Année 1992. - N° 43 [2] A. N. (C. R.) ISSN 0249-3068 0242-6765 Mercredi 10 juin 1992

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(62e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2e séance du mardi 9 juin 1992

LuraTech
www.luratech.com

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE

1. **Modernisation des entreprises coopératives.** – Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2093).

2. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 2093).

3. **Revenu minimum d'insertion et chômage d'exclusion.** – Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 2093).

Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

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

M. René Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration.

Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2104)

MM. Denis Jacquat,
Jean-Pierre Luppi,
Mme Roselyne Bachelot,
M. Pierre Méhaignerie,
Mme Muguette Jacquaint,
MM. Paul Chollet,
Jean Proveux.

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

4. **Ordre du jour** (p. 2114).

LuraTech
www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

MODERNISATION DES ENTREPRISES COOPÉRATIVES

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 9 juin 1992.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation des entreprises coopératives.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

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

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le jeudi 11 juin 1992, à quinze heures,

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre des sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

2

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre une lettre l'informant que le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur (n° 2611).

Acte est donné de cette communication.

3

REVENU MINIMUM D'INSERTION ET CHÔMAGE D'EXCLUSION

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

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relatif à la lutte contre le chômage d'exclusion (nos 2733, 2759).

Je rappelle que, sur ce texte, le Gouvernement a déposé une lettre rectificative n° 2747.

La parole est à Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Mme Marie-Josèphe Sublet, *rapporteur.* Monsieur le président, monsieur le ministre des affaires sociales et de l'intégration, mes chers collègues, donner un souffle nouveau au RMI, élargir le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion par la modernisation de l'aide médicale, par l'accès facilité à l'assurance maladie, par des mesures pour l'emploi des chômeurs les plus en difficulté, telles sont les ambitions de ce projet de loi.

Je vous propose tout d'abord d'écouter la parole d'allocataires du RMI : « Un travail, c'est ce qui pourrait nous sauver ! » ; « Avant, on venait pour nous contrôler ; maintenant, on vient nous demander ce qu'on peut mettre dans le contrat, on nous demande notre avis, nos projets » ; « Le RMI redonne de l'espoir » ; « Je voudrais trouver un logement, mais je n'y arrive pas » ; « Le RMI, ils te le coupent, ils te le diminuent... Qu'on nous écoute, qu'on nous respecte, qu'on nous parle ! »

Le texte qui nous est aujourd'hui soumis et les amendements que nous allons proposer doivent apporter des réponses à ces préoccupations, amplifier les signes d'espoir, constituer une nouvelle étape dans le combat contre les exclusions.

Dans mon rapport, j'ai consacré un chapitre à la dynamique du RMI, car sa mise en œuvre fait appel à des démarches complètement nouvelles pour la plupart des partenaires : il s'agit de délimiter les territoires les plus pertinents pour que l'insertion puisse être effective ; il s'agit d'apprendre à travailler ensemble là où la tradition était de conserver les frontières étanches, voire d'entretenir la franche hostilité ; il s'agit d'inventer des structures opérationnelles au plus près des exclus, des formes nouvelles d'emplois ; il s'agit de promouvoir une citoyenneté qui n'oublie personne.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche et du fait des grandes inégalités qui apparaissent entre les départements pour ce qui concerne l'offre d'insertion, il m'a semblé utile de faire un rappel historique et d'évoquer ce que sont les processus d'exclusion. Nous survolerons ensuite les formes qu'a pu prendre l'engagement de la collectivité tout entière lorsqu'elle est animée de conviction politique et d'esprit d'invention.

www.lura-tech.com

Jean-Michel Belorgey, dans son rapport sur la loi de 1988, retrace l'historique de vingt ans de réflexions et d'expériences de revenu minimum : « Au début des années 70, ... la Communauté européenne lance un programme de "lutte contre la pauvreté" et deux ouvrages sont publiés, *Les Exclus* de René Lenoir qui préconise un revenu minimum et *Vaincre la pauvreté dans les pays riches* de Lionel Stoléru.

M. Belorgey poursuit en rappelant que les pouvoirs publics, plutôt que de créer un minimum garanti, préféreront privilégier les minima catégoriels, pour les handicapés, les parents isolés, les veuves, et créeront de nouvelles prestations familiales. A partir des années 80, la crise et le chômage bouleversent le paysage économique et social. Le rapport Oheix « Contre la précarité et la pauvreté. – Soixante propositions » distingue la pauvreté traditionnelle et la nouvelle pauvreté.

En octobre 1984, l'Etat met en place un programme d'action spécifique pour la période hivernale. Les associations insisteront sur les effets négatifs des ruptures de financement.

En 1986, le Gouvernement passe une convention avec le territoire de Belfort qui prévoit un complément de ressources et le principe de l'effort d'insertion.

En 1987, le père Wresinsky présente son rapport au Conseil économique et social. Il souligne la nécessité de faire de la lutte contre la pauvreté une priorité nationale puisqu'en excluant les plus démunis des droits élémentaires – droit à la santé, à l'éducation, à l'habitat, à l'emploi, à la culture – elle sape les fondements de notre société. Il propose l'institution d'un revenu minimum, véritable assise des autres actions.

La plupart d Français partagent cette analyse puisqu'en 1988, ils sont 75 p. 100 à approuver le principe du RMI. En 1991, soit trois ans après sa mise en œuvre, ils sont près de 85 p. 100 à l'approuver.

Relevons enfin que la plupart des pays d'Europe ont institué un revenu minimum.

Il nous faut maintenant, en dépit de la difficulté de l'exercice, rechercher les causes de l'exclusion.

Parler d'exclusion, c'est évoquer le fonctionnement de notre société qui, incapable d'offrir à tous les individus qui la composent des conditions correctes de vie et d'épanouissement, génère des réflexes de rejet : exclusions résultant du système économique ; exclusions engendrées par le mode de vie induit par l'urbanisme de certains quartiers ; exclusions résultant de l'image que se font certains acteurs sociaux tels qu'élus, fonctionnaires, travailleurs sociaux, employeurs, des plus faibles de nos concitoyens ; exclusions s'aggravant, au sein des quartiers, du fait du regard hostile des mieux pourvus ; exclusions du fait d'un déficit démocratique s'aggravant dans des quartiers où la population n'a jamais son mot à dire, où les velléités associatives atypiques échouent du fait de l'incapacité des élus à saisir ces opportunités qui révèlent des ressources inexploitées.

Tous ces mouvements cumulés de rejet, parce qu'ils portent atteinte à la dignité et aux droits des hommes et des femmes, créent des sentiments d'impuissance, de peurs et d'injustices qui peuvent déboucher sur la violence, ce qui n'est pas sans risques pour la démocratie.

Mais parler d'exclusion, c'est aussi évoquer l'engrenage individuel vers la perte des liens sociaux : des liens sociaux qui n'ont pu s'établir pour des raisons culturelles telles que l'illettrisme ou la différence de cultures ; des liens sociaux qui n'ont pu se nouer pendant l'enfance parce que la famille était elle-même en situation de marginalité alors que ni l'école, ni les services de proximité n'ont réussi à « faire le passage » pour les enfants ; des liens sociaux qui n'ont pu s'instaurer du fait de l'impossibilité d'accéder à la formation professionnelle, à l'apprentissage, à l'emploi, c'est-à-dire à des ressources fixes.

Dans de telles situations, il est impossible d'établir des liens fondés sur l'accès aux biens, à la consommation.

Je veux aussi parler de liens sociaux qui se sont dénoués à la suite de la perte d'un emploi, laquelle a entraîné la perte du statut social, de plus en plus difficile à retrouver lorsque la durée du chômage s'allonge ; de liens sociaux qui se sont distendus à l'occasion de la séparation du couple, de la dislocation de la famille ; de liens sociaux qui se sont effilochés du fait de la perte de certaines aptitudes physiques ou psychiques ; de liens qui se sont rompus à la suite d'une incarcération ou du glissement dans la prostitution.

Ces déficits du lien social, dont la liste n'est pas exhaustive, qui s'articulent, se combinent, se renforcent les uns les autres, conduisent à des situations d'exclusion plus ou moins graves selon la personnalité de chacun.

Face à la diversité des causes et des processus d'exclusion, c'était bien à une mobilisation de la communauté tout entière qu'il fallait faire appel en inventant le contrat d'insertion.

La loi de 1988 fait obligation à la société, au nom de la solidarité et de l'exigence de dignité, de s'engager aux côtés des personnes qu'elle a exclues, en leur proposant des moyens pour se réinsérer. Dans la mesure de sa capacité d'autonomie, le bénéficiaire du RMI s'engage à apporter sa contribution au redressement de sa propre situation.

Compte tenu des facteurs cumulatifs de précarité qui pèsent sur eux, les allocataires du RMI ont souvent besoin d'un diagnostic approfondi de leurs potentialités, parfois d'un stage de redynamisation et d'un accompagnement personnalisé fondé sur une relation stable et chaleureuse. L'accompagnement se poursuivra tout au long du cursus, permettant aux bénéficiaires de réintégrer vie sociale ou vie professionnelle, voire les deux à la fois.

Les tenants du « parcours social préalable » et ceux de la « plongée dans le monde du travail » se retrouvent sur cette exigence d'accompagnement.

Les actions dites d'insertion sociale sont sans doute moins connues que celles qui favorisent l'insertion professionnelle. Il s'agit de tout un foisonnement d'initiatives visant à rétablir le maximum de liens sociaux au niveau de l'environnement immédiat à l'échelle de la famille et du quartier, point de départ de la restructuration indispensable à certaines personnes pour affronter les milieux de travail.

Le niveau d'insertion à l'échelle du quartier peut d'ailleurs constituer une fin en soi pour certaines ou certains des bénéficiaires pour qui l'essentiel est de sortir de l'isolement et de retrouver une place dans le quartier.

Ces actions sur le lieu de l'habitat constituent des réponses sur le plan collectif, où le bénéficiaire est acteur de sa réinsertion. Elle contribueront au mieux-être de la personne. Compte tenu des dégâts à réparer, le temps est un facteur essentiel, ce qui pose le problème des financements dans la durée de ces initiatives, qui ne sont pas toujours reconnues.

Parmi l'infinie diversité des activités proposées, citons quelques exemples, observés dans les centres sociaux et les maisons de quartier : la lutte contre l'illettrisme, les actions de formation des mères à l'accompagnement scolaire, les stages d'hygiène alimentaire ou de gestion du budget.

De petits collectifs d'allocataires du RMI ont été créés. Ils constituent pour les intéressés des lieux de convivialité et de réflexion collective sur leurs situations, et d'élaboration d'actions en direction des pouvoirs publics sur des problèmes concrets touchant notamment au logement, aux transports et à la culture.

L'investissement des partenaires au niveau des quartiers fait apparaître d'autres chemins pour l'insertion professionnelle : il s'agirait là de répondre aux besoins d'une population dont la solvabilité est relative ou très faible, tout en répondant aux attentes des personnes « inactives » prêtes à valoriser leur savoir-faire en dehors des formes traditionnelles d'emploi.

A titre expérimental, on nous signale la production, par des personnes en insertion, de plats cuisinés à prix réduits pour les familles d'un quartier populaire, ou encore la réalisation de petits travaux de réparation que les particuliers ne pourraient faire exécuter au prix du marché.

La reproduction et l'extension de fournitures de services de ce type appelleraient une concertation approfondie avec leurs promoteurs, dans le but de débloquer les freins actuels.

D'autres exemples d'initiatives concernant la restauration des liens sociaux et la restructuration de la personne peuvent être cités, telles que les réseaux d'échanges de savoirs, où chacun est là pour recevoir et donner au sein d'une organisation à la fois rigoureuse et sympathique. Seules conditions à respecter : la réciprocité et la gratuité. Le résultat est une formidable multiplication des liens sociaux.

La médiation sociale dans les quartiers tend à régler à l'amiable les conflits de voisinage dont les plus pauvres sont souvent les victimes, et à restaurer une ambiance plus conviviale.

Quant à la participation au « forum civique », elle vise à la revitalisation de l'éducation populaire, à l'instauration de liens de convivialité entre les ethnies, à la mobilisation des forces vives du quartier.

N'oublions pas les réalisations mettant en œuvre des techniques d'expression ! En ce domaine, les stages proposés tendent à apporter une réponse à certains problèmes psychologiques constituant un obstacle au développement de la personne : image de soi négative, manque de confiance en soi, ignorance de ses propres capacités, sentiment d'échec.

Ateliers artistiques, groupes d'expression orale ou d'expression corporelle ont permis à des personnes en grande difficulté de retrouver l'énergie, d'aller de l'avant, de croire en elles-mêmes, d'oser se montrer, de retrouver le goût du plaisir.

A la charnière de l'insertion sociale et professionnelle, faisons une place particulière aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale. La circulaire du 14 mai 1991 relative aux missions des centres d'hébergement a donné une définition actualisée de leurs missions. La circulaire a rencontré l'adhésion des responsables sociaux et professionnels qui avaient développé des actions d'insertion et de réadaptation complétant les missions traditionnelles d'hébergement. C'est tout un travail de réflexion qui est ainsi reconnu. Malheureusement, les budgets ne suivent pas et la non-prise en compte des avenants salariaux agréés par l'Etat est particulièrement choquante.

Parmi les réponses contribuant à l'insertion sociale et professionnelle : l'accès au logement.

C'est certainement dans le domaine du logement que l'insertion se heurte aux plus grandes difficultés, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural où la dispersion de l'habitat renforce parfois l'isolement. Ces difficultés, ce sont la pénurie de logements sociaux, le coût du loyer et des charges, même après APL, le montant des cautions, le coût d'ouverture des compteurs, l'impossibilité de trouver un garant.

Il faut accélérer l'application de la loi Besson pour assurer une offre convenable de logements aux plus démunis. Il faut réaliser des logements adaptés, augmenter le contingent des prêts locatifs aidés pour l'insertion, tout en veillant à ce qu'au deuxième locataire l'affectation ne soit pas détournée.

Il faut que les fonds sociaux du logement soient en mesure de collecter tous les fonds et qu'ils soient accessibles à ces publics. Il faut que le financement FSL de l'accompagnement couvre la recherche de logement, l'installation et le maintien dans les lieux. Sans doute, les aides à la fourniture d'eau et d'énergie pourraient-elles être l'un des volets du FSL.

Les hôtels meublés disparaissent. En dépit de leurs inconvénients, ils remplissaient une fonction de stabilisation ; il faut aider les organisations qui inventent des solutions de substitution.

Il faut développer le système des baux glissants : le bail est passé avec une association qui accompagne les familles, parfois plusieurs années ; lorsque celles-ci sont stabilisées, elles signent elles-mêmes le bail. Je suis persuadé qu'une concertation approfondie entre tous les acteurs du logement permettrait de dégager de nouvelles solutions.

Les populations défavorisées ont d'importants problèmes de santé. C'est la raison pour laquelle la loi de 1988 prévoyait l'affiliation automatique à l'assurance maladie. L'expérience a prouvé que ce n'était pas suffisant, et le projet de loi marque de nouvelles avancées, mais la mesure a joué un rôle de catalyseur.

Un certain nombre de départements ont souhaité éviter aux allocataires du RMI l'avance des frais et ont décidé de prendre en charge le ticket modérateur.

Des permanences d'associations médicales ont été renforcées pour accueillir et soigner de façon remarquable toute une population démunie. Ces associations poursuivent une réflexion et une action en direction des pouvoirs publics sur l'accès aux soins de l'ensemble des populations en situation précaire.

Citons aussi les nouvelles démarches des équipes du secteur public de psychiatrie orientant leur action vers la prévention et les soins dans le milieu social, favorisant les coopérations avec les acteurs sociaux et l'appui à certaines équipes d'accompagnement. Là aussi, les moyens financiers sont insuffisants.

Le projet de loi introduit, curieusement, les « actions favorisant l'état de santé » dans les formes d'insertion susceptibles de faire l'objet d'un contrat. La plupart des médecins appellent l'attention du Parlement sur le fait que, si les soins de santé contribuent à l'insertion, ils ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'un contrat avec un tiers. Nombreux sont les arguments qui plaident dans ce sens : la relation médicale entre le médecin et le patient, le secret professionnel, le gage d'efficacité que constitue la liberté du malade, les risques de pressions intolérables, la nécessité de prouver qu'on s'est soigné pour la poursuite de l'allocation. Ajoutons le droit pour chacun de disposer de son corps.

Par contre, tout ce qui peut élargir l'accès aux soins : gratuité, accès facilité à une consultation - bilan, appui aux associations médicales, conventions avec les centres de médecine préventive, actions innovantes d'éducation pour la santé, doit trouver place dans les plans départementaux et locaux d'insertion.

Qu'en est-il de l'insertion professionnelle ?

Depuis de nombreuses années, les pouvoirs publics manifestent leur volonté de favoriser l'emploi des travailleurs que les entreprises n'embauchent pas spontanément : handicapés, jeunes et femmes sans qualification, chômeurs de plus de cinquante ans, chômeurs de longue durée. Le texte dont nous discutons élargit de manière significative les mesures par lesquelles cette volonté politique affirmée s'est concrétisée, mesures très diversifiées, à l'image de la diversité et des problèmes des publics visés.

Le temps qui m'est imparti ne me permet pas de les détailler, mais elles sont connues des acteurs de l'insertion et le rapport en donne un tableau particulièrement documenté. Les formules proposées recouvrent l'appui au placement ordinaire ; les aides aux employeurs publics et privés ; l'aide aux associations et aux entreprises réalisant l'insertion par l'économique ; l'aide à l'orientation professionnelle active ; l'aide à la formation ; l'appui social individualisé.

Dans les communes, de nombreux opérateurs se sont saisis de ces possibilités pour créer des outils d'insertion, parfois en lien avec les organisations patronales de l'industrie et de l'artisanat ou avec le secteur public, par exemple EDF.

Au chapitre de l'insertion professionnelle, le rapport comporte un exemple de recherche de coordination des associations d'aide aux chômeurs ainsi que la présentation d'une action expérimentale initiée dans la région Rhône-Alpes par la mouvement ATD-Quart monde et soutenue par la direction régionale du travail et de l'emploi.

Au cours de nos travaux, deux centrales syndicales ont tenu à faire connaître leur intérêt pour les démarches d'insertion sociale et professionnelle. Ce sont la FEN et la CFDT.

En conclusion de ce chapitre, le rapport livre à la réflexion des élus municipaux ou départementaux et de tous les acteurs de la mise en œuvre des politiques d'insertion, l'exemple de la ville de Saint-Fons, dans le Rhône - 15 000 habitants - qui a créé un véritable réseau de soutien aux allocataires du RMI, élargi aux chômeurs de longue durée. Il a été constitué, à l'échelon municipal, un comité de pilotage, outil de coordination entre tous les partenaires du secteur social, de la formation, de l'ANPE, des associations intermédiaires, des structures médicales, etc. Le comité se réunit toutes les deux semaines pour examiner les perspectives d'insertion de chaque allocataire du RMI à partir de ses désirs, préparer les contrats pour la commission locale d'insertion, suivre et éventuellement orienter le contenu de ces contrats. Le suivi du parcours d'insertion est assuré par un « inséreur », le suivi social restant à l'instructeur initial. Tous les allocataires se voient proposer un contrat d'insertion sociale et/ou d'insertion professionnelle ; un nombre infime se perd dans la nature. Le suivi réellement personnalisé permet les réajustements individuels évitant les ruptures de contrat et d'allocation.

Je vous renvoie au rapport pour plus de détails, car je pense que nous avons là l'exemple d'une collectivité locale qui a particulièrement pris au sérieux les exigences de la loi de 1988.

Il est à noter que ce réseau de soutien s'inscrit dans une politique municipale inventive se développant depuis une quinzaines d'années : réalisations innovantes dans les domaines scolaires et culturels, accès aux qualifications professionnelles, espaces jeunes, coopération avec les milieux économiques et les syndicats, politique active du logement

social et du cadre de vie, participation des citoyens à la démocratie locale, médiation sociale et médiation interculturelle, partenariat et budgets au service de la solidarité.

La volonté politique de lutte contre les exclusions affichée dans ce texte de loi doit être rapprochée de celle qui s'exprime, depuis plus de dix ans notamment, dans les politiques de la ville, la loi Besson, la création des ZEP, les mesures pour l'emploi des chômeurs les plus en difficulté, la loi sur le surendettement des ménages.

A la lumière de tous ces éléments, je crois bienvenues les dispositions nouvelles du projet de loi, car elles constituent une extension de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elles visent à une plus grande efficacité des dispositifs d'insertion par la mobilisation des différents acteurs. Elles vont dans le sens d'un meilleur accès aux soins par la modernisation de l'aide médicale et l'extension du rôle de l'assurance maladie. La loi prévoit la généralisation des fonds départementaux d'aide aux jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans en complément des dispositifs jeunes existants et l'affiliation obligatoire de ces jeunes à l'assurance personnelle.

Monsieur le ministre, si nous regrettons vivement qu'aucune avancée ne soit possible sur le montant de l'allocation, nous approuvons la priorité mise sur l'insertion, qui engage l'avenir.

Par ailleurs, nous ne comprenons pas l'hostilité de certains présidents de conseils généraux à la cogestion Etat-département. Le partenariat, maître mot en matière de RMI, doit s'exercer au plus haut niveau, pour l'exemple, et parce que allocation et insertion sont les deux volets d'une même démarche. En outre, il est inadmissible que certains conseils généraux ne dépensent pas leurs crédits d'insertion, créant ainsi des inégalités flagrantes entre les allocataires.

Quelques mots sur les amendements de la commission. Ils ont pour objet d'introduire, dans les différentes structures de mise en œuvre du RMI, une représentation des associations luttant contre la pauvreté et l'exclusion ; de définir plus précisément les éléments du contrat d'insertion ; d'appeler l'attention sur les besoins en formation ; de protéger les droits et libertés des allocataires du RMI et de l'aide médicale.

Monsieur le président, il est d'usage de terminer par des remerciements. Mais je voudrais donner aux miens un poids de sincérité tout particulier, car j'ai bénéficié de concours d'une qualité exceptionnelle.

Je remercie donc très chaleureusement tous les responsables municipaux, administratifs, associatifs, les allocataires du RMI, qui m'ont fait bénéficier de leur expérience et de leur témoignage ainsi que les personnalités qui ont répondu à nos invitation d'audition.

Permettez-moi aussi de remercier les collaborateurs et mes collègues du groupe socialiste, qui ont pris une part importante dans l'élaboration des amendements.

Un merci tout particulier aux administrateurs de l'Assemblée, qui ont mis leur grande compétence et leur technicité au service de l'idéal que nous poursuivons à travers ce texte.

Je remercie également tous les membres de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, particulièrement nombreux à avoir contribué à un travail en commission libéré de toute préoccupation politicienne et complètement orienté vers la réintégration des exclus.

M. Jean Le Garrec, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, rapporteur pour avis,* **et M. Denis Jacquat.** Très bien !

Mme Marie-Josèphe Sublet, *rapporteur.* Je décernerai une mention spéciale à Jean-Michel Belorgey, le président de notre commission...

M. Jean-Yves Chamard. Très bien !

M. Denis Jacquat. Notre père à tous ! *(Sourires.)*

Mme Marie-Josèphe Sublet, *rapporteur.* ... qui a suivi tous nos travaux en les éclairant de ses convictions et de sa science, qui est grande.

Enfin mes remerciements iront au Gouvernement, à Mme Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et à M. Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration, qui nous présentent ce texte. Nous souhaitons vivement que nos amendements recueillent leur avis favorable.

Permettez-moi, monsieur le ministre, un détour qui n'est pas complètement étranger au thème de l'exclusion : je veux parler des réponses au problème de la dépendance des personnes âgées.

M. Denis Jacquat. Très bien !

Mme Marie-Josèphe Sublet, *rapporteur.* Forte des engagements du Gouvernement de l'époque sur le vote de la CSG, la mission Boulard a émis des propositions qui ont soulevé de grands espoirs chez les personnes âgées dépendantes dans leurs familles et au sein des organisations qui les représentent. Nous ne pouvons pas les décevoir. C'est un autre grand sujet de société dont nous souhaitons pouvoir débattre très prochainement.

M. Jean-Yves Chamard. Cela fait trois ans qu'on le demande !

Mme Marie-Josèphe Sublet, *rapporteur.* Mes chers collègues, 3 p. 100 seulement de nos concitoyens pensent que « les pouvoirs publics en font trop pour les plus pauvres ». Sans doute cela signifie-t-il que la quasi-totalité de nos concitoyens estiment que la lutte contre la pauvreté est une bonne chose pour notre société ; les uns pour des considérations sécuritaires, d'autres pour des idéaux humanitaires, d'autres enfin du fait de convictions de solidarité. Le cœur et la raison nous appellent donc à voter ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Mme Marie Jacq et Mme Yvette Roudy. Très bien !

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

M. Jean Le Garrec, *président de la commission des finances, rapporteur pour avis.* Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, il y a trois ans, j'étais intervenu, au nom de la commission des finances, dans le débat sur la mise en œuvre du RMI, débat animé par M. Claude Evin. J'ai souhaité intervenir à nouveau, avec ce recul de trois ans, pour une raison fondamentale qui est une pétition de principe : il ne peut exister une approche économique sérieuse qui ne prenne pas en compte la dimension sociale des problèmes.

Comme beaucoup d'élus, j'ai maintenant l'expérience qu'apportent la participation à une commission locale d'insertion, pour moi la CLI de Cambrai, mais aussi les nombreux contacts avec les services instructeurs ou les cellules d'appui au RMI. Cette intervention se veut donc le témoignage d'une action collective, l'expression d'une reconnaissance envers des milliers d'animateurs qui accomplissent au quotidien ce difficile travail pour l'insertion.

Cette intervention se veut aussi, modestement mais fermement, l'affirmation d'une conviction, qui est en même temps un impératif, celui de la nécessaire solidarité de nos sociétés.

Nous savons aujourd'hui, grâce au remarquable travail de la commission d'évaluation, beaucoup plus de choses sur la réalité sociale qu'il y a trois ans. Nous pensions en 1988 que le RMI toucherait essentiellement des populations marginalisées appartenant à ce qu'il est convenu d'appeler le quart monde. Or une grande partie des allocataires sont des personnes jeunes et isolées ; près de la moitié ont moins de trente-cinq ans et 60 p. 100 n'ont pas d'enfant alors que le dispositif devait, croyait-on, s'adresser en priorité aux familles.

Nous mesurons ainsi le prix à payer pour assumer la formidable accélération des mutations technologiques de nos pays développés. La civilisation industrielle démontre son efficacité et son dynamisme mais, dans sa démarche inexorable, elle porte aussi l'empreinte de ce « talon de fer » dont parlait Jack London, car elle peut mener à l'exclusion de ceux qui, à un moment ou à un autre, pour des raisons complexes, n'ont pu s'adapter.

Ma conviction, que je partage avec beaucoup d'autres sur tous les bancs de cette assemblée, est qu'il faut multiplier les moyens, les initiatives pour éviter cette cassure, ce déchirement d'une société. Il n'existe pas de réponse toute faite ; la croissance est indispensable mais ne règle pas pour autant tous les problèmes. Il faut, grâce à la mobilisation de tous, corriger les dégâts, rattraper les handicaps cumulés, recréer

les confiances et les solidarités, assumer le passage de l'ère post-industrielle à celle de la post-modernité. Tous ceux qui suivent de près l'action sur le terrain au quotidien savent combien cela est difficile.

En tout état de cause, malgré des imperfections qu'il nous faut corriger, le RMI est un outil indispensable. En trois années, il a permis à 950 000 personnes, 2 millions avec les ayants droit, de bénéficier de conditions d'existence minimales.

Cela confirme le propos que je tenais devant notre assemblée le 4 octobre 1988 : « Vouloir le succès du revenu minimum d'insertion, c'est vouloir mettre fin au processus d'exclusion en insérant de nouveau les bénéficiaires de la mesure dans une vie sociale normale. »

Mettre fin au processus d'exclusion : toute la réflexion doit se faire sur et autour de la politique d'insertion avec l'analyse sans complaisance des difficultés, des échecs, mais aussi des réussites. Ce travail doit être le moyen de trouver un deuxième souffle, de renforcer la mobilisation, et non la justification facile de je ne sais quel fatalisme de l'échec.

Une remarque préalable. La majorité des bénéficiaires du RMI veulent retrouver une appartenance sociale et donc une activité. Les deux questions qu'ils posent sont d'abord l'emploi, ensuite le logement. Il faut refuser l'idée toute faite et que l'on rencontre assez souvent, selon laquelle il y aurait une non-volonté d'insertion. Cela existe évidemment mais ne concerne qu'une minorité de la population concernée.

Deuxième remarque : avant que de parler des difficultés, mettons en avant les réussites. Le CERC considère que, sur une période d'environ un an, 20 p. 100 des personnes interrogées sont sorties du RMI de façon durable, et que 15 p. 100 des allocataires sont en passe de l'être. Quand nous connaissons les difficultés que traverse actuellement le marché du travail, ce résultat est loin d'être négligeable. De plus, 20 p. 100 des allocataires sont des inactifs, en particulier des personnes âgées attendant le versement d'une retraite, ou des gens qui, du fait de leur état de santé, ne peuvent pas travailler. Nous devons donc considérer que les actions de réinsertion ne s'adressent qu'à 80 p. 100 des 567 000 allocataires dont 50 à 60 p. 100 sont inscrits à l'ANPE.

Si nous considérons que l'essentiel demeure l'insertion par l'économie, il est nécessaire de nous interroger sur les outils existants, les actions en amont et enfin les améliorations nécessaires.

Les outils existants : c'est d'abord l'engagement du Premier ministre de proposer aux 920 000 chômeurs de longue durée un entretien individuel suivi d'une proposition d'emploi, de stage ou de formation. J'ai mené cette politique en 1982 ; j'en connais les difficultés mais aussi l'efficacité.

Ce souci d'efficacité dans l'action a conduit à compléter le projet de loi par une lettre rectificative qui étend les contrats de retour à l'emploi à tous les chômeurs de plus de cinquante ans, sans attendre qu'ils deviennent des chômeurs de longue durée. Ce dispositif doit maintenant prouver son efficacité.

Les entreprises qui embaucheront tout chômeur de plus de cinquante ans bénéficieront d'une prime forfaitaire de 10 000 francs et de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour une durée de dix-huit mois.

Il convient également de lutter contre des idées fausses : le RMI ne constitue pas un obstacle au retour vers l'emploi d'une partie des allocataires, car des améliorations sont prévues pour eux dans le cadre des mesures d'aide au retour à l'emploi - les contrats emploi-solidarité.

Pour les encourager, la possibilité leur a été donnée, dans le cadre d'une démarche d'insertion, de cumuler partiellement leur salaire et une partie du RMI. « L'intéressement à la reprise d'activité » doit inciter les personnes à ne pas rester au seuil minimum que représente le RMI.

Je crois toutefois, madame le ministre, monsieur le ministre, que ce dispositif n'est pas assez connu de l'opinion et qu'un effort d'information doit être accompli, complété par un combat contre le travail au noir, qui doit être intensifié dans le cadre fixé par la loi du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin.

Car cette politique de solidarité et de générosité, qui honore notre pays, implique que des abus ne la discréditent pas. Aussi ne puis-je que me féliciter de l'affiliation à l'assurance chômage des intermittents du spectacle, occupés à titre occasionnel par des employeurs publics, et de l'affiliation des groupements d'intérêt public au régime d'assurance chômage ; car le RMI n'a pas pour vocation de se substituer à l'UNEDIC.

Ces actions, proposées par la lettre rectificative du Gouvernement, viennent heureusement compléter le dispositif du projet de loi initial, et donc améliorer l'efficacité du dispositif d'insertion.

Action certes, mais également action en amont, c'est-à-dire, pour être plus net, tout ce qui relève de la prévention du chômage.

Trop souvent, les entreprises considèrent le licenciement comme la première variable de la gestion. Cela est vrai pour l'exclusion un peu trop systématique, hélas ! des salariés les plus âgés. Madame le ministre du travail, vous avez fort justement dénoncé cette politique. Vous avez raison lorsque vous rappelez les chefs d'entreprise à leurs devoirs. Cette facilité va même à l'encontre des intérêts des entreprises qui souffrent d'une perte de savoir-faire et d'une pyramide des âges déséquilibrée.

De même, la tendance à l'embauche de personnel surqualifié doit être aussi combattue. Plutôt que d'assurer – d'assumer – un effort continu de formation, on préfère recruter au-dessus du besoin technique ; cela a le double effet de laisser de côté des salariés moins qualifiés, parfaitement capables d'assumer le travail, mais aussi de créer une insuffisance de motivation chez un personnel surqualifié par rapport à son poste de travail. Là aussi, la facilité l'emporte sur la gestion à plus long terme. On ne peut laisser ensuite à la société le soin de régler les problèmes que l'on a mis de côté. La responsabilité de tous est indispensable.

Pour autant, si cette prévention du chômage est une nécessité, elle ne peut à l'évidence suffire. Pour une part importante des allocataires, l'insertion est une démarche qui implique la mise en œuvre d'un véritable processus de resocialisation. Notre rapporteur l'a dit très clairement.

En effet, l'accès au travail, pour beaucoup des plus démunis, implique préalablement de répondre à des besoins précis de santé, de logement et souvent de retrouver une dignité personnelle et sociale.

La population des allocataires du RMI est objectivement confrontée à de graves problèmes qui rendent plus difficile leur insertion.

Le premier de ceux-ci est la santé : 18 p. 100 des allocataires disent ne pas pouvoir travailler en raison de leur santé et 15 p. 100 ne pas pouvoir suivre une formation pour ce motif. C'est pourquoi j'attache, nous attachons la plus grande importance à la modernisation de l'aide médicale, proposée par le projet de loi qui réaffirme avec force le droit à la protection et à la santé.

Ce dispositif est d'ailleurs complété avec bonheur par des dispositions qui donnent une base légale à des prestations permettant de bénéficier de l'accès à une fourniture minimum d'énergie.

Dans ce processus d'insertion par l'économique, je voudrais souligner, madame le ministre – je sais que c'est votre conviction – le rôle fondamental des entreprises intermédiaires. J'ai vérifié dans le Cambrésis l'efficacité de cette action. Je pense à des actions précises : Solidarité multiservices, l'Etape, ACCORS. Je le mesure aussi à l'ampleur des actions menées dans des collectivités telles que Lille ou Dunkerque. Entre l'exclusion et le travail, nous savons plus que jamais qu'il est le plus souvent nécessaire de prévoir un sas, une étape transitoire, une accoutumance à une approche nouvelle du travail.

Il est donc indispensable que le Gouvernement soutienne encore plus activement ces initiatives. L'extension des contrats de qualification, qui permettra aux entreprises de travail temporaire d'insertion de bénéficier d'un soutien financier de l'Etat, va dans ce sens.

Nous avons aujourd'hui un éventail de réalisations et d'expériences. Avec l'appui des collectivités, il nous faut passer de l'expérimental à la généralisation. Ce qui est fait à Lille ou à Dunkerque peut l'être ailleurs. Nous savons que cela permettra d'aider à assurer l'insertion non pas de quelques dizaines de personnes, mais de centaines, sinon de milliers de femmes ou d'hommes.

Il subsistera malgré tout, nous le savons tous, deux lacunes dans ce filet ultime de la protection sociale qu'est le RMI : l'accès au logement et le sort des moins de vingt-cinq ans.

Beaucoup a été fait pour le logement ; il s'agit pourtant d'un problème complexe qui demeure très aigu. Dans nos permanences, les deux questions que l'on nous pose portent d'abord sur le travail, ensuite sur le logement. Il nous faudra y revenir, y compris lors du débat budgétaire, avec les ministres concernés.

La problématique n'est pas non plus évidente pour ce qui concerne les jeunes de moins de vingt-cinq ans. Nous en avons beaucoup débattu lors du débat sur le projet initial, avec bien des interrogations, si ce n'est des divergences.

Le Gouvernement préfère éviter, à juste titre, que des jeunes, à peine sortis du système scolaire, intègrent immédiatement une logique d'assistanat. Il pense essayer de trouver des solutions adaptées au cas de chacun par la mise en œuvre des « carrefours jeunes » et par la généralisation des fonds locaux d'aide aux jeunes.

Il existe néanmoins des cas de grande détresse chez les moins de vingt-cinq ans qui nécessitent peut-être, dans des cas extrêmement limités et marginaux, des dérogations plus larges que celles prévues actuellement pour l'obtention du bénéfice du RMI. Sans doute pourrait-on donner aux préfets un droit discrétionnaire d'octroi du RMI pour des périodes limitées dans le temps, lorsqu'ils sont confrontés à des situations d'urgence qui le justifient.

Il est important de maintenir le principe d'exclusion des jeunes du champ du RMI, je le crois, après avoir hésité, il est vrai. Toutefois, la loi ne pouvant pas tout prévoir, il peut être utile de laisser une latitude d'appréciation aux acteurs locaux.

Il faut cependant être conscient, comme le souligne la commission d'évaluation, que si, pour une grande partie des allocataires, le RMI risque de les conduire vers un état « transitoire durable », vers un statut intermédiaire entre l'exclusion et l'insertion définitive, il doit être considéré pour la majorité des bénéficiaires comme un tremplin pour une intégration sociale et économique durable et non comme un aboutissement de l'itinéraire des exclus.

Les actions que je viens de décrire répondent à cet objectif ; elles sont heureusement complétées par une réforme de l'organisation administrative du dispositif d'insertion.

A cette fin, une réforme pragmatique du dispositif d'insertion a été mise en place, qui s'inspire des actions conduites dans les départements qui ont obtenu les meilleurs résultats.

Je ne peux que me féliciter de la réaffirmation du principe de coresponsabilité de l'Etat et du département dans les mécanismes d'insertion sociale et professionnelle. La lutte contre l'exclusion implique une mobilisation de toutes les énergies, y compris celle des collectivités locales.

Ce mécanisme de partenariat – et nous l'avons vécu dans le Nord sous l'autorité du président Bernard Derosier – a dans l'ensemble prouvé son efficacité puisqu'un seul programme départemental d'insertion a été adopté par décision unilatérale de l'Etat.

Je tiens à insister sur le fait qu'un des résultats très positifs de la mise en place du RMI a été la mobilisation sans précédent en France de personnes, moyens et énergies de tous ordres. Cela n'aurait probablement pas été le cas si la loi de 1988 n'avait pas fait le lien entre le droit à l'allocation et le devoir d'insertion.

Il est vrai cependant que les résultats demeurent inégaux selon les départements. Les écarts pour le taux d'accès à l'emploi des bénéficiaires demeurent sensibles, même s'ils tendent à se resserrer – il varie aujourd'hui de 1 à 3,5 au lieu de 1 à 4,6. Il est vrai toutefois que certains départements restent trop en recul par rapport à l'utilisation qu'ils pourraient faire des mesures du plan emploi, notamment des contrats emploi-solidarité.

Il faut rappeler une évidence : la lutte contre l'exclusion et le chômage de longue durée n'est pas l'affaire du seul Gouvernement. Elle est de la responsabilité des acteurs économiques ; elle dépend aussi de la mobilisation des acteurs locaux.

L'expérience nous montre la variété des attentes et des besoins auxquels nous devons faire face.

De ce point de vue, l'élargissement des fonctions de la commission locale d'insertion apparaît très positif, tout comme la prise en compte des plans locaux pour l'insertion par l'économique dans l'élaboration du programme local d'insertion.

J'insiste aussi sur le rôle que peuvent jouer les cellules d'appui. Elles apportent aux services instructeurs une information technique indispensable tout en développant une habitude de coopération entre les administrations concernées – or nous savons que ces habitudes ne sont pas naturellement répandues.

Mais, madame le ministre, monsieur le ministre, j'appelle l'attention du Gouvernement sur l'intérêt qu'il y aurait à mieux faire connaître localement le travail effectué sur le terrain, en particulier auprès des employeurs. Les entreprises ne peuvent pas ignorer leur environnement et je regrette parfois leur faible mobilisation qui les conduit à très peu contribuer à l'insertion professionnelle des allocataires du RMI.

Or, contrairement à un discours trop souvent entendu, les entreprises continuent à embaucher pour des postes non qualifiés ; sur 4 millions de postes de travail offerts en 1991 dans notre pays, 1,4 million concernent toujours des emplois qui n'exigent guère de qualification.

La commission d'évaluation souligne à ce propos que « de nombreuses entreprises ne sont pas réticentes à l'embauche d'allocataires du RMI ou de chômeurs de longue durée, mais elles connaissent mal les contrats de retour à l'emploi et souhaitent minimiser les risques, notamment par l'instauration d'un suivi individualisé, susceptible de régler tous les problèmes annexes, que le dispositif du RMI pourrait offrir, pour favoriser l'adaptation à l'entreprise de ces allocataires ».

Déjà, lors de mon intervention de 1988, en qualité de rapporteur pour avis de la commission des finances, je soulignais que le dispositif de formation professionnelle était large, mais que son efficacité n'était pas toujours à la hauteur des moyens employés, faute de lisibilité par les différents acteurs des potentialités offertes.

Je crois que la France s'est dotée avec ce dispositif d'un outil parmi les plus performants ; encore faudra-t-il l'élargir et contribuer à ce que chacun y prenne complètement sa place.

En conclusion, madame le ministre, monsieur le ministre, nous pouvons, nous devons éviter le développement d'une société duale où cohabiteraient deux France, l'une dynamique et prospère, bien intégrée à l'Europe et au monde, et l'autre marginalisée, exclue et découragée, celle des banlieues, des chômeurs de longue durée et du RMI.

Le Gouvernement a non seulement affiché sa détermination à engager ce combat, mais il passe aux actes.

Cela est indispensable, mais ce n'est pas suffisant. Le rapport Schwartz dénonçait en 1982 l'insuffisance de la mobilisation sociale à ce sujet. A-t-on suffisamment associé organismes privés et associations, entreprises et syndicats ? Tout un champ de compétences et de mobilisation d'acteurs actifs s'offre encore à nous.

Cette dimension de mobilisation d'une société ne relève pas seulement de la solidarité, mais aussi de notre capacité à maintenir la cohésion d'une société et à construire un avenir. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires sociales et de l'intégration.

M. René Teulade, *ministre des affaires sociales et de l'intégration.* Monsieur le président, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter ne se contente pas d'honorer une échéance prévue par la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. Cette loi demeure exemplaire de ce que notre démocratie peut, me semble-t-il, produire de meilleur.

Exemplaire parce que conforme à l'engagement du candidat élu à la présidence de la République, François Mitterrand.

Exemplaire parce que votée par votre assemblée à l'unanimité moins trois voix, après un débat d'une très haute tenue.

Exemplaire parce qu'elle a su mobiliser à travers le pays des centaines de milliers de professionnels, des élus locaux, des fonctionnaires, des membres d'associations particulièrement dévoués, des représentants des milieux socio-économiques. Ils méritent un hommage appuyé de la repré-

sentation nationale : sans leur mobilisation, les effets de cette loi, plus que d'autres, auraient pu rester très en deçà de la volonté du législateur.

Exemplaire aussi parce qu'elle recueille aujourd'hui l'approbation de 87 p. 100 de nos concitoyens.

Exemplaire enfin et surtout parce qu'elle s'est attaquée, sans démagogie et avec succès, à l'un des problèmes les plus lancinants de nos sociétés, celui de l'exclusion par la pauvreté, par le défaut d'emploi, de logement, d'accès aux soins ; celui de la misère physique et morale avec ce sentiment permanent d'inutilité, d'abandon et d'absence de voie pour en sortir.

Ainsi que vous le rappelait Claude Evin le 4 octobre 1988, il s'est agi de donner un nouveau contenu à ce passage important du préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère celle de 1958 : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique et mental, de la situation économique se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

L'ambition du projet de loi dont nous allons débattre est d'aller plus loin encore dans ce sens. Il a été prévu, je le rappelais au début de mon propos, par l'article 52, lui aussi exemplaire, de la loi du 1er décembre 1988. Je vous rappelle son dernier alinéa :

« Avant le 2 avril 1992, un rapport d'évaluation sera adressé par le Gouvernement au Parlement. Au vu des conclusions de ce rapport, le Gouvernement déposera un projet de loi visant à procéder aux adaptations qui lui apparaîtraient nécessaires. »

Pour la première fois, une loi de la République a prévu une procédure d'évaluation sur sa mise en œuvre. Les délais fixés ont été tenus. Le rapport de la commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion, vous avez pu en juger, est une œuvre considérable, un instrument de travail sans équivalent à ce jour dans le domaine social. Il a été réalisé par une instance indépendante de neuf membres qui a su faire la synthèse d'un ensemble impressionnant de contributions émanant d'organismes publics et privés, nationaux ou locaux, exprimant la plus large variété possible de points de vue, de méthodes et de préoccupations.

De ces travaux, la commission a tiré les grands enseignements suivants : le RMI est une avancée incontestable ; le RMI a permis une amélioration significative des conditions de vie des bénéficiaires ; le RMI a provoqué une dynamique d'insertion, laquelle est cependant encore insuffisante.

La commission a conclu qu'il fallait renouveler la loi et trouver un nouveau souffle pour le RMI en renforçant le socle de droits qu'il constitue, mais aussi en donnant toutes ses chances à l'insertion socio-économique.

C'est en s'appuyant sur ce rapport, et sur le bilan qu'il dresse des forces et des faiblesses de cette loi, que le Gouvernement a adopté le présent projet de loi portant adaptation de la loi du 1er décembre 1988 et relatif à la lutte contre le chômage d'exclusion.

Rappelons tout d'abord quelques chiffres qui donnent la mesure de ce qu'est le RMI.

Depuis sa mise en œuvre, le RMI a bénéficié successivement à 1 000 000 d'allocataires représentant plus de 2 000 000 de bénéficiaires. Près de 600 000 contrats d'insertion ont été signés dont 300 000 pour la seule année 1991, ce qui traduit bien les récents progrès enregistrés en la matière. Alors que 38 000 personnes ont retrouvé un emploi par elles-mêmes, 207 000 ont bénéficié du plan Emploi, c'est-à-dire d'un contrat de retour à l'emploi, d'un contrat emploi-solidarité, d'une action d'insertion et de formation, ou d'actions liées à la réinsertion professionnelle, 51 000 ont perçu une aide au logement et 110 000 ont été affiliées à l'assurance maladie.

Au total une personne sur deux est sortie du dispositif : une sur trois par une insertion professionnelle, et deux sur trois sont dans une démarche d'insertion.

Je vous demande de réfléchir un instant à ce que ces chiffres représentent de détressses individuelles soulagées.

En situation instantanée, le revenu minimum d'insertion représentait, en mars 1992, 515 000 allocataires en métropole – ce qui correspond à 1 000 000 de personnes avec les ayants droit – et 94 000 allocataires dans les départements d'outre-mer, soit 255 000 personnes avec les ayants droit.

Chaque mois le RMI compte 16 200 nouveaux allocataires et 10 600 personnes quittent le dispositif. L'écart entre ces deux chiffres est trop élevé et nous devons nous attacher en priorité à le résorber.

Sur le plan financier, l'effort est à la mesure des besoins de la population concernée. En 1991, l'Etat a dépensé 15,9 milliards de francs dont 12,1 milliards au titre de l'allocation elle-même – le montant unitaire moyen est de 1 850 francs –, 3,3 milliards au titre du plan emploi en faveur des bénéficiaires du RMI, et 510 millions de francs pour leur allocation de logement social.

Pour leur part, les départements ont consacré, en 1991, 1,36 milliard de francs au titre de leurs obligations pour l'insertion et 1,1 milliard de francs pour les cotisations d'assurance personnelle.

(A ce moment, l'orage provoque une coupure de son.)

M. Jean-Yves Chamard. Dieu vous a coupé le micro, monsieur le ministre ! *(Sourires.)*

M. Denis Jacquat. Il est dur avec vous !

M. Jean Le Garrec, *président de la commission des finances, rapporteur pour avis.* Monsieur le président, vous ne maîtrisez donc pas la volonté du Très-Haut ?

(Le son est alors rétabli. – Exclamations.)

M. le ministre des affaires sociales et de l'intégration. « Que le son soit ! » Et le son fut. *(Sourires.)*

Nous devons garder les chiffres que j'ai cités et les réalités qu'ils recouvrent présents à l'esprit tout au long de nos débats, sans jamais oublier que se trouvent derrière eux des personnes démunies, en recherche d'insertion, auxquelles nous pensons tous.

L'objectif premier du projet de loi qui vous est soumis est, conformément aux conclusions de la commission nationale d'évaluation, de renforcer l'efficacité de l'insertion.

Le Gouvernement ne vous propose pas de modifier l'économie du contrat d'insertion lui-même. C'est grâce à lui que le revenu minimum d'insertion est non une simple prestation d'assistance, mais une véritable reconnaissance de sa citoyenneté pour le bénéficiaire, une reconnaissance de sa dignité par la négociation d'un projet. Ce contrat représente en regard une formidable obligation qui pèse sur la collectivité tout entière. C'est la réalité de la mise en œuvre de cette obligation que nous devons ensemble faire progresser.

Le dispositif actuel est, en effet, inégalement parvenu, selon les départements, à assurer une insertion satisfaisante des bénéficiaires du RMI. Il me suffit de rappeler que dix départements ont dépensé, pour l'insertion, plus que leurs obligations depuis le vote de la loi, tandis que dix autres n'ont pas atteint le quart de celle-ci, se servant de ces crédits destinés à l'insertion des plus démunis pour améliorer leur trésorerie, diminuer leurs emprunts. *(Murmures.)*

C'est en s'inspirant des modes de fonctionnement des départements qui ont obtenu les meilleurs résultats qu'il vous est proposé de redéfinir les rôles respectifs de l'Etat, du département, du conseil départemental d'insertion et des commissions locales d'insertion.

Tout d'abord, le principe de la coresponsabilité de l'Etat et du département pour l'insertion sociale et professionnelle est réaffirmé. Il s'agit non de maintenir une quelconque tutelle, mais, tout simplement, de reconnaître que ni l'Etat ni les départements ne détiennent seuls les clés d'une insertion réussie qui doit être sociale et professionnelle. Il nous faut, en conséquence, prévoir un cadre de collaboration adapté à cette évidence et laissant chaque collectivité assumer les responsabilités et les compétences que la loi lui a données.

Dans la définition de ce cadre de collaboration, la place du conseil départemental d'insertion est essentiel. Désormais il élaborera et adoptera le programme départemental d'insertion. Celui-ci comprendra la répartition entre les différentes mesures d'insertion des crédits que non seulement le département, mais aussi l'Etat consacreront aux actions d'insertion sociale et professionnelle.

Le contenu du programme départemental d'insertion et les autres missions du comité départemental d'insertion seront également mieux définis et complétés. Par ailleurs, les modalités de fonctionnement du conseil départemental d'insertion sont aussi précisées.

Ainsi il sera tenu informé, en cours d'année, de l'avancement du programme départemental d'insertion et des conditions d'exécution des conventions passées pour sa mise en œuvre. Il disposera aussi d'un rapport annuel, y compris financier, préalablement au vote du programme annuel.

Le bilan des trois années passées démontre qu'une bonne mobilisation des acteurs au plus près des besoins des bénéficiaires du RMI est indispensable pour qu'une offre d'insertion suffisamment riche leur soit offerte. C'est à ce niveau que peuvent s'impliquer très utilement les communes, les associations et les entreprises, sans lesquelles rien de très solide ne peut être réalisé.

C'est pourquoi il vous est proposé d'élargir les fonctions de la commission locale d'insertion. En sus de valider les contrats d'insertion, elle élaborera un programme local d'insertion pour lequel le conseil départemental indiquera, le cas échéant, les moyens à y affecter, après avoir vérifié la cohérence de ce plan local avec le plan départemental.

De même, pour améliorer le fonctionnement des commissions locales et maintenir la mobilisation de leurs membres, un bureau constitué en leur sein pourra se voir déléguer la mission de validation des contrats d'insertion.

Enfin la compétence géographique des commissions locales d'insertion tiendra compte des limites d'agglomérations ou de regroupements de communes, ainsi que des bassins d'emploi et d'habitat. Leurs présidents seront membres de droit du conseil départemental d'insertion.

L'ensemble de ces dispositions permettra d'impliquer, sur des bases plus claires, si tous les partenaires – services de l'Etat, départements, communes, organismes publics, associations, entreprises – car la concertation de leurs actions est seule de nature à offrir les chances maximales d'insertion à chacun des allocataires du RMI.

Les déplacements sur le terrain, que j'ai multipliés ces temps derniers, les témoignages des acteurs de terrain, les relations écrites de plus en plus nombreuses que je reçois m'ont démontré que des merveilles peuvent être accomplies. Pour illustrer mon propos, je citerai d'abord un extrait d'un rapport récent du préfet de la Moselle : « Le lycée technologique régional Blaise-Pascal de Forbach intervient pour quatorze bénéficiaires dans le cadre de la restructuration et de la réhabilitation du bâtiment abritant les services administratifs.

« Cinq tuteurs techniques spécialisés dans des corps de métiers différents assurent leur encadrement. Des bilans professionnels seront réalisés. Une orientation professionnelle pour ceux qui n'ont pas de qualification et une formation complémentaire sont prévues. »

Quant à l'association Tremplin bleu de Sarrebourg, elle a créé l'association Tremplin-Mob. Cette association, née d'un dynamisme local...

M. Denis Jacquat. Un dynamisme mosellan !

M. le ministre des affaires sociales et de l'intégration. ... a pour objectif de donner aux bénéficiaires du RMI la possibilité de se déplacer et de se rendre ainsi à des actions d'insertion. Tremplin-Mob est dirigé par un préretraité, technicien du cycle, qui encadre trois bénéficiaires du RMI employés sur contrat emploi-solidarité. Des cyclomoteurs anciens ont été récupérés et remis en état afin de les mettre à disposition des bénéficiaires du RMI.

Cette petite association dispose aujourd'hui de vingt cyclomoteurs qui sont mis à disposition contre la somme de 50 francs par mois, pour une durée maximale de trois mois, avec fourniture du plein d'essence, du casque et de l'assurance.

De telles initiatives locales...

M. Denis Jacquat. Celle-ci est mosellane !

M. le ministre des affaires sociales et de l'intégration. ... peuvent paraître modestes, mais elles témoignent d'une réelle volonté. Ainsi, l'insertion est en marche, mais le rythme est très inégal. Les meilleurs ont pris de l'avance. Les autres doivent maintenant les rattraper. De l'énergie, mais aussi du temps sont nécessaires. J'en veux pour preuve le fait que les départements qui avaient mis en place des dispositifs, dès avant 1988, obtiennent, aujourd'hui encore, les meilleures performances.

L'Etat entend continuer à assumer la part qui lui revient. Je tiens d'ailleurs à souligner que s'il est nécessaire de renforcer les efforts, notamment en matière d'insertion professionnelle, les résultats déjà acquis sont loin d'être négligeables.

Ainsi, pour l'année 1991, 111 000 bénéficiaires du RMI ont pu reprendre un emploi et 50 000 ont bénéficié d'une action de formation. Les trois principales mesures d'aide à l'insertion professionnelle mises en œuvre par l'Etat – le contrat de retour à l'emploi, le contrat emploi-solidarité et les actions d'insertion et de formation – ont bénéficié à 95 000 ressortissants du RMI, soit plus d'un bénéficiaire sur cinq.

Je souligne cependant, ainsi que l'a indiqué la commission nationale, qu'il existe de très fortes disparités d'un département à l'autre. Les raisons en sont certainement multiples, mais la commission insiste sur le fait que la mise en œuvre de ces mesures dépend très largement du degré d'implication et de mobilisation des acteurs locaux, qu'il s'agisse des collectivités locales, des entreprises, des associations. A l'évidence l'organisation d'une telle dynamique ne relève pas seulement de l'Etat.

Si tous les départements avaient atteint les mêmes résultats que les dix premiers d'entre eux, plus de 65 000 bénéficiaires du RMI supplémentaires auraient pu avoir accès à ces mesures. C'est notre souhait pour l'avenir.

Pour sa part, l'Etat a d'ores et déjà pris des dispositions pour 1992, afin d'élargir les moyens affectés à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI.

En matière de contrats de retour à l'emploi, je vous annonce que leur dotation en faveur des bénéficiaires du RMI n'est pas contingentée.

Le Gouvernement s'est mis en mesure de garantir la poursuite et l'extension du programme des contrats emploi-solidarité au profit des publics les plus en difficulté. Il a décidé également d'accroître très sensiblement les moyens des cellules d'appui RMI par la création de 250 postes de l'ANPE cofinancés avec les départements et le déblocage d'un crédit de 100 millions de francs.

Dans le cadre du programme « 900 000 chômeurs de longue durée », qui concerne directement 200 000 bénéficiaires du RMI, l'Etat a engagé une exceptionnelle mobilisation des services de l'emploi afin d'offrir à chaque chômeur de longue durée un entretien personnalisé et des solutions appropriées.

Par ailleurs, les possibilités d'insertion par l'emploi, offertes aux bénéficiaires du RMI, sont élargies par les derniers articles de la loi et de la lettre rectificative. Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Martine Aubry, détaillera tout à l'heure ces mesures. J'en citerai simplement deux qui répondent particulièrement à mes vœux : la possibilité pour ce public de renouveler les contrats emploi-solidarité trois fois au lieu de deux afin que leur durée maximale puisse être de trente-six mois ; l'instauration d'une aide de l'Etat aux employeurs qui, à l'issu d'un CES, embauchent ces publics sur des emplois destinés à devenir, par étapes successives si besoin est, permanents.

Mais l'insertion, ce n'est pas seulement la sphère professionnelle. La sagesse populaire ne rappelle-t-elle pas que le bien le plus précieux, c'est la santé ? Les experts vous confirmeront que le retour à une meilleure santé, grâce à un accès normal au système de soins, est souvent le préalable à toute autre forme d'insertion. C'est pour cela que les dispositions sur ce sujet ont une telle importance dans ce projet de loi. Mes engagements antérieurs en la matière ont forgé ma détermination à ce que soit accomplie une avancée décisive. Il faut, dans ce pays, que toute personne puisse se faire soigner sans que des considérations financières ne soient un obstacle insurmontable. C'est un devoir élémentaire de solidarité pour une France qui a obtenu le niveau de développement économique qui est le sien, mais c'est aussi – et les médecins qui sont parmi vous le savent mieux que d'autres – un impératif de santé publique. Il vous est proposé de réaliser ce noble dessein par la conjonction des dispositions suivantes.

Les allocataires du RMI bénéficieront de plein droit non seulement d'une assurance personnelle mais aussi de la prise en charge de leurs dépenses de soins non couvertes par l'assurance maladie.

www.luratech.com

Les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans, qui remplissent les conditions de ressources et de résidence régissant le RMI, bénéficieront de plein droit de la prise en charge de leurs cotisations d'assurance personnelle.

M. Jean-Yves Chamard. Par le conseil général !

M. le ministre des affaires sociales et de l'intégration. Les conditions d'ouverture des droits à l'assurance maladie seront simplifiées – nous y reviendrons – en prenant pour référence le montant des cotisations versées au même titre que le nombre d'heures travaillées.

Enfin, les dispositions du code de la famille et de l'aide sociale, relatives à l'aide médicale, sont profondément réformées. Il s'agit, pour un public plus large que les seuls bénéficiaires du RMI, d'adapter à notre temps une législation, selon nous, désuète, source de nombreuses difficultés inutiles et de lourdeurs de gestion considérables malgré les efforts très louables réalisés par de nombreux départements, notamment ces dernières années. Le développement des cartes-santé mises en œuvre par des conventions que les collectivités publiques passent avec les gestionnaires du remboursement des dépenses de soins en sera facilité pour le plus grand bénéfice des usagers.

Globalement, ces dispositions généreront, contrairement à ce qui peut être dit, des économies pour les départements avec – qui plus est – une meilleure qualité du service rendu ; ce n'est pas négligeable.

La santé est primordiale, mais le logement est également nécessaire pour l'insertion et l'accès à l'emploi. Je vous ai rappelé à l'instant que le bilan de la loi RMI n'est pas mince en la matière puisqu'elle a ouvert le droit à l'allocation de logement social à de nombreux nouveaux bénéficiares. Par ailleurs, la loi Besson a mis en place des fonds sociaux logement et des plans départementaux pour le logement des plus démunis.

Enfin, de nouvelles mesures viennent d'être annoncées pour relancer le logement intermédiaire. Elles amélioreront la fluidité dans le parc social et libéreront des places pour les bénéficiaires du RMI.

Vous le savez, en matière de logement, les délais d'effet des dispositions arrêtées ne sont malheureusement pas des plus rapides.

En complément à ces dispositions, et pour répondre à des besoins que le revenu minimum d'insertion ne peut couvrir à lui seul, il est proposé de compléter la loi du 1er décembre 1988 par un ensemble de dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion sociale sous toutes ses formes. Il s'agit, notamment, de donner une base légale à tout un ensemble de dispositifs d'action sociale développés au cours des dernières années. Tel est le cas, en particulier, pour l'accès à une fourniture minimum d'eau et d'énergie ou pour la généralisation des fonds locaux d'aide aux jeunes.

Ces fonds permettent de répondre, mieux qu'une extension du RMI, à la spécificité des besoins d'insertion des moins de vingt-cinq ans. Leur généralisation, la couverture par l'assurance maladie et le développement des mesures particulières d'aide à leur formation et à leur emploi constituent, je crois, un ensemble bien adapté et cohérent pour les moins de vingt-cinq ans.

Je ne peux, dans le temps qui m'est imparti, développer l'ensemble des dispositions contenues dans ce projet de loi, par exemple celles qui modifient les titres I et II de la loi initiale – elles sont souvent techniques et d'inégale portée bien que quelquefois importantes pour l'application quotidienne de la loi – ou encore celles qui précisent aux articles 13 et 14 le lien entre le versement de la prestation et la passation du contrat d'insertion, ce qui me paraît très important. Je me contenterai de signaler l'ouverture du bénéfice du RMI pour les personnes de moins de vingt-cinq ans qui attendent un enfant et de vous indiquer que le Gouvernement est ouvert aux amendements inspirés par l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Je précise en outre que le dispositif particulier pour les départements d'outre-mer est reconduit au niveau législatif. Nous nous attacherons à améliorer son fonctionnement actuel.

Encore un mot pour vous annoncer que le Gouvernement prépare une mesure de soutien, de même inspiration que les postes Fonjep, pour les associations qui interviennent dans le champ couvert par ce projet de loi. Nous y reviendrons lors de l'examen des amendements.

Le revenu minimum d'insertion, nous le savons bien, n'est pas une fin en soi. Il est un palliatif nécessaire et il peut être un moyen remarquable de réinsertion. Nous devons donc tout mettre en œuvre pour développer sa capacité à faire recoller au peloton ceux que le fonctionnement actuel de notre société, globalement riche, laisse sur le bord du chemin. Nous devons également tout faire pour qu'il devienne de moins en moins utile. Toutes les politiques de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises, les attitudes de chaque citoyen doivent y contribuer, en matière d'éducation, de formation professionnelle, d'emploi, de ville et d'aménagement du territoire. Chacun doit apporter sa pierre à une action qui doit être non seulement curative, mais aussi préventive. Nous devons enfin avoir une réflexion d'ensemble sur l'action sociale au sens large, c'est-à-dire les actions de tous ceux qui répondent aux besoins de nos concitoyens les plus en difficulté. Je pense en particulier à tous ceux que recouvre l'appellation « travailleurs sociaux. » Cette démarche est engagée avec la constitution, dans le cadre du XIe Plan, d'une commission intitulée « cohésion sociale et prévention de l'exclusion ».

Le projet de loi instaure, en complément à cette démarche et avec un autre horizon que celui du Plan, un conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il devra, en la matière, assurer un renouveau permanent et la permanence de nos préoccupations.

Certains considéreront que la simple prolongation du dispositif ne constitue pas, en soi, un événement. Je ne partage pas ce point de vue. Reconduire et rendre permanente une réforme de cette ampleur, la consolider dans des domaines aussi cruciaux que le droit à la santé et l'insertion des jeunes est une décision courageuse et qui fera date.

Dans ce projet de loi, le Gouvernement a donné la priorité à l'insertion pour le RMI la priorité à la prévention pour les jeunes et a élargi le champ de la lutte contre l'exclusion. L'avenir de notre cohésion sociale – je partage sur ce point l'opinion des précédents intervenants –, donc de notre société, dépend en effet de la priorité que nous saurons donner aux victimes de toutes les formes d'exclusion. Je suis certain que votre assemblée en est consciente et que nous retrouverons le climat de 1988. C'est pour ma part l'état d'esprit dans lequel je participerai, avec plaisir et fierté, au débat qui va s'ouvrir. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Interpellé par l'un d'entre vous quand un coup de tonnerre est tombé sur nos débats, en troublant la sérénité, votre président, et en réponse à ceux qui ont célébré le retour miraculeux du courant, se doit de préciser sa philosophie en la matière.

M. Jean-Yves Chamard. Le lendemain de la Pentecôte !

M. le président. Il ne croit pas que, si les dieux existent, ils s'intéressent aux hommes et à leurs débats.

Mme Roselyne Bachelot. C'est ce qui nous sépare de vous !

M. le président. Il constate que la lumière a mis longtemps à être rendue aux journalistes et que l'image des débats qu'il contemple ordinairement sur l'appareil de télévision...

M. Jean-Yves Chamard. Japonais !

M. le président. ... du perchoir ne lui est pas encore rendue !

La parole est à Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Mme Martine Aubry, *ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.* Monsieur le président, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, je tiens tout d'abord à vous dire, à la suite de René Teulade, combien je considère comme important, du point de vue du ministère du travail, le débat que votre assemblée va mener aujourd'hui sur le renouvellement et l'amélioration du dispositif relatif au revenu minimum d'insertion.

Le bilan global du RMI, tel qu'il a été mis en place par la loi du 1er décembre 1988, est inconstestablement positif, comme l'a souligné l'excellent rapport de la commission

nationale d'évaluation : il a permis de mettre fin à une carence et à une injustice importantes de notre système de protection sociale et de donner à des personnes en grande difficulté la base indispensable pour « remettre le pied à l'étrier ».

Il faut, aujourd'hui – c'est le souci du Gouvernement comme celui de votre assemblée –, développer le volet insertion du RMI et plus largement, dans un contexte marqué par une situation difficile du marché du travail, mettre en œuvre un effort d'insertion pour les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du RMI touchés par le chômage de longue durée.

C'est la raison pour laquelle, comme l'a dit René Teulade, le projet sur lequel votre assemblée est appelée à se prononcer aujourd'hui traite également du chômage et de l'exclusion.

Je voudrais rapidement, dans un premier temps, revenir sur les dispositions qui concernent l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI et des chômeurs en difficulté, avant d'aborder celles qui touchent plus spécifiquement le régime d'assurance chômage.

Je vous présenterai enfin deux amendements que le Gouvernement est conduit à vous proposer aujourd'hui, et qui portent, d'une part, sur le renouvellement de l'exo-jeunes, dont j'ai parlé mercredi dernier devant votre assemblée, d'autre part, sur la contribution spéciale dite Delalande versée par les entreprises en cas de rupture du contrat de travail de salariés âgés.

Sans revenir sur les détails du dispositif d'insertion du RMI, je voudrais, en premier lieu, insister sur trois points.

La responsabilité conjointe de l'Etat et du conseil général dans l'insertion des bénéficiaires du RMI est essentielle pour que les efforts des uns et des autres soient développés, harmonisés et coordonnés. Dans ce cadre, la contractualisation entre l'Etat et le département, qui peut également inclure d'autres collectivités et qui fonctionne déjà souvent de façon efficace, doit être développée et systématisée.

En outre, sans remettre en cause la compétence centrale des départements en matière d'insertion, je crois aussi beaucoup, pour ma part, au développement de l'approche locale des problèmes d'insertion et donc à l'élargissement des compétences de la CLI pour définir un programme local d'insertion qui est un point essentiel pour impliquer les acteurs locaux et pour accroître l'efficacité des actions entreprises au niveau de chaque zone d'emploi, et au plus près des besoins des allocataires. La prise en compte par les programmes d'insertion des initiatives à prendre dans le domaine particulier de l'insertion par l'économique, qui peut offrir aux personnes en difficulté des solutions d'insertion particulièrement adaptées, me paraît en outre hautement souhaitable. Je ne vois d'ailleurs que des avantages, pour ma part, à ce que la plupart des CLI élargissent le contenu de ce programme local d'insertion, non seulement aux bénéficiaires du RMI, mais à l'ensemble des chômeurs en difficulté de leur zone de compétence.

Enfin, l'extension à tout le territoire et le renforcement des cellules d'appui du RMI sera un moyen concret d'accroître l'efficacité des efforts d'insertion : 250 agents supplémentaires de l'ANPE seront mis en place à cette fin, dont les postes seront cofinancés par l'Etat et par les conseils généraux qui le souhaiteront.

Je voudrais surtout revenir sur le programme lancé par le Gouvernement, en matière de lutte contre le chômage de longue durée qui est un élément clé de l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Comme l'a rappelé René Teulade, 200 000 d'entre eux, soit un tiers de l'ensemble des allocataires du RMI, figurent en effet au nombre des chômeurs de longue durée et bénéficieront des opportunités d'insertion offertes par ce programme.

J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer devant votre assemblée sur cette opération qui vise à faire bénéficier, d'ici au 31 octobre, 900 000 chômeurs de longue durée d'un entretien individualisé réalisé sur l'égide du service public de l'emploi, et à leur proposer, en fonction de leurs besoins, un emploi, une formation, une activité d'intérêt général ou un appui social adapté.

Les instructeurs du RMI seront étroitement associés à cette opération, en liaison avec l'intervention de l'ANPE et de l'AFPA.

Dans ce cadre, le développement des contrats de retour à l'emploi, fortement souhaité par la commission nationale d'évaluation, sera encouragé par une campagne de promotion auprès des employeurs et par une meilleure information des demandeurs d'emploi.

En 1992, 150 000 places sont ouvertes en CRE, ce qui doit permettre aux bénéficiaires du RMI, en particulier à ceux qui sont chômeurs de longue durée, d'y accéder en plus grand nombre.

Pour les personnes qui ont besoin d'une remise en situation de travail, sans pouvoir ou souhaiter accéder immédiatement à un emploi ou à une formation, une action vigoureuse de développement des contrats emploi-solidarité a en outre été entreprise.

Je vous rappelle que les bénéficiaires du RMI ont déjà représenté plus de 24 p. 100 des 200 000 entrées en contrats emploi-solidarité enregistrées depuis le début de l'année 1992. Des perspectives nouvelles leur seront offertes par la diversification des secteurs recourant aux contrats emploi-solidarité, qui fait actuellement l'objet d'un effort important dans des domaines comme l'environnement, la sécurité, la réhabilitation des quartiers ou l'entretien des espaces collectifs, et grâce au recentrage de ce dispositif sur les publics en difficulté.

Les conseil généraux seront à cet égard incités à aider les organismes employeurs à financer la contribution qui est à leur charge, en imputant une partie de cette aide sur les dépenses obligatoires d'insertion du RMI, car les CES, chacun le sait, sont un instrument privilégié d'insertion.

Les dispositions législatives qui vous sont proposées, dans le cadre de ce programme de lutte contre le chômage de longue durée, figurent dans le titre IV du projet de loi et sont au nombre de trois.

L'article 18 traite de la réinsertion des bénéficiaires de contrats emploi-solidarité les plus en difficulté. Le problème de la réinsertion professionnelle à l'issue d'un contrat emploi-solidarité se pose par les publics les plus en difficulté avec une particulière acuité. Certains d'entre eux peuvent en effet, du fait de leurs difficultés particulières, se trouver à l'expiration de leur contrat sans autre perspective qu'un retour au chômage. Pour permettre de trouver une solution à ces publics, le projet de loi prévoit tout d'abord la possibilité de renouveler les contrats emploi-solidarité trois fois au lieu de deux pour les contrats conclus avec ces publics. Cette disposition s'appliquera en cas de prolongation de la durée maximale des contrats emploi-solidarité, cette durée maximale étant portée à trente-six mois par voie réglementaire pour les personnes relevant de publics prioritaires pour lesquelles n'existe aucune solution en matière d'emploi ou de formation.

Ensuite, l'instauration d'une aide expérimentale de l'Etat aux employeurs qui, à l'issue d'un CES, embauchent ces publics sur des emplois destinés à devenir permanents éventuellement par étapes successives. Les embauches pourront ainsi être effectuées sur contrats à durée indéterminée, ou sur contrats à durée déterminée renouvelables.

L'aide de l'Etat prendra la forme d'une prise en charge dégressive sur cinq ans, d'une partie du coût afférent aux embauches, ainsi que d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale. Elle doit permettre la transformation d'activités organisées dans le cadre du dispositif des contrats emploi-solidarité en emplois durables et les élus locaux savent combien, par exemple, les emplois dans le domaine de la sécurité et de l'environnement sont aujourd'hui nécessaires. Ce sont 25 000 personnes qui devraient bénéficier de ce dispositif, dont environ 80 p. 100 seront des bénéficiaires du RMI.

Il vous est, par ailleurs, proposé d'étendre les contrats de retour à l'emploi à l'ensemble des chômeurs de plus de cinquante ans, qui sont inscrits à l'ANPE depuis plus de trois mois et qui sont particulièrement menacés d'exclusion. Cette disposition vise à mieux répondre au problème des chômeurs âgés, qui rencontrent de graves difficultés de réinsertion. Le programme « 900 000 chômeurs de longue durée » nous a permis de nous rendre compte à quel point il est difficile de leur permettre de retrouver un emploi.

Le projet de loi prévoit que l'embauche de ces publics donne désormais droit à l'attribution de la prime forfaitaire de 10 000 francs, ainsi qu'à l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pendant une période de dix-huit mois.

Enfin, il est envisagé d'étendre les contrats de qualification, et les dispositions du code du travail portant sur la formation professionnelle, aux entreprises d'intérim social, instituées par la loi du 31 décembre 1991, ce que justifie pleinement leur vocation d'insertion.

Le projet de loi comporte également trois dispositions relatives à l'assurance chômage.

L'une d'elles est une modalité de portée limitée, mais indispensable pour clarifier la situation des salariés recrutés directement par les groupements d'intérêt public au regard de la couverture du risque chômage. Désormais les GIP pourront, s'ils le souhaitent, adhérer au régime d'assurance chômage.

Les deux autres découlent de l'accord des partenaires sociaux du 5 décembre 1991.

Il s'agit tout d'abord d'une disposition concernant l'affiliation à l'assurance chômage des intermittents du spectacle occupés à titre occasionnel par des employeurs publics.

Les partenaires sociaux se sont engagés, vous le savez, à la suite de l'accord de décembre dernier, dans un réaménagement des conditions particulières d'indemnisation des salariés intermittents du spectacle - conditions prévues par les annexes 8 et 10 du règlement de l'UNEDIC. Un certain nombre d'entre vous m'ont écrit ces derniers mois à ce sujet, et je saisis l'occasion pour rappeler ici deux principes qui, me semble-t-il, devaient s'appliquer en l'espèce, mais qui relèvent d'abord de la responsabilité des partenaires sociaux.

D'une part, les salariés intermittents du spectacle ont droit, comme tous les salariés, à bénéficier d'une couverture d'assurance chômage qui prenne en compte les contraintes particulières de leur métier. On sait bien qu'un artiste ou un technicien du spectacle ne travaillent pas de façon continue. Ils doivent bénéficier de la solidarité interprofessionnelle, au sein de l'UNEDIC.

Mais d'autre part, un système de solidarité ne peut fonctionner que dans le cadre de règles claires, qui ne donnent pas lieu à des abus ou des détournements. Or, dans le cadre des annexes 8 et 10, il y a, à l'évidence, des règles qui prêtent à ces détournements, et les partenaires sociaux doivent y mettre de l'ordre.

Les partenaires sociaux ont demandé à l'Etat, afin de clarifier le champ d'application des annexes 8 et 10, de prévoir l'affiliation systématique des intermittents du spectacle, y compris lorsqu'ils sont employés de façon ponctuelle par un employeur public. C'est une mesure de clarification, mais aussi de meilleure protection, tant pour les intermittents que pour les employeurs publics. C'est la raison pour laquelle cette disposition vous est proposée aujourd'hui.

La troisième disposition porte sur le contrôle des déclarations tant des employeurs que des demandeurs d'emploi indemnisés afin d'éviter la fraude.

J'ai déjà eu l'occasion de dire ici même, lors de l'examen de la loi du 31 décembre 1991, qu'un système déclaratif imposait un minimum de contrôle. Il s'agit ici de donner une base législative à un rapprochement entre les informations détenues par les organismes de sécurité sociale et celles détenues par les ASSEDIC. La CNIL, saisie au préalable de ce projet d'article, a émis un avis favorable le 21 avril dernier.

Enfin, je souhaite présenter deux dispositions qui ne figurent pas dans le projet de loi qui vous est soumis, et que le Gouvernement dépose aujourd'hui même sous forme d'amendements. L'urgence justifie ce choix et je sais que vous le comprendrez.

Le premier de ces amendements n'est pas une novation puisque j'en ai parlé mercredi dernier. Il concerne la mesure Exo jeunes. Adoptée par votre assemblée l'année dernière, cette mesure a permis, en sept mois et demi, l'embauche de près de 85 000 jeunes dépourvus de qualification d'entrer dans des entreprises sur des emplois stables à contrat à durée indéterminée. Ces 85 000 embauches, ce n'est pas rien dans le contexte actuel du marché du travail et surtout pour des jeunes sans qualification et confrontés à la concurrence de ceux qui possèdent un diplôme, même pour postuler sur des emplois non qualifiés.

Destiné à favoriser l'anticipation des embauches, le dispositif Exo jeunes avait été conçu pour une période de temps limité qui s'est achevée au 31 mai. J'avais envisagé à l'époque de modifier la durée de cette période si les embauches liées à l'accélération de la croissance n'étaient pas là. Or, c'est le cas : si le taux de croissance du PIB a été de 1 p. 100 au premier trimestre, les embauches, comme toujours n'arriveront qu'avec un certain décalage. En outre, dans quelques semaines, de nouveaux jeunes vont sortir du système scolaire sans qualification. Il est apparu nécessaire au Gouvernement de prolonger la mesure Exo jeunes jusqu'au 30 septembre. C'est l'objet de l'amendement que j'ai déposé.

Le second amendement concerne la contribution prévue à l'article L. 321-13 du code du travail, plus connue sous le nom de « contribution Delalande ».

J'ai eu l'occasion de dire, ces dernières semaines, mon inquiétude de voir qu'un certain nombre d'entreprises, et parfois des grandes, ne fournissaient pas les efforts qu'on est en droit d'attendre d'elles en matière de plans sociaux et de reclassement des salariés, lorsqu'elles ont été amenées à présenter des plans de réduction d'effectifs.

Certaines font des efforts, avec des résultats souvent remarquables. En faisant récemment le bilan de la circulaire que j'ai envoyée à mes services en septembre dernier, j'ai pu remarquer dans un certains nombre de cas, notamment pour de grandes entreprises, une amélioration importante de la qualité des plans sociaux et des résultats tout à fait intéressants, y compris dans des bassins d'emploi difficiles où des entreprises ont réussi des reclassements.

M. Louis Pierna. Ce sont des créations d'emploi qu'il faut !

Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. D'autres se laissent aller à la facilité qui consiste à remettre sur le marché du travail des salariés de plus de cinquante-cinq ans qui ont fort peu de chances de se réinsérer et qui resteront, de fait, à la charge de la collectivité.

Je rappelle qu'aujourd'hui, deux systèmes de départ pour les salariés de plus de cinquante-cinq ans sont ouverts aux entreprises :

Pour ce qui concerne le régime de l'AS-FNE négocié entre l'Etat et les entreprises, j'ai donné à mes services des instructions fermes afin que des contreparties soient exigées en termes de qualité des plans sociaux, et pour que soit modulé le taux de contribution des employeurs en fonction des engagements pris.

M. Guy Malandain. Très bien !

Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Le second régime relève de l'assurance chômage. Les partenaires sociaux sont bien conscients que l'évolution ne peut se poursuivre au rythme actuel. Chaque demandeur d'emploi de plus de cinquante-cinq ans entrant en allocation de base coûte, en moyenne, 260 000 francs au régime d'assurance chômage. Les dépenses d'indemnisation des plus de cinquante-cinq ans représentent aujourd'hui plus du quart des dépenses de l'assurance chômage. Cela pose un véritable problème que les organisations patronales et syndicales se sont déclarées décidées à traiter.

Ils ont retenu, vous le savez, une première date pour engager des discussions, plus globales bien sûr, qui concernent le déficit financier de l'UNEDIC. La première réunion aura lieu dans quelques jours, le 15 juin. La situation de l'UNEDIC, qui connaîtra fin 1992 un déficit cumulé important, impose, en effet, que les partenaires sociaux, dont c'est la responsabilité, prennent des mesures rapides.

M. Jean-Yves Chamard. Vingt milliards !

Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je souhaite pour ma part que cette négociation permette d'avancer dans la solution des problèmes structurels qui se posent au régime, sans se limiter à des mesures ponctuelles ou à de simples décisions de relèvement de cotisations, et sans chercher non plus à se reposer sur l'Etat, ce qui ne résoudrait aucun problème et serait contraire à l'esprit même du paritarisme qui anime l'UNEDIC et qui doit continuer à l'animer. Je ne doute pas que les négociations actuelles permettront d'y arriver.

Un problème peut toutefois poser des difficultés aux négociateurs, celui d'entreprises anticipant le renchérissement possible du licenciement des salariés âgés et multipliant les licenciements de « précaution » de ces mêmes salariés. Mes services notent déjà ce type de licenciements ciblés sur les

salariés âgés depuis que la perspective de la négociation UNEDIC a été annoncée et alors même que les entrées de chômeurs de plus de cinquante-cinq ans à l'UNEDIC se sont déjà accrues de 18 p. 100 pour les trois premiers mois de l'année 1992 par rapport aux trois premiers mois de l'année 1991. Il faut éviter que ces comportements se multiplient et empêchent la négociation de se dérouler dans de bonnes conditions de quiétude.

C'est pourquoi, à la demande d'un certain nombre d'organisations syndicales et en concertation avec les organisations patronales, le Gouvernement dépose-t-il un amendement au présent projet de loi pour porter, à titre temporaire et conservatoire, la contribution Delalande de trois à six mois de salaires en cas de licenciement d'un salarié de plus de cinquante-cinq ans.

M. Jean-Yves Chamard. A partir de quand ?

Mme le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. A partir d'aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, je ne l'ai pas annoncée auparavant. J'espère que votre assemblée comprendra qu'il était nécessaire de ne pas en parler avant le dépôt de l'amendement, même si la presse, et c'était tout à fait naturel, a fait état de ce problème ces jours derniers.

Cette disposition est, me semble-t-il, de nature à faciliter le déroulement de la négociation sur l'assurance chômage et n'a, je le répète, qu'un caractère conservatoire.

A l'issue de cette négociation, en laquelle j'ai toute confiance, il faudra tirer les conséquences de l'accord qui, je l'espère, sera intervenu entre les partenaires pour fixer le régime définitif de la contribution « Delalande ». Ces mesures devant être mises en œuvres sans délai, pour ne pas laisser place à de nouveaux comportements d'anticipation, le Gouvernement souhaite que, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le taux exact et l'âge ouvrant droit à la perception de cette contribution puissent être, à compter de la fin de la période conservatoire, fixés par voie réglementaire. Ceci permettra de tirer sans délai les conséquences novatrices de l'accord qui pourrait intervenir entre les partenaires sociaux.

C'est le sens de l'amendement qui vous est proposé qui porte immédiatement de trois à six mois de salaire le montant de la contribution « Delalande ». Ainsi, il sera possible de limiter des flux de sorties vers le chômage des plus de cinquante-cinq ans, tout en apportant à l'UNEDIC des recettes nouvelles et en permettant à la négociation de se dérouler dans les meilleures conditions.

Par ailleurs, l'amendement prévoit qu'à partir du 1er août, ce montant, l'âge d'application et d'éventuelles modulations selon la taille de l'entreprise relèveront d'un décret, ceci afin de pouvoir tirer sans attendre la prochaine session parlementaire les conséquences de l'accord que pourraient signer des partenaires sociaux, et en respectant aussi, il faut bien le dire, la répartition entre ce qui est du domaine de la loi et du domaine du décret.

Afin d'éviter que ces dispositions ne pénalisent les demandeurs d'emploi de plus de cinquante ans, que les entreprises pourraient hésiter à embaucher par crainte d'avoir à payer une contribution en cas de rupture du contrat de travail, il est prévu que dans le cas de personnes embauchées après l'âge de cinquante ans, la contribution ne sera pas exigée.

Voilà, mesdames et messieurs les députés, ce que je souhaitais vous dire en présentant, en complément de ce qu'a dit M. Teulade, cette partie du projet de loi, et en espérant que les raisons qui poussent le Gouvernement à vous proposer deux amendements supplémentaires seront comprises par votre assemblée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître la nécessité d'une amélioration du dispositif du RMI qui, incontestablement, constitue une avancée sociale. Si cet instrument destiné à favoriser la réinsertion professionnelle et sociale dans la dignité a, depuis sa création, permis d'améliorer les conditions de vie de 950 000 foyers, il a cependant peu à peu dévié pour se rapprocher davantage d'un revenu minimum garanti ou d'un revenu minimum sans insertion.

Les conclusions rendues par la commission nationale d'évaluation en mars dernier sont, chiffres à l'appui, particulièrement claires et sans appel à cet égard.

Il est vrai que la réussite du RMI tient dans cette formule lapidaire : donner toutes ses chances à l'insertion socio-économique.

On le sait, et l'ensemble des informations collectées par la commission nationale d'évaluation en témoigne, son efficacité malheureusement est plutôt limitée.

Et, pour reprendre une expression très en vogue auprès de l'un de vos ex-collègues du Gouvernement, madame le ministre, monsieur le ministre, je dirais que le RMI n'est plus qu'une « voiture-balai » faute d'insertion véritable.

A cela plusieurs raisons, sur lesquelles je reviendrai en détail.

La première est sous-tendue par la situation même du marché de l'emploi. L'aide à l'insertion professionnelle correspond à une forte attente de la part des RMIstes et représente près de 60 p. 100 des contrats d'insertion. En dépit de la volonté des entreprises prêtes à favoriser l'accès au marché de l'emploi des moins qualifiés, soulignons tout de même que, pour 1991, sur quatre millions de postes qui auront changé de mains, 1,4 million concernaient des postes peu qualifiés. Quand on connaît la population RMIste actuelle, d'un très faible niveau de formation générale ou professionnelle pour l'essentiel, et les ravages causés par le chômage, il est clair que le retour à l'emploi ou l'obtention d'un premier emploi laissera sur le bord du chemin les populations les moins bien « armées ».

D'ailleurs, comme l'indique le rapport de la commission d'évaluation du RMI, les sorties vers l'emploi ont davantage bénéficié aux plus jeunes et aux moins isolés. Encore faut-il souligner que parmi les 200 000 personnes sorties du dispositif RMI, une sur six a effectivement été embauchée, les autres n'ayant qu'un emploi précaire.

En tout état de cause, et c'est à mon sens l'un des aspects les plus préoccupants, 40 p. 100 des RMIstes restent durablement dans le « stock » des allocataires sans contrat d'insertion, ni même suivi social.

Et j'en viens là à ma seconde observation : l'insertion, ou plus précisément l'échec de l'insertion. Diverses explications ont été avancées pour tenter de l'expliquer à commencer, je le dis en schématisant, par la « mauvaise volonté » de certains acteurs, conseils généraux ou parfois, ANPE. C'est, à mon sens, une fausse explication dont on ne peut se satisfaire car elle tronque tout le débat sur l'insertion.

S'il est vrai que les écarts observés entre départements sont importants, ils résultent d'abord de situations économiques et sociales différentes, ensuite des difficultés rencontrées par les commissions départementales à dépenser les crédits d'insertion et, enfin, d'une mobilisation plus ou moins importante des acteurs locaux.

En pratique, il faut bien admettre que la population attributaire du RMI est inégalement répartie sur le territoire français. Pléthorique - 560 000 foyers touchés pour la seule année 1991 - elle est également très hétérogène. En effet, si certains allocataires n'auront besoin que d'une « remise sur pied sociale » pour revenir dans le monde du travail, d'autres auront d'abord besoin d'un stage ou d'une formation. C'est pourquoi, les projets d'insertion doivent revêtir un caractère multidimensionnel compte tenu du dénuement matériel et moral des RMIstes et viser autant l'insertion sociale que professionnelle.

On trouvera enfin toute une population, aux limites de la marginalité, sans véritable espoir de trouver un emploi ou de réintégrer nos structures sociales et soucieuse de se voir garantir en premier lieu un revenu minimum.

Cette stratification de la population RMIste apparaît d'ailleurs clairement dans le recoupement des sondages effectués : si 52 p. 100 des RMIstes attendent de retrouver un emploi, 62 p. 100 sont, quant à eux, en situation d'attente d'un revenu. Ces chiffres traduisent, on ne peut mieux, l'échec du volet insertion.

www.lurat.com

Les travailleurs sociaux qui utilisent quotidiennement cet outil n'en sont d'ailleurs pas dupes et sont conscients d'un certain risque, que je qualifierai d'acharnement social à vouloir imposer à tous un parcours d'insertion professionnelle alors même que cela ne débouchera sur rien.

Ce pessimisme résulte sans doute également de leurs conditions de travail en sur-régime qui ne leur permet pas, en toute hypothèse, d'avoir un suivi social optimum. Je voudrais saluer ici le dévouement et la disponibilité des assistants sociaux, du personnel des CCAS et des associations qui effectuent un travail remarquable.

Cette difficulté à mettre en œuvre le volet insertion ne vous a d'ailleurs pas échappé. Dans une analyse remontant à octobre dernier, la délégation interministérielle au RMI faisait part de certaines craintes en indiquant qu'en tardant à élaborer des contrats d'insertion, on ne ferait que démotiver les intéressés et ce d'autant plus si le contact n'est pas maintenu régulièrement entre l'organisme instructeur et l'allocataire.

Et, c'est vrai, la spécificité du traitement de la population RMIste tient avant tout dans le fait qu'il y a à activer une insertion autant professionnelle que sociale.

En bout de course, et c'est l'une des lignes force du rapport de la commission nationale d'évaluation, le RMI a perdu aujourd'hui sa force d'interpellation pour maintenir bon nombre d'allocataires aux limites d'une quasi-mort sociale.

C'est tout le sens du second souffle qu'il est nécessaire aujourd'hui de lui redonner.

L'ensemble du projet de loi que vous nous présentez conforte, et c'est l'un de ses aspects intéressants, les droits des intéressés. Je pense plus particulièrement à la prise en charge de l'aide médicale.

J'ai cependant le sentiment, au-delà du caractère indiscutable de ces dispositions, que le Gouvernement et vous-mêmes, madame et monsieur les ministres, ménagez, vous m'en excuserez, une publicité à moindre frais : à l'Etat les effets d'annonce, aux départements de payer. On sait d'ores et déjà que la facture sera lourde, environ 800 millions de francs.

Je voudrais, à cet égard, insister sur le manque de concertation qui a présidé à l'élaboration de ce texte.

Les élus locaux sont, me semble-t-il, tout particulièrement désignés pour proposer des remèdes aux dysfonctionnements du dispositif actuel. Je crains que le fait d'imposer des mesures sans prendre en considération la réalité du terrain ne compromette l'efficacité des dispositions envisagées.

Par ailleurs, les travailleurs sociaux, utilisateurs habituels de ce type d'outils, se plaignent du manque de lisibilité et de la complexité des mesures existantes alors que la diversité des situations de précarité appelle une plus grande souplesse.

Comme il l'a été indiqué, il n'est pas certain qu'aucun allocataire du RMI ne le perçoive de façon indue, de même qu'il n'est pas davantage établi que le dispositif du RMI soit adapté à la situation de certains de ses attributaires.

Sans doute le RMI est-il un dispositif utile et nécessaire car il a permis de pénétrer le noyau dur de la pauvreté. Selon le rapport de la commission d'évaluation, il a « fait découvrir 50 p. 100 de personnes non connues des travailleurs sociaux ». Il n'a cependant pas permis d'atteindre les personnes qui restent en marge de toutes les mesures sociales. On estime de 20 000 à 40 000 le nombre de bénéficiaires potentiels à l'heure actuelle. Il est de notre devoir de réfléchir aujourd'hui aux moyens à mettre en œuvre pour combler cette faille.

Au-delà de ces considérations, le RMI reste toutefois un demi-échec en ce sens qu'il n'offre qu'une réelle double alternative : ou n'être qu'une porte sur la précarité ou n'être qu'un moyen d'assistance. Ni la première ni la seconde solution ne sont véritablement acceptables car c'est la finalité même du RMI qui tombe : l'insertion.

Elément novateur du dispositif, l'insertion doit être renforcée pour donner aux RMIstes une réelle chance de retrouver une dignité à travers une situation sociale stable.

Seul l'engagement des acteurs sociaux et économiques locaux permettra de progresser dans cette perspective.

M. Louis Pierna. Il faut créer des emplois !

M. Denis Jacquat. En conclusion, le dispositif du RMI a, à travers son bilan, démontré son utilité sociale, en dépit de ses imperfections et du faible niveau de l'allocation qui, il faut le reconnaître, n'assure qu'une aide de survie aux plus démunis.

Au-delà de la volonté d'améliorer le dispositif actuel, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit plus que jamais être renforcée car le RMI répond malheureusement à une nécessité de notre société développée.

Monsieur le ministre, l'UDF a voté l'instauration du RMI. Aujourd'hui, elle se pose des questions.

M. Jean-Pierre Luppi. Oh !

Mme Marie Jacq. Il ne faut pas !

M. Denis Jacquat. Donner un souffle nouveau au RMI, élargir le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est l'ambition du projet de loi.

L'UDF perçoit un souffle...

M. Jean-Pierre Luppi. Ah !

M. Denis Jacquat. ... un souffle léger. Nous espérons que, grâce à la discussion et à nos amendements, il va prendre de l'ampleur. De sa force dépendra notre vote. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du Centre.)*

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

M. Jean-Pierre Luppi. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme il s'y était engagé lors du vote de la loi sur le revenu minimum d'insertion, le Gouvernement, après avoir demandé un bilan national d'évaluation, nous propose un projet de loi visant à améliorer le dispositif à partir du 1er janvier 1993.

Le RMI, tout le monde le reconnaît, y compris M. Jacquat, c'est reconnu par tous, constitue une avancée sociale considérable et a permis en trois ans à 950 000 foyers d'échapper à la pauvreté et à 600 000 personnes de signer un contrat d'insertion. Cette politique d'aide aux plus démunis s'inscrit dans une démarche gouvernementale globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

De nombreux textes sont venus compléter ce dispositif et je souhaiterais en rappeler quelques-uns.

Tout d'abord, dans le cadre de l'insertion professionnelle se situe la loi du 19 décembre 1989 créant le contrat de retour de l'emploi et développant les contrats emploi-solidarité. Ce sont là deux outils essentiels pour aider les plus défavorisés à trouver un chemin vers l'insertion professionnelle.

Nous avons adopté ensuite, le 31 décembre 1989, la loi sur le surendettement des familles, donnant là aussi à de nombreuses personnes la possibilité d'éviter de se retrouver dans des situations conduisant à l'exclusion.

Pour la santé, la loi du 23 janvier 1990 facilite la création de dispositifs départementaux pour la couverture complémentaire maladie et le tiers-payant.

Enfin, il faut noter la loi Besson, du 31 mai 1990, sur le droit au logement des plus démunis. L'accès à un logement décent est en effet l'une des premières étapes vers l'insertion pour les plus défavorisés. Cette loi Besson, difficile à mettre en œuvre car elle suppose une volonté intercommunale forte, a été complétée par un autre texte de loi créant une aide financière de l'Etat pour les associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

M. Louis Pierna. Où sont les circulaires d'application ?

M. Jean-Pierre Luppi. Des décrets d'application ont été publiés !

Nous sommes donc allés bien au-delà du simple constat d'une situation et nous avons mis en place une vraie politique d'ensemble de lutte contre l'exclusion concernant le logement, la santé, le suivi social et l'insertion sociale et professionnelle.

Le projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui nous permettra de renforcer ce dispositif, notamment dans les domaines de l'insertion professionnelle et économique et de

la lutte contre le chômage de longue durée, de la généralisation des fonds d'aides aux jeunes et de la modernisation de l'aide médicale.

De plus, cette loi nous donnera un outil supplémentaire avec la création d'un conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Encore un conseil, diront certains ! Celui-ci aura pour mission de créer des synergies entre tous les acteurs qui, sur le terrain, s'attaquent au phénomène de l'exclusion et de vérifier la bonne application des lois que j'ai évoquées au début de mon propos.

Dans cette mobilisation, il convient de signaler la part trop inégale des départements dans les crédits liés à l'insertion. Ils doivent inscrire à leur budget 20 p. 100 au moins du montant apporté par l'Etat pour les crédits d'insertion. Or certains d'entre eux n'ont dépensé qu'une faible part de ces crédits sur trois ans alors que plusieurs ont dépassé les 100 p. 100 obligatoires.

Pour que tous les RMIstes soient logés à la même enseigne, je souhaiterais que l'on prévoie dans la loi une incitation à affecter ces crédits à des projets locaux d'insertion menés par des communes. Nous présenterons un amendement en ce sens.

Mais quel est exactement le coût du RMI et du projet de loi qui vous est proposé, pour les départements ?

Le RMI, tel qu'il ressort du projet de loi de décembre 1988, a représenté pour l'Etat, en 1991, 20 milliards de francs de dépenses, dont 7 milliards pour l'insertion. Les départements ont financé environ 2,5 milliards cette même année pour l'assurance personnelle et les crédits d'insertion, dont une bonne part par redéploiement, du fait des économies sur l'aide sociale à l'enfance, sur les compléments locaux de ressources ou sur l'aide médicale. Il n'y a donc que peu de transferts de charges de l'Etat en direction des départements, la plupart des charges nouvelles en dehors de l'insertion étant financées par l'Etat.

En ce qui concerne les dépenses de santé, de nombreux départements ayant déjà institué la carte santé, la couverture complémentaire est pour une bonne part prise en charge. L'obligation instituée par la loi entraînera un surcoût mais le projet prévoit la possibilité d'imputer sur les crédits d'insertion environ la moitié de cette couverture complémentaire.

La réforme de l'aide médicale ne devrait pas entraîner des dépenses nouvelles. Au vu de la simplification qui en résulte, le bilan de l'ensemble des mesures proposées devrait être équilibré pour les départements.

En revanche, la création obligatoire de fonds locaux d'aide aux jeunes induira un coût, aussi bien pour l'Etat que pour les départements, puisqu'il est proposé de les financer à parité. C'est une mesure importante de prévention en direction de la jeunesse, et il me semble normal que la solidarité vienne aussi bien des collectivités locales que de l'Etat.

Ces fonds d'aide aux jeunes en difficulté permettront de répondre, mieux que l'extension du RMI, à la spécificité des besoins d'insertion des moins de vingt-cinq ans. Des aides financières directes seront accordées aux jeunes pour une durée limitée et à titre subsidiaire et des mesures d'accompagnement sont prévues, afin d'éviter de les installer dans l'exclusion et la dépendance. La région, la commune et les organismes de protection sociale peuvent apporter des « financements complémentaires ».

Pour ce qui concerne l'insertion économique et professionnelle, je voudrais vous citer l'exemple d'une entreprise de Haute-Savoie. Aux yeux de son directeur, c'est une richesse pour son entreprise que d'accueillir des personnes aux parcours différents. Il considère qu'il n'y a pas de séparation entre le social et l'économique et qu'à côté de la dimension sociale et humaine il y a également un impératif économique qui consiste à ne pas exclure les personnes en difficulté.

Ce type d'action en direction des personnes les plus défavorisées s'est situé dans le cadre d'une politique globale de l'entreprise et non comme un complément social.

Il y a trois ans, cinq personnes en difficulté ont été accueillies dans l'usine à la demande du comité d'entreprise qui comprend des membres d'ATD-Quart monde. Un tel dispositif a pu être mis en place grâce à une conjoncture particulière. Les partenaires sociaux se sont pleinement impliqués dans cette opération puisque chacune de ces personnes était suivie par un tuteur ayant une double mission : resocialiser et donner une qualification. Aujourd'hui, toutes ces personnes accueillies ont un emploi autonome à plein temps dans l'entreprise.

Dans cette expérience, chacun a trouvé un intérêt, les employés embauchés et l'entreprise, car les partenaires ont compris la nécessité de leur rôle et de leur responsabilité.

On peut rêver un peu devant une telle expérience. Des milliers d'entreprises comme celle que je viens de décrire existent et nous devons nous employer à les convaincre du bienfondé d'un investissement dans l'insertion. Il m'est agréable également de souligner le travail important d'accompagnement que jouent les entreprises d'insertion et les associations dans leur rôle de tutorat.

L'insertion professionnelle est nettement réaffirmée dans le texte de loi par trois mesures qui touchent plus particulièrement les jeunes, les chômeurs de longue durée et les plus de cinquante ans et que Martine Aubry a rappelées tout à l'heure : extension du contrat de retour à l'emploi aux chômeurs âgés de plus de cinquante ans ; extension des contrats de qualification aux entreprises de travail temporaire d'insertion ; instauration d'une aide dégressive de l'Etat pour la consolidation des emplois par les organismes employeurs à l'issue d'un contrat emploi-solidarité et possibilité offerte aux employeurs de renouveler ces contrats trois fois au lieu de deux pour les personnes qui connaissent les plus grandes difficultés d'insertion, à savoir les chômeurs inscrits depuis plus de trois ans à l'ANPE, les chômeurs de longue durée âgés de plus de cinquante ans, les personnes handicapées, et les allocataires du RMI depuis plus d'un an.

Ces quelques éléments prouvent la volonté du Gouvernement et la nôtre de favoriser autant que faire se peut l'intégration par l'économique et de ne pas se contenter de l'insertion sociale.

Je voudrais évoquer maintenant la modernisation de l'aide médicale, autre volet du dispositif en projet. Il s'agit d'adapter à notre temps et à l'évolution de la société la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Les principales améliorations sont les suivantes : fixation par la loi de règles minimales applicables sur l'ensemble du territoire national ; admission à l'aide médicale pour des périodes au moins égales à un an pour l'ensemble des personnes à charge du bénéficiaire ; admission de plein droit des bénéficiaires du RMI à l'aide médicale totale ; affiliation obligatoire des bénéficiaires de l'aide médicale non assurés sociaux aux régimes de l'assurance personnelle, dont les cotisations seront prises de plein droit en charge au titre de l'aide médicale, en particulier pour les jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans.

Mon groupe proposera quelques amendements à ce projet de loi, mettant l'accent en particulier sur l'insertion par l'économique des personnes en difficulté. L'accès à l'emploi est en effet l'une des conditions essentielles du retour durable à l'intégration des exclus dans notre société.

Nous proposerons aussi de reconnaître le travail et le rôle des associations d'insertion, grâce à la présence au bureau de la commission locale d'insertion d'au moins un de leurs membres, d'affecter à des actions d'insertion mises en place par les communes les crédits non consommés par les départements, d'étendre aux membres des professions non salariées et agricoles la possibilité de recouvrer leurs cotisations d'assurance maladie sur l'allocation du RMI, de permettre aux jeunes à partir de dix-sept ans qui ne sont pas ayants droit au titre de l'aide médicale, ni au titre de l'assurance maladie, de bénéficier de l'aide médicale gratuite, enfin, de créer dans chaque arrondissement un organisme tenu de recevoir tout dépôt de dossier de RMI, évitant aux personnes concernées de se faire renvoyer d'un organisme à l'autre.

Comme l'a souligné notre rapporteur, des améliorations sont encore à réaliser, notamment la prise en charge de l'enfant à naître dans la majoration du RMI. Actuellement, l'enfant à naître qui ouvre droit à l'allocation pour jeune enfant, versée sans conditions de ressources, n'est pas pris en compte pour le calcul du RMI.

Par ailleurs, il conviendrait d'apporter une aide aux associations qui participent à l'insertion en mettant à leur disposition des postes de type FONJEP. M. le ministre a fait une ouverture à ce sujet. Je pense que les associations apprécieront.

En conclusion, le dispositif RMI opère un bouleversement important dans le rôle des partenaires sociaux, impliquant une globalité d'intervention, un partenariat, le passage d'une prestation d'aide à l'accompagnement d'un projet de vie d'un individu. Des actions de formation sont donc expressément demandées par les acteurs de terrain. Des expériences dans ce domaine existent déjà dans certains départements. Elles mériteraient d'être généralisées.

Les volets sur lesquels doit porter très largement le contrat sont la santé, le logement – deux facteurs essentiels – et la qualification vers l'emploi car ils sont souvent à la fois cause et conséquence de la désinsertion. Des adaptations importantes sont nécessaires. Pour le logement, la loi Besson est un support important mis à la disposition des associations. Pour la santé, il nous faut encore réfléchir à des structures qui faciliteraient l'accès aux soins de ce public : structures d'accueil et de soins adaptés, travail d'éducation à la santé.

La notion de contrat est une cheville fondamentale du dispositif. Elle doit être souple et impliquer plus fortement les élus locaux, même sur des terrains qui ne leur sont pas familiers *a priori*, comme la santé et l'emploi.

La réussite du dispositif se jugera à sa capacité à redonner à l'individu sa citoyenneté, donc son autonomie. Celui-ci doit retrouver les outils nécessaires pour gérer sa vie au quotidien.

Le projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui va dans ce sens. Nous espérons, mes chers collègues, que vous le voterez très largement car c'est en prenant appui sur un large accord que tous les acteurs se sentiront mobilisés pour rendre la citoyenneté aux exclus de notre société. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à Mme Roselyne Bachelot.

Mme Roselyne Bachelot. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, la France de la décennie écoulée a vu proliférer comme un cancer la pauvreté et l'exclusion : pauvreté urbaine des grandes banlieues marginalisées, pauvreté rurale des agriculteurs qui ne peuvent plus vivre des revenus de leur travail.

Cette pauvreté est devenue intolérable car, comme le prouvent les études du CERC ou du CREDOC, elle s'est accompagnée de la montée des inégalités sociales. Le mouvement de redistribution des patrimoines, commencé en 1945, s'est inversé et les riches sont plus riches et les pauvres plus pauvres.

Le chômage constitue la ligne de fracture sociale la plus grave de notre pays...

Mme Muguette Jacquaint. C'est vrai !

Mme Roselyne Bachelot. ... phénomène de « file d'attente inversée » du chômage de longue durée pour lequel notre pays bat des records, chômage des jeunes et des plus de cinquante ans, disparités régionales, développement de l'emploi précaire.

Dans ce cadre, le revenu minimum d'insertion, instauré le 1er décembre 1988 et présenté comme « la grande avancée sociale du septennat », est donc surtout un extraordinaire constat d'échec pour tout ce qui avait constitué l'engagement majeur de François Mitterrand.

Le rassemblement pour la République avait voté la loi instituant le RMI sans illusions : elle ne pouvait constituer qu'un « soin palliatif » aux détresses de la grande pauvreté, faute de s'attaquer aux réformes de structures indispensables. D'ailleurs, nos orateurs avaient alors appelé l'attention de votre prédécesseur, monsieur le ministre, sur les insuffisances et les difficultés que ce texte ne manquerait pas de susciter.

Le remarquable rapport de la commission d'évaluation dirigée par Pierre Vanlerenberghe est allé encore plus loin dans l'analyse et a eu le courage d'avancer des pistes de réflexion et des propositions concrètes. Le travail étant mâché, on pouvait espérer une avancée à la hauteur du diagnostic posé. Or notre déception est grande.

Certes, le texte comporte des aspects positifs et nous vous en donnons acte : il est possible de renouveler trois fois au lieu de deux les contrats emplois solidarité ; il est instauré une aide de l'Etat pour les employeurs qui embauchent à l'issue d'un CES ; il est prévu d'étendre des contrats de qualification aux entreprises de travail temporaire.

Certains doutent de l'efficacité de telles mesures dans un marché de l'emploi déprimé, mais il faut les proposer, d'autant qu'elles bénéficieront aussi aux chômeurs de longue durée, aux chômeurs de plus de cinquante ans et aux handicapés.

Nous souscrivons aussi à votre proposition de ne pas étendre le bénéfice du RMI aux moins de vingt-cinq ans et de privilégier, pour eux, les démarches actives de formation et d'intervention. D'ailleurs, ces mesures existent déjà et reçoivent ici une confirmation législative sans doute utile.

Nous approuvons également la disposition prévoyant une fourniture minimale d'énergie : le texte en pose le principe, même si sa transposition pratique risque d'être difficile, pour la fourniture d'eau en particulier.

Autre point intéressant dans le titre II relatif à l'aide médicale, l'établissement de normes minimales applicables sur l'ensemble du territoire et la possibilité de conventions entre les collectivités gestionnaires de l'aide sociale et les organismes d'assurance maladie. Il était aussi nécessaire de supprimer le caractère précaire de l'aide médicale traditionnelle ; l'admission pour des périodes fixes d'au moins un an sera un facteur stabilisant pour les bénéficiaires. De nombreuses commissions départementales d'admission procédaient d'ailleurs de cette façon.

En fait, bien souvent, vous avez transposé sous forme législative un certain nombre de dispositifs déjà mis en place par les collectivités locales ou instaurés par l'Etat avec d'autres effets d'annonce. Mais, je le reconnais, la généralisation et la répétition comportent leur dynamique et leur pédagogie !

En fait, monsieur le ministre, notre déception vient d'abord des lacunes considérables du projet de loi, lequel est très en retrait par rapport à ce que vous aviez laissé espérer. Elle est ensuite due aux insuffisances et aux effets pervers des mesures proposées.

Ce projet de loi présente, en effet, de nombreuses lacunes

En premier lieu, il ne comporte pas de volet logement. Malgré la loi Besson, le logement des plus démunis reste un problème presque insoluble. Ceux-ci sont majoritairement accueillis par des propriétaires privés et une série de mesures désastreuses raréfie l'offre et détourne les bailleurs de cette clientèle. Quant au parc locatif dit « social », il propose souvent des loyers quasiment inabordables aux titulaires du RMI.

Il aurait fallu, à tout le moins, revoir la base de calcul de l'allocation en en excluant complètement les aides sociales au logement, comme le demandait d'ailleurs le rapport de la commission d'évaluation.

Ensuite, deuxième lacune, le projet de loi refuse de s'attaquer à l'harmonisation des minima sociaux, objectif que vous aviez vous-même affiché au début du mois d'avril.

La mise en place du RMI a été un révélateur des injustices causées par les strates successives des politiques sociales et même par les effets pervers de certaines prestations, l'allocation de parent isolé par exemple.

Enfin, le projet de loi comporte une troisième lacune, celle-là dans le domaine du travail social.

Les travailleurs sociaux ont exprimé, à de nombreuses reprises, leur malaise : formation inadaptée, perspectives de carrière quasi inexistantes, salaires peu conformes avec les responsabilités exercées. On peut d'ailleurs penser qu'une des difficultés de la mise en œuvre de l'insertion vient de l'inadéquation de la formation du travail social au public « RMI ».

En effet, jusqu'alors, cette formation a été axée sur des personnes ou des structures sociales fortement marginalisées pour lesquelles l'anamnèse révélait toujours des déficits économiques, culturels ou affectifs majeurs. Le travailleur social se retrouve les bras ballants devant une simple demande d'emploi ou de complément de formation. Il a du mal à s'insérer dans une équipe pluridisciplinaire regroupant le prospecteur de l'ANPE ou le chargé de formation professionnelle. Il convient donc d'animer cette équipe en instaurant un « tuteur » ou « accompagnateur », qui sera l'interlocuteur unique du bénéficiaire et qui pourra ainsi mettre en synergie les outils d'insertion.

Le groupe du RPR a déposé un amendement tendant à créer le tutorat, qui a été adopté à l'unanimité par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Nous évaluerons, monsieur le ministre, votre désir de dialogue et d'amélioration de votre texte en fonction de votre position sur quelques amendements significatifs, dont celui-ci.

M. Jean-Pierre Luppi. Ah ! Des progrès !

Mme Roselyne Bachelot. Certes, le tutorat est indispensable, mais il ne nous permettra pas pour autant de faire l'économie d'une réforme en profondeur du travail social. Or ce texte fait complètement l'impasse sur cet aspect fondamental.

Le présent projet de loi comporte donc des lacunes, mais je conviens volontiers que le logement, l'harmonisation des minima sociaux ou la réforme du travail social sont des domaines vastes pour lesquels il sera certainement utile de consacrer des textes particuliers. Je vous serai donc reconnaissante, monsieur le ministre, de m'indiquer vos intentions sur ce point et de me présenter, si c'est possible, un calendrier.

Si, s'agissant de ces lacunes, vous êtes « acquitté » au bénéfice du doute, il n'en est pas de même pour les insuffisances ou les effets pervers des mesures proposées.

Vous aviez annoncé une clarification des responsabilités des acteurs : Etat, départements, communes, associations, entreprises. Toutes les analyses convergent : le bicéphalisme Etat-département est à l'origine de bien des dysfonctionnements. Il convenait donc de parfaire la décentralisation et de confier les structures d'insertion aux conseils généraux.

L'Etat intervient en effet dans ce domaine, et il le fait par des mécanismes généraux sur lesquels les acteurs locaux n'ont aucune prise. La marge d'initiative ne s'exerce en fait que sur les sommes d'origine départementale. Il est donc juste que le président du conseil général soit le chef d'orchestre du plan départemental d'insertion en partenariat avec l'Etat et les autres acteurs. Nous avons, là aussi, déposé des amendements importants tendant à corriger les mécanismes institutionnels et à donner au département la responsabilité des structures d'insertion.

Non seulement les mesures annoncées ne vont pas en ce sens, mais, de plus, elles consacrent la prééminence de l'Etat et constituent une recentralisation affichée. Nous sommes passés à côté d'une occasion majeure de parfaire la décentralisation, dans le domaine où elle se justifie le mieux : l'aide aux plus défavorisés.

Il eût été alors logique que cette volonté de recentralisation s'accompagnât de la prise de responsabilité financière correspondante. Après tout, la théorie selon laquelle l'Etat doit mettre en œuvre la lutte contre l'exclusion sur des budgets de solidarité nationale se défend et a le mérite de la cohérence.

Vous recentralisez le pouvoir de décision, mais vous sollicitez les finances départementales sur deux points majeurs du texte. Et nous en avons même découvert un troisième dans l'intervention de Mme Aubry qui nous a annoncé que l'embauche de 250 personnes supplémentaires par l'ANPE serait éventuellement financée par les départements.

En premier lieu, les départements auront à leur charge 50 p. 100 de la généralisation des fonds d'aides aux jeunes, alors qu'il s'agit d'une mesure de solidarité nationale. La disposition que vous avez prévue est donc inique et pénalisera les collectivités les plus défavorisées.

En second lieu, les départements supporteront la généralisation de la prise en charge de l'assurance personnelle pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans. Si, s'agissant des moins jeunes, cette prise en charge peut se révéler, à long terme, une économie pour les budgets d'aide sociale – et je crois que les départements n'ont pas à avoir de crainte en ce domaine – elle sera, pour ce qui est de ces publics peu consommateurs de soins, une charge supplémentaire pour les départements. On se demande d'ailleurs selon quelles estimations la possibilité d'imputer les sommes engagées pour l'assurance personnelle des jeunes a été fixée à 2,5 p. 100 des crédits d'insertion.

Nous voilà donc, au détour d'un texte, devant une réforme de l'aide médicale qui n'ose pas dire son nom et qui impliquera lourdement les budgets départementaux, sans que les conseils généraux aient vraiment été consultés.

Lors de la discussion des articles, nous reviendrons en détail sur ce volet relatif à l'« aide médicale », qui est sans doute le plus important du texte – vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre – mais certainement aussi celui qui pose le plus de difficultés, tant il ajoute à la confusion et à la complication des mécanismes.

Votre texte, monsieur le ministre, est donc très loin de répondre aux attentes des différents partenaires : la clarification des compétences n'est pas engagée et vous chargez un peu plus la barque des finances locales dans des politiques qui relèvent pourtant de la solidarité nationale.

En ce qui concerne l'insertion, je note que l'intitulé de votre projet précise que celui-ci est « relatif à la lutte contre le chômage d'exclusion ». La première mouture du texte était pratiquement dépourvue de tout dispositif significatif en la matière, mais, il y a quelques jours, vous nous avez communiqué une lettre rectificative. Les mesures qu'elle contient sont intéressantes même si elles donnent parfois à votre copie un vague parfum de DMOS. Toutefois, devant la montée inexorable du chômage, nous doutons de vos possibilités de succès étant donné que vous échouez pour des publics formés et insérés.

Nos efforts doivent porter plus en amont : il faut remettre en cause notre système éducatif, alléger les charges de toutes sortes qui pèsent sur notre appareil productif, conduire une véritable politique d'aménagement du territoire car les taux de chômage varient du simple au double dans notre pays.

Vous n'aviez pas mandat – ni sans doute la volonté – pour infléchir la politique économique et sociale du Gouvernement. Mais, il y a quelques semaines, vous nous aviez promis le renforcement des outils d'insertion existants et la création d'autres outils d'insertion. On peut affirmer qu'en ce domaine votre projet de loi est bien timide, pour ne pas dire inexistant.

C'est dire si la position du groupe du RPR est réservée à ce point du débat. Nous avions voté l'instauration du RMI, tout en sachant qu'il serait loin de résoudre les problèmes posés à notre société par le chômage et l'exclusion. Toutefois, il était, parmi d'autres, un outil pour l'insertion à condition d'être amélioré et élargi. Compte tenu de l'état actuel du projet de loi, ce n'est pas le chemin que nous prenons. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)*

M. le président. La parole est à M. Pierre Méhaignerie.

M. Pierre Méhaignerie. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'instauration du revenu minimum d'insertion a été et reste tout à la fois une défaite et une victoire.

Une défaite parce que la société française rejette un nombre croissant de ses membres de la vie économique et sociale du pays.

Une défaite parce qu'elle révèle l'ampleur de la pauvreté.

Une défaite parce qu'une catégorie sociale – celle des exclus – progresse.

M. Louis Pierna. C'est à cause de la société libérale !

M. Pierre Méhaignerie. Mais l'instauration du revenu minimum est aussi une victoire. Au cours des trois dernières années, cette mesure positive a en effet permis à une population démunie d'acquérir une certaine autonomie financière. Cette mesure est d'ailleurs devenue encore plus positive lorsque l'ensemble des partenaires locaux s'est mobilisé en faveur de l'insertion et que les préfets ont su interrompre l'octroi de cette prestation en cas de fraude.

Pour cette deuxième étape, le revenu minimum d'insertion doit s'intégrer dans une politique plus vaste et plus cohérente qui concilie l'exigence de compétitivité accrue et celle de solidarité renforcée.

Le présent projet de loi portant adaptation de la loi du 1er décembre 1988 répond-il à cette double exigence ?

Ainsi que cela a été dit, le premier facteur d'exclusion reste le chômage, lequel est dû pour partie – je dis bien « pour partie » – à l'insuffisante compétitivité de l'Etat.

M. Jean-Pierre Luppi. Et pas à celle des entreprises ?

M. Pierre Méhaignerie. Le revenu minimum d'insertion deviendra une victoire lorsque le taux de chômage diminuera.

On se scandalise aujourd'hui de la crise de l'emploi, de la montée du chômage et on se plaint de l'absence d'idées neuves dans ce domaine. En réalité, les solutions ne sont pas à réinventer ; elles ont été remarquablement décrites dans un document officiel, le Xe Plan, dont le fil conducteur était l'emploi. Le malheur, c'est que nombre de ces idées n'ont pas été mises en œuvre, faute de courage, qu'il s'agisse notam-

ment de la maîtrise de la dépense publique et des charges sociales, de l'adaptation des systèmes de retraite, de la meilleure considération à accorder à la formation professionnelle.

L'exclusion sera mieux combattue grâce au RMI lorsque les taux d'insertion seront beaucoup plus élevés qu'ils ne le sont aujourd'hui. Si on entre dans la pauvreté à cause d'une insuffisance des revenus, il est rare que l'on puisse en sortir par une prestation que l'on touche au guichet. C'est pourquoi l'insertion reste le fondement du revenu minimum.

Il importe que les conditions d'une mobilisation beaucoup plus forte des collectivités, des établissements publics, des associations mais aussi du monde économique, par l'intermédiaire du tutorat, soient réunies. Le sont-elles aujourd'hui ?

La motivation et la mobilisation des acteurs font appel à la confiance et à la responsabilité des partenaires. Or je ne vois rien dans ce projet qui puisse le permettre. Au contraire, vous ne respectez pas les règles du jeu issues de la réforme de la décentralisation, et aux nombreux cofinancements déjà imposés par le texte de 1988, vous en ajoutez d'autres sans concertation.

Les conditions d'un dialogue à parité ou d'un partenariat mobilisateur sont actuellement si peu réunies que l'Etat avait envisagé de se doter en matière d'aide médicale d'un véritable pouvoir de substitution pouvant aller jusqu'à faire procéder à la charge du département au règlement d'office de certaines dépenses ! Il semble qu'il y ait renoncé.

Cette difficulté de l'Etat à instaurer un véritable partenariat est au centre des interrogations de nombre de parlementaires. Nous la retrouvons par exemple à propos de la réforme de l'allocation compensatrice, réforme que beaucoup d'entre nous souhaitent pour des raisons d'efficacité financière et de justice. Je puis vous assurer que si nous avions une plus grande marge d'initiative et de responsabilité, nous pourrions redéployer une partie de la charge vers d'autres innovations sociales. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union du centre.)*

La réussite passe aussi par une harmonisation des minima sociaux, une simplification des procédures et, si possible, une unité de direction et de commandement. Au moins, faisons-en l'expérience.

Certaines simplifications sont nécessaires : suppression des avantages en nature, allégement des procédures, facilitation d'octroi d'avances. Tout cela relève sans doute du pouvoir réglementaire, mais le principe d'une harmonisation progressive des minima sociaux devrait d'ores et déjà être posé par la loi.

Il est, en effet, constaté qu'à des situations identiques de ressources, de charges de famille, de capacité de réinsertion professionnelle et d'âge sont apportées des réponses inégales selon les minima en matière d'allocations d'adultes handicapés, d'APL, de minimum vieillesse, de minimum d'invalidité.

A défaut de fusionner l'ensemble de ces minima, un effort d'harmonisation devra être entrepris. A tout le moins, conviendrait-il d'harmoniser progressivement les critères d'accès au droit et les conditions de calcul et de régler en priorité le problème de l'APL.

Avec votre projet, madame et monsieur les ministres, je crains une confusion accrue dans le pilotage des politiques sociales. C'est peu dire que le partage de compétences n'est pas transparent pour l'usager dans le domaine social. La mise en œuvre des décisions publiques se heurte à des difficultés de tous ordres en raison de la multiplicité des acteurs – Etat, collectivités locales, organismes de protection sociale, associations –, de la complexité des structures et des procédures administratives.

Le constat est patent d'une incohérence de plus en plus forte dans le pilotage des politiques sociales. Il est temps de savoir qui fait quoi et donc de mettre un peu de clarté dans un système qui cumule des mesures qui deviennent inefficaces et qui sont souvent coûteuses.

Je rêve parfois d'expérimentations de politiques globales qui permettraient, au niveau le plus efficace, c'est-à-dire le bassin d'emploi ou la commission locale d'insertion, d'intégrer la totalité des structures sociales – agences de l'emploi, missions locales, CIO – dans un même ensemble de façon à piloter, au plus juste des besoins des hommes, des politiques sociales plus proches du quotidien.

Est-il possible, madame et monsieur les ministres, de permettre de telles expérimentations à ceux qui y sont prêts ?

Outre les suggestions découlant des critiques formulées sur l'unité du travail social, l'harmonisation des systèmes sociaux et les charges financières un peu indues du département – on peut à cet égard s'interroger sur la raison du fait que les départements sont aujourd'hui les mal aimés dans les négociations financières – il m'apparaît important d'insister sur les valeurs qui doivent inspirer le sens de l'action à développer : la prévention, l'autonomie, l'intégration, la responsabilité, la subsidiarité et la capacité d'expérimenter.

Nous déplorons au contraire une trop grande segmentation des politiques, une multiplication des structures financières, un retour de la centralisation – c'est du moins ainsi que l'on perçoit les choses –, une multiplicité des comités et des organismes, qui rendent impossible la lisibilité des politiques conduites, mais qui favorisent une application identique sur tout le territoire de politiques qui mériteraient d'être diversifiées.

En Ille-et-Vilaine, les conditions de la réussite de l'insertion ont été liées à l'application de quelques principes : une très grande décentralisation au niveau des comités locaux d'insertion, la liberté d'affectation des dotations globales quelles que soient les orientations politiques de ceux qui ont la responsabilité de la gestion sur le terrain, l'existence d'animateurs locaux, une volonté des élus et un partenariat susceptible de fonctionner. Ce partenariat, monsieur le ministre, mériterait d'ailleurs de votre part plus de confiance.

Une nouvelle fois, nous avons l'impression que tout vient d'en haut et que les marges de responsabilité, d'innovation, d'autonomie des partenaires sur le terrain se réduisent. Or il ne s'agit pas de demander plus à l'Etat, mais de mieux utiliser, avec la même enveloppe financière, les marges de flexibilité.

Je crois trop à l'intérêt du revenu minimum d'insertion pour ne pas vous faire part de nos inquiétudes. Dans ces conditions, vous comprendrez, madame et monsieur les ministres, que, pour le moment, je réserve mon vote ainsi que celui du groupe de l'Union du centre. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

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

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le président, madame et monsieur les ministres, mes chers collègues, la loi votée en 1988 avait comme objectif annoncé la lutte contre la pauvreté et l'exclusion par l'insertion, et en particulier par l'emploi.

Mais, du texte dont nous discutons aujourd'hui, l'emploi est quasiment absent. On parle désormais d'« insertion socio-économique ». Or s'il est une question que pose quasiment chaque homme et chaque femme, c'est bien celle de l'emploi. En effet, que demandent en priorité les jeunes, les femmes et les hommes de ce pays ? Le respect de leur droit au travail !

Le présent projet de loi ne s'attaque pas à ce problème : il s'inscrit dans le cadre de la pérennité du chômage, confirmant une allocation à des personnes qui en ont véritablement besoin, mais sans aucune perspective d'insertion, de formation, d'emploi. C'est l'installation durable d'une société duale, même si un orateur a souhaité qu'on ne s'y installe pas, et d'une société d'exclusion.

Vous affirmez, madame et messieurs les ministres, lutter contre l'exclusion. En fait, vous l'organisez !

Tout cela est la conséquence de la logique de vos choix au niveau national comme au niveau européen : une Europe dans laquelle la croissance forte est bannie ; une Europe où l'on annonce que le chômage ne pourra que s'aggraver, fatalité contre laquelle on ne peut rien faire ; une Europe où se concentreront les capitaux là où ils seront les plus rentables, sans le souci de développer la coopération entre les Etats souverains, dont les populations aspirent à plus de justice sociale et de liberté, donc à plus de moyens pour vivre.

Dès 1988, les députés communistes avaient, tout en la votant, mis en garde contre plusieurs aspects de la loi, dont l'insuffisance de l'allocation. En effet, comment un célibataire peut-il vivre avec 2 184 francs par mois ? Comment un couple peut-il vivre avec 3 277 francs de revenu mensuel ?

Le taux moyen de 1 890 francs montre que, sans le RMI, la plupart n'auraient quasiment aucun moyen, ni même celui de survivre. La Commission nationale d'évaluation elle-

même, sans apporter cependant de réponses suffisantes, avait posé un certain nombre de questions, que vous ne résolvez pas, notamment sur le montant de l'allocation.

Nous avions également dénoncé l'insuffisance du champ d'application de la mesure, en particulier pour les mois de vingt-cinq ans. Nous avons déposé un amendement tendant à porter le montant de cette allocation à 3 500 francs et à l'octroyer aux jeunes dès l'âge de dix-huit ans.

Si des mesures sont réellement prises en faveur de la formation des jeunes, rien ne s'oppose à ce qu'ils bénéficient de cette allocation. Bien sûr, nous ne demandons pas qu'un jeune perçoive 3 500 francs sans qu'il puisse suivre une formation ! Mais mesurons la détresse qui est celle d'un jeune qui, à l'âge de dix-huit ans, n'a d'autre perspective que celle-là !

On a supprimé l'allocation d'insertion. N'y avait-il pas moyen de la conserver et de proposer conjointement au jeune une formation véritable lui permettant d'apprendre un métier ?

Nous proposons que l'impôt sur la fortune voie son barème réévalué en conséquence.

J'ai entendu dire que des avantages fiscaux seraient encore consentis aux grandes entreprises, à ce que l'on appelle le capital. Les avantages accordés depuis 1988 représentent 80 milliards de francs. Et ce chiffre, nous ne l'inventons pas : c'est M. Jack Lang, porte-parole de votre gouvernement, qui l'a lui-même cité.

En procédant comme nous le préconisons, ne ferait-on pas véritablement preuve de solidarité ? On en appelle toujours à la solidarité des Français. Eh bien ! Là, il y a de quoi faire !

En 1988, nous avions aussi dénoncé la prise en compte des allocations familiales dans le calcul des revenus disponibles et le manque de clarté de la définition du droit à l'insertion. Parler d'insertion sociale ou professionnelle dans un pays où le chômage ne cesse de s'étendre, c'est de fait reculer devant le problème de fond, qui est celui du droit au travail !

Nous avions noté la nécessité, pour vaincre la pauvreté, de conduire une politique globale. Faute d'une telle politique, contre la pauvreté et pour l'emploi, le bilan actuel ne fait que confirmer nos craintes initiales.

Nous demandons par un amendement, nous faisant en l'occurrence les porte-parole de nombreuses associations caritatives, que le Gouvernement s'engage à déposer un projet de loi sur l'ensemble des questions touchant à la pauvreté.

Le RMI a, au mieux, joué un rôle de minimum de survie, insuffisant à la fois par son montant et par les « trous » de la couverture sociale, notamment pour les moins de vingt-cinq ans et les personnes les plus en difficulté. Le Secours catholique ne chiffre-t-il pas à 140 000 le nombre d'ayants droit qui n'en bénéficierait pas ?

Ce qu'il est convenu d'appeler la réussite sociale du septennat est révélateur de la société que vous êtes en train de modeler. Dans le cadre de la construction européenne de Maastricht, où le profit est roi, vous structurez les inégalités et les exclusions.

Ainsi que le rappelait Jean-Claude Gayssot ici même au cours de la discussion de la loi de 1988 : « ni les profits ni la rentabilité financière ne sont les bons moteurs de la société. C'est pourquoi nous proposons une autre politique, une politique de progrès social permettant à chacun de vivre dignement : en relevant le pouvoir d'achat des salaires ; en portant le SMIC à 7 000 francs, » – nous ne sommes plus les seuls dans ce pays à réclamer cette mesure – « en revalorisant le pouvoir d'achat des allocations familiales, des pensions et retraites ; en protégeant les salariés contre les licenciements et la précarité, » – n'ai-je pas entendu M. le Premier ministre regretter que les entreprises licenciaient beaucoup trop vite ? – Mais que fait-on pour y mettre un terme ? « en améliorant la sécurité sociale ; en agissant pour que chacun ait un bon travail. »

M. Gayssot ajoutait : « S'il y a tant de détresse, tant de malheurs dans la France d'aujourd'hui, ce n'est pas parce que nous serions un pays sous-développé, mais parce que la misère, les difficultés des uns nourrissent les profits et les privilèges des autres. » Elles nourrissent les grandes fortunes.

Le RMI n'est qu'une petite réparation octroyée aux exclus du travail, mais il ne s'attaque pas aux racines du mal.

Une véritable insertion est incompatible avec le RMI !

Ce qu'il faut, c'est donner les moyens à chaque homme, à chaque femme, à chaque famille de vivre décemment de son travail !

Ce qu'il faut, c'est une véritable politique d'insertion, avec une allocation revalorisée d'une façon importante, liée à une obligation pour les entreprises d'embaucher.

Ce qu'il faut, c'est une politique de croissance, qui développe les richesses de notre pays en faveur des hommes et des femmes en faisant le choix de l'homme, pas celui de l'argent !

Nous avons eu l'occasion dans cette assemblée, à de multiples reprises, de rappeler nos propositions à ce sujet. Nous y reviendrons dans la discussion des articles.

Or le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis exclut tout à fait, à l'inverse du texte de 1988, je le rappelle, l'insertion : il s'inscrit dans le cadre du plan récemment adopté prétendument pour résorber le chômage de longue durée, il renouvelle des exonérations de charges patronales qui, en dépit des multiples plans emploi qui se sont succédé, n'ont jamais permis de commencer à résorber le chômage, ce dont les derniers chiffres parus portent le témoignage. D'ailleurs, mon ami Louis Pierna le rappelait mercredi dernier ici même, à l'occasion d'une question au Gouvernement.

Le chômage a augmenté au mois d'avril de 1,4 p. 100, franchissant ainsi la barre des 10 p. 100 de la population active. Cela fait 39 600 personnes de plus sans travail !

Les licenciements économiques ont augmenté en un an de 13 p. 100. L'offre d'emplois a diminué et le chômage de longue durée a augmenté de 17 p. 100 et frappe plus de 900 000 personnes.

Le Gouvernement se glorifie que « deux bénéficiaires sur trois soient dans une démarche d'insertion ». Mais le chiffre le plus accusateur de l'échec du RMI est le nombre des bénéficiaires qui ont accédé à un emploi : en métropole, 81 000 ont retrouvé un emploi ordinaire – ce qui ne signifie pas stable – sur 850 000, soit moins de un sur dix.

Ce que les allocataires du RMI souhaitent, c'est une formation réellement qualifiante : 75 p. 100 d'entre eux placent le besoin de travail avant même le besoin d'argent.

Il est nécessaire de développer des actions de formation en liaison avec l'éducation nationale, avec l'AFPA, avec les GRETA, avec les lycées d'enseignement professionnel et, bien sûr, avec les entreprises elles-mêmes.

Certains sont en mesure de travailler immédiatement. Il faut imposer aux entreprises leur embauche, avant que le chômage ne fasse de nouveaux ravages parmi eux !

L'insertion passe également par des actions concernant la santé et le logement. Les services qui sont chargés de ces questions doivent être compétents et disposer de personnels en nombre suffisant.

Les travailleurs sociaux doivent faire face à une surcharge considérable de travail sans pour autant avoir les moyens de réussir. Ils l'ont d'ailleurs dénoncé avec force lors des grèves de l'an dernier.

Comment régler les problèmes de logement, de santé et d'emploi quand toutes les mesures prises consistent à encourager les employeurs à licencier et à précariser ? Ceux-ci bénéficient d'exonérations de charges sociales pour des contrats à durée déterminée. Les chiffres en témoignent : on compte, pour une embauche définitive, neuf embauches sous contrat à durée déterminée.

Près de la moitié des gens qui sont entrés dans le dispositif il y a trois ans y sont toujours. Mais comment pourrait-il en être autrement puisque, sous couvert de décentralisation, l'Etat se désengage financièrement, imposant aux collectivités territoriales de s'impliquer dans son projet ?

L'Etat renforce son pouvoir sur les collectivités locales, dont certaines sont réticentes à l'égard des programmes d'insertion obligatoire qui ne conduisent pas à un véritable emploi. Si ces programmes ne sont pas adoptés en temps voulu, le Gouvernement imposera le sien !

Il est prévu que, si le préfet et le président du conseil général ne parviennent pas à un accord ou si le CDI n'a pas adopté le programme d'insertion de l'année en cours avant le 31 mars, les décisions relevant de leurs compétences seront prises par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur, du ministre chargé de l'action sociale et du ministre chargé de l'emploi. Quelle coopération !

Si les dépenses pour l'insertion des RMIstes ne sont pas inscrites au budget départemental, le préfet pourra faire appel à la chambre régionale des comptes qui pourra mettre en demeure le département d'obtempérer. Si le département refuse encore, la chambre régionale pourra permettre au préfet d'inscrire d'office cette somme au budget départemental.

Les communes financeront en partie l'insertion des RMIstes puisque les dépenses liées à celle-ci seront désormais prises en compte dans le calcul de la participation des communes au financement des dépenses d'aide sociale des départements.

Pour imposer plus encore ces choix politiques aux collectivités territoriales, un conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est créé. Les membres en seront désignés par le Premier ministre.

La prise en charge par l'Etat d'une partie des coûts afférents à l'embauche varierait entre 60 et 20 p. 100 des cotisations patronales de sécurité sociale. La seule mesure positive proposée en matière d'emploi est l'extension du contrat de retour à l'emploi aux chômeurs âgés de plus de cinquante ans.

Quant aux jeunes, le RMI est toujours refusé aux moins de vingt-cinq ans. Seuls en bénéficieront ceux ayant un enfant à naître. Pour les autres, votre plan, madame le ministre, et le « carrefour des jeunes » entreront en application.

Un fonds d'aide aux jeunes en difficulté est créé dans chaque département, pour ceux âgés de dix-huit à vingt-cinq ans. Après l'avis d'un comité local, ce fonds prendra en charge les aides financières directes accordées aux jeunes. Un décret doit déterminer les conditions d'attribution. Le financement de cette mesure serait pris en charge par les départements à hauteur de 50 p. 100 au moins, l'Etat finançant le reste.

L'Etat, une nouvelle fois, définit les règles du jeu et ce sont, en grande partie, les départements qui paient. Dans de nombreuses communes, les élus accordent des aides financières ou en nature aux jeunes, mais ils déterminent eux-mêmes les conditions et le contenu des actions. En l'espèce, il est une fois de plus à craindre que cet argent ne soit destiné qu'à favoriser les petits boulots ou les emplois sans lendemain, car l'ensemble de ce projet de loi ne propose rien d'autre.

Le maire de la commune devra communiquer à tout moment au préfet ou à l'organisme payeur les renseignements sur le bénéficiaire, sa situation de famille, son parcours d'insertion. N'est-ce pas là une remise en cause de la liberté individuelle et un problème de déontologie pour les élus ? Et qui paiera les frais de personnel pour la communication de tous ces renseignements ?

Des mesures de suspension du RMI sont prévues au cas où un contrat d'insertion ne serait pas intervenu dans les trois mois suivant le versement de l'allocation, si l'allocataire n'a pas de motif légitime. Selon le département, le préfet et le président du conseil général, le bénéficiaire du RMI pourra donc se voir obligé d'accepter n'importe quel stage ou petit boulot. La chasse aux chômeurs s'accentue à travers les RMIstes !

Une telle suspension peut aussi intervenir si la commission locale est dans l'incapacité de donner son avis à cause du comportement du bénéficiaire.

Les renseignements concernant les allocataires peuvent être informatisés ; aucune limite n'est fixée quant à l'accès à ce fichier.

La personne qui serait radiée du RMI ne serait plus prise en charge par la sécurité sociale.

Le préfet peut demander à l'organisme payeur, après avis de la CLI et accord du bénéficiaire, de mandater à un organisme agréé le montant de l'allocation, qui la reverserait au bénéficiaire de manière fractionnée. C'est ce qu'on appelle les « associations intermédiaires ». Je reconnais que de nombreuses associations ont fait et font beaucoup. Mais combien d'associations déguisées, ou que l'on ne contrôle pas, ont fleuri dans la dernière période et pour quels résultats ? Parfois, on ne sait même pas à quoi elles ont utilisé l'argent qui leur a été versé !

Enfin, au nom de la modernisation de l'aide médicale, des conventions peuvent être passées entre les collectivités publiques d'aide sociale et les organismes d'assurance maladie.

Les bénéficiaires de l'aide médicale, non assurés sociaux, sont obligatoirement affiliés au régime d'assurance personnelle, pris en charge par l'aide médicale. Il en va de même pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans et pour les bénéficiaires du RMI. Cette prise en charge cesse quand le droit au RMI cesse d'être ouvert.

La prise en charge au titre de l'aide médicale ne serait plus que partielle ; si les départements veulent financer un peu plus, rien ne s'y oppose bien sûr !

Le département finance entièrement la prise en charge de cette couverture personnalisée. Il verse chaque année une dotation globale à la sécurité sociale. Il devra en outre accorder des avances de recettes d'aide médicale aux établissements de santé de court et moyen séjour, lorsque les recettes attendues au titre de l'aide sociale dépasseront le seuil fixé par décret. En faisant des avances de fonds, les départements ne permettront-ils pas à l'Etat de se désengager du secteur santé ? Avec de telles mesures, les finances des départements qui sont déjà surcompressées, surtout pour certains d'entre eux, devraient se réduire encore.

En conclusion, je soulignerai que les pouvoirs du président du conseil général et surtout du préfet sont renforcés.

Il y a, madame le ministre, une plus grande intégration des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de votre programme de travaux d'intérêt général et de CES.

Le département voit son engagement financier augmenter par rapport à celui de l'Etat dans les nouveaux dispositifs.

La pression est plus forte, à travers les CDI et les CLI, pour que les collectivités territoriales s'intègrent dans les contrats d'insertion.

Les communes financeront en partie l'insertion des RMIstes au travers du financement des dépenses d'aide sociale.

L'Etat, à travers ce projet, ne donnera pas plus, mais les collectivités territoriales participeront, elles, beaucoup plus.

Nous ne pouvons qu'approuver la simplification des demandes d'aide sociale. Par contre, les collectivités territoriales n'ont pas à faire l'avance des frais à la sécurité sociale et aux hôpitaux.

On veut faire supporter aux collectivités territoriales l'orientation politique de l'Etat en matière de limitation des dépenses de santé, tout en réduisant leur rôle.

Pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans, aucune véritable mesure d'insertion n'est prévue.

Quant au logement social et à l'hébergement d'urgence, si l'on ne crée pas une aide au développement du parc HLM, notamment en instituant une taxe sur les profits réalisés par les sociétés immobilières et en accroissant les pouvoirs des maires pour l'attribution des logements, cette question ne sera pas réglée.

Nous ferons des propositions d'amendement lors de la discussion des articles, dans le sens d'une plus juste utilisation des richesses produites dans notre pays.

Si le texte reste en l'état, le groupe communiste s'abstiendra. Nous ne pouvons, bien sûr, qu'être favorables au renouvellement de la loi, dont l'un des objectifs est la poursuite de l'attribution d'une allocation aux plus démunis. Par contre, nous ne pouvons approuver le désengagement renforcé de l'Etat, alors qu'aucune véritable politique de l'insertion et de l'emploi n'est prévue et que la situation d'un grand nombre de bénéficiaires sera encore aggravée.

Madame et monsieur les ministres, pour sortir les familles de la pauvreté, pour sortir les jeunes de l'exclusion, il faut avoir du courage, mais surtout la volonté d'agir. Il faut donc une autre politique, qui favorise la création d'emplois au lieu de s'installer dans la fatalité du chômage. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

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

M. Paul Chollet. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, la loi du 1er décembre 1988 est un acquis indéniable : les Français le reconnaissent. Depuis la création du RMI, 950 000 ménages, soit près de 2 millions de personnes, ont bénéficié de ce droit à la subsistance et à l'espoir qu'avait si bien inscrit dans l'esprit et le cœur des parlementaires membres d'ATD-Quart monde le père Wresinsky, dans ces murs mêmes, peu avant sa mort.

Je ne ferai pas une critique exhaustive de ce projet de loi qui, en définitive, s'articule autour d'un petit nombre de principes. Dans l'ensemble, il m'est apparu d'une logique peu évidente, la vraie solution résidant ailleurs, au niveau, bien sûr, de la création d'emplois.

Je me bornerai à formuler trois remarques qui sont autant de questions et de propositions.

Premièrement, pour évaluer l'impact du RMI trois ans après, il est intéressant de mesurer ce qu'un tel système a suscité en marge.

D'abord, pour les plus défavorisés – les SDF en particulier – il faut bien reconnaître que le RMI est souvent inopérant. Le corps médical nous dit que, chez ces gens-là, l'alcoolisme fait des dégâts encore plus ravageurs. Le RMI est donc sans effet, sauf si des associations de bénévoles, comme il en existe dans mon département, arrivent à passer un contrat avec ceux qui sont touchés dans l'autonomie même de leur personne, pour gérer cet argent avec eux, sinon à leur place. Mais ces associations très méritantes qui obtiennent de bons résultats appellent au secours pour assumer leurs frais de subsistance et, souvent, l'Etat et le département se renvoient la balle.

Le RMI n'est pas qu'une affaire de professionnels, monsieur le ministre. Ne décourageons pas les bénévoles ! Dites-nous à quelle porte ils doivent frapper.

A l'opposé, dans les situations les moins détériorées, pour ceux qui, avec un petit coup de pouce, referaient surface, le RMI peut être parfois une tentation, sinon une incitation à voir venir et à ne pas se presser de rechercher un emploi. On me dit que certaines personnes seules, avec un logement et des soins gratuits, plus un peu de travail au noir, retrouvent grâce au RMI un niveau de vie égal à celui que leur procurait le SMIC. Pourquoi pas, d'ailleurs, si c'est pour un certain temps ? Mais attention à ne pas transformer le RMI en une aide minimale d'assistance qui prendrait le relais de l'allocation chômage et sacrifierait définitivement le « I » de RMI.

Deuxième remarque, la plus grave sans doute : le RMI oublie les familles. Une partie des familles ayant des enfants sont exclues de son bénéfice à cause de son barème et d'un mode de calcul qui prend en compte les prestations familiales. Leur situation de grande difficulté est ainsi rendue inapparente et c'est là une véritable iniquité. L'allocation familiale, c'est le RMI de l'enfant ! Ici, c'est l'enfant qui fait les frais des avatars du monde adulte, qui va nourrir père et mère avec ce qui devrait être réservé à son développement.

Monsieur le ministre, vous avez, avec le fonds local d'aide aux jeunes et la revalorisation du tiers payant, mesure financée en totalité par les collectivités locales, demandé beaucoup aux autres. Ne serait-il pas juste que l'Etat, à son tour, montre un peu l'exemple en exigeant un peu plus de lui-même ? Commençons, puisque les temps sont durs, par ne pas défalquer ou ne défalquer qu'en partie les allocations familiales. Nous donnerons ainsi aux générations montantes des moyens d'éviter les malheurs souvent irréversibles qu'ont connus leurs parents.

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Très bien !

M. Paul Chollet. Troisième remarque : le plus difficile, tout le monde le dit, c'est la réinsertion. Là non plus, ne baissons pas les bras ! Certaines absences répétées des uns ou des autres aux réunions mensuelles de la CLI justifient que l'on s'interroge, d'autant qu'il y a encore des choses à faire pour faciliter l'insertion. Un exemple de ce que l'on peut faire ? Ma ville s'est beaucoup investie financièrement dans un programme de DSQ. Dans le cahier des charges proposé aux entreprises candidates à la réhabilitation, nous voulions demander l'embauche d'un quota de RMIstes du quartier, qui auraient trouvé dans cette « Opération Phénix » un nouvel espoir. La règle des marchés publics nous l'a interdit. Il faudra donc s'attacher à réviser des dispositions légales inadaptées au milieu dans lequel on travaille.

En conclusion, monsieur le ministre, à mon niveau d'expérience du RMI, trois préoccupations me paraissent fondamentales.

Veillons d'abord à ne pas décourager les bénévoles et tout ce tissu associatif qui n'est pas reconnu et qui est pourtant le meilleur agent de la solidarité et le meilleur bastion pour le respect des autres. Vous avez parlé des FONJEP ; ne vaut-il pas mieux leur donner des crédits pour qu'ils gardent leur autonomie et qu'ils utilisent les sommes prévues dans le sens qu'ils préfèrent ?

N'oublions pas non plus les enfants. Vous le savez, ils sont notre véritable espoir. Veillons à ce que le sport, l'éducation et la culture pénètrent leur vie et prenons-en les moyens.

Enfin, dans la recherche des voies d'insertion, donnons-nous les moyens de dépasser les obstacles réglementaires surannés et ouvrons davantage les PLI aux représentants des chefs d'entreprise, pour créer des ponts et pour mieux apprendre à connaître les réalités de l'insertion sur le terrain à partir du regard des employeurs eux-mêmes.

Telles sont, monsieur le ministre, les trois réflexions qu'appellent de ma part ces trois années de pratique de RMI au niveau local. La deuxième, celle qui concerne les familles, est à mes yeux la plus importante. Ce texte vous laisse débiteur envers les familles. Vous ne pouvez pas l'oublier. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.)*

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

Mon cher collègue, vous serez le dernier orateur que nous aurons le plaisir d'entendre cet après-midi. Je suis sûr que vous vous contiendrez dans les dix minutes qui vous sont imparties, afin que le président puisse assister à la conférence des présidents, qui se tiendra à dix-neuf heures trente.

M. Jean Proveux. J'y veillerai, monsieur le président.

Madame et monsieur les ministres, mes chers collègues, la qualité du rapport et des propositions de la commission nationale d'évaluation du RMI me dispensera de reprendre des observations désormais parfaitement connues. Mais elle me permettra de souligner un point : la place essentielle du RMI dans les grandes avancées sociales des dix dernières années. Améliorer les conditions d'existence de 950 000 familles depuis trois ans en mobilisant des moyens financiers considérables – près de 20 milliards de francs sur la seule année 1991 – et des moyens humains, associatifs, privés, institutionnels à la mesure de cette nécessaire solidarité, ce n'est pas rien !

En même temps, l'importance du phénomène doit nous conduire à nous interroger sur le fonctionnement des sociétés industrielles modernes, capables d'augmenter leur produit intérieur brut de plus de 40 p. 100 en dix ans, tout en laissant des centaines de milliers de familles dans la précarité, dans la pauvreté, voire dans l'exclusion.

Ne voir dans ces phénomènes que la conséquence de la crise économique qui secoue notre société depuis plus de vingt ans et penser que le RMI est une réponse de courte durée à une situation qui se résorbera avec la diminution du chômage, serait sans doute une grande erreur. Car, comme le faisait remarquer fort justement un des responsables d'une association caritative, ce serait ne pas voir « combien la crise économique et globale a fortement ébranlé le travail dans la société et combien la vie sociale devient plus incertaine au moment où la vie biologique apparaît mieux assurée ».

C'est dire que l'effort considérable qu'a représenté le RMI ne doit pas être relâché, que la mobilisation de tous les partenaires doit être encore renforcée, que le dispositif doit être toujours amélioré, si nous voulons éviter l'éclatement de la société avec la pérennisation d'un pourcentage important d'assistés dans notre pays, comme d'ailleurs, malheureusement, dans tous les grands pays industrialisés.

Je m'efforcerai donc, dans cette intervention, de souligner quelques objectifs qui me semblent essentiels.

Au vu des résultats – 111 000 entrées en emploi et 49 900 contrats de formation – la tentation est grande de dénoncer la place trop importante des contrats d'insertion « permettant aux bénéficaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale » et d'opposer ainsi à tort insertion sociale et insertion professionnelle. Ce serait oublier totalement que 30 p. 100 des RMIstes ont arrêté de travailler depuis plus de trois ans et que 20 p. 100 d'entre eux n'ont jamais travaillé.

Cette cassure dans la vie des RMIstes a des conséquences sociales et humaines très importantes : beaucoup d'entre eux, on le sait, ont perdu toute motivation pour la recherche d'un emploi, s'adaptent difficilement au monde du travail et quelquefois même sont devenus très isolés, coupés de toutes relations amicales, de quartier et, bien sûr, de travail.

La réinsertion professionnelle passe donc nécessairement par une redynamisation sociale et humaine des RMIstes : l'insertion dans un groupe, l'émergence de la confiance en soi, la reprise d'un rythme d'activité, l'amélioration quelquefois de l'état de santé doivent le plus souvent accompagner la préqualification ou le travail à temps partiel, et précéder la formation qualifiante ou le retour à l'emploi. Les associations ont déjà un rôle considérable dans la mise en œuvre de ces dispositifs ; elles peuvent en jouer un plus important encore. C'est pourquoi il importe de reconnaître leur place à tous les niveaux des dispositifs d'insertion, CLI ou CDI, et surtout d'accroître les moyens mis à leur disposition dans le cadre des crédits d'insertion.

Le chemin de la réinsertion est long : il faut en avoir conscience. Il nécessite l'intervention de nombreux partenaires qui ne peuvent atteindre leur objectif sans élaborer ensemble des opérations où se retrouvent associations, travailleurs sociaux, formateurs, élus, socio-professionnels en particulier. L'insertion doit accélérer le décloisonnement entre travailleurs sociaux, formateurs et organismes de suivi des demandeurs d'emploi, ANPE et ASSEDIC en particulier. Ce n'est pas facile car ce n'est pas l'habitude dans notre pays, et il faut malheureusement reconnaître que la non-superposition des zones géographiques d'intervention retarde encore ce nécessaire multipartenariat. Il faudra donc rapidement harmoniser, autour du bassin d'emploi qui apparaît la notion géographique la plus solide, tous les secteurs d'intervention dans la réinsertion des RMIstes et plus généralement des hommes et des femmes privés d'emploi dans ce pays. Car, en fin de compte, c'est bien l'insertion professionnelle qui permet d'aboutir à l'insertion sociale définitive. Chacun en est convaincu ; encore faudra-t-il approfondir cette donnée.

L'expérience de trois années d'insertion montre, en effet, que les chefs d'entreprises ont du mal à s'impliquer dans le RMI. Ils craignent souvent qu'une trop longue période d'inactivité n'engendre des problèmes de réadaptation au monde du travail. Le résultat est que les entreprises qui s'impliquent le plus sont aussi celles qui ont le plus de mal à recruter. Le risque est donc important que l'insertion professionnelle des RMIstes n'en vienne à renforcer le caractère précaire de certains emplois, ou même à se traduire par un déplacement ou un décalage du chômage, les RMIstes se substituant à des salariés plus âgés, fragilisés par leur médiocre formation initiale et professionnelle, ou complétant, dans certains cas, les effectifs gérés au plus serré.

Par conséquent, l'objectif majeur, et je reconnais qu'il n'est pas facile à atteindre, sera de libérer une nouvelle offre d'emploi dans le secteur marchand et, dans le même temps, aux frontières du marchand et du non-marchand. Nous n'échapperons pas à cette nécessité impérieuse pour plusieurs raisons.

Nous avons fait le choix de ne pas généraliser le RMI aux jeunes de moins de vingt-cinq ans : cette sage décision nous a été recommandée par la quasi-totalité des partenaires sociaux. Comme le faisait remarquer un syndicaliste, ouvrir le RMI aux jeunes « signifierait qu'on n'a plus d'autres perspectives à leur offrir ».

Mme Huguette Jacquaint. Malheureusement, des perspectives, vous ne leur en donnez pas beaucoup !

M. Jean Proveux. Mais, en même temps, apportons de vraies réponses à ces jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans qui, quelquefois, se fixent pour seule perspective d'atteindre l'âge fatidique où ils pourront enfin toucher le RMI. Voyons la réalité en face : pourquoi leur reprocher cette attitude quand un bon nombre d'entre eux se voient proposer un stage « bidon », un emploi précaire à temps partiel, voire l'emploi « pas très digne », comme disait un travailleur social, qui ne correspond que rarement à leurs goûts ou à leur qualification.

Si nous ne voulons pas créer un extraordinaire vivier de recrutement pour futurs RMIstes - déjà près de 2 000 jeunes par mois basculent directement dans le dispositif -, il faudra bien à la fois définir de nouvelles formes d'activité et, en même temps, répartir autrement la quantité de travail offerte dans notre pays.

M. Louis Pierna. Sans diminution de salaire !

M. Jean Proveux. Un dirigeant d'entreprise disait crûment à ses collègues : « Insérez les jeunes dans les entreprises avant qu'ils ne les cassent. »

La multiplication des CES, des CRE, des contrats de qualification ne sera pas suffisante, même si elle est indispensable pour améliorer l'insertion professionnelle. Il apparaît donc excellent de renforcer le rôle et les pouvoirs des commissions locales d'insertion pour leur permettre, en liaison avec les milieux socioprofessionnels et tous les acteurs locaux de la vie économique, de rechercher de nouvelles formes d'activité d'utilité publique ou même à caractère économique. Beaucoup commencent à comprendre que l'insertion peut être aussi un instrument de développement local. C'est dans cette direction qu'il faut progresser si nous voulons non seulement, comme le disait M. Fragonard, « généraliser la bonne performance », mais encore en élever le niveau.

Cette exigence implique aussi d'améliorer le dispositif pour des publics auxquels il s'adapte mal. Le monde rural d'abord : chez les agriculteurs comme chez les artisans ou les commerçants ruraux, qui d'ailleurs viennent rarement à ce dispositif, il est difficile d'évaluer le plafond des ressources puisque, dans chacune de ces professions, il est fréquent de détenir son outil de travail sans pour cela, malheureusement, atteindre la richesse.

Mais il est encore plus difficile de proposer des activités classiques d'insertion, compte tenu notamment de l'éloignement des centres de formation. Par contre, le renforcement des appuis techniques et sociaux peut contribuer à améliorer la situation d'une exploitation agricole, d'un atelier ou d'un commerce fragilisés.

Un autre public est difficile à aborder, dont nous n'avons pas parlé jusqu'ici : celui des diplômés de l'enseignement supérieur victimes de la précarité de l'emploi. Ils représenteraient, selon les évaluations, 7 à 12 p. 100 des allocataires, soit 70 000 à 120 000 personnes.

C'est un gâchis difficile à admettre, paradoxal, mais révélateur du décalage entre les niveaux d'aspiration des diplômés et les besoins du marché. Comment les faire mieux coïncider ? Là encore, les réponses ne sont pas évidentes. Mais il n'est pas possible de ne pas utiliser, valoriser ces diplômés dont nous déplorons par ailleurs le nombre insuffisant.

Je voudrais pour terminer évoquer une dernière préoccupation : c'est le contrôle social du dispositif. Personne ne niera que tout dispositif créant une allocation, qu'elle soit de solidarité, de substitution ou de chômage, génère des tentatives de fraude, quelquefois même organisées, on le sait, pour l'allocation chômage en particulier. Il serait toutefois déplorable de polariser l'attention des Français sur les faux RMistes comme, en d'autres moments on l'a polarisée sur les faux chômeurs.

La détresse humaine et morale de la très grande majorité des allocataires du RMI n'autorise pas à laisser en plus planer un soupçon sur leurs ressources véritables ou sur leur volonté d'insertion.

C'est pourquoi je reste pour ma part réservé vis-à-vis de la multiplication des contrôles sociaux à laquelle nous invitent certains élus. Bien des maires n'accepteront pas de jouer les dénonciateurs, les indicateurs d'huissiers, comme on le leur demande aujourd'hui. Ils peuvent apporter le maximum d'informations objectives à l'instruction d'un dossier RMI ou d'un contrat d'insertion, mais il serait dangereux de leur demander d'être les contrôleurs de la réalité de l'insertion ou du droit à l'allocation. Je souhaite donc que soit mieux précisé le contenu de l'aticle 4 de ce projet de loi.

Il est, à mon avis, d'autres moyens d'éviter un détournement du système : c'est en réalisant un véritable suivi de la famille concernée, en assurant la qualité du contenu de l'insertion et en particulier des activités proposées aux RMIstes, qu'on luttera le plus efficacement contre le travail au noir ou le non-respect des clauses d'un contrat d'insertion.

En conclusion, le RMI a contribué à nous ouvrir encore davantage les yeux sur les réalités de notre société de nantis - il faut le dire - d'où sont de plus en plus fortement exclus plusieurs centaines de milliers de citoyens. Nous avons largement dans ce pays les moyens de faire mieux pour refermer cette fracture. Cela doit exclure les petits calculs politiciens de celles et ceux qui préfèrent saboter le dispositif plutôt que de redonner espoir à des déshérités. Cela exclut aussi l'indifférence de celles et ceux qui comptent toujours sur l'Etat ou sur les collectivités locales pour ne pas avoir à s'impliquer eux-mêmes.

Je suis convaincu que la loi de 1988 et les améliorations que nous allons lui apporter sont de premières réponses à ce grand problème social, mais nous ne réussirons pas sans la

prise de conscience et la mobilisation de l'ensemble des partenaires de notre société. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

4

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 2733 et lettre rectificative n° 2747 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relatif à la lutte contre le chômage d'exclusion (rapport n° 2759 de Mme Marie-Josèphe Sublet, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente.)

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

JEAN PINCHOT

LuraTech
www.luratech.com

Paris. – Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix. 103920432-000692