

Séance publique du Conseil général de la Seine-Saint-Denis

Expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA)

Mardi 23 octobre 2007

intervention de
Pascal Popelin
Vice-président du Conseil général
Adjoint au maire de Livry-Gargan

20 X 07

M. le président,
Mes chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Faut-il que notre Conseil général dépose sa candidature à l'expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA) ? La Seine-Saint-Denis doit-elle au contraire s'abstenir de s'associer à ce dispositif, à tout le moins attendre que la loi lui en fasse l'obligation ?

Tel est l'objet de notre débat de ce jour. C'est un vrai débat politique. J'ai estimé dans mon rôle de vice-président en charge des questions d'insertion de le susciter. Je remercie notre président d'avoir créé les conditions pour qu'il soit mené jusqu'à son terme, au sein de l'exécutif, devant le Conseil départemental d'insertion et le Comité de liaison pour l'emploi, dans les commissions et aujourd'hui, en séance publique de notre Assemblée départementale.

Répondre d'un simple « oui », ou d'un simple « non » à la question posée me semble difficile. Il faudrait, pour cela, n'avoir du sujet qu'une vision confite de certitudes. D'aucun pensent sans doute qu'il s'agit forcément d'un bon projet, puisqu'il émane de l'actuel gouvernement. Pour la même raison, d'autres pourraient estimer à l'inverse que son origine même commande de le rejeter. Avec mes collègues du groupe des élus socialistes et gauche citoyenne de cette Assemblée, nous ne nous situons dans aucune de ces deux catégories.

C'est peu de dire que nous n'avons pas les yeux de Chimène pour les initiatives gouvernementales. Nous n'avons jamais manqué, depuis 2002, d'exprimer sur ce point notre sentiment. D'une façon globale, nous les considérons socialement injustes et économiquement inefficaces et de ce point de vue, nous peinons à discerner la rupture annoncée à son de trompe -je veux dire l'instrument- par Nicolas Sarkozy durant la dernière campagne présidentielle.

Parlons tout d'abord « faillite », puisque c'est ainsi que le Premier ministre qualifie la situation de notre pays, héritée d'un gouvernement dans lequel l'actuel président de la République était numéro deux depuis cinq ans. Puisque l'heure est au vocabulaire de l'entreprise, je pose la question suivante : quand une société est en faillite, la première décision d'un conseil d'administration qui se succède à lui-même doit-elle être de distribuer quinze milliards d'euros de dividendes à ses seuls plus gros actionnaires ? C'est pourtant ce que s'est dépêchée de faire la droite dès cet été. Je ne citerai qu'un seul exemple : le fameux bouclier fiscal. Dans sa version plafonnée à 60%, il a déjà coûté à l'Etat, depuis le 1^{er} janvier de cette année, 121 M€. Combien d'heureux gagnants pour l'ensemble du pays ? 2 398 contribuables, pas un de plus ! Faites le

calcul : cela fait un chèque moyen de 50 458€ pour chaque bénéficiaire, étant entendu qu'il ne s'agit là que d'une moyenne. Et ce n'est qu'un début, la loi TEPA, celle qui nous occupe aujourd'hui puisqu'elle comprend le RSA en appendice, disposant que désormais, le bouclier fiscal agira dès 50%.

Dans un même mouvement d'ensemble, le gouvernement met en place les fameuses franchises médicales. Là encore, rien qui n'ait été annoncé. Bien sûr, tout ceci est enveloppé de façon à rendre la chose présentable, voire sympathique. Le choix du mot « franchise », tout d'abord. Franchise, ça sonne bien, ça fait franc. Mais franchise, dans le cas qui nous occupe, cela veut dire tout simplement cotisation nouvelle qui ne veut pas dire son nom. C'est pour une bonne cause, nous explique-t-on. C'est pour les personnes âgées, en particulier pour aider les personnes atteintes d'Alzheimer. « *Quelle est la personne qui ne peut pas payer 4€ par mois pour des objectifs aussi importants ?* » a même déclaré Roselyne Bachelot cet été. Nous reviendrons bientôt devant cette Assemblée sur la réalité de ce nième « plan Alzheimer ». Dans l'attente, permettez-moi d'observer que 4€ par mois -en fait 50€ par an- ne pèsent pas le même poids dans le porte-monnaie d'une famille en difficulté que dans celui des amis qui ont les moyens d'inviter le président de la République en vacances !

J'observe d'ailleurs que Martin Hirsch, père spirituel du RSA était, à l'origine, un farouche adversaire des dites franchises. En penserait-il aujourd'hui plus de bien que de ce qu'il reste de son idée originelle de RSA ?

L'idée même, qui a conduit à l'invention du concept du RSA, est en effet à mes yeux une bonne idée. En 2005, sous la plume du citoyen Hirsch Martin, alors président d'Emmaüs-France et chargé à ce titre d'animer une commission intitulée « famille, vulnérabilité, pauvreté », le RSA avait vocation à être versé à toute personne dont l'emploi lui assure des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, fixé à 60% du revenu médian des Français. Il devait permettre à toute personne occupant un emploi d'au moins 9 heures par semaine de percevoir un revenu net total supérieur au seuil de pauvreté, soit 817€ en 2005. Son coût était estimé entre 6 et 8 Md€ et il devait être accompagné d'une grande négociation collective, branche par branche, pour établir un calendrier et des objectifs chiffrés de réduction du nombre d'emplois précaires, sous peine de sanction publique.

A l'arrivée, on a un petit arrière goût de pâté d'alouette. La loi TAPA coûtera environ 15 Md€ par an au budget de l'Etat, ce qui est effrayant quand on connaît la situation des finances publiques de la Nation. Pour se donner bonne conscience, le gouvernement consacra 25 M€ de ces 15 Md€, aux pauvres (soit tout de même 0,16% du total !), comme avant on gardait une soupe dans les bonnes familles. Finalement, le RSA proposé par haut-commissaire Martin Hirsch ne concernera qu'environ 90 000 personnes. Il y aura une sélection géographique tout d'abord, seule une partie du territoire des départements dont les Conseils généraux se porteront volontaires étant concernée. Il y aura aussi une sélection parmi les travailleurs pauvres : seuls les bénéficiaires de minima sociaux pourront toucher le RSA et encore pas tous, puisque seuls les allocataires du RMI et de l'Allocation parent isolé (API) ont été retenus, excluant les personnes recevant l'Allocation spécifique de solidarité (ASS), l'Allocation adulte handicapé (AAH) ou encore le minimum vieillesse. Enfin, le texte actuel ne s'accompagne d'aucune politique visant à réduire la part de l'emploi précaire.

A n'en pas douter, sur la machine gouvernementale, la touche « ouverture » voisine avec la touche « essorage » et comme le travailleur pauvre est un tissu social fragile, il ne reste pas grand-chose de la belle idée du citoyen Hirsch Martin, dans le texte du haut-commissaire Martin Hirsch.

Quant aux perspectives d'avenir, elles sont inquiétantes. Après avoir supprimé dans la loi de 2003 l'obligation faite aux Conseils généraux de réserver un montant équivalent à 17% du total des sommes versées aux allocataires du RMI à des actions d'insertion, l'idée d'un RME (Revenu minimum d'existence) est avancée. S'affranchissant de tout objectif d'insertion, je crains que cette prestation, dont le niveau sera forcément extrêmement minimum, soit -si elle voit le jour- une mauvaise nouvelle supplémentaire pour nos concitoyens les plus fragiles, qui sont -personne ne l'ignore ici- particulièrement nombreux en Seine-Saint-Denis. On nous annonce pour en parler un « Grenelle de l'insertion ». « Grenelle », c'est l'expression sympathique du moment : « Grenelle de l'environnement », « Grenelle de l'insertion »... Tout ceci a un petit côté mai 68. Après Guy Môquet, il fallait bien ça. Mais Nicolas Sarkozy l'a dit durant sa campagne, il n'aime pas tout ce qui vient de mai 68. C'est donc mauvais signe !

S'ajoutent à ces questions de fond, des interrogations tout aussi sérieuses et légitimes sur les aspects financiers du dossier. Officiellement, l'Etat s'engage à financer 50% de la mesure. Dans la pratique, l'expérience récente des fameux transferts « à l'euro près » soi-disant garantis par la constitution, nous invite à la prudence... Par exemple, on nous dit que le dispositif d'expérimentation doit être étendu aux bénéficiaires de l'API dont la responsabilité relève de l'Etat. S'il est bien prévu que le RSA des bénéficiaires de l'API sera pris en charge par l'Etat, le dispositif tel qu'il est présenté actuellement prévoit que les dépenses d'insertion nécessaires pour ces publics seraient portées à la charge du Département, ce qui n'est pas acceptable. De la même manière, une clarification est nécessaire sur les conditions de financement des éventuels frais de gestion que la Caisse d'allocations familiales pourrait demander au Conseil général, pour assurer la liquidation du RSA. Dernier exemple, sans être exhaustif : l'Agence nationale des solidarités actives (ANSA) recommande le recrutement d'une équipe composée d'un chargé de mission et de deux à trois référents minimum. Pour y contribuer, l'Etat s'engage sur un financement de 48 000€, qui ne sera sans doute pas suffisant.

Voici donc le contexte dans lequel doit s'inscrire notre réflexion d'aujourd'hui. Faut-il en conclure, parce qu'il s'agit d'un dispositif très en deçà des objectifs annoncés - quantitativement et qualitativement- que nous devons purement et simplement ignorer le RSA et attendre que la loi nous en impose la mise en oeuvre. Je ne le crois pas.

Mon premier argument est le suivant : même réduit à la portion congrue, le dispositif peut être utile à certains de nos concitoyens allocataires du RMI. Il peut contribuer à lever le frein à la reprise d'un emploi, lorsque l'on se dit aujourd'hui : *« Si j'accepte ce boulot, je vais perdre non seulement mon RMI, mais aussi un certain nombre de prestations qui vont avec, pour me déplacer, pour me soigner. A quoi bon aller travailler si c'est pour avoir encore moins que moins ? Et si cet emploi ne dure pas, combien de temps me faudra-t-il pour percevoir de nouveau de quoi nourrir ma famille ? »*. Ces questions, ces formules, nous les avons tous entendues dans nos permanences, dans nos entourages. Dans certains cas, le RSA peut y apporter les réponses nécessaires.

Mon deuxième argument se fonde sur mon expérience de près de dix années de travail sur les dossiers relatifs à l'insertion dans notre département : les chiffres du nombre d'allocataires du RMI en Seine-Saint-Denis, la situation des personnes concernées, les enjeux que représentent leur résorption pour l'avenir de notre territoire sont tels que **nous ne pouvons nous offrir le luxe de dédaigner un dispositif, si imparfait et limité soit-il.** Pour moi, un allocataire du RMI qui n'a plus besoin du RMI parce qu'il a retrouvé un emploi et une place dans la vie sociale, c'est une victoire. Nous avons besoin de beaucoup de ces victoires là dans le 93 et nous devons, pour

les obtenir, utiliser tous les outils existants, dès lors qu'ils ne sont pas des armes pouvant se retourner contre ceux qu'ils sont sensés aider. En ce sens, je vois une vraie différence avec la première version du RMA qu'avait proposée le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Nous n'avions pas alors souhaité accompagner avec dynamisme ce dispositif, qui a d'ailleurs lamentablement échoué au plan national, parce qu'il ne garantissait pas certains droits fondamentaux dont doit bénéficier tout salarié.

Mon troisième argument est relatif au principe même de l'expérimentation. Expérimenter, c'est innover et donc prendre des risques. Expérimenter, c'est pouvoir s'appuyer sur une expérience. Et **notre expertise de l'expérimentation donnera de la force à notre parole, pour porter une appréciation sur le dispositif, pour nous efforcer de peser sur le législateur**, chargé de préparer la loi de portée générale. Alors bien sûr, je regrette que le dispositif ne s'applique pas à l'ensemble du territoire national, pas même à l'ensemble du territoire départemental si notre candidature est retenue. Mais après tout, le Conseil général met aussi en œuvre, de sa propre initiative, des dispositifs -y compris en matière de politiques d'insertion- qui ne sont pas non plus tous universels.

Mon quatrième et dernier argument découle du troisième. Si nous expérimentons, nous disposerons d'une certaine liberté pour la mise en œuvre du RSA. En Seine-Saint-Denis, nous utiliserons cette liberté avec le souci de concilier l'intérêt général et les intérêts des bénéficiaires potentiels. **L'expérimentation est prévue pour une période de trois ans. Elle nous permettra donc de continuer de mettre en œuvre nos choix, au-delà du vote de la loi de généralisation.** Dans le cas contraire, nous subirons simplement un dispositif qui n'aura sans doute pas la qualité que nous proposons aujourd'hui de lui donner.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, j'ai l'honneur, au nom de l'exécutif départemental de vous proposer de déposer la candidature de la Seine-Saint-Denis à l'expérimentation du RSA. Vous l'avez compris, il ne s'agit ni d'une candidature contemplative, ni d'une candidature résignée, mais d'une candidature active, dynamique et exigeante.

Avec le président du Conseil général, nous vous proposons un dossier de candidature raisonné, dont l'objet consiste à essayer de tirer le meilleur du dispositif RSA, tout en recherchant à prémunir les bénéficiaires potentiels et le Département de ses insuffisances réelles ou redoutées.

Je veux à cet égard remercier le directeur général adjoint, la directrice de la Prévention et de l'Action sociale, la responsable du service Insertion et l'ensemble des collaborateurs qui ont travaillé sur ce dossier depuis le mois de juin. Ils ont su répondre à nos interrogations techniques, travailler en lien avec l'ANSA pour préparer et ajuster un dossier de candidature crédible, accompagner nos demandes évolutives, garantissant -si je puis dire- que l'intendance suivrait, quelle que soit notre décision politique finale.

Au terme de ce processus, la candidature que nous vous proposons de déposer s'articule autour de quatre points essentiels.

Premier point : l'expérimentation, à défaut de concerner l'ensemble du territoire départemental comme nous l'aurions souhaité, doit couvrir un territoire suffisamment significatif. Nous proposons donc un bassin de six communes du centre du département, dans lequel sont recensés un peu plus de 8 000 allocataires du RMI, soit 15,7% de leur nombre total en Seine-Saint-Denis. Nous sommes au-delà

de l'échantillon recommandé par l'ANSA, qui a commencé par préconiser des territoires d'expérimentation de 1 000 allocataires, avant d'admettre que le bon échantillon était plutôt de l'ordre de 5 000. La spécificité séquano-dyonisienne justifie, je crois, l'écart supplémentaire. Les six communes retenues, sous réserve de l'accord des maires concernés, sont Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Sevran, Livry-Gargan, Clichy-sous-Bois et Montfermeil. Comme le rapport l'indique, il s'agit d'un territoire adossé à une zone dynamique en termes d'emplois, à proximité des aéroports de Roissy et du Bourget. Les acteurs de l'emploi et de l'insertion y sont particulièrement impliqués dans les projets territoriaux. Ces six communes sont enfin représentatives de la diversité économique, sociale et politique de notre département.

Deuxième point : l'expérimentation doit permettre une véritable politique d'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA. En effet, les conditions de réussite du retour et du maintien dans l'emploi supposent un renforcement des projets de formation et d'accompagnement, en relation avec les entreprises, afin que l'incitation financière que constitue le RSA soit efficace. Dans ce cadre, je n'ai pas d'objection à l'amendement examiné par la 4^e commission, proposant la création d'un fonds d'aide à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement à l'emploi. Il convient simplement de préciser que cette création devra être sollicitée auprès de l'Etat, seul habilité à le faire juridiquement. Dans le même esprit, afin de limiter les éventuels effets d'aubaine ou de précarisation de l'emploi, l'amendement émanant de la même commission, conditionnant le déclenchement du RSA à l'accès à un emploi au moins égal à un mi-temps payé au SMIC, me semble opportun. Techniquement, il signifie que les contrats de moins de 78 heures n'ouvriront pas l'accès au RSA, manière de pallier à l'absence dans la loi - que je déplorais tout à l'heure- de dispositions visant à réduire la part de l'emploi précaire. Je veux enfin préciser très clairement que la mise en œuvre de l'expérimentation du RSA ne se substituera en aucun cas aux politiques d'insertion que le Conseil général mène en direction de l'ensemble des allocataires du RMI du département.

Troisième point : la mise en œuvre de l'expérimentation sera conditionnée au respect effectif par l'Etat d'un financement à hauteur de 50% du coût réel complet du dispositif. J'ai déjà exposé quelques interrogations et enjeux relatifs à cet aspect important, je n'y reviens donc pas.

Quatrième et dernier point : il nous semble essentiel de procéder à une évaluation globale, dont le dispositif national n'assure pas le cadre en l'état. Dans notre esprit, il s'agit d'une évaluation précise du RSA lui-même et de toutes ses conséquences, mais aussi d'une évaluation comparative des expériences menées dans tous les départements, ainsi que des dispositifs innovants déjà conduits par notre collectivité, comme les « chartes pour l'emploi ». L'amendement émanant de la 4^e commission propose d'inclure dans cette évaluation comparative les initiatives innovantes déjà portées par les villes. J'y souscris sans difficulté.

Telles sont, mes chers collègues, les modalités proposées pour la candidature de la Seine-Saint-Denis à l'expérimentation du RSA.

Il y a quelques dizaines d'années de cela, fut inventé dans notre vie publique le concept de « soutien sans participation ». S'agissant du RSA, ce qui est présenté à notre Assemblée aujourd'hui s'apparenterait plutôt à une « participation sans soutien », avec pour seule préoccupation, de la part de ceux qui la proposent, l'amélioration au moyen d'un outil imparfait -mais autant qu'il sera possible- de la situation de celles et ceux, parmi nos concitoyens, qui sont le plus en difficulté. C'est, à mes yeux, le seul véritable enjeu de notre décision.

