



Le revenu social d'activité : une réforme en faux-semblants

Jacques Rigaudiat*

Esprit, Janvier 2009

APRÈS avoir soulevé des inquiétudes qui n'ont guère trouvé de relais¹, le projet de loi sur le RSA a été adopté. La loi l'instaurant a été promulguée le 1^{er} décembre 2008, exactement vingt ans après celle créant le RMI. Sortant des expérimentations actuelles, le RSA va être généralisé et remplacera le RMI (ainsi que l'API) à partir du 1^{er} juin prochain.

Il est donc grand temps d'y regarder de plus près, d'autant plus que le débat parlementaire n'a nullement porté sur le fond pour ne concerner que les seuls moyens. Comment d'ailleurs s'en étonner ? Ce débat ne pouvait que baigner dans un consensus aimable et de bon ton, dès lors que le principal parti d'opposition avait d'entrée de jeu fait savoir que le RSA était pour lui « une initiative intéressante² », ne posant d'autre problème que de « clarification » du financement. Pourquoi, d'ailleurs, s'opposer à cette mesure qui apparaît 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... Sur quelle base au demeurant en faire la critique, alors même que les premiers retours des expérimentations faites sur le terrain dans trente-quatre départements en démontrent, nous dit-on, à l'envi les

* Économiste, auteur du *Nouvel ordre prolétaire*, Paris, Autrement, 2007.

1. Voir notamment J. Rigaudiat, « Le RSA, une solution ou un problème ? », dans *Union sociale*, revue de l'UNIOSS, n° 208, juin 2007 ; J. Gadrey, « Les ambiguïtés du RSA », *Droit social*, novembre-décembre 2007, et J.-M. Belorgey, « Cachez ce RMI que je ne saurais voir », *A.S.H. Magazine*, septembre-octobre 2008.

2. Communiqué du PS du 3 septembre 2008 : « RSA : le débat parlementaire doit être l'occasion d'une clarification. »

vertus: plus de revenus pour les pauvres, de meilleurs taux de sortie vers l'emploi?

Pourtant, pour qui ne se contente pas du consensus ambiant, lire le texte du projet de loi suffit pour en voir les très lourds dangers. Au-delà des déclarations d'intention et des grands sentiments qui les meuvent, voyons-y donc de plus près.

Le revenu social d'activité, c'est quoi?

À 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.

« 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, sauf erreur – que le RMI n'est en réalité plus ce dispositif que la reprise d'un emploi faisait intégralement tomber; depuis la mise en place du mécanisme dit « d'intéressement », le travail paie. Ce mécanisme 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 douze 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

3. Sauf indication contraire, les phrases figurant entre guillemets dans le corps du texte ou en format citation 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 douze mois.

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.

« 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. Au niveau de généralités où se situe ici le texte, on ne peut, bien sûr, 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 ambitieuse affirmation est immédiatement tempérée par cette autre, qui veut que

le RSA concernera dans une large mesure des personnes qui, bien que ne 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 des déclarations d'intention à visée consensuelle, 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 ainsi :

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 socia-

le, selon le cas), qui définissent ainsi « les obligations auxquelles les bénéficiaires sont tenus ». 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/obligations 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 : celle de « l'homme économique⁵ », celle 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...

C'est pourquoi le texte fait bénéficier le RSA de cette « avancée ». Ainsi, l'exonération de taxe d'habitation dont bénéficient les allocataires du RMI est supprimée, tout comme celle de redevance TV ; quant à la prime pour l'emploi, elle est, habilement, considérée comme un acompte de RSA, dont, par ailleurs, une part est assujettie à la contribution au remboursement de la dette sociale. 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...

5. Le lecteur intéressé pourra trouver de très utiles références sur ce point dans C. Laval, *L'Homme économique. Essai sur les racines du néolibéralisme*, Paris, Gallimard, coll. « NRF », 2007.

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 relativement 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 effets⁶.

Bref, c'est bien moins la cohérence qu'il s'agit de chercher, que la simplification et la lisibilité des paramètres du calcul économique, afin de faciliter la comparaison des avantages et des coûts par les intéressés. 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. Il faut amener à un « arbitrage réfléchi » ceux-là supposés ne pas vouloir « s'aider eux-mêmes par le travail », afin de les conduire à « un changement d'attitude ».

Haro, donc, sur les « allocations décousues ». Comme le dénonce sans malice particulière P. 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 qui viennent brouiller le bon calcul des peines et des plaisirs sont heureusement voués à la disparition... Tel est ce à quoi l'on consent par avance lorsque l'on veut voir dans le RSA « une initiative intéressante ».

6. On se réfère ici à la très explicite et intéressante note de P. 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 Conseil d'analyse économique « Salaire minimum, et bas revenus, comment concilier justice sociale et efficacité économique ». Ces textes sont consultables en ligne sur le site du CAE.

« *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 – mais on y reviendra ultérieurement –, ce qui entraînerait 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 contrat puisse être adapté, il 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 faudra que les conseils généraux, désormais investis de la pleine et entière responsabilité de l'insertion⁷, disposent d'un personnel qualifié – et nombreux – doté de moyens importants. 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.

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

Mais, après tout, qu'importent ces quelques remarques, dès lors que le triomphe du RSA s'établit sur le terrain, par les preuves incontestables que son expérimentation nous apporte⁸ ? 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.

RSA/RMI, essai de 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 :

7. 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. »

8. On trouvera dans M. Bernède, « Le RSA, une révolution sociale, récit d'une expérimentation dans l'Eure », *Autrement*, une illustration de cette approche.

qu'apporte de ce point de vue le RSA, comparé au RMI ? Première constatation, étonnante au regard des témoignages, tous sans exception favorables, publiés dans la presse : sur le papier, le bilan est à tout le moins très contrasté : il y a certes du mieux, mais il y a aussi du pire.

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-même⁹, sur les quelque 36 cas de familles pauvres 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 1/4 temps au plein-temps), le bilan est le suivant :

- la première année, dans tous les cas de figure, le RMI apporte plus de ressources que le RSA ;
- au-delà de cette première année, en régime permanent, dans 13 cas RSA et RMI s'équivalent, et dans les 23 autres le RSA apporte un plus ;
- si l'on fait un bilan d'ensemble au bout des vingt-quatre premiers mois qui suivent un retour à l'emploi, le RMI apporte plus de ressources dans 19 cas, le RSA dans 17.

La surprise ne vient pas du bilan des douze premiers mois : son intéressement étant provisoire, le RMI concentre l'effort financier autour du retour à l'emploi ; il n'est donc guère étonnant que les revenus qu'il apporte la première année soient plus importants qu'avec le RSA. À l'inverse, dans la durée, ce dernier finit majoritairement par apporter plus. Pas de surprise donc : ce constat est la simple et claire conséquence de deux philosophies de départ opposées.

Il reste, et c'est bien cela qui surprend, qu'au bout de vingt-quatre mois, dans la plupart des 36 configurations étudiées par le Haut commissariat, le bilan financier du RSA est moins favorable que celui du RMI ! 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, il est pour le moins étonnant que, pour les situations où il y a emploi, seules ici examinées, au bout de vingt-quatre mois, le bilan ne bascule pas majoritairement en faveur du RSA.

L'étonnement vient ensuite du fait que dans la durée, le RSA ne sorte pas systématiquement vainqueur du RMI dans tous les cas où il y a emploi. Car pour les treize configurations familiales pour lesquelles RMI et RSA s'équivalent en régime permanent, le passage au RSA se traduira bien, au total, par une détérioration de la situation : les vingt-quatre premiers mois seront plus difficiles qu'avec le RMI, et

9. On se fonde ici sur le document du Haut commissariat aux solidarités actives, *RSA généralisé, illustration par quelques exemples avant-après*, diffusé lors du Grenelle de l'insertion.

au-delà ce ne sera pas mieux mais pareil ; au total, pour ceux-là, passer de l'un à l'autre s'avérera négatif. L'examen de ces cas, pour lesquels le passage au RSA entraînera ainsi au final une dégradation, est particulièrement éclairant : il s'agit de toutes les situations de couples (quel que soit le nombre d'enfants : 0, 1 ou 2) où une seconde personne (la femme ?) travaille, cela quelle que soit sa quotité.

La réalité sera, il est vrai, différente de celle ici décrite : le barème définitif est moins favorable¹⁰ et un élément d'intéressement provisoire semble devoir être maintenu¹¹. Elle n'en sera pas substantiellement modifiée pour autant : nul doute qu'il y aura des gagnants, mais il y aura aussi des perdants et ils seront nombreux¹². Le bilan, c'est une étude de l'OFCE qui l'indique :

Au total, le RSA augmente les incitations financières à la reprise d'emploi pour ceux qui sont le moins susceptibles d'y répondre et les réduit pour les personnes qui y sont le plus sensibles [...] l'effet négatif sur les femmes en couple serait plus important que l'effet positif [...] le nombre d'heures travaillées diminuerait au prix d'une aggravation des inégalités salariales hommes-femmes¹³...

Dans tout cela se lit très directement que l'argumentation du RSA, tout entière ostensiblement tournée vers la fin de l'assistantat 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, cet emploi que l'on dit désormais « décent » ; alors que le RSA l'est à (certains de) ceux qui sont durablement englués dans des mauvais emplois, ceux qui ne permettent pas de s'assurer une autonomie de vie. Comment d'ailleurs interpréter autrement ceci : interrogés sur le RSA,

42 % des allocataires du RMI en zone expérimentale estiment que maintenant que le RSA est en place dans leur département, ils pourraient accepter un emploi qu'ils auraient autrefois refusé (salaire qui ne convenait pas, conditions de travail qui ne convenaient pas, etc.¹⁴).

Le RSA est une subvention pérenne aux très bas salaires, une incitation au temps très partiel contraint, de fait massivement réservé aux

10. L'analyse ci-dessus part du barème utilisé dans le document cité. Celui-ci établi au printemps dernier tablait encore sur une réduction du RSA de 35 € pour 100 € gagnés ; le RSA définitif reprendra 38 € pour 100 € gagnés.

11. Le RSA « est complété, le cas échéant, par une aide ponctuelle personnalisée de retour à l'emploi ». Le contenu de cette APPRE n'est pas défini par la loi. Sa prévision de coût est de 150 millions d'euros, à comparer aux 600 millions d'euros actuellement consacrés à l'intéressement par le RMI.

12. Sur ce point, voir L. Hénard, député, Avis présenté au nom de la commission de l'économie générale et du plan sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active, Assemblée nationale, 17 septembre 2008, tableaux p. 29-30.

13. G. Allègre, « RSA et emploi : où sont les femmes ? », OFCE, 23 septembre 2008, note de travail en ligne sur le site de l'OFCE.

14. « Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA, synthèse », septembre 2008, en ligne sur le site du Haut commissariat, toutsurlersa.fr

femmes. Il entretiendra et contribuera à développer de ce fait cela même qu'il prétend combattre.

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. Je veux être 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 depuis moins d'un an et donc, à ce titre, moins favorable que le RMI, 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 droit¹⁵, 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.

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

15. Cette situation semble suffisamment fréquente pour avoir nécessité une disposition législative particulière dans le projet de loi, l'article 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... ».

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 partons donc de ce double préjugé favorable.

Le problème, c'est que les raisons de ce constat, assurément positif, renvoient à un autre biais de l'expérimentation. Ici aussi, les dés, une nouvelle fois, sont pipés : entre Rmistes et Rsaistes 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 bilan connu en cette matière¹⁶ fait état d'un taux de contractualisation de 53 % en 2006, de 48 % en 2005 et de 49 % en 2000. Retenons-en que depuis vingt 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'étonnerait que modérément si l'expéri-

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

mentation devait démontrer que le RSA réussit là où le RMI échoue. On s'en féliciterait pour ceux – 14 675 ménages selon les chiffres officiels – ayant bénéficié des effets positifs de l'expérimentation, mais on se garderait d'en tirer des conclusions définitives pour le passage en vraie grandeur, rappelons à cet égard que, selon ses promoteurs, le RSA vise à toucher 3,5 millions de ménages¹⁷. Pour ces raisons, il est en fait impossible de valablement comparer aujourd'hui les deux dispositifs en s'appuyant sur les résultats de l'expérimentation.

Plus raisonnablement, on attendra que, comme pour le RMI à ses débuts¹⁸, une évaluation soit faite, une fois le RSA généralisé et durablement entré en vigueur, tout en s'étonnant – c'est le moins qu'on en puisse dire – que nul n'ait encore songé à le proposer.

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 et « sur mesure », 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.

Il faut d'ailleurs une certaine dose, disons, d'optimisme pour s'adosser tranquillement et sans interrogation aux résultats de l'expérimentation : sur les cinq mois observés, le taux de sortie vers l'emploi est de 2,25 % dans les zones expérimentales, à comparer avec un taux de sortie vers l'emploi de 2,92 % pour les bénéficiaires du RSA¹⁹. Pour être de 30 % et statistiquement significative, cette amélioration est, on en conviendra, pour le moins ténue. Échec du RMI, succès du RSA, est-ce vraiment de cela qu'il s'agit ici ?

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

17. Le RMI et l'API concernent, au total, approximativement 1,5 million de ménages.

18. 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.

19. Voir « Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA, synthèse », septembre 2008, en ligne sur le site du Haut commissariat : toutsurlersa.fr

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'État 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.

*Le RSA contre la protection sociale :
sans-emploi, chômeurs et travailleurs pauvres*

S'il est bien une nouvelle 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 jamais directement désignée, remplacée qu'elle est par celle des sans-emploi, qualifiée donc par une absence et la confusion en une unique catégorie de tous ceux-là qu'elle caractérise, à ce titre supposés 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, quelles qu'en soient 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. Décidément, 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 ici²⁰ que « chômeur » est un mot d'invention tardive – sa première attestation date de 1876 – alors que « chômer » remonte au XII^e siècle et « chô-

20. J'ai développé cette idée dans *le Nouvel ordre prolétaire*, op. cit.

mage » au XIII^e. 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^e.

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 entretenir²¹.

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 moral²².

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 de construire des digues permettant d'éviter ce « colportage du travail²³ » 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, celle donc de pouvoir refuser ceux qui feraient de lui un salarié déclassé et un travailleur pauvre.

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

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

22. C'est en effet à cette époque, en 1909, que W. H. Beveridge publie son célèbre ouvrage *Unemployment: a Problem of Industry*.

23. C'est le terme qu'emploie sir W. Beveridge dans son ultime ouvrage : *Du travail pour tous dans une société libre*, Domat Monchrestien, 1945.

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 sociale²⁴, le récent débat sur « l'emploi raisonnable » et le vote de la loi sur les « droits et devoirs des demandeurs d'emploi », 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.-T. 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 ne sont pas compatibles, mais exclusives l'une de l'autre, alors que dans une étrange confusion de la pensée elles sont souvent présentées simultanément²⁵.

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.

24. 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.

25. Marie-Thérèse Join Lambert, « Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi », dans Serge Paugam, *Repenser la solidarité au XXI^e siècle*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2007.

Cette rupture revendiquée d'avec le passé, cette renaissance annoncée, l'article 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 L. 115-2 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 passablement 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 donc 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 son 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'égalité de 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.

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

Assurément, l'adoption du RSA marquera l'enterrement de la politique sociale telle qu'elle a été conçue depuis la fin du XIX^e siècle, telle que le solidarisme l'a inventée, telle, enfin, que trois Républiques et un siècle de luttes sociales auront cherché à la construire.

Le RSA ? Un petit pas en avant pour l'homme économique, un grand bond en arrière pour la politique sociale.

Jacques Rigaudiat