfléchir au financement de la politique de réinsertion dans les budgets à venir, notamment dans celui pour 1990.

Ce projet de loi est probablement l'un des plus ambitieux qu'ait eu à examiner la représentation nationale. Il tend à mettre en pratique deux droits qui se complètent et s'épousent : le droit de chaque citoyen à un revenu, le droit de chaque citoyen à une insertion professionnelle et sociale. Il s'agit en fait de donner corps et vie à la phrase fondamentale du Président de la République dans sa « Lettre à tous les Français », soulignant nos devoirs à l'égard de « ceux qui n'ont rien, ceux qui ne peuvent rien, ceux qui ne sont rien ». Nous devons mettre fin au processus d'exclusion, insérer les bénéficiaires de cette mesure dans une vie sociale normale.

Pour ce faire, nous devons porter un regard aigu sur notre société, éviter tout misérabilisme mais examiner avec lucidité les causes de l'exclusion et les terribles effets de la mutation économique brutale...

M. Jean-Claude Gaysot. Celle du capitalisme !

M. Jean Le Garrec, rapporteur pour avis. ...qui se développe depuis les années soixante-dix et s'aggrave chaque jour. Cette lucidité nous permettra de trouver les réponses et les remèdes.

Le problème n'est pas seulement celui du nombre des emplois disponibles, même si nous pouvons espérer une amélioration sur ce point. En fait, nous sommes très loin d'avoir engagé le processus permettant de rapprocher la demande et l'offre. Plus grave encore, se pose le problème du contenu même de l'emploi et de la transformation du processus de production. L'emploi s'est longtemps caractérisé par un fort contenu de travail et une faible demande de formation, compensée par l'expérience professionnelle.

Or, depuis quelques années, d'abord dans le secteur productif, puis maintenant dans le secteur des services, on observe une disparition de ce type d'emploi auquel la population était intellectuellement préparée depuis 1945. Et nous subissons de plein fouet la contradiction entre le contenu de l'emploi et la demande d'emploi. Ses effets sont considérables dans les zones de vieille tradition industrielle comme le Nord, et en particulier dans mon arrondissement, le Cambrésis, ainsi que sur les travailleurs de plus de quarante ans.

Les causes de cette évolution ne disparaîtront que lentement. Ne les évacuons pas de notre réflexion. Quand M. le président de la commission des affaires sociales exclut toute subordination du droit au revenu au droit à l'insertion, il ne prend pas une position morale, il énonce un simple fait.

La pauvreté, le père Wresinski l'a bien montré, résulte du coup brutal porté à toute une société. La pauvreté, c'est avoir moins de tout, moins de moyens d'existence, moins de santé, moins d'information, moins de communication, moins de culture, en un mot moins de citoyenneté.

Poser le problème du revenu minimum d'insertion, c'est poser à la fois celui du droit à la vie et celui du droit à la citoyenneté. Ce que nous recherchons, c'est un lien indissoluble entre le droit au revenu et le droit au travail. Comme l'écrit André Gorz, « chaque citoyen doit avoir le droit à un niveau de vie normal mais chacun et chacune doit aussi avoir la possibilité, le droit et le devoir de fournir à la société l'équivalent travail de ce qu'il a consommé ». C'est une exigence qu'il nous faut respecter si nous ne voulons pas que le revenu minimum d'insertion devienne le salaire de la marginalité et de l'exclusion sociale. Il ne s'agit pas, sauf de façon transitoire, d'assurer une allocation à ceux qui se trouvent exclus du processus de production mais de supprimer les conditions qui ont conduit à leur exclusion.

Vous avez parlé de responsabilité, monsieur le ministre, et nous sommes d'accord. Il ne peut y avoir de dignité sans responsabilité. Mais la lutte contre les causes de l'exclusion sera longue et difficile. Elle connaîtra des succès, mais aussi des échecs. Nous n'avons pas le droit de faire supporter les difficultés qui se manifesteront à ceux qui sont engagés dans un processus d'insertion. La compréhension est importante sur ce point, déterminante même. Il ne peut y avoir ambiguïté. Notre discours est d'une totale clarté et nous sommes assez responsables pour assumer les difficultés qui subsistent.

Le Gouvernement nous a dit que les plus démunis doivent pouvoir inscrire leur démarche dans la durée. Cette réponse implicite aux questions que nous nous posons doit être exprimée plus clairement, car la réussite de la politique d'insertion conditionne celle du revenu minimum d'insertion. C'est plus qu'une formidable ambition, c'est, osons le dire, une utopie créatrice. Pour qu'elle se réalise, il faut une volonté politique, des moyens humains et financiers, une synergie entre l'Etat, les collectivités locales et les associations, la mobilisation de toutes les intelligences et de toutes les expériences, car de nombreuses actions ont déjà été menées dans les départements et les communes.

Il serait bon, en outre, que les premières leçons de la montée en charge du système soient tirées avant la fin du premier semestre de l'année 1989...

M. Adrien Zeller. Très bien !

M. Jean Le Garrec, rapporteur pour avis. ... afin que nous puissions en tenir compte lors de l'élaboration du budget de 1990 et apporter les correctifs nécessaires.

Le rapporteur de la commission des affaires sociales a regretté que le président de la commission des finances ait recouru à l'article 40 de la Constitution. C'était une obligation qui s'imposait à lui, mais les amendements en question ont donné lieu à un débat et à un vote d'ensemble, d'ailleurs unanime, de la commission des finances. Il serait hautement souhaitable que le Gouvernement les reprenne à son compte : non seulement ceux qui précisent le rôle des comités départementaux et des commissions locales d'insertion, mais aussi ceux qui visent à créer des fonds départementaux d'insertion, auxquels les départements affecteraient 20 p. 100 des sommes engagées par l'Etat au titre des allocations.

N'ayons pas le manque de délicatesse qui consisterait à mesurer à je ne sais quelle aune les économies faites sur telle ou telle prestation : ce ne serait pas à la hauteur de l'enjeu ni à celle des besoins !

L'adoption de ces amendements créerait une dépense publique de 1 200 millions de francs, soit 10 à 12 millions pour un département, c'est-à-dire 3 à 4 p. 100 de ses dépenses d'action sociale. Je rappelle à mes collègues que le budget d'action sociale d'un département représente entre 35 et 60 p. 100 de son budget de fonctionnement - 61 p. 100 pour le département du Nord - entre 25 et 50 p. 100 de son budget total. On voit que si l'effort demandé est considérable, il n'est pas disproportionné.

Enfin, il est proposé de préciser les programmes départementaux d'insertion et le fonctionnement des commissions locales d'insertion. Ayons le courage de reconnaître que, théoriquement, le programme départemental d'insertion devrait être la somme des actions individuelles d'insertion. Mais ce ne sera pas le cas : au départ, le programme sera

établi à partir du recensement des possibilités et ce n'est qu'au fil des mois, qu'au fil des années que la correction se fera entre ce qui existe et les besoins exprimés. Reconnaître cela, c'est montrer clairement les difficultés de la politique d'insertion !

Je terminerai par quelques remarques, monsieur le ministre, qui seront aussi des questions. A ces questions, nous n'attendons pas que le Gouvernement réponde immédiatement, mais nous pensons qu'elles doivent être prises en compte dans la réflexion et les engagements concernant les budgets à venir.

S'agissant d'abord du contrat d'insertion lui-même, vous n'ignorez pas que, très souvent, la situation des intéressés se caractérise par une « inemployabilité » manifeste, laquelle exige que chaque situation soit examinée individuellement et qu'un véritable « parcours » personnalisé d'insertion soit défini. En partant d'une analyse de la situation, on doit donc établir un diagnostic et engager des actions impliquant un suivi.

Dès à présent, pour ce seul point, quelques questions se posent : avec quel personnel mener ces actions ? Celui des C.C.A.S. des grandes villes et des villes moyennes ? Les travailleurs sociaux polyvalents du conseil général ? Les salariés des services de l'Etat - je pense aux services spécialisés que sont l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. ?

A la fin de 1982, nous avions mené une action de ce genre en ayant la volonté de rencontrer individuellement chacun des chômeurs de longue durée, soit environ 500 000 personnes, et nous avions déjà pu mesurer l'énormité des moyens que nous avons dû mettre en œuvre pour une opération de diagnostic beaucoup moins importante.

Le personnel sur le terrain est-il suffisant ? La réponse à cette question est probablement affirmative lorsqu'il s'agit d'établir et d'ouvrir le dossier des ayants droit, mais l'incertitude est beaucoup plus grande lorsqu'il s'agit de dresser un bilan, d'établir un diagnostic et d'assurer le suivi. Le problème ne se posera peut-être pas immédiatement, mais il se posera dans les prochains mois et sa solution exigera vraisemblablement des moyens supplémentaires. En outre, sera-t-il possible, sous certaines conditions, de déléguer cette mission à des associations spécialisées sous forme de conventionnement et de contrôle ? La question mérite d'être posée.

En corollaire, il me semble essentiel que le Gouvernement s'engage, en relation avec les collectivités, à lancer très rapidement non seulement une vaste campagne d'information des élus, dont le rôle sera extrêmement important dans la mise en place du R.M.I., mais aussi une campagne de formation-information du personnel qui aura à mettre en œuvre ces actions et ces bilans. Ce personnel est d'une compétence incontestable et d'un dévouement à toute épreuve. La considération qu'on peut lui apporter doit conduire à lui donner les moyens d'une véritable information, voire d'un complément de formation si c'est nécessaire.

Pour terminer, je reviendrai sur le programme départemental d'insertion. Sur ce programme complet et diversifié, offrant des outils adaptés aux différentes situations, j'ai quelques questions à vous poser, auxquelles vous pourrez peut-être partiellement répondre. Ces questions, nous nous les posons à nous-mêmes pour le bilan que nous devons établir dans les mois à venir.

Premièrement, il est indispensable de dresser à très bref délai un inventaire clair des moyens existants, des politiques menées et des initiatives engagées. Toutes ces politiques doivent être conservées dans leur floraison et leur indépendance. Cette floraison et cette indépendance entraînent une richesse, mais parfois aussi une confusion. Un inventaire s'impose donc.

Deuxièmement, il est fondamental que l'Etat s'engage à pérenniser ces outils et, si c'est nécessaire, à les améliorer, qu'il s'agisse des stages C.L.D., des stages de réinsertion en alternance, des contrats de réinsertion en alternance ou des mises à niveau. Mais il doit aussi s'engager à moraliser l'utilisation qui est actuellement faite des T.U.C. et des S.I.V.P. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste*), s'il ne veut pas créer des conditions qui nous feront retrouver ailleurs ce que nous supprimons d'un côté.

Troisièmement, les crédits affectés à la formation professionnelle augmentent sensiblement dans le projet de budget pour 1989, à hauteur de 22 p. 100. Cette augmentation est

particulièrement déterminante pour la lutte contre l'illettrisme, par exemple, et elle s'accompagne d'un effort soutenu des régions, que nous devons saluer.

Ce dispositif est large, multiple, mais son efficacité n'est pas toujours à la hauteur des moyens employés, vous le savez bien, monsieur le ministre. Il faut le rendre lisible non seulement pour ceux à qui il s'adresse mais aussi pour ceux qui ont besoin d'en mieux connaître le fonctionnement.

M. Adrien Zeller. Ce sera dur !

M. Jean Le Gerrec, rapporteur pour avis. Probablement, mais c'est parce que ce sera dur, mon cher ami, qu'il faudra le faire ! (*Sourires sur divers bancs du groupe socialiste.*) Je pose donc le problème et je vous remercie de m'approuver.

Cette lisibilité est très importante car - vous l'avez signalé vous-même, monsieur le ministre - il faut assurer la continuité du cursus de formation, ce qui implique que, dans un espace géographique donné, il y ait éventuellement un conventionnement avec les acteurs de ces actions, sous forme associative ou autre. La continuité des actions, leur cohérence, l'obligation d'évaluer les résultats, ainsi que la vision la plus claire possible des possibilités et des offres, toujours dans un espace géographique donné, pourraient être assurées par un conventionnement pluriannuel.

Quatrièmement, il convient de soutenir, et le cas échéant de relancer, tout ce qui relève de l'initiative et de la création d'emplois.

Vous avez utilisé l'expression « économie sociale ». J'ajouterais quant à moi un mot qui est non pas contradictoire mais complémentaire : « microéconomie ». En effet, le problème des entreprises intermédiaires en plus de celui des associations intermédiaires doit être revu, tout comme le problème du relais à la création que constituaient les boutiques de gestion.

Depuis 1982 avait été engagée une action dont la dynamique commençait à se faire sentir fortement dans les années 1985-1986. Hélas, cette dynamique a été cassée à partir de 1986. Il nous faut la relancer ! Nous savons très bien, monsieur le ministre, que ce sera une tâche difficile car il est plus difficile de relancer que de créer. Quoi qu'il en soit, nous avons besoin à cet égard de votre engagement.

Cinquièmement, ce n'est pas par hasard si, dans l'amendement concernant les comités départementaux d'insertion, la commission des affaires sociales a fait figurer très clairement l'« éducation nationale ». Il est bien évident que la politique de réinsertion suppose la mobilisation de la compétence et du dévouement de l'ensemble du personnel de l'éducation nationale et l'interrogation sur des formes nouvelles de pédagogie, sur le développement des zones d'éducation prioritaires et parfois sur des missions de novation hors cursus. M. le rapporteur de la commission des lois affirmait que novation et invention étaient nécessaires. En ce domaine, novation et invention me paraissent aussi s'imposer.

l'en arrive à une dernière question, monsieur le ministre : envisagez-vous de soutenir avec plus de force qu'aujourd'hui toutes les initiatives associatives, légères, multiples, souvent courageuses, terriblement ingrates, parfois douloureuses, mais qui aident et qui aideront, dans les cas les plus difficiles, à monter sur la première marche car on sait très bien que, dans une politique de réinsertion, le plus difficile est parfois de monter sur la première marche ?

Telles sont, monsieur le ministre, les questions que, au nom de la commission des finances, je croyais indispensable de vous poser. Les réponses ne se construiront qu'au fur et à mesure de l'expérience, je dirai même, bien que je n'aime pas beaucoup l'expression, mais elle me paraît claire dans sa brutalité, de la « montée en régime » de la politique d'insertion. C'est très bien d'avoir prévu une procédure d'évaluation au bout de trois ans mais, je le répète, un premier rapport d'étape devrait être rédigé à la fin du premier semestre 1989, avant que ne s'engage le débat sur le projet de budget pour 1990.

En conclusion, monsieur le ministre, je dirai qu'il s'agit d'un enjeu considérable : vouloir le succès du revenu minimum d'insertion, c'est vouloir mettre fin au processus d'exclusion en insérant de nouveau les bénéficiaires de la mesure dans une vie sociale normale. Cela correspond aux engagements du Président de la République et répond aux grandes nécessités et aux questions de notre société.

Dans votre conclusion, vous avez employé avec force le mot « fraternité ». Je vous approuve, mais j'y ajouterai les mots « modestie », comme l'a fait le rapporteur de la commission des lois, ainsi que « lucidité », « courage » et « continuité dans l'action ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

7

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 146 relatif au revenu minimum d'insertion (rapport n° 161 de M. Jean-Michel Belorgey, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-huit heures cinquante-cinq.*)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

LOUIS JEAN