

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XV<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Séances du jeudi 31 janvier 2019

## Compte rendu intégral



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



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

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1 <sup>re</sup> séance .....	671
2 <sup>e</sup> séance .....	703
3 <sup>e</sup> séance .....	749

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019**

133<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 31 janvier 2019**

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



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

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTICE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

### 1. Expérimentation territoriale pour un revenu de base (p. 673)

#### PRÉSENTATION (p. 673)

M. Hervé Saulignac, rapporteur de la commission des affaires sociales

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 676)

Mme Valérie Rabault

M. Paul Christophe

M. Jean-Hugues Ratenon

M. Pierre Dharréville

Mme Jeanine Dubié

Mme Fadila Khattabi

M. Stéphane Viry

Mme Michèle de Vaucouleurs

M. Boris Vallaud

Mme Mireille Robert

Mme Emmanuelle Ménard

Mme Claire Pitollat

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État

M. Hervé Saulignac, rapporteur

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 689)

Mme Monique Iborra

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État

M. Hervé Saulignac, rapporteur

M. Luc Carvounas

M. Paul Christophe

M. Alexis Corbière

M. Hubert Wulfranc

Mme Jeanine Dubié

Mme Corinne Vignon

M. Alain Ramadier

Mme Nathalie Elimas

#### *Suspension et reprise de la séance (p. 694)*

### 2. Mesures d'urgence contre la désertification médicale (p. 694)

#### PRÉSENTATION (p. 694)

M. Guillaume Garot, rapporteur de la commission des affaires sociales

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 697)

M. Joël Aviragnet

M. Cyrille Isaac-Sibille

Mme Clémentine Autain

M. Pierre Dharréville

### 3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 702)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente.)*

1

## EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE POUR UN REVENU DE BASE

### *Discussion d'une proposition de loi*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, de M. Hervé Saulignac et plusieurs de ses collègues, d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base (n<sup>os</sup> 1541, 1613).

### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à M. Hervé Saulignac, rapporteur de la commission des affaires sociales.

**M. Hervé Saulignac, rapporteur de la commission des affaires sociales.** Vous connaissez la cohorte des chiffres suivants : 9 millions de Français vivent sous le seuil de pauvreté ; parmi eux, 3 millions d'enfants, 1,2 million de retraités et 600 000 mères isolées ; 46 % des étudiants sont obligés de travailler pour financer leurs études ; 20 % des artisans et commerçants n'atteignent pas le SMIC ; 20 % des agriculteurs ne peuvent pas se verser de salaire et 30 % d'entre eux touchent moins de 350 euros par mois.

Ces chiffres sont tellement connus qu'ils ont fini par se banaliser : ils ne scandalisent plus, ils émeuvent à peine. Pour beaucoup, ils sont devenus une fatalité, puisque tout aurait été essayé. Plus personne ne s'étonne de vivre dans un pays qui a si bien réussi économiquement et beaucoup moins bien socialement.

Personne n'a fêté, en décembre dernier, les trente ans du revenu minimum d'insertion, RMI, devenu revenu de solidarité active, RSA, peut-être par refus de regarder la réalité en face : celle de notre incapacité à inventer, en trois décennies, des solidarités nouvelles. Depuis trente ans, on bricole : contrats aidés, primes plus ou moins ponctuelles, allègements de charges plus ou moins conditionnés, des curseurs que l'on déplace, des dispositions que l'on ajoute, que l'on combine. Et l'on se retrouve pour finir avec un système de protection sociale que plus personne ne comprend, telle une jungle impénétrable.

Certains s'offusquent des milliards dépensés pour si peu de résultats ; les bénéficiaires, eux, se résignent et parfois se révoltent, au point de vouloir renverser le système qui les protège pourtant un tant soit peu. C'est ainsi que la rue nous a parfois offert ces dernières semaines le spectacle paradoxal de ceux qui réclamaient moins de prélèvements, marchant main dans la main avec ceux qui réclamaient plus de protection. Sur le sujet qui nous intéresse aujourd'hui, je sais que nous ne partagerons pas les mêmes solutions. Mais jusqu'à quand va-t-on partager le même constat d'échec sans autre réaction ?

Ce constat, vous en connaissez la teneur : des procédures administratives si lourdes que certains préfèrent renoncer à leurs droits ; la France classée au rang de très mauvais élève en Europe pour l'accompagnement social des jeunes ; des ruptures de droits qui dissuadent certains de prendre un emploi à durée déterminée pour ne pas perdre ce qui leur a été accordé ; des stratégies qui consistent à cumuler minima sociaux et petits boulots non déclarés pour s'en sortir à peu près ; des travailleurs sociaux parfois découragés. Dans le pays de l'innovation et de l'expérimentation, la lutte contre la pauvreté reste le parent pauvre – pas d'agence nationale de l'innovation en la matière. Nous sommes enfermés dans un système de protection sociale qui reproduit les inégalités plus qu'il ne les corrige : enfermés, parce qu'il ne peut y avoir de grande réforme sociale sans une grande réforme fiscale.

À défaut de réformer tout le système sociofiscal, cette proposition de loi vise plus modestement à poser une première brique par l'expérimentation, mais une brique ambitieuse. Il s'agit de faire plus juste et plus simple, de rendre le dispositif automatique et réactif. Il s'agit surtout de le tester avant d'envisager de le déployer.

Cette proposition de loi n'a pas vocation à éradiquer la pauvreté ou à régler les questions de pouvoir d'achat – la lutte contre la pauvreté ne se résume pas au versement d'un revenu de base –, pas plus qu'à créer un revenu de substitution qui viendrait remettre en cause la valeur du travail et l'objectif ultime, celui de permettre à chacun de vivre dignement des fruits de son travail. Tout au contraire, il s'agit de repenser l'accompagnement vers l'emploi, de reconnaître des activités actuellement non reconnues et d'améliorer l'incitation au travail.

Cette proposition de loi vise à expérimenter un revenu de base et non à le décréter. Nous croyons en l'intelligence territoriale et pensons que c'est d'elle que peut venir l'innovation sociale. Par conséquent, au moment de vous prononcer sur cette proposition de loi, ne vous demandez pas si les deux scénarios qui vous sont soumis sont bons ou mauvais. Demandez-vous si l'on peut raisonnablement refuser à dix-huit départements – dont les représentants, que je salue, assistent aujourd'hui à nos débats – d'aller au bout d'une démarche commencée il y a près de trois ans.

L'État peut-il encore, en 2019, écraser l'initiative locale et brider la capacité créatrice des collectivités, alors que ce même État viendra chercher ces mêmes collectivités pour appliquer ce qu'il aura décidé et peut-être pour financer ce dont il aura pris l'initiative ?

Ces dix-huit départements, qui représentent 12 millions d'habitants, ont produit un travail de fond considérable, dont la rigueur n'est pas contestable : il y a eu d'abord une grande consultation citoyenne qui a donné lieu à plus de 15 000 contributions ; puis une étude approfondie réalisée par des experts, des économistes, des chercheurs de l'Institut des politiques publiques, IPP, pour élaborer des simulations précises et retenir deux scénarios qui doivent désormais être soumis à expérimentation.

Le texte inscrit à l'ordre du jour n'a donc pas été écrit à la va-vite pour répondre à l'actualité sociale ou pour doubler le Gouvernement, mais a fait l'objet d'un travail de long terme.

Le revenu de base qu'il est question d'expérimenter n'est pas un revenu universel versé à tous, sans condition de ressources. Il reste néanmoins audacieux socialement, soutenable financièrement et crédible scientifiquement. Il ne relève pas d'une approche dogmatique, mais d'une analyse fine faite par des acteurs de terrain qui mesurent l'urgence sociale mieux que quiconque. L'annonce d'un revenu universel d'activité par le Président de la République démontre, s'il en était besoin, la nécessité d'agir vite. Il existe une France sans emploi ; peut-on la laisser sans ressources et sans espoir ?

Le revenu de base, qui fusionne différents dispositifs, présente trois avancées majeures. La première est l'ouverture des droits aux personnes de moins de 18 ans. Les jeunes, vous le savez, sont particulièrement touchés par la pauvreté, et cette situation tend à s'aggraver : plus de 16 % d'entre eux vivent en dessous du seuil de pauvreté et seuls 1 300 foyers ont accès au RSA jeunes actifs. En créant un droit nouveau, on s'adapte aux réalités sociales : des familles parfois éclatées où les solidarités s'exercent moins bien ; des jeunes sans soutien financier, y compris parfois dans des familles aisées ; ou, au contraire, des jeunes issus de familles défavorisées, qui nourrissent le sentiment d'être condamnés à subir les inégalités sociales que leurs parents ont déjà subies.

La deuxième avancée tient à l'automatisme du versement du revenu de base. Vous connaissez l'importance du non-recours aux droits : 36 % des personnes éligibles au RSA n'en bénéficient pas. Le droit, lorsqu'il n'est pas accessible à tous, crée des laissés-pour-compte. C'est pourquoi la proposition de loi instaure un versement automatique du revenu de base à toutes les personnes qui y sont éligibles. Ce procédé est désormais techniquement possible et a fait l'objet d'un travail approfondi de l'IPP.

Enfin, la dernière grande avancée renvoie à l'inconditionnalité du versement du revenu de base. L'inconditionnalité, telle que nous l'entendons, signifie que le versement de ce revenu ne serait pas conditionné à un contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi. Non seulement elle n'exclut pas l'accompagnement vers l'emploi, mais elle doit au contraire permettre de conforter le temps mobilisable par les référents pour cet accompagnement. L'inconditionnalité, nous le savons tous, fait débat depuis toujours. Tranchons ce débat ; et, pour cela, expérimentons.

Il y a au moins trois arguments à considérer. Premièrement, nous entretenons un système hypocrite, puisque les sanctions possibles ne sont pas prises ou restent très peu

appliquées. À vrai dire, sont-elles applicables et peut-on jeter à la rue des femmes et des hommes déjà dans la précarité ?

Deuxièmement – je pense que chacun partagera cet argument –, jusqu'à preuve du contraire, il est difficile de s'épanouir et d'être heureux avec 550 euros par mois, et l'immense majorité des allocataires souhaite intégrer le monde du travail sans qu'on lui en fasse obligation.

Enfin, le fait de ne pas conditionner le versement du revenu de base permet de valoriser d'autres formes d'engagement : je pense aux aidants familiaux, qui doivent cesser leur travail pour s'occuper de leurs proches sans recevoir d'aides de la société ; je pense bien sûr aux étudiants, auxquels un revenu de base permettrait d'envisager sereinement la poursuite d'études sans être contraints de travailler en parallèle pour les financer.

Le revenu de base que dix-huit départements français vous demandent d'expérimenter constitue donc une arme nouvelle à la fois pour lutter contre la pauvreté, compléter des bas revenus, faciliter l'accès aux droits et en ouvrir de nouveaux pour la jeunesse française. En 2016, le Sénat a adopté à l'unanimité l'excellent rapport du sénateur Percheron, qui concluait à la nécessité d'expérimenter un revenu de base. Serons-nous à la hauteur du Sénat ? Ou allez-vous tenter de nous faire croire que vous pouvez faire mieux et plus vite ? Allons-nous considérer que le temps compte peu et qu'il est possible de passer par pertes et profits le travail remarquable de dix-huit départements ? Je vous invite une dernière fois à vous saisir de cette occasion et à faire droit à l'initiative de ces départements qui ont un temps d'avance. Mais peut-on parler d'un temps d'avance quand il s'agit de faire face à l'urgence ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

**M. Guillaume Garot.** Très beau !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé.

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé.** Je vous remercie de créer le débat sur la nécessité de penser les solidarités d'une manière radicalement nouvelle. Le Gouvernement en est parfaitement conscient et la détresse qui a éclaté avec fracas ces dernières semaines renforce notre détermination. Trop nombreux sont les Français qui ont aujourd'hui le sentiment que la société s'est défaite. Dans cette épreuve qui nous oblige tous à l'humilité, il nous faut reconstruire le lien avec les Français et entre les Français. Cela implique de donner un souffle nouveau à notre système de solidarité.

Par son action quotidienne, le ministère des solidarités et de la santé rappelle qu'en France, nous préférons toujours tendre la main plutôt que montrer du doigt. Tendre la main, c'est permettre à chacun de vivre dignement, c'est rendre possible l'émancipation par-delà les conditions, c'est lutter de manière résolue contre les inégalités de destin. Dit autrement, tendre la main, c'est tout faire pour que la justice sociale soit une réalité, et pas seulement un idéal abstrait dont on saupoudre les discours.

La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté est à cet égard emblématique de notre volonté d'endiguer le cumul de difficultés qui enferme dès le plus jeune âge dans la spirale de la pauvreté. Ce combat que nous menons avec Agnès Buzyn est une bataille qui rappelle que, face à cette réalité insupportable, jamais nous ne céderons au cynisme et à la résignation.

S'agissant plus particulièrement de notre système de prestations sociales, qui fait l'objet de la proposition de loi examinée aujourd'hui, nous partageons plusieurs des constats que vous évoquez. Nous avons, je crois, la même lucidité sur les défauts et les lacunes du système actuel. Nombre de travaux les ont montrés, mais je voudrais rendre un hommage particulier à l'excellent rapport de 2018 de la députée Christine Cloarec et de Julien Damon sur les conditions d'une juste prestation. Il a rappelé que la complexité de notre système de prestations sociales n'était pas en soi illégitime.

Historiquement et par définition, elle est d'abord liée à la nécessité d'adapter le montant des aides à la diversité des besoins et des situations. Mais cette complexité est parfois superflue et, surtout, peut être dangereuse. Elle explique le non-recours important à certaines prestations. Elle génère des trappes à pauvreté en n'incitant pas à reprendre une activité. Elle mine l'adhésion à notre modèle de solidarité en laissant penser qu'il est aisé de cumuler de multiples revenus sans travailler. Et les efforts de pédagogie effectués depuis de nombreuses années pour expliquer les difficultés, bien réelles, rencontrées par les ménages pauvres ne parviennent pas à gommer cette vision faussée. Enfin, cette complexité implique un coût certain pour nos finances publiques, puisqu'elle est à l'origine de nombreuses difficultés de gestion et de surcoûts considérables.

Je veux donc le dire très clairement : votre réflexion sur la simplification de l'accès aux prestations, sur la lisibilité du système et sur son équité, est éminemment juste et légitime. Il nous faut passer d'un système de droits théoriques à un système de droits réels, effectifs. Je partage absolument cette réflexion et cette ambition.

**M. Guillaume Garot.** Alors adoptez cette proposition de loi !

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, nous avons engagé un vaste chantier de modernisation de la délivrance des prestations sociales. Nous avons plusieurs objectifs : permettre de calculer les prestations à partir des ressources les plus récentes des personnes ; favoriser les échanges d'informations entre organismes de la sphère sociale et de la sphère fiscale, pour alléger au maximum les déclarations des bénéficiaires ; à terme, disposer d'une seule déclaration pour un maximum de prestations, en cohérence avec l'objectif du « dites-le nous une fois ».

Ce chantier, très ambitieux sur le plan des systèmes et des flux d'informations, nous le mènerons à terme avant fin 2020. Mais nous n'allons pas nous arrêter là. Sur le chemin qui nous permettra d'aller encore plus loin dans la simplification et l'accès aux droits, nous avons aussi des points de convergence. Vous souhaitez procéder à une fusion de certaines prestations et proposez que l'allocation nouvelle soit octroyée sous conditions de ressources. Le Président de la République a annoncé la création d'un revenu universel d'activité sous conditions de ressources, fusionnant le plus grand nombre possible de prestations, par une loi qui sera votée en 2020.

Je porterai politiquement ce chantier majeur, ainsi que son corollaire nécessaire : la refonte de nos politiques d'accompagnement et d'insertion, à travers la constitution d'un véritable service public de l'insertion. Car, pour nous, la prestation ne va pas sans l'accompagnement vers l'emploi ou l'activité. C'est sur ce point que nous avons une divergence de fond majeure. La nouvelle prestation, dont vous souhaitez expérimenter la création, ne serait pas conditionnée à un engagement de son bénéficiaire dans une dynamique

d'insertion. Vous mentionnez l'importance de l'accompagnement, mais vous souhaitez que la prestation soit octroyée de manière inconditionnelle. Ce n'est pas la vision que nous souhaitons porter.

**Mme Danielle Brulebois.** C'est clair !

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** Bien entendu, notre prestation sera universelle, car elle s'adressera à toutes les personnes en situation de pauvreté, avec une ambition très forte d'équité. Mais elle ne sera pas inconditionnelle. Elle répondra à la fois à un impératif de dignité, pour permettre à ceux qui n'ont pas de revenus professionnels, ou à ceux qui en ont peu, d'être adéquatement protégés, et à un impératif de responsabilité, autour d'un contrat d'engagement réciproque rénové entre l'État et les bénéficiaires, pour que chacun soit accompagné vers l'activité, selon sa situation et ses besoins spécifiques.

Je crois intimement que ce cadre républicain, consensuel dès la création du revenu minimum d'insertion il y a désormais trente ans, demeure plus que jamais d'actualité. Nous devons retrouver l'ambition d'accompagner chacune et chacun vers l'emploi ou l'activité, armés de notre réalisme, bien entendu, mais également d'un volontarisme renouvelé. Je crois profondément qu'il y a là un enjeu de dignité, un enjeu de reconquête du sentiment d'utilité sociale.

Et puis, monsieur le rapporteur, vous nous dites qu'il n'y a pas d'agence d'innovation sociale.

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Ce n'est pas ce que j'ai dit !

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** Mais, dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, nous créons un fonds d'innovation sociale de 100 millions d'euros, lequel sera déployé dans les jours qui viennent.

Nous devons nous rappeler à nous-mêmes, et rappeler à tous, qu'il n'existe pas de fatalité. Nous devons rappeler à chacune et à chacun qu'il ou elle compte aux yeux de la République. Je répète que, pour cela, nous allons réformer l'insertion en parallèle, car notre système n'est pas satisfaisant. Nous allons raccourcir les délais d'orientation, simplifier et densifier les parcours d'accompagnement, lesquels sont trop souvent des parcours du combattant.

Au-delà de cette divergence de fond, je constate une incompatibilité dans la méthode. La création du revenu universel va demander un effort très intense de définition technique et de concertation tout au long de l'année 2019. Concrètement, Fabrice Lengart a été nommé rapporteur général et pilotera les travaux techniques. Olivier Noblecourt, délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, conduira une concertation institutionnelle et citoyenne très large, avec toutes les parties prenantes concernées, à partir d'avril 2019.

**M. Régis Juanico.** Nous voilà rassurés !

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** Les personnes concernées et les associations de lutte contre la précarité et l'exclusion seront évidemment associées.

Vous qui avez travaillé sur le sujet savez bien que cette réforme est extrêmement ambitieuse. Elle touche nos concitoyens les plus vulnérables et nous devons procéder avec méthode et précaution.

**M. David Habib.** C'est ce qu'on vous demande : une expérimentation !

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** Avant de procéder à des expérimentations, je souhaite que nous prenions le temps d'un travail fouillé, concerté, solide. J'invite toutes

celles et tous ceux qui le souhaitent à participer à la concertation à venir et je me tiens personnellement à leur disposition. J'ai déjà reçu les dix-huit présidents des conseils départementaux mobilisés sur le sujet et je continuerai évidemment à travailler avec eux, mais aussi avec l'ensemble des départements.

**Mme Laurence Dumont.** Un jour!

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** Un défi d'une telle ampleur rendra nécessaire la concentration de toutes les énergies, pour un seul objectif: soutenir les plus fragiles! (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à Mme Valérie Rabault.

**Mme Valérie Rabault.** Aujourd'hui, c'est l'heure de vérité...

**M. Dominique Potier.** Oui!

**Mme Valérie Rabault.** ...l'heure de vérité quant à la sincérité que la majorité et le Gouvernement souhaitent mettre dans le grand débat. Vous nous avez indiqué que tous les sujets – à l'exception de l'impôt de solidarité sur la fortune – pouvaient être abordés. Nous vous prenons donc au mot, mes chers collègues.

Nous mettons en discussion une proposition de loi qui vise à expérimenter – je pèse mes mots: expérimenter –, c'est-à-dire à donner la possibilité aux territoires de mener des initiatives sans que les décisions viennent d'en haut.

Hervé Saulignac a abordé la définition du revenu de base. Je voudrais insister devant vous sur cette notion: le revenu de base n'est pas un revenu universel, mais un revenu-socle, pour les personnes qui n'ont pas de travail, et un complément de revenu accordé sous conditions de ressources, pour les personnes qui travaillent. Il prend la forme d'une allocation issue de la fusion du RSA et de la prime d'activité, voire, dans un autre scénario, de l'allocation logement. Le but est que ne subsiste qu'un seul interlocuteur et que le dispositif soit lisible pour nos concitoyens.

Ce revenu de base vise quatre objectifs. L'un d'entre eux est de résorber le non-recours au droit: un tiers de nos concitoyens qui pourraient bénéficier du RSA ne le perçoivent pas actuellement soit parce qu'ils ne le connaissent pas, soit parce qu'ils ne le demandent pas. C'est pourquoi l'automatisme vous est ici proposée.

**Mme Danielle Brulebois.** Qu'ils aillent dans les permanences parlementaires!

**Mme Valérie Rabault.** Je vous entends proposer, ma chère collègue, qu'ils viennent dans nos permanences parlementaires. Cela ferait beaucoup de monde: un tiers de votre département ou, en tout cas, un tiers de ceux qui pourraient percevoir le RSA.

Les trois autres objectifs consistent à couvrir la classe d'âge des 18 à 24 ans qui connaît un taux de pauvreté record de 25 %, à faire primer l'offre d'accompagnement social et professionnel sur le contrôle social des bénéficiaires, et, enfin, à adosser une redistribution à ce qui existe, c'est-à-dire le prélèvement à la source.

Mais, plus que sur le fond, j'insiste sur la méthode qui a mené à cette proposition de loi. Depuis deux ans, dix-huit départements ont mené une expérimentation. Je voudrais saluer ceux de leurs représentants qui assistent aujourd'hui

à nos débats: Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC*), Stéphane Troussel, président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, Mireille Bordes, présidente du conseil départemental de la Dordogne, Christine Gonzato-Roques, vice-présidente du conseil départemental du Lot-et-Garonne, Catherine Debrouse, vice-présidente du conseil départemental de l'Ille-et-Vilaine, Denise Greslard-Nédélec, vice-présidente du conseil départemental de la Gironde, Patrick Pignard, vice-président du conseil départemental de la Haute-Garonne, et Paul Carrère, vice-président du conseil départemental des Landes.

Ces dix-huit départements se sont mobilisés et ont financé une étude sur leurs fonds et non sur l'argent de l'État.

**M. Bruno Questel.** C'est tout de même de l'argent public!

**Mme Valérie Rabault.** Pour la mener, ils ont eu recours à l'Institut des politiques publiques. Quinze mille de nos concitoyens sont venus dire ce qu'ils pensaient du RSA, de la prime d'activité et de la complexité du régime actuel de l'aide sociale.

Nous vous proposons aujourd'hui de faire rentrer l'aide sociale dans le XXI<sup>e</sup> siècle, en instituant un interlocuteur unique et une automatisme dans le versement de l'aide, et en faisant en sorte que les revenus soient contemporains de l'aide sociale à laquelle on peut prétendre.

Nous savons que cette ambition est toujours difficile à mettre en œuvre quand elle affecte des millions de Français. La mise en place du RSA devait être accompagnée d'une phase d'expérimentation. Lors des auditions auxquelles nous avons tous participé autour du rapporteur, il a été répété qu'il ne fallait pas refaire les erreurs du RSA, qui a été déployé dans toute la France sans étude ni évaluation de l'expérimentation.

Lors du centième congrès des maires, le Président de la République leur a dit qu'il fallait les laisser innover.

**M. David Habib.** Il dit tout et son contraire!

**Mme Valérie Rabault.** J'ai envie de dire: laissez les conseils départementaux innover! C'est cela, la relation de confiance. Celle-ci va connaître aujourd'hui son heure de vérité. Soit vous faites confiance aux collectivités locales et vous leur dites « banco » pour expérimenter. Soit vous ne votez pas cette proposition de loi, ce qui signifiera que cette relation de confiance est rompue. On peut négocier sur tout. Si vous trouvez que dix-huit départements représentent un nombre trop important, nous pouvons descendre à dix ou à cinq départements. La seule chose que nous vous demandons aujourd'hui est de donner aux territoires la possibilité d'expérimenter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Paul Christophe.

**M. Paul Christophe.** Nous examinons ce matin une proposition de loi défendue par Hervé Saulignac, dans le cadre de la journée réservée au groupe Socialistes et apparentés. Si nous saluons l'initiative, nous ne pouvons qu'être partagés face au dispositif qui nous est proposé, et ce pour plusieurs raisons.

La proposition de loi a pour objet la mise en place, à titre expérimental, d'un remplacement de trois prestations – le RSA, la prime d'activité et éventuellement les aides au logement – par une nouvelle prestation sociale unique, dénommée « revenu de base », dont le versement serait automatique et inconditionnel, sous condition d'être éligible aux critères de ressources existants pour chacune de ces prestations. Ce texte a été élaboré, depuis 2016, par le



groupe Socialistes et apparenté, en concertation avec dix-huit départements, et particulièrement le département de la Gironde dirigé par Jean-Luc Gleyze. Il s'appuie sur une étude technique de l'Institut des politiques publiques.

Nous ne pouvons que saluer ce travail collectif. Alors qu'il est souvent reproché aux initiatives de l'opposition de manquer de solidité technique et juridique, celle-ci bénéficie d'une expertise technique incontestable. Il s'agit, par ailleurs, d'un projet longuement mûri, qui précède largement les débats plus récents lors de l'élection présidentielle sur d'autres formes de revenus universels. Mais je ne vous ferai pas l'injure de confondre ces deux approches. Enfin, cette proposition s'appuie sur la connaissance des acteurs des politiques sociales que sont les départements, au plus près de la réalité du terrain.

Elle entend répondre au souci croissant de la « juste prestation », pour reprendre l'intitulé du rapport remis au Premier ministre en septembre dernier par notre collègue Christine Cloarec et Julien Damon. À ce titre, nous partageons les préoccupations détaillées dans l'exposé des motifs de la proposition de loi.

Les maux qui affectent les filets de protection contre la pauvreté qui frappe certains de nos concitoyens sont connus et bien documentés. Le taux parfois élevé de non-recours, mis en exergue dans tous les rapports, trouve son origine dans la complexité et le manque de lisibilité des prestations aux modes de calcul parfois obscurs, dans l'absence de guichet unique clairement identifié, dans l'absence d'automatisme et dans l'insuffisante qualité de l'accompagnement.

Le non-recours trouve peut-être également sa source dans le discrédit et la honte qui s'attachent parfois au fait de percevoir une aide, dans une société qui porte aux nues la réussite individuelle et l'aisance matérielle.

C'est pourtant l'honneur de notre société de maintenir et de garantir ces filets de sécurité. Elle est ainsi fidèle à la promesse du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dont le onzième alinéa rappelle que la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ».

Vous avez raison, par ailleurs, d'insister sur ce point aveugle des politiques publiques que constitue la situation des jeunes de 18 à 25 ans. À ce titre, nous pensons qu'il conviendrait de conforter le rôle et la place des missions locales, qui prennent en charge les bénéficiaires dans le cadre de la garantie jeunes.

Il est donc nécessaire de simplifier et de revoir notre système, à la fois pour des raisons de justice sociale, et pour en assurer la soutenabilité. Nous devons répondre à la crise de défiance actuelle qui se double d'une crise d'efficacité, car la complexité provoque des logiques de jugement.

Pour autant, le dispositif que vous proposez ne peut nous satisfaire en l'état puisqu'il souffre d'une ambiguïté fondamentale. En posant le principe d'un droit inconditionnel aux minima sociaux, le revenu de base que vous défendez affaiblit la notion de droits et de devoirs attachée au versement de ces minima financés par la solidarité nationale.

Pour notre part, contrairement à ce qui est proposé, nous considérons que le bénéfice des minima sociaux, et particulièrement du revenu de solidarité active, doit conserver son caractère conditionnel, et qu'il doit rester associé à une dynamique d'insertion et de recherche d'emploi.

Dans le contexte de tensions et de replis que nous connaissons, acter le principe d'une déconnexion des aides sociales de la valeur travail enverrait un mauvais signal. Ce serait rendre un bien mauvais service à ceux de nos concitoyens qui en bénéficient légitimement, et relancer des débats qui n'ont pas lieu d'être sur l'assistanat et la justice sociale.

Nous restons convaincus qu'il est préférable de nous en tenir au principe énoncé dans le préambule de la Constitution de 1946 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. » C'est en effet par le travail que se réalisent les destins individuels ; c'est lui qui permet la reconnaissance sociale et qui signe, in fine, l'appartenance à la société. Il convient donc, au contraire de la démarche que vous soutenez, de renforcer l'accompagnement effectif des personnes vers une recherche ou une reprise d'emploi. Comment se satisfaire de la situation actuelle dans laquelle, selon les chiffres du rapport remis au Gouvernement par Mme Christine Cloarec et M. Julien Damon, plus de 40 % des bénéficiaires du RSA le sont depuis plus de quatre ans ? Si la société a une responsabilité envers les individus, c'est celle de les mettre en capacité de choisir leur vie.

J'appelle également votre attention sur la dénomination choisie. Le terme « revenu » pourrait induire des effets contraires à votre ambition. Actuellement, RSA, allocation logement et prime d'activité ne sont pas pris en compte dans le calcul des ressources pour l'attribution de certains droits. Si, demain, vous les regroupez sous l'appellation « revenu », vous risquez de provoquer la perte de ces droits. La sémantique retenue pourrait donc se révéler dangereuse.

En l'état, même si nous reconnaissons l'intérêt de ce texte, en particulier de votre volonté de commencer par une expérimentation, nous y serons défavorables en raison du mauvais signal que constitue le principe d'un versement sans contrepartie des prestations sociales. Cela dit, nous sommes aussi ici pour en débattre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon.

**M. Jean-Hugues Ratenon.** Revenu de base, revenu universel, revenu inconditionnel, revenu d'existence, revenu social garanti, ces diverses appellations – et je ne les ai pas toutes citées – désignent ce qui est censé être une somme d'argent que chacun – enfants, étudiants, salariés, demandeurs d'emploi, salariés, chefs d'entreprise ou retraités – recevrait de la naissance à la mort. Tout citoyen aurait droit, sans aucune contrepartie, à une somme fixe à définir en fonction des catégories.

Ce revenu de base aurait des avantages : il favoriserait l'exercice de la liberté d'entreprendre pour un grand nombre de nos concitoyens, il permettrait à chaque individu de bénéficier de moyens de subsistance grâce à une redistribution des richesses – j'insiste sur le fait qu'il serait versé de façon inconditionnelle. Le revenu de base serait aussi un facteur positif dans la négociation salariale pour les salariés. Il permettrait également de donner les moyens aux étudiants de poursuivre leurs études dans de très bonnes conditions – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour nombre d'entre eux.

Une fois ce préalable posé, il faut dire les choses clairement : le revenu de base que la proposition de loi vise à instaurer n'est pas un revenu de base tel que je viens de le définir. Il est vrai que le revenu de base, qui a fait l'objet de nombreuses discussions lors de la campagne pour la dernière élection présidentielle, a plusieurs définitions et qu'il peut

être mis en œuvre selon plusieurs modalités. Cela dépend de l'orientation idéologique de ceux qui le défendent, vous l'avez très bien compris.

Je le répète, dans la grande majorité des cas, lorsqu'on parle de revenu de base, de revenu d'existence ou de revenu universel, il s'agit d'une somme attribuée par l'État à chaque personne, de façon inconditionnelle, lui permettant de vivre dignement sans contrainte de travail, de la naissance jusqu'à la mort – j'insiste sur ce dernier aspect. D'autres propositions, comme le salaire à vie, vont encore plus loin, mais c'est un autre sujet.

Aujourd'hui ce dont nous discutons n'a rien à voir avec tout cela. Le texte qui nous est soumis propose la création d'une nouvelle prestation sociale issue de la fusion du RSA et de la prime d'activité, accordée automatiquement à partir de 18 au lieu de 25 ans. On est loin du projet courageux que le titre de la proposition de loi pourrait laisser imaginer !

Cela dit, considérant la politique menée par le Gouvernement depuis son arrivée au pouvoir, je comprends le caractère très timide du dispositif proposé. En effet, depuis l'origine, Emmanuel Macron mène une politique surtout en faveur des riches plutôt qu'en faveur de la population et de la justice sociale.

J'en viens au fond de la proposition de loi en abordant la question de l'automatisation de l'octroi de la prestation. La France connaît un problème important de non-recours aux droits. Le taux moyen de non-recours au RSA est d'au moins 36 %. Qu'on comprenne bien : le RSA est un revenu pour ceux qui n'ont rien, et si ces personnes ne réclament pas le revenu de solidarité active, ce n'est pas parce qu'elles n'en ont pas besoin ; le plus souvent, c'est parce qu'elles ne savent même pas qu'elles y ont droit, ou parce qu'elles sont découragées par les démarches interminables nécessaires pour l'obtenir.

Durant le mois d'août 2016, à l'initiative du mouvement La France insoumise, des militants ont traversé la France, dans l'Hexagone et outre-mer, avec ce que nous avons appelé la « caravane des droits ». Des centaines d'Insoumis se sont mis à la disposition de la population pour proposer aux foyers d'évaluer leur niveau de vie et voir s'ils réclamaient bien l'ensemble des prestations auxquelles ils avaient droit.

Plus les années passent, et plus les gouvernements rendent complexes les démarches et augmentent les contraintes pour y avoir accès. On sait dans quel but : c'est pour faire des économies en décourageant les plus faibles de demander la modeste somme qu'on leur doit. C'est vraiment un calcul de technocrates, absolument écoeurant et révoltant ! On parle bien de vies, de personnes dans le dénuement, d'enfants qui vont à l'école le ventre vide, ou de mères qui se privent de repas pour pouvoir nourrir leur marmaille. Alors que, d'un côté, il y a ceux-là, de l'autre, il y a des gens qui calculent le montant des économies que représente le non-recours pour les finances publiques ! Quel triste monde ! C'est le monde de M. Macron.

Parce que le non-recours aux droits est un fléau, rendre automatique le versement d'une prestation est une excellente idée, et, au-delà de la proposition de loi, j'estime qu'il faut rendre automatique le versement de l'ensemble de nos prestations sociales. Il faut en terminer avec le parcours du combattant imposé à ceux qui ont droit à la solidarité nationale. Je pense en particulier aux étudiants dont beaucoup n'ont pas d'autre choix que d'abandonner leurs études par manque de moyens financiers, en raison de la complexité administrative

du système d'obtention des aides qui leur sont destinées. Le revenu de base pourrait constituer une solution pour eux, si on le leur accorde.

Parce qu'elle propose une automatisation des droits et un élargissement du public bénéficiaire, la proposition de loi constitue donc une avancée, une avancée modeste, mais réelle. En conséquence, le groupe La France insoumise la votera.

Cependant, les plus avertis d'entre vous savent que La France insoumise n'a pas défendu le revenu de base. Nous proposons une garantie dignité inconditionnelle pour tous les adultes, dont le montant serait supérieur au seuil de pauvreté. Selon nous, c'est l'un des moyens pour répondre à la demande de justice sociale exprimée par les gilets jaunes mobilisés partout en France.

Vivre dignement est un droit qui n'implique aucun devoir, absolument aucun, car toute vie humaine a sa valeur. Toute personne mérite de bénéficier de la solidarité nationale pour subvenir à ses besoins si elle se retrouve dans l'incapacité d'y répondre par ses propres moyens.

Face au chômage de masse, il est urgent d'inventer une nouvelle forme de répartition des richesses. La France doit évoluer et non reculer. Je rappelle les mots du préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. » Vous voyez bien qu'à ce droit au développement, aucun devoir n'a été adossé, parce que la dignité n'est pas une chose dont on fait l'aumône en échange d'un service ou de tel ou tel comportement. Nous ne faisons pas la charité lorsque nous octroyons une prestation sociale ; nous remplissons notre devoir de solidarité nationale. C'est tout simplement la mise en œuvre de la devise de la République qui figure au fronton de chacune de nos mairies : « Liberté, Égalité, Fraternité. »

À toute heure, la justice sociale nous appelle. Depuis le 17 novembre, nous avons vu surgir, sur le devant de la scène médiatique, ces familles qui n'en peuvent plus, des familles qui sont parfois privées d'emploi, qui ont très souvent du mal à joindre les deux bouts, et qui, presque toujours, se sentent blessés dans leur dignité parce qu'elles voient certains se gaver avec l'argent du peuple alors que ce même peuple galère au quotidien. La justice sociale nous appelle. Lançons cette expérimentation, nous aurons l'occasion d'en tirer les conséquences ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Dharréville.

**M. Pierre Dharréville.** « Les puissants ne cèdent jamais rien, ni le pain, ni la liberté », écrit Éric Vuillard dans *La Guerre des pauvres*. Ainsi vivons-nous dans un monde marqué par les inégalités, le chômage, la précarité et la misère. Selon certains, ainsi va le monde, ainsi va l'humanité. J'en connais qui pensent que les inégalités sont fondées et qu'elles constituent un moteur de la société. J'en connais qui pensent que le chômage résulte des chômeurs, la misère des misérables, la faim des affamés. J'en connais qui pensent que, s'ils le voulaient vraiment, les pauvres pourraient s'en sortir. J'en connais qui pensent qu'on n'a que ce qu'on mérite.

Ah, le mérite ! La belle affaire ! Celui qui gagne, dans une vie, mille fois plus que l'un de ses semblables l'a-t-il vraiment mérité ? Même si ce fut, aux origines, une victoire sur la féodalité, la loi du mérite, c'est, aujourd'hui, la victoire du pouvoir de l'argent et du hasard. La loi du mérite, c'est la

victoire de l'illusion et de la vanité. La loi du mérite, c'est la victoire de quelques-uns sur le plus grand nombre. La loi du mérite, c'est la défaite de l'égalité.

J'en connais qui se plaisent à diviser, à opposer, à organiser la compétition des uns contre les autres, qui attisent les égoïsmes et les ressentiments. J'en connais qui attisent cette idée pernicieuse : que chacun trime autant que j'ai trimé, que chacun souffre autant que j'ai souffert ! J'en connais qui défendent l'inégalité des droits, qui font le tri entre les bons et les mauvais pauvres, entre les pauvres étrangers et les pauvres français, comme si la misère pouvait être souhaitée à qui que ce soit, comme si apporter une aide à une personne humaine dans le besoin arrachait quelque chose à la société, comme si la société, au nom de chacune et chacun – car il ne s'agit pas de laisser chacun agir à défaut d'une action collective – pouvait s'épargner le plus élémentaire geste d'humanité, comme si tous n'étaient pas victimes du même mal, du même refus de partager les richesses.

La pauvreté attise la peur ; on n'a qu'une idée en tête, c'est d'y échapper. Mais comment peut-on croire que ceux qui connaissent la pauvreté l'ont choisie ? Le mouvement qui agite notre pays depuis plusieurs semaines porte le refus de la misère, il veut la justice sociale. J'en connais qui ne veulent rien céder, ni le pain ni la liberté, et pas même le plus rabougri commencement de respect. Oui, la première chose qui doit être donnée, c'est le respect. Car la pauvreté, la précarité, c'est d'abord des humiliations, avec tout ce que celles-ci peuvent détruire en chaque être humain. « De ce respect peuvent découler beaucoup de choses », écrit le cinéaste Costa-Gavras dans un petit livre d'ATD Quart Monde se fixant l'objectif d'en finir avec les idées fausses sur la pauvreté. La première chose qui doit être donnée, disais-je, c'est le respect, parce qu'elle appelle tout le reste à sa suite.

Nous vivons dans un monde qui fabrique l'insupportable, qui broie des vies, qui abîme l'humain ; nous vivons dans les mailles insensées du capitalisme qui entrave l'humanité dans son développement, parce qu'il se nourrit des logiques de prédation et de domination ; nous vivons dans un monde où 800 millions de personnes vivent sous le seuil d'extrême pauvreté.

Nous vivons dans un pays où 8 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté ; nous vivons dans un pays où même des enfants peuvent se trouver sans logement, où l'on se presse aux Restos du cœur, où des travailleurs et des travailleuses logent dans leur voiture, où des femmes et des hommes montent des abris de fortune jusqu'à réinventer les bidonvilles ; nous vivons dans un pays où l'on coupe l'eau et l'électricité à celles et ceux qui sont dans le besoin.

Nous vivons dans un monde et dans un pays où celles et ceux qui produisent les richesses en voient si peu la couleur, où l'on est appelé en permanence à travailler plus pour gagner sa vie, où l'on ne sait pas si l'on aura encore du travail le mois qui vient, où l'on doit trouver du boulot pour payer ses études... Et comme Victor Hugo, nous sommes « de ceux qui pensent et qui affirment qu'on peut détruire la misère », non pas « diminuer, amoindrir, limiter, circonscrire », précisait-il, mais bien « détruire ». Car nous vivons dans un monde et dans un pays où l'on pourrait partager autrement le travail et les richesses, dans un monde et dans un pays où la productivité progresse, dans un monde et dans un pays qui a su trouver les voies de grandes inventions sociales, et si ces grands édifices ont été abîmés, si leur élan a été interrompu, ils continuent de produire des effets et d'alimenter notre imaginaire collectif.

Alors, oui, il faut oser aller de l'avant, prendre l'offensive et ouvrir des brèches. Un débat a pris corps autour du revenu universel et du revenu de base. Ces formules recouvrent diverses acceptations et diverses propositions, fondées sur divers diagnostics et poursuivant diverses finalités. Pour certains, il s'agit d'acter la raréfaction du travail, pour d'autres d'amorcer le dépassement du salariat, pour d'autres encore, selon les points de vue, de déconnecter le revenu du travail, de rémunérer le travail gratuit, d'accélérer le « travailler plus pour gagner plus », de compenser la mauvaise rémunération du travail par le capital ou bien d'octroyer un droit fondamental et inconditionnel à vivre. Certains s'inscrivent dans une visée libérale, d'autres dans des quêtes émancipatrices.

Il s'agit plus précisément, dans cette proposition de loi, de rester dans une logique d'aide sociale en fusionnant des aides existantes, pour améliorer leur portée. Le groupe GDR reconnaît à cette démarche trois intuitions positives qui appellent des actes forts.

Première intuition positive : l'automatisme du droit. C'est une question essentielle.

**M. Régis Juanico.** Très bien !

**M. Pierre Dharréville.** Notre système est fondé sur la capacité de la personne à faire valoir ses droits et non pas sur une démarche offensive de la société pour faire valoir les droits de chacune et de chacun. Il convient donc d'inverser la logique. (*M. Jean-Hugues Ratenon applaudit.*)

Ensuite, le caractère inconditionnel de l'aide et le droit affirmé à un accompagnement face aux difficultés constituent le nécessaire renversement d'un parti pris, celui de l'aptitude de chacune et de chacun à prendre sa place, a contrario des logiques de culpabilisation et de punition qui prévalent aujourd'hui, par exemple quand il s'agit d'évoquer l'assurance-chômage.

Enfin, il faut ouvrir des droits véritables pour les jeunes, lesquels sont jusqu'ici exclus de dispositifs véritablement efficaces, ce qui entrave leur capacité à se projeter dans l'existence et même à vivre pleinement leur jeunesse.

Nous avons émis des doutes sur la fusion d'allocations qui ont des raisons d'être distinctes : comment un dispositif unique pourrait-il mieux répondre à la diversité des situations qui appellent à une solidarité ? Par ailleurs, même si tel n'est pas le dessein de cette proposition de loi, nous avons vu le Président de la République évoquer avec des lumières dans les yeux le « pognon de dingue » que l'on dépenserait en aides sociales et nous savons que se préparent des fusions à sa façon visant à réduire un certain nombre de droits. Nous avons donc tendance à penser que ces trois intuitions pourraient être concrétisées efficacement sans fusion.

Mais l'existant ne saurait en aucun cas nous satisfaire. Par conséquent, le débat que les auteurs de ce texte veulent alimenter par l'expérimentation nous intéresse. Il doit grandir. Il doit prospérer. Nous avons des propositions à y présenter : tout d'abord, développer l'automatisme des aides, amplifier les dispositifs d'accompagnement humain, créer une allocation d'autonomie pour la jeunesse et garantir une aide au logement plus efficace, mais aussi, plus largement, pousser plus loin la grande idée de la sécurité sociale, si abîmée par les réformes successives, en assurant des droits tout au long de la vie, pousser plus loin, et en la sécurisant, la réalisation des parcours de vie dans l'emploi ou dans la formation, pousser plus loin l'édification de services publics de notre temps, démocratisés pour établir l'égalité des droits, en y insufflant de la gratuité pour leur donner un dynamisme

à la hauteur des enjeux dans tous les domaines cruciaux de l'existence, qu'il s'agisse des transports, du logement, de l'énergie ou de l'eau, et ainsi accrédi-ter ce qui fait de nous des égaux et des égaux plutôt que des bénéficiaires. Il s'agit de rassembler autour de notre bien commun. Cela vaut bien qu'on en discute et qu'on n'en reste pas à l'état actuel des choses où celles et ceux que maltraite le système sont contraints de quémander leurs droits, c'est-à-dire le droit de vivre, tandis que les puissants croient pouvoir ne jamais rien céder, ni le pain ni la liberté. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SOC.*)

**M. Christian Hutin.** Très bien écrit !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Jeanine Dubié.

**Mme Jeanine Dubié.** La crise sociale que nous traversons depuis deux mois se nourrit de nombreuses colères, de frustrations longtemps refoulées. Elle a fait émerger de multiples revendications, en particulier en faveur du pouvoir d'achat et de la lutte contre la pauvreté. Des mesures d'urgence ont été prises dans les derniers jours de 2018 mais, nous le savons tous, la crise est bien plus profonde et ces seules mesures ne répondront pas à la grande pauvreté, qui touche 9 millions de nos concitoyens, soit 14 % des Français.

Cette crise nous a aussi rappelé à quel point nos concitoyens étaient sensibles aux inégalités ; ils réclament davantage de justice sociale et de solidarité. Et, même si le modèle français a permis de limiter les effets de la crise de 2008, il demeure largement perfectible.

Le rapport au travail et la question du minimum vital ont alimenté, ces dernières années, la réflexion sur la création d'un revenu minimum d'existence. Dans son rapport, Hervé Saulignac remonte aux travaux de Thomas Paine, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, et à ceux de Charles Fourier, dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Je me contenterai de rappeler que ces débats ont animé la dernière élection présidentielle et que, depuis, plusieurs scénarios cohabitent, avec autant d'appellations dudit revenu et, surtout, des niveaux différents de protection et de conditionnalité.

Ainsi, le CESE a soutenu la création d'un « revenu minimum social garanti », tandis que le Conseil d'analyse économique faisait la promotion d'un « revenu de base ». Certains départements ont, quant à eux, évoqué la création d'un « revenu de subsistance », dont le versement serait soumis à l'accomplissement d'une activité de travail systématique et donnerait accès à un accompagnement personnalisé.

Évidemment, je tiens à mentionner les pistes tracées par le Président de la République, en septembre dernier, lors de la présentation du plan pauvreté : ce qu'il a appelé le « revenu universel d'activité » serait une fusion du plus grand nombre possible de prestations, selon une logique de guichet unique, son versement étant néanmoins soumis au respect de conditions strictes.

Depuis le dévoilement du plan pauvreté, ce chantier n'avait que peu progressé jusqu'à la semaine dernière et la nomination de Fabrice Lengart comme rapporteur général, chargé d'en définir les modalités, l'objectif étant de présenter un projet de loi dans le courant de 2020.

J'ai bien entendu, madame la secrétaire d'État, que vous considérez donc prématuré de discuter d'une telle proposition de loi, et c'est sûrement le sens de la motion de rejet préalable qui va suivre et que la majorité adoptera probablement. C'est bien dommage, car le texte qui nous est proposé mérite qu'on s'y arrête. En effet, si, aujourd'hui, les mécanismes de solidarité et les prestations sociales, dont le

double objectif est d'empêcher les individus de tomber dans la précarité et d'en faire sortir ceux qui s'y trouvent, sont nombreux, ils sont aussi souvent très méconnus. Il suffit de quelques échanges avec nos citoyens pour s'apercevoir que notre système de protection sociale est difficile à comprendre et qu'il nécessite des démarches parfois complexes. Pour preuve, un chiffre maintenant bien connu : plus d'un tiers des personnes éligibles ne bénéficieraient pas du RSA-socle. Le taux de non-recours aux prestations sociales est par définition difficile à estimer précisément, mais plusieurs études viennent confirmer cette évaluation ; je me souviens notamment du rapport d'information de Gisèle Biémouret et de Jean-Louis Costes, publié en 2016. (*Approbatons sur plusieurs bancs du groupe SOC.*)

**M. Gilles Lurton.** Très bon rapport !

**Mme Jeanine Dubié.** Exactement, mon cher collègue.

Or le non-recours accroît les inégalités et fragilise davantage la situation des personnes concernées, grevant de ce fait l'efficacité des différents dispositifs. Plusieurs facteurs l'expliquent : le manque d'accès à l'information ou aux outils informatiques, mais aussi, malheureusement, des services parfois éloignés, voire absents dans certains territoires. Ainsi, selon le Défenseur des droits, 12 % des personnes qui rencontrent un problème administratif abandonnent leurs démarches. À cet égard, je regarde avec bienveillance le caractère automatique du dispositif présenté dans la proposition de loi. Il permettrait de corriger ces inégalités d'accès et d'assurer un meilleur ciblage des prestations.

Je souligne par ailleurs l'unicité du revenu de base proposé qui regroupe plusieurs allocations, à savoir le RSA et la prime d'activité, éventuellement les aides au logement.

La question de la simplification des démarches, aussi bien pour les bénéficiaires que pour les administrations et les services sociaux, est un enjeu crucial pour l'efficacité de notre système de protection sociale. Tout le monde s'accorde sur la nécessité de cette simplification, consensus qui s'est d'ailleurs confirmé lors de nos débats en commission des affaires sociales où nous avons tous insisté, à juste titre, sur le besoin de simplification. Et cette proposition de loi la permettrait par le caractère unique et automatique du dispositif (*Applaudissements sur les bancs des groupes LT et SOC*), corollaire nécessaire à un accompagnement social plus efficace des bénéficiaires. Tout l'enjeu est bien là : dégager du temps pour les professionnels du social, qui n'auraient donc plus à s'occuper de contrôles et pourraient enfin se consacrer à un accompagnement plus adapté dans le cadre de la recherche d'emploi ou de la construction du projet d'activité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

**Mme Valérie Rabault.** Tout à fait !

**M. Christian Hutin.** C'est toute l'idée !

**Mme Monique Iborra.** Pourquoi la majorité précédente ne l'a-t-elle pas fait ?

**Mme Jeanine Dubié.** Car l'objectif à terme de ce revenu de base, c'est bien de donner les moyens nécessaires aux bénéficiaires en vue de leur insertion afin de les sortir du dispositif.

Par ailleurs, on ne peut que se réjouir que des départements – collectivités territoriales en première ligne sur les enjeux de solidarité – soient à l'origine d'une telle proposition de loi. Il faut saluer le travail effectué par les treize premiers départements à s'être engagés dans cette voie. Leur méthode a été convaincante, comme nous avons pu le constater en juin dernier lorsqu'ils ont présenté les résultats de leur vaste concertation effectuée auprès de 15 000 personnes. Rien

d'étonnant qu'ils aient été ensuite rejoints par d'autres. Ce texte illustre ainsi la pertinence des initiatives qui naissent au plus près du terrain. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe SOC.*)

L'expérimentation proposée dans ce texte permettrait de répondre à un besoin immédiat tout en prenant le temps de la réflexion et de l'étude d'impact. Les résultats probants du dispositif « Territoires zéro chômeur de longue durée » démontrent d'ailleurs toute l'utilité de ces expérimentations dans les territoires.

De plus, expérimenter le revenu de base permettrait par la suite d'améliorer le dispositif – voire de l'invalider s'il venait à être jugé inefficace ou contreproductif. Le groupe Libertés et Territoires est très favorable à la mise en place d'expérimentations innovantes, en particulier quand elles émanent des collectivités territoriales qui agissent au plus près des citoyens, en appréciant notamment la méthode scientifique et évolutive.

À cet égard, la présente proposition de loi préconise la nomination d'un comité scientifique au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation. Nous rejoignons la position de la mission du Sénat qui estime ce délai insuffisant. Un amendement demandant que ce comité scientifique soit présent dès le début de l'expérimentation a été proposé en commission, et nous nous réjouissons que le rapporteur lui ait donné un avis favorable.

Si nous sommes favorables à de telles expérimentations, nous reconnaissons que des doutes persistent sur le dispositif présenté, ainsi que nous l'avons vu en commission où nos débats ont porté essentiellement sur son inconditionnalité. Plusieurs d'entre vous ont manifesté leur crainte que l'inconditionnalité ait, par rapport au travail, un effet désincitatif; d'autres – c'est le cas notamment de la majorité – ont affirmé que le revenu de base était incompatible avec leur philosophie, attachée à l'emploi. Tout peut être entendu, mais il faut débattre! Et profitons de ce que ce texte est discuté dans l'hémicycle pour donner nos arguments!

Des questions se posent aussi au sujet du financement et de la soutenabilité du dispositif pour les finances départementales, notamment s'il était généralisé. On sait que l'absence de compensation des allocations individuelles de solidarité est une pomme de discorde entre l'État et les conseils départementaux. Toutefois, n'ouvrons pas ce débat aujourd'hui.

Malgré les doutes que nous avons exprimés, nous soutenons le principe de cette expérimentation. Elle aurait pu alimenter la réflexion en cours sur le revenu universel d'activité auquel travaille le Gouvernement. Aussi déplorons-nous la motion de rejet déposée par le groupe La République en marche, qui nous empêchera de débattre de ce dispositif et de l'expérimentation en général. La nécessaire amélioration de notre système de protection sociale, que nous appelons tous de nos vœux, mérite mieux qu'un débat tronqué.

Cette motion de rejet est donc fort regrettable. Néanmoins, monsieur le rapporteur, même si nous ne discutons pas de votre proposition de loi, vous aurez au moins la satisfaction d'avoir, avec elle, réveillé le mort, car depuis la semaine dernière le Gouvernement parle enfin du revenu universel d'activité! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LT, SOC et GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Fadila Khattabi.

**Mme Fadila Khattabi.** Nous sommes tous d'accord, au sein de cette Assemblée, pour affirmer qu'existe aujourd'hui une véritable urgence sociale à laquelle il nous faut apporter des réponses claires et efficaces.

En effet, la précarité dans laquelle vivent un grand nombre de nos concitoyens est intolérable, et notre objectif commun est d'assurer à tous un niveau de vie décent, dans le respect de la dignité de chacun. Par ailleurs, je rappellerai très brièvement que, pour répondre au problème du pouvoir d'achat, nous avons voté, dans le cadre du budget 2019, 6 millions d'euros de redistributions nouvelles auxquels il faut ajouter les 10 milliards votés dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales.

Néanmoins, il nous faut à présent trouver des solutions pertinentes sur le long terme. Sur la base des engagements pris par le Président de la République, le Gouvernement a détaillé, avec le plan pauvreté présenté il y a quelques mois, des mesures fortes, parmi lesquelles le revenu universel d'activité. Un rapporteur général a d'ailleurs récemment été nommé pour en assurer la mise en œuvre.

En outre, le Président de la République a déclaré qu'il était prêt à confier aux collectivités territoriales une plus grande marge de manœuvre en termes d'expérimentations.

**M. Christian Hutin.** C'est récent!

**Mme Fadila Khattabi.** Cela devrait vous réjouir, mes chers collègues!

**M. Boris Vallaud.** Nous sommes fous de joie!

**Mme Fadila Khattabi.** Nous sommes en effet conscients du rôle indispensable des élus locaux sur le territoire national...

**M. Christian Hutin.** Il y a un an, les maires n'existaient pas! Souvenez-vous: « Balance ton maire »!

**Mme Fadila Khattabi.** ...et je le suis d'autant plus que je suis moi-même élue locale! Toutefois, encore faut-il que ces expérimentations répondent aux défis majeurs que nous devons relever.

Le dispositif de revenu de base que vous proposez repose sur le principe de l'inconditionnalité, ce qui inscrit ce texte dans une démarche contraire à la nôtre. En effet, depuis le début de cette législature, nous n'avons cessé d'œuvrer pour mettre en place des mesures renforçant l'accompagnement et l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Notre mot d'ordre est l'emploi durable, que nous voulons atteindre grâce à un investissement massif dans la formation, dans les compétences et dans l'accompagnement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**Mme Laurence Dumont.** Ce n'est pas incompatible!

**Mme Fadila Khattabi.** Il est là, le véritable progrès social!

**M. Boris Vallaud.** C'est la précarité!

**M. Christian Hutin.** Le ruissellement!

**Mme Fadila Khattabi.** Est-ce un changement de paradigme? Oui, et nous l'assumons. Deux chiffres illustrent mon propos: 49 % des personnes bénéficiant du RSA le touchent toujours au bout de quatre ans, et 10 % au bout de dix ans.

**M. Christian Hutin et M. Boris Vallaud.** Et alors?

**Mme Fadila Khattabi.** C'est cela, la réalité!

Ce constat, qui se double du problème du non-recours aux aides, doit non seulement nous alerter mais aussi nous alarmer! À ce sujet, j'aimerais citer le rapport de Claire Pitollat dont les conclusions sur les bénéficiaires du RSA,

qui sont sans appel, indiquent qu'il faut favoriser l'accompagnement dans l'accès aux aides mais aussi dans la reprise d'activité.

Nous voulons lutter contre le chômage de masse et sortir les personnes de la précarité en investissant massivement dans les ressources humaines, au moyen de la formation.

**M. Régis Juanico.** À Pôle emploi !

**Mme Fadila Khattabi.** Telle est notre réponse aux mutations économiques et aux besoins de nos entreprises. Je rappelle qu'à ce jour plus de 200 000 offres d'emploi restent non pourvues. Nous devons remettre les citoyens au centre du jeu en les rendant acteurs de leur parcours professionnel tout en les aidant à l'élaborer.

**M. Christian Hutin.** Vous êtes hors-sol !

**Mme Fadila Khattabi.** C'est l'objet de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui a conduit à une refonte totale de notre système de formation professionnelle et d'apprentissage.

**M. Christian Hutin.** Il y a du boulot, désormais !

**Mme Fadila Khattabi.** Pour ce faire, un budget sans précédent de 15 milliards d'euros sur cinq ans a été déployé par le biais du PIC, le Plan d'investissement dans les compétences.

**M. Joël Aviragnet.** On voit le résultat !

**Mme Fadila Khattabi.** Les jeunes ne sont pas en reste. Le budget de l'emploi pour 2019 prévoit de renforcer des dispositifs comme les écoles de la deuxième chance ou la garantie jeune qui favorise le retour à l'emploi des jeunes précaires de 16 à 25 ans. Ce dispositif sera d'ailleurs étendu à 500 000 jeunes d'ici à la fin du quinquennat.

Les jeunes de moins de 30 ans peuvent désormais signer durant toute l'année un contrat d'apprentissage et, une fois apprentis, ils pourront bénéficier d'une aide de l'État de 500 euros pour passer leur permis de conduire, ce qui répond aux problèmes de mobilité mais aussi de pouvoir d'achat.

Afin de lutter contre les discriminations, nous soutenons également des expérimentations pour les quartiers relevant de la politique de la ville avec le dispositif des emplois francs, qui sera renforcé.

**M. Christian Hutin.** Jean-Louis Borloo est très content !

**Mme Fadila Khattabi.** Je n'oublie pas non plus le dispositif « Territoires zéro chômeur de longue durée ».

Ces mesures, vous l'aurez compris, ne remettent pas en cause la nécessité des aides sociales dans notre pays.

**M. David Habib.** Quelle majorité de pieds nickelés !

**Mme Fadila Khattabi.** Nous devons protéger notre système de protection sociale, qui est précieux, mais pour le protéger il nous faut aussi le réformer ! Tel est l'objet du revenu universel d'activité qui permettra de rationaliser le versement de ces aides et de garantir ainsi à toutes et à tous « un seuil minimal de dignité ».

Compte tenu de ces mesures, mais aussi des objectifs que nous nous engageons à relever, et à l'instar des députés du groupe majoritaire, je rejeterai cette proposition de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.)*

**Mme Sylvie Tolmont.** Quelle honte !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Stéphane Viry.

**M. Stéphane Viry.** Au nom du groupe Les Républicains, je salue pour ma part l'initiative qu'a prise le groupe Socialistes et apparentés d'inscrire dans sa niche parlementaire une proposition de loi pour l'instauration d'un revenu de base. C'est un vrai sujet !

Toutefois, la question d'un revenu de base ne peut être séparée de la question du travail et de l'emploi. La France est dans une double situation : le taux de chômage est depuis trop longtemps élevé, et le nombre de personnes éloignées du monde du travail ne cesse de croître.

Comment donner l'envie du travail à un jeune dont les parents, voire les grands-parents, n'ont pas été en situation d'emploi ? Comment permettre aux jeunes décrocheurs de trouver le chemin du travail sans entrer sur celui des minima sociaux ? Que faire pour qu'une personne sortie du marché du travail puisse reprendre le train en marche ?

Donner un travail à chaque femme et à chaque homme n'a pas uniquement une finalité comptable. Certes, plus de travail permet de diminuer les dépenses sociales et d'augmenter les recettes fiscales au moyen de l'impôt et des cotisations salariales et patronales, mais donner un travail à chaque femme et à chaque homme de notre pays a d'abord un enjeu social. C'est une nécessité pour la cohésion sociale. Chaque citoyen doit pouvoir vivre et nourrir sa famille grâce à son travail : il s'agit là de la pierre fondatrice de la liberté individuelle.

Le travail est également la porte d'entrée du développement personnel et social, car il permet de s'ouvrir aux autres, d'échanger, de s'améliorer, de se sentir utile pour soi et pour les autres.

Toutefois, je reste persuadé de la nécessité de l'État et de son importance dans la création d'emploi. Nous ne sommes pas un pays anglo-saxon laissant la main invisible faire et défaire le travail. Nous sommes la France, pays où la puissance publique a toute sa place dans l'accès à l'emploi : c'est à l'État de contribuer à l'égalité des chances, c'est à l'État de s'assurer de la réalité de l'ascenseur social, c'est à l'État de favoriser l'inclusion professionnelle.

En tant que législateurs et en tant que décideurs, nous devons créer l'environnement fiscal et réglementaire propice à l'emploi. Nous devons ardemment soutenir les entreprises qui le créent grâce à une simplification des contraintes. Nous devons également accompagner les plus fragiles pour retrouver le chemin du travail, en particulier au moyen de l'insertion par l'activité économique.

La solidarité nationale doit aussi aider à vivre dans la dignité ceux qui n'ont pas la chance d'avoir un travail. N'oublions jamais, malgré les nombreuses critiques dont il fait l'objet, que nous avons l'un des systèmes les plus généreux du monde, qui tient son rôle de redistribution et assure à tous un minimum.

Ce système a connu de nombreuses modifications. Il en connaîtra d'autres et votre texte, monsieur le rapporteur, s'inscrit dans cette volonté de le faire évoluer.

Ainsi que d'autres orateurs l'ont rappelé, ce sujet a été au cœur de la campagne présidentielle. Benoît Hamon avait alors évoqué un revenu universel d'existence, et François Fillon avait proposé une allocation sociale unique. Le Président de la République a pour sa part annoncé la création, dans le cadre du plan pauvreté, d'un revenu universel d'activité.

Ces différentes propositions montrent que nous cherchons tous une simplification du maquis des aides sociales. Notre système est en effet si compliqué qu'il n'est pas rare que des allocataires ignorent qu'ils peuvent bénéficier d'une aide sociale. Ce problème a été mis en lumière par la récente décision d'augmenter la prime d'activité : de nombreuses personnes éligibles à cette aide l'ont en effet découverte lors de l'annonce présidentielle.

Une simplification aura l'avantage de la clarté, tant pour les bénéficiaires que pour les finances publiques, et elle rendra aussi plus efficace le travail des agents chargés d'instruire les dossiers. Ajoutons qu'elle contribuera sans aucun doute à limiter les fraudes aux aides sociales, qui sont inacceptables.

Monsieur le rapporteur, votre texte propose soit une fusion du RSA socle et de la prime d'activité, soit cette fusion mais accompagnée des aides aux logements. C'est un premier pas, mais nous pourrions aller plus loin.

Nous pouvons aussi vous rejoindre sur le principe de l'expérimentation. Votre proposition, qui repose sur le principe du volontariat, sera ouverte aux départements qui le souhaitent. Elle autorise aussi différents scénarios et est donc modulable.

Ces expérimentations, dont l'efficacité n'est plus à prouver, sont essentielles pour évaluer les dispositifs proposés avant leur éventuelle généralisation, après ajustements le cas échéant. Dans le cas présent, les départements sont demandeurs. Le Président de la République lui-même avait montré son intérêt pour les expérimentations. Pourtant, nous devons constater que peu d'entre elles aboutissent.

Permettons aux Conseils départementaux, qui ont la charge de la solidarité, d'expérimenter les dispositifs innovants. Généralisons ceux qui réussissent et, lorsque tel n'est pas le cas, revenons à la situation antérieure.

Monsieur le rapporteur, l'une des principales mesures de votre proposition de loi, que nous accueillons avec intérêt, est l'ouverture des minima sociaux aux jeunes dès 18 ans. Rappelons que la plupart des aides sociales sont ouvertes à partir de 25 ans. Nicolas Sarkozy a souhaité, lors de la création du RSA, faire bénéficier de cette aide certains jeunes, notamment ceux qui ont déjà travaillé, créant ainsi le RSA-jeunes. Plus récemment, la prime d'activité a rencontré son public, et sa réussite ne peut être niée.

Ces réponses étaient attendues et elles sont importantes, car la pauvreté chez les jeunes, notamment chez ceux âgés de 18 à 25 ans, est réelle et constitue un grave problème. Il est effectivement de la responsabilité de la Nation de ne pas abandonner sa jeunesse.

Cela étant dit, monsieur le rapporteur, nous ne pouvons souscrire à une ouverture totale des minima sociaux aux jeunes âgés de moins de 25 ans. Je crois en effet profondément en la valeur travail et considère que ce serait un mauvais signal que de commencer sa vie par les aides sociales.

Hormis les situations particulières, comme l'aide aux personnes en situation de handicap, les jeunes peuvent en effet, au cours de leurs études, commencer leur vie professionnelle grâce à des petits boulots. Le goût de l'effort et du travail s'apprend : il n'est pas toujours inné.

C'est également en raison de mon attachement aux valeurs du travail et de la solidarité que je ne peux pas être d'accord avec le principe d'inconditionnalité.

La Nation doit, je l'ai dit, tenir son rang et aider ceux qui sont dans le besoin. Personne ne peut être laissé sur le bord de la route. Nous ne devons toutefois pas donner le senti-

ment que la solidarité nationale est gratuite. L'obligation de recherche de travail et d'emploi doit être un minimum : c'est une exigence.

Nous sommes entrés dans une période où il peut, hélas, être donné à penser qu'il n'existerait que des droits. Or ceux-ci sont le corollaire des devoirs, les uns ne pouvant aller sans les autres. Le droit de bénéficier des minima sociaux est lié au devoir de l'allocataire de montrer sa motivation, ce qui n'enlève rien à l'obligation de l'État de l'accompagner.

Il arrive souvent que des personnes soient désespérées et démotivées et qu'elles ne sachent pas comment sortir la tête de l'eau : nous devons regarder cette réalité en face. C'est alors à l'État d'intervenir.

**Mme Laurence Dumont.** Donc aux départements !

**M. Stéphane Viry.** La réponse ne saurait toutefois pas résider dans l'effacement des devoirs, mais, je l'ai dit et je le répète, dans l'accompagnement des intéressés, afin de leur permettre d'être capables de remplir leurs devoirs. Chez Les Républicains, nous restons solidement ancrés dans cette philosophie.

Enfin, monsieur le rapporteur, nous ne devons pas, dans l'examen de votre proposition de loi, exclure la question du financement des mesures proposées. Selon l'Institut des politiques publiques, sur la base des données relatives au RSA en 2016, et dans la configuration voulue par la proposition de loi, c'est-à-dire sans perdants, il faudrait tabler sur un coût supplémentaire de 16 milliards d'euros, et de 25 milliards d'euros si l'on intègre les aides au logement.

Sur ce sujet, manifestement important pour le budget de l'État, la capacité économique à faire ne peut être exclue de notre réflexion collective, compte tenu notamment de la situation financière que connaît notre pays.

En résumé, monsieur le rapporteur, nous relevons que votre proposition de loi est loin de la proposition soutenue par le candidat de votre parti lors de la dernière campagne en vue de l'élection présidentielle.

Elle est réaliste, pragmatique et fondée sur une volonté satisfaisante d'expérimentation, à seule fin de lutter contre la précarité. Nous ne pouvons toutefois pas vous suivre, d'une part s'agissant de l'ouverture au public de moins de 25 ans, et d'autre part s'agissant de l'inconditionnalité du dispositif. C'est la raison pour laquelle le groupe Les Républicains s'abstiendra de voter votre texte en l'état. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Michèle de Vaucouleurs.

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** Le texte que nous allons examiner propose d'expérimenter le versement d'un revenu de base dans plusieurs départements volontaires.

Je souhaite tout d'abord remercier une nouvelle fois M. le rapporteur pour son travail, ainsi que pour la qualité de ses auditions. Je tiens également à souligner ce fait extrêmement positif : des propositions d'expérimentation émanent directement des territoires, même si l'on peut regretter que la proposition en question ne soit pas parvenue à susciter l'intérêt de départements de diverses couleurs politiques.

Le groupe MODEM et apparentés partage en partie le constat dressé par cette proposition de loi : oui, pour lutter contre le non-recours, qui est aujourd'hui trop important, nous devons simplifier notre système de prestations. Les

chiffres concernant ce phénomène sont parlants : 36 % des personnes qui ont droit au revenu de solidarité active n'effectuent pas les démarches pour le percevoir.

Cette proportion est également trop élevée s'agissant la prime d'activité, puisqu'on estime que son taux de non-recours avoisine les 30 %.

Nous avons pleinement conscience de l'enjeu majeur que représente la lutte contre le non-recours : un travail important doit donc avoir lieu sur ce sujet.

Ce texte vise également à lutter contre la pauvreté des jeunes en les intégrant au dispositif proposé. Nous devons en effet réfléchir à un moyen d'intégrer les 18-25 ans qui, aujourd'hui, ne perçoivent pas le RSA, alors que certaines situations le justifieraient amplement. La jeunesse de notre pays est en effet particulièrement frappée par la pauvreté.

Des efforts sont faits, notamment grâce à la montée en charge de la garantie jeunes – avec 100 000 nouvelles places ouvertes sur le budget 2019 – et grâce à l'investissement à destination des jeunes sans qualification réalisé au moyen du PIC.

Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons tolérer que plus de 25 % des moins de trente ans vivent sous le seuil de pauvreté : nous devons continuer à remédier à cette situation.

Cependant, quelques points de ce texte nous semblent présenter certaines difficultés.

Tout d'abord, si nous devons bien sûr faciliter le recours aux prestations sociales, l'automatisme ne peut, selon nous, être mise en place sans contrepartie. Ces contreparties ne visent pas à complexifier le recours à un revenu de base ni son versement, mais au contraire à accompagner les bénéficiaires : il ne nous semble ainsi pas pertinent de verser la prestation sans la coupler à l'obligation d'un suivi du bénéficiaire.

L'inscription dans un parcours d'insertion, avec un accompagnement plus ou moins soutenu selon le profil du bénéficiaire, nous semble indispensable au bon fonctionnement de notre système.

Le versement automatique d'une prestation ne doit pas nous dédouaner d'accompagner les personnes concernées, l'objectif étant bien qu'elles sortent à terme de ces dispositifs. En effet, 50 % des allocataires du RSA le sont depuis quatre ans au moins : nous devons donc accentuer nos efforts pour les sortir de la précarité. Ne pas les abandonner à leur sort est de la responsabilité de notre société. Des pistes de contreparties au versement répondant à cet objectif doivent donc être examinées.

Nous devons également nous interroger sur la nature des prestations à intégrer à un futur revenu de base. Ce texte propose d'y inclure le RSA, la prime d'activité et, éventuellement, les APL.

S'il s'agit d'une piste de travail intéressante, nous pouvons également réfléchir à l'intégration d'autres minima sociaux, tels que l'allocation adulte handicapé, l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou l'allocation supplémentaire d'invalidité.

Le couplage de dispositifs de nature différente nécessite, au-delà de la concertation des acteurs, une étude d'impact sérieuse, ainsi qu'un large débat au sein du Parlement.

En effet, mêler dans un versement unique des prestations liées à la solidarité, à l'activité professionnelle, à la politique du logement ou à la politique familiale nécessite que nous

prenions conscience de l'impact de cette évolution sur nos représentations sociétales, sans présumer de sa nature positive ou négative.

Par ailleurs, une étude d'impact approfondie permettrait également de nous assurer que la fusion des aides ne fera pas de perdants.

La question du spectre des bénéficiaires est également à étudier.

Si, comme je l'ai dit précédemment, la lutte contre la pauvreté des 18-25 ans constitue un enjeu majeur et un objectif que partage le groupe MODEM, le versement d'un revenu de base inconditionnel et automatique à ce public pose différentes questions. Faut-il prendre en compte la situation familiale des jeunes et adapter ledit revenu en conséquence ? Existe-t-il des risques d'abandon des études ?

Il faut absolument – encore davantage que pour les plus âgés – accompagner ce public qui n'a pas toujours de projet professionnel.

Pour ce public de jeunes, le passage à une expérimentation, que ce soit dans le cadre de cette proposition de loi ou du futur revenu universel d'activité, le RUA, me semble avoir du sens.

Le Président de la République a indiqué, lors de la présentation du plan pauvreté, son souhait de travailler à une réforme visant à garantir un meilleur recours aux prestations sociales ainsi qu'une simplification de leur obtention.

Le RUA sera un dispositif d'aide innovant destiné aux personnes à faibles ressources et dont le versement sera automatique, car il n'y aura pas de démarches à effectuer pour le percevoir, ce qui constituerait une avancée majeure dans l'accès aux droits.

L'objectif est bien de garantir un meilleur accès à ces derniers, mais également d'inciter les bénéficiaires à trouver ou à retrouver un emploi ou une activité. C'est pourquoi le versement de ce revenu ne sera pas inconditionnel.

Notre groupe souhaite participer activement à cette réflexion sur cet enjeu majeur afin de parvenir à un résultat qui alliera efficacité et justice sociale.

Nous devons aller vite, car il y a urgence : passer par une expérimentation retarderait la mise en place d'une mesure essentielle pour les Français. Nous ne pouvons cependant pas faire l'impasse sur une véritable réflexion afin d'examiner les différentes pistes de travail. C'est la lourde tâche qui incombe au rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité, M. Fabrice Lengart, qui a été nommé il y a quelques jours et qui devrait remettre son rapport avant la fin de l'année 2019.

Cette réforme à venir, qui portera sur une fusion des revenus sociaux de complément, ne signifiera pas que nous devons nous exonérer, dans le futur, d'un débat plus large sur l'opportunité d'un revenu universel allant au-delà de la logique de complément de revenu.

**M. Olivier Faure.** C'est de moins en moins clair !

**M. David Habib.** Pur sectarisme, comme d'habitude !

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** C'est pour ces différentes raisons que le groupe MODEM et apparentés ne pourra pas soutenir cette proposition de loi en l'état.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Boris Vallaud.



**M. Boris Vallaud.** Je salue d'abord toutes celles et tous ceux qui sont venus en séance défendre, par leur soutien, cette proposition de loi d'expérimentation. Qu'il me soit permis d'être un peu chauvin en saluant en particulier Paul Carrère, vice-président du département des Landes.

La journée que nous avons passée en commission des affaires sociales mercredi dernier a éclairé d'une lumière très crue, une nouvelle fois – mais dans un contexte singulier, celui du fameux grand débat national –, la surdité, pour ne pas dire le sectarisme de la majorité.

Non seulement aucune proposition de loi du groupe Socialistes et apparentés n'a été votée sans avoir été préalablement vidée de sa substance – je pense ici au travail de Dominique Potier et d'Hélène Vainqueur-Christophe sur la création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques et à celui de Christophe Bouillon sur l'école inclusive –, mais certaines, comme celle de Guillaume Garot sur les déserts médicaux, ont vu la totalité de leurs articles rejetés les uns après les autres, si bien qu'il n'est plus resté grand-chose à soumettre au vote des parlementaires.

**Mme Christine Pires Beaune.** Alors qu'il y a urgence !

**M. Boris Vallaud.** Ce fut aussi le triste sort réservé à la proposition de loi défendue en ce moment par notre rapporteur Hervé Saulignac et qui propose d'expérimenter un revenu de base à partir de 18 ans.

Elle est pourtant le fruit d'un grand débat – certes pas du grand débat national – dont nous avons imaginé que la méthode pourrait vous convenir, puisque plus de 15 000 contributions ont été reçues pour nourrir cette réflexion.

Celle-ci s'appuie également sur une expertise exigeante, longue, patiente, celle de chercheurs de haut niveau.

**Mme Valérie Rabault.** Tout à fait !

**M. Boris Vallaud.** Alors que la Cour des comptes a adressé au Premier ministre, en juin dernier, un référé sur la qualité grandement défaillante des études d'impact, vous aviez là la possibilité de vous nourrir d'un travail scientifique de qualité : une forme d'étude d'impact conduite par l'Institut des politiques publiques.

Cette démarche est également issue du terrain, car dix-huit départements se sont engagés depuis deux ans dans ce travail de concertation et de consultation : ils ont conduit des dizaines et des dizaines de réunions publiques.

Le travail législatif qui en est issu n'est pas, à la différence d'autres, de circonstance, mais le fruit d'une réflexion sur la vie quotidienne de nos concitoyens visant les plus précaires d'entre eux.

**Mme Valérie Rabault.** Exactement !

**M. Boris Vallaud.** Elle repose enfin sur une méthode qui, je le crois, a votre faveur, si j'en crois les propos du Président de la République : celle de l'expérimentation, qui suppose que l'on puisse se tromper et que l'on ne soit pas engoncé dans des certitudes qui finissent par devenir des idéologies.

Je crains cependant que la seule expérimentation à laquelle vous soyez prêts à consentir soit, comme le dirait David Habib, la vôtre.

**M. David Habib.** Très bonne formule ! (*Sourires.*)

**M. Christian Hutin.** Très bon auteur !

**M. Boris Vallaud.** Malgré vos mauvaises manières de la semaine dernière en commission, vous avez aujourd'hui la possibilité d'examiner sincèrement cette proposition qui est fondée sur quelques principes simples.

Premier principe : un droit dès 18 ans. Songez au sort qui est réservé à notre jeunesse, pénalement responsable à 16 ans, civiquement majeure à 18 ans, mais qui, sur le plan social, n'est majeure qu'à 25 ans, et qui n'en finit pas de s'abîmer entre 18 et 25 ans !

Ce n'est pas avec le service national universel que vous proposerez à la jeunesse l'avenir qu'elle mérite.

**M. Régis Juanico.** Sûrement pas !

**M. Christian Hutin.** Ni avec la fin des contrats aidés !

**M. Boris Vallaud.** Les jeunes qui quittent leur foyer, qui peinent à trouver un emploi et qui décrochent s'abîment considérablement entre 18 et 25 ans. Voilà pourquoi nous avions proposé, et pourquoi nous proposons aujourd'hui à la représentation nationale cette expérimentation dès 18 ans.

Deuxième principe : la simplification de notre politique sociale, grâce au regroupement de plusieurs prestations.

Chaque département volontaire aura le choix d'expérimenter soit une prestation simplifiée remplaçant le RSA et la prime d'activité, soit une prestation élargie fusionnant le RSA, la prime d'activité et les aides au logement.

Troisième principe : celui de l'automatisme, afin d'éviter le fléau du non-recours.

Cette automatisme est aussi le signe qu'il ne s'agit pas d'une aide que l'on demande ou d'une assistance que l'on obtient, mais bien d'un droit pour tous, qui fait échec à l'accusation d'assistanat et qui est attaché à la dignité de chaque personne.

Quatrième principe : l'inconditionnalité, que vous nous reprochez alors qu'elle renforce la relation entre l'allocataire et son conseiller, ce dernier n'ayant plus la double mission – la double casquette – d'accompagner et de contrôler. Il peut ainsi se consacrer pleinement à l'accompagnement de celui qui bénéficie du dispositif.

Oui, l'inconditionnalité, car – qu'il me soit permis de citer l'excellent Maxime Sauvage – l'inconditionnalité est un humanisme. C'est à la manière dont une société prend soin des plus faibles que l'on juge son degré de développement. Quels que soient les mots utilisés pour les stigmatiser ou simplement les désigner – « cassés de la vie », « marginaux », « inadaptés », « exclus » –, toutes ces personnes ont besoin de nous et nous ne pouvons pas simplement leur dire : « Acceptez deux offres raisonnables d'emploi ou vous perdrez vos allocations. »

**M. Pierre Dharréville.** Très bien !

**M. Boris Vallaud.** Inutile dans ces conditions de vous expliquer plus avant combien notre projet est différent de la feuille de route présidentielle pour un revenu universel d'activité – les mots parvenant rarement à cacher la réalité –, qui mettrait sous conditions jusqu'à l'allocation aux adultes handicapés, comme s'il suffisait de se lever et de traverser la rue pour trouver un emploi.

Cinquième principe : la dégressivité, car nous ne voulons pas désinciter au travail.

Voilà, mesdames et messieurs, une proposition neuve, qui tire les leçons d'un certain nombre d'échecs, dont nous faisons, comme vous, le constat. Souhaitez-vous l'expérimenter ? Souhaitez-vous l'évaluer ? Souhaitez-vous faire

preuve de moins de cécité qu'au cours des vingt mois qui viennent de s'écouler et entendre le rappel à l'ordre des Français ?

**M. Régis Juanico.** Ça va être dur !

**M. Boris Vallaud.** Vous voilà mis à l'épreuve ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Mireille Robert.

**Mme Mireille Robert.** Nous sommes tous témoins de la crise inédite et profonde que traverse notre pays depuis plus de deux mois et qui révèle le questionnement existentiel de nos modèles économiques et sociaux. Le constat est unanime d'un bord à l'autre de la classe politique. C'est pourquoi je veux avant tout saluer l'esprit de justice et de solidarité qui motive la présente proposition de loi.

Il est en effet absolument impératif que le ras-le-bol et la souffrance qui se sont exprimés nous conduisent collectivement à une réflexion de fond sur la cohésion nationale et le soutien que nous devons aux plus fragiles. C'est cette volonté qui a inspiré le plan pauvreté du Gouvernement, qui, je le rappelle, a été lancé le 13 septembre 2018 et a inspiré certaines des propositions que nous étudions aujourd'hui. Parmi les mesures phares de ce plan figurent notamment la refonte et la simplification des minima sociaux, ainsi qu'un accompagnement plus efficace vers l'emploi.

La présente proposition de loi vise quant à elle à instaurer un revenu de base qui serait à la fois un revenu de solidarité pour réparer des injustices, un revenu de développement pour aider ceux qui ne parviennent pas à vivre de leur activité et qui donnerait une autonomie à des Français laissés-pour-compte, comme les jeunes de moins de 24 ans, les aidants de personnes en situation de handicap ou les bénévoles. Le modèle proposé reposerait sur la fusion du RSA, de la prime d'activité et, éventuellement, des aides au logement.

L'idée et le principe sont nobles. Il faut pourtant se pencher sur l'esprit d'une telle expérimentation.

D'où vient cette idée d'un revenu de base ? Elle est née de l'échec du RMI, puis du RSA à atteindre leur objectif d'insertion sociale. La solution préconisée dans la proposition de loi serait le versement d'une prestation sociale unique, automatique et inconditionnelle, et cela dès l'âge de 18 ans.

On bute ici sur un premier écueil : l'inconditionnalité. L'accès au revenu de base se ferait sans condition d'insertion, de formation ou d'un quelconque engagement. C'est pourtant l'un des principaux reproches que l'on a fait au RSA : ne pas assez favoriser le retour à l'emploi et être en outre très inégalitaire d'un département à l'autre. Parce que l'on a échoué à réinsérer, il faudrait donc renoncer à tout effort pour faire mieux ? Ce n'est pas du tout la philosophie des réformes que nous engageons.

Nous ne voulons pas encourager la dépendance et y maintenir les bénéficiaires, nous souhaitons plutôt les accompagner et les remettre au travail. Pour favoriser le retour à l'emploi, il faut proposer à ces personnes fragilisées des parcours qualifiants renouvelés dans leurs contenus. Il faut responsabiliser chacun et l'amener vers une démarche personnelle d'insertion. Or l'insertion se fait par l'accompagnement et le travail, non par un revenu inconditionnel qui ne serait attaché à aucun devoir de la part des bénéficiaires.

Qu'en est-il en outre de la concertation indispensable pour réussir une telle réforme ? Il est à souligner que les exécutifs des départements candidats sont tous issus de la précédente majorité, mais que beaucoup d'autres sont opposés à cette

expérimentation ou divergent sur le périmètre de l'éventuel revenu de base. L'association des départements de France a d'ailleurs manifesté sa méfiance envers cette proposition, de même que des syndicats de salariés.

L'objectif du Gouvernement est beaucoup plus ambitieux. Il s'agit d'instituer une « garantie d'activité », au moyen d'un accompagnement social et d'une vraie politique de formation, un « service public de l'insertion ». L'État en sera le garant afin d'assurer une protection universelle et égale sur l'ensemble du territoire national.

Dans le cadre de cette stratégie de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement propose en outre la création d'un revenu universel d'activité. Il convient en effet de rénover notre système de minima sociaux pour en finir avec les non-recours. Le revenu universel d'activité fusionnera le plus grand nombre de prestations possibles pour plus de clarté et de visibilité. La réforme s'accompagnera d'une simplification, voire d'une automatisation des démarches administratives.

Je terminerai en abordant la question du calendrier. Avec une expérimentation d'une durée de trois ans dans quelques territoires seulement, on ne pourrait pas aboutir à une généralisation avant 2025. Or le Gouvernement prévoit quant à lui une généralisation du revenu universel d'activité d'ici à la fin du quinquennat, soit en 2022.

Pour toutes ces raisons et malgré les bons sentiments qui ont présidé à cette proposition de loi, je suis défavorable à son adoption. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

**Mme Emmanuelle Ménard.** La France est traversée par une crise particulièrement grave, dont le mouvement des gilets jaunes est l'expression la plus cinglante. Oui, aujourd'hui, des Français ne parviennent plus à vivre dignement du fruit de leur travail.

La question que nous évoquons aujourd'hui est donc cruciale. Cruciale, parce que 9 millions de Français vivent sous le seuil de pauvreté. Cruciale, parce que plus de 10 % de nos salariés sont rémunérés au SMIC et ont du mal à en vivre. Cruciale, parce que de nombreux retraités vivent, ou plutôt survivent, avec quelques centaines d'euros par mois. Cruciale, parce que nos agriculteurs font face à une situation intolérable : un tiers d'entre eux gagnent moins de 350 euros par mois.

Lundi, j'étais à Béziers en compagnie de membres de la chambre des métiers et de l'artisanat. Le constat est là aussi dramatique : les chefs des TPE et PME sont à bout. Chaque semaine, en France, deux d'entre eux se suicident – c'est un chiffre que l'on cite peu. Écrasés par les charges, noyés sous la paperasse, ils n'arrivent pas à se payer correctement. Ils se sentent abandonnés par le Gouvernement, qui, selon leurs termes, n'en a que pour les grands groupes. Autant de conditions qui ne peuvent que décourager l'entrepreneuriat, alors que les PME sont, nous le savons, le premier employeur en France.

C'est pourquoi je ne peux que saluer la volonté, au cœur de ce texte, de lutter contre cette paupérisation. Néanmoins, je vous le dis, l'instauration d'un revenu de base est une mauvaise idée. Cela n'apportera aucune des solutions structurelles dont notre pays a besoin. Ce que demandent tant de Français, c'est de vivre de leur travail, et non d'aides sociales et de compléments de ressources.

Disons-le clairement : travailler, ce n'est pas seulement gagner sa vie, c'est donner de la dignité à sa vie. Travailler, c'est donner du sens à son existence.

Bien sûr, des améliorations sont nécessaires. Il faut continuer à lutter contre le non-recours aux allocations et étudier certains cas particuliers qui ne sont pas éligibles aux aides. Un exemple : les congés de proches aidants ne sont toujours pas indemnisés et il ne serait pas illogique que les personnes concernées soient bénéficiaires du RSA. Il reste que faire du revenu de base une aide inconditionnelle et automatique serait un frein à l'insertion de certains, une prime à la démission d'autres et un mauvais signal adressé à beaucoup, notamment aux plus jeunes.

Étendre cette mesure aux moins de 25 ans ? Mais des bourses existent pour les étudiants des familles les plus modestes ! Des personnes de moins de 25 ans ayant des enfants à charge sont éligibles au RSA. Ceux qui ont travaillé pendant deux ans peuvent en bénéficier. Peut-être faudrait-il assouplir les conditions d'éligibilité au RSA « jeunes actifs », mais certainement pas l'étendre à tous.

Votre proposition de revenu de base envoie un mauvais message. Elle ne valorise pas le travail des employés les plus modestes – des études le montrent clairement – et elle déresponsabilise les politiques, qui n'ont plus à cœur de changer les choses. On finira par accepter que des travailleurs aient un salaire insuffisant en le compensant par des allocations. C'est une erreur ; c'est une faute.

Il faut sortir de cette logique. Nous ne sommes pas confrontés seulement à un problème de pouvoir d'achat. Entre la dégradation des services publics, la dévitalisation des centres-villes, la dégradation du lien social, c'est toute une partie de la population qui est marginalisée progressivement.

Créer un revenu de base inconditionnel, c'est passer à côté du véritable enjeu. C'est accepter – je dirai même : c'est cautionner – la marginalisation, l'exclusion de toute une partie de notre population du monde du travail, c'est-à-dire de la véritable dignité sociale.

Bien sûr, nous devons être sensibles, nous devons aider ceux qui ont le plus de difficultés à entrer dans le marché du travail, ceux qui vont de CDD en CDD, de travail précaire en travail saisonnier, mais attention : une fois encore, le travail vous construit, vous donne une colonne vertébrale. Ne laissons pas entendre, même à notre corps défendant, qu'on pourrait vivre sans travailler.

C'est une autre musique qui doit sortir de cette assemblée : que chacun doit pouvoir travailler ; que chacun doit pouvoir vivre de son travail ; que chacun a l'obligation de chercher du travail ; que chacun peut se réaliser dans son travail. Une ode – oui, une véritable ode au travail !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Claire Pitollat.

**Mme Claire Pitollat.** Nous examinons ce matin la proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base. Nous voulons tous que notre société apporte enfin une réponse solide en vue de lutter contre le déterminisme de la pauvreté et apporter un soutien lors des accidents de la vie. Nous avons tous besoin à un moment, dans notre vie, de solidarité et d'accompagnement humain. Je pense que l'ambition d'une société plus juste, plus humaine et qui ne laisse personne sur le bord du chemin est largement partagée dans notre hémicycle.

Le revenu de base est une idée ancienne, qui a pris plusieurs formes. Il a été un sujet de débat durant la dernière campagne présidentielle – présenté, il est vrai, de manière assez confuse. Aujourd'hui, le groupe Socialistes et apparentés se fait le porte-voix de dix-huit départements qui demandent l'expérimentation d'une forme de revenu de base sur leur territoire. Je considère que cette proposition de loi n'est pas souhaitable – nos débats en commission l'ont montré. En effet, elle n'apporterait aucune amélioration aux politiques d'insertion sociale dans les territoires expérimentateurs, et cela pour plusieurs raisons.

**Mme Christine Pires Beaune.** Le but est de clarifier les choses !

**M. Christian Hutin.** Et il faut expérimenter avant de tirer des conclusions !

**Mme Claire Pitollat.** D'abord, une partie du texte est déjà réalisable, à défaut d'être toujours réalisée. En effet, offrir un revenu de solidarité et assurer un accompagnement pour permettre aux bénéficiaires de rebondir et de réaliser leurs projets est d'ores et déjà une obligation.

Ensuite, nous sommes en désaccord avec vous sur l'idée même d'une inconditionnalité du revenu de base. Cela irait à rencontre de l'esprit des réformes qui ont été menées et qui assurent un équilibre entre droits et devoirs pour toujours favoriser l'autonomie, la responsabilité, la liberté de se former et de choisir l'accompagnement qui convient.

L'accompagnement vers le retour à l'emploi est d'ailleurs un aspect trop souvent oublié du revenu de solidarité active. Je tiens à rappeler ici certains chiffres : sur l'ensemble du territoire, on enregistre 30 % de non-recours au RSA ; 40 % des bénéficiaires ne bénéficient d'aucun accompagnement six mois après le premier versement et 15 % deux ans après. C'est bien trop long et insuffisant : il n'est plus contestable que l'accompagnement vers l'emploi, ça marche ! L'innovation dans les territoires le montre ; il n'est pas besoin d'une expérimentation supplémentaire pour cela.

D'autre part, et pour en rester à la question de l'inconditionnalité, vous savez que les Français n'attendent pas cela de la solidarité. Les ayants droit, qui nous font part de leur expérience et de leurs difficultés d'accès aux droits, nous demandent simplement de les considérer comme tout un chacun, c'est-à-dire comme des acteurs à part entière de la société, apportant leurs richesses personnelles, leurs compétences, leurs envies.

**M. Alain David.** Ils sont dans la rue !

**Mme Claire Pitollat.** Proposer un revenu de base inconditionnel, cela peut sembler d'une grande générosité mais ce n'est qu'un banc de touche pour se donner bonne conscience. C'est une voie sans issue.

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Allons, tout de même...

**Mme Claire Pitollat.** Car créer un revenu de base inconditionnel revient aussi à supprimer des obligations pour les collectivités chargées de cette politique. Or les engagements réciproques, obligatoires aujourd'hui, c'est le rapprochement entre les citoyens et les institutions. Ce lien, il nous faut le restaurer car il est fondamental quand on parle de solidarité. C'est tout l'objet de la contractualisation avec les départements.

Enfin, ce texte se heurte à des obstacles politiques, financiers et techniques. Politiques, car les dix-huit départements volontaires pour le revenu de base n'ont pas l'appui de l'Assemblée des départements de France et affichent tous la même couleur politique.

**M. David Habib.** Les départements seraient sous tutelle ? Quelle déconnexion !

**Mme Claire Pitollat.** Cela laisse songeur quant au soutien que recueille réellement la proposition de loi, et cela illustre un désaccord de fond assez net.

Les obstacles sont également financiers, car les départements demandeurs ont beau jeu de se dire volontaires pour une expérimentation qu'ils ne financeront pas.

**Mme Catherine Fabre.** Eh oui !

**M. David Habib.** C'est nouveau, ça !

**Mme Claire Pitollat.** Il s'agirait donc d'une charge supplémentaire pour l'État, alors que ce sont bien les départements qui ont la compétence de la politique de solidarité.

L'obstacle est enfin technique, car la fusion d'un certain nombre d'aides sociales est une mission bien plus complexe qu'il n'y paraît. Cela suppose en effet de faire dialoguer entre eux des systèmes d'information qui fonctionnent en silos. Le Gouvernement est d'ailleurs déjà à la tâche. Dans le cadre du plan pauvreté, il apporte un soutien technique aux départements, comme nous l'a indiqué le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes lors des auditions sur le texte. L'un des objectifs étant bien l'automatisme, pourquoi lancer une expérimentation sur ce qui relève de l'évidence ?

Je tiens à dire, en conclusion, que nous ne rejetons pas ce texte aveuglément, comme cela nous est abusivement reproché. Le débat existe, nous l'acceptons et nous y prenons toute notre part.

**M. Christian Hutin.** D'où la motion de rejet préalable ?

**Mme Claire Pitollat.** Le Président de la République a lancé le plan pauvreté en septembre dernier. Celui-ci comprend la mise en place d'un revenu universel d'activité en 2020, pour lequel tous les départements, sans distinction partisane, sont appelés à une coconstruction. L'année 2020 est l'échéance nécessaire, et bien plus courte que votre proposition de loi, pour construire une politique publique solide dans une société où le meilleur vecteur d'insertion sociale est le travail. (*Applaudissements sur de nombreux bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** Permettez-moi de revenir sur quelques points.

Pour ce qui concerne les jeunes, notre feuille, dans le cadre de la concertation, est encore blanche sur le revenu universel : il nous faut donc l'écrire ensemble. Nous devons aussi nous poser toutes les questions sous-jacentes ; j'entends par là le lien avec le quotient familial et les prestations familiales, le rattachement fiscal, le lien avec les bourses étudiantes et le financement de la formation professionnelle.

En attendant, nous mobilisons des moyens supplémentaires pour favoriser l'accession à la garantie jeunes, mais aussi pour l'expérimenter dans des territoires qui, concrètement, en sont privés car le dispositif est trop rigide. Cette expérimentation permettra de l'adapter aux jeunes et aux spécificités territoriales. Nous poursuivons donc l'expérimentation.

J'ai lu le travail que vous avez effectué, et nous allons nous en servir : je vous l'ai dit, comme je l'ai dit aux dix-huit présidents de département que j'ai reçus. J'ai même demandé aux départements qui se sont emparés du sujet

de travailler avec nous sur le revenu universel d'activité, mais aussi sur le service public de l'insertion, pour lequel la concertation a débuté.

Nous enrichissons votre travail grâce à celui de M. Lenglard, qui s'est mis à l'ouvrage il y a quelques jours. Mais, permettez-moi de vous le dire, nous prenons ce sujet à bras-le-corps depuis plus d'un an, à travers la concertation lancée en amont dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Affirmer que nous nous y sommes attelés il y a seulement quelques jours est donc faux.

D'ici à la fin du quinquennat, ce sont 8 milliards d'euros qui seront engagés dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté ; notre plan est élaboré avec l'ensemble des acteurs des champs médico-social et social, autrement dit les départements, mais aussi, car ces derniers ne sont pas seuls à œuvrer en la matière, les CCAS – centres communaux d'action sociale –, les CIAS – centres intercommunaux d'action sociale –, les associations, les missions locales et les centres sociaux. Ce plan a été unanimement salué par les acteurs qui l'ont conçu.

L'expérimentation, nous dites-vous, n'aura pas lieu ; mais, je le répète, la feuille est blanche, et nous avons à l'écrire ensemble.

Par ailleurs, il est faux d'assimiler l'accompagnement à une sanction. Cela fait vingt ans que j'accompagne certains publics, que je passe du temps avec eux, notamment pour assurer leur insertion professionnelle, sans jamais avoir cherché à les sanctionner, à les priver du RSA ou à diminuer leurs prestations. Je le dis, forte de mes vingt années d'expérience en ce domaine : vous ne pouvez pas réduire l'accompagnement social à une sanction. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe LaREM.*)

Enfin, dans le cadre de la stratégie, quatorze territoires ont déjà passé contrat pour l'expérimentation, dont quatre départements, auxquels d'autres s'associeront sous peu. La contractualisation représente, pour eux, une enveloppe de 20 millions d'euros par an de la part de l'État. C'est donc un engagement fort, auquel il faudra d'ailleurs ajouter les 100 millions du fonds d'investissement social que nous ouvrirons dans les prochains jours.

Je ne puis donc être d'accord avec l'idée que l'État ne fait rien. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

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

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Je veux à mon tour réagir, sur deux points.

Quelle ironie y a-t-il, madame la secrétaire d'État, à nous remercier d'ouvrir un débat que le groupe LaREM s'approprie précisément à écarter en défendant une motion de rejet ! Permettez-moi de vous le dire, c'est grand débat dehors, petit débat ici !

**M. Serge Letchimy.** Exactement !

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Dans cette enceinte, c'est la représentation nationale qui s'exprime ; dans notre histoire politique, il n'y a peut-être jamais eu autant besoin de démocratie, et vous nous en privez.

**M. Serge Letchimy.** Très juste !

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Deuxième point : vous bridez non seulement l'expression démocratique de l'Assemblée nationale, mais aussi l'initiative de dix-huit collectivités, dix-huit départements, qui représentent 12 millions d'habitants. Vous ne pouvez pas vous réfugier derrière l'ADF

lorsque 12 millions de nos concitoyens s'expriment au prétexte qu'ils ne seraient pas assez nombreux à votre goût! (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

Enfin, le calendrier que vous évoquez me paraît totalement abracadabrantesque. C'est en 2020, avez-vous dit, que sera présentée la loi relative au revenu universel d'activité. Fort bien, mais pour une application à quelle date? De fait, vous ne ferez pas l'économie d'une expérimentation. Mme Pitollat elle-même l'a rappelé, la mise en œuvre d'un tel revenu est très complexe. De votre côté, madame la secrétaire d'État, vous avez dit n'avoir entre les mains qu'une feuille blanche. Mais nous arrivons, nous, avec une feuille qui ne l'est pas! Elle est le fruit d'un travail considérable mené par les collectivités! (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

**Mme Michèle Peyron.** Lesquelles?

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Si vous étiez aussi réaliste que vous le prétendez, vous auriez donné suite non seulement à la demande de ces dix-huit départements, mais aussi à la parole du Président de la République lui-même, qui, en septembre dernier, en présentant le plan pauvreté, vous incitait à l'expérimentation dans les départements qui y étaient prêts. C'est le cas aujourd'hui.

Nous sommes donc dans un simulacre de débat parlementaire. (*Murmures sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

**Mme Christine Pires Beaune.** Absolument!

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Ce ne sont pas seulement les départements et les collectivités que vous méprisez dans leur capacité créatrice, c'est aussi l'initiative parlementaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC. – M. Pierre Dharréville applaudit aussi.*)

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE

**Mme la présidente.** J'ai reçu de M. Gilles Le Gendre et des membres du groupe La République en marche une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 10, du règlement.

**M. Luc Carvounas.** Quelle honte! (*Protestations sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Monique Iborra.

**Mme Monique Iborra.** Je me permets, au seuil de cette intervention, de saluer les représentants des départements présents aujourd'hui dans notre enceinte.

**M. Joël Aviragnet.** Ils sont contents!

**Mme Monique Iborra.** La proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à instaurer un revenu de base, déposée par le groupe Socialistes et apparentés, est déclinée en dix articles. Elle est inspirée par dix-huit des trente conseils départementaux socialistes, eux-mêmes adhérents de l'Assemblée des départements de France, qui en compte quatre-vingt-seize.

**Mme Valérie Rabault.** Ces dix-huit départements représentent 12 millions d'habitants, sur un total de 70 millions! C'est plutôt un bon ratio! (*Protestations sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

**Mme la présidente.** S'il vous plaît, mes chers collègues, laissez Mme Iborra s'exprimer. (*Exclamations sur les bancs du groupe SOC.*)

**M. David Habib.** La pudeur, la morale, ça existe en politique!

**Mme la présidente.** On a parlé des élus présents parmi nous; ils ont écouté l'ensemble des orateurs de la discussion générale, et écoutent à présent Mme Iborra défendre sa motion. Vous pourrez lui répondre dans les explications de vote.

**Mme Monique Iborra.** Vous avez présenté, monsieur le rapporteur, cette proposition de loi comme novatrice alors que, vous le savez, le concept de revenu universel, ou revenu de base, apparaît périodiquement depuis le XVI<sup>e</sup> siècle. Controversé, d'inspiration souvent libérale – et parfois marxiste –, beaucoup s'en prévalent en lui donnant des acceptions, des objectifs et des modalités très divers, sinon inconciliables.

C'est cette grande plasticité conceptuelle qui, je suppose, explique le flou de votre proposition de loi. Plus près de nous, en 2016, sous le mandat de François Hollande, le Gouvernement avait refusé par deux fois d'expérimenter le revenu de base (« Ah! » sur quelques bancs du groupe LaREM), comme le proposait le groupe socialiste du Sénat, qui, je dois le dire, avait remis un rapport d'information très argumenté à la fin de 2016.

En mai 2016, un groupe de travail sur le revenu universel, au sein de la fondation Jean Jaurès, avait publié un document intitulé : « Revenu de base : de l'utopie à l'expérimentation. » Il y était écrit : « La mise en œuvre du revenu de base ne nous paraît pas répondre de façon satisfaisante aux défis de la protection sociale au XXI<sup>e</sup> siècle et soulever de nombreuses interrogations quant à ses incidences socio-économiques. »

Je le sais, nous avons reçu, hier, un document qui infirme cette opinion exprimée en 2016. Sans être opportunistes, les arguments, c'est évident, peuvent s'affûter, pour finir par diverger au bout d'un peu plus d'un an. Fin 2016, le rapport du Sénat...

**M. Régis Juanico.** Nous ne sommes pas au Sénat!

**Mme Monique Iborra.** ... indiquait : « Les conditions de [l'] introduction [d'un revenu de base] dans notre pays ne sont pas réunies à ce jour. En effet, le revenu de base n'a pas fait aujourd'hui la preuve de ses avantages par rapport à d'autres évolutions de notre système social. »

**Mme Valérie Rabault et M. Joël Aviragnet.** Il faut l'expérimenter!

**Mme Monique Iborra.** Tout cela appartient au passé; regardons maintenant l'avenir. Nous sommes d'accord sur les constats. Depuis la création du RMI – revenu minimum d'insertion – par Michel Rocard en 1988, puis du RSA par Martin Hirsch en 2008, les gouvernements successifs poursuivent leur quête d'activation des dépenses sociales – ou comment concilier l'impératif d'un revenu avec l'incitation à chercher et à trouver un emploi?

Confier aujourd'hui aux départements la politique d'insertion sociale et professionnelle des allocataires du RSA met en évidence le fait que notre modèle est insuffisamment tourné vers le retour au travail.

**M. David Habib.** Nous ne proposons pas de l'imposer à tout le monde, mais de l'expérimenter!

**Mme Monique Iborra.** Disant cela, nous n'incriminons personne : la responsabilité est collective. Néanmoins, seuls 10 % des bénéficiaires du RSA retrouvent un emploi dans l'année, alors que le travail est le premier facteur de prévention de la pauvreté. En effet, 49 % de bénéficiaires du RSA le perçoivent depuis quatre ans au moins, et le taux de non-recours à cette prestation est estimé à 30 %. De son côté, la Cour des comptes estime à plus de 2 milliards d'euros le coût

annuel des erreurs de prestations, jamais identifiées ou jamais récupérées. Enfin, 50 % des bénéficiaires ne sont toujours pas accompagnés alors qu'ils sont entrés dans le système depuis six mois.

Christophe Sirugue, que vous avez bien connu comme moi, dénonçait déjà cette réalité, à l'époque où il était député socialiste, lors d'une audition au Sénat : alors que la création du RMI avait été assortie d'une obligation de consacrer 20 % de l'enveloppe de l'aide aux politiques d'insertion, cette obligation a disparu. Seules 7 % des allocations versées sont actuellement consacrées à ces politiques.

Partant de ce constat récent, on aurait pu s'attendre à ce que les départements proposent une expérimentation tendant à améliorer substantiellement les politiques dont ils ont la compétence.

**M. Régis Juanico.** Sans compensation financière ?

**Mme Monique Iborra.** Eh bien non : ce que vous nous proposez, c'est une nouvelle allocation monétaire, appelée revenu de base, sous condition de ressources mais octroyée de manière inconditionnelle, ce qui, pour nous, est inacceptable.

Ce que nous vous proposons, nous, dans le cadre du plan pauvreté, c'est...

**M. David Habib.** Rien du tout ! Pas le début d'une proposition !

**M. Joël Aviragnet.** Rien !

**Mme Monique Iborra...** de remplacer un système pensé de façon administrative et insuffisamment adapté à la réalité des besoins des personnes : les bénéficiaires du RSA ont besoin d'un accompagnement soutenu, tant social que professionnel, mais ils ne sont que 10 % à en bénéficier aujourd'hui.

**M. David Habib.** Elle va finir au MODEM !

**M. Christian Hutin.** C'est sûr !

**Mme Brigitte Bourguignon,** présidente de la commission des affaires sociales. Mais laissez-la parler, enfin !

**M. Christian Hutin.** C'est honteux !

**Mme Monique Iborra.** C'est dans cette perspective que des contractualisations entre l'État et dix départements et métropoles – dont Toulouse et Nantes – volontaires, appelés « territoires démonstrateurs », sont en cours de finalisation.

Notre priorité,..

**M. Luc Carvounas.** C'est la politique du retournement de veste !

**Mme Monique Iborra...** notre priorité, disais-je, qui devrait être la vôtre, est une stratégie de lutte contre la pauvreté tournée vers l'investissement social – dont les deux maîtres mots sont la prévention et l'accompagnement – plutôt qu'une redistribution monétaire ; une stratégie favorisant l'accompagnement et les services plutôt que fondée sur le versement de prestations inconditionnelles.

**M. Luc Carvounas.** David, réagis !

**M. David Habib.** C'est que je suis atterré !

**Mme Laurence Dumont.** Oui, on est atterrés !

**Mme Monique Iborra.** Comme vous, nous souhaitons investir dans la jeunesse, non en lui octroyant un revenu inconditionnel, mais en misant sur elle dès le plus jeune âge, en œuvrant préventivement pour éviter que les enfants

pauvres d'aujourd'hui soient les adultes pauvres de demain, en développant et en investissant dans la qualification, grâce au plan d'investissement dans les compétences...

**Mme Sylvie Tolmont.** De la part d'une ancienne socialiste, c'est insupportable !

**Mme Monique Iborra...**, en lançant un appel à projets pour le repérage et la mobilisation des jeunes « invisibles », en étendant la garantie jeunes et en revalorisant la prime d'activité, au bénéfice notamment des agriculteurs et des indépendants.

Vous l'avez compris, notre projet... (*Exclamations sur les bancs du groupe SOC.*)

**M. David Habib.** Lequel ?

**Mme Monique Iborra...** diffère du vôtre, alors que cela ne devrait pas être le cas. (*Exclamations sur les bancs du groupe SOC.*)

**M. David Habib.** Dans un mois, vous allez en changer ! Dans un an, vous aurez changé de parti !

**M. Gilles Lurton.** Les socialistes parlent aux socialistes...

**Mme Monique Iborra.** Il est plus difficile à réaliser (*Exclamations sur les bancs du groupe SOC*), car beaucoup plus exigeant (*Mêmes mouvements*) dès lors que nous ne voulons pas traiter, comme vous, le symptôme, mais bien la maladie. (*Les exclamations sur les bancs du groupe SOC couvrent la voix de l'oratrice.*) C'est précisément ce que nous allons faire grâce au revenu universel d'activité.

Enfin, votre projet est très loin de faire l'unanimité...

**Mme Valérie Rabault.** Parce que vous, vous faites l'unanimité ?

**Mme Monique Iborra...** quant au fond, mais aussi du point de vue de son opérationnalité.

Quant au fond, d'abord, seuls dix-huit départements sur quatre-vingt-seize sont signataires de votre proposition,..

**Mme Valérie Rabault.** Dont votre département !

**Mme Monique Iborra...** qui ne fait d'ailleurs pas l'unanimité parmi les socialistes eux-mêmes. (*Exclamations sur les bancs du groupe SOC.*)

L'Assemblée des départements de France – ADF – n'est pas à l'origine de votre proposition de loi. (*Mêmes mouvements.*)

**Mme la présidente.** Laissez l'oratrice poursuivre, s'il vous plaît !

**M. Christian Hutin.** Non, madame la présidente ! Nous avons le droit de nous exprimer !

**Mme la présidente.** Si !

**Mme Sylvie Tolmont.** Quel mépris !

**M. Boris Vallaud.** C'est une honte !

**Mme Monique Iborra.** Le président de la commission solidarité et affaires sociales de l'ADF s'est d'ailleurs récemment déclaré favorable au « travail pour tous plutôt qu'[au] revenu de base ».

Les auditions que j'ai menées pendant six mois et les rapports de Claire Pitollat et de Christine Cloarec ont permis de préparer notre propre projet de revenu universel, qui prévoit l'automatisme. Ce n'est pas vous qui l'avez inventé ! (*Exclamations sur les bancs du groupe SOC.*)

**M. Boris Vallaud.** Voilà qui augure bien du grand débat national !

**M. David Habib.** Un monologue ! Celui d'une majorité arrogante !

**Mme Laurence Dumont.** Discutons donc de notre proposition, au lieu de la rejeter d'emblée !

**Mme Monique Iborra.** Les auditions conduites par le rapporteur de la proposition de loi ont aussi montré le scepticisme des associations œuvrant contre la pauvreté et l'opposition des organisations syndicales, notamment.

Selon les estimations, le coût de l'ouverture du revenu de base aux personnes âgées de dix-huit à vingt-cinq ans...

**M. Boris Vallaud.** Que vous préférez envoyer sous les drapeaux, c'est ça ?

**Mme Monique Iborra.**...un coût que vous n'évoquez pas dans votre proposition de loi, pourrait aller jusqu'à 18 milliards d'euros supplémentaires par an, soit plus que le montant actuel du RSA – 11 milliards – et de la prime d'activité – 7 milliards.

**Mme Valérie Rabault.** Vous avez balancé 10 milliards d'euros sans les financer !

**Mme Monique Iborra.** En outre, vous demandez à l'État de cofinancer l'expérimentation alors que des contractualisations financières sont déjà prévues pour accompagner les politiques d'insertion des départements afin de les rendre plus efficientes.

Quant à l'applicabilité du calendrier, trois ans d'expérimentation nous amèneraient à une éventuelle généralisation en 2025.

**M. David Habib.** Et votre position, quelle sera sa durée de vie ?

**Mme Monique Iborra.** Au-delà de notre divergence de fond, le flou des propositions que vous formulez dans le texte nous fait penser, sans remettre en cause le principe des expérimentations, qu'il a été préparé dans la précipitation. (*Protestations sur les bancs du groupe SOC.*)

Voilà ce qui, sur le fond comme sur la forme, nous conduit à vouloir le rejeter. (*Vifs applaudissements sur les bancs du groupe LaREM. – Protestations sur les bancs du groupe SOC.*)

**M. Luc Carvounas.** Quelle honte !

**M. Régis Juanico.** C'est Mme Iborra qu'il faut renvoyer !

**Mme la présidente.** Sur la motion de rejet préalable, je suis saisie par le groupe Socialistes et apparentés d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** Vous avez dit, monsieur le rapporteur, qu'il n'y avait pas de débat. Il y en a eu un en commission ; il y en aura un autre lors de l'examen du texte sur le revenu universel d'activité, en 2020.

**Mme Laurence Dumont.** Pourquoi pas aujourd'hui ?

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** Des débats parlementaires, il y en aura donc, et je vous invite, notamment dans le cadre de la concertation, à venir débattre avec nous... (*Protestations sur les bancs des groupes SOC et LR.*)

**M. Boris Vallaud.** Deux ans de concertation ?

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.**...comme j'y ai invité les représentants des départements. J'invite tous les députés et sénateurs à travailler avec nous sur ce sujet. (*Mêmes mouvements.*)

**M. Christian Hutin.** Non, non, non et non !

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** La concertation... (*Mêmes mouvements.*)

**Mme la présidente.** Mes chers collègues !

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** La concertation est un préambule à la discussion : il y aura un texte législatif sur lequel les deux chambres auront tout loisir de s'exprimer. (*Mêmes mouvements.*)

**M. Christian Hutin.** C'est comme le grand débat national ! Quel mépris !

**Mme la présidente.** Excusez-moi, madame la secrétaire d'État. Mes chers collègues, on ne peut pas continuer ainsi ! Laissez la secrétaire d'État s'exprimer ! Vous avez pu parler vous-mêmes ; le rapporteur pourra le faire ensuite ; puis vous reprendrez la parole pour votre explication de vote sur la motion. Arrêtez, sinon, de toute façon, personne n'entend plus rien !

**M. Christian Hutin.** Parfois, ça vaut mieux !

**Mme la présidente.** Des élus et d'autres personnes sont venus ici pour écouter le débat. Un peu de calme, s'il vous plaît !

**M. David Habib.** On veut des ministres, pas des amateurs !

**Mme la présidente.** Je vous en prie, madame la secrétaire d'État.

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** J'en viens à ce que vous avez dit, monsieur le rapporteur, de l'engagement du Président de la République lorsqu'il a présenté la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Si vous proposez une solution au problème technique de la mise en œuvre du revenu de base grâce à l'expérimentation, nous souhaitons, nous, insister sur un point de divergence politique : l'inconditionnalité. Pour nous, qui dit accompagnement ne dit pas sanction, et l'accompagnement, c'est aussi la réforme du service public de l'insertion. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM. – Protestations sur les bancs du groupe SOC.*)

**Mme Sylvie Tolmont.** Quel brio...

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

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Madame Iborra, vous avez à ce point enchaîné les caricatures...

**Plusieurs députés du groupe SOC.** Bravo !

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.**...que je ne les reprendrai pas une à une, ce qui évitera de faire durer les débats.

Vous avez parlé de précipitation. Si, pour vous, trois ans de travail, c'est de la précipitation, nous n'avons pas la même notion du temps qui passe.

**M. Boris Vallaud.** C'est surtout du mépris !

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Vous avez aussi parlé de flou et, surtout, jeté l'opprobre sur un travail marqué du sceau de la rigueur scientifique : ce sont des chercheurs, des universitaires, des économistes qui l'ont produit (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC*), et non des élus défendant une vague proposition pour prendre leur revanche après l'élection présidentielle ! Vous êtes vraiment très loin de la réalité.

Mais, comme je suis de bonne composition, je noterai que nous sommes d'accord sur un point : le cœur du sujet, c'est l'accompagnement.

**Mme Monique Iborra.** Ah !

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Voici une équation imparable. En France, 5,5 millions de personnes en âge de travailler – c'est-à-dire âgées de plus de seize ans – n'ont pas d'emploi, alors que le pays peut aujourd'hui offrir, au mieux, 400 000 emplois. Au moment où nous parlons, plus de 5 millions de personnes sont donc privées d'emploi de manière inexorable. Où voulez-vous donc les accompagner ? (*MM. Serge Letchimy et Dominique Potier approuvent.*) Vers des emplois qui n'existent pas ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*) Comment allez-vous les traiter ? Quelle réponse voulez-vous leur apporter ?

Si vous passez sous silence cette terrible équation sociale, vous passez tout simplement à côté du sujet. (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. Serge Letchimy.** Elle l'a complètement oubliée !

**M. Hervé Saulignac, rapporteur.** Enfin, vous avez dit que notre proposition de loi était très loin de faire l'unanimité. Si l'unanimité est la condition pour qu'une proposition de loi trouve grâce à vos yeux, je ne crois pas que l'opposition, quelle qu'elle soit, aura un jour la chance de faire adopter ici l'un de ses textes : en la matière, l'unanimité n'existe pas ; vous en ferez l'expérience à propos de votre propre projet de revenu universel d'activité.

Je conclurai par cette citation : « Tant qu'il ne sera pas possible de garantir à chacun un emploi, il faudra, à titre de réparation, garantir à chacun un revenu. » Elle n'est pas de moi, elle a trente ans, elle est de Michel Rocard, et elle devrait vous inspirer un peu plus ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC. – De nombreux députés du groupe SOC se lèvent et continuent d'applaudir.*)

**Mme la présidente.** Dans les explications de vote, la parole est à M. Luc Carvounas.

**M. Luc Carvounas.** En vous apprêtant à voter la motion de rejet préalable, vous montrez, chers collègues de la majorité, votre incohérence, votre inconsistance et votre insouciance.

Votre incohérence, tout d'abord : qui a déclaré que les élus locaux seraient libres « d'expérimenter de nouvelles politiques publiques, mais aussi d'innover », sinon Emmanuel Macron, en juillet 2017 ?

**M. Hubert Wulfranc.** Eh oui !

**M. Luc Carvounas.** Qui souhaite faciliter l'expérimentation en réformant la Constitution ? Vous !

Votre inconsistance, ensuite, plus précisément celle du lien que vous entretenez avec les territoires et avec les élus locaux. Emmanuel Macron a enfin décidé de renouer le dialogue avec les maires et de les écouter, mais qu'il écoute aussi les dix-huit présidents de département qui ont déjà instauré le revenu de base ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

Votre insouciance, enfin – c'est le plus grave –, face à l'urgence sociale. Nous ne proposons pas de raser gratis, ni le grand soir, mais un dispositif opérationnel, innovant et efficace. Par votre refus d'examiner notre texte, c'est tout simplement, une nouvelle fois, le dialogue avec l'opposition parlementaire que vous refusez, au détriment des plus précaires. 9 millions de Français vivent sous le seuil de

pauvreté, dont 17 % des personnes de dix-huit à vingt-quatre ans, et 36 % des personnes éligibles au RSA ne le réclament pas – ils sont 26 % pour la prime d'activité.

Pour résumer votre position, l'automatisme et l'inconditionnalité d'un revenu permettant de vivre dignement, c'est non, mais supprimer automatiquement et sans conditions l'impôt sur la fortune pour les plus riches, c'est oui ! Dès lors, le groupe Socialistes et apparentés ne votera évidemment pas la motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

**M. Boris Vallaud.** Bravo !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Paul Christophe.

**M. Paul Christophe.** Si le groupe UDI, Agir et indépendants a fait part de quelques points de divergence concernant le texte, il est opposé par principe, vous le savez, aux motions de rejet préalable. Sans surprise, nous voterons donc contre celle-ci.

En l'occurrence, je trouve dommage que l'Assemblée nationale se prive d'une occasion de débattre alors que nous sommes tous d'accord sur l'urgence sociale et sur l'urgence du dialogue. Nous aurions pu discuter de l'expérimentation proposée et de la place des départements dans l'organisation sociale. Nous aurions pu échanger à propos de la situation de précarité de certains jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans, dans la lignée de la proposition de loi de Mme la présidente de la commission des affaires sociales visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie. Nous aurions aussi pu nourrir la réflexion du Gouvernement – dont la sincérité n'est pas en doute.

Telle est la raison de notre vote contre la motion. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UDI-Agir et SOC.*)

**M. Maxime Minot.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Alexis Corbière.

**M. Alexis Corbière.** Les arguments de fond du groupe La France insoumise ont été très bien exposés précédemment par Jean-Hugues Ratenon. Nous soutenons l'idée d'une expérimentation. Je n'y reviens pas.

On a entendu tout à l'heure que, puisque vous organisez un débat national, il faudrait aborder le sujet dans ce cadre et ne pas en parler ici. Ce n'est pas acceptable, ce n'est pas tolérable ; ce n'est même pas honnête intellectuellement.

Hier soir, nous avons débattu de votre proposition anti-casseurs : pourquoi donc nous la soumettre, puisque le « grand débat national » n'est pas terminé ? Voilà qui montre bien la vraie nature de ce « grand débat national » : c'est une astuce. Nous ne voulons pas de ces réunions Tupperware au cours desquelles nous sommes invités à discuter et discuter sans cesse pour qu'à la fin vous soyez les seuls à décider des sujets à retenir.

Or il y avait ici une proposition de loi pertinente qui, malgré nos légères divergences, marque au moins une volonté d'expérimentation. Vous êtes en désaccord sur le fond et, j'insiste, vous utilisez cette astuce qu'est le « grand débat national » pour évacuer tout ce dont vous ne voulez pas, ce qui montre bien sa vacuité et son caractère anti-républicain – car nous sommes la représentation nationale. Voilà qui confirme en tout cas que nous avons bien raison de ne pas y participer. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe SOC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Hubert Wulfranc.



**M. Hubert Wulfranc.** Nous avons tous bien compris que ce qui est inconditionnel chez les « marcheurs », c'est l'assistance permanente aux plus riches. Et leur posture permanente est de mettre un coup d'arrêt systématique au débat, si bien que seuls les textes déposés par la majorité sont examinés en séance.

**M. Maxime Minot.** Eh oui !

**M. Hubert Wulfranc.** Ce qui démontre une grande rigidité et une grande pauvreté idéologique. J'ajoute que votre arrogance et votre condescendance sont de plus en plus difficiles à supporter.

Les députés communistes auraient souhaité que ce texte soit discuté, d'abord pour avancer sur une question idéologique difficile, puis pour faire des propositions en faveur des jeunes, des publics les plus précaires, enfin pour consolider autant que faire se peut le travail avec les collectivités du quotidien que sont les départements et les communes. Vous encouragez donc, par votre attitude, les députés communistes, à vous attaquer frontalement à l'occasion de leur « niche parlementaire » du 7 mars prochain.

**Mme Danielle Brulebois.** Vous le faites déjà tous les jours !

**M. Hubert Wulfranc.** En effet, on ne peut pas travailler avec vous. Nous allons donc déposer nos propositions de loi sur le rétablissement de l'impôt sur la fortune, sur le barème de l'impôt sur le revenu, sur l'augmentation du SMIC de 200 euros nets. Nous nous heurterons à cette même arrogance, à cette même rigidité de votre part mais, au moins, nous éclaircirons le débat politique, face à la droite que vous représentez de plus en plus souverainement. *(Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SOC.)*

**M. Maxime Minot.** Oh !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Jeanine Dubié.

**Mme Jeanine Dubié.** La présente proposition de loi aborde un problème réel. La preuve en est qu'elle a suscité des débats nourris et intéressants en commission des affaires sociales. Elle pose en effet la question de la place du travail, de la participation de chacun à la société, de la considération que chacun recherche pour se sentir appartenir à un corps social, éléments qui contribuent à ce « vivre-ensemble » si malmené aujourd'hui. Nos collègues nous proposent ainsi de réfléchir sur des voies nouvelles pour exercer la solidarité, l'émancipation, sur des moyens de lutte contre la pauvreté et contre l'injustice sociale.

Bien sûr, ce texte a ses limites. Certains ont évoqué le financement, d'autres craignent que le revenu de base ne favorise la désincitation au travail puisqu'il serait versé sans contrepartie – ce dont je ne suis pas convaincue en lisant le texte. D'autres encore se sont interrogés sur la pertinence d'ouvrir le dispositif aux jeunes de moins de vingt-cinq ans. Pour notre part, nous avons souligné les points positifs d'une prestation unique et automatique, gage de simplification et d'efficacité.

Franchement, rejeter ce texte serait une nouvelle occasion ratée. Le service social mérite mieux, l'accompagnement des personnes en difficulté mérite beaucoup mieux que nos postures. Pour toutes ces raisons, les députés du groupe Libertés et Territoires se félicitent que soit proposé un dispositif à la fois expérimental et issu des collectivités locales. L'importance de l'enjeu mériterait que nous y prêtions un peu plus d'attention.

En d'autres termes, il y avait lieu de poursuivre, dans l'hémicycle, ce débat constructif et même si la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté a été dévoilée par le

Gouvernement, même si nous savons qu'un revenu universel d'activité est en cours d'élaboration, nous ne pourrions, vous l'avez dit, madame la secrétaire d'État, en examiner les modalités avant 2020. Il est donc dommage que la présente proposition de loi soit sur le point d'être balayée.

Nous déplorons donc cette motion de rejet et voterons contre. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LT et SOC.)*

**M. Maxime Minot.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Corinne Vignon.

**Mme Corinne Vignon.** Le texte qui nous est soumis propose l'expérimentation d'une nouvelle prestation sociale par les départements, qui donnerait lieu à un versement unique et inconditionnel à ses bénéficiaires. Si nous sommes favorables aux expérimentations qui améliorent le quotidien de nos citoyens, nous sommes en l'espèce contre le contenu du texte qui risque d'éloigner un peu plus les bénéficiaires du monde du travail.

**Mme Laurence Dumont.** Discutons-en !

**Mme Corinne Vignon.** Rappelons que cette proposition de loi est loin de faire l'unanimité au sein de l'Assemblée des départements de France,...

**M. David Habib.** Arrêtez avec les départements !

**Mme Corinne Vignon.** ...et qu'elle n'est d'ailleurs pas soutenue par le président de la commission des affaires sociales de ladite assemblée.

**M. Maxime Minot.** Laissez-nous débattre !

**Mme Corinne Vignon.** Elle n'est défendue que par dix-huit présidents de département, dont certains ont pu exprimer leurs divergences sur le périmètre du revenu de base. D'autres sont carrément opposés à ce dispositif. Du côté des syndicats de salariés, elle n'est pas non plus consensuelle, de même que parmi les associations chargées de la lutte contre la pauvreté.

Il est bien dommage que vos anciens collègues n'aient pas fait cas, en 2016, du rapport du député Sirugue sur les minima sociaux.

**M. Gilles Lurton.** Ça, c'est vrai !

**Mme Corinne Vignon.** Il est bien dommage que vos anciens collègues, sous la présidence Hollande, aient rejeté une proposition de loi sénatoriale qui proposait ce type de dispositif.

Depuis le début de la législature, nous nous attelons à revaloriser le travail et à faire en sorte qu'il paie mieux. *(Brouhaha continu.)*

**M. David Habib.** En la matière, votre bilan est négatif !

**Mme Corinne Vignon.** Les mesures prises, les réformes engagées ont vocation à contribuer à l'accomplissement et à l'accompagnement de l'activité,...

**M. David Habib.** Vous êtes des amateurs !

**Mme Corinne Vignon.** contrairement à la proposition que vous avez balayée sous le précédent quinquennat.

**M. David Habib.** C'est vous qui serez bientôt balayés !

**Mme Corinne Vignon.** Chers collègues, parce que nous souhaitons traiter la maladie et non nous contenter d'éteindre ses symptômes,...

**M. David Habib.** Arrêtez !

**Mme Corinne Vignon.** ...les députés du groupe La République en marche voteront la motion de rejet. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Alain Ramadier.

**M. Alain Ramadier.** Les députés du groupe Les Républicains voteront contre la motion de rejet.

**M. Olivier Faure.** Très bien, bravo !

**M. Alain Ramadier.** En effet, trop souvent, la majorité refuse de débattre des propositions de loi présentés par les groupes de l'opposition.

**M. Maxime Minot.** Eh oui !

**M. Alain Ramadier.** Quitte, d'ailleurs, quelques mois plus tard, à reprendre leurs idées à son compte.

**M. Christian Hutin.** Absolument !

**M. Alain Ramadier.** C'est ça, le « nouveau monde » ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR et SOC.*)

**M. Maxime Minot.** Bravo !

**M. Alain Ramadier.** Un revenu attribué dès l'âge de dix-huit ans sans conditions n'a jamais été la philosophie défendue par les députés de notre groupe, qui défendent la valeur travail avant tout.

**Mme Monique Iborra.** Eh bien, alors !

**M. Alain Ramadier.** Toutefois, nous reconnaissons que le présent texte est le fruit d'un long travail, qu'il est plus pragmatique et part d'une réelle volonté de lutter contre la pauvreté et d'aider les publics précaires. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR et sur de nombreux bancs du groupe SOC.*) Notre groupe partage la volonté de simplifier, d'expérimenter ; cette volonté mérite que la discussion aille à son terme.

**M. Maxime Minot.** Bien sûr !

**M. Alain Ramadier.** Vous prônez le dialogue à l'extérieur et vous l'empêchez ici. Nous nous opposons donc, je le répète, à la motion de rejet. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR, LT et SOC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nathalie Elimas.

**Mme Nathalie Elimas.** Le groupe MODEM partage en partie le constat dressé par nos collègues du groupe socialiste et qui a conduit à l'élaboration de la présente proposition de loi. Notre système de prestations sociales est l'un des plus généreux au monde, mais il souffre de nombreuses imperfections, maintes fois diagnostiquées, qui nuisent à son efficacité et que nous devons corriger.

Qu'il s'agisse du taux de non-recours, qui s'élève à 36 % pour le revenu de solidarité active – RSA –, de la complexité des démarches à la charge du bénéficiaire, de l'illisibilité des modes de calcul ou encore du déficit d'accompagnement, le constat est sans appel : il nous faut parvenir à un dispositif plus simple, plus clair, mais surtout mieux tourné vers l'emploi. C'est un engagement du Président de la République que, bien évidemment, nous partageons.

Toutefois, la nécessaire amélioration du versement des prestations sociales ne justifie pas le principe d'inconditionnalité. En effet, notre société repose sur des droits, mais elle repose également sur des devoirs. Sans démarche d'insertion vers l'emploi, il n'est donc pas, à nos yeux, envisageable d'accorder cette aide sociale. C'est dans cet esprit que s'inscrit la réforme du revenu universel d'activité qui sera

présentée dans le cadre du plan pauvreté au cours des prochains mois et à laquelle les députés pourront – et même devront – prendre toute leur part.

Il s'agira de rénover en profondeur le système des prestations sociales versées aux ménages modestes pour protéger les Français, simplifier leurs démarches et rendre le système plus transparent, tout en accompagnant résolument les bénéficiaires vers l'activité et vers l'emploi.

Ainsi, dans leur majorité, les députés du groupe MODEM soutiendront la motion de rejet préalable, puisqu'ils s'opposent à la logique de l'inconditionnalité. Nous attendrons donc la réforme du revenu universel d'activité, qui permettra l'instauration d'un système plus vertueux. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe MODEM et sur de nombreux bancs du groupe LaREM.*)

**M. Christian Hutin.** Vous n'êtes décidément que des supplétifs !

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la motion de rejet préalable

(*Il est procédé au scrutin.*)

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	116
Nombre de suffrages exprimés .....	113
Majorité absolue .....	57
Pour l'adoption .....	64
contre .....	49

(*La motion de rejet préalable est adoptée.*)

**Mme la présidente.** En conséquence, la proposition de loi est rejetée.

#### **Suspension et reprise de la séance**

**Mme la présidente.** La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures cinquante-cinq, est reprise à midi.*)

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

2

### **MESURES D'URGENCE CONTRE LA DÉSERTIFICATION MÉDICALE**

#### **Discussion d'une proposition de loi**

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Guillaume Garot et plusieurs de ses collègues visant à instaurer des mesures d'urgence contre la désertification médicale (n<sup>os</sup> 1542, 1612).

#### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à M. Guillaume Garot, rapporteur de la commission des affaires sociales.

**M. Guillaume Garot, rapporteur de la commission des affaires sociales.** La crise des gilets jaunes, comme les cahiers de doléances, ont mis en lumière une réalité que beaucoup

d'entre nous connaissent : des territoires qui perdent leurs bureaux de poste, leurs gares, leurs perceptions et leurs cabinets médicaux.

**M. Yannick Favennec Becot.** Eh oui !

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** Cela vaut dans de très nombreux départements, dans l'Aisne, en Seine-Saint-Denis, dans le Gers ou en Mayenne...

**M. Yannick Favennec Becot.** En effet !

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** ...parmi tant d'autres.

**M. Serge Letchimy.** En Martinique !

**M. Gilles Lurton.** En Ille-et-Vilaine !

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** S'agissant de la désertification médicale, les chiffres sont très clairs : alors qu'il n'y a jamais eu autant de médecins inscrits à l'Ordre, le nombre de médecins en activité régulière recule et, surtout, les inégalités territoriales sont criantes. S'agissant des seuls médecins généralistes libéraux, le rapport entre le département le moins bien doté et le département le mieux doté est de 2,2 – du simple à plus du double. Cet écart est encore plus fort pour certaines spécialités. Le rapport est de 1 à 12 pour les ophtalmologistes, de 1 à 23 pour les dermatologues – si l'on exclut les deux départements qui en sont dépourvus – et de 1 à 24 pour les pédiatres. Nous savons que le problème est devant nous, car toute une génération de médecins va partir à la retraite, ce qui entraînera un creux démographique, prévu pour 2025.

Le Gouvernement a annoncé le plan « Ma santé 2022 », qui comporte, je veux le dire, des réponses pour partie utiles et qui, pour certaines d'entre elles, vont dans le bon sens, comme la suppression à terme du *numerus clausus* ou la création d'assistants médicaux pour libérer du temps médical. Le problème, madame la ministre, c'est que ce plan ne produira ses effets qu'à moyen et long terme, sans s'attaquer au cœur du sujet : l'inégalité territoriale. De fait, entre 2010 et 2017, les inégalités territoriales se sont aggravées. La Nièvre a perdu 27 % de ses médecins généralistes, l'Indre, 24 %, alors que, dans le même temps, d'autres départements ont connu une augmentation du nombre de médecins, de 8 % en Savoie, 3 % dans les Pyrénées-Atlantiques, 4 % en Charente-Maritime et 3 % dans le Var – ce dernier pourcentage correspondant à un surcroît de 150 médecins –, là où « il y a le ciel, le soleil et la mer », comme disait la chanson.

**Mme Ericka Bareigts.** Cela ne suffit pas toujours !

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** Chers collègues, l'urgence est médicale, mais aussi politique. C'est un enjeu de solidarité et de responsabilité pour nous tous, législateurs, comme pour les acteurs concernés – les élus, les médecins et l'ensemble des professionnels de santé. On ne peut pas faire face à l'urgence territoriale et sociale en se cantonnant aux recettes d'hier. Ce serait dire aux Français « vous vous sentez abandonnés dans les territoires où il n'y a pas suffisamment de médecins, mais nous, nous continuons comme avant. » Ce ne serait pas une réponse responsable. C'est la raison pour laquelle, madame la ministre, nous vous avons proposé ces mesures d'urgence, pour assurer l'efficacité de toutes les mesures incitatives qui ont été mises en œuvre – plutôt mal – jusqu'à présent. Malheureusement, chers collègues de la majorité, vous êtes restés sourds à ces propositions lors de l'examen du texte en commission des affaires sociales.

**M. Yannick Favennec Becot.** Eh oui !

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** Vous avez choisi de dépecer notre proposition de loi, de la vider de ses dispositions les plus constructives. Où est passée l'idée de travailler avec tous, de bousculer les conservatismes, de « faire confiance », comme vous le disiez, à l'« audace », à l'« innovation » et même à l'« expérimentation » ? Chers collègues, nous ne sommes pas ici pour faire écho aux intérêts de quelques-uns, mais pour servir l'intérêt général, pour défendre nos concitoyens.

**M. Yannick Favennec Becot.** Très bien !

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** De la proposition de loi initiale, il ne reste, en définitive, qu'un demi-article : quatre des cinq articles ont été supprimés, et l'article qui demeure, sur les médecins remplaçants, ne permettrait pas, vous le savez, de résoudre les immenses difficultés que nous connaissons aujourd'hui.

L'article premier, que vous avez supprimé, proposait d'appliquer le principe de la régulation par la voie conventionnelle, autour de ce que l'on appelle le « conventionnement sélectif ». Il s'agit de ne plus autoriser l'installation d'un médecin là où les besoins sont déjà pourvus, pour contenir la densification en généralistes et en spécialistes dans certaines zones. J'ai bien entendu déposé un amendement de rétablissement. Je rappelle que cette régulation, que vous rejetez, existe pour toutes les autres professions de santé – pour les pharmaciens, les kinés, les infirmières, les sages-femmes. Au nom de quelle logique, au nom de quoi faudrait-il la rejeter s'agissant des médecins ? Je ne l'ai toujours pas compris. Dans notre esprit, il s'agit de faire confiance aux partenaires pour négocier les modalités de cette régulation. Nous leur accordions un an, dans la disposition que vous avez supprimée, pour que la négociation s'engage. Si celle-ci n'aboutissait pas, c'est la puissance publique qui établirait cette régulation pour parer à l'urgence. La fracture sanitaire étant aussi une fracture territoriale et sociale, nous avions prévu que le conventionnement sélectif ne serait pas opposable, dans les zones surdensées, aux médecins dont les tarifs relèvent du secteur 1.

Au travers des articles 2 à 4, le texte initial entendait activer des leviers complémentaires à la régulation pour se donner toutes les chances d'instituer un dispositif efficace. Comme je vous l'ai dit, nous défendons un équilibre global : la régulation et l'incitation « en même temps ». Je voudrais vous convaincre que notre logique est de bon sens. Elle consiste à dire aux médecins, qui forment le pivot de notre système de santé : « ne vous installez pas là où l'offre de soins est déjà pourvue, mais là où vos patients vous attendent. »

**M. Yannick Favennec Becot.** Exactement !

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** « Et nous, puissance publique, parce que c'est notre rôle, nous mettons tout en œuvre pour vous assurer, dans les territoires où nous manquons de médecins, les meilleures conditions d'exercice. »

L'article 2, que vous avez également supprimé, visait à concentrer les moyens sur les projets de santé les plus innovants, que nous proposons de labelliser « Territoires innovation santé ». Il s'agit, par exemple, de projets qui mettent à disposition le plateau technique de l'hôpital, qui développent la fibre pour la téléexpertise ou la télé-médecine...

**M. Thomas Mesnier.** On le fait déjà !

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** ...ou encore qui organisent la permanence des soins. Je propose donc un retour à la rédaction initiale.

L'article 3, que vous avez également supprimé, constituait une adaptation de ce que nous avons débattu et validé ensemble – je dis bien ensemble – dans le rapport que notre ami Philippe Vigier a établi au nom de la commission d'enquête sur « l'égal accès aux soins des Français sur l'ensemble du territoire et sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre pour lutter contre la désertification médicale en milieu rural et urbain ». L'idée est de réduire à un an la période probatoire des médecins diplômés à l'étranger qui ont réussi le concours pour leur permettre de s'installer en zone sous-dense, en conservant bien évidemment les mêmes exigences en termes de compétences techniques et linguistiques.

L'article 4 a été, quant à lui, réduit à peau de chagrin. Vous avez uniquement conservé le statut du médecin de renfort, ce qui, je l'ai dit, ne suffira pas à répondre à l'ampleur du problème.

Enfin, par l'article 5, nous entendions confier aux pharmaciens, dans le cadre d'une expérimentation, dans les territoires sous-denses, la capacité de prescrire des médicaments pour certaines pathologies bénignes, très strictement définies – telles que, par exemple, la cystite, la rhinite ou la conjonctivite. Cette faculté serait encadrée par un protocole extrêmement rigoureux. J'ai déposé un amendement pour rétablir cet article, que vous avez également supprimé.

Je voudrais lancer un appel solennel. Nous sommes des élus des territoires, de la représentation nationale. Nous assumons ensemble une responsabilité : traiter la souffrance des territoires qui se sentent abandonnés, répondre à l'attente et aux inquiétudes de millions de Français. Ce qui est en jeu, madame la ministre, chers collègues, c'est le pacte républicain, c'est cette magnifique idée issue du Conseil national de la Résistance : garantir un égal accès de tous à la santé. Chers collègues, je vous en conjure, il est encore temps de voter ce texte dans sa version initiale, de l'améliorer par des amendements venus de tous les bancs de l'hémicycle. Nous avons cette responsabilité en partage, alors soyons à la hauteur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC. – M. Favennec Becot applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre des solidarités et de la santé.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Je vous remercie d'appeler de nouveau l'attention du législateur sur cette question fondamentale de l'égalité dans l'accès aux soins, qui fait écho aux inquiétudes croissantes de nos concitoyens. Ces inquiétudes, qui résonnent avec force dans le contexte social que nous traversons, sont au fondement des ambitions que je porte depuis dix-huit mois pour relever la tête de notre système de santé. La détresse et la colère de nos concitoyens naissent du sentiment, souvent justifié, que le pacte républicain ne tient plus ses promesses. Au cœur de ce pacte républicain se trouve l'égalité, à laquelle nous sommes passionnément attachés. Je me bats quotidiennement pour que cette égalité ne soit pas un idéal abstrait que l'on saupoudre sur des discours.

C'est tout le sens du projet de loi santé, qui occupera nos discussions prochainement et qui est tout entier construit en faveur de l'égal accès à des soins de qualité pour nos concitoyens. Ce projet de loi est un plan de bataille contre les fractures territoriales dans l'accès aux soins...

**M. Marc Le Fur.** De qualité et de proximité !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** et pour des soins de proximité.

**M. Marc Le Fur.** De qualité et de proximité !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** De proximité : vous l'avez dit et je le redis également.

Je partage évidemment le constat exact que vous posez : nous affrontons aujourd'hui, et pour quelques années encore, des difficultés importantes en matière de démographie médicale. Nous héritons de l'absence d'anticipation, de vision et de stratégie des pouvoirs publics au cours des décennies précédentes ; je pense notamment à l'aberration du *numerus clausus*.

Votre proposition de loi, monsieur le rapporteur, explore certaines pistes pour relever le défi partagé de l'accès aux soins. Le développement du recours au médecin adjoint en est une et constitue l'une des mesures phares du plan d'accès aux soins annoncé par le Premier ministre en octobre 2017. Dans de nombreuses régions, les acteurs de terrain se sont d'ores et déjà approprié cet outil dans des secteurs frappés par la désertification médicale, au-delà des seules situations d'afflux saisonniers. Le projet de loi santé devrait faciliter le recours à ce dispositif. Cet article a été précisément amendé lors du travail en commission, et reprend la rédaction que nous avons envisagée pour le projet de loi.

Je pense, comme vous, que les pharmaciens peuvent constituer un point d'appui important pour l'accès aux soins dans les zones fragiles, notamment grâce à la forte densité du maillage officinal : 97 % de la population métropolitaine vit à moins de dix minutes d'une pharmacie.

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** Merci à la régulation !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** L'extension progressive de leur rôle doit toutefois se faire en étroite articulation avec le corps médical pour offrir aux patients toutes les garanties nécessaires à la sécurité des soins. C'est ce que nous avons commencé à faire avec la possibilité de se faire vacciner contre la grippe en officine. À ce titre, l'article 5, qui prévoit d'expérimenter la prescription de certains médicaments par le pharmacien lui-même, constitue à mon sens une évolution insuffisamment encadrée.

Nous prévoyons, en revanche, ainsi que nous y autorise la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, d'expérimenter rapidement le dispositif de « pharmacien correspondant », qui permettra au pharmacien d'adapter des posologies et de renouveler les traitements de certains patients, sur orientation du médecin traitant. Cette évolution permettra d'éviter des ruptures de soins dans les zones les plus fragiles.

Je partage la volonté qu'exprime votre article 2 de faire des zones sous-denses des territoires d'innovation. Je constate d'ailleurs que c'est très souvent dans le cas en pratique : c'est dans et à partir de ces territoires fragiles qu'émergent de nouvelles manières d'exercer et de soigner, ainsi que de nouvelles coopérations entre professionnels et avec l'hôpital. Là où les soignants manquent, les concurrences traditionnelles s'estompent, et les acteurs apprennent à travailler ensemble. Ce n'est sans doute pas un hasard si le plus grand nombre de communautés professionnelles territoriales de santé se trouvent dans le Centre-Val de Loire, région qui connaît les difficultés les plus importantes en matière d'accès aux soins. Le ciblage du fonds d'intervention régional – FIR – me semble, en revanche, un levier rigide et partiellement inadapté. Les agences régionales de santé – ARS – prêtent déjà de facto une attention privilégiée à ces territoires, mais elles prennent autant en compte dans leurs décisions, ce qui est normal, la qualité des projets et les dynamiques des acteurs que l'acuité des difficultés rencontrées par les territoires. En outre, tous les usages du FIR n'ont pas vocation à être ciblés sur des zones sous-denses – je pense

notamment aux financements dédiés à des projets de prévention de perte d'autonomie des personnes âgées ou de développement de la démocratie sanitaire.

Si je partage ainsi certaines orientations de votre proposition de loi, je suis, en revanche, plus sceptique sur la solution la plus radicale que vous avancez dans l'article 1<sup>er</sup>. Le conventionnement sélectif peut s'avérer efficace pour toutes les professions à fort dynamisme géographique, comme certaines professions paramédicales, mais il le serait beaucoup moins pour les professions en sous-effectif, comme les médecins. Il ne suffit pas d'avoir une densité médicale supérieure à la moyenne nationale pour être un territoire bien doté en médecins : il sera probablement très difficile de définir de telles zones sur-denses sans créer d'effets pervers importants, et je ne connais pas de zones sur-denses en matière de médecins généralistes aujourd'hui en France. Rien ne garantit, en outre, que les jeunes médecins viendront s'installer dans les territoires les plus en difficulté : ils préféreront probablement, comme nous l'observons pour les infirmières, les territoires les mieux desservis et les plus attractifs qui se situeront juste en dessous du seuil que vous aurez défini.

En regardant ce qu'ont fait nos voisins, notamment européens comme l'Allemagne, on se rend compte que les mesures coercitives d'installation, qui paraissent une idée séduisante sur le papier, n'ont pas amélioré l'accès aux soins pour les populations et ont très souvent eu l'effet inverse. Enfin, et je souhaite particulièrement insister sur ce point, une telle mesure coercitive entraînerait, à coup sûr, la très forte opposition des professionnels, notamment chez les jeunes médecins en formation, au moment même où nous avons besoin de leur engagement pour améliorer concrètement l'accès aux soins des Français. Vous présentez cette mesure comme venant « utilement compléter les dispositifs d'incitation existants » : en réalité, elle priverait très rapidement d'effets la quasi-totalité des dispositifs incitatifs, qui reposent sur la mobilisation des acteurs et des médecins, et sur leur implication dans des projets territoriaux, coordonnés avec d'autres professionnels. Je pense, en particulier, au déploiement des communautés professionnelles territoriales de santé, qui sont la priorité de la stratégie « Ma santé 2022 » et qui constituent la pierre angulaire du décroisement entre la ville et l'hôpital, et entre professionnels, que nous appelons de tous nos vœux.

Vous dites que les mesures incitatives n'ont pas fonctionné, mais elles n'étaient que financières : or le projet que nous allons présenter opère un changement de paradigme, car il vise à rendre du temps médical, à décroiser les tâches, à coordonner les soins et à impliquer de nouveaux professionnels, comme les infirmières, dans la pratique et le suivi des maladies chroniques.

Nous devons donc renoncer à la tentation d'adopter des mesures coercitives, dont les effets seraient fortement déstabilisants pour notre système de santé. Nous avons choisi de faire confiance aux acteurs et de coconstruire progressivement avec eux, dans le cadre d'une responsabilité territoriale des professionnels de santé, une nouvelle structuration de l'offre de soins dans notre pays. Il est essentiel de ne pas rompre avec cette dynamique émergente, à laquelle tout le monde croit et qui repose sur des changements radicaux d'organisation des soins. Il n'existe pas de solution miracle et simple au problème des déserts médicaux : c'est la raison pour laquelle le plan d'accès aux soins s'appuie sur une multitude d'outils complémentaires, à chaque fois adaptables aux situations et aux spécificités locales.

« Ma santé 2022 », avant le projet de loi à venir, est venue enrichir cette palette avec de nouveaux dispositifs. Je pense au déploiement des assistants médicaux, qui permettra de libérer rapidement du temps médical là où il en manque le plus, et pour lequel les négociations conventionnelles se sont ouvertes ces derniers jours.

**M. Marc Le Fur.** Quand arriveront-ils ?

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** Je pense également au recrutement, en 2019, de 400 médecins généralistes supplémentaires dans les territoires prioritaires. Les contours précis de ce dispositif seront présentés à la fin du mois, et les premiers recrutements devraient intervenir au printemps.

Il me semble donc à la fois prématuré et excessivement sévère, voire délétère, de conclure à l'échec des politiques incitatives en matière d'accès aux soins, car nous avons changé notre vision de la structuration des soins de proximité. Je comprends en même temps l'impatience de nos concitoyens, mais nous avons élaboré un projet complet et structurant pour notre système de santé, qui sera présenté aux parlementaires au printemps. Il est approuvé par tous les acteurs, et je vous inviterai dans quelques semaines à l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Joël Aviragnet.

**M. Joël Aviragnet.** Avec cette proposition de loi portant mesures d'urgence contre la désertification médicale, le groupe Socialistes et apparentés a souhaité s'attaquer à la question des difficultés d'accès aux soins dans notre pays, et plus particulièrement dans nos territoires. Nous avons la préoccupation de procurer à tous les Français des soins de qualité, accessibles dans tous les territoires et couverts par la sécurité sociale aussi souvent que possible. Notre conviction est que la santé se doit d'être à la portée de tous nos concitoyens, quels que soient leurs revenus et leurs origines. Notre ambition, c'est une politique de santé publique sans discriminations, juste et efficace.

Cela peut paraître une évidence, mais il convient néanmoins de le dire : la santé est au cœur des préoccupations des Français, comme on l'a vu récemment. Le bonheur commence par la bonne santé, vous pouvez avoir toutes les merveilles du monde à vos pieds, cela ne vaudra pas la peine si votre santé fait défaut. Par ailleurs, il existe un lien assez direct entre santé et développement : une population en bonne santé a confiance en l'avenir et se montre productive, tant économiquement que socialement.

C'est pourquoi les socialistes ont toujours été attachés au principe universel du droit à la santé, consacré dans le préambule de la Constitution de 1946 et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948. L'article 25 de cette déclaration, relatif au droit à la santé et à la protection sociale, affirme que : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires (...) ». C'était dans cette logique que nous avions voté la création de la couverture maladie universelle, sous le gouvernement de Lionel Jospin, qui assure l'accès aux soins et le remboursement des soins et des médicaments à tous les Français. C'est aussi cette logique qui avait conduit Marisol Touraine à généraliser le tiers payant lors du

quinquennat précédent : dispenser les Français d'avancer le coût des soins devait permettre de lever les freins économiques à l'accès aux soins. Aujourd'hui, toujours avec la même ambition, nous vous proposons d'adopter cette proposition de loi destinée à lutter, par diverses mesures, contre la désertification médicale.

Ce texte part d'un constat simple : l'égalité face à la santé se dégrade et une part de plus en plus importante de la population se voit contrainte de renoncer à des soins ou de les reporter. Dans ma circonscription, à Saint-Gaudens, le nombre de médecins est passé de trente-deux en 2016 à quatorze à la fin de l'année 2018. De plus en plus de citoyens se retrouvent sans médecin référent, et, je peux vous le dire, la colère gronde. Les dispositifs auxquels vous avez fait allusion, madame la ministre, ne montrent pour le moment pas d'efficacité – peut-être parce que les financements ne suivent pas. Il s'agit donc pour les socialistes d'alerter sur cet état de fait et de promouvoir l'effectivité du droit à la santé, ainsi que les conditions de l'égalité de tous dans l'accès à des soins de qualité.

Régulièrement, nous nous intéressons ici aux problèmes économiques d'accès aux soins, et nous avons voté avec vous la nouvelle CMU complémentaire, CMU-c, ainsi que le « reste à charge zéro » pour les lunettes et les prothèses dentaires et auditives. Mais nous avons oublié, madame la ministre, de traiter les problèmes géographiques et territoriaux d'accès aux soins. En effet, la désertification médicale de certaines zones rurales ou de certaines banlieues ajoute une inégalité territoriale dans l'accès aux soins. Les déserts médicaux en zone rurale et en banlieue, liés à la liberté d'installation des médecins libéraux, posent de graves problèmes de santé, qui finissent par avoir un coût humain et financier très important pour notre société. Car dans ces territoires, les maladies ne sont pas traitées lorsqu'il convient de le faire, mais lorsqu'il est insupportable de vivre avec elles, et c'est l'hôpital qui intervient en dernier recours, quand cela est encore possible. S'ajoutent à cela les fermetures d'établissements et de maternités de proximité, qui éloignent une partie de la population des soins adaptés.

Aussi, nous proposons avec ce texte, non pas de régler tous les problèmes d'accès aux soins, mais de contribuer à renforcer l'égal accès aux soins de tous les Français et de faciliter le recours à des soins de qualité.

Pour ce faire, nous proposons cinq mesures : le conventionnement territorialisé des médecins ; la constitution de territoires innovants en matière de santé dans les zones à faible densité médicale ; la réduction à un an de la période probatoire des médecins titulaires de diplômes étrangers ; l'assouplissement des modalités d'assistance aux médecins exerçant en zone sous-dense ; la mise en place d'un cadre expérimental relatif à la dispensation de certains médicaments.

Il va de soi que notre proposition de loi est un ensemble cohérent, au sein duquel les mesures sont interdépendantes. Il ne s'agit donc pas d'un menu dans lequel le groupe LaREM pourrait choisir à la carte ce qu'il souhaite voir adopter et ce qu'il rejettera avec une certaine démagogie.

Il n'est pas question ici de satisfaire les intérêts particuliers de tel ou tel syndicat de médecins, ni de s'en faire le porte-parole ou de flatter telle ou telle corporation, mais bien de défendre l'état de santé de nos concitoyens, donc l'intérêt supérieur de la nation. N'est-ce pas là une belle idée ? *(Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Cyrille Isaac-Sibille.

**M. Cyrille Isaac-Sibille.** Un vrai problème, de mauvaises solutions – parfois même contre-productives : le phénomène de la désertification médicale est une réalité qui doit constituer notre priorité.

Bien que les données dont nous disposons indiquent que les professionnels de santé sont nombreux et que leur effectif a augmenté à un rythme plus élevé que celui de la population au cours des quarante dernières années, ces chiffres masquent d'importantes – et persistantes – disparités géographiques.

Si nous prenons en considération l'ensemble des médecins, nous observons en 2016 un niveau d'inégalités similaire à celui de 1983 ! Les écarts de densité entre départements sont de un à deux pour la médecine générale et de un à sept pour les infirmiers.

Ils se creusent encore davantage aux échelons plus fins. Plus spécifiquement, pour l'accès aux gynécologues et aux ophtalmologues libéraux, l'offre disponible dans les grands pôles urbains est de sept à neuf fois supérieure à celle disponible dans les communes isolées. Ces chiffres témoignent d'inégalités territoriales de santé frappantes.

Autre tendance inquiétante : le vieillissement de la profession. En 2016, plus d'un quart des médecins sont âgés de plus de soixante ans et les médecins âgés de moins de quarante ans ne représentent qu'un cinquième des effectifs.

Conséquence de la diminution du nombre de médecins généralistes libéraux en exercice et des départs en retraite, le nombre de zones à accessibilité faible augmentera au cours des années à venir. Cette situation s'étendra progressivement à de nouveaux territoires. Ainsi, nous ne pouvons que tomber d'accord : la lutte contre les problèmes posés par la désertification médicale au moyen de nombreux mécanismes est une priorité.

Toutefois, certaines mesures proposées par notre collègue Guillaume Garot ne nous semblent pas aller dans le bon sens. Nous avons examiné l'article 1<sup>er</sup> en commission et voté sa suppression.

En effet, le conventionnement territorial est une réponse administrative à un problème d'attractivité. De surcroît, à mes yeux, ce n'est pas celle des territoires qui pose problème, mais celle de la médecine libérale.

À l'issue de leurs études, quel choix est offert aux jeunes médecins sortant de la faculté ? Ils peuvent travailler à l'hôpital, lequel offre des milliers de postes vacants – ils ont l'embaras du choix ! Ils peuvent être salariés – on leur adresse des offres alléchantes.

Enfin, ils peuvent opter pour la médecine libérale. Or l'exercice libéral de la médecine n'est plus attractif. Alors même qu'il est souple, un nombre croissant de contraintes pèsent sur lui.

Rappelons que les médecins généralistes – et de nombreux spécialistes – sont des médecins libéraux. À mes yeux, le problème réside dans l'attractivité de la médecine libérale. La véritable solution consiste à l'accroître en libérant celle-ci des contraintes pesant sur les médecins libéraux et en facilitant leur travail. Tel est l'un des objectifs du projet de loi santé que présentera prochainement Mme la ministre de la santé.

La solution consiste également à écouter les professionnels. Monsieur le rapporteur, j'ai été frappé, lors de nos auditions, par ce qui m'a semblé être un manque de communication entre eux et vous. Ils ont avancé des propositions que vous n'avez pas écoutées.

Celles-ci visaient à inciter les étudiants issus de zones sous-denses à revenir s'installer dans leur territoire. À l'heure actuelle, la majorité des étudiants en médecine sont issus des métropoles et non des territoires ruraux. Ils vous l'ont dit, mais vous ne les avez pas écoutés.

**M. Guillaume Garot, rapporteur.** Mais si !

**M. Cyrille Isaac-Sibille.** Il s'agit d'instaurer le principe du cumul d'un emploi et d'une retraite, ainsi que la mixité des exercices de la médecine. C'est pourquoi le groupe MODEM, qui a voté contre l'article 1<sup>er</sup>, n'est pas davantage favorable aux articles 2 et 3.

L'article 4 s'inspire des propositions du rapport d'information de notre collègue Philippe Vigier relatif à l'égal accès aux soins, dont le groupe MODEM salue le travail, et vise à faciliter l'assistance aux médecins dans les zones sous-denses.

Il introduit le médecin de renfort dans les zones sous-dotées et étend le recours au médecin-adjoint afin d'assurer la possibilité d'une assistance temporaire en cas de carence de l'offre de soins. Il s'agit d'une proposition de bon sens que nous soutiendrons.

Enfin, le dernier article de la proposition de loi s'inscrit également dans le prolongement des propositions de la commission d'enquête sur l'égal accès aux soins des Français sur l'ensemble du territoire et sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre pour lutter contre la désertification médicale en milieu rural et urbain.

Il vise à instituer un cadre expérimental de coopération entre les pharmaciens et les médecins, notamment dans les zones où les besoins de santé sont difficilement satisfaits. Le dispositif vise à permettre aux pharmaciens de prescrire des médicaments pour des pathologies bénignes.

Le groupe MODEM votera en faveur de l'article, qui permet d'élargir l'éventail des solutions destinées à faciliter l'accès aux soins et désengorger les cabinets des médecins généralistes. Toutefois, ce dispositif devra faire l'objet d'une concertation et d'un cadre strict, s'agissant notamment de l'élaboration de la liste des médicaments susceptibles d'être prescrits.

Ainsi, si le texte comporte des propositions généreuses, il commet des erreurs qui pourraient s'avérer dangereuses pour l'équilibre de notre système de santé. Il n'en a pas moins le mérite d'ouvrir un espace de débat sur une question fondamentale.

Il s'agit ici, à mes yeux, du préambule des débats qui s'ouvriront dans un mois au sujet du projet de loi du Gouvernement. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Clémentine Autain.

**Mme Clémentine Autain.** Le Président de la République, dans sa récente lettre aux Français, a écrit : « Chez nous, l'éducation, la santé, la sécurité, la justice sont accessibles à tous indépendamment de la situation et de la fortune ». Passons aux travaux pratiques !

À ces mots, je réponds que nul n'est plus aveugle que celui qui ne veut pas voir. Il y a vingt-cinq ans, la France avait le meilleur système de santé au monde. À présent, nous sommes au vingt-quatrième rang mondial. Quel recul magistral !

**M. Didier Martin.** Mauvais choix de vocabulaire !

**Mme Clémentine Autain.** Il faut bien constater qu'un quart de notre population renonce à se soigner car cela coûte trop cher. Les inégalités prennent ici – malheureusement – un visage particulièrement tragique. Il y a aujourd'hui en France six années d'écart d'espérance de vie entre un ouvrier et un cadre.

Les inégalités ne sont pas uniquement sociales. Elles sont aussi territoriales. L'accès à la santé n'échappe pas à cette double réalité. Les disparités prennent des proportions affolantes quand elles s'inscrivent dans un contexte général fragilisé par le démantèlement des services publics.

Lorsque l'on évoque la désertification médicale, on a souvent à l'esprit l'image de la ruralité. Nous imaginons cette diagonale du vide, qui épouse désormais les formes de la démographie médicale et recouvre aussi – ce n'est pas un hasard – celles du mouvement des « gilets jaunes ».

Toutefois, je tiens à rappeler que les déserts médicaux sont également bien présents dans certaines banlieues populaires. En tant qu'élue de Seine-Saint-Denis, je mesure quotidiennement les défaillances d'une médecine absente ou lacunaire.

**M. Alexis Corbière.** C'est vrai !

**Mme Clémentine Autain.** Dans mon département, en 2017, 100 000 habitants se partageaient cinquante-neuf cabinets de généralistes. Imaginez ce qui en résulte en matière de délais d'attente et de risques pour la population, chers collègues !

Un chiffre me glace davantage encore. Dans mon département, vous avez deux fois plus de chances de mourir d'un accident cardiaque qu'à Paris. Deux fois plus ! Je ne doute pas que vous confrontés très nombreux à cette situation, dans vos circonscriptions. En tout, plus de 10 millions de Français doivent subir les conséquences d'un accès limité aux soins.

Nous nous accorderons, je l'espère, sur le caractère tragique du constat, connu et reconnu. Pour notre part, nous refusons de voir les déserts médicaux s'implanter durablement dans le paysage national. Ils ne sont aucunement une fatalité, mais le produit de choix politiques que nous contestons et que vous aggravez, chers collègues de la majorité.

En laissant exploser les écarts de richesse entre métropoles et périphéries et en frappant du sceau de la rentabilité chaque pan de l'action publique, les gouvernements successifs ont ajouté aux inégalités sociales une fracture territoriale en matière d'accès aux soins.

Ces inégalités sont le miroir des décisions prises dans cet hémicycle. Ce sont les économies budgétaires votées ici même qui ont amené les gouvernements à fermer 63 % des maternités entre 1975 et 2014. Ces fermetures sont criminelles.

Pour rappel, le taux de mortalité périnatale passe de 0,64 % à 1,07 % si le temps de trajet du domicile à la maternité excède quarante-cinq minutes. Je vous laisse imaginer, chers collègues, la situation d'une femme sur le point d'accoucher qui doit parfois faire jusqu'à une heure de route pour accéder à la maternité.

Dans le combat contre les déserts médicaux que nous devons mener, la version initiale de la proposition de loi déposée par le groupe socialiste occupe une position qui nous semble un peu confuse.

L'article 1<sup>er</sup>, consacré au conventionnement sélectif des médecins, a tout notre soutien. Il s'agit d'une mesure juste, que nous avons défendue à plusieurs reprises dans cette assemblée et ailleurs.

Elle consiste à opposer à la liberté d'installation des médecins le respect du droit fondamental à la santé. En l'espèce, nous devons adopter pour valeur cardinale la défense de l'intérêt général. Quel intérêt peut être plus général que l'accès aux soins pour toutes et tous ?

Cette disposition nous semble à même de ralentir l'installation des médecins dans certaines zones où ils sont très nombreux. La sécurité Sociale, usant de son pouvoir de conventionner des médecins, pourrait ainsi agir contre les déserts médicaux.

Une telle disposition est également une réponse à l'échec des très nombreux dispositifs incitatifs existants. Leur liste est longue – vous la connaissez, madame la ministre – : contrat d'aide à l'installation des médecins, contrat de stabilisation et de coordination pour les médecins, contrat de transition pour les médecins, contrat de solidarité territoriale médecin, contrat d'engagement de service public, sans oublier les exonérations fiscales et les aides financières.

L'abondance des dispositifs fait ressortir l'absence de résultats probants. Au demeurant, les études réalisées à leur sujet mettent surtout en avant leur coût prohibitif.

Le conventionnement sélectif des médecins nous semble donc constituer une réponse équilibrée à la désertification médicale. Il s'agit d'une façon d'organiser le territoire. Livrons-nous à une brève comparaison avec les enseignants : on n'imagine pas qu'un enseignant désireux d'enseigner le fasse où il le souhaite, et qu'il importe si des élèves n'ont pas de professeur devant eux ! C'est à peu près du même tonneau.

Nous devrions raisonner ainsi et faire en sorte que chacun dispose, partout sur le territoire, d'une offre de soins correcte. Au demeurant, cette disposition fait l'objet de recommandations favorables de la Cour des comptes et du Conseil économique, social et environnemental – CESE. Elle est digne de notre République et de notre modèle social, considéré dans ses facettes les plus progressistes et les plus protectrices.

L'article 1<sup>er</sup> constitue donc bien une réponse concrète au besoin d'égalité territoriale accrue exprimé par nos concitoyens. Toutefois, cette quête d'égalité territoriale doit avoir son pendant social.

Nous avons donc tenu à rappeler, par le biais de nos amendements, que la désertification médicale n'est pas uniquement spatiale. On l'éprouve sitôt que l'un de nos concitoyens se trouve dans l'incapacité – matérielle ou financière – d'accéder aux soins.

Afin de lutter contre cette médecine à deux vitesses, nous nous sommes donc attachés à défendre résolument le retour du tiers payant et la fin des dépassements d'honoraires. Le non-recours aux droits constitue un échec, et d'abord pour notre État social. Au demeurant, on le constate dans d'autres domaines, comme le prouve l'exemple du RSA, auquel tant de personnes ne recourent pas alors qu'elles le pourraient.

Le non-recours concerne aujourd'hui un quart des assurés sociaux. Nous touchons ici à la frange la plus précarisée de la population, la plus légitime à bénéficier de l'aide de la société. Le retour du tiers-payant doit nous permettre de raccrocher au train de la santé ces personnes que la précarité rend malheureusement invisibles. Les dépassements d'honoraires, en forte augmentation dans certains secteurs, comme celui de la santé bucco-dentaire, constituent aussi une manière d'éloigner les soignés des soignants.

Nous tenons à rééquilibrer ce texte en rappelant que l'éloignement de la médecine du malade ne saurait être envisagé du seul point de vue géographique. Nous lançons un appel à

la vigilance, à laquelle nous invitait Ambroise Croizat : celui qui fut à l'initiative de notre sécurité sociale nous rappelle de « ne jamais parler d'acquis sociaux mais de conquits sociaux » – nuance de grande importance.

Si l'article premier de la proposition de loi nous semble pertinent, les articles qui suivent montrent la nécessité de cette vigilance, car ils sont d'une tout autre teneur.

L'article 5 se révèle en l'espèce particulièrement douteux : il s'agit d'autoriser les pharmaciens à délivrer des médicaments pour lesquels une prescription est obligatoire. La mesure est présentée comme une expérimentation, certes, mais elle entérine un recul : se passer du médecin pour prendre des médicaments. De plus, il faut rappeler que le pharmacien a un intérêt économique à vendre. Donner aux pharmaciens la possibilité de délivrer des médicaments sous prescription, c'est revoir nos normes à la baisse et fragiliser l'ensemble du parcours médical.

De la même manière que le Gouvernement entend répondre à la désertification en déléguant plus de tâches aux infirmières et en développant le télétravail, la proposition de loi du groupe Socialistes et apparentés est ici l'avatar d'un néolibéralisme qui entend guérir une blessure avec un sparadrap contaminé.

Répetons-le : nous n'avons pas un problème d'accès aux médicaments, mais bien un problème d'accès aux soins. Nous ne résoudrons certainement pas la crise de la désertification médicale par l'automédication, ni par la banalisation des antidouleurs, mais bien par une réhabilitation des lieux de soins et des soignants – en particulier dans notre monde où les réseaux sociaux délivrent des informations nombreuses, mais pas toujours d'une nature très scientifique.

La prescription n'est pas un acte médical anodin, au contraire. Signe qu'un diagnostic a été établi, elle doit rester l'apanage d'un praticien habilité à effectuer un examen médical. Attaquer la légitimité du médecin en la réduisant, c'est ouvrir la porte à de nombreux abus qui, loin de résoudre le problème de la désertification médicale, vont au contraire l'accentuer. Le message, bien que souvent répété, ne semble pas retenu : les antibiotiques, comme on dit, ce n'est pas automatique.

Les ambiguïtés de cette dernière proposition, en particulier, nous empêchent d'approuver l'esprit de ce texte. S'il n'évolue pas, nous nous abstenons.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Dharréville.

**M. Pierre Dharréville.** « Les riches ne sauraient acheter mon temps, il appartient aux gens de cette vallée. Je ne veux ni gloire, ni fortune, je ne demande à mes malades ni louanges, ni reconnaissance. » Ainsi parlait le médecin de campagne de Balzac. Avec leurs mots d'aujourd'hui, nos médecins ne disent pas autre chose ! Mais ce qui fait problème, c'est leur nombre dans nos vallées.

L'accès aux soins n'est pas suffisamment garanti dans notre pays ; le droit à la santé est mis en péril, car les déserts médicaux s'étendent, dans des territoires ruraux mais aussi urbains et périurbains. Le constat est sans appel, et il est partagé : nul ne peut nier qu'il est de plus en plus difficile de trouver un médecin ; nul ne peut nier l'engorgement des salles d'attente. Les chiffres sont là : nous avons perdu 9 000 généralistes en dix ans, dont 750 au cours de la seule année 2017. Au total, 5,5 millions de nos concitoyennes et de nos concitoyens vivent dans un désert médical, selon les dernières estimations de votre ministère lui-même, madame la ministre.



À la pénurie de médecins généralistes viennent s'ajouter le manque et la mauvaise répartition des médecins spécialistes – je pense aux gynécologues, aux psychiatres, aux ophtalmologues, aux dermatologues... Ce déficit de médecins libéraux va de pair avec une dégradation de l'offre publique de soins : ces deux phénomènes se renforcent l'un l'autre. C'est un cercle vicieux : moins d'hôpitaux, ce sont moins de médecins libéraux, car ces derniers ont besoin de plateaux techniques de qualité, de compétences spécifiques qui viennent en appui à leur pratique. Et la pénurie de médecins libéraux entraîne un recours plus important aux urgences hospitalières, exsangues.

Tous ces éléments se conjuguent et alimentent le renoncement aux soins. Les causes en sont multiples : nous payons le prix de décisions politiques passées irresponsables, dont le verrou du *numerus clausus* constitue le symbole ; mais il faut compter aussi avec les nouvelles aspirations des professionnels de santé, avec les tropismes des nouvelles générations de médecins. Beaucoup souhaitent par exemple exercer dans un cadre collectif, afin de privilégier la qualité de vie professionnelle, mais aussi personnelle.

Le dogme de la réduction des dépenses publiques, qui a fait disparaître tant de services publics et si profondément porté atteinte à la qualité de vie dans les territoires ruraux, dans les quartiers populaires, dans les villes moyennes et finalement sur l'ensemble de notre territoire, n'y est pas étranger non plus – c'est vrai en général, et particulièrement dans le domaine de la santé. La fermeture d'hôpitaux, de maternités, de services, de lits, et plus généralement de lieux de santé de proximité un peu partout a contribué à étendre les déserts médicaux.

Je voudrais ici évoquer la maternité de Creil, dans l'Oise, maternité de niveau 3 que les autorités sanitaires ont décidé de fermer alors que 1 600 naissances y ont lieu chaque année. C'est tout un bassin de vie qui en serait affecté. Je salue ici la mobilisation des citoyennes, des citoyens, des élus, des organisations syndicales et des agents pour sauver cette maternité. Comment justifier cette décision administrative de fermeture ?

Jusqu'à présent, les réponses apportées à ces problèmes sont loin d'être à la hauteur.

Les hôpitaux continuent de subir l'austérité budgétaire : 1,6 milliard d'économies en 2018, 1 milliard en 2019. Depuis dix ans, les plans d'austérité, de compression, se suivent et se ressemblent pour le service public hospitalier. Les personnels sont à bout, et les établissements en crise aiguë : leur situation financière ne leur permet plus ni de recruter pour combler les sous-effectifs, ni d'investir suffisamment pour se moderniser, voire pour payer les fournitures.

Ne laissons pas penser que le problème de l'hôpital ne serait qu'un problème d'organisation : c'est bien d'un sous-financement que l'hôpital souffre. Nous craignons que la réorganisation de la carte hospitalière, prévue par la future loi santé, ne fasse qu'aggraver l'effilochage de notre maillage territorial.

Les mesures incitatives, pour nécessaires qu'elles puissent être, peinent à trouver leur efficacité. Les maisons de santé que le Gouvernement entend développer ne sont pas suffisantes, et la Cour des comptes s'interroge sur les aides à l'installation. La télé-médecine doit, elle, être envisagée comme un outil au service des médecins, et non comme un substitut au manque de présence humaine médicale dans nos territoires.

La proposition formulée par nos collègues socialistes d'instaurer un conventionnement sélectif des médecins libéraux à l'installation est pertinente : nous devons nous donner les moyens d'agir en inventant de nouvelles formes de régulation, tout en améliorant notre capacité à former des professionnels de santé. Le principe en est simple : la surdensité médicale constatée dans certains territoires – 752 communes sur-denses d'après la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la DREES, soit 3,4 millions de personnes – doit être régulée au profit des zones pauvres en professionnels de santé, des quelque 9 000 communes sous-denses, soit 5,3 millions de personnes.

La puissance publique finance la formation des praticiens et, grâce à la sécurité sociale, la demande de soins, donc indirectement l'activité des professionnels de santé. En contrepartie de ce financement public et solidaire, les citoyennes, les citoyens, leurs représentantes et leurs représentants doivent pouvoir intervenir pour organiser le droit à la santé. La liberté d'installation souvent invoquée ne saurait constituer un absolu face au droit à la santé, exigence constitutionnelle, et au-delà face à l'intérêt général, qui est d'assurer l'accès aux soins sur tout le territoire.

Loin d'une coercition, il s'agit là d'une démarche de régulation correctrice, comme en connaissent d'autres professions. Ses motivations sont en phase avec celles qui nourrissent les vocations à exercer cette indispensable et magnifique profession de médecin.

Notre situation est due à un ensemble de causes ; une seule solution ne suffira pas à la résoudre – nous aurons l'occasion d'y revenir, madame la ministre, dans les prochaines semaines.

Le conventionnement sélectif est l'une des propositions qui permet une action à court terme, afin de limiter les inégalités d'accès aux soins qui, comme le notent plusieurs rapports, devraient s'aggraver dans les dix prochaines années. Mais ce n'est pas la seule. Nous avons pour notre part toujours estimé qu'il était urgent de sortir du *numerus clausus*. Mais nous appelons votre attention sur le caractère symbolique que revêtirait une telle mesure si elle n'était pas accompagnée d'un développement de nos capacités de formation et d'objectifs ambitieux.

Il convient également de favoriser l'exercice regroupé, et de soutenir la volonté des jeunes médecins de se tourner vers le salariat, le travail d'équipe et la complémentarité. Les centres de santé, qu'il faut valoriser, peuvent jouer un rôle décisif de point d'accès de proximité, afin de garantir une offre de soins de premier recours, en lien avec l'hôpital.

L'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 permet enfin une prise en charge des dépenses structurelles spécifiques de ce type d'exercice de la médecine, dont on sait qu'elles constituent une réponse particulièrement efficace aux difficultés d'accès aux soins et à la prévention pour les patients en situation de vulnérabilité.

Les transformations de notre système de santé ne peuvent pas être uniquement dictées par la crise, même si celle-ci oblige parfois à revoir utilement certaines choses.

Je n'ai pas pu résister à citer *Le Médecin de campagne* de Balzac. Hélas, il n'est pas facile d'éclairer un Gouvernement – et moins encore quand celui-ci croit répandre des lumières. En commission, le texte a été vidé de sa substance, pour ne laisser subsister qu'une disposition visant à faciliter le recours à l'assistance médicale dans les territoires où l'offre médicale est déficiente. La proposition de loi s'en trouve dénaturée. Mais il faut la comprendre comme un appel à agir : il est

urgent d'apporter des réponses nouvelles. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR et sur quelques bancs du groupe SOC.*)

**Mme la présidente.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Suite de la discussion de la proposition de loi pour des mesures d'urgence contre la désertification médicale ;

Discussion de la proposition de loi pour une école vraiment inclusive ;

Discussion de la proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques ;

Discussion de la proposition de loi tendant à la création d'un fonds d'indemnisation des victimes du chlordécone et du paraquat en Guadeloupe et en Martinique.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures cinquante-cinq.*)

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

SERGE EZDRA