

Jeudi 25 septembre 2008

QUESTION PREALABLE

relative au projet de loi de généralisation du revenu de solidarité active et de
réforme des politiques d'insertion

présentée par **Marisol TOURAINE**, au nom du groupe socialiste, radical et
citoyen

Monsieur le Président,
Monsieur le Haut-commissaire,
Mes chers collègues,

Jean JAURES, dans un discours prononcé en septembre 1900, relevait que : « *Quand les hommes ne peuvent changer les choses, ils changent les mots* ». Je veux croire, M. le Haut-commissaire, qu'en proposant de changer les mots, vous ne renoncez pas à modifier les choses car la réalité de la pauvreté en France mérite qu'on se mobilise.

En août 1789, l'abbé Sieyès, déjà, proposait d'inscrire dans la Déclaration des droits de l'homme la nécessité d'assurer à chacun un revenu minimum. Mais ce n'est qu'en 1988, il y a 20 ans presque jour pour jour, que le Gouvernement de Michel ROCARD donnait corps à cette obligation collective, répondait à cette exigence de fraternité, en créant le revenu minimum d'insertion.

A cette tribune, Claude EVIN, alors ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, appelait à l'adoption d'une loi qui, disait-il, devait « *nous conduire (...) à faire en sorte que toute personne dite pauvre puisse être reconnue - je le cite toujours - non comme un objet d'assistance, mais comme un sujet de sa propre histoire* ». Le RMI inscrivait dans la réalité de la loi un droit à l'insertion, dont le Gouvernement socialiste de l'époque affirmait qu'il ne pouvait se réduire au seul droit à l'allocation mais devait s'exprimer sous la forme d'un contrat, la collectivité devant garantir à chacun des ressources minimales, sans

lesquelles il n'y a pas de retour possible à l'autonomie sociale, et lui proposer en retour un projet d'insertion.

Ainsi, M. le Haut-commissaire, est-il faux d'affirmer, comme l'a fait le Premier ministre, et comme vous nous l'avez fait vous-même tout à l'heure, sans doute pour mieux convaincre votre majorité, que le RSA marque une rupture avec la politique de la gauche en faisant prévaloir le travail sur l'assistance ! Contrairement à ce que répètent en boucle les discours d'estrade des ténors de l'UMP, la gauche a toujours fait du travail l'objectif des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions ; elle a toujours affirmé avec force que le travail n'est pas seulement une affaire d'activité, mais de dignité personnelle et sociale. Pour la gauche, il y a une double exigence, morale et collective : garantir à chacun qu'il pourra trouver le soutien, y compris financier, de la collectivité dans les moments difficiles de son parcours, personnel ou professionnel ; assurer à tous ceux qui reprennent un travail que leur revenu s'en trouvera augmenté.

A ce titre le RSA, malgré une communication spectaculaire, ne marque pas une rupture mais bien plutôt la poursuite et l'amplification des politiques engagées depuis 20 ans. Je l'ai rappelé, dès la création du RMI, le débat entre ceux qui en tenaient pour le simple versement d'une allocation et ceux qui défendaient la mise en place de politiques actives d'insertion fut tranché en faveur des seconds. Dix ans plus tard, Martine AUBRY faisait adopter le principe de ce qui fut vilainement appelé « l'intéressement », toujours en vigueur aujourd'hui : la reprise d'un emploi permet désormais le cumul partiel, pendant un an, de l'aide sociale et des revenus du travail, et ce de manière significative, et en tout cas supérieure à ce que sera le RSA. Puis ce fut, toujours par la gauche, en 2001, l'instauration de la prime pour l'emploi, maintenue par la droite, qui, déjà, allait bien au-delà des seuls allocataires de minima sociaux, puisque pouvaient en bénéficier les salariés percevant un revenu situé jusqu'à 1,4 fois le SMIC. Dans le même temps, des réflexions s'engageaient pour la mise en place d'un dispositif remplaçant le RMI : c'est ainsi qu'est né le RSA, dont la candidate socialiste à l'élection présidentielle, Ségolène ROYAL, avait fait un de ses engagements de campagne.

On comprend bien, M. le Haut-commissaire, que la levée de boucliers anti-sociaux qu'a suscitée dans votre majorité l'annonce du RSA vous ait amené à caricaturer à l'extrême les positions des uns et des autres ; mais les faits sont têtus, et l'expérimentation du RSA dans 34 départements, dont 29 de gauche, vient encore le montrer : seule l'obsession idéologique de la droite lui laisse penser qu'eux seuls défendent le retour à l'emploi alors que les socialistes seraient les avocats de l'inactivité.

Dans ces conditions, les socialistes ne remettent pas en cause le principe du RSA. D'abord parce qu'il représente une nouvelle étape dans un parcours engagé depuis 20 ans, en s'inscrivant dans le prolongement de dispositifs cherchant à favoriser, y compris financièrement, le retour à l'emploi. Ensuite parce qu'une nouvelle étape est aujourd'hui assurément nécessaire, tant les situations de pauvreté se sont banalisées dans notre pays, ce qui exige de nouveaux moyens.

La pauvreté reste en France une réalité, violente¹, qui contredit l'affirmation du Président de la République, le 30 juin dernier, sur France 3, selon laquelle la France avait le meilleur système social en Europe et qu'on ne pouvait pas faire mieux. A l'évidence, si, la France peut, la France **doit** faire mieux ! 7 millions de personnes vivent en-dessous du seuil de pauvreté, la moitié dispose même de moins de 669 € par mois pour vivre. Or, depuis déjà de nombreuses années, pauvreté ne rime plus avec chômage, même si 1 chômeur sur 3 est pauvre. Désormais le travail ne prémunit plus contre la pauvreté : 15 % des actifs, soit 3,5 millions des travailleurs - travailleurs, car tous ne sont pas salariés - disposent de revenus individuels d'activité inférieurs au seuil de pauvreté. Plus préoccupant encore, le travail à temps partiel, trop souvent subi, est une **prédisposition à la pauvreté**, puisque 40 % des actifs à temps partiel disposent de revenus inférieurs au seuil de pauvreté. On comprend alors pourquoi les femmes sont particulièrement vulnérables, « *pauvres entre les pauvres* » pour reprendre l'expression de Jeanine Mossuz-Lavau².

Face à cette réalité, je voudrais, M. le Haut-commissaire vous dire mon accord avec une démarche qui n'est pas toujours consensuelle parmi les associations de lutte contre la pauvreté ou les exclusions : la fixation d'un objectif chiffré pour l'évaluation de votre politique. Vous avez dit que vous aviez l'ambition de faire diminuer la pauvreté dans notre pays de 30 % à l'horizon 2012. Fort bien ! L'objectif est ambitieux, il suppose une politique volontariste. Mais le RSA ne suffira pas. Cet objectif exige aussi que l'on en termine avec le discours de stigmatisation des allocataires de minima sociaux : car si chacun doit pouvoir retrouver un emploi, les handicaps sociaux, de formation, de santé ou de logement, constituent des freins aussi efficaces sinon plus à la réinsertion professionnelle que l'absence d'incitation financière à le faire. Contrairement à ce que pense sans doute la majorité à laquelle vous appartenez, la France est loin d'être très généreuse en matière de minima sociaux, ce qui ne peut être éludé dans le cadre d'une politique de lutte contre la pauvreté.

Outre le fait que leur revalorisation est très inférieure au taux de l'inflation, ce qui devient problématique dans la période actuelle (1, 6 % de revalorisation en 2008 pour une

¹Les données citées sont issues du rapport 2007 de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

² J. Mossuz-Lavau : *Pauvres parmi les pauvres ? Des femmes*. Paris, Fondation Jean-Jaurès, octobre 2008.

inflation supérieure à 3 %), leur niveau relatif par-rapport à ceux versés dans d'autres pays de l'Union européenne place la France en queue de peloton³ : mis à part l'Allemagne, la France est le pays qui apporte les revenus les plus faibles aux allocataires de minima sociaux, quelle que soit leur situation familiale. Même en tenant compte, ce qui est normal, des aides complémentaires au logement, la France arrive bonne dernière, toutes situations familiales confondues, assurant des revenus d'aide sociale deux fois inférieurs au Danemark et de 50 % inférieurs au Royaume-Uni, pourtant réputé plus libéral ! Or, l'exemple de ces pays montre que l'on peut conjuguer des montants plus élevés et plus dignes pour les minima sociaux, sans décourager le retour à l'emploi, dès lors que sont mises en œuvre des politiques actives.

Le RSA est sans doute une pierre utile à l'édifice de lutte contre la pauvreté ; nous y sommes favorables. Mais s'il ne s'accompagne pas aussi d'une revalorisation significative des minima sociaux, évidemment étalée dans le temps, alors son effet sera limité. Ce sont les tableaux largement diffusés par vos services, M. le Haut-commissaire, qui en apportent la preuve la plus éclatante : le versement du RSA aux actuels RMistes ne permettra pas de leur faire passer le seuil de pauvreté, alors même qu'il augmentera durablement leurs revenus. La présentation quelque peu idyllique qui nous est faite du RSA depuis quelques semaines aurait tendance à nous faire oublier cette réalité crue : alors même que vous voulez diminuer la pauvreté de 30 % en 4 ans, le RSA à lui seul ne permettra pas d'atteindre cet objectif, au moins pour les allocataires de minima sociaux.

Ce constat participe de la position des socialistes à l'égard de votre texte : je l'ai dit, nous en soutenons le principe d'autant plus volontiers qu'il s'inscrit en continuité avec les dispositifs proposés par la gauche, qui ont toujours fait de la reprise de l'activité leur objectif ; nous le soutenons aussi parce que le RSA prend acte de l'existence d'une pauvreté de plus en plus enracinée, difficile à éradiquer. Pour autant, le dispositif que vous nous proposez présente des insuffisances et suscite des interrogations.

Je ne reviens pas sur la question de son financement, dont mon collègue Christophe SIRUGUE a dit qu'il conditionnait notre vote. Je voudrais seulement ajouter ceci : comment peut-on refuser, dans les termes qui ont été utilisés par certains membres de la majorité, la solidarité nationale à des hommes, des femmes, des familles qu'il s'agit de faire passer, par exemple, de 394 € à 553 € par mois, s'agissant d'un célibataire sans enfant travaillant à quart temps ? Est-il décent, véritablement, de se demander si les revenus du capital doivent être mis à contribution pour financer cet effort là ? Est-il digne de se déclarer « *furieux* », de dénoncer

³Etude de l'institut de recherches économiques et sociales (IRES). Le revenu garanti à une personne isolée est égal en France à 45 % du revenu médian, contre 50 % en Autriche, 60 % dans les pays scandinaves et 75 % au Royaume-Uni.

une « *annonce incongrue* », « *pas convenable* », pour reprendre certaines des déclarations de parlementaires de la majorité ? Est-il sensé de déclarer, comme l'a fait le Président de cette Assemblée, que le prélèvement sur les revenus du capital pour financer le RSA « *ne peut être que transitoire* » ? Dans ce cas, que sera le financement perenne ! Où sont la dignité, la décence, le sens commun lorsqu'il s'agit de s'arc-bouter sur le maintien du bouclier fiscal, qui a rapporté à ses bénéficiaires jusqu'à plusieurs centaines de milliers d'euros alors qu'il s'agit d'en donner quelques dizaines (d'euros) à peine aux plus pauvres de ce pays ?

Au-delà de la question du financement, et sans m'attarder sur les inquiétudes que peut susciter la complexité du dispositif administratif prévu (pourquoi faut-il que les textes sociaux soient toujours des usines à gaz ?) plusieurs points restent en suspens. J'en évoquerai rapidement quelques uns, pour lesquels nous attendons des avancées à la faveur de la discussion.

Le contexte, d'abord. Je veux parler du contexte des politiques d'insertion. Car, contrairement à ce que laisse augurer l'ambiguïté savamment entretenue par vos présentations, le RSA n'est pas un emploi ! Pour bénéficier du RSA, il faut d'abord trouver un travail ! Cela ne passe en rien par le dispositif que vous proposez, mais par les politiques actives de soutien à la recherche d'emploi ou d'insertion sociale mises en place soit par l'ANPE soit par les conseils généraux. Pour celui qui a du mal à se déplacer, à faire garder ses enfants, qui habite dans un secteur faiblement pourvu en emplois, le RSA ne changera rien, absolument rien ! Le RSA permet d'améliorer les conditions financières du retour à l'emploi, mais il ne facilite pas en lui-même ce retour. Votre discours est d'une perversité terrible : d'un côté vous affirmez haut et fort que tout le monde peut et doit espérer trouver un emploi ; de l'autre, vous savez fort bien que, sans même parler de la nouvelle dégradation du marché du travail, ce n'est pas le cas : non seulement ces hommes et ces femmes ne verront aucune différence après le vote du RSA, mais parce que vous aurez passé votre temps à expliquer que tout allait changer, ils se sentiront montrés du doigt, vraiment « bons à rien ». Il y aura donc d'un côté les « bons pauvres », qui parviendront à retravailler et à bénéficier du RSA, et les autres, que votre majorité s'empressera de mettre à l'index, vite soupçonnés d'être des profiteurs du système social !

Concrètement, ces hommes et ces femmes ont besoin de politiques d'accompagnement, celles que mettent en oeuvre les conseils généraux en relation avec les associations. Or, que constatons-nous depuis un an ? La politique sociale de votre Gouvernement rend les conditions de vie des plus modestes de plus en plus difficiles, avec l'instauration des franchises médicales, notamment, alors que les inégalités face à la santé se creusent ; le nombre des contrats aidés a été drastiquement diminué : 135 000 emplois en moins en 2007, ce qui représente de 30 à 40 %

d'emplois aidés en moins selon les types de contrats. Et cela continue en 2008. Est-ce la meilleure manière de favoriser l'insertion et le retour à l'emploi ? Enfin, les structures qui doivent, comme les chantiers d'insertion par exemple, désormais s'acquitter de la cotisation AT-MP - ce qui sur le principe n'est pas choquant - voient leur capacité d'action envers les personnes en difficulté réduites d'autant sauf à ce que les départements soient encore une fois sommés de se substituer aux désengagements successifs de l'Etat en matière sociale. Le RSA, c'est bien, mais à condition qu'il s'inscrive dans une politique sociale cohérente et ne serve pas d'alibi social à une politique qui ne l'est pas.

La question des jeunes, ensuite. Votre texte les ignore superbement. Vous me permettrez de ne pas recevoir l'argument parfois entendu, qui consiste à dire que le RMI ne s'appliquant pas aux jeunes, et la gauche ne l'ayant pas étendu aux moins de 26 ans, il était cohérent de ne pas leur appliquer le RSA. Pour au moins deux raisons : la première est que, si vous expliquez la nécessité du RSA par l'évolution des situations de pauvreté, c'est à l'ensemble de ces situations qu'il faut répondre. Or, et c'est le deuxième point, la question des jeunes ne se présente pas de la même manière en 2008 qu'il y a 20 ans. L'une des réalités les plus gênantes de ces dernières années est l'installation d'un nombre croissant de jeunes dans des situations d'extrême précarité. Un récent rapport du Conseil d'Analyse Economique insiste sur cette réalité désormais installée et sur la nécessité de la prendre en charge. La gauche y avait répondu par la création des emplois-jeunes. Vous vous êtes empressés de les supprimer, en 2002. Etait-ce vraiment l'urgence ? Beaucoup en doutent, y compris à droite. Mais qu'avez-vous proposé à la place ? Les raisons de la pauvreté des jeunes en France sont connues : la sortie chaque année de 150 000 jeunes environ du système scolaire sans diplôme, la réticence des employeurs à proposer un premier emploi. Le 15 septembre dernier, plusieurs associations de prise en charge ou de suivi des jeunes, comme l'union nationale des missions locales, se sont inquiétées de ce que « *le passage par la précarité est devenu la norme, toutes les études montrant que le processus d'insertion des jeunes dure au-delà de 10 ans, avec de nombreux allers-retours entre phases d'activité et phases d'inactivité* ». Plus de 70 % des jeunes inscrits dans les missions locales sont jugés sans ressources.

Dans ces conditions, parler du travail et de la précarité sans parler des jeunes tient de la gageure ! Mettre en place un dispositif de lutte contre la pauvreté qui exclue volontairement les moins de 26 ans relève de l'absurde : les jeunes sont de plus en plus touchés par la pauvreté mais le texte phare du Gouvernement en la matière n'en dit mot...Comment peut-on le comprendre ? J'entends des voix s'élever pour refuser la création d'un RMI jeunes. Avec raison. Mais tel n'est pas le débat. Il ne s'agit pas de demander la création d'un RMI jeunes - que certains conseils généraux d'ailleurs, quelle que soit leur orientation politique, instaurent - mais d'affirmer haut et fort qu'un jeune qui travaille doit, comme son collègue de plus de 26

ans, bénéficier d'un accompagnement financier. Ne pas le faire revient à établir une discrimination selon l'âge. En me situant dans la double logique qui est la vôtre de valorisation du travail et de lutte contre la pauvreté, je ne comprends pas pourquoi les jeunes en sont exclus. Alors qu'ils sont nombreux à se demander quelle place notre société est prête à leur faire, vous leur envoyez un signal affligeant. Les socialistes vous demandent donc des propositions précises et concrètes pour les jeunes de moins de 26 ans qui travaillent et perçoivent un revenu inférieur au revenu garanti.

La dernière question - mais je ne prétends pas être exhaustive - appelle des réponses concrètes : celle de l'encouragement à la précarité. Aucun garde-fou n'existe pour dissuader les entreprises de recourir à une main d'œuvre de passage, ou sous-payée, puisqu'elles pourront compter sur la solidarité nationale pour pallier ces bas revenus. La crainte n'est pas anecdotique : c'est ce qui s'est passé cette année pour les heures supplémentaires dont l'augmentation s'est faite au détriment de nouvelles embauches et du recours à l'intérim. Or, rien dans le texte que vous présentez ne permet de lutter contre les effets d'aubaine, l'installation d'une précarité durable, « l'institutionnalisation » de la fragilité au travail. Le risque est réel que prenne racine une catégorie particulière de salariés, celle des travailleurs pauvres aidés ; il vaut évidemment mieux vivre avec 800 € qu'avec 600, mais je crains que la majorité des nouveaux « travailleurs-assistés » ne parvienne pas à renouer avec un emploi stable, durable et à temps plein. Pour une raison simple : il n'y a pas dans notre pays suffisamment d'emplois !

« *Toute société qui prétend assurer aux hommes la liberté doit commencer par leur garantir l'existence* »⁴, écrivait Léon BLUM. A nous de faire en sorte que cette existence soit faite de dignité et de confiance retrouvée dans l'avenir plutôt que de misère et de désespérance. C'est parce que les risques liés au RSA restent encore sans réponse que je vous appelle, au nom des députés socialistes, républicains et citoyens, à voter cette question préalable.

⁴Léon Blum : *Nouvelles de Goethe : conversations avec Eckermann*, Gallimard, Paris, 1937.