

Interventions de Marisol Touraine sur le R.S.A.

Lundi 6 octobre 2008

Discussion sur les amendements de l'article 9

Mme la présidente. Madame Touraine, si j'ai bien compris vous souhaitez présenter sans plus attendre l'amendement n°317...

Mme Marisol Touraine. En effet, madame la présidente, car il traite de la même question.

Mme la présidente. Vous avez la parole.

Mme Marisol Touraine. Je vais rebondir sur les propos de M. le président de la commission, car ils vont dans le sens de notre amendement. En effet, indépendamment de l'âge, qui constitue incontestablement un frein pour retrouver un emploi de droit commun, et du handicap reconnu par les instances compétentes, des gens pourront se trouver dans des situations de fragilité extrême : certains auront beaucoup de mal à retrouver un emploi de droit commun, d'autres pourront le faire, mais au terme d'un processus d'accompagnement allant très au-delà de vingt-quatre mois. Le dispositif proposé nous semble trop rigide. Notre amendement n°317 vise non pas à procéder à une généralisation et à ouvrir la porte à une reconduction systématique, mais à permettre une dérogation dans les cas où les difficultés sociales ou d'insertion professionnelle sont reconnues. Les instances chargées de se prononcer sur ce genre de dossier le font de manière extrêmement attentive, avec la volonté de permettre l'insertion des personnes concernées, non de maintenir à tout prix dans des contrats aidés des gens qui pourraient accéder à d'autres emplois.

Je ne connais pas les chiffres nationaux mais, dans mon département, moins de 10 % des bénéficiaires de contrats aidés restent dans la structure avec un contrat de droit commun, cependant que la même structure embauche immédiatement après une autre personne en contrat aidé. Certaines structures se contentent de gérer une noria de personnes en contrat aidé, sans chercher à leur donner le coup de pouce nécessaire. Au terme de cette discussion, nous devrions trouver un point d'accord, car nous ne sommes pas si loin les uns des autres.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n°317 ?

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. Avis également défavorable. La demande du président Méhaignerie à M. le haut-commissaire d'un volant de contrats réservés nous semble être la bonne réponse.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. Comme l'ont dit M. le président de la commission et Mme Touraine, nous ne sommes pas très loin les uns des autres. Je vous propose de retravailler ce point avant la lecture au Sénat. Je maintiens qu'il peut être intéressant d'aider une structure d'insertion à faire basculer quelqu'un d'un contrat à durée déterminée d'insertion vers un contrat de droit commun toujours accompagné, toujours aidé. Je vous propose donc que nous travaillions avec les différentes structures d'insertion et que nous nous retrouvions avec les parlementaires intéressés dans le mois qui vient, mais que nous en restions pour l'instant aux deux dérogations de l'âge et de la formation.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Nous entendons la proposition de M. le haut-commissaire et retirons l'amendement n°317. Cela dit, c'est un acte de confiance, car il n'y aura pas d'autre lecture !

Mme la présidente. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Le rapporteur vient d'émettre un avis défavorable sur ces amendements, mais je voudrais qu'il s'engage, comme il l'a fait précédemment, sur la suite qui sera donnée à ces propositions au Sénat.

M. Christophe Sirugue. Très bien !

Mme Marisol Touraine. Certes, les situations visées par ces amendements ne sont pas les mêmes que celles dont nous avons parlé tout à l'heure : il s'agit de contrats différents, passés avec des structures différentes, en l'occurrence les associations intermédiaires. Mais dans mesure où notre but est d'étendre le dispositif à l'ensemble des contrats proposés à des personnes en insertion, j'aimerais que le haut-commissaire nous confirme, avant que nous ne renoncions éventuellement à voter ces amendements, que des propositions allant dans leur sens seront bien présentées au Sénat.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. Puisque l'urgence a été déclarée sur ce texte,...

Mme Marisol Touraine. C'est bien dommage !

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. ...la commission veillera à ce que, dès que le dispositif aura été présenté, il s'applique aussi aux associations intermédiaires. C'est la position que nous soutiendrons en commission mixte paritaire.

Mme Marisol Touraine. C'est parfait.

Discussion sur les amendements de l'article 10

Mme la présidente. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. L'article 10 crée un contrat unique d'insertion et c'est une bonne chose : la multiplication des dispositifs au nom d'une fausse diversité des situations n'est pas souhaitable. Pourtant, sous les apparences de la simplification, l'article 10 est au cœur des ambiguïtés qui sévissent désormais dans les relations entre les conseils généraux et l'État.

Les départements ont besoin de visibilité au-delà de l'année en cours, de perspectives pluriannuelles, ne serait-ce que pour proposer des contrats d'une durée minimum de vingt-quatre mois – il faut bien les reconduire sur deux ans. Aujourd'hui, les élus des départements, dont je suis, font l'objet de sollicitations de la part de l'État qui demande de multiplier avant la fin de l'année les contrats aidés proposés aux RMistes. Des

politiques avaient pourtant déjà été engagées, qui se fondaient sur un nombre de contrats en baisse. Même si nous déplorions cette situation, elle nous permettait de conduire une action cohérente. S'il est évident que les conseils généraux, en tout cas celui dont je suis élue et les conseils généraux de gauche, s'engageront dans le sens voulu par l'État et accompagneront cet accroissement des contrats aidés – il y a va de l'avenir de personnes en grande difficulté –, il est clair que nous ne pouvons travailler sérieusement avec une telle méthode.

Monsieur le haut-commissaire, nous avons également besoin que vous apportiez une clarification quant aux relations entre l'État et les conseils généraux dans le domaine financier. Lorsque nous avons examiné l'article 8, vous avez insisté sur le caractère novateur de votre texte : il résidait dans la très grande marge de manœuvre donnée aux présidents de conseils généraux en matière de politique d'insertion. Deux articles plus loin, nous nous apercevons que cette latitude est encadrée par des critères de résultat alors que nous ne savons pas vraiment évaluer les résultats dans ce domaine. En effet, tous nos débats ont montré qu'il est difficile de parler simplement de « résultats » ou de « succès » d'insertion. Les appréciations doivent être beaucoup plus fines. À vouloir instaurer des critères aussi flous, je crains que nous n'aboutissions à compliquer la tâche des politiques d'insertion au niveau territorial.

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

Mme Marisol Touraine. Ce débat soulève le problème de la relation entre les conseils généraux et l'État. L'article 8 prévoit que les conseils généraux procèdent chaque année à une évaluation de leur plan départemental d'insertion, en vue de son adoption ou de son ajustement le cas échéant. Or l'alinéa 18 de l'article 10 est très contraignant, puisqu'il dispose que la contribution financière de l'État sera évaluée en fonction de critères qui ne sont pas définis dans la loi.

On peut donc supposer que les enveloppes seront réévaluées en fonction de la conjoncture et des objectifs de la politique gouvernementale.

M. Marcel Rogemont. Tout à fait !

Mme Marisol Touraine. Ainsi, il est probable que, dans la période de récession que nous traversons actuellement, le Gouvernement aura la volonté d'atténuer la hausse du chômage en augmentant le nombre des contrats aidés. C'est, du reste, ce à quoi nous assistons dans les départements, où les services de l'État pressent, avec un certain affolement, les conseils généraux de signer à tour de bras des contrats qui n'étaient pas initialement prévus. Mais, dans quelque temps, l'État pourrait fort bien choisir de conserver le financement du retour dans l'emploi, qui est valorisant, et d'abandonner aux conseils généraux la prise en charge intégrale des politiques et des contrats d'insertion, au prétexte que leurs résultats ne sont pas satisfaisants puisqu'ils ne permettent pas de déboucher sur des emplois durables, et pour cause : leurs titulaires ne peuvent pas bénéficier d'emplois durables.

Enfin, monsieur le haut-commissaire, je vous remercie de nous avoir transmis le schéma retraçant l'évolution des contrats aidés depuis 1990 ; il est effectivement très instructif. On observe ainsi, au-delà d'un phénomène de yo-yo assez systématique, que la courbe monte très nettement entre 1990 et 1998-1999, qu'elle stagne ensuite jusqu'à 2002, date à partir de laquelle le nombre des emplois aidés, marchands et non marchands, baisse très nettement.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. L'alinéa 19 est intéressant, dans la mesure où il impose au président du conseil général de transmettre à l'État des informations permettant le suivi du contrat unique d'insertion, dans la perspective évoquée à l'alinéa 18 de déterminer les conditions financières dans lesquelles l'État va accompagner la politique d'insertion des départements.

À vous entendre, monsieur le haut-commissaire, il s'agit d'inciter les employeurs qui en ont la possibilité à embaucher de façon durable et dans le cadre de contrats de droit commun des salariés bénéficiant jusqu'alors de contrats aidés, afin de ne pas favoriser la multiplication de gens bénéficiant durablement, et sans raison valable, de ces contrats aidés. Dans ce cas, pourquoi ne pas le dire très simplement à l'alinéa 18 ? Durant une séance précédente, vous avez repoussé, au nom de la nécessaire flexibilité devant être laissée aux employeurs, des amendements obligeant les entreprises, dans certains cas de figure, à basculer des contrats aidés aux contrats de droit commun. Dès lors, il paraît difficile de vous croire lorsque vous affirmez en avoir l'intention dans l'alinéa 18 !

Le seul moyen pour vous de nous rassurer serait de nous proposer un sous-amendement complétant l'alinéa 18 et montrant sans ambiguïté que l'objectif poursuivi est de favoriser le passage des contrats aidés aux contrats à durée indéterminée de droit commun lorsque le marché de l'emploi le permet. Mais dans sa rédaction actuelle, l'alinéa 18 n'exprime absolument pas les intentions que vous proclamez. Il ne permet pas, notamment, d'exclure que soient imposées des conditions très contraignantes, qui auraient des effets inverses à ceux que vous dites rechercher.

Mme la présidente. La parole est à M. le haut-commissaire.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire. La lecture de l'article 11 devrait vous donner les réponses que vous attendez. Il est indiqué dans son alinéa 15 que « le contrat de travail, associé à une convention individuelle de contrat d'accompagnement dans l'emploi, est un contrat de travail de droit privé, soit à durée déterminée, conclu en application de l'article L.1242-3, soit à durée indéterminée. Il porte sur des emplois visant à satisfaire des besoins collectifs non satisfaits. » Notre objectif n'est pas que l'employeur mette le salarié à la poubelle au bout d'un an ou deux, lorsqu'il ne perçoit plus d'aides ! Je vois bien que j'ai du mal à vous en convaincre, mais il n'y a aucune intention dissimulée de notre part !

(L'amendement n°102 est adopté.)

Discussion sur l'article 11

Mme la présidente. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Notre discussion, monsieur le rapporteur, est de qualité, et je dis cela pour l'ensemble des députés ici présents. Donnez donc acte à l'opposition de ce qu'elle est engagée dans un débat constructif, contrairement à ce que certaines déclarations, purement idéologiques, faites à l'extérieur de cet hémicycle, pourraient laisser penser.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. Ce n'est pas ce que nous avons dit.

Mme Marisol Touraine. En effet, et je prends acte de ce que vous avez dit du climat de cette discussion, qui se veut constructive et vise à améliorer un texte qui doit servir nos concitoyens les plus en difficulté.

Je m'arrêterai plus particulièrement sur l'alinéa 9 de l'article 11 et sur l'inquiétude dont a fait part, en début de séance, Marcel Rogemont. Je voudrais m'assurer, monsieur le haut-commissaire, que vous nous avez bien fourni un début de réponse.

Notre inquiétude concerne les personnes titulaires de contrats d'insertion qui seront orientées, non vers les contrats sociaux du conseil général, mais directement vers le nouvel opérateur résultant de la fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC. Qu'advient-il en effet de ceux qui, ayant signé une convention, refuseraient successivement deux emplois proposés par le nouvel opérateur, lequel pourrait, aux termes de la loi sur les obligations et les droits des demandeurs d'emploi, les priver de leur indemnisation, en l'occurrence le RSA ?

Vous nous avez affirmé que tel ne serait pas le cas. Je voudrais donc savoir s'il faut interpréter l'alinéa 9 comme signifiant qu'aucune mesure de suspension ne pourra être prise à l'encontre d'un bénéficiaire du RSA minimal – c'est-à-dire sans allocation différentielle – inscrit à l'ANPE mais signataire d'une convention individuelle prévoyant de le faire bénéficier actions d'insertion sociale. Pouvez-vous nous assurer qu'aucun bénéficiaire – du RMI aujourd'hui ou du RSA demain – ne pourra se voir retirer cette allocation sous prétexte qu'il aurait refusé des emplois auxquels ladite convention ne l'aurait pas préparé ?

Discussion sur l'article 12

Mme la présidente. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Avec cet article, relatif aux contrats aidés dans le secteur marchand, nous voyons bien qu'il s'agit de faire en sorte que soient imposées aux employeurs – ainsi qu'aux bénéficiaires des contrats, mais donc aux employeurs également – un certain nombre de dispositions favorisant un retour plus durable vers le secteur marchand.

On peut faire l'hypothèse que ceux à qui sont proposés des contrats dans le secteur marchand se retrouveront plus facilement dans un environnement leur permettant de s'engager durablement dans une activité professionnelle de droit commun, banalisée en quelque sorte.

Mais on constate en réalité que les employeurs font la différence entre les salariés en contrat aidé et les autres, et ne s'engagent pas dans une dynamique d'insertion dans l'emploi durable. C'est la discussion que nous avons il y a un instant.

Je pense que, notamment en matière de formation, des conditions relativement strictes devraient être imposées aux employeurs ; or elles ne me semblent pas l'être dans le cadre de cet article.

Dans ma région, la région Centre – et sans vouloir préjuger de ce qui se passe sur l'ensemble du territoire national –, on constate que les personnes en contrat aidé qui

bénéficient d'actions de formation professionnelle sont en nombre extrêmement limité dans le secteur marchand.

M. Martin Hirsch, *haut-commissaire*. Dans le secteur non marchand, cela doit être pire !

Mme Marisol Touraine. Je ne dis pas le contraire : on peut même dire qu'il n'y a aucune action de formation professionnelle dans ce secteur.

Il faut donc une volonté politique des acteurs locaux – du moins, c'est à présent le cas dans mon département – pour engager des formations professionnelles spécifiquement dédiées aux bénéficiaires de contrats aidés.

Il me semble que cet article, sous couvert de laisser une grande liberté, une grande flexibilité afin d'adapter les contrats à la situation de chaque personne – ce qui est une bonne chose –, ne permet pas de garantir que la formation professionnelle sera apportée, dans des conditions de droit commun, à l'ensemble des bénéficiaires de ces contrats aidés. Nous souhaiterions que cela puisse être précisé dans le cours de la discussion des amendements.

Discussion sur l'article 1^{er} (précédemment réservé)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marisol Touraine.

Mme Marisol Touraine. Il est quelque peu étrange de reprendre la discussion à l'article 1^{er}, qui définit les grands principes et les grands objectifs, alors qu'il y a quelques instants à peine, nous « plongeons les mains dans le cambouis » pour étudier le fonctionnement des politiques d'insertion.

Mais, puisque nous abordons la discussion des articles relatifs à l'instauration du RSA et à ses différents échelons, il faut souligner que ce dispositif, contrairement à ce que certains voudraient faire croire, ne bouleverse pas les politiques d'insertion existantes. En outre, on peut se demander quel effet auront sur cette politique la remontée du chômage et la période actuelle de décroissance, dont nous espérons qu'elle durera le moins possible, mais qui devrait se prolonger au-delà du premier trimestre de l'année prochaine.

Le RSA n'a d'intérêt que pour ceux qui pourront bénéficier d'une allocation différentielle en reprenant une activité. Or on peut faire l'hypothèse que le retour du chômage, la forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi et la décroissance entraîneront une augmentation du nombre de ceux qui émargeront au RSA de base, équivalent du RMI actuel, et qui ne travailleront pas davantage pour autant. On peut donc craindre que votre dispositif ne bénéficie véritablement qu'à ceux qui ont déjà un emploi, et qui ne perdront que quelques heures de travail ; en d'autres termes, qu'il se réduise à un filet de sécurité pour ceux qui sont déjà insérés dans une activité professionnelle, sans jouer le rôle de « pompe aspirante » pour les bénéficiaires actuels du RMI.

On pourrait parler d'un choc des images, ou des situations : nous débattons du RSA, conçu pour accélérer le retour à l'emploi en une période de reprise, à un moment où la crise, déjà présente, s'aggrave et où le chômage est la principale préoccupation.

D'autre part, je m'interroge sur l'alinéa 12 de l'article : si, comme je l'ai dit au cours de la discussion générale en défendant la question préalable, je suis favorable à la définition

par le gouvernement d'objectifs quantifiés de réduction de la pauvreté, il ne me semble pas que le RSA, tel qu'il est présenté, suffise à concourir à celle-ci. Nous aurions intérêt à le dire collectivement, car d'autres mesures seront sans doute nécessaires – j'en ai évoqué quelques-unes lors de cette intervention initiale. On ne saurait laisser penser que le RSA pourrait à lui seul, immédiatement, réussir là où le RMI ou l'intéressement auraient échoué, en assurant le retour à l'emploi et une diminution importante de la pauvreté à l'heure où la crise domine.

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

Mme Marisol Touraine. Nous comprenons bien la volonté de mentionner les maisons de l'emploi. L'amendement n° 173 est néanmoins plus général, visant à impliquer l'ensemble des structures qui concourent à la politique de l'emploi dans nos territoires.

À propos des maisons de l'emploi, il se pose un problème depuis qu'a été décidée la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC. On constate que les structures s'empilent. Autant mettre l'accent sur les organismes qui concourent à la politique de l'emploi paraît réaliste – il faudrait sous-amender l'amendement de la commission –, autant viser uniquement et explicitement les maisons de l'emploi – que nous ne songeons certes pas à éliminer – nous paraît quelque peu réducteur par rapport à l'évolution législative récente relative aux organismes s'occupant de l'emploi.

Discussion sur l'article 2

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

Mme Marisol Touraine. L'article 2 appellerait de très nombreux commentaires, tant il est important, puisqu'il porte à la fois sur les catégories de personnes qui sont susceptibles de bénéficier du RSA et sur le financement de celui-ci.

Disons-le d'emblée, pour nous, la question du financement est essentielle – non pour des raisons techniques ou pour des raisons d'organisation de nos finances publiques, mais pour des raisons d'équité, pour la conception que l'on se fait de la solidarité dans notre pays.

Nous ne comprenons pas que le Gouvernement n'accepte pas de sortir du bouclier fiscal la contribution au RSA. Nous ne demandons pas même ici la suppression du bouclier fiscal, réservant ce point pour d'autres débats. Ce soir, nous disons seulement qu'il nous paraît absolument injuste, absolument inique, que des foyers fiscaux qui bénéficient de restitutions tout à fait spectaculaires au titre du bouclier fiscal ne contribuent pas au revenu de solidarité active – et ce, même s'ils sont quelques milliers seulement dans notre pays. Il s'agit, rappelons-le, de faire passer le revenu des bénéficiaires du RSA de 450 à 650 euros, ou de 500 à 700 euros !

Dans le même temps, nous apprenons que deux euros sur trois payés par l'État au titre du bouclier fiscal vont à des ménages qui disposent d'un patrimoine supérieur à quinze millions d'euros.

M. Marcel Rogemont. Seulement !

Mme Marisol Touraine. 671 ménages disposant d'un patrimoine supérieur à quinze millions d'euros ont bénéficié de 155 millions d'euros de ristourne, soit 68 % du coût total du bouclier fiscal en 2007 ; chacun d'entre eux a reçu en moyenne 231 900 euros. Il est choquant, et même inexplicable, alors que le président de la République entend faire de la lutte contre les parachutes dorés, contre les revenus patronaux inacceptables, injustifiables, son nouveau cheval de bataille...

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

Mme Marisol Touraine. ...que le Gouvernement n'accepte pas, pour financer un revenu destiné aux plus pauvres, aux plus modestes de nos concitoyens, de mettre de côté ce bouclier fiscal, au moins dans le cadre de cette loi – nous ne parlons que de cela ce soir.

Certains de mes collègues interviendront sur la proposition de plafonner les niches fiscales ; mais cela n'a rien à voir. Si nous avons appelé de nos vœux ce plafonnement, il ne saurait venir se substituer à la mesure que nous demandons relativement au bouclier fiscal.

Le débat sur le RSA a été engagé dans une période où les perspectives de crise apparaissaient – pour le Gouvernement – moins sérieuses qu'elles ne le sont aujourd'hui ; il se poursuit dans un contexte où le Gouvernement et le Président de la République prétendent s'engager dans une lutte contre les revenus injustifiés – et injustifiables. Il ne paraîtrait donc pas illogique que vous acceptiez que ces patrons qui bénéficient de ces parachutes dorés, ces patrons français dont les revenus atteignent 4,5 millions d'euros par an, – soit le niveau le plus élevé d'Europe – contribuent, eux aussi, au RSA...

M. le président. Veuillez conclure.

Mme Marisol Touraine. ...et il ne paraîtrait pas anormal que ce nouveau combat politique trouve, ce soir, une traduction concrète avec votre décision de renoncer à appliquer le bouclier fiscal à la contribution au revenu de solidarité active.
