
JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(5^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 10 octobre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL COFFINEAU

1. Nomination à un organisme extraparlémentaire (p. 718).

Suspension et reprise de la séance (p. 718)

2. Revenu minimum d'insertion. - Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 718).

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

Avant l'article 1^{er} (p. 721)

Amendement n° 11 de la commission des affaires culturelles : MM. Jean-Michel Belorgey, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur ; le ministre, Denis Jacquat.

Sous-amendements n°s 137 de M. Zeller et 157 de M. Boulard : MM. Adrien Zeller, Jean Le Garrec, le rapporteur, le ministre, Mme Muguette Jacquaint, MM. Jean-Pierre Delalande, Denis Jacquat. - Adoption du sous-amendement n° 157 rectifié et du sous-amendement n° 137.

Sous-amendement n° 163 de Mme Jacquaint : Mme Muguette Jacquaint, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Sous-amendement n° 164 de Mme Jacquaint : Mme Muguette Jacquaint, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Adoption de l'amendement n° 11 modifié.

Amendement n° 161 de Mme Jacquaint : Mme Muguette Jacquaint, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 162 de Mme Jacquaint : Mme Muguette Jacquaint, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Article 1^{er} (p. 724)

MM. Jean-Claude Boulard, Louis Pierna, Mme Muguette Jacquaint, MM. Adrien Zeller, Denis Jacquat, Jean-Yves Chamard, le ministre.

Les amendements n°s 224 rectifié de M. Saïles et 213 de M. Serge Charles ont été retirés.

Amendement n° 12 de la commission des affaires culturelles : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendement n° 126 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur, Adrien Zeller. - Adoption.

Amendement n° 14 de la commission des affaires culturelles, avec le sous-amendement n° 138 de M. Zeller : MM. le rapporteur, le ministre, Jean-Pierre Worms, rap-

porteur pour avis de la commission des lois ; Adrien Zeller. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2 (p. 727)

Amendement de suppression n° 15 de la commission des affaires culturelles : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

L'article 2 est supprimé ; l'amendement n° 235 de M. de Charette n'a plus d'objet.

Article 3 (p. 727)

Amendement n° 206 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur, Mme Muguette Jacquaint. - Adoption.

MM. le rapporteur, le ministre.

Adoption de l'article 3 modifié.

Après l'article 3 (p. 728)

Amendement n° 18 de la commission des affaires culturelles, avec le sous-amendement n° 270 de M. Zeller : MM. le rapporteur, le ministre, Adrien Zeller, Denis Jacquat. - Rejet du sous-amendement ; adoption de l'amendement.

Article 4 (p. 729)

MM. Adrien Zeller, Jean-Claude Boulard, Mme Gilberte Marin-Moskovitz, M. le rapporteur pour avis, Mme Muguette Jacquaint, MM. Denis Jacquat, Jean-Pierre Delalande, le rapporteur, Jean-Yves Chamard, le ministre.

Adoption de l'article 4.

Article 5 (p. 733)

Amendement n° 143 de M. Zeller : MM. Adrien Zeller, le rapporteur, le ministre, Jean Le Garrec. - Rejet.

Amendements n°s 118 de M. Belorgey et 142 de M. Zeller : MM. le rapporteur, le ministre, Adrien Zeller. - Retrait de l'amendement n° 142 ; adoption de l'amendement n° 118.

Amendement n° 19 de la commission des affaires culturelles : MM. le rapporteur, le ministre, Jean-Claude Boulard. - Adoption de l'amendement n° 19 rectifié.

Adoption de l'article 5 modifié.

Article 6 (p. 734)

M. le rapporteur, Mme Muguette Jacquaint, M. le ministre.

Réserve de l'article 6 jusqu'après l'examen de l'article 15.

Article 7 (p. 735)

Mme Muguette Jacquain.

Amendement n° 127 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur, Jean-Yves Chamard. - Adoption.

Amendement n° 244 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur, Adrien Zeller. - Adoption.

Adoption de l'article 7 modifié.

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

3. **Ordre du jour** (p. 737)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL COFFINEAU, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

NOMINATION A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. J'informe l'Assemblée que M. le président a désigné M. Jean-Pierre Michel pour faire partie de la commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation des jeux.

Cette nomination est publiée au *Journal officiel*.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. A la demande de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, qui n'a pas fini de siéger, je vais suspendre la séance un quart d'heure.

(La séance, suspendue à seize heures cinq, est reprise à seize heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

2

REVENU MINIMUM D'INSERTION

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion (nos 146, 161).

Mercredi 5 octobre, la discussion générale a été close.

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

M. Claude Evin, 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, permettez-moi tout d'abord de me féliciter de la qualité du débat général qui s'est déroulé la semaine dernière. Il traduit une prise de conscience maintenant unanime de la nécessité d'agir fort, d'agir vite et d'agir bien, pour apporter aux plus démunis de nos concitoyens le soutien qu'ils sont en droit d'attendre de la société.

Je souhaite vous faire part des quelques réflexions de portée générale que m'inspirent vos remarques et vos suggestions.

Je fournirai également quelques précisions sur les dispositions prévues par le texte et sur les modifications suggérées par vos commissions, suggestions dont le Gouvernement a repris un certain nombre, notamment lorsqu'elles tombaient sous le dur coup de l'article 40 de la Constitution.

Je reviendrai naturellement de façon approfondie et détaillée sur toutes vos questions à l'occasion de la discussion des articles. Je tiens à ce propos à répondre à M. Belorgey, rapporteur et président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, que le Gouvernement entend informer le plus parfaitement possible la repré-

sentation nationale du contenu des dispositions qui relèvent, de par notre Constitution - il est important de s'en souvenir - du domaine réglementaire.

J'insiste par ailleurs sur le fait que le Gouvernement a repris à son compte plusieurs amendements déclarés irrecevables en vertu de l'article 40 de la Constitution.

J'ai, pour ma part, à l'issue de ce débat, plusieurs motifs de satisfaction.

D'une part, nul ne conteste la nécessité de mettre en œuvre, dans notre système de protection sociale, un nouveau droit, celui de disposer de ressources minimales de subsistance et de recevoir de la société un soutien approprié.

D'autre part, tous s'accordent pour considérer qu'il ne s'agit là que d'une première étape dans la mise en œuvre d'une politique globale de lutte contre la pauvreté intégrant les aspects liés au logement, à l'éducation, à la santé, à la culture aussi.

Enfin, au vu de l'ensemble des interventions, ils m'apparaît que le projet présenté par le Gouvernement est équilibré.

Il est équilibré car il lie l'attribution du revenu minimum et la mise en œuvre d'actions d'insertion adaptées à la situation des bénéficiaires. Reconnaissance d'un droit dès l'origine, négociation d'un contrat sous trois mois, évaluation régulière de l'adaptation de celui-ci, autant de garanties que le droit existe et que l'objectif d'insertion fixé par le Premier ministre Michel Rocard ne sera pas abandonné en route.

Équilibré en ce qui concerne son montant entre la nécessité de procurer le minimum vital et celle de ne pas provoquer une désincitation au travail ou un déséquilibre non tolérable pour les bas salaires.

Équilibré, enfin, en ce qui concerne la répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités locales.

Monsieur Zeller, vous avez cité Pierre Rosanvallon à diverses reprises et voulu faire apparaître la contradiction qui existerait entre le projet du Gouvernement, que vous qualifiez de social étatiste ou social bureaucratique, et l'objectif d'une société solidaire et active.

M. Jean Le Garrec. M. Zeller n'en pensait pas un mot ! (Sourires.)

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. J'estime pour ma part que le système proposé réalise le meilleur équilibre entre un système de base, fondé sur la solidarité nationale, sous le contrôle d'un Etat garant, et la conjonction d'initiatives sociales décentralisées, permettant la mise en œuvre d'actions d'insertion concrètes et personnalisées.

Vous me dites qu'ainsi les collectivités locales ne seraient pas incitées à agir. Quel aveu, si cela était vrai, ce que je ne crois pas ! Je n'ose croire qu'il faille que les élus distribuent eux-mêmes, sur des fonds mis à disposition par l'Etat, des allocations, pour qu'ils se sentent pleinement responsables de l'insertion de leurs administrés les plus démunis.

Enfin, je ne peux accepter le procès qui nous est fait par certains représentants de l'opposition de limiter notre conception de la solidarité à un transfert des plus riches vers les plus pauvres.

Il est nécessaire que les plus riches participent au financement du revenu d'insertion, et ce sera l'objet de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Il est également indispensable que chacun dans ce pays se sente mobilisé et concerné. Chacun doit contribuer, selon ses moyens. L'opposition voudrait-elle soutenir que la possession d'un patrimoine, par exemple, doit être exclue de l'appréciation des facultés contributives ? En réalité, le procès qui est instruit sur ce point dissimule mal un double embarras : embarras vis-à-vis d'un projet de solidarité qu'il était impossible à l'opposition de mettre en œuvre et embarras vis-à-vis d'un projet de justice fiscale que celle-ci réprouve, mais qui paraît recueillir un large assentiment dans l'opinion.

Je souhaite maintenant vous apporter quelques précisions sur quatre points importants du débat : le lien entre la prestation et l'insertion et le rôle des commissions locales d'insertion ; les modalités de cumul entre le revenu d'insertion et les aides au logement ; le champ des bénéficiaires ; les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales et les responsabilités de ces dernières.

Tout d'abord, la portée du droit et le lien avec le contrat d'insertion.

Monsieur le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le Gouvernement partage votre opinion sur la nécessité de créer un véritable droit au revenu minimum et d'éviter toute forme d'exclusion qui irait à l'encontre des objectifs visés. J'ai également apprécié le souci du rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Jean-Pierre Worms, de garantir l'application de ce droit soumis à des conditions objectives.

C'est pourquoi le Gouvernement, reprenant les suggestions de vos commissions, a déposé des amendements tendant à permettre une attribution rapide du revenu.

Le revenu minimum serait versé pour une première période de trois mois, sur décision du préfet. Ce délai serait mis à profit par les interlocuteurs des bénéficiaires - qu'il s'agisse des travailleurs sociaux, des associations ou des services publics - pour préparer un contrat d'insertion avec ces bénéficiaires en tenant compte de leur situation.

Au-delà, le revenu minimum serait attribué par périodes renouvelables allant de trois mois à un an. Le Gouvernement a par ailleurs amendé son texte pour offrir toutes garanties de continuité des paiements en cas de défaillance de l'organisme instructeur ou de la commission locale d'insertion.

Pour finir sur ce point, je relèverai l'ambiguïté des propos de ceux qui ont imaginé, sur l'indispensable liaison entre l'allocation et l'insertion, une divergence entre le Gouvernement et le groupe socialiste. Je serai catégorique : je partage complètement le refus exprimé à cette tribune par M. Battist d'une « insertion pénitentielle ».

Un droit à l'insertion, exigeant pour la collectivité, responsabilisant pour l'individu, tel est l'esprit du projet gouvernemental, qui donne un contenu ambitieux à notre politique de solidarité.

Une deuxième série d'interrogations s'est manifestée au cours de la discussion générale, sur les modalités de cumul du revenu d'insertion et des aides au logement.

Le revenu minimum d'insertion est une prestation générale à caractère subsidiaire : il n'a pas pour objet de se substituer aux autres droits légaux auxquels les intéressés peuvent prétendre ; il n'a donc pas à jouer, dans les cas où l'importance des prestations servies témoigne de la qualité de la protection sociale ; il peut néanmoins être conjugué, en tout ou partie, avec des prestations sociales spécialisées.

Je ne puis laisser sans réaction le propos tenu par l'un des parlementaires de l'opposition - M. de Robien - qui a rappelé que « pour les libéraux, le revenu minimum devrait se substituer aux interventions en cascades de l'Etat-Providence ». Est-ce à dire que, pour les libéraux, l'instauration d'un revenu minimum autoriserait une profonde révision, voire un bouleversement, de tous les autres étages de notre système de protection sociale ?

Nombre d'entre vous, de divers horizons politiques, ont souhaité un cumul total avec les aides au logement. Je vous ai dit notre souci d'éviter tout « télescopage » par rapport aux ressources d'un foyer au S.M.I.C. J'ai même été étonné d'entendre certains intervenants demander le cumul avec toutes les prestations sociales et s'interroger dans le même temps sur les risques de désincitation au travail. Je ne voudrais pas réengager de polémique, mais je voudrais vous dire combien ces propos m'ont surpris.

Je vous confirme donc que le Gouvernement ne retiendra pas l'hypothèse d'un cumul total, qui aboutirait à donner à des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, aides au logement comprises, des ressources supérieures aux ressources globales - allocations familiales et aides au logement comprises - dont peut disposer une famille au S.M.I.C., pour des configurations familiales équivalentes.

Pour autant, les modalités de cumul que le Gouvernement a choisies ne sont nullement érigées : s'ajoutera au revenu minimum d'insertion la fraction des aides au logement supérieure à 240 francs pour un isolé, à 480 francs pour un couple ou deux personnes, à 600 francs pour un foyer de

trois personnes et plus, fraction qui elle-même progresse avec la taille de la famille et son taux d'effort. Ces chiffres garantissent un niveau de ressources disponibles, après paiement des charges de logement, entièrement conforme aux vœux exprimés par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de votre assemblée.

J'ai pris note de votre position, monsieur le président de la commission des affaires culturelles, et de la convergence qui se manifeste entre le Gouvernement et celle-ci sur ce point.

J'ai pris note également de la condition que vous avez formulée, touchant à l'indexation de ces forfaits sur une grandeur connue et repérée. Je puis vous rassurer sur ce point, puisque ces forfaits seront déterminés en pourcentage du revenu d'insertion et évolueront donc au même rythme.

Par ailleurs, l'extension de l'allocation du logement à caractère social à tous les bénéficiaires du revenu d'insertion constituera une avancée sociale importante, puisqu'elle touchera 60 000 allocataires, en habitat diffus non social, souvent parmi les plus défavorisés des exclus.

Les modalités d'attribution de l'allocation de logement à caractère social aux chômeurs de longue durée seront également revues dans un sens plus favorable, notamment, l'abattement de 40 p. 100 sur l'allocation sera supprimé.

Ces mesures sont de nature à dissiper vos inquiétudes et celles de la commission que vous présidez, sur l'évolution des aides au logement. Elles illustrent en outre, de manière très concrète, le fait que l'instauration du revenu minimum d'insertion n'est pas dissociable d'une politique globale de lutte contre la pauvreté, comme l'ont d'ailleurs rappelé à cette tribune les représentants de tous les groupes.

La troisième série de questions posées pendant la discussion générale concerne les personnes attributaires du revenu minimum d'insertion, particulièrement les moins de vingt-cinq ans, les étrangers, et l'application de la mesure dans les départements d'outre-mer.

Vous avez vu qu'en ce qui concerne les jeunes le Gouvernement reprendra à son compte l'extension du R.M.I. aux moins de vingt-cinq ans chargés de famille. Il n'y a pas de raison en effet qu'un jeune titulaire de l'allocation de parent isolé, l'A.P.I., puisse bénéficier d'un revenu d'insertion et qu'un couple d'âge comparable reste exclu du champ d'application du R.M.I.

Le Gouvernement ne peut pas aller plus loin par la voie législative, à moins de fragiliser un dispositif d'insertion des jeunes qu'il s'est attaché à rénover et de prendre le risque d'une massive désincitation au travail, de mettre en cause ces politiques d'insertion qui sont proposées pour les autres jeunes de moins de vingt-cinq ans, ou encore de mettre en place un énorme appareil de contrôle faisant le partage entre les jeunes qui auraient fait sans succès les efforts nécessaires d'insertion et les autres.

Un système dérogatoire au cas par cas n'est pas possible non plus dans le cadre d'un projet de loi.

En revanche, et j'y insiste, le Gouvernement est prêt à s'engager sur l'amélioration du dispositif existant, dans deux directions précises : l'amélioration et l'extension des contenus des actions de formation des formules en alternance, en particulier des S.I.V.P. et la multiplication des missions locales, qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Je comprends totalement, madame Jacquaint, votre préoccupation sur cette question. M. Boulard aussi s'est largement exprimé sur le sujet. Je suis moi-même président d'une mission locale d'insertion, et je vois sur le terrain la difficulté de bien des situations critiques. Je vous donne rendez-vous dans un an, ou même avant - pourquoi pas ? - peut-être selon les modalités suggérées par M. Le Garrec, pour que puisse être mesuré et débattu l'effort de ce gouvernement en faveur des jeunes. Au terme de ce délai, vous verrez que nous ne serons pas restés inactifs.

En ce qui concerne les étrangers, le Gouvernement a choisi d'élargir le champ de son projet sur deux points majeurs : il s'agit, d'une part, de l'extension du droit à l'allocation à tous les étrangers travaillant depuis trois ans sur le territoire et titulaires d'autorisations de travail annuelles renouvelables ; il s'agit, d'autre part, de la prise en compte, au titre des personnes à charge, des enfants présents sur le territoire avant la date de promulgation de cette loi, quelles que soient les conditions de leur entrée. On ne peut en effet, sur ce point, être plus restrictif qu'en matière de prestations familiales et

accepter que le même enfant ouvre droit aux allocations familiales mais pas aux majorations du revenu minimum d'insertion.

Cette position du Gouvernement est cohérente avec une visée d'intégration dans le cadre d'une immigration effectivement maîtrisée. N'utilisons pas le projet de loi sur le R.M.I. pour régler des situations qui doivent être traitées, mais par d'autres moyens, telle l'accélération souhaitable et urgente des procédures de décision sur le statut de réfugié. Je confirme à ce propos, notamment à l'attention de M. Mermaz, que le Gouvernement est disposé à améliorer substantiellement les moyens de fonctionnement de l'Office français pour les réfugiés et les apatrides ainsi que les modalités de soutien social dont peuvent bénéficier les demandeurs d'asile.

En ce qui concerne l'application dans les départements d'outre-mer, j'ai écouté attentivement ce que m'ont dit MM. Dogué et Lordanot. Ils ont insisté sur la nécessité d'étendre rapidement le revenu minimum d'insertion à ces départements. J'ai noté, en particulier, monsieur Lordanot, que vous souhaitiez une discussion approfondie avec les responsables locaux sur les conditions d'application de la loi aux Antilles et, je le suppose, à La Réunion.

Nous débattons de l'ensemble de cette question lors de la discussion de l'article 47 du projet de loi, qui prévoit une possibilité d'adaptation tenant compte de la situation particulière des départements d'outre-mer. Mais je tiens à confirmer dès maintenant le souci du Gouvernement de leur appliquer rapidement le revenu minimum d'insertion. Le Gouvernement saisira donc, comme la loi l'y invite, les conseils généraux de La Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane. Dès avant la promulgation de la loi, des contacts seront établis par l'intermédiaire des préfets.

Je rappelle par ailleurs que les mesures d'application outre-mer devront tenir compte des contraintes suivantes.

Comme en métropole, le revenu minimum d'insertion, revenu de substitution, ne doit pas entraîner des effets de désincitation au travail ou de désorganisation du marché de l'emploi local. Il nous faudra donc tenir compte du niveau du S.M.I.C. pour fixer celui du R.M.I.

Les politiques d'insertion devront être adaptées aux situations locales et aux besoins les plus criants. Le Gouvernement attend beaucoup dans ce domaine de la concertation avec les conseils généraux.

Les incidences sur les échanges avec la métropole et sur l'économie locale devront être maîtrisées. Cet aspect devra être traité dans le cadre plus large de l'application de la politique d'égalité sociale préconisée par M. le Président de la République.

Enfin, quatrième point abordé dans la discussion générale, plusieurs d'entre vous ont appelé l'attention du Gouvernement sur le dispositif institutionnel, certains pour déplorer la place excessive qui y serait faite à l'Etat. Et puisque j'ai déjà cité M. Zeller, je rappelle qu'on a même employé le vilain mot de « social-étatisme ».

M. Adrien Zeller. Vous citez les bons auteurs ! (*Sourires*).

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. C'est là, monsieur Zeller, un procès d'intention qui ne peut que résulter de malentendus que je vais m'efforcer de dissiper.

M. Jean Le Garrac Ecoutez bien, monsieur Zeller ! (*Sourires*.)

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je pense pouvoir éclairer l'Assemblée sur ce sujet en cinq points.

Premièrement, les principes qui régissent l'attribution de l'allocation ne me paraissent pas contraires aux lois de décentralisation. Celles-ci ont déjà réservé à l'Etat, en matière sociale, des compétences relevant de la solidarité avec les exclus : je pense par exemple aux centres d'hébergement et de réadaptation à caractère social. Le rôle dévolu par le projet au représentant de l'Etat ressortit à une fonction de régulation, dans un cadre juridique qui est celui de l'exercice d'un droit.

Deuxièmement, l'instruction restera très décentralisée, sans mise en place d'aucun appareil bureaucratique spécifique. L'usager pourra s'adresser aussi bien au centre communal

d'action sociale qu'à la permanence du service social départemental, à une association ou à un organisme à but non lucratif agréé à cet effet.

Troisièmement, les réticences exprimées à l'égard d'un organisme payeur unique par département me paraissent très excessives. Il est indispensable, en effet, de maîtriser le contrôle de la gestion des paiements, de ne pas multiplier les intervenants à ce stade et d'assurer une cohérence nationale dans l'appréciation des ressources. Je partage d'ailleurs sur ce point les observations très pertinentes du rapporteur de la commission des lois.

Le Gouvernement pense en particulier aux caisses d'allocations familiales, pour des raisons très simples. Elles connaissent déjà plus de 70 p. 100 des allocataires et saisissent déjà leurs ressources. Elles donnent toutes les garanties d'échelle pour une gestion économique et les meilleures facilités de contrôle de la rapidité du service de la prestation.

Je ne crois pas qu'il faille redouter une immixtion des organismes payeurs dans l'instruction administrative et sociale des dossiers. Mais le Gouvernement y veillera, dans le cadre de la définition et du contrôle de la mise en œuvre des conventions prévues avec les organismes payeurs.

En réponse à M. Hervé qui, en tant que président de l'Association des centres communaux d'action sociale, s'est interrogé sur la place faite à ces organismes, je précise que leur rôle est pleinement reconnu dans l'instruction des dossiers. Je partage également son souci de favoriser sur la plus large échelle la coopération entre les centres communaux d'action sociale.

Quatrièmement, s'agissant du dispositif départemental d'insertion, il ne faudrait pas conclure que la mise en œuvre d'un mécanisme de dépense obligatoire pour le département signifie un retrait ou un désengagement de l'Etat. Celui-ci dépense 10 milliards de francs pour les programmes de lutte contre le chômage de longue durée qui, pour partie, intéressent la population des futurs bénéficiaires du revenu minimum. Et il est hors de question d'enfermer l'insertion des populations visées dans un dispositif complètement spécifique et totalement à la charge du département.

C'est pourquoi la présence du préfet s'impose dans la commission départementale d'insertion. Il est en effet à même d'assurer la coordination avec les programmes nationaux.

Soucieux d'aboutir au meilleur équilibre possible, le Gouvernement reprend à son compte la notion de coprésidence de la commission départementale d'insertion. J'en donne acte en particulier à M. Worms et à M. Derosier.

Cinquièmement, je comprends certaines des interrogations qui ont été exprimées sur le caractère opératoire et adapté aux besoins du mécanisme de recyclage des économies d'aide sociale déterminé par le projet de loi tel qu'il a été déposé sur le bureau de l'Assemblée. Mme Bachelot a eu raison de s'interroger sur l'inégalité de traitement des bénéficiaires du revenu d'insertion selon les départements, ceux-ci réalisant, suivant les cas, peu ou beaucoup d'économies en matière d'aide sociale. Le Gouvernement a entendu les avis convergents des trois rapporteurs, qui ont préconisé une détermination forfaitaire de l'obligation de financement du département, fixée à 20 p.100 des allocations versées. Le montant des allocations est, en effet, la meilleure mesure des besoins d'insertion.

D'autre part, les premiers résultats d'une mission conjointe de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration font apparaître que le système de recyclage prévu dans le projet actuel, s'il peut être parfaitement opératoire, risque en fait d'être assez lourd à gérer.

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Très bien !

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Pour ces raisons, le Gouvernement a amendé son texte dans le sens souhaité par les trois rapporteurs.

Enfin, pour conclure ces remarques sur le débat relatif au dispositif d'insertion, je rappelle que les modalités originales d'évaluation de l'application de la loi permettront, si nécessaire, de corriger des inadaptations ou de combler des lacunes. S'agissant du droit à l'insertion des plus pauvres, il est urgent d'avancer, de créer, de faire. Le Gouvernement a donc eu le souci, sans précédent, je crois, de prévoir un dis-

positif d'évaluation de la politique qu'il conduira en ce domaine : je tenais à le souligner. Cette évaluation devra être permanente, la production d'un rapport final n'étant en rien exclusive d'étapes intermédiaires, comme l'a souhaité M. Le Garrec.

La mise en œuvre de ce projet constitue un enjeu essentiel pour le travail social, pour les associations, pour l'ensemble des collectivités publiques et des services publics. Le Gouvernement veillera à prendre toutes les mesures d'accompagnement nécessaires, en particulier pour répondre à des observations formulées par Mme Lecuir et Mme Cacheux, sur des thèmes tels que la formation des travailleurs sociaux ou la reconduction des crédits du programme de lutte contre la pauvreté pour l'année prochaine.

J'espère, mesdames, messieurs les députés, avoir ainsi répondu aux principales préoccupations que vous avez manifestées dans la discussion générale ou à l'occasion des travaux des commissions.

Pour conclure cette réponse, je voudrais reprendre un vœu que le Premier ministre a formulé dans sa lettre aux membres du Gouvernement. Considérant qu'il n'est nullement injurieux pour un gouvernement d'accepter des propositions émanant du Parlement, il a souhaité que ses ministres s'efforcent de les prendre en considération.

Pour avoir siégé moi-même au banc de la commission des affaires culturelles pendant cinq années, j'ai particulièrement apprécié le dialogue constructif que j'ai pu, d'emblée, engager avec elle, même si ces derniers jours - sans doute est-ce l'écume des choses - nous n'avons pu éviter que le débat se cristallise sur certains points particulièrement sensibles !

Dès le dépôt du projet de loi sur le Bureau de l'Assemblée au mois de juillet, le Gouvernement, avec l'appui du président, rapporteur de la commission, a donc ouvert le dialogue. Je mesure déjà combien il s'est concrétisé et je souhaite qu'il puisse progresser encore. Comment en irait-il autrement alors que, personne ici, sur aucun banc, ne s'est prononcé contre ce projet et que chacun, au contraire, a manifesté le souci d'aboutir au meilleur texte possible, même si nous savons, les uns et les autres, qu'il s'agit d'une matière que nous maîtrisons encore mal ? Je souligne de nouveau, avant que ne s'engage la discussion des articles, que le Gouvernement partage ce souci, et je ne doute pas que nous parviendrons à concevoir une très bonne loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Nous abordons la discussion des articles.

Avant l'article 1^{er}

M. le président. Je donne lecture de l'intitulé du titre 1^{er} avant l'article 1^{er} :

« TITRE 1^{er} »

« DISPOSITIONS GÉNÉRALES »

M. Belorgey, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, MM. Sueur, Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste ont présenté un amendement n° 11, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Il est institué un revenu minimum d'insertion mis en œuvre dans les conditions fixées par la présente loi. Ce revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Cet amendement a pour objet de mettre en évidence que la création d'un revenu minimum d'insertion est un grand pas vers la prise en compte des problèmes de pauvreté et de précarité mais que l'effort collectif ne saurait se limiter à cela et qu'il faut aussi s'attaquer, et le plus tôt possible, aux problèmes d'éducation, d'emploi, de formation, de santé et de logement de nos compatriotes placés dans les situations les plus difficiles. Cette philosophie est familière à

tout un chacun ; c'est celle qui a été exprimée dans le rapport présenté par le père Wrezinski au Conseil économique et social et approuvé à l'unanimité par cette assemblée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Le Gouvernement approuve pleinement cet amendement. M. le rapporteur vient de faire référence au rapport Wrezinski. Il est exact que l'association A.T.D.-quart monde, mais d'autres également, a souligné à plusieurs reprises l'intérêt qu'il y aurait à situer le revenu minimum d'insertion dans une politique globale. Il est en effet bien utile de rappeler ce principe dès le début du texte.

M. le président. La parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. Au nom de l'U.D.F., du R.P.R. et de l'U.D.C., je tiens à rappeler qu'en commission nous avons déposé les mêmes amendements et que nous sommes entièrement d'accord sur ce qui vient d'être dit.

M. le président. Sur cet amendement n° 11, je suis saisi de quatre sous-amendements.

Les sous-amendements n° 137 et 157 peuvent être soumis à une discussion commune.

Le sous-amendement n° 137, présenté par M. Zeller, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début de l'amendement n° 11 :

« L'insertion sociale et professionnelle de toute personne en difficulté constitue une obligation nationale. Dans ce but, il est institué... » *(Le reste sans changement.)*

Le sous-amendement n° 157, présenté par MM. Boulard, Jean Le Garrec et les membres du groupe socialiste, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début de l'amendement n° 11 :

« Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental et de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. Pour répondre à cet objectif, il est institué... » *(Le reste sans changement.)*

La parole est à M. Adrien Zeller, pour défendre le sous-amendement n° 137.

M. Adrien Zeller. On admet généralement que l'un des risques majeurs de notre temps est le développement d'une société duale dans laquelle les uns seraient parties prenantes à l'évolution tandis que les autres resteraient au bord de la route, plus ou moins bien traités, comme des assistés ou comme des marginaux. C'est dans ce contexte qu'il faut situer la mise en place d'un revenu minimum d'insertion, et c'est la raison pour laquelle je souhaite rappeler, en introduction à l'amendement de la commission, que le but final de la lutte contre la pauvreté est l'insertion. Instituer en France une véritable obligation nationale d'insertion, créer une « société d'inclusion » qui mène bien entendu la lutte contre la pauvreté, cela mérite à mes yeux d'être marqué fortement. Tel est l'objet de mon sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Jean Le Garrec, pour soutenir le sous-amendement n° 157.

M. Jean Le Garrec. Dans le discours qui a ouvert ce débat, monsieur le ministre, vous avez fait référence au très beau préambule de la Constitution de 1946. Notre sous-amendement en reprend l'esprit et les mots. Il s'agit de mettre notre société, qui subit une mutation économique brutale et terrible dans ses effets, face à ses responsabilités.

Je partage votre analyse, monsieur Zeller, mais vous me permettez de la corriger sur un point. Vous avez évoqué le risque de développement d'une société duale hélas ! il ne s'agit plus d'un risque, mais bien d'une réalité qui est en train de s'inscrire profondément dans notre tissu social. Aussi M. Boulard et le groupe socialiste souhaitent-ils préciser que, face à cette pauvreté qui est l'absence de tout - moins de moyens de vivre, moins de santé, moins de culture et donc moins de citoyenneté - doit exister une responsabilité qui s'exprime non seulement en termes économiques, mais en termes de droits du citoyen. Ce faisant, monsieur le ministre, nous reprenons votre propre formulation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux sous-amendements ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. La commission leur a réservé un sort différent : elle a repoussé celui de M. Zeller et accepté celui de M. Boulard.

Je veux cependant indiquer que, à titre personnel, à condition de les coupler dans un ordre convenable, ces deux sous-amendement ne s'excluent pas forcément. Un système qui consisterait à énoncer d'abord les propositions résultant du sous-amendement Boulard-Le Garrec, puis celles figurant dans le sous-amendement Zeller, le tout s'enchaînant avec l'amendement de la commission, me conviendrait tout à fait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Le Gouvernement n'est pas opposé à ces deux sous-amendements.

M. le président. Monsieur le ministre, ils sont en discussion commune, mais vous donnez un avis positif sur les deux.

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Il y a deux sous-amendements : je n'entre pas dans les subtilités de la commission !

M. le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Le préambule de la Constitution de 1946 indique bien : « Tout être humain qui, en raison de son âge... ». Je suis donc d'accord sur le sous-amendement déposé par M. Boulard et M. Le Garrec quand il précise que tout jeune de moins de vingt-cinq ans pourra bénéficier du R.M.I. En revanche il me paraît dangereux quand il ajoute : « ... de son état physique ou mental ... ». Cela signifie-t-il que les personnes handicapées qui bénéficient déjà d'allocations diverses risqueraient de les perdre pour percevoir le R.M.I. ?

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Je veux rendre hommage aux bonnes intentions de nos collègues qui ont déposé ces sous-amendements, ainsi qu'au Gouvernement et au président de la commission. Nous souscrivons tous à ces bonnes intentions, mais il me semble que nous alourdirions considérablement le texte en les y inscrivant, même en combinant les deux sous-amendements.

M. Le Garrec a d'ailleurs lui-même justifié l'inutilité de cet ajout en défendant son sous-amendement lorsqu'il a indiqué que le préambule de la Constitution de 1946 mentionnait déjà le droit au travail. Si nous avons, dans la discussion générale et dans nos amendements, défendu la primauté de l'insertion, c'est que, dans notre esprit, elle est un premier pas vers la satisfaction du droit au travail. Elle est donc déjà prise en compte.

L'amendement n° 11 qui a été adopté par la commission à l'initiative de M. Belorgey - nous avons déposé le même - me paraît suffisamment clair. Dès lors que les travaux préparatoires et les débats en séance publique traduisent clairement l'intention du législateur, il me paraît inutile d'alourdir le texte en retenant ces sous-amendements et de le rendre d'une application plus difficile.

M. le président. La parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. Je partage le même avis que M. Delalande.

M. le président. Si je vous ai bien compris, monsieur le rapporteur, on pourrait concilier les deux sous-amendements.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Il faudrait insérer le sous-amendement de M. Zeller après le mot « d'existence » du sous-amendement de M. Boulard. On pourrait ainsi énoncer les deux objectifs qui ont, par ailleurs, été proclamés dans l'exposé des motifs du projet.

M. le président. Le texte de M. Zeller s'inscrirait donc à la suite de celui de M. Boulard et de M. Le Garrec.

Quel est l'avis du Gouvernement sur cette formule ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Pas d'opposition, monsieur le président.

M. le président. Je donne lecture du sous-amendement n° 157 tel qu'il vient d'être rectifié.

« Rédiger ainsi le début de l'amendement n° 11 :

« Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental et de la situation économique se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

Je mets aux voix le sous-amendement n° 157 tel qu'il vient d'être rectifié.

(Le sous-amendement, ainsi rectifié, est adopté.)

Je mets aux voix le sous-amendement n° 137.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Mme Jacquaint, MM. Hage, Millet et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un sous-amendement, n° 163, ainsi rédigé :

« I. - Dans la première phrase de l'amendement n° 11, substituer aux mots : "un revenu minimum d'insertion mis" les mots : "une allocation minimum d'urgence mise".

« II. - En conséquence, au début de la deuxième phrase de cet amendement, substituer aux mots : "Ce revenu minimum d'insertion", les mots : "Cette allocation minimum d'urgence". »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Chacun reconnaît que l'état de grande pauvreté dans lequel se trouve nombre de personnes est dû, en premier lieu, au fait qu'elles n'ont pas d'emploi.

Nous nous réjouissons, bien sûr, qu'une mesure d'urgence soit prise pour venir en aide aux plus défavorisés, pour sortir les gens de la pauvreté, mais nous voulons surtout que tous les moyens soient mis en œuvre pour que les gens puissent avoir le droit au travail. C'est la seule possibilité pour que, dans notre pays, les intéressés sortent immédiatement de l'état de pauvreté. Il s'agit donc, surtout, par cette mesure, de rendre à chacun sa dignité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Ce sous-amendement a été repoussé en commission pour des raisons d'ordre essentiellement sémantique.

Nous venons d'affirmer par le sous-amendement de M. Zeller et nous le confirmerons, pour peu que nous le votions, par l'amendement de la commission, que les exigences d'insertion et d'offre d'emploi à tout membre de notre collectivité sont fondamentales. Pour autant, cette affirmation ne doit pas nous conduire à qualifier d'allocation d'urgence un revenu minimum qui repose en partie sur le versement d'une allocation, l'allocation différencielle.

Quant à la notion d'urgence, elle a fait les beaux jours, depuis quelques années, de colloques et de réflexions de fond, non dépourvus d'intérêt d'ailleurs. Elle demeure cependant d'un maniement dangereux. L'urgence traduit la nécessité de répondre vite à certaines situations, mais la réponse apportée n'est que provisoire.

Or si nous tendons, avec le revenu minimum, à répondre vite à des situations critiques, nous voulons répondre le temps qu'il faudra, sans négliger pour autant le grand engagement de se préoccuper, de façon dynamique, de l'insertion. Il est donc préférable à mon avis d'exclure la référence imprudente à la notion d'urgence telle qu'elle figure dans ce sous-amendement.

« Allocation » est un terme malheureux et le mot « urgence » est ambigu. Il vaut mieux éviter de s'engager dans cette voie.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Même avis !

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 163.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Mme Jacquaint, MM. Hage, Millet et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un sous-amendement, n° 164, ainsi rédigé :

« Dans la deuxième phrase de l'amendement n° 11, après le mot : "santé", insérer les mots : ", de la sécurité sociale". »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Dans la discussion générale de ce texte relatif au revenu minimum d'insertion nous avons beaucoup entendu parler de droits. Il est d'ailleurs intolérable que, dans notre pays, existent encore des "sans-droits".

Malheureusement - j'y reviendrai tout à l'heure - quand on parle du revenu minimum d'insertion comme d'un droit, c'est une contrevérité. Ainsi les jeunes de moins de vingt-cinq ans - à quelques exceptions près dont il faut se féliciter - ne pourront bénéficier de ce droit. C'est donc une contrevérité de dire que l'on institue un droit alors que des personnes en seront exclues. Nous voulons au contraire que toutes les personnes puissent avoir droit au revenu minimum d'insertion.

Nous souhaitons également - tel est le but de notre sous-amendement -, qu'aux priorités mentionnées dans l'amendement - emploi, éducation nationale, - on ajoute un droit essentiel, celui pour chaque individu d'être couvert par la sécurité sociale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Balorgoy, président de la commission, rapporteur. La commission a repoussé ce sous-amendement pour des raisons de méthodologie. L'amendement n° 11, qui sera soumis au vote de l'Assemblée, énumère les domaines dans lesquels il faudra conduire une action, après la création du revenu minimum d'insertion, à savoir l'éducation, l'emploi, la formation, la santé, le logement.

L'un des instruments d'intervention dans ces domaines est précisément la protection sociale, la sécurité sociale. On aurait pu songer à parler aussi de la couverture du risque vieillesse ou du risque famille.

La sécurité sociale, en tant qu'instrument, n'a pas sa place dans une énumération relative à des situations difficiles.

La commission a donc repoussé ce sous-amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Le Gouvernement peut naturellement partager le point de vue selon lequel le système de sécurité sociale constitue l'un des éléments du dispositif de lutte contre la pauvreté, lequel prévoit d'ailleurs que les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion retrouveront leurs droits à la sécurité sociale. Cela dit je n'ai pas d'appréciation particulière à porter sur le contenu de ce texte et je ne peux que m'en remettre à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 164.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11, modifié par les sous-amendements adoptés.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Mme Jacquaint, MM. Hage, Millet et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 161, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« L'application de la présente loi ne fait pas obstacle à la poursuite et à l'amplification de la distribution gratuite de produits alimentaires tout au long de l'année. »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Le texte qui nous est soumis comporte une série de dispositions pour lutter contre la pauvreté. Dans le même but, cet amendement propose la poursuite et l'amplification de la distribution gratuite des surplus alimentaires de la Communauté européenne tout au long de l'année.

Nous avons été satisfaits que, comme nous, nombre d'associations caritatives demandent que les surplus de la Communauté européenne soient distribués. Cependant, à l'approche de l'hiver, nous constatons, comme l'an passé et tout au long de l'année, qu'il y a un grand manque à gagner dans ce domaine.

Deux faiblesses sont apparues dans le dispositif mis en place :

Premièrement, les efforts du Gouvernement, donc de l'Etat, n'ont pas été à la mesure de ceux des bénévoles. Il faut améliorer les aides au conditionnement et au transport, actions

qui mériteraient de bénéficier non seulement d'une exonération totale des taxes, mais encore de soutiens concrets, y compris financiers.

Deuxièmement, malgré la bonne volonté des organisations caritatives, il apparaît que les actions pourraient être amplifiées si les intermédiaires agréés étaient plus diversifiés. Je pense notamment aux collectivités territoriales et aux comités d'entreprise.

A l'entrée de l'hiver, votre réponse, monsieur le ministre, sur la possibilité de distribuer en plus grande quantité, et cela toute l'année, des excédents alimentaires, permettrait de donner de plus grandes chances de succès à notre action contre la pauvreté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Balorgoy, président de la commission, rapporteur. Bien qu'elle soit convaincue qu'il faut poursuivre l'effort, là où cela est nécessaire, de distribution des surplus alimentaires, la commission a rejeté cet amendement pour trois motifs.

D'abord, les dispositions de ce projet de loi ne font pas obstacle à la poursuite d'actions menées antérieurement pour lutter contre la pauvreté.

Ensuite le texte réglementaire que le Gouvernement doit prendre, en application de l'article 8, précisera les prestations en espèces ou en nature qui ne seront pas prises en compte pour le calcul de l'allocation de revenu minimum. Il mentionne notamment, d'après le projet dont nous disposons, les secours, y compris alimentaires, de diverses espèces.

Enfin il ne nous paraît pas nécessaire d'alourdir, à ce moment de l'énoncé des principes qui sont à la base du R.M.I., le texte d'une loi qui gagnera à être le plus précis et le plus incisif possible.

Cela étant, l'un des points évoqués par Mme Jacquaint mérite assurément que l'on sollicite du Gouvernement quelques précisions: il est clair - nous en parlerons à plusieurs reprises lors de l'examen des articles - que les premières allocations de revenu minimum d'insertion ne seront vraisemblablement pas versées avant le début de l'année prochaine. Il est, par conséquent, nécessaire d'avoir des assurances que les programmes mis en œuvre pendant les hivers précédents seront poursuivis, qu'il s'agisse des distributions alimentaires ou d'autres formes de solidarité, jusqu'à ce que les premières allocations de revenu minimum d'insertion puissent être versées aux bénéficiaires au début de l'année prochaine.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Madame Jacquaint, l'instauration du revenu minimum d'insertion n'a pas la prétention de répondre à l'ensemble des problèmes posés. Vous avez évoqué celui de l'urgence alimentaire et d'autres seront mentionnés au cours de ce débat, notamment le problème du logement.

Je ne suis pas favorable à votre amendement pour plusieurs raisons, mais surtout parce que la distribution gratuite de produits alimentaires ne saurait avoir de base légale. Je ne vois donc pas très bien comment on pourrait l'introduire dans un texte législatif.

En revanche, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures et de dispositions qui répondent à l'objectif que vous visez à travers votre amendement. Je vous rappelle que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1989, le Gouvernement a prévu d'accorder un avantage fiscal afin d'encourager et de soutenir les actions de solidarité actuellement engagées par des associations d'aide alimentaire. Je veux parler concrètement de l'« amendement Coluche ».

Pour vous répondre, ainsi qu'à M. le rapporteur, je vous confirme que le Gouvernement a prévu la poursuite des opérations précarité-pauvreté. La jointure, si je puis dire, serait donc faite avec la mise en place de ce revenu minimum d'insertion.

A cet effet, un crédit d'environ 300 millions de francs est inscrit dans le projet de loi de finances. Il est en effet essentiel d'éviter toute rupture dans l'intervention avant le versement de ce revenu minimum d'insertion.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 161.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Mme Jacquaint, M. Hage, M. Millet et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 162, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Sont interdites à compter de la date de promulgation de la présente loi les saisies, les expulsions et les coupures de gaz et d'électricité. »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. De même que, pour lutter contre la pauvreté, nous avons adopté un amendement donnant à chaque citoyen le droit au logement, nous proposons que, à compter de la date de promulgation de la loi sur le revenu minimum d'insertion, qui doit profiter aux personnes qui sont en grande difficulté, soient interdites les saisies, les expulsions, les coupures de gaz et d'électricité. Nous l'avons dit à plusieurs reprises, ces mesures frappent, en effet, le plus souvent les familles en difficulté et les enfoncent encore plus dans la misère : le droit de se loger, le droit de se chauffer, le droit de s'éclairer leur sont bien souvent refusés.

D'autres moyens doivent être mis en œuvre pour résoudre les difficultés de paiement des factures et des loyers.

Nous n'acceptons pas que des familles soient jetées à la rue avec leurs enfants alors que nous avons tous reçu dans nos communes des notes des préfets nous invitant à réserver des logements aux personnes qui ont des difficultés à se loger. Il est tout de même incompréhensible qu'on nous demande de réserver des logements à des personnes en difficulté et que des familles qui, elles, ont un logement soient jetées à la rue parce qu'elles ne peuvent plus payer leur loyer !

Il y a donc des mesures à prendre pour que les familles qui vont bénéficier du revenu minimum d'insertion ne soient plus menacées de saisie, d'expulsion, de coupures de gaz et d'électricité. Si l'insertion veut bien dire ce que cela veut dire, je vois mal comment une famille pourrait se réinsérer dans la vie si on lui en retire toutes les possibilités.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. La commission n'a pas été insensible à l'argumentation développée par Mme Jacquaint. Elle a néanmoins repoussé cet amendement comme inadapté à ce qui est en cause.

Si nous souhaitons mettre fin, comme c'est nécessaire, aux saisies, aux expulsions et aux coupures de gaz et d'électricité frappant les locataires ou les abonnés de bonne foi, dans les milieux les plus pauvres ou les plus précaires, il faut prendre des mesures que l'amendement, tel qu'il est rédigé, ne prévoit pas, alors que, à l'inverse, il met à bas plusieurs pans d'une législation résultant du code civil, qui s'applique aussi à des locataires ou à des abonnés de mauvaise foi.

Cela étant, dans un tel débat, on ne peut pas laisser passer l'occasion d'appeler l'attention du Gouvernement sur un certain nombre de problèmes auxquels l'amendement additionnel que nous avons adopté en tête du projet faisait d'ailleurs référence puisqu'il concernait le logement. Il me paraît clair que, après le volet « revenu minimum d'insertion » de la lutte contre la pauvreté et la précarité, il va falloir songer, et assez vite, à un volet « logement » concernant non seulement le système des aides au logement, mais aussi, monsieur le ministre - et il faut insister sur ce point avec beaucoup de fermeté - l'aspect juridique.

Comme on l'a déjà dit lors des débats sur la loi Quilliot puis sur la loi Méhaignerie, il n'est pas possible que continuent à jouer contre les plus pauvres de nos compatriotes des dispositions sans issue pour eux, comme la clause de résiliation automatique du bail. Il n'est pas possible que des coupures de gaz et d'électricité frappent des familles pauvres, quand E.D.F. se déclare incapable, parce que ce n'est pas - selon les termes employés dans ses lettres - sa vocation, de poursuivre le service, alors que les dispositifs mis en place dans le cadre des programmes pauvreté précarité sont impuissants à assurer le maintien en longue période des prestations dont ces personnes ont besoin pour nourrir et chauffer leurs familles.

Sur ce terrain, je le répète - et c'est sous ces auspices et non sous d'autres que la commission a repoussé l'amendement de Mme Jacquaint - il est nécessaire de statuer en droit ; et un texte devrait venir assez prochainement devant

notre assemblée, essentiellement à propos de la clause de résiliation automatique du bail. Il convient aussi d'accentuer l'effort de pédagogie du Gouvernement auprès d'organismes comme E.D.F., à moins que des moyens supplémentaires, moyens de procédure et moyens financiers, ne soient dégagés dans le cadre des programmes pauvreté précarité pour éviter les coupures de gaz et d'électricité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement, pour plusieurs raisons.

D'une part, il n'y a pas de lien juridique avec le projet qui vous est soumis ; d'autre part, si le problème que vous soulevez, madame, et qu'a repris M. Belorgey est en effet, important, il est plus nécessaire de trouver des solutions évitant aux personnes et aux familles de se trouver dans la situation de ne plus payer leurs loyers ou leurs factures de gaz ou d'électricité. Or la mise en place du revenu minimum, avec les différents dispositifs qui y sont liés, devrait permettre d'éviter une telle situation.

C'est plus important que d'inscrire dans la loi un dispositif qui, en fait, n'aurait pas d'applications plus concrètes.

Je vous précise que les fonds d'impayés se sont élevés à 70 millions de francs en 1987-1988 uniquement sur le traitement des factures E.D.F. Donc, une intervention dans d'autres dispositifs permet d'éviter la situation que vous avez déplorée en cas de non-paiement de factures E.D.F. Par conséquent, il ne me semble pas opportun d'inscrire une telle disposition sous la forme que vous proposez dans la loi.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 162.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Toute personne résidant en France dont les ressources n'atteignent pas le montant du revenu minimum défini à l'article 3, qui remplit certaines conditions d'âge et qui s'engage à participer aux actions d'insertion sociale et professionnelle qui lui sont proposées a droit, dans les conditions prévues par la présente loi, à un revenu minimum d'insertion. »

Plusieurs orateurs sont inscrits sur cet article.

La parole est à M. Jean-Claude Boulard.

M. Jean-Claude Boulard. Une dernière fois, à l'occasion de l'examen de l'article 1^{er}, j'évoquerai la situation des jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Le Gouvernement, dans un amendement, fait un premier pas en ouvrant le droit au R.M.I. aux jeunes qui sont chargés de famille. Je dois quand même rappeler que, aujourd'hui, 40 p. 100 des chômeurs non indemnisés sont des jeunes de moins de vingt-cinq ans. C'est un chiffre qu'il faut garder en tête.

Le Gouvernement - il faut lui en donner acte - a déjà pris un certain nombre de dispositions et nous annonce encore une amélioration du dispositif d'insertion ; c'est très bien.

Il nous donne également un rendez-vous dans un an. Ce rendez-vous peut avoir deux interprétations : ou bien l'on constatera dans un an qu'aucun jeune, en raison de l'amélioration des dispositifs d'insertion, ne se trouvera dépourvu de ressources - je souhaite que l'on aboutisse à cette situation, mais je me permets d'en douter un peu - ou bien on se rendra compte que, malgré tous les efforts accomplis en faveur de l'insertion, des jeunes seront toujours sans ressources ; alors peut-être écouterait-on les parlementaires qui, dès aujourd'hui, estiment qu'il faudra impérativement, à un moment ou à un autre, et quelles que soient les améliorations que l'on apporte aux dispositifs d'insertion, ouvrir aux jeunes de moins de vingt-cinq ans une garantie de revenus.

M. le président. La parole est à M. Louis Pierna.

M. Louis Pierna. J'interviens à mon tour sur l'article 1^{er} pour rappeler certaines propositions du groupe communiste, qui n'ont pas franchi le cap de l'article 40 de la Constitution, mais qui devraient permettre de venir réellement en aide aux personnes dans le besoin et qui pourraient accompagner utilement le texte que nous discutons.

En effet, nous souhaitons voir les allocations de chômage revalorisées et portées au niveau du revenu minimum lorsqu'elles lui sont inférieures. A terme, aucune allocation de

chômage ne devrait être inférieure à 80 p. 100 du S.M.I.C. net. Mais quand on n'a que le S.M.I.C. pour vivre et une famille à charge, on ne peut pas payer son loyer. Comme maire, je reçois des gens dans cette situation qui viennent me voir et qui pleurent dans mon bureau.

De la même façon aucune prestation sociale légale ne devrait être inférieure à 80 p.100 du SMIC net. Je pense, par exemple, aux pensions et retraites et aux allocations servies aux personnes handicapées.

Bien entendu on va nous objecter, s'agissant du chômage, que ce sont les partenaires sociaux qui déterminent le montant des allocations. Mais il faut bien voir que le patronat se trouve aujourd'hui en situation de force : il y a plus de trois millions de chômeurs, dont la masse lui permet de peser sur l'emploi, sur les salaires et sur les différentes allocations. En outre, il a obtenu ces dernières années de très nombreuses exonérations sociales, qui ne se sont en aucun cas traduites par des emplois et qui ont tout au plus développé la précarité.

Le patronat a alors beau jeu de dire que le régime d'assurance chômage est en faillite, alors que c'est lui-même qui crée cette situation en supportant de moins en moins les conséquences financières de sa politique de destruction d'emplois et d'abandon national. Je pourrais citer des exemples dans ma ville.

Dans notre esprit, il est bien évident que la revalorisation des prestations sociales locales et des allocations de chômage s'inscrit dans le cadre d'une politique s'attaquant aux racines de la pauvreté, engendrés qu'on le veuille ou non par la gestion capitaliste et donc par la recherche du profit maximum.

En discutant ce texte sur le revenu minimum, nous souhaitons qu'un terme puisse être mis à des notions aussi barbares que "fins de droit" ou "sans droit". Chacun, en tout état de cause, devrait pouvoir bénéficier de ressources décentes. Il faudrait donc encore plus de solidarité nationale. Cela passe évidemment par une plus grande contribution des revenus financiers et des grosses fortunes.

M. le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Je reviendrai sur le cas des jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Monsieur le ministre, vous m'avez dit à plusieurs reprises : « Je vous comprends bien, madame le député. » Bien me comprendre, c'est une chose, mais écarter les jeunes de moins de vingt-cinq ans sans ressources, qui sont aujourd'hui des milliers et des milliers, du bénéfice de ce revenu minimum d'insertion, c'est une injustice flagrante.

Ainsi que j'avais eu l'occasion de le remarquer dans la discussion générale, on est en train d'instaurer un revenu minimum pour les plus de vingt-cinq ans, alors qu'il existe déjà un revenu pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans avec les T.U.C. et les S.I.V.P. qui rapportent respectivement 1 250 et 1 700 francs. Dans la mesure où ils auront plus de vingt-cinq ans, ils auraient 2 000 francs, voire un peu plus ; je trouve qu'il y a là une injustice flagrante.

J'ai souvent entendu dire qu'attribuer le R.M.I. aux moins de vingt-cinq ans les encouragerait un petit peu à la paresse. Je trouve cela vraiment scandaleux ! Nombre de jeunes, j'en reçois, comme vous-même, dans mes permanences, ne demandent qu'une chance : « Nous ne voulons plus de cette « mal vie », de cette galère ; avec 1 250 ou 1 700 francs, nous ne pouvons pas être indépendants et nous ne pouvons pas vivre. » Eh bien, c'est ce qu'on continue à faire puisqu'on leur refuse même les 2 000 francs du R.M.I.

Il y a vraiment une injustice et ceux qui y verraient un encouragement à ne pas chercher du travail ou un encouragement à la paresse devraient réfléchir. Je ne les ai pas entendus se demander si les T.U.C. ou les S.I.V.P. n'avaient pas été un encouragement à une exploitation encore plus grande de la jeunesse, qui enrichit certains et appauvrit les autres !

Je demande donc que l'article 1^{er} répare cette injustice.

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir donné la parole et je tâcherai de ne pas en abuser en posant simplement au Gouvernement une question très précise à propos des jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Monsieur le ministre, les salariés modestes ayant à leur foyer des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans et ne touchant plus d'allocations familiales ne risquent-ils pas de se retrouver, par exemple s'ils sont smicards, avec un niveau de revenu inférieur à celui d'un bénéficiaire du R.M.I. ? En effet, à partir d'un certain âge, on peut n'avoir pas de travail, avoir déjà épuisé son droit au T.U.C. et ne pas toucher d'allocations familiales, si bien que cette famille pourrait se retrouver dans une situation particulièrement difficile.

Je ne suis pas sûr que le débat sur votre proposition d'inclure sous certaines conditions les jeunes de moins de vingt-cinq ans soit totalement épuisé.

Permettez-moi une deuxième question sur la conception d'ensemble du projet.

Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une prestation totalement financée par l'Etat et que, dans cette logique, il nous est impératif de fixer ici toutes les conditions d'attribution, je crains que nous ne puissions pas, dans cette enceinte, découvrir tous les cas dignes d'intérêt. A partir du moment où l'Etat paie tout, nous sommes obligés de tout prévoir ici. A l'évidence, de nombreux cas ne pourront pas être traités, malgré l'ouverture que vous venez de faire avec votre amendement concernant les jeunes de moins de vingt-cinq ans.

M. le président. La parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. Comme nous l'avons déjà dit en commission, l'U.D.F. et le R.P.R. s'inquiètent précisément de la situation des moins de vingt-cinq ans.

A dix-huit ans, les jeunes sont majeurs dans notre pays. En commission, nous avons insisté sur ce point. Le Gouvernement a accédé en partie à notre désir en proposant des dérogations, mais nous voudrions que, quelque temps après la promulgation de la loi, on revoie ce cas des moins de vingt-cinq ans. Comme l'a dit à l'instant M. Zeller, il y aura des « trous » : le traitement - le mot est peut-être barbare - social du chômage, les stages de formation ne pourront pas être couverts et nous allons nous retrouver avec des jeunes en situation de pauvreté et de précarité. C'est pourquoi nous voulons qu'à court terme ce problème soit revu.

M. Jean-Pierre Delalande. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Chamard.

M. Jean-Yves Chamard. Nous nous réjouissons que les moins de vingt-cinq ans avec charges de famille soient pris en compte. C'était une demande unanime de tous les groupes ; nous vous remercions, monsieur le ministre, que le Gouvernement l'ait reprise à son compte.

Nous avons proposé que la commission locale d'insertion puisse, dans certains cas, accorder le R.M.I. aux jeunes de moins de vingt-cinq ans, tout en donnant au préfet une possibilité de recours ou d'appel au cas où la commission locale se laisserait aller à trop d'exceptions.

Nous regrettons que le projet de loi tel qu'il est rédigé ne permette en aucun cas ces exceptions qui devraient rester marginales, mais nous savons tous - et vous le savez vous aussi, monsieur le ministre - qu'il y a bien des cas qui demanderaient une telle exception.

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

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Le problème des jeunes de moins de vingt-cinq ans est l'un de ceux qui soulèvent le plus de questions et les propos qui viennent d'être tenus le confirment.

Ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, je souhaite que nous arrivions au meilleur texte possible et je me garderai bien de polémiquer. Néanmoins, qu'il me soit permis de faire remarquer à un certain nombre de parlementaires qui se trouvent plutôt sur la droite de l'hémicycle qu'il y a tout de même un certain paradoxe à dénoncer les effets pervers de la mise en place d'un R.M.I. pour la population adulte et à plaider en même temps pour le développement de la distribution des R.M.I. aux moins de vingt-cinq ans, indépendamment des politiques d'insertion.

M. Jean-Yves Chamard. « Indépendamment » !

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Quelle est la situation ? A tort ou à raison, les gouvernements d'avant mars 1986 ont estimé - et cette politique n'a pas été remise en cause entre 1986 et 1988 - qu'il était nécessaire, et les appellations des missions locales ou des P.A.I.O. en sont la traduction très

concrète, de mettre en place des politiques prioritaires d'insertion sociale et professionnelle. Les moyens sont-ils suffisants ? On peut, sur ce sujet, avoir diverses appréciations. En tout cas, le Gouvernement actuel souhaite renforcer ces politiques.

Pour compléter l'intervention que j'ai faite tout à l'heure à la tribune, je rappelle que pour l'année 1989 nous prévoyons un développement des missions locales d'insertion des jeunes mais aussi une amélioration des S.I.V.P., qui est actuellement en cours de négociation avec les partenaires sociaux ; 340 000 jeunes ont été concernés par ces stages en 1988. Il est important de développer le caractère formateur des S.I.V.P. et de s'en donner les moyens.

Nous voulons aussi améliorer le contenu de la formation des T.U.C. et nous en donner les moyens. Je pense à un certain nombre d'opérations que des collectivités locales ont montées en se regroupant. J'ai moi-même participé à l'élaboration d'un système de ce type avec d'autres collectivités.

Le « plan emploi » qui a été présenté par M. le Premier ministre il y a maintenant quelques semaines prévoit une concentration de l'effort sur les moins qualifiés grâce à des parcours de formation individualisés. En 1989, 110 000 jeunes bénéficieront ainsi d'une formation de 350 à 800 heures en moyenne et 40 000 tucistes bénéficieront d'une formation de 600 heures. Plus de 25 000 jeunes en difficulté d'insertion suivront une formation qualifiante dans le cadre de l'A.F.P.A. Au total, outre l'apprentissage, c'est plus de 200 000 jeunes qui auront ainsi en 1989 la possibilité de suivre des formations réellement qualifiantes. Pour autant, je ne voudrais pas dire, car je suis sensible à l'argument qu'a exposé M. Boulard, que nous aurons ainsi résolu l'ensemble des problèmes d'insertion.

En réponse aux questions que m'ont posées MM. Zeller et Chamard, je reconnais qu'un certain nombre de situations méritent que l'on fasse des exceptions. Il est difficile, il est même impossible dans le cadre d'un dispositif national - et c'est d'ailleurs, nous le savons bien, monsieur Zeller, l'une des carences de notre bon système de protection sociale - de prévoir tous les cas de figure.

Le revenu minimum d'insertion ne règlera pas à lui tout seul toutes les questions et l'Etat n'a pas la prétention d'être le seul acteur du traitement de ces problèmes. Il faudra peut-être demander à telle ou telle collectivité de boucher les trous auxquels vous avez fait allusion. Mais je vous mets en garde - et d'ailleurs ce n'est pas la solution que je vous propose - contre un dispositif qui ferait que sur le même type de population deux politiques d'insertion se chevauchent car il serait alors difficile d'expliquer à une même catégorie d'âge, notamment aux moins de vingt-cinq ans, que certains peuvent bénéficier d'un dispositif et d'autres d'un second dispositif.

Je vous prie de noter au passage que le dispositif d'insertion des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans ne fait pas l'objet d'une assise législative, mais qu'il est fixé par voie réglementaire. De ce fait, si demain, à la suite d'une nouvelle évaluation, nous devons le revoir, nous pourrions disposer d'une marge sans avoir à revenir devant le Parlement.

En résumé, le Gouvernement estime que les actions d'insertion peuvent encore être améliorées et que l'occasion se présentera certainement de faire un bilan, mais qu'il est très difficile de laisser deux dispositifs se chevaucher car cela risquerait de créer des difficultés encore plus grandes que celles que vous avez mentionnées tout à l'heure en parlant d'effets pervers.

Bien que j'aie le sentiment d'avoir été un peu long, je ne suis pas certain d'avoir répondu à l'ensemble des questions qui m'ont été posées, mais nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet en examinant des amendements précis. En tout cas, je vous assure, en conclusion, qu'avec mon collègue Jean-Pierre Soisson, ministre de l'emploi, nous reprendrons la mise en place des politiques nécessaires.

M. le président. Les amendements n° 224 rectifié et 213 ont été retirés.

M. Belorgey, rapporteur, a présenté un amendement (n° 12) ainsi rédigé :

« Dans l'article 1^{er}, après le mot : " ressources ", insérer les mots : " , au sens des articles 8 et 9, " . »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Cet amendement s'explique de lui-même. La notion de ressources, dans ce texte où les problèmes de détermination des ressources jouent un grand rôle, demande à être explicitée et nous proposons de le faire par référence aux articles 8 et 9, où ces questions sont assez longuement abordées.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 126 ainsi rédigé :

« Dans l'article 1^{er}, substituer aux mots : " remplit certaines conditions d'âge ", les mots : " est âgée de plus de vingt-cinq ans ou assume la charge d'un ou plusieurs enfants " . »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Ce dispositif tend à permettre aux jeunes de moins de 25 ans assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants de pouvoir bénéficier du R.M.I.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. La commission remercie le Gouvernement d'avoir repris à son compte un amendement semblable à celui qu'elle avait adopté. Elle ne peut donc qu'y être favorable.

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. Monsieur le ministre, je souhaiterais obtenir une réponse à la question très technique que je vous ai posée tout à l'heure et que vos conseillers auront peut-être l'occasion d'examiner d'ici à la discussion de l'article 3.

Le titulaire d'un salaire très modeste, ayant à charge deux enfants âgés de vingt ans et ne bénéficiant pas de l'allocation logement, peut-il avoir un revenu inférieur à la limite du revenu que lui procurerait le système du revenu minimum d'insertion ? A mon avis, oui ! Une personne qui gagne le S.M.I.C., soit 4 000 francs par mois, et qui a deux enfants à charge âgés de plus de vingt ans et un enfant de moins de dix-huit ans se retrouvera avec un niveau de revenu inférieur à ce que lui donnerait le R.M.I., à savoir 4 800 francs. Excluez-vous les personnes qui perçoivent le S.M.I.C. du R.M.I. ? Ou voulez-vous faire droit à ces situations ?

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

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Sous réserve d'une expertise un peu plus approfondie, le cas de figure que vous décrivez est tout à fait exact.

Comme je l'ai indiqué en début de séance, il nous faudra effectivement faire des bilans et apporter éventuellement des corrections dans un certain nombre de cas. C'est justement pour cela, monsieur Zeller, que le Gouvernement a fixé une échéance de trois ans pour dresser un bilan.

M. Denis Jacquet. Et adapter le tir !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 126.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Belorgey, rapporteur, et M. Zeller ont présenté un amendement n° 14, ainsi rédigé :

« Dans l'article 1^{er}, substituer aux mots : " d'insertion sociale et professionnelle qui lui sont proposées ", les mots : " définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale et professionnelle. " »

Sur cet amendement, M. Zeller a présenté un sous-amendement n° 138, ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 14, avant les mots : " définies avec elle ", insérer les mots : " et aux activités " . »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 14.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Cet amendement adopté par la commission a un double objet.

D'une part, il fait ressortir plus nettement que ne le faisait le texte gouvernemental que les actions d'insertion sociale ou professionnelle, dont le programme sera établi entre les représentants de l'administration et les bénéficiaires du R.M.I., seront négociées et non imposées. D'autre part, il fait ressortir que si la recherche d'insertion est la règle, dans un certain nombre de cas, qui j'ai énumérés dans mon rapport écrit et oral, compte tenu de la population à laquelle on a à faire, cette recherche n'est pas nécessaire. Cette population comprend essentiellement des retraités ne percevant pas un minimum vieillesse, certaines veuves âgées à très petites pensions de réversion ou certains préretraités de fait.

Compte tenu du respect qu'on doit leur porter, il n'y aura pas lieu de leur proposer des actions d'insertion, étant entendu que les intéressés pourront être appelés à se mobiliser, mais dans les mêmes conditions que le reste de la population, au soutien d'un certain nombre d'activités d'intérêt général, non pas parce qu'ils seront titulaires du R.M.I., non pas parce qu'ils auront besoin d'une action d'insertion, mais parce que des gens de cet âge peuvent aussi souhaiter être utiles et actifs dans la société à laquelle ils appartiennent.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité nationale, de la santé et de la protection sociale. Tout à fait d'accord !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Bien que nous n'ayons pas été saisis, monsieur le président, de cet article, nous l'avons été de l'ensemble des articles qui ont trait à l'insertion. De ce point de vue, je me sens tout à fait autorisé à donner mon appui total à l'amendement proposé par le rapporteur de la commission des affaires sociales, dans la mesure où il nous a semblé très important de bien montrer la différence entre le revenu, qui se décrète, et l'insertion qui, elle, ne se décrète pas mais se négocie. Il y a là deux démarches radicalement différentes. Il ne faut pas que, dans le premier article de la loi, puisse s'introduire la moindre confusion.

M. Michel Sapin, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller, pour soutenir le sous-amendement n° 138.

M. Adrien Zeller. Je rappelle que l'amendement précédent adopté par la commission avait également été proposé par mon groupe.

M. Michel Sapin, président de la commission des lois. C'est comme le Port-Salut, c'est écrit dessus, monsieur Zeller !

M. Adrien Zeller. Il était bon de souligner qu'il y avait accord sur le libellé du cœur du dispositif, encore qu'on puisse s'interroger sur la manière de mettre ce dernier en œuvre !

Le sous-amendement n° 138 recourt au concept d'activité, laquelle est souvent le meilleur moyen de réaliser l'insertion. Je crois que la commission pourrait l'adopter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. La commission a d'autant moins d'objections à formuler contre cet amendement qu'il constitue le développement de la pensée de M. Zeller qui était l'instigateur principal de l'amendement précédent, comme je lui demande pardon d'avoir omis de le dire.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Le Gouvernement s'en remettra à la sagesse de l'Assemblée. Je crains toutefois qu'en voulant « cibler » de manière aussi précise les actions d'insertion en termes d'activités on ne se heurte à un certain nombre de difficultés concrètes dans la gestion de ces actions d'insertion qui ne sont pas nécessairement identifiables à des activités.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 138.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14, modifié par le sous-amendement n° 138.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Le revenu minimum d'insertion est assuré par le versement d'une allocation égale à la différence entre le montant du revenu minimum et les ressources des bénéficiaires définies selon les modalités fixées aux articles 8 et 9. »

M. Belorgey, rapporteur, a présenté un amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Il n'y a pas de grand mystère autour de cet amendement. Il s'agit de faire disparaître l'article 2 pour le faire réapparaître ailleurs pour une question de logique de présentation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Pour une raison d'ordre logique de présentation, *(Sourires sur divers bancs)* le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15.

(L'amendement est adapté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 est supprimé. L'amendement n° 235 de M. de Charette devient sans objet.

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Le revenu minimum d'insertion varie dans des conditions fixées par voie réglementaire selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge. Son montant est fixé par décret et révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 206, ainsi rédigé :

« Dans la deuxième phrase de l'article 3, substituer aux mots : "une fois", les mots : "deux fois". »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Il s'agit là de reprendre une disposition qui avait été proposée par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Je tiens à le souligner car j'ai oublié de le faire pour une disposition antérieure.

M. Belorgey avait d'ailleurs été très meurtri - il l'avait dit à la tribune de cette assemblée - que cette disposition, comme bien d'autres, se voie opposer l'article 40 de la Constitution.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Si d'aventure le rapporteur avait été meurtri, la meurtrissure est réparée par la reprise de l'amendement par le Gouvernement. Le rapporteur avait davantage été meurtri pour l'honneur de l'Assemblée dans son ensemble par les effets de la procédure de l'article 40 sur le droit d'amendement de celle-ci que par l'atteinte portée à son initiative personnelle. Mais le Gouvernement a rendu hommage à la sagesse de la commission en reprenant son amendement. On ne peut par conséquent que le suivre. *(Sourires sur divers bancs.)*

M. le président. la parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Je tiens, monsieur le président, à m'exprimer sur l'article 3. Par ma brève intervention, je souhaite attirer l'attention de l'Assemblée sur l'insuffisance

du dispositif proposé par cet article en matière de fixation et de revalorisation du revenu minimum. Celles-ci sont renvoyées à un décret. Les amendements que nous avons proposés ont bien sûr été déclarés irrecevables au titre de l'article 40. Comme le S.M.I.C., le revenu minimum devrait pouvoir être révisé dès que la hausse des prix dépasse un certain taux. Il est nécessaire de protéger ainsi le revenu minimum afin de ne pas rendre plus précaire encore la situation de ses bénéficiaires.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 206.

(L'amendement est adopté.)

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

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Je souhaitais qu'on en finisse avec notre amendement avant d'aborder un problème qui a d'ailleurs été indirectement soulevé par Mme Jacquaint.

Nous sommes en présence d'un des cas où le renvoi au pouvoir réglementaire pose au Parlement, et notamment à la commission, un certain nombre de problèmes d'intelligence du texte. Selon la solution retenue par le décret pour définir ce qu'on entend par « foyer » au sens de la législation du revenu minimum d'insertion, le sort réservé aux bénéficiaires sera naturellement différent.

Je précise d'ailleurs que, s'agissant de la distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement, il serait peut-être intéressant de creuser la question de savoir si la notion de foyer que l'on entend donner n'est pas davantage d'ordre législatif que d'ordre réglementaire - on peut discuter longuement à ce sujet, mais s'il y a matière à discussion, c'est bien qu'il y a aussi une hésitation. L'idéal eût été que, pour une partie de cette notion, le Gouvernement puisse préciser sa pensée et ses intentions dans le corps même de la loi. À défaut qu'il en soit ainsi, je souhaiterais lui poser un certain nombre de questions.

Tout d'abord, nombre de partenaires que nous avons écoutés à la commission ou qui se sont fait entendre à l'extérieur s'inquiètent car ils ne savent pas si la notion de foyer qui sera retenue sera favorable ou non à la cohabitation des familles, à la création de familles de modèle « classique », mariées, ou plutôt au concubinage.

Ensuite, la distinction que nous avons finalement retenue à l'article 1^{er} entre les jeunes de moins de vingt-cinq ans chargés de famille qui ont droit au R.M.I. et les autres nous conduit - dans des termes qui évoquent un peu certaines des questions posées par M. Zeller sur le sort des moins de vingt-cinq ans qui continueront à cohabiter avec leurs parents, leurs grands-parents ou des collatéraux plus âgés - à demander au Gouvernement si ces jeunes de moins de vingt-cinq ans seront retenus comme des unités de consommation supplémentaires ouvrant droit à une part supplémentaire de R.M.I. Et la question me paraît se poser dans plusieurs cas d'ouverture : les jeunes chez leurs parents, les jeunes chez leurs grands-parents, les jeunes chez des collatéraux.

Enfin, des bruits que je nomme ainsi avec une affectueuse ironie, monsieur le ministre, et sans meurtrissure - mais ce ne sont que des bruits, et le Parlement est là pour clarifier les bruits qu'il entend ou pour faire venir jusqu'à ses oreilles ceux qui ne sont pas parvenus jusque-là - des bruits, disais-je, sont parvenus à nos oreilles indiquant que, de manière à ajuster le niveau du R.M.I. au mieux, on pourrait être amené, dans le cadre du texte réglementaire, à tenir compte d'un certain forfait logement dont nous parlerons à l'article 8, un « forfait de cohabitation » - je ne sais pas si c'est comme cela que vous l'appellez - de manière que la part de R.M.I. servie à des adultes cohabitant avec d'autres adultes soit diminuée dans une certaine proportion, afin de faire apparaître que les charges de logement auxquelles ils sont exposés sont moins importantes que s'ils habitaient chacun séparément. Il y a là des mystères qui méritent éclaircissement, car sur ce terrain ce qui est en cause, c'est finalement ce qu'il y aura sous forme de chèque ou sous forme d'argent en espèces dans la bourse des bénéficiaires du R.M.I. - et, à ce niveau, cent francs cela peut compter, faire la différence.

Sur toutes ces questions, monsieur le ministre, je crois qu'il serait souhaitable que vous puissiez nous indiquer à quel degré d'avancement vous êtes parvenu dans vos réflexions sur les dispositions réglementaires que vous allez arrêter.

M. le président. Monsieur le ministre, souhaitez-vous fournir ces éclaircissements ?

R. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Monsieur le rapporteur, je vous apporterai quelques précisions sans pour autant traiter maintenant l'ensemble de ce problème, puisque nous aurons l'occasion d'y revenir. Au demeurant, un certain nombre de précisions ont déjà été fournies dans mon discours.

Je rappellerai que le montant du revenu minimum est, en effet, fonction du nombre de personnes qui composent la famille. Ainsi seront pris en compte le demandeur, son conjoint ou son concubin et les enfants de moins de vingt-cinq ans dont ils assument la charge et qui vivent sous le même toit.

Cette notion d'enfant à charge recouvre, en effet, pour les enfants de moins de seize ans, celle qui est retenue dans le domaine des prestations familiales. Il est rappelé qu'il s'agit d'une notion de fait fondée sur la charge effective et permanente de l'enfant n'incluant pas obligatoirement un lien de parenté.

Au-delà de seize ans et jusqu'à vingt-cinq ans, cette notion de charge est complétée par un critère de ressources. Au-dessous d'un certain seuil de revenus, à hauteur de 25 p. 100 du S.M.I.C., ces jeunes continuant à vivre sous le même toit que la famille bénéficiant du revenu minimum d'insertion seront considérés à sa charge. En conséquence, ils ouvriront droit à une majoration du revenu minimum d'insertion.

Au-delà de ce seuil de revenus, il est considéré qu'ils ne sont plus dépendants du groupe familial et ils pourront alors disposer de leurs ressources propres qui ne seront pas intégrées dans les revenus pris en compte pour la détermination de l'allocation différentielle due au titre du R.M.I.

Une telle conception du foyer semble en effet la plus compatible avec le dispositif national de prestations légales que constitue le R.M.I. Cette conception permet l'établissement de critères simples et une gestion plus facile du dispositif.

En outre, contrairement à une conception élargie du groupe bénéficiaire, elle favorise le retour à l'autonomie des membres adultes du foyer qui se voient attribuer, le cas échéant, un revenu et un projet d'insertion propre, car c'est bien là l'objet de l'ensemble du dispositif auquel nous souhaitons arriver les uns et les autres.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3, modifié par l'amendement n° 206.

(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 3

M. le président. M. Belorgey, rapporteur, a présenté un amendement n° 18, ainsi rédigé :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« Les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ont droit à une allocation égale à la différence entre le montant du revenu minimum défini à l'article précédent et leurs ressources définies selon les modalités fixées aux articles 8 et 9. »

Sur cet amendement, M. Zeller et les membres du groupe Union du centre ont présenté un sous-amendement, n° 270, ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 18, substituer aux mots : "une allocation égale", les mots : "un complément de revenu égal". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 18.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Cet amendement est sans mystère. Il s'agit de la réapparition après l'article 3 des dispositions prévues à l'article 2 supprimé par le vote de l'amendement n° 15.

M. Denis Jacquat. C'est une résurgence !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Favorable !

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller, pour soutenir le sous-amendement n° 270.

M. Adrien Zeller. Ce sous-amendement est suffisamment explicite pour que je n'aie pas besoin de le défendre longuement.

Tout le monde sait que la France souffre déjà d'un excès d'allocation. Dans la mesure où il s'agit ici d'un dispositif original liant l'octroi d'un revenu, dans la plupart des cas - du moins nous l'espérons - à un effort d'insertion, je pense que le mot « allocation » est inapproprié. Il serait mauvais que nous reprenions ce concept qui vaut pour la politique familiale, mais pas dans le cas de l'insertion.

M. Jean-Pierre Delalande. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, *président de la commission, rapporteur.* La commission a été défavorable à ce sous-amendement, estimant qu'il ne faut jamais trop se crispier sur le vocabulaire ni se lancer dans des évocations historiques qui ne sont pas forcément convaincantes.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je ne suis pas favorable à ce sous-amendement pour les raisons que M. Belorgey vient d'exposer.

Nous n'avons aucun intérêt à modifier les termes du projet initial. Le mot « allocation » me semble tout à fait correspondre à l'objectif que nous visons.

M. le président. La parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. Après l'adoption de l'amendement n° 15 qui a supprimé l'article 2 et rendu sans objet l'amendement n° 235 de MM. d'Ornano et de Charette, nous assistons à un phénomène de résurgence.

Je veux simplement appuyer les propos de M. Zeller. Pour moi, le terme « allocation » évoque la création d'une prestation d'assistance supplémentaire. Cela me cause quelque inquiétude et fait un peu vieux jeu.

Je souhaite donc qu'on adopte l'expression « complément de revenu ».

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 270.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18.

(L'amendement est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Le financement de l'allocation est à la charge de l'Etat. »

La parole est à M. Adrien Zeller, inscrit sur l'article.

M. Adrien Zeller. J'ai demandé à prendre la parole sur l'article 4, car il s'agit d'un article crucial qui concerne le financement.

En effet, tout le monde sait que qui paye en dernier ressort est impliqué, se sent concerné et réellement responsable.

Le Gouvernement a fait le choix de créer une prestation d'Etat, même si, avec les nouveaux amendements qu'il a déposés au-delà de l'article 30, il tempère lui-même son approche. Ainsi, d'une certaine manière, l'article 4 tel qu'il nous est soumis n'est plus tout à fait adapté, puisque les collectivités locales sont appelées à participer à l'insertion à hauteur de 20 p. 100 au niveau du département. Le libellé actuel de l'article 4 ne correspond donc plus aux intentions nouvelles du Gouvernement...

M. Michel Sapin, *président de la commission des lois.* Mais si !

M. Adrien Zeller. ... - ce dont je me félicite dans la mesure où je souhaite éviter que l'on crée une politique totalement étatique. Or nous en sommes encore trop près. Demain, monsieur le ministre, lorsque le système que vous proposez sera en place, on se rendra très vite compte qu'il sera plus facile aux acteurs locaux de se coaliser pour solliciter une allocation que d'agir - je pèse mes mots - pour réaliser une insertion. En effet, cela est plus difficile, mais c'est cela le véritable contenu complet de la solidarité.

Si les acteurs locaux participent effectivement au financement de la prestation, ils seront bien plus impliqués dans les décisions qu'ils prendront, et si cette implication est effective le Parlement aura la liberté de mettre en place un dispositif moins égalitariste, moins uniforme. Nous savons tous qu'un même revenu minimum d'insertion ne signifie pas la même

chose en Corrèze ou à Paris et nous avons pu nous rendre compte, lors de notre discussion sur l'accès au R.M.I. des jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans, qu'il serait bon de pouvoir, dans une série de cas limités mais à déterminer localement, bénéficier de quelque souplesse, souplesse qui disparaîtrait automatiquement à partir du moment où l'Etat est seul appelé à payer. En effet, tout le monde se coalisera - c'est la tentation naturelle de tous les décideurs - pour faire payer l'Etat. Je crois donc que le dispositif proposé n'est pas bon, car il supprime à la fois la véritable solidarité locale et toute possibilité d'appréciation sur le terrain qui me paraîtrait pourtant éminemment souhaitable.

J'aurais voulu pouvoir déposer un amendement prévoyant que le revenu minimum pourrait varier dans une certaine fourchette, afin de tenir compte des situations locales, mais cela n'est possible que s'il y a une réelle implication locale, laquelle n'est pas prévue.

Je suis surpris par l'évolution intervenue dans la pensée socialiste, et je ne le dis pas dans un but polémique, car nous sommes ici pour travailler, pour rédiger un bon texte et non pour polémiquer. Un livre remarquable, écrit par M. le rapporteur, sur le thème de la gauche et ses pauvres, montre que sur le thème traité par l'article 4, la pensée socialiste a fortement évolué, et à mon avis dans le mauvais sens, au cours de la dernière année. En effet, on peut lire un extrait d'un rapport établi par un groupe d'experts en 1985 qui précise ceci : « En outre, il apparaît qu'une réglementation à portée nationale se révélerait très vite inadaptée à l'objectif poursuivi. La multiplicité des situations individuelles, la diversité des besoins réels requièrent des réponses diversifiées et des interventions personnalisées, beaucoup plus que l'attribution systématique d'une allocation en espèces. »

Et l'on ajoute : « C'est pourquoi le R.M.G. devrait être "géré" localement et devrait être un des éléments d'une action sociale beaucoup plus globale. »

Mais, en réalité, le revenu minimum ne sera pas géré localement, puisque c'est le préfet qui, en dernier ressort, quoi qu'on en dise, prendra la décision.

Je citerai par ailleurs les engagements électoraux pris par le parti socialiste en 1986 : « Le financement des dépenses engendrées par la création du revenu minimum devrait être assuré par un fonds alimenté par des ressources de l'Etat, des collectivités locales et des différents régimes de protection sociale suivant une clef à déterminer après négociation entre ces différentes parties. »

Vient ensuite un paragraphe sur la notion de contrepartie : « En contrepartie, les bénéficiaires participeront à des actions de formation, de réinsertion », etc.

Mais plus surprenante encore est la teneur de la proposition de loi socialiste signée par M. Joxe et les membres du groupe socialiste de l'époque, qui fait également référence à une participation des différents niveaux de solidarité possibles. Je m'interroge sur la raison réelle de ce revirement. Je considère qu'il s'agit d'un retour en arrière et, pour le prouver, je citerai de nouveau quelqu'un qui a réellement réfléchi sur l'avenir de ce qu'on appelle l'Etat-providence, Pierre Rosanvallon, qui a écrit des choses très sensées : « Les grands systèmes nationaux de solidarité sont de plus en plus appelés à être conçus comme le support d'une solidarité de base qui doit être élargie, précisée à travers la mise en œuvre de systèmes plus décentralisés et d'actions courtes, directement portées par des rapports sociaux concrets ».

Eh bien, je crains que vous n'aboutissiez pas à créer ces « rapports concrets » avec le choix que vous avez fait et que vous avez heureusement tempéré au-delà de l'article 30 par des amendements, que nous voterons bien entendu. Mais, globalement, et en réponse aux propos que vient de tenir M. le ministre, j'estime que le dispositif reste par trop étatique et qu'il risque de ne pas déclencher assez les solidarités locales, sans lesquelles il n'y a pas de réelle insertion, sans lesquelles il n'y a pas de réelles actions contre la société duale. Si je tiens ce langage, ce n'est pas du tout pour m'opposer à l'objectif que nous visons tous ensemble ou pour caresser les élus locaux dans le sens du poil puisque, au contraire de vous, je les appelle réellement à « mouiller la chemise » et même à mettre la main au porte-monnaie ...

Mme Muguette Jacquaint. Ils ne vous ont pas attendu pour le faire !

M. Adrien Zeller. ... ce qui me semble le meilleur moyen de responsabiliser l'ensemble des acteurs.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Boulard.

M. Jean-Claude Boulard. Je voudrais appeler M. Zeller à faire preuve d'un peu plus de modestie et de mémoire lorsqu'il prétend nous donner des leçons.

Tout d'abord, les élus locaux que nous sommes se féliciteront que l'Etat prenne en charge le financement d'une allocation. C'est conforme à la règle de solidarité nationale posée à l'article 1^{er} du projet de loi. Et ce sera un progrès par rapport au « système Zeller » - je l'appelle ainsi car nous l'appliquons dans notre département - puisque l'Etat ne prend actuellement en charge que 40 p. 100 d'une allocation de 2 000 francs, les collectivités locales puisant - les maires qui me liront me comprendront - sur le budget départemental et sur le budget des villes 60 p. 100 du financement. Il y a donc un progrès. Et je donne acte au Gouvernement du fait que le revenu minimum sera effectivement pris en charge par l'Etat.

Je ferai un second appel à la mémoire de M. Zeller. Décentralisation certes, mais vous ne devez pas oublier monsieur Zeller, qu'ayant mis en place un mécanisme décentralisé, un très grand nombre de départements n'ont jamais signé de convention avec l'Etat. Au nom d'une certaine conception de la décentralisation, des femmes, des hommes, des jeunes, qui avaient besoin d'un revenu pour vivre, ont donc été privés, alors que vous étiez au Gouvernement, de la possibilité d'accéder à ce revenu. Il y a là une mauvaise gestion de la décentralisation à laquelle l'actuel Gouvernement, à juste titre, remédie.

Enfin, rappelons quelques chiffres. Le système mis en place par nos prédécesseurs devait toucher 120 000 personnes. On a ramené l'objectif à 20 000 et, finalement, il n'y a eu que 13 000 bénéficiaires. Pourquoi ? Tout simplement, - et toutes les leçons sur l'insertion que l'on entend ici ou là depuis plusieurs jours doivent être également un peu corrigées - parce que l'attribution du revenu était totalement subordonnée à la possibilité de trouver une activité. Or, et nous avons été signataires dans mon département et dans ma ville de votre dispositif, quels que soient les efforts que nous avons pu faire, nous n'arrivions pas à offrir suffisamment d'activités pour permettre à ceux qui avaient besoin d'un revenu de bénéficier de votre mécanisme.

Ces quelques rappels devraient vous conduire, monsieur Zeller, à un peu plus de modestie lorsque vous critiquez les dispositions que propose le Gouvernement, dispositions qui constituent des avancées significatives dans la mesure où l'on y affirme la solidarité nationale par un financement de l'Etat et où l'on fait preuve de réalisme en disant que l'insertion est certes une obligation complémentaire, mais non pas une contrepartie.

Arrêtons de parler de contrepartie à propos de personnes qui, aujourd'hui, n'ont rien ! Elles ont droit à un revenu. S'y ajoute une obligation complémentaire de la part des collectivités. Nous savons que la mise en œuvre de cette obligation complémentaire sera longue, difficile, qu'elle demandera des efforts patients et des financements relativement importants qui solliciteront d'ailleurs les budgets locaux, mais en aucun cas cette obligation complémentaire ne doit priver de revenus ceux qui en attendent d'urgence l'attribution ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Gilberte Marin-Moskovitz.

Mme Gilberte Marin-Moskovitz. Je ne répéterai pas ce qu'a dit notre camarade Boulard (*Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française*), mais je veux, moi aussi, rappeler M. Zeller à un peu plus de modestie.

D'abord, on ne peut pas dire que le plan de réinsertion qu'il a lancé lorsqu'il était au Gouvernement ait parfaitement réussi. Et pourtant, le territoire de Belfort a joué le jeu, bien qu'il ne soit pas particulièrement à droite, alors que d'autres départements, à l'époque, ne se sont pas engagés !

Ensuite, je rappelle que les lois de décentralisation ont clairement défini les pouvoirs des uns et des autres. Je suis surprise qu'aujourd'hui on fasse un procès au Gouvernement et qu'on lui demande de ne pas prendre à son compte ce qui, pour moi, relève de la solidarité nationale parce qu'il s'agit d'un droit à la survie pour nombre de ceux qui vivent sur le territoire français. Il est tout à fait normal, selon moi, que l'Etat paie la nouvelle allocation, et je ne pense pas que demander aux départements ou aux communes de « mettre la

main au porte-monnaie », comme l'a dit M. Zeller, les incitera davantage à s'engager dans l'insertion et la réinsertion. C'est le travail de tous, en particulier des élus. M. Zeller disait à propos de la loi : l'heure de « votre dispositif ». Mais comme il a indiqué qu'il voterait le texte, c'est donc aussi « son dispositif ». Or je crois que c'est précisément aux élus, qu'ils soient parlementaires ou élus locaux, qu'il appartient, ensemble, de faire en sorte que l'insertion soit réelle et efficace sur le terrain.

Ce n'est pas le moment d'évoquer ce qui a déjà été réalisé en matière d'insertion, mais je pourrai parler, au moment où l'on traitera des articles correspondants, de l'expérience vécue sur le territoire de Belfort depuis deux ans et qui, tout en restant très modeste, peut laisser penser qu'avec la bonne volonté de tous le dispositif qui nous est proposé n'est pas impossible à mettre en œuvre.

Encore une fois, c'est un peu facile, lorsqu'on est dans l'opposition, de tout critiquer alors que l'on n'a pas pris le temps ou, en tout cas, qu'on ne s'est pas donné les moyens de mettre en place un tel dispositif entre 1986 et 1988 !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Je ne veux pas allonger le débat. Simplement, pour aider notre collègue - peut-être pas camarade, mais néanmoins ami, Adrien Zeller (*Sourires*) - à bien comprendre dans quelle démarche nous nous situons, je déplacerai un petit peu le raisonnement et parlerai de quelque chose d'assez semblable au R.M.I. : la situation des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans.

Les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ont droit au minimum vieillesse. Par ailleurs, compte tenu de l'évolution démographique de notre société, de leur état de santé, etc., elles posent un réel problème d'insertion dans la société environnante. Sous prétexte que l'insertion ne peut se faire qu'au niveau local, ce qui est évident, pensez-vous, monsieur Zeller, que le minimum vieillesse devrait être distribué et payé par les collectivités locales ? Non, bien évidemment !

Nous sommes en train de créer un nouveau droit, du même ordre que le minimum vieillesse. Ce droit implique nécessairement un accompagnement, en termes d'insertion, qui soit géré au niveau local, sous la responsabilité des élus locaux, mais en partenariat avec l'Etat qui, lui, fournit la prestation financière.

M. le président. La parole est à Mme Muguetta Jacquaint.

Mme Muguetta Jacquaint. Comme les précédents intervenants, nous sommes satisfaits que cette mesure de solidarité nationale soit prise par l'Etat. En effet, monsieur Zeller, je ne veux pas polémiquer, mais pour ce qui est de la solidarité, je peux vous assurer que certaines collectivités locales n'en redemandent pas parce que, comme on dit, elles ont déjà payé !

Quant à l'insertion, on en entend beaucoup parler. Il faudra d'ailleurs qu'un jour on ait vraiment un débat sur ce que c'est.

M. Jean-Yves Chamard. C'est aujourd'hui le début !

Mme Muguetta Jacquaint. On ne peut tout de même pas prétendre, en effet, que tout ce qui a été fait jusqu'à présent ait conduit à une véritable insertion. C'est faux !

Pour moi, l'insertion, c'est en premier lieu donner aux jeunes - et aux moins jeunes, bien sûr - une formation professionnelle. Or cela, ce ne peut être en aucun cas à la charge des collectivités locales.

Mme Muguetta Jacquaint. C'est bien sûr à l'Etat...

M. Jean-Yves Chamard. Et à la région !

Mme Muguetta Jacquaint. ... de donner les moyens de la formation professionnelle.

M. le président. La parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. Monsieur le président, on nous reproche de critiquer. En fait, nous ne critiquons pas au sens négatif du terme. Nous formulons un « oui » critique. C'est ce que nous avons fait tout à l'heure lorsqu'il s'est agi de jeunes de moins de vingt-cinq ans. Après avoir fait valoir nos arguments en commission, nous les reprenons en séance

publique. Nous sommes favorables au R.M.I. Ce que nous voulons, c'est que des améliorations soient apportées au texte, car il présente des imperfections.

Des imperfections, M. le ministre et M. le rapporteur l'ont reconnu, nous en verrons d'autres apparaître dans quelques mois. Tous ensemble, il nous faudra essayer de nouveau d'améliorer le texte.

L'institution d'un revenu minimum n'est pas l'œuvre de certaines personnes, même si c'est le gouvernement actuel qui la propose. C'est l'œuvre de tout le monde. D'aucuns ont évoqué des expériences personnelles. En tant qu'élu du département de la Moselle, je puis vous dire que le minimum d'insertion y existe - comme dans les départements d'Alsace, M. Zeller pourrait le confirmer - depuis quatre-vingts ans. Alors, ne nous battons pas, ne revendiquons pas une quelconque primauté !

Ce revenu minimum, certains départements n'ont pu l'appliquer faute de moyens suffisants. On peut me rétorquer qu'il faut en avoir la volonté. Certes, mais c'est extrêmement difficile à mettre en œuvre.

Aujourd'hui, nous avons la chance de disposer d'un texte sur lequel tout le monde s'accorde sur le fond. Il pose des problèmes de forme. Eh bien ! tous ensemble, construisons un texte dont puissent bénéficier le maximum de personnes en difficulté.

Je terminerai en insistant sur un point sur lequel il existe des divergences, celui du lien entre l'allocation et l'insertion.

Cela a été dit à l'instant, c'est aujourd'hui que l'on doit parler de l'insertion. Elle doit être sociale ou professionnelle, et il doit exister un lien entre elle et l'allocation. Bien entendu, elle doit être adaptée en fonction des situations. Nous sommes bien conscients, par exemple, qu'il peut être difficile de réaliser l'insertion des sans-domicile fixe. Mais il y a sur le terrain des travailleurs sociaux qui accomplissent un labeur énorme. Faisons-leur confiance pour traiter les problèmes d'insertion.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Je ferai trois remarques rapides.

En premier lieu s'il est vrai que certains départements n'ont pas souscrit de convention avec l'Etat, c'est généralement parce qu'ils avaient des systèmes plus avantageux. C'est assez fréquent et c'est, en tout cas, ce qui s'est passé dans mon département. De ce point de vue, je rejoins ce qu'a dit M. Jacquat.

En deuxième lieu, nous considérons, au sein du groupe du R.P.R., qu'il est légitime que la solidarité soit nationale. Mais, là encore, nous ne cherchons pas à opposer les collectivités publiques. Nous pensons que, la solidarité étant nationale, elles doivent être complémentaires dans sa mise en œuvre. De ce point de vue, je suis assez proche de l'analyse de M. Worms.

Enfin, je souhaiterais que M. Boulard écoute ce que nous disons. Nous ne disons pas que l'insertion doit être une « obligation complémentaire » - je reprends la formule qu'il a employée - ou une contrepartie au R.M.I. Nous disons que c'est sur l'insertion que doit se fonder le revenu minimum et que l'on doit créer d'abord une obligation d'insertion. C'est de cette obligation d'insertion, ou de l'engagement d'insertion, que découle le droit à revenu minimum. Nous insérons par là le dispositif dans notre droit au travail.

Nous ne créons pas une allocation spécifique, mais nous permettons à ceux qui la toucheront de bénéficier de l'ensemble des prestations sociales existantes. C'est un problème de fondement de droit. Nous sommes parfaitement conscients des difficultés qu'il pourra y avoir dans tel ou tel cas à proposer une insertion, mais si on n'a pas en tête, d'abord, l'insertion, si l'on ne fonde pas le revenu minimum sur le droit à l'insertion, nous craignons qu'on ne l'oublie au fil du temps.

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

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Je ferai deux remarques de méthode et deux de fond, l'essentiel ayant déjà été dit.

Les remarques de méthode, d'abord.

Pour ce qui est, en premier lieu, de l'articulation prestation-insertion, nous ne pouvons pas, tout au long de ce débat, opposer à l'envi nos préférences à celles du voisin, sinon nous aurons le sentiment de stagner.

La conviction qui régnait dans mon groupe et qui, me semble-t-il, a prévalu au sein de la commission, c'est qu'il fallait à la fois pouvoir payer aux gens qui en avaient besoin la prestation qui est la condition de leur survie, et les insérer.

Une autre conviction qu'il m'a paru nécessaire d'articuler pour mon compte, avec d'autres membres de mon groupe - et je crois que la commission s'y est très largement ralliée - s'est imposée : on ne peut pas subordonner à l'identification préalable des actions d'insertion, mais surtout à leur réalisation préalable, le paiement de leur prestation, faute de quoi on se trouvera dans la situation qui a rendu très largement insatisfaisant le plan Zeller, c'est-à-dire qu'on ne paiera pas la prestation, même à des gens qui en ont besoin, parce qu'ils ne se seront pas insérés et qu'on leur fera porter le poids d'une obligation dont, en réalité, ils ne sauraient être comptables.

La deuxième remarque de méthode concerne la façon, monsieur Zeller, dont vous faites usage des auteurs, qu'ils soient bons, M. Rosanvallon, ou moins bons, moi-même, en leur prêtant plus qu'ils ne disent ou autre chose que ce qu'ils disent.

M. Rosanvallon a une pensée suffisamment riche pour qu'on ne la réduise pas à l'analyse que vous en avez faite. De mon côté, je ne prétendrai pas que la mienne est d'une richesse exceptionnelle, mais quand je choisis un titre à dessein un peu provocant pour un livre, je voudrais qu'on n'aille pas au-delà, à la lumière de préoccupations qu'on a peut-être soi-même en tête. Mon livre s'intitule *La gauche et les pauvres* - c'est bien suffisant - et non pas « La gauche et ses pauvres ». C'est vous, monsieur Zeller, qui voyez les choses ainsi. (*Sourires.*)

J'en viens aux deux questions de fond.

S'il ne faut pas appauvrir la pensée de M. Rosanvallon, c'est que ce qu'il dit est à comprendre à la lumière d'une analyse historique de l'évolution des dispositifs de protection sociale. On a commencé par des dispositifs destinés à couvrir exclusivement les plus pauvres, les indigents : ce sont les grandes lois républicaines sur l'aide sociale. Ensuite, petit à petit, s'est mis en place un système de protection sociale fondé essentiellement sur la logique de l'assurance, comme on a dit, ou sur une logique d'assurance tempérée par d'autres logiques, comme celle de la solidarité.

Puis est venue la décentralisation. Et curieusement, mais parce qu'on en avait senti le besoin, le système de partage entre des stratégies nationales couvrant essentiellement les gens tirés d'affaire, même s'ils ne vivent pas dans des conditions très confortables, et la gestion, sur le plan local des gens les plus démunis tend à s'inverser partiellement.

Ce n'est pas un hasard si pour les plus pauvres, ceux dont la situation est le plus précaire, certaines compétences sont retenues par l'Etat. C'est parce que l'on estime que la situation de personnes les plus défavorisées, celles qui rentrent le moins naturellement dans des liens sociaux, n'est pas nécessairement mieux traitée au niveau local. Là-dessus, la littérature innombrable des mouvements caritatifs « Aide à toute détresse », « le Secours Populaire », « le Secours catholique » et bien d'autres mouvements nous en a suffisamment appris, pour peu qu'on ait écouté ce qu'on nous disait, pour ne pas continuer à affirmer que le « tout-venant » des populations et les plus pauvres sont nécessairement, sur le plan local, traités de la même manière.

Je crois qu'il faut effectivement renvoyer à l'initiative locale le soin de pourvoir à une partie des besoins, notamment de service, du tout-venant des populations, mais que, pour certaines situations particulièrement critiques, on est placé devant ce dilemme que j'ai souvent cité, mais que je cite de nouveau aujourd'hui, car je le crois vrai : ou bien les collectivités locales, poussant la solidarité jusqu'à ses plus extrêmes conséquences, sont obligées de faire des sacrifices que l'inégale répartition des personnes en situation de pauvreté ou de précarité sur le territoire rend très vite difficiles à supporter pour elles, ou bien, parce que les populations les plus précaires ne sont pas celles sur lesquelles le regard est le plus attentif ou le plus tendre à proximité, on risque de voir des situations insuffisamment prises en compte.

Si dans certains départements, la mise en place des compléments locaux de ressources a traîné, ce n'est pas forcément parce que partout il y avait déjà, comme en Alsace et Moselle, des systèmes satisfaisants, mais aussi parce qu'à certains endroits on se « reflétait » - pardonnez-moi la trivialité du terme, mais il faut quelquefois faire image - le soin de

s'occuper des plus pauvres et de ceux qu'on ne considérait pas, sur le plan électoral, sur le plan de la pondération des rapports de force, comme suffisamment intéressants pour qu'on s'en préoccupe. Tout cela a guidé en partie les programmes pauvreté-précarité.

Aujourd'hui, je suis comme d'autres, comme Rosanvallon et comme vous, monsieur Zeller, convaincu qu'il ne faut pas systématiquement alourdir les systèmes d'Etat - qui ne sont pas forcément d'ailleurs des systèmes étatiques - mais qu'il faut savoir créer du droit pour ceux qui en ont le plus besoin et non pas pour ceux qui en ont le moins besoin, ou exclusivement pour ceux qui sont déjà partiellement tirés d'affaire et non pas ceux qui sont face aux situations les plus tragiques.

Le débat sur le droit des pauvres, des plus pauvres à accéder à des prestations qui sont la condition de leur survie a duré des mois après la présentation du rapport Wrezinski au Conseil économique et social - je dis « rapport Wrezinski », car s'il aurait pu être présenté par quelqu'un d'autre, c'est le père Wrezinski qui y a attaché son nom. Et le thème du débat était bien : « Droit ou pas droit ? »

Ce débat a, pendant longtemps, été conduit dans les termes - à mon avis insatisfaisants, y compris à gauche - que j'ai nommés dans le livre que vous m'avez fait l'honneur de citer. La campagne électorale, avec ce qu'une campagne électorale donne comme occasions, a permis de le faire progresser. C'est ce qui est intéressant, c'est que l'on ait davantage compris que le droit, c'était aussi pour les plus pauvres. Donner des droits aux plus pauvres, c'est en partie ce que nous faisons à travers ce texte.

Dernière considération : « Qui paie, décide. » J'ai toujours trouvé ce slogan, comme « Charbonnier est maître chez soi », « A chacun son métier et les vaches seront bien gardées », un peu naïf, même quand il était présenté sur les bancs où je siége. Je pense que la société complexe s'accommode mal de slogans aussi brutaux et aussi naïfs et que, s'il faut effectivement que le payeur ait voix au chapitre, les régulations sociales, les médiations qu'implique le fonctionnement d'une société ne permettent pas de se rallier à une représentation aussi caricaturale des choses.

Au demeurant, même si l'on se ralliait au slogan « Qui paie, décide », encore faudrait-il qu'il recouvre autre chose qu'une fausse marchandise, que ce ne soit pas un mauvais pavillon pour vendre quelque chose d'autre. Or, qu'ai-je entendu dire, avec d'autres, pendant le débat sur le revenu minimum d'insertion ? Qu'il faudrait que les collectivités locales en paient tout ou partie, assument la responsabilité, fassent les fonds. Avec quoi ? Avec les impôts qu'elles prélèveraient ? Certes pas ! Alors, avec les attributions de ressources prélevées au niveau national par l'Etat ?

Il est vrai qu'il y a encore beaucoup à faire pour que la répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales soit assurée dans des conditions plus satisfaisantes. Mais tant que les collectivités locales souhaiteraient payer avec des ressources prélevées par l'Etat et qui leur seraient réattribuées, on resterait dans un système assez malsain où ce n'est pas celui qui paie, ce n'est pas celui qui prélève l'impôt et le redistribue qui décide. C'est là un système qui comporte de nombreux biais et qui peut conduire à des impasses et, je le dis tout crûment, à des irresponsabilités.

Au surplus, ce n'est pas moi, mais les associations que nous avons entendues, certains des participants à ce grand débat sur le R.M.I., qui nous ont dit : il n'est pas bon que sur certains chèques figurent de façon trop explicite les noms de gens qui, ensuite, se trouvent confrontés au public concerné dans des circonstances que nous connaissons tous et qui sont électorales. Les chèques doivent autant que possible être anonymes, exprimer la solidarité collective et non pas la charité électorale signifiée par des décideurs locaux. Cela est trop grave, car de nature à porter atteinte à des fonctions éminemment respectables et à déboucher sur des pratiques qui ne seraient pas saines et discréditeraient une politique sociale qui vaut beaucoup mieux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Chamard.

M. Jean-Yves Chamard. Je ne veux pas allonger le débat, mais on est ici au cœur du sujet. Et ce qui est maintenant exprimé n'aura pas à être répété lors de l'examen d'autres articles.

Tout d'abord, le groupe du R.P.R. est d'accord pour que l'Etat prenne à sa charge le financement de l'allocation - article 4 - et que les caisses d'allocations familiales, ou éventuellement de mutualité sociale agricole, distribuent cette allocation. Nous en parlerons tout à l'heure.

Cela dit, notre position, qui est celle de l'ensemble de l'opposition, a été déformée quant au lien qui existe entre insertion et revenu ou allocation.

En fait, nos positions sont aujourd'hui très proches. Il y a eu un moment une « bifurcation » dans la commission et nous nous sommes assez fortement opposés à un amendement signé par M. Belorgey et ses amis socialistes. Et puis, les amendements du Gouvernement reviennent un peu vers une position proche de la nôtre.

Quelle est notre position ? Elle est contenue dans une proposition de loi que je vous invite à lire. Elle est distribuée depuis la semaine dernière. Il s'agit donc d'engagements publics. Et c'est également la position des trois signataires qui sont ici, et, au-delà, de l'ensemble du groupe du R.P.R., puisque tout le groupe a signé cette proposition. Oui, la première attribution du R.M.I. pour une durée de trois mois - nous le proposons et vous le proposez - ne saurait être conditionnée par la signature d'un contrat. Tout au plus, il y a l'engagement d'entrer dans un processus d'insertion. Mais il est bien évident que, dès le dépôt de la demande et si les conditions financières le justifient, le versement doit avoir lieu. Ces trois mois sont mis à profit - nous sommes tous d'accord là-dessus - pour construire, en liaison avec l'intéressé, un contrat d'insertion. Au bout de trois mois, et, là, nous divergeons - c'est la commission locale d'insertion, et non pas le préfet, qui décide à la fois de l'insertion et de la poursuite du versement - ce contrat d'insertion pouvant être de durée variable, trois mois, six mois, un an, et prévoyant certaines actions d'insertion.

Si le contrat n'est pas respecté, le Gouvernement prévoit une cessation du versement. En commission, nous avons été unanimes à juger une telle mesure trop brutale. Nous proposons pour notre part que, en cas de rupture du contrat, la commission locale d'insertion soit saisie du problème et puisse donner son accord pour qu'un second contrat, modifiant le précédent - parce qu'il était peut-être trop ambitieux - soit signé.

Il faut prévoir le cas - et nous sommes d'accord sur votre position - où l'on ne serait pas capable de proposer une action d'insertion à celui qui en fait la demande. Si, faute de possibilités d'insertion, on n'est pas en mesure de proposer une action d'insertion à un bénéficiaire du revenu minimum, on continue, bien sûr, à lui verser le R.M.I.

Le seul problème - et nous le verrons tout à l'heure - c'est lorsqu'il y a refus, maintenu et répété, d'action d'insertion de la part du bénéficiaire. Il nous semble tout à fait inconcevable - je l'ai d'ailleurs souligné la semaine dernière - qu'on puisse éternellement lui verser le R.M.I.

Voilà notre position ! Elle ne consiste pas à dire : « C'est uniquement s'il y a réellement et immédiatement une action d'insertion que l'on verse le R.M.I. », mais à dire : « L'action d'insertion étant, à nos yeux, aussi importante que l'action financière, on ne saurait traiter l'une sans traiter l'autre. »

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

M. Michel Sapin, président de la commission des lois. Pour conclure !

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je l'espère car le débat « insertion-versement du revenu » n'a rien à voir avec l'article 4.

M. Denis Jacquat. C'est vrai !

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je voudrais brièvement « recadrer » certains éléments.

Ce qui vient d'être développé là est, à une exception près, ce que le Gouvernement prévoit.

M. Jean-Yves Chamard. Et le R.P.R. aussi !

M. Denis Jacquat. L'U.D.F. également !

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Au point où nous en sommes du débat, je ne chercherai pas à savoir s'il faut infléchir le texte dans un sens ou dans un autre. Plusieurs intervenants appartenant

à différents groupes ont bien indiqué combien nous avions cheminé, les uns et les autres, et j'ai retenu de ces échanges que nous étions parvenus à une position d'équilibre.

Mais je tiens à insister sur la difficulté dans laquelle nous nous trouverons pour apprécier ce que nous appelons « action d'insertion » et ce que nous appelons « contrat ».

Permettez à un ancien travailleur social qui a expérimenté sur le terrain ce que l'on peut appeler une relation avec une famille ou avec une personne se trouvant en situation de bénéficiaire du revenu minimum d'insertion, de souligner combien tout cela est particulièrement subtil et nécessite d'être constamment remis sur l'ouvrage. Si nous voulons trop codifier, trop réglementer et trop légiférer, nous n'atteindrons pas l'objectif que nous nous sommes, les uns et les autres, fixé, qui est de permettre à ces hommes, à ces femmes et à ces familles qui sont totalement exclus de notre société d'y retrouver progressivement leur place. C'est notre objectif à tous. Il importait de le rappeler. C'est sur les manières d'y arriver que peuvent effectivement exister des divergences, non pas d'ailleurs en fonction d'appréciations politiques, mais tout simplement en fonction du terrain, c'est-à-dire de la situation où se trouvent aujourd'hui ces hommes et ces femmes.

Aussi, je mets en garde contre le désir que nous pourrions avoir - et dont je reconnais qu'il entraîne un effet d'« affichage » - de trop codifier les dispositifs qui devront être mis en place pour atteindre cet objectif et je répète qu'il faudra faire preuve d'un grand pragmatisme.

Cela étant, je ferai tout de même observer qu'il est difficile, compte tenu de la complexité des problèmes, de laisser à l'assemblée délibérante que serait la commission locale d'insertion la seule responsabilité de décider s'il y a eu ou non respect du contrat.

M. Jean Le Garrec. Tout à fait !

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Concrètement, il s'agit d'expliquer que tel allocataire a réchuté, par exemple dans l'alcoolisme, ou n'a pas réussi au bout de six mois à remplir ses dossiers, ce qui prouvera qu'il n'a pas réussi à sortir de son illettrisme. Il faudra, si votre dispositif est adopté, qu'une assemblée délibérante vote pour décider si le contrat est rompu ou non.

Tout cela doit être traité avec beaucoup de doigté, car c'est la traduction des difficultés auxquelles ces familles sont confrontées.

Je ne doute pas que les commissions locales d'insertion manifesteront ce doigté. Mais il faut que, en cas d'arbitraire, soit prévue une possibilité de recours, en l'occurrence l'Etat, c'est-à-dire le préfet, car il s'agit là d'une garantie donnée à l'ensemble de la population concernée.

Voilà ce qu'il me semblait opportun de rappeler, car nous sommes dans un domaine assez sensible où les mots ont certes de l'importance, mais où - il faut bien le voir - ils recouvrent des réalités compliquées. Je sais que nous sommes assez d'accord sur la manière d'appréhender les choses, mais je tenais tout de même à souligner les inconvénients qu'il y aurait à légiférer de façon trop détaillée.

Dernier point, d'où est parti le débat : M. Zeller a évoqué les difficultés pratiques de mise en place du dispositif qu'entraînerait une multiplication du nombre des intervenants dans le financement de l'allocation. Il y a eu, sur ce point, évolution de la réflexion, dans un sens pragmatique. Ce qu'il faut, ce sont des dispositifs simples mais permettant une mobilisation de l'ensemble des acteurs. Vous avez notamment cité les collectivités locales. Je tiens à préciser, car j'ai oublié de le mentionner dans mon intervention à la tribune en début de séance, que, dans l'esprit du Gouvernement, d'autres intervenants et d'autres institutions - vous avez évoqué en particulier les fonds sociaux des caisses - pourront être associés à ces actions d'insertion et qu'il importe que ces institutions ne se sentent pas démobilisées dans ces actions d'insertion.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'article 4.
(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. Je donne lecture de l'article 5 :

« TITRE II

« ALLOCATION DE REVENU MINIMUM D'INSERTION

« Chapitre I^{er} »

« Conditions d'ouverture du droit à l'allocation

« Art. 5. - Si les conditions sont remplies, le droit à l'allocation est ouvert à compter de la demande. »

M. Zeller a présenté un amendement, n 143, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 5 :

« Le droit à l'allocation est ouvert à compter du dépôt de la demande, celle-ci incluant l'engagement de participer, si nécessaire, à des actions ou activités d'insertion sociales et professionnelles définies dans le cadre du contrat d'insertion prévu à l'article 30 bis. »

La parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. Cet amendement vise à bien préciser que, dès le moment de la demande d'un complément de revenu, la personne doit être sensibilisée à l'action d'insertion à laquelle elle sera associée, afin que la demande ne reste pas une simple demande de revenu, mais soit aussi une demande de participation à la vie de la société.

Je tiens à revenir brièvement sur le débat que nous venons d'avoir, et où l'on s'est mis à quatre ou cinq pour réfuter mes arguments.

Je ferai d'abord observer à mes collègues de l'opposition qu'on ne peut pas réclamer pour les collectivités locales un pouvoir de décision si l'on n'accepte pas de l'assortir d'une responsabilité financière. C'est la cohérence même !

Par ailleurs, monsieur Boulard, il ne faut pas déformer mes propos pour pouvoir les réfuter plus facilement. Je n'ai jamais récusé la solidarité nationale et il est bien entendu qu'elle doit jouer. Nous sommes là pour l'assurer et nous participons activement au présent débat afin, précisément, de l'étendre. Mais permettez-moi de faire état de ma double expérience d'homme de terrain et de gouvernement.

Pour avoir, en tant que maire, géré un tel dispositif, je puis vous dire que, si les responsables locaux sont mis en face de l'alternative consistant à procurer à la personne en difficulté une allocation ou à se démenner pour trouver simultanément une insertion, la balance penchera systématiquement du côté de l'allocation. Chacun sait qu'il est plus facile de demander une allocation. Tout le monde s'y mettra, et moi aussi. Comme député, j'adresserai une lettre au préfet pour qu'une allocation soit accordée, alors que je ne suis pas sûr, si je ne suis pas impliqué financièrement, d'avoir la même énergie pour participer à l'effort d'insertion.

La meilleure insertion, dans le cas d'une personne en difficulté, consiste à se mettre en quatre pour lui trouver, dès le départ, un emploi, une activité, de manière qu'elle ait un revenu autre qu'une allocation. Et c'est parce que je ne suis pas sûr que le dispositif sera géré ainsi que M. le ministre vient de l'indiquer que j'ai mis les choses au point en montrant que le parti socialiste lui-même avait fortement évolué sur ce sujet durant les dix-huit derniers mois. Cela prouve qu'il y avait bien lieu à débat. Et, encore une fois, je ne suis pas sûr, fort de l'expérience régionale qui est la mienne en Alsace-Moselle, qui dispose d'un tel dispositif, qu'en excluant financièrement les collectivités locales on rende aux personnes en difficulté le meilleur service. J'ai les plus grandes craintes là-dessus, et je tenais à les exprimer une nouvelle fois.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Si nous reprenons cette discussion à chaque article, cela risque de devenir fatigant. Mais chaque argument appelle une réponse.

Si ceux qui ont appliqué le plan Zeller avaient raisonné comme son auteur se propose aujourd'hui de le faire, c'est-à-dire s'ils s'étaient sentis motivés pour faire de l'insertion parce que c'était la condition pour que les gens qui en avaient besoin perçoivent la prestation, il y aurait eu plus de bénéficiaires du plan Zeller. Cela n'a pas fonctionné de cette façon.

L'expérience prouve donc - la même que la vôtre, monsieur Zeller, et contrairement à ce que vous indiquez dans votre intervention en séance publique, je suis allé moi-même l'examiner sur le terrain - que le système que vous proposez ne marche pas.

Laissons cela et répondons simplement à votre amendement. Il est inutile, discourtois pour le citoyen pauvre en situation de demandeur face aux pouvoirs publics, et irrespectueux pour l'instrument législatif, de répéter deux fois la même chose. Cela n'en deviendra pas plus vrai mais le répéter peut devenir offensant pour ceux à qui on le destine.

M. Michel Sapin, président de la commission des lois. Très bien !

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Pour ce motif, monsieur Zeller, votre amendement me paraît doublement inadapté. À l'inverse, l'amendement suivant dit, avec simplicité et politement, la même chose que votre amendement de substitution.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Le Gouvernement n'est pas favorable à l'amendement n° 143.

M. le président. La parole est à M. Jean Le Garrec, contre l'amendement.

M. Jean Le Garrec. On ne peut pas douter de la bonne foi de M. Zeller. Mais il tourne en rond autour du même problème. On peut aussi comprendre ses craintes car, par l'insertion, c'est une crise profonde de notre société que nous essayons de résoudre et c'est extraordinairement difficile. Elle ne tient pas seulement, et M. Zeller le sait très bien, au nombre d'emplois, mais à la mutation profonde du tissu de l'emploi. L'approche équilibrée dont parlait M. le ministre sera extrêmement délicate à réaliser.

Il vaut mieux regarder ses craintes en face, savoir qu'il faudra mobiliser des moyens importants, unir l'effort de la puissance publique, des collectivités et des associations, que ce sera une longue marche, qui connaîtra des réussites et des échecs, que tenter de les faire disparaître en rapprochant deux données qui sont liées, certes, mais dont la réalisation n'obéit pas du tout à la même démarche. C'est masquer la réalité, monsieur Zeller, et ce peut être tout simplement refuser de voir la société telle qu'elle est aujourd'hui, avec ses contradictions, sa complexité et ses problèmes que nous n'avons pas encore su résoudre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 143.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n° 118 et 142, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 118, présenté par M. Belorgey, est ainsi rédigé :

« Au début de l'article 5, après le mot : " conditions ", insérer les mots : " mentionnées à l'article 1^{er} ". »

L'amendement n° 142, présenté par M. Zeller, est ainsi rédigé :

« Au début de l'article 5, après les mots : " les conditions ", insérer les mots : " prévues à l'article 1^{er} ". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 118.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Cette convergence comme les explications fournies contre l'amendement précédent, suffit à démontrer le mérite de ces propositions. *(Sourires.)*

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Favorable.

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller, pour soutenir l'amendement n° 142.

M. Adrien Zeller. Il ne nécessite pas d'être présenté, puisque nous disons à peu près la même chose que le rapporteur.

J'ajouterai simplement un mot à propos de la comparaison que M. le rapporteur a faite tout à l'heure et de son rappel des politiques et des expériences passées. Nous sommes ici dans un dispositif obligatoire et non plus facultatif. C'est la raison pour laquelle toute une série d'arguments tirés des expériences passées et de l'action que nous avons pu conduire tombent d'eux-mêmes ; chacun l'aura compris.

Pour le reste, nous devons veiller à élaborer un texte équilibré. Je ne suis pas sûr que nous ayons atteint cet objectif au stade actuel du débat.

M. le président. Maintenez-vous votre amendement n° 142, monsieur Zeller ?

M. Adrien Zeller. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 142 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 118.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Belorgey, rapporteur, MM. Sueur, Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste et M. Jacquet ont présenté un amendement, n° 19, ainsi rédigé :

« dans l'article 5, après les mots : " à compter ", insérer les mots : " du dépôt ". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision. La commission s'est efforcée - ce n'est pas la règle, mais dans quelques cas c'est utile - d'interpréter la pensée du Gouvernement.

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. L'interprétation fut bonne, monsieur le président ! *(Sourires.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Boulard.

M. Jean-Claude Boulard. La notion de dépôt n'est pas une notion juridique, mais un fait matériel. Je propose donc que l'on rectifie l'amendement n° 19 et que l'on écrive : « à compter de la date du dépôt » au lieu de : « à compter du dépôt ».

M. le président. Qu'en pense la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Un tissage à trois partenaires donne des résultats excellents. La rectification proposée par M. Boulard est parfaite.

M. le président. L'amendement n° 19 serait ainsi rectifié : « Dans l'article 5, après les mots : " à compter ", insérer les mots : " de la date du dépôt ". »

Etes-vous d'accord, monsieur le ministre ?

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Tout à fait, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 19 compte tenu de la rectification proposée par M. Jean-Claude Boulard, acceptée par le Gouvernement et par la commission. *(L'amendement, ainsi rectifié, est adopté.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 5, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 5, ainsi modifié, est adopté.)

Article 6

M. le président. « Art. 6. - Les personnes ayant la qualité d'élève, d'étudiant ou de stagiaire ne peuvent bénéficier de l'allocation sauf si la formation qu'elles suivent constitue une activité d'insertion au sens de l'article 15. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Je voudrais simplement, toujours sans meurtresse, attirer l'attention du Gouvernement sur un amendement de la commission qui est tombé sous les coups de l'article 40 alors qu'il n'était pas totalement sans mérite.

En effet, autant on peut comprendre que le revenu minimum d'insertion ne puisse constituer un salaire étudiant, autant il paraît étrange de le refuser aux stagiaires de formation professionnelle qui ne bénéficieraient pas d'une indemnité de formation au moins équivalente, à moins d'avoir de la stratégie d'insertion à mettre en place - de façon négociée, en principe, entre les intéressés - une conception extraordinairement restrictive et peut-être un peu trop tutélaire. Cette remarque n'est pas formulée comme un regret, mais comme une espérance.

En outre, j'appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de supprimer la référence à l'article 15, qui n'existera plus sous cette forme dans l'avenir.

Il convient donc de méditer sur deux aspects de l'article 6 : un aspect de fond et un aspect de forme. En espérant que le Gouvernement n'y verra pas une agression, je demande la réserve de cet article.

M. le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. En commission, nous avons défendu l'amendement auquel fait référence M. le rapporteur. Les stagiaires ne font-ils pas un effort d'insertion comme nous le souhaitons ? Si, bien sûr. Je regrette vraiment que le Gouvernement n'ait pas retenu cet amendement.

M. le président. La parole est à M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. L'exclusion ou la non-exclusion des stagiaires pose un certain nombre de problèmes.

Il est certes possible de continuer la réflexion pour voir dans quelle mesure les stages de formation professionnelle prennent ou non leur place dans une procédure d'insertion. Mais je rappelle qu'il s'agit là de dispositifs en partie financés par les régions. Il ne faudrait donc pas que certaines collectivités territoriales soient tentées d'exclure des personnes du bénéfice des stages de formation professionnelle en prétextant qu'il existe d'autres types de prises en charge. J'attire donc bien votre attention sur le fait que la demande de M. Belorgey a des effets pervers.

Je rappelle également que, dans mon intervention, j'ai indiqué que l'on pourrait peut-être réfléchir à un moyen permettant d'introduire ces stages de formation professionnelle dans les dispositifs d'insertion.

Cela dit, autant que je me souviens, monsieur le président, la réserve est de droit, lorsqu'elle est demandée par la commission. Nous aurons donc l'occasion de reprendre ce débat dans quelques heures.

M. le président. Sur quoi porte la réserve, monsieur le rapporteur ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. La réserve porte sur le fond, monsieur le président. Mais j'ai précisé que, quoi que l'on finisse par trancher sur le fond, cet article ne doit plus renvoyer à l'article 15 de la loi qui, de toute façon, n'existera plus sous sa forme actuelle. On ne pourra pas renvoyer à la notion d'activité d'insertion. Il sera éventuellement possible de renvoyer à la notion de contrat.

Je m'attendais, avec quelques autres, à un amendement du Gouvernement sur ce sujet ; c'est pourquoi la commission n'a pas travaillé la question après l'application de l'article 40 à son amendement.

La réserve porte essentiellement sur le fond, mais c'est aussi l'occasion de faire un travail de propreté qui s'impose en toute hypothèse.

M. le président. Jusqu'après quel article souhaitez-vous la réserve, monsieur le rapporteur ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Jusqu'après l'article 15, monsieur le président.

M. le président. A la demande de la commission, l'article 6 est réservé jusqu'après l'article 15.

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Les étrangers titulaires de la carte de résident délivrée en application de l'article 14 ou de l'article 15 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 ou d'un titre donnant des droits équivalents en vertu de traités ou accords internationaux ont droit ou ouvrent droit à l'allocation de revenu minimum.

« Pour être pris en compte pour la détermination du montant du revenu minimum les enfants étrangers de moins de seize ans doivent être nés en France ou y séjourner dans des conditions régulières. »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint, inscrite sur l'article.

Mme Muguette Jacquaint. Nous considérons que le bénéfice du revenu minimum d'insertion doit profiter à l'ensemble des personnes qui en remplissent les conditions, quelle que soit leur nationalité. C'est la raison pour laquelle la commission des affaires sociales avait adopté une série d'amendements tendant à étendre et à préciser les droits des travailleurs immigrés et de leurs familles. Il est tout à fait regrettable que l'application du fameux article 40 empêche la discussion par l'Assemblée de ces justes propositions qui avaient reçu l'agrément des députés communistes.

L'amendement que nous proposerons le Gouvernement étant incomplet, nous souhaitons donc, monsieur le ministre, que vous repreniez à votre compte les suggestions de la commission, afin que chaque famille, chaque travailleur qui contribue au développement et à l'activité de notre pays bénéficie en retour de la solidarité nationale.

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 127, ainsi libellé :

« Après les mots : " de résident ", rédiger ainsi la fin du premier alinéa de l'article 7 :

« ou du titre de séjour prévu à l'alinéa 3 de l'article 12 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, sous réserve d'avoir satisfait sous ce régime aux conditions prévues à l'alinéa 1^{er} de l'article 14 de ladite ordonnance, ainsi que les étrangers titulaires d'un titre de séjour prévu par les traités ou accords internationaux et conférant des droits équivalents à ceux de la carte de résident, peuvent prétendre au revenu minimum d'insertion. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Il s'agit par cet amendement, monsieur le président, d'introduire un dispositif qui a pour objet de permettre aux étrangers justifiant de la carte de séjour temporaire portant mention d'une activité professionnelle trois ans de suite de bénéficier du R.M.I. Il s'agit donc d'une extension du dispositif initialement prévu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Sur cette affaire des droits des étrangers en général, nous examinerons plus loin des amendements qui témoignent d'une convergence entre la position du Gouvernement et celle de la commission.

L'amendement du Gouvernement est, par certains côtés, moins favorable et, par d'autres, plus favorable que la troisième partie de l'amendement de la commission. Celle-ci avait proposé d'ouvrir le droit au revenu minimum d'insertion, non seulement aux titulaires de la carte de résident de dix ans, à ceux qui y ont droit et aux personnes non expulsables non reconductibles, mais aussi aux titulaires d'une carte d'un an avec la mention d'une activité professionnelle salariée.

Or on nous propose, si je comprends bien, de n'ouvrir le droit au R.M.I. qu'aux personnes qui ont eu trois fois une carte de résident temporaire avec la mention « activité professionnelle salariée ou non salariée ». Cette proposition est donc en retrait par rapport à celle de la commission.

Admettons cependant que le système se tienne et procède d'une logique qui est celle de l'insertion des personnes qui manifestent, par la durée de leur séjour et par le fait qu'elles ont acquis un titre déjà durable, leur intention de rester sur notre sol.

Sans rouvrir un débat, tranché en d'autres temps et en d'autres lieux, sur les deux premiers aspects de l'amendement de la commission, je voudrais simplement - et cela devrait faire plaisir à M. Zeller, et à d'autres - poser au Gouvernement une question concrète.

Ma préoccupation concerne les non expulsables non reconductibles et certains titulaires potentiels de la carte de dix ans qui n'ont pas reçu ce titre mais qui y ont droit, notamment des étrangers qui sont parents ou conjoints de Français. Une partie de ces étrangers, qui sont parents ou conjoints de Français et qui ont droit à la carte de dix ans, mais ne l'ont pas obtenue parce que les guichets ne sont pas parfaits, peut se trouver dans une situation délicate par rapport à la lettre de la loi. Comment l'administration va-t-elle, en pratique, considérer leur cas pour l'attribution du R.M.I. ?

Va-t-on demander à tout Français qui dépose un dossier de R.M.I. et a droit à des tranches supplémentaires pour les membres de son foyer - et je ne suis pas de ceux que l'on

peut soupçonner de vouloir établir des discriminations entre nationaux et étrangers ; je suis seulement de ceux qui souhaitent une simplification des formalités administratives - de justifier, dans tous les cas, de la nationalité de son conjoint et de ses enfants ?

Va-t-on, dans le cas où le conjoint et les enfants ne sont ni des nationaux, ni des étrangers titulaires d'un des titres qui leur permettent d'accéder au R.M.I., leur refuser le bénéfice de la part de R.M.I. supplémentaire ?

Voilà des questions, je le reconnais, très indiscrettes, mais aussi très simples.

A la dernière question, la réponse me paraît être : oui, on le leur refusera, puisque tel est l'objet du texte.

Mais qu'en est-il du demandeur national qui dépose son dossier à titre principal ? Exigerons-nous de sa part qu'il produise des documents attestant que les membres de sa famille pour qui il sollicite une tranche supplémentaire de R.M.I. sont soit des nationaux, soit des étrangers ouvrant droit ?

Faudra-t-il, dans tous les cas, produire pour son conjoint et ses enfants un certificat attestant que l'intéressé est bien Français ou titulaire d'une carte de résident ?

M. le président. La parole est à M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Il n'est pas question que l'attribution du revenu minimum d'insertion serve à régulariser des situations irrégulières à l'exception - ce sera l'objet de l'amendement n° 244 que nous examinerons tout à l'heure - de celle des enfants, que l'on désigne par la vilaine expression de « stock », qui seront en France lors de la promulgation de la loi, comme c'est le cas pour les allocations familiales.

Vous posez sans doute un vrai problème, monsieur le rapporteur, mais il n'est pas question pour le Gouvernement de régulariser, par le versement du R.M.I., des situations qui ne peuvent pas l'être.

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

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Mon obstination est bien connue, monsieur le ministre, autant que mon souci de ne pas compliquer les choses. Ma question est très simple et ne concerne pas les étrangers en situation irrégulière. D'autant que, sur ce sujet, on pourrait débattre à l'infini pour savoir si les étrangers qui ont droit à une carte de séjour de dix ans, mais qui ne l'ont pas obtenue parce que les guichets ne la leur donnent pas, sont en situation irrégulière. Ce ne sont pas ces personnes que l'amendement de la commission visait, et tel n'est pas le sujet. Mais j'abandonne bien volontiers ce terrain, car d'autres discussions ont révélé qu'il était miné.

Ma question est très simple et porte sur la procédure : si le demandeur principal d'un R.M.I. est un Poitevin, un Angevin,...

M. Denis Jacquat. Ou un Lorrain ! (Sourires).

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. ...et qu'il demande pour sa femme, pour ses enfants, un supplément, devra-t-il joindre à son dossier la preuve que ceux-ci sont bien des nationaux ?

Si sa femme est mauricienne ou maghrébine faudra-t-il qu'il produise un document ?

Et surtout, ce qui est le plus grave, si sa femme est poitevine ou angevine, faudra-t-il qu'elle le prouve ? Va-t-on lui demander l'ensemble des documents qui permettent d'établir sa nationalité.

Comment faudra-t-il procéder, dans la constitution du dossier, pour les ayants droit ?

M. le président. La parole est à M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. On peut avoir un débat assez long sur des dispositions qui, en l'occurrence, ne sont pas nécessairement d'ordre réglementaire.

Il n'est pas question de tomber dans un excès de vérifications : des consignes seront données à cet effet aux autorités compétentes en la matière. D'ailleurs, cet excès de vérifications tâtilonnantes n'existe pas pour un certain nombre de procédures où le même type de problème pourrait se poser.

Mme Muguette Jacquaint. C'est pourtant le cas !

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je le répète, il n'est pas question que le R.M.I. serve à régulariser des situations irrégulières.

M. le président. Contre l'amendement, la parole est à M. Jean-Yves Chamard.

M. Jean-Yves Chamard. Il s'agit donc de permettre aux étrangers justifiant de la carte de séjour temporaire avec mention d'une activité professionnelle trois ans de suite de bénéficier également du R.M.I. Etes-vous sûr, monsieur le ministre, que nous devons aider ces personnes à se réinsérer chez nous ? Ne devrions-nous pas plutôt les aider à se réinsérer dans leur pays, autrement dit amplifier l'aide au retour ? Autant je suis favorable à la réinsertion de ceux qui séjournent chez nous pendant une longue durée, autant je suis opposé à celle des personnes qui sont en France pour une courte durée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n 127. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n 244, ainsi libellé :

« Après les mots "enfants étrangers", rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa de l'article 7 :

« âgés de moins de seize ans doivent être nés en France, ou être entrés en France avant la publication de la présente loi ou y séjourner dans des conditions régulières à compter de la publication de la présente loi. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Cet amendement a déjà été défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission, rapporteur. Il a été salué avec approbation.

M. le président. Contre l'amendement, la parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. En réalité, je pense que je pourrais voter pour. (Sourires.)

Que va-t-il se passer, monsieur le ministre, pour les étrangers venant d'autres pays de la Communauté, notamment du Sud ? N'y a-t-il pas un risque de transfert de population, comme on l'avait craint il y a quelques années, je m'en souviens, lors de la création de l'allocation pour adultes handicapés ?

Des précautions ont-elles été prises ou pouvons-nous avoir des craintes à ce sujet ?

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

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je fais d'abord observer à M. Zeller et aux parlementaires des groupes R.P.R. et U.D.F. que le dispositif retenu est le même que celui proposé par Mme Barzach en 1986 pour les prestations familiales. Il bénéficiera aux enfants présents en France à la date de promulgation de la loi et ne pourra donc inciter à des entrées nouvelles.

Il existe actuellement un contentieux européen sur des dispositions de ce type. Le dispositif que nous proposons s'appliquera aux membres de la Communauté qui sont sur notre territoire dans une situation pérenne et ont besoin d'être insérés. Mais l'évolution de la réglementation européenne et les conséquences de l'arrêt Pinna conduiront vraisemblablement, au cours des prochains mois, à un élargissement de nos prestations.

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. Ma crainte, c'est que nous soyons obligés d'accorder des prestations alors que nous ne serions pas totalement disposés à le faire. Ce problème complexe a-t-il été bien étudié ?

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

M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je vous ferai observer que la France n'est pas le premier pays européen à mettre en place un revenu minimum d'insertion et que, en tout état de cause, si l'on assistait à une extension européenne du droit social liée à l'arrêt Pinna, celle-ci jouerait dans tous les sens, les pays en avance exportant leurs dispositions sociales les plus favorables. Il s'agit-là d'un domaine complexe et mouvant, et je

tiens par conséquent à être très prudent, mais l'arrêt Pinna et ses conséquences montrent bien que l'espace social et le droit social européens vont progressivement devenir une réalité à laquelle il faudra nous adapter. Ainsi, les pays qui ont déjà institué un revenu minimum d'insertion nous tireraient de toute façon vers le haut.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n 244.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?
Je mets aux voix l'article 7.
(L'article 7, ainsi modifié, est adopté.)

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

3

ORDRE DU JOUR

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

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-neuf heures vingt-cinq.)

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

LOUIS JEAN

