

RSA : les faux semblants d'un projet de loi.

J'ai eu l'occasion, il y a quelque temps déjà, de dire les inquiétudes que le RSA, me paraissait devoir faire naître¹ ; il n'était alors encore qu'une esquisse générale. Aujourd'hui, la discussion du projet de loi au Parlement est en voie de s'achever. Il est donc grand temps d'y regarder de plus près. Ce d'autant plus qu'il faut bien constater que le débat parlementaire ne porte nullement sur le fond et ne concerne que les seuls moyens. Pourquoi d'ailleurs s'en étonner, puisque ce débat ne peut que baigner dans un consensus aimable et de bon ton, dès lors que le principal parti d'opposition a fait savoir que le RSA était pour lui « une initiative intéressante »², ne posant d'autre problème que de « clarification » du financement. D'ailleurs, comment s'opposer à cette mesure qui, telle qu'elle est présentée, apparaît comme de pur bon sens : en « permettant que le travail, enfin, paie », elle permet de « tirer les leçons de l'échec du RMI », apporte des revenus supplémentaires aux travailleurs pauvres, -les questions posées par son financement en témoignent-, et fait qu'une « solidarité active » qui soutient le retour à l'emploi remplace une assistance délétère ? Pourquoi, au demeurant, en faire la critique, et sur quelles bases, alors même que les premiers retours des expérimentations faites sur le terrain dans 34 départements en démontrent à l'envi les vertus : plus de revenus pour les pauvres, de meilleurs taux de sortie vers l'emploi ?

Il ne fait donc guère de doute que le projet de loi sera adopté quasiment en l'état quant à son fond, moyennant quelques précisions et garanties, qui apaiseront, sans vraiment les lever, les craintes des présidents de conseils généraux concernant la compensation par l'Etat des charges nouvelles qui leurs sont ainsi transférées, et moyennant des passes d'armes qui se voudront homériques sur la contribution de 1,1% sur les revenus de l'épargne.

Sortant des expérimentations actuelles, le RSA sera donc généralisé et remplacera le RMI (ainsi que l'API) à partir du 1^{er} juillet prochain.

Pourtant, pour qui ne se contente pas du consensus ambiant, il suffit de lire le texte du projet de loi pour voir les très lourds dangers que le RSA fait courir pour l'avenir. En cette matière comme en beaucoup d'autres, c'est dans les détails que gît le diable. Au-delà des belles

¹ J. Rigaudiat, « Le RSA, une solution ou un problème ? », in Union sociale, revue de l'UNIOPSS, N° 208, juin 2007 On trouvera aussi dans J. Gadrey, « Les ambiguïtés du RSA », Droit social, décembre novembre 2007 » une analyse détaillée des fortes craintes qu'il était possible de formuler, avant même que le texte du projet de loi ne soit établi.

² Communiqué du PS du 3/09/08 : « RSA : le débat parlementaire doit être l'occasion d'une clarification. »

déclarations d'intention et des grands sentiments qui les meuvent, il faut donc se plonger dans le texte du projet de loi lui-même. Voyons y de plus près.

1/ Le projet de loi : le RSA, c'est quoi ?

A suivre l'exposé des motifs du projet de loi³, qui reprend en cela la structure des dispositions législatives proposées, le RSA vise quatre grands objectifs :

o « *Faire des revenus du travail le socle des ressources des individus* »

De ce point de vue, le RSA est censé se « *singulariser par deux caractéristiques fondamentales* ». D'une part, en cas de revenus tirés d'un emploi, il n'y a pas réduction concomitante de l'allocation, mais pour tout euro gagné « *une réduction de RSA de seulement 0,38 € de sorte à ce que le retour à l'emploi augmenterait le pouvoir d'achat de 0,62 €* » ; d'autre part, le dispositif est pérenne et non pas transitoire.

Il convient de s'attarder ici quelque peu sur les détails de cette explication. Il y a bien longtemps, -1992 pour être précis-, que le RMI n'est en réalité plus ce dispositif que la reprise d'un emploi faisait intégralement tomber ; depuis cette date, en effet, celle de la mise en place du mécanisme dit d'intéressement, le travail paie. Ce mécanisme d'intéressement a été à plusieurs reprises modifié, la dernière fois par la loi du 23 mars 2006, relative au retour à l'emploi⁴. C'est donc une fausse vérité et un (pieux ?) vrai mensonge que de dire qu'il y a ici novation.

La vraie novation du RSA est donc ailleurs, dans le fait que, contrairement à celui propre au RMI, qui est transitoire et s'éteint 12 mois après la reprise d'activité, le RSA comporte un mécanisme d'intéressement qui est pérenne. Avec celui du RMI, il s'agit d'accompagner financièrement un retour à l'emploi ; avec celui du RSA, il s'agit de soutenir durablement un revenu d'activité défaillant, qu'il s'agisse d'un retour à l'emploi ou d'un emploi qui fait du travailleur un pauvre et ne lui permet donc pas de s'assurer une véritable autonomie. L'exposé des motifs du projet de loi n'en fait d'ailleurs nul mystère : « *le RSA concernera dans une large mesure des personnes qui bien que ne disposant que de ressources modestes seront déjà en emploi* ». Ainsi, par construction, le RSA vient suppléer des salaires insuffisants.

o « *Offrir à chacun un accompagnement social et professionnel performant et adapté à ses besoins.* »

Sous cet alléchant intitulé, bien difficile à critiquer valablement, se cachent en réalité deux ensembles de mesures.

Le premier, concerne le droit à l'accompagnement, dont on ne dira pour l'instant pas grand-chose, d'autant qu'on sera amené à y revenir. Disons donc qu'à ce niveau de généralité, on ne peut qu'approuver le principe affirmé « *d'un droit à l'accompagnement pour tous les allocataires et leurs familles* » et celui d'un référent unique, même si, -gardons cela en mémoire pour la suite-, cette mâle affirmation est immédiatement tempérée par cette autre, qui veut que « *le RSA concernera dans une large mesure des personnes qui bien que ne*

³ Sauf indication contraire, les phrases figurant en italiques dans le corps du texte sont tirées de l'exposé des motifs du projet de loi.

⁴ Depuis cette loi, le dispositif d'intéressement se compose de deux périodes ; pendant les trois premiers mois qui suivent la reprise d'un emploi, l'allocataire peut cumuler intégralement son revenu d'activité et le RMI, au-delà, pendant les neuf mois suivants, il bénéficie soit (pour les emplois de plus de 78 heures) d'un intéressement proportionnel (50% de son revenu d'activité) ; soit (pour les autres emplois) d'une prime forfaitaire. Le mécanisme s'éteint au bout de 12 mois.

disposant que de ressources modestes seront déjà en emploi. Il va dès lors de soi que tous les bénéficiaires du RSA n'ont pas vocation à être systématiquement et uniformément accompagnés ... ».

Mais surtout, le second ensemble porte sur ce qui est benoîtement présenté par l'exposé des motifs sous le vocable de « *repenser l'articulation entre le droit à la prestation et l'obligation d'insertion* », puisque, « *pour les personnes qui ne travaillent pas, l'accompagnement repose sur une logique de droits et de devoirs* ». Il vaut ici de sortir de ces déclarations d'intention pour entrer dans le contenu même des novations législatives que le projet apporte et qui définissent les trajectoires et les modalités de l'accompagnement :

- ⇒ une section entière, la section 3, est consacrée aux « *droits et devoirs du bénéficiaire du revenu de solidarité active* », elle s'ouvre par ceci qui se suffit à lui-même : « *pour l'application de la présente section les mêmes droits et devoirs s'appliquent au bénéficiaire et à son conjoint, concubin ou partenaire lié par PACS ...* »
- ⇒ dans une première phase, il s'agit d'orienter le bénéficiaire (au sens défini ci-dessus, i.e. lui et son conjoint). Pour cela, deux filières sont possibles : soit, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi, il est orienté vers l'un des services concourant au service public de l'emploi ; soit, dans les autres cas, il est orienté vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale.
- ⇒ Dès lors, « *le bénéficiaire conclut avec le département sous un délai d'un mois un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle* » (ou sociale, selon le cas).
- ⇒ Ceci amène à la conclusion : « *le versement du revenu de solidarité active peut être suspendu en tout ou en partie par le président du conseil général lorsque du fait du bénéficiaire et sans motif légitime* », soit le contrat n'est pas établi dans les délais prévus, soit ses dispositions ne sont pas respectées, ou, enfin, lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles.

Résumons, le droit à l'accompagnement est systématique pour tous les allocataires, ... mais pas pour ceux qui ont un emploi ! Cet accompagnement, de fait donc réservé aux sans emploi, est corrélatif d'une mise en tutelle du ménage, dont les devoirs sont conjoints. Au total, si « *le RSA est incessible et insaisissable* », car représentant une créance vitale, il n'en est pas moins susceptible d'être suspendu ...

○ **« *Mettre en cohérence la création du RSA et la réforme des droits aujourd'hui attachés au statut de bénéficiaire de minima social.* »**

Ce troisième objectif prolonge la logique qui est au fondement du RSA : celles d'individus supposés être entièrement mus par la seule dictature du calcul économique. Disparition des effets de seuil et des « trappes à pauvreté » sont donc ici les maîtres mots, aussi « *le fonctionnement du RSA doit être étroitement articulé avec celui des autres prestations (...) aujourd'hui de nombreux droits sont accordés sous condition de statut (...) ces règles accroissent les effets de seuils au moment de la reprise d'activité (...) dans un souci d'équité, l'éligibilité à ces avantages sera désormais fonction des revenus ...* ». Voici donc Rawls convoqué à l'appui du RSA ...

C'est pourquoi, le projet de loi prévoit de faire bénéficier de cette avancée intellectuelle l'exonération de TH, comme celle de redevance TV, et, habilement, de « *traiter le RSA comme un acompte de PPE* », d'assujettir, enfin, une part du RSA à la C.R.D.S. De même est supprimée l'obligation faite aux établissements d'accueil de jeunes enfants de recevoir ceux à la charge de bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi ; désormais « *toute personne engagée dans un parcours d'insertion (...) pourra solliciter sous condition de ressources, cette possibilité* ». « Solliciter », le mot est bien choisi...

Ces dispositions peuvent sembler « *de cohérence* », mais leur objectif profond est autre : tout faire pour qu'une « main invisible », mais ferme, parvienne à guider les conduites des pauvres vers la vraie vertu rédemptrice, celle du travail.

Si le projet de loi est discret sur ce chapitre, d'autres textes, moins exposés au regard public et par là même moins sujets à l'euphémisation, l'abondent, eux, franchement. Ainsi, celui-ci : « *sans renoncer au devoir ordinaire d'assistance, la collectivité se propose d'aider les plus pauvres à s'aider eux-mêmes par le travail, le changement d'attitude supposant de leur part un arbitrage réfléchi qu'elle facilitera en remplaçant des allocations décousues par une allocation unique et simple dont les intéressés comprendront tous les effets.* »⁵ Bref, c'est bien moins la cohérence qu'il s'agit de chercher, que la simplification des paramètres du calcul économique, cela afin de faciliter le calcul des avantages et des coûts par les intéressés. En résumé, il faut certes que le travail paie et que l'inactivité coûte, mais il faut aussi, et peut-être surtout, que le calcul des avantages et des inconvénients comparés de l'un et de l'autre soit à la portée de chacun.

Haro, donc sur les « allocations décousues ». Comme le dénonce sans malice particulière Ph. Mongin constatant l'existence « *d'une trappe localisée autour du non emploi (...), la conclusion se renforce dès qu'on prend en compte le jeu des droits connexes (...) aujourd'hui, les titulaires du RMI touchent une prime de Noël et bénéficient de la couverture médicale universelle complémentaire ; ils ne supportent ni la taxe d'habitation, ni la redevance audiovisuelle ; leurs factures de téléphone et d'électricité ainsi que d'autres dépenses encore (...) il faut lui ajouter des prestations facultatives (...) cantines subventionnées, gardes d'enfants, aides au logement, aux loisirs et aux vacances, transports gratuits ou à coûts allégés* » Au moins, le programme est-il ainsi connu, « *souvent irréfléchies ces libéralités rajoutent une couche de complexité (...) elles instaurent des inégalités...* ». Bref, avec le triomphe du RSA, ces privilèges exorbitants sont heureusement voués à la disparition... Le programme à venir est donc parfaitement clair.

Tel est ce à quoi l'on consent par avance lorsque l'on veut voir dans le RSA « une initiative intéressante ». Que ceux qui s'en font aujourd'hui les complices, ne viennent pas, demain, dire qu'ils ne savaient pas.

O « Tirer les conséquences législatives du Grenelle de l'insertion ».

Ce quatrième et ultime objectif, propose une évolution vers une simplification des dispositifs : désormais, il n'y aura plus qu'un « contrat unique d'insertion », qui néanmoins aura deux modalités, selon qu'il concerne le secteur marchand ou non marchand.

Sans y insister ici, ce qui nous entrainerait bien au-delà de la question du RSA, disons que, pour ne pas déboucher sur une régression, cette évolution suppose que deux conditions soient remplies. La première est que ce contrat unique soit souple et adaptable afin de répondre aux besoins très divers d'un public qui n'est guère homogène. La seconde en découle : pour que le

⁵ On se réfère ici à la très explicite et intéressante note de Ph. Mongin, membre du conseil d'analyse économique, « Sur le projet d'instauration d'un revenu de solidarité active », qui figure à la suite du rapport du CAE « Salaire minimum, et bas revenus, comment concilier justice sociale et efficacité économique ».. Ces textes sont consultables en ligne sur le site du CAE.

contrat puisse être adapté, il y faut un référent qui puisse écouter, proposer et adapter les moyens permettant de construire un parcours personnel. Pour le dire autrement, le contrat unique suppose du « sur mesure », c'est pourquoi, il faut que les conseils généraux, désormais investis de la pleine et entière responsabilité de l'insertion⁶ se dotent d'un personnel qualifié et ...surtout nombreux. C'est sans doute là que le bât blessera le plus, c'est en tout cas la leçon à tirer du passé, comme on va le voir dans la suite. C'est un pari qui peut sembler intéressant qui est ainsi pris ; c'est, à mon sens, un pari excessivement et lourdement risqué.

2/ L'expérimentation dans les départements : la preuve par le terrain ?

Mais, après tout, qu'importent donc ces quelques remarques, dès lors que le triomphe du RSA s'établit sur le terrain, par les preuves incontestables que son expérimentation nous apporte et les témoignages qui nous sont rapportés des bénéficiaires eux-mêmes ? Comme le dit très sobrement l'exposé des motifs : *« près d'une année d'expérimentation apporte des informations positives avec des taux d'emploi supérieurs de 30% en moyenne à ceux que l'on constate dans les zones témoins. Ces données qui sont désormais consolidées et franchissent les seuils de significativité statistique sont tout à fait encourageantes ».*

o RSA/RMI, bilan comparé des ressources des allocataires.

Puisqu'il est tellement mis en avant, le premier point qu'il faut ici examiner est, bien sûr, celui du bilan financier pour les allocataires : qu'apporte de ce point de vue le RSA comparé au RMI ? Première constatation, étonnante au regard des témoignages, tous favorables, parus dans la presse : sur le papier, le bilan est à tout le moins très contrasté. En effet, si l'on veut bien regarder de près les estimations présentées aux débats du Grenelle de l'insertion par le Haut commissariat lui-même⁷, sur les quelque 36 cas qui sont évalués, où les situations mêlent configurations familiales (personnes isolées, couples, sans enfant, ou avec un, ou deux enfants) avec les situations d'emploi (du ¼ temps au plein temps), le bilan est le suivant :

- o la première année, dans tous les cas de figure, le RMI apporte plus de ressources que le RSA ;
- o au-delà de cette première année, dans 13 cas RSA et RMI s'équivalent, et dans les 23 autres le RSA apporte un plus ;
- o enfin, si l'on fait le bilan d'ensemble sur les deux premières années d'allocation, dans les situations où il y a emploi, le RMI apporte plus de ressources dans 19 cas, le RSA dans 17.

La surprise, à vrai dire, ne vient pas du bilan de la première année : son intéressement étant provisoire, le RMI concentre l'effort financier autour du retour à l'emploi ; il n'est donc guère étonnant qu'il apporte plus que le RSA. A l'inverse, dans la durée, ce dernier apporte généralement, -mais pas toujours-, plus. Ce fait est la simple et claire conséquence de deux philosophies de départ opposées.

⁶ Comme le dit de façon particulièrement limpide le projet de loi : *« la compétence exclusive des départements en matière d'insertion (...) est réaffirmée (...) en particulier, le lien entre une prestation et la politique d'insertion disparaît : il reviendra ainsi au conseil général de déterminer le champ de la politique d'insertion ».*

⁷ On se fonde ici sur le document du Haut commissariat aux solidarités actives : « RSA généralisé, illustration par quelques exemples avant-après » qui a été diffusé lors du Grenelle de l'insertion. Soulignons que, fondée sur ce document, l'analyse qui suit part de barèmes, plus favorables au RSA que ceux de la réalité à venir. Le document établi au printemps dernier tablait encore sur une réduction du RSA de 35 € pour 100 € gagnés ; le RSA définitif reprendra 38 € pour 100 € gagnés.

L'étonnement est double. Sachant que dans tous les cas où il n'y a pas emploi, –les plus nombreux, malheureusement–, RMI et RSA s'équivalent par définition, le montant des allocations étant identique, la surprise vient, d'abord, du fait que, pour les situations où il y a emploi qui sont seules ici examinées, au bout de 24 mois, le bilan n'a pas encore majoritairement basculé en faveur du RSA. L'étonnement vient, ensuite, de ce que, au-delà des deux premières années, le RSA ne sort pas systématiquement vainqueur du RMI. L'examen des cas pour lesquels comparativement au RMI le passage au RSA entraînera une situation plus difficile est particulièrement éclairant : il s'agit de toutes les situations de couples (quel que soit le nombre d'enfant : 0, 1 ou 2) où une seconde personne (la femme ?) travaille, cela quelle que soit sa quotité.

Dans tout cela se lit très directement que l'argumentation du RSA, toute entière ostensiblement tournée vers la fin de l'assistanat et le retour vers l'emploi est, pour le moins, une antiphrase. La réalité est à rebours de cette affirmation : le RMI est plus favorable pour ceux qui retournent vers l'emploi ; alors que le RSA l'est à (certains de) ceux qui sont durablement englués dans des mauvais emplois, qui ne permettent pas de s'assurer une autonomie de vie. Le RSA est une subvention pérenne aux très bas salaires, c'est-à-dire, pour l'essentiel, au temps très partiel contraint, de fait massivement réservé aux femmes.

Si tel est bien le bilan financier, comment expliquer que les bénéficiaires de l'expérimentation du RSA en apparaissent très satisfaits ? Il y a deux explications possibles : ils se trompent, ou ils ont raison. Compte tenu de ce qui vient d'être vu, s'ils ont raison, -comme je le pense-, ce sont les conditions mêmes de l'expérimentation qu'il faut incriminer, puisqu'elles aboutissent à un résultat qui diffère de celui qui résultera du régime définitif. Telle est bien, me semble t'il, la réalité : les dés de l'expérimentation sont pipés. Soyons très clair sur ce point, cela ne résulte pas d'une quelconque volonté de dissimulation de la part des promoteurs du RSA et il n'est en rien ici question de le suggérer. Il s'agit bien plutôt de la nature même de ce type d'action dans une société humaine : les hommes ne sont pas des rats de laboratoire, ils en diffèrent au moins sur un point : ils ont des droits. En l'occurrence, le RSA en phase expérimentale ne peut supprimer les droits existants, il s'y substituera certes, mais ultérieurement, une fois le texte voté et applicable. En attendant, nul ne peut être soumis à des dispositions moins favorables que celles du droit existant. Bref, compte tenu de ce qui vient d'être vu, financièrement parlant, l'essentiel des Rsaistes expérimentaux sont en fait ... des Rmistes qui s'ignorent, à moins, dernière possibilité, que l'expérimentation ait permis de porter l'allocation à des niveaux hors de tout droit⁸, actuel ou futur. Entre RSA et RMI, ils bénéficient, en quelque sorte, de la clause du pauvre le moins défavorisé ; cela est parfaitement normal et légitime, mais ne sera évidemment plus le cas lorsque le RSA s'appliquera de plein droit.

A tout cela, ajoutons enfin, -et cela vaut tant pour l'expérimentation que pour le calcul théorique sur barème-, que les restrictions à l'accès aux « droits connexes » (TH, redevance télé, prime de Noël, cantines, crèches...) ne sont évidemment ni en vigueur, ni même encore définies précisément. Il est clair que leur mise en place viendra rendre encore moins favorable le bilan du RSA au regard de celui du RMI ; plus particulièrement, c'est la situation de tous

⁸ Cette situation semble suffisamment fréquente pour avoir nécessité une disposition législative particulière dans le projet de loi, l'art. 16. Cet article, qui met fin aux expérimentations à compter du 1^{er} juin 2009, prévoit, en effet que « les bénéficiaires des prestations expérimentées lorsque celles-ci permettaient de porter leurs ressources à un niveau supérieur à celui garanti par les dispositions portant généralisation garderont le droit à une telle garantie de revenu... ».

ceux proches de l'emploi décent qui sera la plus touchée, puisqu'ils seront les premiers concernés par cette « mise en cohérence » ...

O Accompagnement : « Tirer les leçons de l'échec du RMI » ?

S'il est un point qui ne paraît toutefois pas contestable, c'est la réussite en termes d'insertion professionnelle : l'obtention « *de taux d'emploi supérieurs de 30% en moyenne à ceux que l'on constate dans les zones témoins* », si elle devait être avérée, serait une belle réussite. Cela d'autant plus que, pour ce que l'on en sait, il n'apparaît pas que « l'écémage » des bénéficiaires que l'on pouvait craindre ait eu lieu ; même s'il faut encore que cela soit confirmé, les populations expérimentant le RSA ne semblent pas présenter des caractéristiques (âge, niveau de formation, ancienneté dans les minima,...) qui les rendraient « plus faciles » à insérer que l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux. Nous partirons donc de ce double préjugé favorable.

Le problème, c'est que les raisons de ce constat, assurément très positif, renvoient à un autre biais de l'expérimentation. Ici aussi, les dés, une nouvelle fois, sont pipés : entre Rmistes et Rsaïstes expérimentaux, la comparaison loyale et non faussée n'est pas possible. Par définition, tous les bénéficiaires de l'expérimentation du RSA ont signé un contrat d'insertion, ce n'est pas le cas des allocataires du RMI. Car « l'échec », tant dénoncé, du RMI s'il s'avère dans ses résultats, s'origine d'abord dans ses moyens.

Depuis sa création, en effet, depuis donc 1989, le « I » de RMI, l'insertion, est du ressort des conseils généraux, qui devaient et doivent y consacrer l'équivalent de 20% des sommes versées au titre du revenu minimum. Cette politique était censée se concrétiser par la signature d'un contrat d'insertion avec l'allocataire dans les trois mois suivant son inscription, faute de quoi le versement de l'allocation pouvait être interrompu. Le problème est qu'il n'a jamais été possible de traduire cette volonté du législateur dans les faits. Le dernier état connu en cette matière⁹ fait état d'un taux de contractualisation de 53% en 2006, de 48% en 2005 et de 49% en 2000. Retenons-en que depuis 20 ans, un allocataire du RMI sur deux est dans l'impossibilité de signer un contrat parce que nul contrat ne lui est proposé ! Là est le vrai échec du RMI.

Au demeurant, s'agissant de l'expérimentation, cette asymétrie entre RSA et RMI se prolonge dans l'accompagnement lui-même : d'un côté la routine d'un dispositif de masse, que l'on sait en bout de course et voué à disparaître, de l'autre, un dispositif nouveau, mais pour l'instant encore expérimental, sur lequel se concentrent l'attention et les moyens. Il est dès lors parfaitement naturel que les travailleurs sociaux « référents » se mobilisent d'un côté, quitte à délaisser l'autre. Dans ces conditions, on ne s'étonnera que modérément que l'expérimentation démontre que le RSA réussit là où le RMI échoue, et voit même ses médiocres résultats diminuer. On s'en félicitera pour ceux qui auront bénéficié des effets positifs de l'expérimentation, mais on se gardera d'en tirer des conclusions définitives pour le passage en vraie grandeur. Plus prudemment, on attendra que, comme pour le RMI à ses débuts¹⁰, une évaluation soit faite, une fois le RSA généralisé et durablement entré en vigueur. Aussi est-il quasiment impossible de comparer valablement aujourd'hui les deux dispositifs et de s'appuyer sur les résultats de l'expérimentation

⁹ « Bilan annuel 2006 du suivi des contrats d'insertion liés au RMI », 8 novembre 2007, DREES, Ministère du travail. Ce bilan est en ligne sur le site de la DREES

¹⁰ Rappelons que la loi de 1988 créant le RMI avait défini un processus d'évaluation de la mise en œuvre devant déboucher sur un débat au Parlement après deux années de généralisation et sur d'éventuelles modifications législatives. Ce qui fut fait par la loi de 1992, qui a, entre autres, mis en place l'intéressement.

C'est, d'ailleurs, parce que les conseils généraux ne sont dans l'ensemble jamais parvenus à s'approcher d'un taux de contractualisation satisfaisant, que j'ai précédemment parlé d'un pari excessivement risqué à propos du contrat unique et d'une politique d'insertion qui leur serait intégralement confiée. On ne voit, en effet, pas comment ils pourraient, demain, se doter des moyens très massivement plus importants que ceux dont ils disposent aujourd'hui qui seraient indispensables pour un accompagnement systématique, alors même qu'ils n'ont pas pu le faire en vingt ans de RMI. S'il en va bien ainsi, ce que l'on ne peut que redouter, les mêmes causes produisant toujours les mêmes effets, alors l'échec à venir du RSA est programmé.

En matière d'insertion, la question des moyens est cruciale ; avec le RMI leur insuffisance était déjà criante, avec la mise en place du contrat unique et l'ambition affichée d'accompagner chacun, on ne sait plus quel adjectif utiliser. Comment, en effet, qualifier l'aberration qui fait que la mise en place du RSA ne s'accompagne d'aucun moyen supplémentaire pour l'insertion ? Mieux, encore, le débat sur le RSA, s'il a porté sur le financement n'a concerné que celui de l'allocation elle-même. Nul moyen nouveau n'a donc été ni envisagé, ni par conséquent dégagé, à cette occasion pour l'insertion, bien plutôt l'Etat en a profité pour se désengager totalement. Le choix fait est décidément bien celui de la « main invisible », -celle qui fonctionne à la carotte de l'allocation et au bâton de la menace de sa suspension-, non celui de l'écoute, du conseil et de l'accompagnement dans un projet.

3/ Le RSA contre la protection sociale : sans emplois, chômeurs et travailleurs pauvres.

S'il est bien une surprise qui attend le lecteur du projet de loi, elle vient d'une absence : les mots de chômage ou de chômeur y sont absents, totalement. Non que l'emploi y soit oublié, mais c'est alors en utilisant une forme qui ignore systématiquement ces mots et en utilise d'autres : le texte, en effet, abonde en « retour vers l'emploi » et fourmille de « recherche d'emploi » ou de « reprise d'emploi ». La situation des chômeurs n'est ainsi pas directement désignée, remplacée qu'elle est par celle des sans emplois, qualifiée donc par une absence et la confusion en une unique catégorie de tous ceux là qu'elle caractérise, à ce titre justiciables d'une seule et même réponse : l'insertion.

Au fond, si l'on veut résumer la conception des promoteurs du RSA, -qui est peut être aussi celle de l'air de ce temps-, parmi ceux qui ont besoin du soutien financier de la collectivité pour subvenir à leurs besoins, il y a deux catégories : ceux qui ont un emploi, et ceux qui n'en ont pas. Le travail est un bien en soi, et doit comme tel être recherché, quelle qu'en soit la nature, la qualité ou la rémunération ; c'est pourquoi, comme on l'a vu, le RSA favorise non la reprise d'emploi mais son exercice, et le soutient dès lors qu'il ne permet pas d'assurer l'autonomie de la personne. Réciproquement, toute situation d'absence d'emploi, quelle qu'en soit la raison, est une anomalie que la politique d'insertion est là pour résorber. La « valeur travail » prime sur la valeur du travail : mieux vaut être travailleur pauvre que sans emploi. Décidemment, oisiveté reste mère de tous les vices ...

Rien là que de bien naturel, dira t'on. Et bien non, justement ; cela constitue une rupture majeure et radicale par rapport à ce que l'invention du chômeur a pu apporter. Il faut sans doute redire ici¹¹ que « chômeur » est un mot d'invention tardive, -sa première attestation date de 1876-, alors que « chômer » remonte au XII^e siècle et « chômage » au XIII^e siècle.

¹¹ J'ai développé cette idée dans « Le nouvel ordre prolétaire », Autrement, 2007.

Qu'elle ait pu générer une telle novation linguistique témoigne de l'importance cruciale de la novation institutionnelle qui s'imposa à partir de ce tournant que fut la fin du XIX^eème.

L'analyse qui est à l'origine de l'invention du chômeur est simple, c'est celle que Beveridge, - le futur père de la Sécurité Sociale-, faisait à partir de l'exemple qu'il avait sous les yeux, l'asile de pauvres dont il était alors le directeur : « *dès lors qu'on acceptait d'admettre les travailleurs intermittents, on allait immédiatement être submergé par eux. Il y avait là toujours une réserve sans fin (...) j'en suis venu à la conclusion que le fait le plus important était qu'ils trouvaient un peu de travail de temps en temps et non qu'à d'autres moments ils n'avaient pas de travail (...) ils avaient assez de travail sur place, mais pas assez pour les entretenir* »¹². Cette situation est objective en ce sens qu'elle est économique, bien plutôt qu'elle ne dépend du comportement des personnes ; Beveridge fut ainsi parmi les premiers à comprendre que le chômage est un problème économique plutôt que moral¹³.

Mieux vaut être chômeur que travailleur pauvre ; le travail doit payer, et son exercice doit permettre par lui-même d'assurer l'autonomie des personnes, tel est le paradigme beveridgien. Il va très précisément à l'inverse de celui qui est à l'origine du RSA.

Tout le travail de construction des institutions de protection sociale, en particulier celui de mise en place d'une indemnisation du chômage, fut précisément de construire des digues permettant d'éviter ce « colportage du travail »¹⁴ qui aboutit à un emploi en miettes. Entre le sans emploi et l'emploi, l'indemnisation du chômage vient offrir un sas de sécurité : un revenu de remplacement suffisant et durable, un temps de recherche, une possibilité de choix et de refus de l'emploi, si nécessaire un accompagnement, des conseils et une formation. Depuis son origine et par sa définition même, le statut de chômeur suppose et requiert une recherche active de l'emploi, mais il offre aussi une liberté, et elle en est constitutive : celle pour le chômeur de n'accepter d'emplois que ceux qui lui permettent d'assurer son autonomie.

Dépassé par une réalité qui a été trop rapide pour lui, notre système d'indemnisation et de placement réussit aujourd'hui la redoutable performance d'être devenu tout à la fois illisible (multiplication des « filières » d'indemnisation), injuste (les plus mal indemnisés sont les salariés précaires, ainsi victimes d'une « double peine ») et inefficace (il ne prend en charge que moins de la moitié des demandeurs d'emploi et, faute de moyens, ne les accompagne que trop faiblement dans leur recherche). Nul doute qu'il ne faille le réorganiser en profondeur et le réorienter. La mise en place, -depuis toujours à mes yeux nécessaire-, d'un opérateur unique fusionnant les missions d'indemnisation et de placement aurait pu, aurait dû, en être l'occasion, celle aussi d'examiner les propositions qui ont fleuri depuis quelques années autour de l'idée de sécurité sociale professionnelle. Cela ne se pourra. Venant après d'autres coups de boutoir : la loi Borloo, dite de cohésion sociale¹⁵, le récent débat sur « l'emploi raisonnable », la généralisation du RSA prolonge une entreprise dont l'objectif va, on vient de le voir, à rebours de cette sécurisation.

Comme l'a écrit avec vigueur M. Th. Join Lambert, l'une des principales promotrices du RMI, nous sommes là en présence « *de deux alternatives dont on doit dire avec force qu'elles*

¹² Déclaration faite devant la Royal commission on the poor laws and relief of distress, 1910, cité par Ch. Topalov, Naissance du chômeur, 1880-1910, Albin Michel, 1994, p. 17.

¹³ C'est en effet à cette époque, en 1909, que W. H. Beveridge publiera son célèbre ouvrage « Unemployment : a problem of industry. »

¹⁴ C'est le terme qu'emploie Sir W. Beveridge dans son ultime ouvrage : « Du travail pour tous dans une société libre », Domat Monchrestien, 1945.

¹⁵ Rappelons que cette loi libéralisa le marché du travail en mettant fin au monopole de placement de l'ANPE et en ouvrant cette activité au secteur marchand

ne sont pas compatibles, mais exclusives l'une de l'autre, alors que dans une étrange confusion de la pensée elles sont souvent présentées simultanément »¹⁶.

Rupture d'aujourd'hui avec la rupture que fut, jadis, l'invention du chômeur, le RSA est un retour en arrière, une régression.

Ce qui vient d'être dit à propos des chômeurs aurait tout aussi bien pu l'être de tout ce qui habituellement peut caractériser les populations en, difficulté : sans qualification, familles monoparentales, personnes isolées..., rien de tout cela n'est seulement mentionné.

C'est que la « solidarité active », c'est le mouvement, ce qui est dynamique. L'état, la situation, le statut, l'immobilité en somme, voilà l'ennemi : *« les politiques de lutte contre la pauvreté ne peuvent plus se borner à identifier une fois pour toutes une catégorie de population », « à rebours de la logique de statut qui structurait les politiques sociales jusqu'à aujourd'hui »*. Bref, *« bénéficiaire du RSA ne doit pas être un nouveau statut dont on resterait durablement prisonnier »*. La « solidarité active » est donc bien le maître mot de l'ère nouvelle qui s'ouvre pour les politiques sociales.

Cette rupture revendiquée d'avec le passé, cette renaissance annoncée, l'art.1 du projet de loi le traduit très directement ; il se trouve que ses dispositions principales ne sont pas même commentées dans l'exposé des motifs. Les voici :

1. *« l'article L 115-1 (du code de l'action sociale et des familles) est abrogé »*
2. *« l'article L 115-2 devient l'article 115-1 »*
3. *« il est rétabli un article L115- 2 ainsi rédigé « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté concourt à la réalisation de l'impératif national de lutte contre les exclusions ».*

Je conçois volontiers qu'une telle formulation soit quelque peu abstruse pour le lecteur, mais peut-être aurait-elle pu attirer l'attention de parlementaires curieux, il ne s'en est manifestement pas trouvé. Impliqué dans la mise en place, en 1988, du RMI (art. L.115-1 en question) et quelque peu responsable, en 1998, de la loi de lutte contre les exclusions (art. L. 115-2), j'ai pour ma part quelques motifs de m'intéresser au sort de ces deux dispositions.

La première, déclaration solennelle ouvrant en droit la possibilité du RMI est purement et simplement supprimée. Ce faisant, ce qui disparaît n'est rien moins que ceci *« toute personne qui en raison de son âge, de son état physique et mental, de la situation de l'économie et de l'emploi se trouve dans l'incapacité de travailler a le **droit** d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »*. En ses lieu et place, le projet de loi fait monter la seconde, qui était la déclaration ouvrant la loi de lutte contre les exclusions : *« la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains ... »*. Dans ce jeu de taquet, est, enfin, introduite la notion d'insertion sociale et professionnelle, qui à son tour prend la place libérée par la disposition précédente.

¹⁶ Marie Thérèse Join Lambert, « Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi », in « Repenser la solidarité au XXI ème siècle », S. Paugam éd., PUF, Le lien social, 2007.

Ainsi avec la création du RSA, c'est un droit des personnes qui disparaît, un droit fondé sur des réalités objectives. Un impératif –qui n'avait de sens que dans le cadre de ce droit préalablement énoncé- lui est substitué, qu'un moyen est supposé concrètement incarner, dont on a pu voir qu'il était désormais sans définition nationale.

Assurément, l'adoption du RSA marquera l'enterrement de la politique sociale telle qu'elle a été conçue depuis la fin du XIX^{ème}, telle que le solidarisme l'a inventée, telle, enfin, que trois Républiques et un siècle de luttes sociales auront cherché à la construire. Ce sera à coup sûr un jour à marquer d'une pierre blanche, une pierre tombale.

Jacques RIGAUDIAT