

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XIII<sup>e</sup> Législature**

2<sup>e</sup> SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

12<sup>e</sup> séance

Séance du mardi 30 septembre 2008

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint

  
JOURNAUX  
OFFICIELS

<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTICE DE M. RUDY SALLES

### 1. Revenu de solidarité active (n° 1100) (p. 5215)

*Rappel au règlement* (p. 5215)

MM. Christophe Sirugue, Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 5216)

Articles 1<sup>er</sup> à 7 et amendements portant articles additionnels après l'article 7 réservés jusqu'après l'article 13. (p. 5216)

Article 8 (p. 5216)

Amendements identiques n°s 295 et 587.

Amendement n° 621.

Amendement n° 86 rectifié avec les sous-amendements n°s 599, 420 rectifié, 605, 606, 607 et amendements n°s 314 rectifié et 296.

*Rappel au règlement* (p. 5225)

Mme Marisol Touraine.

Amendements identiques n°s 87, 240, 299, 315 et 360.

*Rappel au règlement* (p. 5226)

MM. Christophe Sirugue, le président.

Amendement n° 363.

Amendements identiques n°s 300 et 316.

Amendements identiques n°s 88, 241 et 361.

Amendement n° 89 rectifié.

Mme Monique Iborra, MM. Jean-Marie Le Guen, Marcel Rogemont, Christophe Sirugue, Bernard Perrut, François Rochebloine, Michel Liebgott, Mmes Marisol Touraine, Martine Carrillon-Couvreur.

Après l'article 8 (p. 5228)

Amendements identiques n° 90 rectifié avec le sous-amendement n° 595 et 431 rectifié.

Amendements identiques n°s 330 rectifié et 437.

Article 9 (p. 5230)

MM. Marcel Rogemont, Christophe Sirugue, Michel Liebgott, Mmes Marisol Touraine, Laurence Dumont, MM. Jean-Patrick Gille, Martin Hirsch, haut-commissaire

*Rappel au règlement* (p. 5232)

M. Philippe Martin.

### 2. Clôture de la deuxième session extraordinaire 2007-2008 (p. 5233)

### 3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 5233)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. RUDY SALLES

### vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, la dernière séance de la session extraordinaire est ouverte ; je vous informe qu'il nous faudra impérativement lever la séance à minuit. Nous entrerions, au-delà, dans la session ordinaire. Il faut tenir compte de cette contrainte si nous voulons, comme chacun le souhaite, terminer l'examen du titre III du projet qui va être appelé.

1

## REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

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

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (n°s 1100, 1113, 1112).

### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Sirugue, pour un rappel au règlement.

**M. Christophe Sirugue.** Je voudrais d'abord revenir sur les conditions d'examen de ce texte. Je veux redire que le saucissonnage retenu par le Gouvernement ne plaide par pour un examen apaisé de ce texte, qui mériterait pourtant des explications, parfois longues, et des efforts en vue d'une meilleure construction de certains éléments du texte. La proposition du Gouvernement de détacher la discussion générale, la semaine dernière, de l'examen des articles, de commencer ce soir par le titre III, puis de reprendre à partir de lundi l'article premier n'est pas satisfaisante. Il ne s'agit finalement que de permettre l'organisation des journées parlementaires des groupes de la majorité : voilà qui n'est pas de nature à permettre à nos travaux de se dérouler dans les meilleures conditions.

Je voudrais, d'autre part, poser une question de fond : celle du contexte économique. J'adresse à nouveau à M. le haut-commissaire la question à laquelle il n'a pas répondu la semaine passée ; elle est simple. Le dispositif du RSA, chacun le sait, suppose la création des emplois qui lui serviront de support – le RSA n'est pas un emploi. Or les annonces que nous avons entendues ces jours derniers rendent plus nécessaire encore que vous nous disiez comment, alors que

le Président de la République annonce la suppression de plus de trente mille emplois publics dès l'année prochaine, alors que le chômage a augmenté de 2,2 % au cours du mois d'août, soit 41 300 chômeurs de plus, alors que les créations nettes d'emplois ont reculé au 2<sup>e</sup> trimestre 2008 dans le secteur marchand...

**M. le président.** Monsieur Sirugue, vous dépassez le cadre d'un rappel au règlement !

**M. Christophe Sirugue.** Pas du tout, monsieur le président. Mais j'arrive au bout de mon propos !

**M. le président.** Hâtez-vous !

**M. Franck Gilard.** Ils n'ont rien à dire, comme d'habitude !

**M. Christophe Sirugue.** Le contexte économique dans lequel se discute ce texte est un élément fondamental !

**M. le président.** Le rappel au règlement ne peut pas servir à discuter du fond.

**M. Christophe Sirugue.** La discussion générale a été malencontreusement coupée de la discussion des articles : nous ne serions pas, sinon, obligés de revenir sur ces problèmes.

Reprenons : les emplois publics diminuent de façon drastique, les emplois dans le secteur privé sont en chute, les créations nettes d'emplois en chute également au 2<sup>e</sup> trimestre 2008. Comment, dans ce contexte, le RSA va-t-il fonctionner dans le secteur privé ? Comment va-t-il fonctionner dans le secteur public – à moins de supposer que les collectivités territoriales soient appelées à la rescousse ? *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.)*

**M. Pierre Cardo.** Cela n'a rien à voir avec le RSA !

**M. le président.** La parole est à M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

**M. Martin Hirsch,** *haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.* Cette interpellation est l'occasion de replacer dans leur contexte – en quelques minutes – nos débats, essentiels, de ce soir.

C'est parce que nous avons pleinement conscience des difficultés sociales, des difficultés économiques, et des difficultés de l'emploi, que nous vous proposons un programme ambitieux, complet, et qui tient compte de l'ensemble des difficultés de nos concitoyens. *(Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.)*

Je fais partie de ceux qui ne sont pas perturbés par les interruptions, car c'est jour et nuit que je pense à la manière d'améliorer la situation ; vous partagez cet engagement, je le sais.

**Mme Fabienne Labrette-Ménager.** C'est toute la différence !

**M. Martin Hirsch,** *haut-commissaire.* Pendant l'année qui vient de s'écouler, j'ai entendu celles et ceux qui, tout en reconnaissant que le RSA est une prestation financière indispensable et qu'il est nécessaire d'agir, me demandaient ce que nous faisons en matière d'insertion. Il est donc finalement judicieux d'entamer l'examen des articles par le titre III : cela

permet de répondre très clairement, très nettement, à celles et ceux qui se demandent ce que nous allons faire pour les personnes les plus éloignées de l'emploi et pour les plus en difficulté. Oui, nous allons rénover les outils de l'insertion, et ce conformément aux conclusions du Grenelle de l'insertion, que vous connaissez bien, monsieur Sirugue, pour avoir présidé l'un des groupes de travail; nombre de vos collègues, parmi lesquels M. Cardo, ont également participé à ce Grenelle.

Qu'allons-nous faire ce soir, aussi calmement, aussi sereinement, aussi soigneusement, aussi complètement qu'il le faudra?

Tout d'abord, nous allons faire en sorte, effectivement, non pas d'opérer un transfert vers les collectivités territoriales, mais que tout le monde se mobilise et unisse ses forces à travers un pacte territorial de l'insertion.

Deuxièmement, nous allons faire en sorte que les acteurs de l'insertion par l'activité économique disposent des marges de manœuvre qu'ils nous demandent, dans un cadre plus souple, où les différents outils et les différents financements pourront s'articuler.

Troisièmement, nous allons mettre en place le contrat unique d'insertion, demandé par l'ensemble des acteurs: c'est une formidable simplification qui permet justement d'augmenter le nombre des contrats aidés – cela vient d'être fait – tout en s'assurant d'un véritable contenu en termes de formation.

Enfin, nous allons, ensemble, généraliser certaines expérimentations menées en matière de contrats aidés au cours des derniers mois.

Vous voyez que nous allons calmement, de manière approfondie, mettre en œuvre ces dispositions pour être sûrs, au moment où la crise touchera peut-être durement nos concitoyens, d'être aussi attentifs que possible à ceux qui rencontrent les difficultés les plus grandes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

### Discussion des articles

**M. le président.** Nous abordons la discussion des articles du projet de loi.

Les articles 1<sup>er</sup> à 7 et les amendements après l'article 7 ayant été réservés à la demande du Gouvernement jusqu'après l'examen des amendements portant articles additionnels après l'article 13, nous passons à l'article 8.

#### Article 8

**M. le président.** Sur cet article, plusieurs orateurs sont inscrits.

La parole est à Mme Monique Iborra.

**Mme Monique Iborra.** Le RSA devait s'inscrire – si l'on en croyait le Président de la République et Mme la ministre de l'économie – dans un contexte proche du plein emploi, où la maxime « travailler plus pour gagner plus » allait s'imposer à tous, et où l'on pourrait aller chercher la croissance avec les dents si jamais cela s'avérait nécessaire. Le contexte est aujourd'hui radicalement différent, du fait, concédons-le, de la crise financière mondiale, mais aussi du fait d'une politique économique et sociale d'inspiration libérale, qui dérègle le droit du travail, qui encourage la flexibilité jusqu'à favoriser la précarité, qui pénalise les demandeurs d'emploi en instituant la notion d'« offre valable d'emploi », leur reconnaissant

plus de devoirs que de droits, tout en restant particulièrement timide sur les obligations des employeurs. On comprend, dans ce contexte, que le Président de la République et son Gouvernement annoncent le RSA comme la mesure du siècle.

Cela revient – au mieux – à se donner bonne conscience, alors que dans le même temps vous détricotez tous les jours les protections sociales. Le RSA est bien en deçà des premières ambitions du président d'Emmâis; le principe en est acceptable, voire louable, mais la réalisation est aujourd'hui des plus hasardeuses. Vous vous en tenez au traitement du symptôme quand la politique du Gouvernement aggrave la maladie!

Je ne reviendrai pas sur le financement, déjà largement abordé; il reste l'une de nos premières exigences, l'équité est ici une nécessité.

Mais le RSA sans l'emploi n'est rien qu'une bonne intention.

**M. René Couanau.** Et le RMI, qu'est-ce d'autre qu'une bonne intention?

**Mme Monique Iborra.** Depuis deux jours, le Gouvernement semble retrouver quelque vertu aux emplois aidés, après les avoir brutalement supprimés – comme l'avait déjà fait M. Borloo, dans la loi de cohésion sociale, avant de les rétablir lui aussi dans un second temps.

**M. Marc-Philippe Daubresse,** *rapporteur de la commission des affaires culturelles.* Ce n'était pas dans un second temps!

**Mme Monique Iborra.** En fait de rupture, nous sommes toujours dans la continuité: la continuité dans l'erreur! L'expérience des uns n'apprend rien aux autres.

Comment nous faire croire que l'emploi reste aujourd'hui une préoccupation majeure quand le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une diminution des dépenses pour ce poste, ainsi d'ailleurs que pour celui du logement, et quand à ce jour le nombre de contrats aidés prévus en 2009 est inférieur à celui de 2008? Comment pouvons-nous imaginer que les personnes les plus éloignées de l'emploi seront prioritaires, avec ou sans RSA, quand les seules mesures annoncées par M. le secrétaire d'État à l'emploi portent sur les aides à la mobilité – qui existent déjà par ailleurs – et sur une augmentation éventuelle des contrats aidés, par ailleurs si souvent dénoncés et décriés par votre majorité?

Car, contrairement à ce que vous voulez nous faire croire, la réussite du RSA ne dépend pas uniquement de la volonté du demandeur d'emploi ou du travailleur pauvre, mais bien des entreprises qui décideront de recruter une personne bénéficiaire du RSA alors que jusqu'à aujourd'hui elles avaient de grandes hésitations à recruter un RMIste.

De ce point de vue, votre projet de loi est largement insuffisant mais il est en cohérence avec la politique menée sur les plans économique et social. On peut dès lors légitimement se demander pourquoi les employeurs choisiront plutôt le RSA que le RMA. Pour l'effet d'aubaine, pour employer une main-d'œuvre peu onéreuse. Nous proposerons des amendements pour éviter ces écueils. Nous verrons bien si vous les acceptez.

Enfin, le risque est grand de voir les départements comptables de l'insertion professionnelle des personnes les plus en difficulté alors que le nouveau service de l'emploi n'aurait la charge que des plus employables. Cette évolution créerait une inégalité de traitement entre les citoyens, serait source de confusion et probablement, à terme, de transferts de charges.

**M. le président.** Il faudrait conclure, madame Iborra.

**Mme Monique Iborra.** En résumé, dans le contexte actuel, si l'ambition de ce projet de loi semble louable, bien que revue à la baisse par rapport au premier rapport, son application effective ne pourra être que détournée parce que s'inscrivant dans une politique économique résolument libérale qui ne veut pas dire son nom et qui produit de fait de l'exclusion. (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Le Guen.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Je crois qu'il est finalement logique – je ne parle pas du calendrier – que nous commençons l'examen de ce projet de loi par le titre III sur l'insertion. Ce projet, monsieur le haut-commissaire, est né de la critique de l'assistance. Pour certains, l'assistance était illégitime, pour d'autres, elle était insuffisante.

À l'occasion de cet article 8, nous allons évoquer la gouvernance et ceci n'est pas sans importance parce que la dénonciation du bilan du RMI au nom de l'assistance me paraît très injuste pour les collectivités locales, qui se sont toujours préoccupées, malgré les difficultés et le manque de moyens dont elles disposent, du « I » de l'insertion.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Absolument !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Elles ne se sont pas limitées à assurer, comme d'autres, une prestation d'assistance pour mieux la dénoncer ensuite au plan idéologique.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Tout à fait !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Monsieur le haut-commissaire, vous affirmez que ce projet a été porté par différents programmes pendant la campagne présidentielle, vous avez raison.

**M. Bruno Le Maire.** N'inversez pas les rôles.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Mais au-delà de ce qui était écrit, il était porté par la voix de plusieurs candidats et singulièrement par celle de celui qui a été élu Président de la République. Je me souviens, comme vous, j'imagine, de ses propos : plus jamais il n'y aurait d'assistance sans contrepartie, voilà ce qu'il répétait à longueur de meetings. Et lorsqu'il se faisait applaudir, je ne comprenais pas – mais sans doute étais-je un peu malentendant – qu'il s'agissait d'applaudir à l'insertion.

Ce projet de loi, porté par la majorité qui est la vôtre, avec l'idéologie qui est la vôtre, restera marqué par l'ambiguïté : s'agit-il d'un projet d'émancipation et d'insertion, ou bien d'un projet fondé sur l'idée qu'il doit y avoir un travail en échange d'une prestation d'assistance ?

Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'écrire dans un article, je crois que ce projet de loi est irréaliste, car vous ne pourrez pas donner aux collectivités locales et au service public de l'emploi les véritables moyens d'une politique générale d'insertion.

Cette politique sera certes menée pour une partie de la population, notamment celle qui a été victime d'un chômage conjoncturel, mais pas pour ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi. De ce point de vue, je ne suis pas sûr que le concept théorique du RSA soit suffisant, même s'il est utile, pour décrire la réalité sociale de notre pays. Un certain nombre de nos concitoyens sont en effet, pour des raisons notamment médicales, éventuellement psychiatriques, mais pas seulement, très fortement éloignés de l'emploi. Les pays qui ont été dans l'activation des dépenses passives de l'emploi ont tous admis que certains de leurs concitoyens vivaient dans la fameuse *incapacity* du modèle britannique.

Un certain nombre de nos concitoyens peuvent avoir un intérêt d'insertion sociale à retrouver une activité mais ne peuvent pas participer à ce mythe que je crois utopique,

positif par certains aspects mais très souvent ambigu et négatif par beaucoup d'autres. Je ne crois pas qu'on puisse dire que l'ensemble de nos concitoyens ont vocation à regagner le milieu productif en tant que tel ni que vous ne traitez que les cas des travailleurs pauvres et je veux ici réhabiliter la solidarité. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*) Je veux croire que notre société reconnaît qu'un certain nombre de nos concitoyens ne sont pas des travailleurs productifs, alors que certains voudraient forcer l'ensemble de nos concitoyens à travailler, et qu'ils ont droit à un minimum pour vivre.

**M. Christian Eckert.** Très bien !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Malheureusement, je pense que ces personnes ne sont pas bien traitées par votre projet de RSA. En effet, celui-ci ne prend pas en compte la diversité des situations, il ne prévoit pas les moyens de sa mise en œuvre, et, idéologiquement, il est porté par une majorité qui veut une contrepartie à une prestation plus qu'une véritable politique d'insertion sociale. (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

**Mme Fabienne Labrette-Ménager.** Faux procès !

**M. le président.** La parole est à M. Marcel Rogemont.

**M. Marcel Rogemont.** L'article 8 de ce projet de loi vise à affirmer les compétences des conseils généraux sur les politiques d'insertion, il élargit même le périmètre de ces compétences. C'est probablement une bonne chose. Cependant, l'esprit dans lequel cela se fait nous interpelle.

Est-il nécessaire de rappeler que les conseils généraux se frottent à cette responsabilité depuis des lustres et notamment depuis 1988, année de la création du RMI ? Cela fait vingt ans que ce travail de fond est effectué avec persévérance et générosité sous l'égide des conseils généraux.

Aujourd'hui, pour faire place au RSA, il est courageux de déclarer *urbi et orbi* que ces politiques sont un échec. La preuve : le chômage persiste et il y a toujours des personnes sans emploi.

Ces sentences, auxquelles le Gouvernement fait sans cesse écho, sont indignes. Elles sont indignes car, d'un côté, vous jugez, vous sanctionnez, vous affirmez l'impéritie des actions d'insertion justifiant la création du RSA, et de l'autre, vous supprimez sans vergogne les moyens de mener ces politiques. Pourquoi, dans le budget pour 2008, vous réduisez de 33 % les crédits pour les CIE, de 18 % les crédits pour les CAE, de 25 % les crédits en faveur du retour à l'emploi des publics en difficulté ? Pourquoi, d'un côté, vous accusez implicitement les conseils généraux de ne pas faire assez pour le retour à l'emploi des allocataires du RMI et, de l'autre, vous supprimez les moyens si nécessaires à leurs politiques ?

Ces assertions contre les politiques d'insertion qui auraient, selon vos dires, échoué font le lit de la création du revenu de solidarité active, occupant ainsi l'espace médiatique tandis que, hors médias, vous faites des économies sur ces politiques !

Il y a un certain cynisme dans cette position gouvernementale. Cynisme à souligner l'échec devant lequel sont les acteurs de l'insertion lorsque chacun sait pertinemment que si l'insertion des publics touchant le RMI ou l'API est difficile, cela tient d'abord et avant tout à la situation économique. Il n'y a pas, même avec le RSA, dont je rappelle qu'il n'est pas un emploi mais une aide sociale, de solutions pour l'emploi des plus démunis sans croissance économique.

D'ailleurs que constatons-nous avec le travail d'évaluation de M. Bourguignon ? Que là où le RSA expérimental semble réussir, c'est là où le marché du travail se porte le mieux. Rien

de plus. Le président Méhaignerie pourrait témoigner que si les résultats en matière d'insertion, pour insuffisants qu'ils soient, restent en Ille-et-Vilaine meilleurs que dans nombre de départements, cela tient au développement économique plus soutenu là qu'ailleurs. Rien de plus.

Qu'il faille, ici ou là, améliorer le dispositif, pourquoi pas ? Ce serait tellement mieux si cela se faisait dans l'esprit des acteurs de l'insertion, qui savent que l'insertion est d'abord une aventure humaine. L'essentiel est dans la capacité à mettre d'abord un peu d'humain dans cette humanité qui en manque tant et ensuite à essayer, modestement, de parfaire l'environnement dans lequel se déploient les acteurs de l'insertion.

Lors de la discussion de la loi TEPA, en juillet 2007, répondant à ma question sur l'absence de crédits pour l'insertion, vous aviez, monsieur le haut-commissaire, eu ce cri du cœur : « Ces crédits, c'est pas moi ! Moi, c'est le RSA ! » Peut-être qu'aujourd'hui, vous allez déclarer que les crédits pour l'insertion, c'est votre affaire. Alors, nous aurons les moyens d'agir, pas simplement en faveur de ceux qui peuvent immédiatement retrouver un emploi mais également pour ceux qui sont loin de l'emploi. Nous comptons sur vous. Espérons que vous ne nous décevrez pas. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Sirugue.

**M. Christophe Sirugue.** Monsieur le haut-commissaire, j'ai lu dans une gazette du jour cette remarque de l'un de vos collègues du Gouvernement : « Il – c'est de vous dont il est question – doit avoir le courage de dire ce qu'est le RSA : une aide à la recherche d'emploi et un soutien à la flexibilité du travail. Certes, c'est moins noble que la solidarité, mais il s'agit essentiellement d'une loi pour les travailleurs pauvres à temps partiel et il faudrait pouvoir le dire. »

**M. Pierre Cardo.** C'est un résumé hâtif !

**M. Christophe Sirugue.** J'espère seulement que cette analyse ne traduit pas fondamentalement ce que certains, sur une partie des bancs de cette assemblée, peuvent penser du RSA.

La question de la gouvernance se pose avec cet article 8, ainsi que le rappelait Jean-Marie Le Guen il y a quelques minutes, et, à l'évidence, selon ce que l'on met derrière la thématique de l'insertion, on a une vision différente des politiques qui seront développées par le RSA.

Imaginer que la lutte pour l'insertion est une lutte qui passe exclusivement par la valeur travail est sans aucun doute méconnaître profondément la réalité de ce que sont les publics aujourd'hui en situation d'exclusion.

**M. Pierre Cardo.** Il faudrait savoir !

**M. Christophe Sirugue.** J'entends bien la thématique qui consiste à dire que personne ne doit être inemployable. Mais, en même temps, la réalité de la souffrance que vivent certaines des personnes qui sont en situation d'exclusion justifie que nous puissions disposer de moyens en termes d'accompagnement social, moyens dont objectivement nous avons le sentiment qu'ils sont mis à mal dans ce texte plutôt que mis en avant.

Tout est fait, nous aurons l'occasion de le démontrer, pour aller en direction de l'insertion professionnelle. C'est une bonne chose lorsque cela correspond à la réalité des situations. Malheureusement, nous allons manquer d'outils pour ce qui concerne l'insertion sociale, dont nous savons que c'est une problématique lourde.

**M. Pierre Cardo.** Les outils existent déjà !

**M. Yves Bur.** L'insertion sociale est déjà dans nos compétences.

**M. Christophe Sirugue.** Se boucher les yeux, considérer qu'il ne faudrait pas évoquer cette problématique me paraît être une erreur fondamentale. De ce point de vue, la diminution du nombre des contrats aidés qui a été enregistrée l'année dernière, celle qui est à prévoir au regard du projet de loi de finances qui nous est proposé pour l'année qui vient, sont des signes qui montrent que la thématique de l'insertion sociale est particulièrement préoccupante.

Évoquer la gouvernance, c'est, pour nous, considérer que les conseils généraux peuvent être finalement les décideurs des orientations du plan départemental d'insertion.

**M. Pierre Cardo.** En partenariat !

**M. Christophe Sirugue.** Mais si les conseils généraux sont placés comme décideurs, ils auront bien évidemment à cœur de développer à la fois les outils de l'insertion professionnelle et ceux de l'insertion sociale. Je ne m'explique d'ailleurs pas pourquoi les échelons locaux et l'échelon national sont supprimés dans cet article. En effet, fini les commissions locales d'insertion, fini l'aspect national ! Nous aurions finalement le département comme seul pilote. Si c'est souhaitable en termes de coordination, cela mérite d'être examiné en termes de moyens accordés.

De plus, il est mentionné dans un article suivant que la participation financière de l'État pourrait être conditionnée par les résultats obtenus dans le département. J'imagine comment les orientations pourraient être laissées aux bons soins du conseil général, lui laissant accroire qu'il est le véritable pilote des politiques d'insertion, et comment l'État pourrait reprendre la main en expliquant qu'il n'est pas en mesure d'accompagner financièrement parce que les efforts n'ont pas été suffisants ! Or, si les efforts sont analysés en termes de retour à l'emploi, à l'évidence, il y a un risque de décrochage entre ce que sont les aspirations de l'État et ce que seront celles des conseils généraux.

**M. Lucien Degauchy.** Arrêtez-le !

**M. Christophe Sirugue.** L'examen de cet article est donc extrêmement important. Il doit nous permettre de savoir si les conseils généraux sont bien les décideurs ou s'ils ne sont là que pour cacher la réalité de la politique voulue par le Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Perrut.

**M. Bernard Perrut.** Éloignés des propos que nous venons d'entendre, nous sommes, quant à nous, conscients de la nécessité de cette réforme. C'est, en effet, une nouvelle approche de la solidarité nationale indispensable dans cette période où les difficultés économiques et le problème de l'emploi sont des réalités.

En abordant cet article 8 et la place des départements dans le dispositif, nous mesurons que la philosophie du RSA s'inscrit dans une logique de simplification considérable. En effet, le RSA tend à se substituer, et non à s'ajouter, aux prestations existantes. Quant à la logique d'incitation au travail, elle est pour nous essentielle, puisque le RSA vise à mobiliser des crédits de la solidarité nationale, ce qui concernait des minima jusqu'ici, au profit d'un dispositif qui favorise le travail. A notre sens, le RSA va favoriser la motivation, car c'est un mécanisme juste et efficace.

Monsieur le haut-commissaire, en choisissant la voie de l'expérimentation dans trente-quatre départements, de droite comme de gauche, vous permettez aujourd'hui de mesurer le résultat de ce dispositif. Le taux de retour à

l'emploi dans ces zones expérimentales est de 30 % supérieur à celui des zones témoin, ce qui est significatif. Vous vous êtes engagé, au cours des débats, à ne pas faire peser la charge supplémentaire de la réforme sur les départements. Vous l'avez dit; c'est clair!

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Pendant combien de temps?

**M. Bernard Perrut.** L'État financera l'intégralité du surcoût et tout retour à l'emploi d'une personne ne travaillant pas se traduira directement par une économie pour le conseil général.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Pour certains seulement!

**M. Bernard Perrut.** Je veux justement insister sur la volonté de certains conseils généraux de faire baisser le nombre de RMI grâce à une politique d'accompagnement et de suivi efficace. Je prendrai l'exemple du département du Rhône qui, en deux ans, a vu baisser de plus de 6 000 le nombre des bénéficiaires du RMI. Cela n'est pas le fruit du hasard! Notre collègue Dominique Perben, premier vice-président du conseil général du Rhône, pourrait en parler mieux que moi. Je soulignerai la désignation rapide, dès l'attribution du RMI, d'un référent adapté aux problématiques sociales ou socioprofessionnelles des personnes, à la fois pour les suivis sociaux – ils sont effectués par les maisons du Rhône dans les cantons, par les CCAS, par les associations spécialisées – et pour les suivis professionnels qui sont effectués par quatre-vingts associations avec lesquelles le département a passé une convention; cinquante agents travaillent sur des objectifs précis de mise à l'emploi. Je tiens à souligner combien le référent unique, largement expérimenté dans ce département, est une condition de la réussite, sous réserve bien sûr qu'interviennent des personnels compétents.

L'article 8 répond donc aux attentes des élus locaux sur le terrain. L'architecture institutionnelle du dispositif départemental est simplifiée – plus de liberté, plus de souplesse –, mais je regrette la disparition des commissions locales d'insertion qui, lorsqu'elles étaient efficaces, permettaient parfois aux élus de lutter contre les abus.

L'essentiel, dans cet article, c'est bien sûr le pacte territorial pour l'insertion. Le rapporteur souhaite que ce pacte soit obligatoire, et il a raison, car il ne doit pas dépendre de la simple volonté des départements. Il va permettre non seulement de mettre en œuvre le programme départemental d'insertion, qui sera adopté par le conseil général, mais aussi d'associer, dans le cadre d'une gouvernance nouvelle, à la fois l'État, le service public de l'emploi, le conseil général, voire les régions à travers leurs compétences de formation, et les associations compétentes, les maisons de l'emploi, comme le demandent certains de nos collègues dans leurs amendements. Et pourquoi ne pas associer aussi le monde économique?

**M. François Rochebloine.** Absolument! C'est indispensable!

**M. Bernard Perrut.** C'est en effet l'entreprise qui crée l'emploi, et pas seulement les procédures, les organismes, le service public de l'emploi ou les associations. L'entreprise doit donc être au cœur de la gouvernance.

**M. Marcel Rogemont.** C'est ce que nous avons dit! L'insertion, ça marche aussi avec l'emploi!

**M. Bernard Perrut.** Nous approuvons ce texte, mais nous devons être vigilants. En effet, si le RSA instaure des droits, il doit aussi exiger des devoirs de la part de tous ceux qui en

bénéficieront dans le cadre d'une politique de suivi et de contrôle. Bien sûr, nous devons aussi nous employer à lutter contre d'éventuels abus.

Je suis persuadé que l'évaluation annuelle des financements du RSA dans chaque département est essentielle, tant au niveau départemental qu'au niveau national. Je souhaite également que l'on étudie la possibilité d'une extension du RSA aux travailleurs handicapés et aux jeunes.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur le député.

**M. Bernard Perrut.** En conclusion, je considère qu'à une période où l'on réfléchit au rôle des collectivités territoriales, c'est bien au niveau des départements que l'on peut mener une « stratégie d'inclusion active ». Telle est bien l'expression qui résume notre volonté de prendre les personnes dans ce qu'elles sont, à part entière. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. François Rochebloine.

**M. François Rochebloine.** En abordant l'examen de ce projet de loi de généralisation du revenu de solidarité active, nous tournons la page du revenu minimum d'insertion, et nous pouvons ainsi pleinement mesurer le chemin parcouru depuis près de vingt ans.

A l'époque, lors de l'adoption de la loi instituant le RMI, je m'étais réjoui, comme bien d'autres collègues de l'opposition d'alors, de cette première avancée qui, moyennant des adaptations successives, apportait une première réponse solidaire à nos concitoyens les plus en difficulté, face à un chômage massif et de longue durée. Nous jugions qu'il était du devoir de notre société de faire en sorte que chaque homme, chaque femme, écarté plus ou moins momentanément du monde du travail, puisse disposer d'un minimum de ressources pour lui permettre de vivre et de faire vivre les siens.

Qu'il me soit permis, à ce moment de mon propos, d'évoquer la mémoire de l'ancienne présidente d'ATD Quart monde, Mme Geneviève Anthonioz-de Gaulle, qui était venue ici même, dans cet hémicycle, nous exhorter à agir, à combattre l'exclusion et à soutenir le principe de l'allocation RMI.

Nous avons jugé qu'il était du devoir de notre société de faire en sorte que chaque homme, chaque femme, écarté plus ou moins momentanément du monde du travail, puisse disposer d'un minimum de ressources pour lui permettre de vivre et de faire vivre les siens. Mais nous avons également jugé essentiel que notre société s'oblige enfin à rendre toute exclusion du travail non durable par un projet d'insertion ou de réinsertion.

Malheureusement, malgré différentes modifications du dispositif, le « I » du RMI a eu du mal à se traduire dans les faits. Comme nous le pressentions déjà en 1988, puis en 1992 lors de la discussion de la loi qui a pérennisé le RMI, ce grand chantier est resté ouvert. Lorsque nous soulignons cet état de fait, ce n'est pas faire injure au travail réalisé dans nos départements pour donner corps à cette grande et généreuse idée de l'aide à l'insertion.

Mais force est de constater que les résultats n'ont jamais été à la hauteur de nos attentes et que l'on ne peut en ce domaine se contenter d'une réponse partielle – elle peut donner bonne conscience à certains –, alors que nous savons tous que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion reste en France plus que jamais d'actualité.

Il est vrai aussi que le contexte économique et social a profondément changé, tout comme les formes de pauvreté. Il convient donc d'agir au plus juste, de mieux cibler l'effort

de solidarité en direction des personnes démunies, de manière à ne pas créer d'autres injustices, à ne pas favoriser la « désincitation » au travail et à l'activité avec des effets de seuil contreproductifs.

Ajoutons à cela que si le RMI, comme de nombreux dispositifs mis en place ces dernières années, se voulait structurant, il n'a pas su lever, aux yeux de l'opinion publique, cette suspicion constante qui compromet hélas l'effort de solidarité consenti à grand prix avec, à la clé, l'installation dans une logique d'assistance, sans perspective professionnelle ou sociale.

Une remise en cause s'imposait donc, et c'est tout à l'honneur de ce gouvernement d'avoir su prendre ce problème à bras-le-corps et d'inscrire le RSA au calendrier de la réforme.

Je voudrais bien évidemment rendre, en cet instant, un hommage appuyé au travail de celui qui a tant œuvré pour cette excellente mesure : à vous, monsieur le haut-commissaire Martin Hirsch. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*) Vous trouvez ici un premier aboutissement après tant d'années d'engagement au service de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

Alors, mes chers collègues de l'opposition, ne nous trompons pas de cible ! Ne dévalorisons pas cet objectif tout à la fois ambitieux et généreux qui inspire cette réforme. Ce texte nous offre l'occasion, comme nous l'avons fait pour le RMI, de dépasser les clivages politiques, de nous rassembler sur un projet qui le mérite. Ne perdons pas de vue l'essentiel. Donnons à l'État les moyens d'agir efficacement pour faire reculer véritablement la précarité et l'exclusion.

**M. Marcel Rogemont.** Que l'État nous donne les moyens d'agir ! Ce serait beaucoup mieux !

**M. François Rochebloine.** En un mot de conclusion, je dirai simplement, en pensant à la parole fondatrice du père Joseph Wresinski : « Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'homme sont violés. S'unir pour les faire respecter est un devoir sacré ». (*Applaudissements sur les bancs des groupes NC et UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Liebgott.

**M. Michel Liebgott.** Monsieur le haut-commissaire, j'ai l'impression d'assister à un remake de ce que nous avons vécu sous le précédent gouvernement. J'espère simplement pour nous tous, pour les Français, que l'objectif que vous souhaitez atteindre sera à la hauteur de vos espérances. J'en doute néanmoins, parce que j'ai le sentiment que nous souffrons d'une double schizophrénie, comme en souffrait d'ailleurs déjà la majorité actuelle sous les gouvernements précédents. Je me souviens, en effet, de ces longues séances à l'Assemblée nationale où, à votre place, se trouvait M. Borloo, caution sociale d'un autre gouvernement, qui était là pour poser des rustines pendant que la chambre à air se dégonflait petit à petit. J'ai aujourd'hui le sentiment que vous servez de rustine à un gouvernement qui prend l'eau. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*) Je ne vous fais pas là un procès d'intention, croyez-le bien ! Je souhaite simplement que vous ne soyez pas victime de la forfaiture qui s'organise autour de vous. (*Protestations sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Pierre Cardo.** Le RSA serait une forfaiture ! ...

**M. Michel Liebgott.** En effet, quelle est la réalité sur le terrain ? Quand je disais à M. Borloo que l'on supprimait des adultes relais sur le terrain, il me répondait que c'était

faux. Or, après vérification, il a bien fallu constater que ces emplois étaient bien supprimés, et on a dû licencier ces personnes pour les réembaucher quelques mois plus tard.

**M. Pierre Cardo.** Quand vous les avez créés, vous avez oublié de les financer ! C'est nous qui les avons financés !

**M. Michel Liebgott.** Le FSE que touche un atelier permanent de recherche d'emploi en Lorraine à hauteur de 150 000 euros sur trois sites non seulement n'est plus garanti pour l'avenir, mais il est purement et simplement supprimé. Que proposez-vous pour le remplacer ? Sans lui, ces chantiers d'insertion, ces ateliers permanents de recherche d'emploi vont s'arrêter purement et simplement. Et derrière, il y a des associations de quartier qui, par exemple, assurent la remise en état de vêtements pour des populations défavorisées ou le lavage d'équipements sportifs. Or, dans ces associations, il y a aujourd'hui des suppressions d'emplois, des licenciements. Les bénévoles n'en peuvent plus et ils ont besoin des contrats aidés que ce gouvernement a supprimés petit à petit. Telle est la réalité. Que vont-ils faire jusqu'en juin 2009 ? Ils constatent que les CAE ne sont pas reconduits, que tous les dispositifs promis à l'époque – CIVIS, RMA – n'ont pas fonctionné. Que devons-nous leur répondre concrètement, demain, lorsque nous rentrerons dans notre circonscription ? Que le RSA va résoudre leur problème immédiatement ! Avez-vous les crédits nécessaires pour assurer le lien, monsieur le haut-commissaire ?

Ensuite, les mesures adoptées ces dernières années, qui opèrent un démantèlement progressif du droit du travail – je pense notamment au texte sur l'offre valable d'emploi –, ont pour effet d'exclure de plus en plus du travail les personnes déjà en difficulté d'insertion sociale que vous retrouverez bien entendu dans les contrats uniques d'insertion. Ces contrats sont effectivement plus que jamais nécessaires, parce que la précarité augmente, parce que les salaires sont beaucoup trop faibles du fait de l'inflation et du ralentissement de l'activité économique. Vous n'en êtes pas le premier responsable, monsieur le haut-commissaire, cela va de soi. C'est la politique libérale du gouvernement auquel vous appartenez qui crée cette situation. (*Protestations sur les bancs du groupe UMP.*) Vous êtes la caution sociale de ce gouvernement, comme l'était M. Borloo. Vous êtes là pour corriger le tir, pour essayer de sortir de la misère des gens qui s'enfoncent petit à petit.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Liebgott.

**M. Michel Liebgott.** Vous en avez d'ailleurs parfaitement conscience, je n'en doute pas un seul instant !

**M. Yves Nicolin.** C'est du baratin !

**M. Michel Liebgott.** Le RSA restera un sigle, comme le RMI. Le vrai problème pour nous est de savoir s'il sera simplement le remplacement d'allocations de solidarité qui devront être plus nombreuses et plus coûteuses pour les départements, ou s'il faudra malheureusement faire le constat qu'il n'aura permis ni de donner plus de travail, ni d'augmenter le pouvoir d'achat.

Nous y reviendrons en défendant nos amendements, afin de vérifier qu'il s'agit bien d'une autre politique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Marisol Touraine.

**Mme Marisol Touraine.** Il est vrai que nous avons déjà abordé ces questions lors de la discussion générale, mais nous sommes au cœur du sujet.

Nous sommes face à une ambiguïté fondamentale, et le fait de commencer l'examen des articles par le titre III va peut-être nous permettre d'obtenir un certain nombre de réponses. Lors de la discussion générale, vous nous avez assurés, monsieur le haut-commissaire, qu'il ne s'agissait ni d'une réforme de droite ni d'une réforme de gauche, et à ceux qui, comme moi, rappelaient que votre projet s'inscrivait dans la lignée déjà ancienne de textes qui établissaient un lien systématique entre l'assistance et l'insertion ou le travail, d'autres ont répondu que la gauche, systématiquement, valorisait la justice tandis que la droite mettait en avant le travail. Il y a donc une ambiguïté fondamentale que le Président de la République, si j'en crois les gazettes, s'est empressé d'accroître puisque, selon certains collègues, lors d'un déjeuner qui s'est tenu à l'Élysée la semaine dernière et au cours duquel, selon une de ces gazettes, il a été « très sympa avec tout le monde » – nous en sommes absolument ravis –, il a indiqué que le RSA est une réforme de droite dans l'esprit de la réhabilitation du travail, alors que le RMI est une invention socialiste (*Eh oui! sur plusieurs bancs du groupe UMP*); que, face au RMI, droit sans obligation, le RSA est une récompense pour la reprise du travail.

**Plusieurs députés du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.** C'est vrai!

**Mme Marisol Touraine.** Il faudrait, monsieur le haut-commissaire, que vous nous disiez dans quelle perspective vous vous situez. Considérez-vous que le RSA ne s'adresse qu'à des gens qui peuvent reprendre un emploi? Dans ce cas, que va-t-il se passer pour les RMistes qui, demain, resteront allocataires du RSA sans que leur situation en soit améliorée puisqu'il ne trouveront pas d'emploi? Ou, plutôt, êtes-vous décidé à faire du RSA un dispositif de solidarité active en faveur de ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi? Toujours d'après cette gazette – *Le Parisien* pour la nommer – le Président de la République aurait indiqué que le RSA allait permettre d'amortir le choc social de la crise économique et financière. Mais celle-ci se traduit par une augmentation du nombre des chômeurs. Ceux-ci risquent donc d'être rapidement dans la situation de toucher le RMI puis le RSA de base. Pour répondre à la crise économique et sociale, vous n'avez donc rien d'autre à proposer que le RMI?

**M. Dominique Perben.** Ce n'est pas clair.

**Mme Marisol Touraine.** C'est pourquoi le titre III consacré aux politiques d'insertion est tout à fait important.

L'article 8 est certes plein de bonnes intentions, et il est difficile d'y être opposé par principe. (« Ah? » sur les bancs du groupe UMP.) Mais il ne trace pas de perspective bien claire quant à la manière dont on va traiter la situation de ceux qui, aujourd'hui, resteront au RSA de base, sans toucher l'allocation différentielle, parce qu'ils n'auront pas retrouvé d'emploi ou n'auront pas d'activité complémentaire. Ils auront donc l'équivalent du RMI aujourd'hui.

En fait, vous ne nous proposez dans l'article 8 rien qui ne soit déjà mis en œuvre par la plupart des départements grâce aux pactes territoriaux et aux plans d'insertion, avec des déclinaisons locales en fonction des spécificités des bassins d'emploi. S'il n'y a rien de précis dans cet article, c'est qu'il y aura des mesures nouvelles ailleurs.

**M. Alain Gest.** Au bout d'une heure, on entre dans le vif du sujet!

**Mme Marisol Touraine.** Ce peuvent être, par exemple, des contrats aidés. Or, selon un certain nombre de responsables gouvernementaux, le volume de contrats aidés va diminuer

dans le projet de budget pour 2009. Comment voulez-vous mettre en place une politique d'insertion dans ces conditions? (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Martine Carrillon-Couvreur.

**Mme Martine Carrillon-Couvreur.** Nous débattons ce soir des politiques d'insertion. Ces dernières années, de nombreuses associations, entreprises d'insertion et collectivités, les ont fait vivre, vous l'avez dit vous-même, monsieur le haut-commissaire. Souvent, par leur action tenace, elles ont obtenu des résultats encourageants. Oui, le I de l'insertion a pris un sens.

**Plusieurs députés du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.** Non!

**Mme Martine Carrillon-Couvreur.** Si, parfois au prix de gros efforts et vous le savez.

Dans votre projet, vous reprenez d'ailleurs de nombreuses propositions d'associations qui ont participé au Grenelle de l'insertion.

**M. Yves Nicolin.** Très bien!

**Mme Martine Carrillon-Couvreur.** Cependant, il faut se situer à la hauteur des enjeux en soutenant le financement de l'insertion, en particulier pour le calcul de l'aide au poste, c'est-à-dire le coût de l'insertion par l'activité économique. Il faut également prendre en compte l'accompagnement indispensable pour les personnes les plus en difficulté. Or la question reste posée. Si l'aide au poste n'est pas suffisante pour permettre un véritable accompagnement, professionnel lorsque la personne reprend une activité, mais également social ou psychologique si nécessaire, les plus éloignés de l'emploi, les « moins productifs », risquent d'être exclus.

De même, nous ne pouvons retenir comme principal indicateur d'évaluation le retour à l'emploi. Pour que le service public de l'emploi et les départements puissent garantir à tous un soutien de qualité, il faudra que les moyens nécessaires leur soient accordés. Cet accompagnement doit se faire en confiance: le contrat ne saurait donc être défini avec les chômeurs en les soupçonnant de fraude.

D'autre part, le retour à l'emploi passe souvent par un contrat aidé. Nous ne pouvons donc que nous inquiéter de la diminution du budget de la mission « travail et emploi » dans le projet de loi de finances pour 2009. Nous espérons que, dans le débat qui va suivre, vous prouverez que les politiques d'insertion que vous proposez sont à la hauteur des enjeux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** Nous abordons les amendements. (*Ah! sur les bancs du groupe UMP.*)

Je suis saisi de 2 amendements identiques, n<sup>os</sup> 295 et 587.

La parole est à M. Éric Straumann.

**M. Éric Straumann.** Je veux d'abord saluer les compagnons d'Emmaüs qui sont ce soir dans les tribunes (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe UMP*) et qui attendent beaucoup de cet article 8.

L'Association des départements de France a suggéré un certain nombre d'amendements. Le groupe UMP, les ayant jugés pertinents, les a repris. C'est le cas de notre amendement 295, qui vise à substituer, à l'alinéa 5, aux mots: « un programme » les mots: « les ajustements au programme pluriannuel ». Les conseils généraux ayant adopté des

programmes pluriannuels d'insertion qui leur permettent de définir les actions à mener auprès des plus démunis, il apparaît plus judicieux de réactualiser chaque année cet outil.

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Sirugue.

**M. Christophe Sirugue.** Une politique d'insertion doit s'inscrire impérativement dans la durée pour avoir des chances de mener des actions efficaces. L'article dispose que le programme départemental d'insertion sera revu tous les ans. Il est plus judicieux que ce rendez-vous permette des ajustements plutôt qu'une révision complète. Notre amendement 587 vise à assurer cette continuité indispensable. C'est ainsi qu'on a procédé depuis 2004 dans le cadre du copilotage par les présidents de conseils généraux et les préfets. C'est une façon de faire qu'il faut conforter.

**M. le président.** La parole est à M. Marc Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.** La commission a donné un avis défavorable à l'amendement 295 et, par conséquent, à l'amendement 587, qu'elle n'a pas examiné.

Au cours du débat qui s'est tenu en préambule à l'article, on a bien vu l'importance de la gouvernance du dispositif. Si nous croyons tous que le RSA va être une révolution sociale, ce n'est pas en procédant à des ajustements de programmes pluriannuels, lesquels sont certes nécessaires, que nous allons pouvoir tester le dispositif. D'ailleurs vous êtes nombreux à avoir demandé à juste titre – nous allons y donner un avis favorable – des évaluations annuelles du dispositif. Il faut donc que le conseil général fasse des pactes d'insertion – c'est l'objet de l'amendement 86 rectifié qui viendra ensuite – et le fasse annuellement.

**M. le président.** La parole est à M. le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.** Avant de donner l'avis du Gouvernement sur les amendements, je souhaite répondre brièvement aux intervenants sur l'article.

**M. Marcel Rogemont.** Quand même !

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Je les ai écoutés avec beaucoup d'attention. Ils ont mené un procès de façon assez brillante, mais sans objet. Je leur répondrai : ne soyez pas manichéens en cherchant à nous faire choisir entre le travail et la solidarité...

**M. Marcel Rogemont.** Mais vous réduisez les aides à l'insertion !

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire...** puisque nous essayons de concilier le travail et la solidarité. Vous retrouverez cette double dimension dans le texte.

Oui ou non, allons-nous ajuster les crédits pour pouvoir mettre en place les contrats aidés en fonction des besoins ? Oui, et le Premier ministre l'a confirmé il y a quelques instants. Oui ou non, respectons-nous les différents acteurs locaux ? Oui, comme nous avons fait confiance aux conseils généraux qui menaient des expérimentations.

Et c'est sur la base non de la théorie, mais des travaux qui ont été effectués et des principes actés en 2005, puis ajustés aux demandes des différents acteurs locaux, que ces propositions ont été formulées. D'ailleurs, vous avez reconnu implicitement ou explicitement qu'elles traduisent les principes sur

lesquels se sont accordés les différents acteurs du Grenelle de l'insertion, qui veulent notamment donner un peu plus de latitude aux différents acteurs pour faciliter le pilotage.

C'est la raison pour laquelle nous ne supprimons pas les PLI. Nous pensons seulement que les conseils généraux doivent être libres de les organiser comme ils le souhaitent. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe UMP.*)

C'est aussi la raison pour laquelle nous tenons à cette notion de programme départemental d'insertion, car nos mesures ne visent pas seulement les allocataires du RMI. Elles sont plus larges. Personne, en effet, ne pouvait supporter qu'il y ait parfois des programmes départementaux d'insertion pour les RMistes et rien pour ceux qui perçoivent l'allocation de parent isolé.

C'est aussi pour cela que nous proposons une version large des pactes territoriaux, afin que tous les acteurs trouvent un lieu pour se coordonner. Le sujet est suffisamment sérieux, vous l'avez tous souligné, pour justifier un rendez-vous annuel. Si le programme départemental d'insertion est jugé assez consistant, on pourra, l'année suivante, ne procéder qu'à un ajustement. S'il s'est avéré insuffisant, il faudra revoir la copie.

**Mme Fabienne Labrette-Ménager.** Bien sûr !

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** En somme, nous vous proposons d'agir de manière pragmatique, en répondant au mieux aux besoins individuels.

Loin de renoncer à l'idée d'un rendez-vous annuel dans chaque département, le Gouvernement propose donc de maintenir le principe d'un programme annuel révisable chaque année et émet un avis défavorable à ces deux amendements. (Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.)

**M. le président.** Maintenez-vous l'amendement n° 295, monsieur Straumann ?

**M. Éric Straumann.** Non, monsieur le président, je le retire.

**M. le président.** L'amendement n° 295 est retiré.

Monsieur Sirugue, maintenez-vous l'amendement n° 587 ?

**M. Christophe Sirugue.** Je le maintiens d'autant plus que je comprends mal la position du haut-commissaire. Comment peut-il soutenir que l'objectif du Gouvernement est de donner plus de souplesse au dispositif et s'opposer à un amendement qui vise à en introduire davantage ?

Actuellement, le plan départemental d'insertion est généralement établi pour trois ans, au plus, rythme imposé aux conseils généraux par le renouvellement cantonal. Conserver la cohérence d'un plan pluriannuel sur trois ans et se laisser la possibilité de le réajuster, c'est précisément gagner en souplesse. Mais, s'il faut prévoir tous les ans une grand-messe comme celles que nous connaissons aujourd'hui, où chacun se positionne sans donner de souffle à son action ni l'inscrire dans la durée, l'efficacité du dispositif en pâtira.

Hélas ! Peut-être faut-il conclure des propos du haut-commissaire que les moyens sont à ce point aléatoires qu'il faudra se rencontrer tous les ans pour établir la réalité de l'action possible.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** C'est le risque !

**M. le président.** La parole est à M. le haut-commissaire.

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Monsieur Sirugue, nous sommes favorables comme vous au principe de rendez-vous réguliers, tout en reconnaissant qu'il faut davantage de

souplesse. Je vous suggère donc de retirer votre amendement au bénéfice d'un amendement gouvernemental disposant que, avant le 31 mars de chaque année, le conseil général « adopte ou ajuste » un programme départemental d'insertion. Cette rédaction concilie le principe d'un rendez-vous annuel et la possibilité d'un ajustement. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. Alain Gest.** Voilà toute la différence entre un pragmatique et un doctrinaire!

**M. Christophe Sirugue.** Nous acceptons la proposition du haut-commissaire, qui correspond notre demande.

**M. le président.** L'amendement n° 587 est retiré.

Monsieur le haut-commissaire, pourriez-vous rappeler à l'Assemblée les termes de votre amendement?

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Notre amendement vise à ajouter, à l'article L. 263-1, après les mots « adopte », les mots « ou ajuste ».

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Cardo.

**M. Pierre Cardo.** Cette rédaction, plus conforme aux souhaits de l'Assemblée, offre également l'avantage de ne pas imposer la pluriannualité aux conseils généraux qui ne la souhaitent pas. La rédaction de l'amendement n° 587 contrevient en effet au principe de la décentralisation: ce n'est pas à l'Assemblée nationale d'imposer la pluriannualité aux conseils généraux, quand bien même chacun de nous y serait favorable. (*« Très juste! » sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** Je rappelle que les amendements n° 295 et 587 sont retirés au bénéfice de l'amendement n° 621 du Gouvernement.

La parole est à M. Christophe Sirugue. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Christophe Sirugue.** Je n'interviens pas pour jouer l'avocat du diable, mais pour éviter toute ambiguïté. Dans la rédaction proposée par le haut-commissaire, « ajuste » semble remettre en cause l'adoption préalable.

**M. Marcel Rogemont.** Cependant, nous sommes d'accord avec le principe de cet amendement.

**M. Christophe Sirugue.** Oui, mais je pense qu'il y a un problème de formulation.

**M. le président.** La parole est à M. le haut-commissaire.

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** À la lecture du compte rendu de nos débats, chacun comprendra qu'il s'agit d'adopter un programme départemental d'insertion s'il n'y en a pas ou de l'ajuster si c'est nécessaire. Du reste, la rédaction pourra être ajustée au cours de la navette.

(*L'amendement n° 621 est adopté.*)

**M. le président.** Je relève que l'amendement est adopté à l'unanimité.

Je suis saisi de trois amendements, n° 86 rectifié, 314 rectifié et 296, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 86 rectifié fait l'objet de cinq sous-amendements n° 599, 420 rectifié, 605, 606 et 607.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 86 rectifié.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Je n'ai pas commenté l'amendement du Gouvernement, puisqu'il va dans le sens de toute une série d'amendements de la commission visant à simplifier la gouvernance du dispositif.

Par ailleurs, si l'on ajuste un programme pluriannuel, n'est-ce pas qu'on l'a préalablement adopté? Les programmes, en effet, ne connaissent pas la génération spontanée.

J'en viens à l'amendement n° 86 rectifié. Le groupe du Nouveau Centre, par la voix de M. Vercamer, et le groupe GDR, par la voix de M. Muzeau, ont proposé que le pacte territorial pour l'insertion soit rendu obligatoire. Il pourra être adopté ou ajusté, mais ce doit être un instrument central du dispositif d'insertion. La commission a suivi la proposition de M. Vercamer visant à ce que l'on puisse introduire dans le dispositif les maisons de l'emploi ou, à défaut, les plans locaux d'insertion.

Par contre, j'indique par avance qu'elle a refusé toute complexification comme celles qui visent à introduire dans le dispositif les associations d'insertion, les représentants des milieux économiques ou les organisations syndicales. Il est essentiel à nos yeux de simplifier la gouvernance.

**M. le président.** La parole est à M. Marcel Rogemont, pour soutenir le sous-amendement n° 599.

**M. Marcel Rogemont.** Ce sous-amendement propose d'insérer, à l'alinéa 3, après le mot: « sociale », les mots: « et les associations de lutte contre les exclusions ». Nous souhaitons en effet associer au dispositif les associations qui luttent contre toutes les exclusions, et dont le travail est reconnu et indispensable.

Par ailleurs, monsieur le haut-commissaire, nous n'avons rien contre les PLI. Seulement, de quel financement disposeront-ils? Pardon de revenir sans cesse sur cette question, mais l'insertion n'est possible que s'il y a de l'argent, et on ne peut pas se contenter de poser en principe qu'elle sera uniquement ou essentiellement le fait des conseils généraux.

Je vous ai demandé tout à l'heure pourquoi vous aviez baissé de 26 %, dans le budget pour 2008, les crédits pour l'insertion et pourquoi vous vous apprêtez, dans celui pour 2009, à les baisser de 9 %. Je renouvelle ma question. On ne peut pas prétendre mettre en œuvre des politiques d'insertion ou accompagner le travail des conseils généraux dans ce domaine et, dans le même temps, réduire les crédits de l'État. J'aimerais que vous nous répondiez clairement sur ce point.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour défendre le sous-amendement n° 420 rectifié.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Celui-ci vise à réintroduire dans le dispositif les groupements de collectivités, puisque ce texte oublie, comme on le fait souvent, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, qui peuvent avoir compétence en matière d'insertion.

**M. le président.** La parole est à Mme Martine Carrillon-Couvreur, pour soutenir le sous-amendement n° 605.

**Mme Martine Carrillon-Couvreur.** Ce sous-amendement propose d'intégrer les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale dans le pacte territorial de lutte contre la pauvreté. Comme nous l'avons déjà fait précédemment, nous demandons que la création du RSA soit l'occasion d'associer tous les partenaires concernés à la réussite des politiques d'insertion. Nous savons tous que les centres communaux d'action sociale ont pris une place incontournable dans les

politiques d'insertion. Ils assurent en effet un suivi et un accompagnement, contribuant ainsi à la lutte contre l'exclusion.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-René Marsac, pour soutenir le sous-amendement n° 606.

**M. Jean-René Marsac.** Ce sous-amendement vise à introduire dans le dispositif les établissements publics de coopération intercommunale. Ceux-ci ont compétence en matière de développement économique local. Or comment nier que celui-ci soit lié à l'insertion ? Ils développent par ailleurs nombre de services qui peuvent lui offrir des supports. Il est donc essentiel qu'ils participent activement à l'élaboration du pacte territorial. Nous avons bien noté par ailleurs que le texte réintroduit dans le dispositif les maisons de l'emploi et les PLI.

**M. le président.** La parole est à Mme Monique Iborra, pour soutenir le sous-amendement n° 607.

**Mme Monique Iborra.** Ce sous-amendement s'inscrit dans la même logique que les précédents. Puisqu'il s'agit de politique d'insertion, donc d'emploi, nous souhaitons que les organisations syndicales et professionnelles représentatives soient associées au pacte territorial de lutte contre la pauvreté.

**M. le président.** Monsieur Sirugue, peut-on considérer que l'amendement n° 314 rectifié a été défendu, puisqu'il représente une synthèse des sous-amendements qui viennent d'être soutenus ?

**M. Christophe Sirugue.** Non, monsieur le président. M. Lebreton souhaite présenter une remarque complémentaire.

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Lebreton, pour soutenir l'amendement n° 314 rectifié.

**M. Patrick Lebreton.** Cet amendement vise à souligner le fait que le département joue un rôle de chef de file dans les politiques d'insertion. Du fait de sa position administrative et territoriale, il est naturellement le mieux placé pour mobiliser localement les différents acteurs, afin de coordonner les actions d'insertion sociale et d'emploi. Il convient néanmoins de lui transférer les moyens nécessaires à une politique d'insertion, puisqu'il est l'acteur central en la matière.

Dans mon département de la Réunion, les dépenses du conseil général ont explosé depuis la dernière décentralisation issue de la loi du 18 décembre 2003, et le déséquilibre persiste. Aussi, les conseils généraux risquent de devoir faire face à une charge hors de proportion avec leurs ressources actuelles. Monsieur le haut-commissaire, serez-vous en mesure de leur donner les moyens de conduire cette politique d'insertion par l'emploi ? Il ne faudrait pas, en effet, que la nouvelle politique d'insertion, dont le RSA est le pivot, se résume à une simple création de charges pour les collectivités départementales.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Straumann, pour soutenir l'amendement n° 296.

**M. Éric Straumann.** Cet amendement vise à donner au département la fonction de pilote du pacte territorial d'insertion.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 599 ?

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Le sous-amendement n° 599 n'a pas été examiné par la commission. Mais, très soucieuse de simplification, elle ne saurait y être favorable, pas plus qu'aux autres sous-amendements qui ont été présentés.

En revanche, je signale à M. Sirugue que, conformément à ce que proposait l'un de ses amendements, nous avons réintroduit dans le dispositif les intercommunalités mais aussi les maisons de l'emploi.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 605 ?

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Défavorable, de même que sur le sous-amendement n° 606 puisqu'il est satisfait par l'amendement n° 86 rectifié.

La commission est également défavorable au sous-amendement n° 607, qui rend les choses plus complexes.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 314 rectifié ?

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Les amendements n° 314 rectifié et 296 étant largement satisfaits par celui de la commission, nous y sommes défavorables.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 86 rectifié de la commission ?

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** En introduisant cette disposition dans le projet de loi, le Gouvernement a souhaité qu'une instance regroupe les différents acteurs, mais également que la création de celle-ci soit facultative afin de ne pas créer d'empilement et ne pas rendre la situation plus complexe. Soit les acteurs estiment qu'ils seront plus efficaces en concluant un pacte, et il leur appartient de le faire, soit la situation actuelle répond à cette exigence, et il n'y a pas lieu de la modifier. En tout cas, il faut donner de la liberté aux différents acteurs.

Des arguments venant de différents groupes politiques et de la commission plaident pour rendre ce pacte obligatoire. En tout état de cause, si l'Assemblée conserve le caractère facultatif du pacte prévu par le projet de loi, nous ferons tout pour que le système fonctionne. Évidemment, et même si je défends le texte du Gouvernement qui assure une plus grande liberté, nous ferons de même si vous rendez les choses obligatoires. La décision que prendra l'Assemblée sera donc la bonne.

Un certain nombre de sous-amendements proposent d'inscrire dans la loi la participation de différents acteurs au pacte territorial pour l'insertion. Le Gouvernement a déjà cité dans le projet de loi les partenaires qui lui semblait devoir systématiquement être présents. Au-delà, nous estimons qu'il appartient aux acteurs locaux de faire appel, s'ils le souhaitent, aux associations, aux partenaires sociaux et autres intervenants, de la manière la plus souple possible. Il s'agit de ne pas trop figer la situation par la loi. On risquerait de créer un doublon avec une instance *ad hoc* que peut avoir déjà créée une collectivité territoriale. Nous nous en remettons donc, sur ce point encore, à la sagesse de l'Assemblée.

Le Gouvernement est favorable au sous-amendement n° 420 rectifié, qui introduit les groupements de collectivités territoriales dans le dispositif. Quant aux amendements n° 314 rectifié et 296, ils tomberont si l'amendement n° 86 rectifié de la commission est adopté.

**M. le président.** Je récapitule : le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée pour le vote de l'amendement n° 86 rectifié, de même que pour les sous-amendements n° 605 et 606. Il est défavorable au sous-amendement n° 599 et favorable au sous-amendement n° 420 rectifié.

La parole est à M. François Rochebloine.

**M. François Rochebloine.** L'amendement n° 364 que nous devrions examiner dans un instant sera satisfait par l'adoption de l'amendement n° 86 rectifié; en conséquence je le retire.

*(L'amendement n° 364 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Christian Eckert.

**M. Christian Eckert.** Je m'étonne des arguments avancés par le Gouvernement. Le rapporteur nous parle de simplification et le haut-commissaire se montre ouvert à l'idée que le département fasse appel, en cas de besoin, aux partenaires associatifs ou à ceux du monde du travail. Or l'amendement n° 86 rectifié précise que le pacte « peut » associer au département, notamment, l'État, les collectivités et diverses institutions et organismes. Je ne comprends donc pas l'opposition aux sous-amendements de mes collègues qui sont bien dans l'esprit de l'amendement n° 86 rectifié. Ces sous-amendements ne font que donner une liberté que le haut-commissaire semblait appeler de ses vœux.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires culturelles.

**M. Pierre Méhaignerie,** *président de la commission des affaires culturelles.* Tous les jours, sur le terrain, nous nous plaignons de l'excès de réglementation et de la lourdeur des procédures. La commission des affaires sociales tient donc à rappeler que la multiplication des textes entrave la souplesse nécessaire à l'adaptation des collectivités territoriales. Nous défendrons cette ligne rigoureuse durant tout le débat sur le revenu de solidarité active.

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Sirugue.

**M. Christophe Sirugue.** Pas plus que mes collègues je ne comprends les arguments qui sont opposés à nos sous-amendements.

L'amendement n° 86 rectifié donne la possibilité d'associer au pacte les partenaires des politiques d'insertion. Puisque la porte est ouverte, pourquoi ne pourrait-on pas dresser la liste de ceux qui peuvent y participer? Chaque département restera libre d'associer ou pas les partenaires potentiels cités dans les sous-amendements.

Pourquoi ne pas inscrire la possibilité d'intégrer au pacte les associations de lutte contre les exclusions? Comment imaginer ne pas le faire alors que l'on répète l'importance du soutien à apporter à ces associations?

Est-il pensable de refuser aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale la possibilité, inscrite dans le sous-amendement n° 605, d'être associés à la politique d'insertion territoriale? Et il ne s'agit bien que d'une possibilité puisque cette proposition vient sous-amender l'amendement n° 86 rectifié du rapporteur qui utilise le mot « peut ».

Comment ne pas mentionner les organisations syndicales et professionnelles? Cela signifie-t-il, alors que le Gouvernement insiste sur le fait que l'insertion est d'abord professionnelle, qu'il ne sera pas possible de les inviter à rejoindre le pacte?

Pour ce qui concerne les établissements de coopération intercommunale, le rapporteur s'est exprimé.

Les sous-amendements auxquels le Gouvernement s'oppose n'alourdissent pas le système; ils offrent, au contraire, plus de perspectives.

#### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à Mme Marisol Touraine, pour un rappel au règlement.

**Mme Marisol Touraine.** Sans me prononcer sur le fond, je ne comprends pas l'intervention de M. le président de la commission des affaires sociales. Il évoque sa volonté de simplification – ambition que nous partageons tous – pour en déduire qu'il y a trop d'amendements.

Nous ne sommes pas rassemblés ici pour abdiquer notre droit d'amendement. Nous siégeons, en tout cas à gauche de l'hémicycle, avec la volonté très constructive d'améliorer ce texte pour qu'il réponde aux problèmes d'insertion d'un certain nombre de nos concitoyens. Nous avons cru que c'était également votre objectif et que vous souhaitiez faire de ce projet de loi un texte phare. Alors, ne nous déniez pas la possibilité de présenter des amendements, vous nieriez ainsi toute possibilité d'amélioration.

Je ne demanderai pas de suspension de séance, mais je voudrais que le débat s'engage de façon sereine et que notre droit d'amendement soit reconnu.

**M. le président.** Madame Touraine, le droit d'amendement n'est pas du tout remis en cause, rassurez-vous.

#### Reprise de la discussion

**M. le président.** Nous en revenons aux amendements et sous-amendements en discussion commune.

La parole est à M. le haut-commissaire.

**M. Martin Hirsch,** *haut-commissaire.* En fait, je crois que le Gouvernement partage la position des orateurs qui viennent de s'exprimer sur les sous-amendements. Nous avons spécifiquement mentionné dans le projet de loi les opérateurs publics, les opérateurs de l'État, afin qu'ils soient dans l'obligation de participer au pacte créé par un conseil général. Les autres acteurs ne sont pas mentionnés afin de conserver une souplesse maximale. Certains auraient pu être oubliés et une liste exhaustive aurait pu déboucher sur l'impossibilité de réunir le quorum.

Notre position s'inspire des débats de la commission et nous souhaitons éviter de voter dans l'improvisation des dispositions qui pourraient avoir des effets inverses de ceux que nous recherchons tous. Nous voulons, d'une part, être sûrs de la présence des acteurs publics – ils ne doivent pas pouvoir se défilier – et, d'autre part, qu'il soit possible localement d'associer au pacte tous les partenaires intéressés. La rédaction proposée permet de satisfaire ces deux objectifs.

**M. Pierre Cardo.** Très bien!

**M. le président.** Nous allons passer aux votes.

*(Le sous-amendement n° 420 rectifié est adopté.)*

*(Les sous-amendements n° 599, 605, 606 et 607 ne sont pas adoptés.)*

*(L'amendement n° 86 rectifié, modifié par le sous-amendement n° 420 rectifié, est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, les amendements n° 314 rectifié, 296 rectifié, 145, 298, 409, 239, 359 et 362 tombent.

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

**M. Marc-Philippe Daubresse,** *rapporteur.* Monsieur Gérard, votre amendement n° 145 sera satisfait si l'Assemblée adopte, la semaine prochaine, lors de l'examen de l'article 2 du projet de loi, l'amendement de la commission qui réécrit l'article L. 262-16 du code de l'action sociale et des familles.

**M. le président.** Je suis saisi de cinq amendements identiques, n<sup>os</sup> 87, 240, 299, 315 et 360.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 87.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Comme les amendements identiques de M. Muzeau, de M. Straumann, de M. Sirugue et de M. Vercamer, l'amendement n<sup>o</sup> 87 rend obligatoire le concours de la région au pacte territorial d'insertion. Il importe en effet qu'un acteur tel que la région soit impliqué. Je précise que cette disposition a fait la quasi-unanimité au sein de la commission.

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

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

*(Les amendements identiques n<sup>os</sup> 87, 240, 299, 315 et 360 sont adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à M. François Rochebloine.

**M. François Rochebloine.** Je m'étonne, monsieur le président, que l'adoption de l'amendement n<sup>o</sup> 86 rectifié ait fait tomber tous les suivants, en particulier notre amendement n<sup>o</sup> 359. Il me semble qu'il aurait dû être examiné.

**M. le président.** L'amendement n<sup>o</sup> 359 est bien tombé, monsieur Rochebloine, tout comme les autres.

**M. François Rochebloine.** Je ne comprends pas pourquoi !

#### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Sirugue, pour un rappel au règlement.

**M. Christophe Sirugue.** Mme Touraine, qui avait pourtant demandé la parole, n'a pu défendre notre amendement n<sup>o</sup> 315. Si nous n'avons pas le droit de nous exprimer, je ne vois pas comment nous pourrions travailler sérieusement.

Par ailleurs, je rejoins M. Rochebloine : je ne comprends pas que certains amendements soient tombés.

**M. le président.** Les amendements identiques étaient très consensuels et j'aurais volontiers donné la parole à Mme Touraine si je l'avais vue la demander. Je lui fais donc mes excuses, mais elle aura l'occasion de s'exprimer par la suite.

Pour le reste, le service de la séance est formel : les amendements n<sup>os</sup> 145, 298, 409, 239, 359 et 362 sont tombés.

#### Reprise de la discussion

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n<sup>o</sup> 363.

La parole est à M. François Rochebloine.

**M. François Rochebloine.** Le service de la séance a sans doute raison, mais je ne suis guère convaincu.

Par l'amendement n<sup>o</sup> 363, nous souhaitons que soit sollicité l'avis des chambres consulaires, afin de développer les liens entre les acteurs du marché du travail et le monde de l'insertion.

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

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Défavorable. Ainsi que l'a dit le président Méhaignerie, nous avons rejeté tous les amendements allant dans le sens d'une complexification du dispositif. Pour autant, les conseils généraux ont la faculté de faire appel aux chambres consulaires.

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

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Même avis que la commission. Il va de soi que les collectivités territoriales travaillent avec les chambres consulaires. Il ne me paraît donc pas nécessaire de prévoir une procédure de consultation obligatoire. Je demande à M. Rochebloine de bien vouloir retirer son amendement.

**M. François Rochebloine.** Afin de gagner du temps et de satisfaire M. le haut-commissaire, je retire l'amendement.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 363 est retiré.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques, n<sup>os</sup> 300 et 316.

La parole est à M. Michel Liebgott, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 316.

**M. Michel Liebgott.** Nous traversons actuellement une période où, malgré une situation démographique plutôt favorable, le chômage repart à la hausse. Dès lors, on peut imaginer que le RSA sera sollicité par des personnes qui ne travaillent pas ou par des personnes qui travaillent en cas de faible reprise. Or cette reprise ne peut venir que du monde de l'entreprise. Celui-ci doit donc être impliqué, en tant que partenaire incontournable, dans le pacte territorial. Ne pas le reconnaître serait une grave erreur. Cela reviendrait à stigmatiser à nouveau les personnes relevant des dispositifs sociaux en les écartant du monde économique, alors que la spécificité du RSA consiste précisément à rapprocher l'économique et le social. Si le RSA a un sens, cet amendement doit être adopté.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Straumann, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 300.

**M. Éric Straumann.** Il convient en effet d'associer les chambres de commerce et des métiers ainsi que les chefs d'entreprise, qui doivent être des acteurs du pacte territorial de lutte contre la pauvreté.

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

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Défavorable, pour les mêmes raisons que pour l'amendement précédent.

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

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Ainsi que je l'ai dit précédemment, il va de soi que l'on fera appel aux acteurs économiques, que ce soit dans le cadre des conseils économiques et sociaux régionaux ou de l'organisation des travaux des acteurs de l'insertion. Mais il ne me paraît pas nécessaire de rendre leur consultation obligatoire. Avis défavorable, donc.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Liebgott.

**M. Michel Liebgott.** Il me semble que vous commettez une grave erreur. Si l'on souhaite faire du RSA un véritable outil de rapprochement de l'économique et du social, si l'on veut que chacun puisse se dire qu'il peut retravailler même s'il bénéficie d'un dispositif social, et retrouver ainsi sa dignité, il faut que l'on impose aux chefs d'entreprise de s'impliquer dans les politiques territoriales d'insertion. Certes, ils en auront la faculté, mais ils peuvent refuser ou traîner les pieds. Il est de notre responsabilité de parlementaires de les y obliger par la loi.

**M. le président.** Monsieur Straumann, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Éric Straumann.** Je le maintiens.

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Sirugue.

**M. Christophe Sirugue.** Si le RMI a échoué en tant que dispositif d'insertion – constat qui mérite d'ailleurs d'être nuancé –, ce n'est pas parce que les collectivités ne se sont pas engagées. Un bilan a montré que, depuis 2004, les conseils généraux, toutes tendances politiques confondues, ont beaucoup investi dans ce domaine. En revanche, il nous a parfois manqué le concours des partenaires du monde économique pour pouvoir développer pleinement les politiques d'insertion. C'est pourquoi cet amendement a pour objet de les y associer de manière beaucoup plus forte car, sans eux, je ne vois pas comment le volet emploi de ces politiques pourrait être une réussite.

*(Les amendements identiques n° 300 et 316 ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements identiques, n° 88, 241 et 261.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 88.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Comme les amendements identiques de M. Vercamer, du groupe Nouveau Centre, et de M. Muzeau, du groupe GDR, celui de la commission vise à rendre obligatoires les déclinaisons locales du pacte.

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Paul, pour soutenir l'amendement n° 241.

**M. Daniel Paul.** J'avais l'intention de présenter ensemble les amendements n° 239, 240 et 241, dans la mesure où ils ont un objet complémentaire, qui est de rendre obligatoire la contractualisation territoriale des politiques d'insertion sociale et professionnelle, d'une part, et de systématiser la coordination des partenaires de l'insertion, d'autre part.

Comme la mise en place du RMA par M. Fillon en 2003, qui s'était accompagnée de la réforme des contrats aidés du secteur marchand et de la décentralisation du pilotage de l'insertion, le texte généralisant le RSA emporte la réorganisation de la gouvernance des dispositifs d'insertion à l'échelle territoriale.

La compétence du département en matière d'insertion est réaffirmée; sa responsabilité est même étendue au-delà du public des seuls bénéficiaires du RMI. Afin de lui laisser plus de liberté d'action et de souplesse dans l'organisation de l'insertion, l'article 8 procède également au toilettage institutionnel du dispositif départemental.

La décentralisation de 2004 avait vidé de leur contenu les compétences de certains organismes, parties prenantes des politiques d'insertion. Aujourd'hui, l'existence légale des conseils départementaux d'insertion et des commissions locales d'insertion est supprimée. Seule est maintenue l'obligation de mettre en place un programme départemental d'insertion devant, entre autres, recenser l'offre locale d'insertion et planifier les actions d'insertion. Pourquoi se priver des CLI, de leur rôle d'animation, de prospective susceptible de dynamiser l'offre d'insertion ?

La réussite des dispositifs d'insertion suppose la mobilisation de tous les acteurs de la politique de l'emploi, de la formation et de la lutte contre les exclusions. Certes, le département doit disposer d'une grande latitude dans l'utilisation

de son outil de planification, mais il ne saurait agir seul. Or, à la lecture de l'article 8, c'est vraiment le sentiment qui domine.

Ainsi, pour la mise en œuvre du plan départemental d'insertion, le département pourra, s'il le souhaite, conclure un pacte territorial pour l'insertion avec les parties concernées. Il convient de remarquer l'absence explicite des associations de lutte contre la pauvreté et des employeurs, ainsi que la non-mobilisation des régions, pourtant compétentes en matière de formation.

Il est difficile de coordonner les actions entreprises sur les territoires sans déclinaisons locales du pacte d'insertion. Difficile également de mener des stratégies conjointes et efficaces en termes d'insertion sans intégrer le concours des régions.

Sans entraver la liberté des départements et pour donner à chacun sur l'ensemble du territoire les mêmes chances de surmonter les obstacles à sa réinsertion professionnelle et sociale tout en garantissant la prise en compte des spécificités locales, nous pensons qu'il est nécessaire de rendre plus impérative les principales dispositions de l'article 8.

L'amendement n° 239 obligeait ainsi le département à conclure un pacte territorial d'insertion. L'amendement n° 241 systématise ses déclinaisons locales. Enfin, l'amendement n° 240, que nous venons d'adopter, insiste sur le rôle de la région en rendant obligatoire son concours aux politiques territoriales d'insertion au titre de la formation professionnelle.

D'autres conditions, qui ne font pas l'objet d'un accord aussi large, sont nécessaires à la réussite du RSA et des politiques d'insertion. Au fil de l'examen des articles, nous ne manquerons pas de revenir sur la responsabilité de l'État en matière de politique de l'emploi ou sur la règle de neutralité financière des transferts de compétence.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements en discussion ?

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Encore une fois, le souhait du Gouvernement est de donner davantage de liberté aux acteurs locaux dans la manière dont ils organisent leurs travaux. C'est pourquoi nous n'avons voulu ni interdire ni imposer les déclinaisons locales du pacte territorial, mais laisser aux acteurs locaux la faculté de les décider. Si j'en crois mon expérience depuis un an, les acteurs s'organisent de manière pragmatique selon les bassins d'emploi et ils s'organisent de manière beaucoup plus efficace si on les laisse libres. Aussi le Gouvernement n'est-il pas *a priori* favorable à des déclinaisons locales obligatoires.

**M. le président.** L'avis du Gouvernement est donc défavorable ?

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

*(Les amendements identiques n° 88, 241 et 361 sont adoptés.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 89 rectifié de la commission.

Il s'agit de corriger une erreur dans la numérotation des articles.

Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

*(L'amendement n° 89 rectifié est adopté.)*

*(L'article 8, amendé, est adopté.)*

**M. le président.** Nous en venons aux amendements portant articles additionnels après l'article 8.

### Après l'article 8

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 90 rectifié et 431 rectifié.

L'amendement n° 90 rectifié fait l'objet d'un sous-amendement, n° 595.

La parole est à M. le président de la commission, pour soutenir l'amendement n° 90 rectifié.

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires culturelles.** Cet amendement, essentiel pour la communauté Emmaüs, a recueilli l'accord de toutes les sensibilités politiques représentées au sein de la commission des affaires sociales, puisque M. Pinte, qui regrette de ne pouvoir être présent ce soir, M. Sirugue et M. Muzeau en ont pris l'initiative.

Par cet amendement unique, la commission et le Parlement ont voulu rendre hommage aux 120 communautés et aux 8 000 hommes et femmes appartenant à Emmaüs. (*« Applaudissements sur tous les bancs. »*)

**M. le président.** L'amendement n° 431 rectifié est défendu.

La parole est à M. Éric Straumann, pour soutenir le sous-amendement n° 595.

**M. Éric Straumann.** Un certain nombre de structures relevant du régime juridique de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles organisent des activités solidaires, dont les modalités de mise en œuvre, en ce qui concerne notamment la rétribution et la durée du travail des personnes accueillies, sont susceptibles d'entrer dans le cadre de l'article 8 *bis* – je pense notamment au foyer de l'association Espoir, à Colmar.

**M. Yves Bur.** Tout à fait!

**M. Éric Straumann.** Le sous-amendement n° 595 a pour objet de permettre à ces organismes, au cas par cas, de bénéficier pour les personnes accueillies des dispositions de l'article 8 *bis* concernant les conditions de rétribution et de durée du travail.

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

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** La commission n'a pas examiné ce sous-amendement, qui va cependant dans le même sens que l'amendement n° 90 relatif aux organismes d'accueil comme les communautés d'Emmaüs. En tant qu'ancien ministre du logement, j'ai une certaine connaissance des situations dramatiques qui peuvent se présenter dans notre pays et ne puis donc qu'être favorable, à titre personnel, à ce sous-amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements et le sous-amendement?

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Les amendements n° 90 rectifié et 431, de même que le sous-amendement n° 595, ont pour objet de donner un statut juridique aux personnes accueillies au sein d'organismes communautaires, grâce à une action menée depuis soixante ans. C'est, en effet, en 1949 qu'a été créée la première communauté Emmaüs à Neuilly-Plaisance, avec pour objectif d'offrir la possibilité à chaque personne le souhaitant de retrouver sa dignité par le travail et la solidarité, dans un cadre communautaire; il s'agit à la fois de vivre de son travail et d'être soi-même acteur de solidarité au moyen des actions entreprises.

Cela fait des années que l'ensemble des acteurs concernés attendent une reconnaissance légale, en sorte que ce qui constituait à l'origine une exception acquière un statut reconnu par la société. J'ai ressenti une grande émotion en constatant que cette initiative était accueillie de manière unanimement favorable par les députés de la commission des affaires sociales. Après tant de tentatives tuées dans l'œuf, cette reconnaissance des compagnons d'Emmaüs et des différentes associations qui se sont constituées sur le même modèle adresse à toutes les personnes concernées un signal fort qui leur permettra de continuer à accomplir leur travail et à pratiquer la solidarité la tête haute. C'est donc un avis extrêmement favorable que je donne à ces amendements. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

(*Le sous-amendement n° 595 est adopté.*)

(*Les amendements identiques n° 90 rectifié et 431 rectifié, ainsi sous-amendés, sont adoptés.*)

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 330 rectifié et 437.

La parole est à Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, pour soutenir l'amendement n° 330 rectifié.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Il s'agit de donner aux collectivités territoriales la possibilité de conditionner les aides économiques qu'elles accordent aux entreprises à l'engagement de ces dernières en matière de création d'emplois à temps complet.

L'une des réserves que nous émettons à l'égard de ce texte réside dans l'absence de contrepartie demandée au monde de l'entreprise, qui doit pourtant tenir le rôle d'un partenaire privilégié si l'on veut que le RSA fonctionne. Sans vouloir faire de procès d'intention, il paraît souhaitable d'éviter les effets d'aubaine et le temps partiel subi par les salariés. À cette fin, les collectivités territoriales qui distribuent des aides économiques aux entreprises doivent pouvoir moduler ces aides en fonction de la politique de recrutement, notamment en matière de temps de travail, d'emplois créés à temps complet et de pérennité de ces emplois.

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Paul, pour soutenir l'amendement n° 437.

**M. Daniel Paul.** Le présent amendement se donne pour objet l'adoption d'un principe général, consistant à offrir aux collectivités territoriales la possibilité de moduler, voire de subordonner l'attribution des aides économiques aux entreprises à l'engagement de ces dernières en matière d'emplois à temps complet.

Nous nous situons ainsi dans le prolongement de l'analyse et de la réflexion menées conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales dans le cadre de la mission d'audit sur les aides publiques aux entreprises. Le rapport paru l'an dernier soulignait, à juste titre, la nécessité d'une redéfinition claire du périmètre des aides publiques aux entreprises, en dégagant sept finalités, parmi lesquelles le développement de l'emploi, conçu de manière non pas simplement quantitative, mais encore qualitative. Nul doute que la pérennité, le niveau de rémunération et la qualité des emplois proposés par une entreprise entrent naturellement dans cette définition.

Nous n'ignorons pas à quelles difficultés se heurte le dispositif proposé, dans un contexte où l'État comme les collectivités manquent d'outils d'évaluation. Nous estimons néanmoins qu'il n'est plus possible de continuer à considérer

que la baisse du coût du travail peut tenir lieu d'axe prioritaire, sinon exclusif, de l'action publique en matière d'allocation d'aides aux entreprises, directes comme indirectes.

Le développement de l'emploi précaire et des situations auxquelles le RSA prétend aujourd'hui remédier est l'illustration des dérives auxquelles cette logique a conduit. Si le Gouvernement affirme aujourd'hui vouloir lutter contre la pauvreté, si le RSA a véritablement vocation à être davantage qu'une simple mesure d'affichage, il est impératif que les politiques d'aide aux entreprises en matière d'emploi se donnent pour finalité première le développement de l'emploi stable et l'amélioration des dispositifs de formation comme des conditions de travail.

Certes, les collectivités locales, qui dépensent chaque année, au bas mot, 6 milliards d'euros au titre de l'action économique, soit 4 % de leurs dépenses totales, sont en ce domaine des acteurs moins essentiels que l'État. Nos remarques ont donc évidemment une portée plus générale que l'objet de notre amendement. Il nous paraît néanmoins utile de permettre aux collectivités locales de moduler ou de subordonner les aides qu'elles octroient en fonction des politiques d'emploi conduites par les entreprises concernées.

Rappelons en outre que le RSA ne pourra atteindre l'objectif qu'il se fixe – en apparence du moins – de permettre à nos concitoyens les plus pauvres d'accéder à un emploi stable et correctement rémunéré, sans que l'État et les collectivités n'exercent un contrôle sur les politiques d'emploi des entreprises et ne disposent d'outils permettant de pallier les dérives et les effets pervers que ne va pas manquer de produire la généralisation à marche forcée du RSA « nouvelle formule » que vous nous proposez.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous proposons d'adopter le présent amendement.

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

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** Sur la forme, ces deux amendements induisent le risque de non-respect du principe d'égalité, du fait de l'imprécision de la notion d'engagement et des critères objectifs permettant de conclure cet engagement. D'autre part, seuls les emplois à temps complet sont évoqués, ce qui risque de poser des problèmes car les entreprises proposant des emplois à temps partiel méritent également d'être aidées.

La commission a donc donné un avis défavorable à ces deux amendements.

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

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** La position du Gouvernement consiste à faire en sorte que ce projet de loi permette d'améliorer la situation actuelle. Or il est déjà possible de lier l'octroi d'une aide à des conditions relatives à la nature et à la qualité de l'emploi. Ainsi, le conseil général de l'Hérault a soumis le dispositif intitulé « RMA plus » à la condition que les entreprises proposent des emplois à temps complet. De même, le Territoire de Belfort soumet le contrat départemental d'accompagnement dans l'emploi à des obligations à la charge de l'employeur en matière de qualité et de temps de l'emploi.

Faire abstraction de ce qui existe déjà pour tenter de le présenter comme une nouveauté me paraît constituer une régression. Oui, nous sommes pour la qualité de l'emploi et la possibilité de faire évoluer les emplois à temps partiel en emplois à temps complet. Oui, nous sommes favorables à ce que les relations avec les entreprises puissent s'établir sur des bases contractuelles constituant des exigences réciproques.

Toutefois, il ne nous paraît pas souhaitable d'introduire, par l'adoption de ces amendements, une confusion qui serait de nature à fragiliser juridiquement, techniquement, politiquement et économiquement les initiatives d'ores et déjà prises par les collectivités territoriales. Nous sommes donc défavorables à ces amendements.

**M. François Rochebloine.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Monsieur le haut-commissaire, votre démonstration ne nous a pas convaincus, bien au contraire.

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** J'ai fait de mon mieux !

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Avec les mêmes arguments, nous parvenons à la conclusion inverse de la vôtre : il nous paraît nécessaire d'inscrire certains principes dans la loi, afin d'éviter les effets d'aubaine et surtout que certains de nos concitoyens ne se retrouvent « enkystés » dans un temps partiel non choisi. Le dispositif que nous proposons est de nature à limiter ces risques et l'inscription dans la loi des principes sur lesquels il est fondé ne constituerait pas un retour en arrière, mais une réelle avancée.

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Paul.

**M. Daniel Paul.** Je partage l'avis de Mme Pérol-Dumont, et j'estime que trois reproches peuvent être faits à votre texte, monsieur le haut-commissaire.

Premièrement, il constitue une trappe à bas salaires, qui va inciter un nombre croissant d'entrepreneurs à favoriser ce type d'emplois, ou du moins à en élargir le spectre.

Deuxièmement, il risque d'augmenter la déconnection, déjà amorcée, entre travail et salaire, par l'adjonction d'une part publique dont la nature n'est pas celle d'un salaire ; s'y ajoute le fait que le salaire différé que constituent les cotisations sociales est, de plus en plus, payé par l'impôt – fort mal, au demeurant, puisqu'il subsiste en permanence un solde qui n'est jamais versé.

Troisièmement, enfin, nous émettons des réserves quant aux sources de financement de ce dispositif. L'effet d'aubaine est bien réel, et si une collectivité locale ne peut pas ajuster...

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Elle le peut !

**M. Daniel Paul.** ... les aides qu'elle octroie à une entreprise, cela risque d'entraîner des effets indésirables.

Ainsi, l'établissement Renault de Sandouville va proposer que 1 000 salariés quittent volontairement l'entreprise, ce qui n'empêche pas le groupe Renault de demander, dans le même temps, des aides aux collectivités locales : la région de Haute-Normandie et le département de Seine-Maritime, en l'occurrence. Vous paraît-il normal que l'on ne puisse pas conditionner l'octroi des aides demandées à l'abandon du plan de suppression de 1 000 postes – si on peut appeler cela un plan – et à l'obligation de recourir le plus possible à des emplois à temps complet ? Pour notre part, cela nous semble inconcevable.

Ce qui est valable pour un grand groupe comme Renault l'est, *a fortiori*, pour de petites entreprises qui trouvent dans votre dispositif un moyen de développement très attractif, avec des salaires à bas niveau et des cotisations patronales limitées dans les mêmes proportions. C'est pour nous prémunir contre de telles pratiques que nous proposons l'amendement n° 437.

*(Les amendements identiques n° 330 rectifié et 437 ne sont pas adoptés.)*

### Article 9

**M. le président.** La parole est à M. Marcel Rogemont, inscrit sur l'article 9.

**M. Marcel Rogemont.** L'article 9 prévoit l'extension aux ateliers et chantiers d'insertion des aides financières attribuées par l'État; il donne aussi une base au contrat à durée déterminée d'insertion et prévoit d'harmoniser à terme les modes de financement des différentes structures d'insertion par l'activité économique sous la forme d'une aide aux postes modulable.

Sur ce dernier point, le seul critère de la possession d'un emploi est trop restrictif. La déliquescence des conditions de travail et de rémunération fait en effet que certaines personnes sont en très grande précarité alors même qu'elles ont un emploi. Il importe donc de faire en sorte que ces personnes, qui peuvent avoir besoin d'un accompagnement social, puissent entrer dans le dispositif d'aide modulable – nous y reviendrons à travers l'un de nos amendements.

Par ailleurs, le cinquième alinéa de l'article 9 remplace les termes « revenu minimum d'insertion » par ceux de « revenu minimum garanti ». La belle affaire! Un coup de ripolin donné au RMI qui, dans cette révolution, perd le I de son insertion! Il y a deux ou trois ans, votre majorité, monsieur le haut-commissaire, avait déjà supprimé l'obligation de consacrer 17 % des sommes allouées au RMI aux politiques d'insertion, laissant aux conseils généraux la liberté de faire comme ils l'entendaient. Les départements, heureusement, avaient poursuivi leurs efforts en faveur de l'insertion et augmenté les crédits qu'ils lui consacraient.

La création de ce revenu minimum garanti accrédi­terait l'idée selon laquelle des personnes pourraient être si éloignées de l'emploi qu'il faudrait abdiquer toute insertion et se borner à leur verser un revenu minimum. De l'assistantat pur et simple, en d'autres termes, pourtant si décrié dans les rangs de ceux qui vous soutiennent!

On ne peut pas laisser entendre que le revenu de solidarité active est assimilable à un emploi; même s'il représente une amélioration, ce n'est qu'une aide sociale qui accompagne un retour à l'emploi, comme il en existait déjà dans de précédents dispositifs. Reste la révolution qui consiste à transformer un revenu minimum d'insertion en revenu minimum garanti!

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Sirugue.

**M. Christophe Sirugue.** Nous considérons globalement que l'article 9 répond assez bien aux attentes formulées par bon nombre des acteurs de l'insertion par l'activité économique, même si certains éléments méritent à mon avis d'être clarifiés, au premier rang desquels la problématique des associations intermédiaires, qui ne disposent pas des mêmes moyens que d'autres acteurs de l'insertion, alors même qu'elle y jouent un rôle essentiel. Je rappelle en effet que les 828 associations intermédiaires ont salarié 165 300 personnes et réalisé plus de 29 millions d'heures de travail. Si elles peuvent aujourd'hui percevoir un financement de l'État au titre de l'accompagne-

ment et du suivi professionnel des personnes mises à disposition, elles ne peuvent en revanche bénéficier du dispositif d'aide aux postes proposé aux entreprises d'insertion. Il est donc nécessaire d'accompagner les associations intermédiaires beaucoup plus spécifiquement que ne le fait le projet de loi.

Ma seconde interrogation concerne la définition du revenu minimum garanti. Qu'est-ce en effet que le revenu minimum garanti, et n'est-il pas stigmatisant de distinguer les bénéficiaires du RSA – dont on pourrait penser qu'il est la version positive du dispositif – et ceux à qui est alloué le revenu minimum garanti, lequel en serait la version négative?

Par ailleurs, que se passe-t-il pour le bénéficiaire de minima sociaux à qui l'on propose une orientation professionnelle en lui appliquant le dispositif de l'offre valable d'emploi? Dans le cas où il est malheureusement dans l'incapacité de répondre aux deux offres valables d'emploi, tombe-t-il dans le revenu minimum garanti ou bien dans les caisses des CCAS, au travers des bons alimentaires d'il y a vingt ans, ou encore dans les fonds sociaux des conseils généraux, par le biais des différentes aides que peuvent lui proposer les assistantes sociales?

La définition du revenu minimum garanti est un élément essentiel pour savoir si nous sommes véritablement dans un projet qui a pour ambition de porter toutes les problématiques de l'insertion. Je suis désolé, monsieur le haut-commissaire, de devoir insister sur ce point après Marisol Touraine, mais nous avons besoin de savoir comment s'opère dans votre projet de loi la distinction qui existe, quoi qu'on veuille en dire, entre les personnes qui sont assez facilement insérables dans un dispositif de retour à l'emploi et celles qui malheureusement en sont plus éloignées, même si ce n'est pas définitif. Quels moyens allez-vous mettre en œuvre? Lorsque vous parlez de souplesse, voulez-vous dire que les conseils généraux auront désormais à prendre en charge, de gré ou de force, non plus les seuls allocataires du RMI et de l'API mais l'ensemble des publics concernés, y compris les travailleurs pauvres, soit 3,5 millions de personnes? Il est essentiel que vous nous apportiez des réponses sur ce point, sans quoi la suite du débat s'en trouvera faussée.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Lieb­gott.

**M. Michel Lieb­gott.** Dans la mesure où il nous reste peu de temps pour débattre ce soir et compte tenu de ce que vient de dire Christophe Sirugue, je renonce à mon temps de parole.

**M. le président.** La parole est à Mme Marisol Touraine.

**Mme Marisol Touraine.** Monsieur le haut-commissaire, je poursuivrai la réflexion de Christophe Sirugue en vous posant deux questions.

D'abord, nous ne pouvons imaginer que, dans votre esprit, le revenu minimum garanti puisse constituer une régression par rapport au RMI. Celui-ci est aujourd'hui le dernier filet de sécurité offert aux personnes qui, pour des raisons diverses – problèmes sociaux, de santé, de mobilité ou de logement –, se retrouvent éloignées du marché de l'emploi.

Or le texte que vous nous présentez comporte une ambiguïté fondamentale. Dans la mesure où vous mettez l'accent sur le retour à l'emploi, il ne précise pas, lorsque ce retour à l'emploi est rendu difficile, voire impossible du fait d'obstacles sociaux, dans quelle mesure les mécanismes qui s'appliquent aux demandeurs d'emploi « de droit commun » s'appliqueront ou non.

Un bénéficiaire du RSA percevant le minimum garanti, à qui on proposera les deux offres valables d'emploi parce que l'on estimera qu'il est capable d'entrer dans un dispositif

professionnel, mais qui aura par ailleurs des difficultés sociales, de mobilité, de logement ou de santé qui n'auront pas été prises en compte dans son projet professionnel, pourra-t-il se voir opposer la règle commune désormais applicable aux chômeurs, et risque-t-il alors de se retrouver sans ressources ? Votre texte permet-il que des personnes dans cette situation se retrouvent sans rien ? Certains propos tenus en conférence de presse par le Président de la République nous laissent penser qu'il s'agit d'une option envisageable, et nous avons donc besoin d'être rassurés et éclairés sur ce point.

Ma seconde question porte sur les contrats prévus à l'article 9 et les conditions dans lesquelles ils vont se mettre en place, notamment en termes de durée. Le taquet des vingt-quatre mois existe déjà pour les contrats aidés, mais l'ensemble des professionnels de l'insertion, notamment les associations, considèrent que cette limite est parfois trop brutale et qu'il faudrait pouvoir accompagner au-delà de vingt-quatre mois certaines personnes en grande difficulté. Pourquoi en êtes-vous resté à cette limite, sans prévoir de dérogations plus larges que celles définies dans le texte pour permettre un accompagnement des personnes en très grande difficulté sociale, lesquelles ont souvent besoin de plus de vingt-quatre mois pour entrer dans un processus d'insertion professionnelle ?

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Dumont.

**Mme Laurence Dumont.** Monsieur le haut-commissaire, on ne dira jamais assez combien le débat médiatique sur ce projet de loi s'est, au même titre que notre propre discussion, focalisé sur le RSA, en oubliant la situation d'un grand nombre de bénéficiaires des minima sociaux qui ne sont pas en capacité de trouver un emploi stable et qui ont besoin d'un accompagnement. Ces personnes très éloignées de l'emploi n'entrent pas dans le dispositif du RSA ; elles incarnent pourtant une réalité incontournable pour laquelle il est légitime de faire jouer la solidarité nationale.

Or que proposez-vous pour elles ? Certes, plusieurs points positifs sont à noter dans votre texte, mais comment y croire lorsque des incertitudes aussi lourdes pèsent sur les associations et entreprises d'insertion, tant au niveau de leur financement actuel que de la reconnaissance de leur utilité dans le développement des territoires ? Admettez que la réalité du terrain se heurte aux quelques bonnes intentions de votre projet.

C'est un texte incomplet, à mon sens, dans la prise en compte des réalités du terrain et à cause d'une simplification hâtive qui, au final, n'en est pas une. Je me limiterai ici à quelques précisions qu'il serait souhaitable d'apporter à l'article 9, qui égrène un grand nombre de dispositions créant le contrat à durée déterminée d'insertion et ses modalités et uniformisant les modalités de financement des structures d'insertion par l'économie.

Tout d'abord, il semble nécessaire d'intégrer dans la liste des personnes éligibles au contrat unique d'insertion et au contrat à durée déterminée d'insertion, celles qui, bien que pourvues d'un emploi, restent en situation précaire, afin qu'elles puissent bénéficier d'un accompagnement social et professionnel. De plus, le régime juridique de ces nouveaux contrats – CUI et CDDI – devrait mieux s'attacher aux réalités du terrain pour leur mise en œuvre.

En effet, la durée minimale du contrat – six mois – et la durée hebdomadaire minimale de travail – vingt heures – sont peut-être de nature à freiner la conclusion de contrats par les associations intermédiaires.

**M. Christophe Sirugue.** C'est exact.

**Mme Laurence Dumont.** Il serait également nécessaire d'assouplir les modalités de suspension de ces contrats pour des actions concourant à l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires. Nous défendrons des amendements en ce sens puisque la souplesse et la simplicité sont nécessaires, voire indispensables, pour une réelle insertion.

Enfin, l'harmonisation des modalités de financement des structures d'insertion devrait permettre d'y voir plus clair que dans le schéma existant. Elle n'inclut toutefois pas explicitement les associations d'insertion. Or l'ensemble des structures d'insertion par l'économie doivent bénéficier d'un financement cohérent.

Les associations d'insertion doivent donc être intégrées, comme les ateliers et chantiers d'insertion, dans les structures bénéficiant de l'aide au poste afin de leur permettre d'anticiper leurs ressources et de planifier le développement de leur activité. L'aide au poste doit en effet permettre d'améliorer la qualité du travail d'accompagnement au sein des AI.

Ces quelques remarques visent à améliorer encore la politique d'insertion à mettre en œuvre en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Patrick Gille.

**M. Jean-Patrick Gille.** L'article 9 « vise à unifier les cadres d'emploi des salariés en structure d'insertion par l'activité économique sur la base d'un contrat à durée déterminée d'insertion » commun à ces diverses structures, qu'il s'agisse des entreprises d'insertion, des associations intermédiaires ou des ateliers et chantiers d'insertion. Il faudrait d'ailleurs se demander pourquoi vous avez exclu de cette liste les régies de quartier, qui relèvent aussi de l'insertion par l'activité économique.

Avec ce contrat unifié, vous engagez donc la généralisation progressive d'une aide au poste, modulée et encadrée, qui va devenir le financement principal de ces structures. Aujourd'hui, l'aide au poste est d'une valeur de 9 681 euros et concerne les entreprises d'insertion qui, parmi les structures d'insertion par l'activité économique, sont, reconnaissons-le, celles qui éprouvent sans doute le plus de difficulté à survivre.

Les ateliers et chantiers d'insertion utilisent quant à eux les contrats aidés, les contrats d'avenir, les contrats d'accompagnement à l'emploi, les contrats d'initiative emploi, même si le Gouvernement les a considérablement réduits cette année, ce qui explique les difficultés qu'il connaît avec la remontée du chômage, sans compter le déplacement des heures supplémentaires, qui assèche l'intérim.

Un contrat d'accompagnement à l'emploi est souvent aidé à hauteur de 95 %. Qu'en sera-t-il demain ? Quelle sera le montant de l'aide au poste ?

**M. Christophe Sirugue.** Bonne question !

**M. Jean-Patrick Gille.** On indique qu'elle sera modulée. Toute la question est de savoir par qui, comment, et surtout selon quels critères. Y aura-t-il une sorte de forfait selon les différents types de structures d'insertion par l'activité économique – ce qui risque de créer une concurrence terrible entre elles ?

**M. Christophe Sirugue.** Bonne question !

**M. Jean-Patrick Gille.** Le critère portera-t-il sur les publics bénéficiaires – auquel cas on sera également confronté à un problème de concurrence entre les publics et, indirectement, entre les structures ? Pire : le critère sera-t-il fonction des résultats entreprise par entreprise ou association par association ? Pour finir, l'aide au poste dépendra-t-elle des réalités

locales, un tel dispositif impliquant un engagement de plus en plus important des collectivités territoriales, au premier rang desquelles les départements ?

Comment donc, monsieur le haut commissaire, concevez-vous cette modulation de l'aide au poste et quel est son ordre de grandeur ? Il faut savoir que, pour un chantier d'insertion, son montant, pour un temps plein, devrait avoisiner 20 000 euros.

Enfin, le texte indique que la durée hebdomadaire de travail ne peut être inférieure à vingt heures, ce qui devrait constituer une sécurité pour les salariés mais ne correspond malheureusement pas à la réalité des associations intermédiaires, où les salariés travaillent bien souvent moins de quinze heures.

Si ce nouveau contrat répond aux attentes exprimées par les associations lors du Grenelle de l'insertion, la réussite d'un tel dispositif dépendra essentiellement des montants de l'aide au poste puisque rien n'est prévu en plus pour l'accompagnement ou la formation de ces personnes. C'est pourquoi nous avons besoin d'éléments financiers précis mais aussi, comme l'indiquait Claude Alphandéry, président du CNIAE, de précisions en matière de gouvernance pour éviter les conflits de compétence.

Comme pour le RSA, les principes sont intéressants mais une forte inquiétude persiste à propos du financement du dispositif prévu à l'article 9. En effet, si, par exemple, le montant de l'aide au poste demeure le même qu'aujourd'hui – soit quelque 10 000 euros pour un temps plein –, demain, les chantiers d'insertion fermeront et les 45 000 personnes qui y travaillent retourneront au chômage. D'où cette dernière question : l'objet de cet article n'est-il pas d'unifier les structures d'insertion sur le modèle des entreprises d'insertion par l'activité économique qui, je le rappelle, sont peut-être celles qui ont le plus de mal à survivre actuellement ?

**M. le président.** La parole est à M. le haut-commissaire.

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Je remercie les différents orateurs d'avoir souligné que les dispositions de l'article 9 allaient plutôt dans le bon sens et d'avoir demandé un certain nombre de garanties.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'employabilité, nous refusons l'idée qu'une personne, en fonction de son statut, du temps qu'elle a passé à vivre des minima sociaux, soit définitivement considérée comme inemployable et définitivement rangée dans une case. Nous prenons en considération les difficultés que peut rencontrer une personne tout au long de son parcours et, dans la volonté de ne jamais la laisser tomber, il convient d'adapter les dispositifs prévus. C'est pourquoi, si nous entendons que le revenu de solidarité active s'applique à tout le monde, celles et ceux dont on se rend compte qu'ils ne peuvent immédiatement trouver un emploi bénéficieront d'un accompagnement social sans perte de revenu. Nous y reviendrons longuement, mais je puis d'ores et déjà vous rassurer : mes réponses à vos incertitudes seront claires.

Ensuite, vous avez montré de l'inquiétude à propos de la notion de revenu minimum. Quand une personne est dépourvue d'activité, elle bénéficie de l'intégralité du revenu de solidarité active puisqu'il s'agit de son seul revenu. Or nous nous sommes engagés à ce que le montant du RSA ne soit pas inférieur au RMI actuel – je l'ai dit, je l'ai écrit et je le répète. Personne ne doit nourrir la moindre inquiétude à ce sujet puisque les dispositions de l'article renvoient à la définition de la fraction insaisissable du revenu, égale, justement, au revenu

minimum garanti, son bénéficiaire se trouvant ainsi protégé. Nous aurons de toute façon l'occasion de clarifier la rédaction de telle ou telle disposition.

Vous vous êtes également demandé si cet article visait à une unification artificielle. Non ! il s'agit d'harmoniser les différents secteurs de l'insertion comme l'ensemble des acteurs l'ont souhaité, de sorte qu'il n'y ait aucun hiatus lorsque l'on passe d'une entreprise d'insertion à un chantier d'insertion ou l'inverse. La spécificité des associations intermédiaires est garantie. Elles pratiquent en effet un contrat d'usage différent du contrat classique d'insertion pour pouvoir mettre du personnel à disposition. Elles peuvent donc avoir des durées plus courtes, plus modulables que les autres acteurs pour répondre à leurs spécificités d'association intermédiaire.

Je vous renvoie à la feuille de route du Grenelle de l'insertion, que nous suivons scrupuleusement. Ainsi, qu'il s'agisse du de revenu garanti, de l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi ou de l'harmonisation de l'ensemble des secteurs de l'insertion, ce texte, éventuellement modifié par des amendements de bon sens, rendra service à tous les acteurs de l'insertion, actifs défenseurs, notamment, des dispositions prévues à l'article 9.

### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Martin, pour un rappel au règlement.

**M. Philippe Martin.** Fondé, monsieur le président, sur l'article 58.

L'examen du présent texte montre l'ampleur des politiques sociales menées par les collectivités locales, et notamment par le département. Or, dans un article à paraître demain dans *Les Échos*, le Premier ministre revient sur les récents propos du Président de la République, qui suggérerait la suppression d'un échelon administratif, sous-entendant, dans un de ces raccourcis dont il a le secret, que moins d'échelons signifierait moins de taxes.

Avant de parler de cette suppression, le Gouvernement serait bien inspiré de commencer par rendre aux départements ce qu'il leur doit pour qu'ils puissent conduire les politiques sociales qui leur ont été imposées. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*) Je rappelle que le Gouvernement leur doit 2 milliards d'euros. (*Protestations sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. le président.** Monsieur Martin, il ne s'agit pas d'un rappel au règlement !

**M. Philippe Martin.** Bien sûr que si ! Nous sommes en train de débattre de politiques qui vont être mises en œuvre par les conseils généraux, dont le Gouvernement annonce au même moment qu'il entend les supprimer ! De politiques qui risquent d'être remises en cause par un changement institutionnel ! Si ce n'est pas là un rappel au règlement, qu'on me l'explique !

**M. le président.** Ainsi va la loi...

**M. Marcel Rogemont.** Que voulez-vous dire, monsieur le président ?

**M. le président.** Mes chers collègues, minuit approche et nous allons devoir clore la session extraordinaire.

La suite de la discussion est renvoyée à une séance ultérieure.

2

**CLÔTURE DE LA SESSION EXTRAORDINAIRE**

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre communication du décret de M. le Président de la République, en date du 30 septembre 2008, portant clôture de la deuxième session extraordinaire de 2007-2008.

En conséquence, il est pris acte de la clôture de cette session.

3

**ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE**

**M. le président.** Prochaine séance, mercredi 1<sup>er</sup> octobre à dix heures :

Ouverture de la session ordinaire ;

Nomination du bureau.

La séance est levée.

*(La séance est levée à minuit.)*

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

CLAUDE AZÉMA







## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
03	Compte rendu . . . . . 1 an	155,70
33	Questions . . . . . 1 an	108,00
83	Table compte rendu . . . . . 1 an	26,60
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
05	Compte rendu . . . . . 1 an	139,30
35	Questions . . . . . 1 an	78,20
85	Table compte rendu . . . . . 1 an	23,50
95	Table questions . . . . . 1 an	16,40
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
07	Série ordinaire . . . . . 1 an	813,10
27	Série budgétaire . . . . . 1 an	116,10
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT</b>	
09	Un an . . . . .	787,10

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 28 décembre 2007 publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2007

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
 Standard : 01-40-58-75-00 – Renseignements documentaires : 01-40-58-79-79 – Télécopie abonnement : 01-40-58-77-57

**Prix du numéro : 2,20 €**  
 (Fascicules compte rendu et amendements)