

## Les impensés d'une réforme

### Présentation du dossier « Réformer les minima sociaux »

par Nicolas DUVOUX

**La rationalité des allocataires de minima sociaux, les effets potentiels de dérégulation du marché du travail et le sort de ceux qui ne pourront pas en bénéficier, constituent les trois impensés du projet de Revenu de Solidarité Active. Ces points sont ici mis en perspective par le rappel des résultats de travaux récents.**

Au sein des pays industrialisés, la France a la particularité de compter neuf minima sociaux définis à l'échelle nationale. Ce sont des prestations non-contributives qui forment, à côté des revenus de remplacement contributifs comme les allocations de chômage ou les pensions de retraite, le pilier assistanciel de l'Etat-Providence et ses principaux modes d'intervention contre la pauvreté. Ils sont versés sous conditions de ressources et visent à assurer un revenu minimum à certaines catégories de personnes.

L'histoire de ces dispositifs témoigne de l'évolution de la pauvreté dans notre pays, comme le récent rapport de Valérie Létard sur les minima sociaux l'a opportunément rappelé<sup>1</sup>, et comme le souligne dans ce dossier Jean-Luc Outin. Leur nombre élevé résulte du fait que la France traite la pauvreté en fonction du statut social des personnes, et non de leurs besoins. Si tel était le cas, il suffirait de majorer une allocation forfaitaire universelle selon la situation de la personne (sur le modèle de l'*Income Support* britannique par exemple).

---

<sup>1</sup> Ancienne sénatrice du Nord, Valérie Létard est aujourd'hui Secrétaire d'État à la solidarité. *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité*, Rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Mme Valérie Létard, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 11 mai 2005, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r04-334/r04-334.html>

Une chose est sûre : après l'entrée dans l'ère du chômage de masse, l'adoption du RMI à la quasi-unanimité du Parlement en 1988 répondait à l'inquiétude de la société française face à la paupérisation de nouvelles franges de la population. Même si la France ne peut être considérée comme ayant un système de protection sociale universel, ce dispositif a indiscutablement transformé la conception française de l'assistance : pour la première fois, une allocation était conçue pour garantir à toute personne, qu'elle ait ou non déjà travaillé, un revenu minimum, hors de toute référence à une activité professionnelle antérieure et pour une durée potentiellement illimitée.

Pour couper court au risque d'indemniser la pauvreté par le versement d'une allocation déconnectée de toute contrepartie en termes d'activité, le droit au revenu minimum d'insertion a été couplé avec un volet dit « d'insertion » qui concentre aujourd'hui toutes les attentions. La réforme, voire la fusion envisagée des minima sociaux, ne concerne en effet que les minima sociaux dits d'insertion (Allocation Parent Isolé, Revenu Minimum d'Insertion), auxquels on reproche désormais de ne pas remplir leur rôle d'incitation à la reprise d'un travail, voire d'encourager les individus à être et à rester assistés.

La notion d'insertion a été formalisée par un contrat dont l'objectif était d'assurer un traitement individualisé et territorialisé de situations de pauvreté dont la nouveauté était d'être multidimensionnelle. En effet, au problème d'absence de ressources suffisantes s'ajoutent les cumuls de handicaps, ainsi que les processus de disqualification sociale<sup>2</sup> ou de désaffiliation<sup>3</sup>. Face à la combinaison des difficultés rencontrées par une même personne, le contrat devait engager<sup>4</sup> la collectivité à proposer à l'individu des actions lui permettant de surmonter ces obstacles, sans négliger le bénéficiaire en termes d'estime de soi qu'il y a à considérer la personne comme responsable.

De plus, le RMI a été créé sans que l'architecture d'ensemble de la protection sociale au sein de laquelle il s'inscrivait ait été révisée. D'où la complexité et le statut de pis-aller de

---

<sup>2</sup> Serge Paugam, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, « Sociologies », 1991, rééd. « Quadrige », 2004, 256 p.

<sup>3</sup> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, rééd. Folio, 1997, 770 p.

<sup>4</sup> Le sens original du contrat d'insertion – qui n'est pas un contrat au sens juridique du terme mais bien plutôt un *contrat d'allégeance* pour parler comme Alain Supiot – réside bien dans l'engagement de la collectivité envers elle-même et non dans une responsabilisation des allocataires, ce qui est le sens que le contrat a progressivement pris depuis vingt ans. Cf. Nicolas Duvoux, « Le RMI et les dérives de la contractualisation », in S. Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, « Le Lien social », 2007, p.451-473. Isabelle Astier parle avec raison d'un « renversement de la dette sociale » pour rendre compte de cette transformation des représentations et des modes d'action, cf. *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, « Le Lien social », 2007, 200 p.

cette prestation qui est pourtant, avec plus d'1,2 millions d'allocataires, le plus utilisé des minima sociaux. Puisque, à la différence de l'Allocation d'Adulte Handicapé ou de l'Allocation de Parent Isolé, rien ne justifie l'inactivité – supposée – de ses allocataires, le RMI est le moins valorisé des minima sociaux tant d'un point de vue financier que symbolique. C'est sur lui que se sont concentrées les critiques de « l'assistanat » dans la presse et la classe politique. C'est également sur lui que s'est cristallisée la lassitude compassionnelle des Français ([voir le tableau Damon](#)). Or, loin de n'être lié qu'à l'absence de motivation pour le travail de ses allocataires, le « succès » jamais démenti du RMI est en partie dû à un déversement dans ce dispositif des populations exclues de l'assurance chômage par des réformes de plus en plus restrictives<sup>5</sup>.

En partant d'un nouveau consensus, beaucoup plus critique vis-à-vis de l'assistance et dont la campagne pour l'élection présidentielle de 2007 a montré l'enracinement par-delà les clivages partisans, la réforme en cours, qui porte en son centre le dispositif du Revenu de Solidarité Active, vise à rationaliser l'organisation du système de protection sociale et à réhabiliter l'idée que le travail est le meilleur, voire le seul mode d'insertion des personnes disqualifiées. Or le projet d'instauration d'un Revenu de Solidarité Active soulève au moins trois interrogations, qui sont autant de pistes de recherche destinées à être approfondies, et qui peuvent servir de fils directeurs pour ouvrir la réflexion.

### **Pour une compréhension élargie des comportements des allocataires de minima sociaux**

Comme le texte de Dominique Méda, « [Le revenu de solidarité active en question](#) », l'a montré, la désincitation financière n'est pas la seule en cause pour rendre compte de l'incapacité des personnes concernées par les minima sociaux à reprendre un travail. L'auteur mentionne les limites rencontrées par les individus en termes de transports, de handicap, de charges familiales et réclame des services sociaux réellement universels, aptes à étayer véritablement l'autonomie des personnes. En fait, il existe des mesures d'intéressement, mais peu connues de ceux qui devraient en bénéficier<sup>6</sup>. Elles sont donc peu susceptibles de les influencer. Enfin, Dominique Méda avance un point méconnu mais très important : certains allocataires reprennent un travail en perdant de l'argent !

---

<sup>5</sup> Ce point relativement technique et méconnu du grand public a été mis au jour dans l'article de Jean-Luc Outin et al., « Le RMI, nouvelle composante de l'indemnisation du chômage », in Méhaut P. et Mossé P. (dir.), *Les politiques catégorielles : fondement, portée et limites*, L'Harmattan, Paris, 1998. Pour une synthèse, cf. Jean-Luc Outin, « Le RMI et l'indemnisation du chômage », Lelièvre M. et Nauze-Fichet E. (dir.), *Le RMI, l'état des lieux 1988-2008*, Paris, La Découverte, « Recherches », p. 101-119.

<sup>6</sup> Thomas Deroyn, Marie Hennion, Gautier Maigne et Layla Ricroch, « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI », in Lelièvre M. et Nauze-Fichet E. (dir.), *Le RMI, l'état des lieux 1988-2008*, Paris, La Découverte, « Recherches », p.187.

Même s'il peut sembler marginal, ce point est fondamental car il permet de rendre compte des logiques sociales qui président aux choix de reprise ou de non-reprise d'emploi par des allocataires. Cette remarque renvoie implicitement à un article fondateur de François Dubet et Antoine Vérétoit<sup>7</sup>. Dans cet article, les auteurs ont démontré qu'une proportion non-négligeable d'allocataires du RMI, parmi ceux qui sont financièrement désincités, reprenaient néanmoins un travail. Pourquoi ? Parce que le sentiment de dépendance est tout simplement insupportable ; ainsi que le déni de reconnaissance engendré par une prestation qui, non seulement inscrit l'individu dans la dernière strate sociale, mais encore le place dans une situation de débiteur perpétuel par rapport à la collectivité et à ceux qui la représentent (notamment les travailleurs sociaux<sup>8</sup>).

À la lumière de ces analyses, interpréter les comportements des allocataires du RMI face au marché du travail comme le produit d'un arbitrage travail-loisirs rendu par un acteur rationnel revient à opérer une « réduction de la rationalité de l'acteur » illégitime au regard de la complexité des situations des individus concernés et des choix réels qui sont les leurs. Comme le souligne Hélène Périvier dans sa contribution, « [Les victimes collatérales du RSA](#) », le risque de cette approche est de réactiver un clivage moral sur la pauvreté. Par ailleurs, comme nous y invitent d'autres chercheurs, tel le sociologue Nicolas Roinsard qui analyse [l'absorption du RMI par la société réunionnaise](#), il faut mettre en relation la question de l'assistance avec la précarité du travail et les conditions dans lesquelles il est exercé pour comprendre pourquoi certains individus « choisissent » malgré tout de rester dans l'assistance. Celle-ci leur apparaît tout simplement comme un moindre mal par rapport aux conditions de travail dégradées et dégradantes qui constituent souvent leur horizon d'intégration professionnelle.

Enfin, la référence au choix rationnel pour rendre compte de l'augmentation quantitative des publics pris en charge par l'assistance sous-estime le caractère « disqualifiant » de la pauvreté dans notre société post-industrielle. La pauvreté conduit à une mise à l'écart progressive de la société des individus, notamment pour ceux qui sont touchés par le chômage de masse<sup>9</sup>. Cette stigmatisation est fondamentale pour comprendre l'image

---

<sup>7</sup> François Dubet et Antoine Vérétoit, « Une réduction de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue Française de Sociologie*, 42 – 3, 2001, p. 407 – 436.

<sup>8</sup> Qui souffrent eux-mêmes de devoir ainsi prendre en charge sans avoir les moyens d'y répondre la souffrance sociale des personnes qu'ils accompagnent. Sur ce point, voir Emmanuel Renault, *L'expérience de l'injustice. Reconnaissance et clinique de l'injustice*, Paris, La Découverte, « Armillaire », 2005, 412 p.

<sup>9</sup> Serge Paugam, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, « Le Lien social », 2005, 276 p.

négative envoyée par exemple aux employeurs potentiels des « contrats aidés » spécifiquement créés pour les allocataires de minima sociaux<sup>10</sup>, mais aussi les ruptures cumulatives des liens sociaux connues par ces populations<sup>11</sup>.

### **Quels seraient les effets de la généralisation du RSA sur le marché du travail ?**

Depuis sa mise en place en 1988, le RMI a largement répondu à sa vocation de minimum « universel ». Il ne fait d'ailleurs aucun doute que cette portée quasi universelle a indirectement concouru à l'instauration de règles plus strictes tant en matière d'assurance chômage (le RMI jouant alors le rôle de troisième composante de l'indemnisation du chômage), qu'en matière d'accès à d'autres minima sociaux (allocation d'insertion, AAH).

L'article de Jean-Luc Outin souligne les effets potentiellement dérégulateurs du marché du travail que pourrait produire une réforme qui n'est jusqu'ici envisagée qu'au regard de ses bénéficiaires. Le RSA risquerait de poursuivre l'institutionnalisation d'un sous-emploi précaire et peu rémunérateur, se situant ici dans la continuité des effets pourtant dénoncés des politiques d'insertion. La contamination des normes régissant le marché du travail par l'institutionnalisation progressive d'un « second » marché du travail moins protecteur contrebalance l'effet positif attendu de la reprise d'un emploi, fût-il à temps très partiel.

De ces analyses, il ressort que même si le RSA réussissait à améliorer la situation individuelle de tous les allocataires de minima sociaux dits d'insertion, l'ensemble des interactions de ce dispositif avec le marché du travail n'aurait pas été clarifié. En effet, l'amélioration d'un nombre substantiel de situations individuelles pourrait avoir des effets tout aussi substantiels de dérégulation du marché du travail déqualifié. Il pourrait paradoxalement concourir à l'institutionnalisation d'un « précarariat » dont le sociologue Robert Castel a dessiné les contours en indiquant que l'institutionnalisation progressive d'un « sous-emploi » précaire et peu rémunérateur<sup>12</sup> avait accompagné la mise en oeuvre à grande échelle des politiques d'insertion. De nombreux travaux sociologiques et économiques ont montré les effets de contamination du marché du travail par l'institutionnalisation d'un second marché du travail, et la façon dont, en France, les statuts sociaux de l'Etat-providence fragilisaient les strates inférieures du salariat<sup>13</sup>. Cette concurrence de fait se traduit

<sup>10</sup> Hélène Périvier, « Quel sort pour les allocataires de minima sociaux ? », lettre de l'OFCE, 2006.

<sup>11</sup> Serge Paugam, *Le Lien social*, Paris, PUF, « Que-sais-je ? », 2008, 128 p.

<sup>12</sup> Robert Castel, « L'invention du sous-emploi. Entretien avec Jacques Donzelot », *Esprit*, juillet 2005.

<sup>13</sup> A la différence des Etats-Unis, où la fragilité des strates inférieures du salariat, qui s'explique par des causes sur lesquelles il serait trop long de revenir ici, contamine les règles qui encadrent l'assistance. Sur ce point de

politiquement par le développement d'un véritable antagonisme entre travailleurs modestes et assistés. Les salariés situés en bas de l'échelle des salaires sont en effet les plus prompts à demander des contreparties plus sévères pour les allocataires de minima sociaux<sup>14</sup>. En France aujourd'hui, comme ce fût le cas aux États-Unis tout au long du xx<sup>e</sup> siècle, cet antagonisme est largement construit politiquement et repose sur un amalgame implicite entre « assistés » et « immigrés »<sup>15</sup> qui est un puissant facteur de délégitimation des mesures de redistribution.

Pour éviter ces effets délétères pour la cohésion sociale, la réflexion engagée sur les minima sociaux peut et doit être liée aux débats sur la flexicurité. Il semble en effet qu'une alternative se dessine entre, d'une part, une réforme d'ensemble de la protection sociale autour de l'idée de « droits de tirage »<sup>16</sup> sociaux, qui ne laisserait qu'un rôle résiduel à la solidarité non-contributive, et d'autre part la généralisation d'un dispositif permettant de cumuler des revenus du travail et de la solidarité pour une période non-déterminée<sup>17</sup>. La prise en compte des exclus du marché du travail et des populations qui en occupent les marges précarisées est désormais un enjeu incontournable pour les partenaires sociaux (T. Pech, [le syndicalisme à l'épreuve du capitalisme séparateur](#)).

D'ailleurs, les sociétés qui ont institué les systèmes d'activation qui sont à la fois les plus efficaces et les plus généreux sont celles qui ont su lier étroitement la conception de leurs politiques de redistribution et d'incitation des sans-emploi à la structuration d'ensemble du marché du travail, et qui ont intégré les bénéficiaires de ces politiques dans un ensemble de compromis sociaux ancrés dans une histoire longue<sup>18</sup>. Seule une approche générale des mécanismes de régulation du marché du travail peut permettre de répondre aux questions envisagées par le biais de l'incitation individuelle à la reprise d'emploi. Ce constat bien établi à partir des travaux effectués sur le « modèle danois » incite à ouvrir un troisième axe de réflexion qui part des acquis de la comparaison internationale.

---

comparaison internationale, voir Sylvie Morel, *Logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance en France et aux États-Unis*, Paris, PUF, « Le Lien social », 2000, 348 p.

<sup>14</sup> Michel Forsé et Maxime Parodi, « Un panorama des opinions à l'égard de l'Etat-providence. Etude de l'enquête barométrique DREES – vague 1 », n°135, septembre 2001, 8 p.

<sup>15</sup> Cf. Les travaux d'Alesina et Glaeser. Pour une présentation des enjeux de leur travail, on peut renvoyer à l'introduction proposée par Julien Damon,

[http://www.strategie.gouv.fr/revue/article.php3?id\\_article=201](http://www.strategie.gouv.fr/revue/article.php3?id_article=201)

<sup>16</sup> Cf. A. Supiot, *Au-delà de l'emploi*, Flammarion 1999.

<sup>17</sup> Marie-Thérèse Join-Lambert, « Quelle protection face aux nouveaux risques de l'emploi ? », in S. Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, « Le Lien social », 2007, p. 435-451.

<sup>18</sup> Sur le modèle danois et les leçons qu'il convient d'en tirer, le texte de référence est celui de Robert Boyer, *La flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?*, Paris, ENS, « Cepremap », 2006, 52 p.

## Les enjeux de la comparaison internationale

Il n'y a pas qu'en France que la période des décennies 1980 et 1990 a été marquée par des réformes importantes de la protection sociale. Aux États-Unis, au Royaume-Uni, dans les pays scandinaves au moins, les contreparties envers les sans-emploi ont été considérablement réaménagées pour prendre en compte à la fois des évolutions macro-économiques et sociétales battant en brèche les formes traditionnelles de l'Etat-providence<sup>19</sup> et des opinions publiques de plus en plus critiques vis-à-vis de la redistribution. Les textes de conférences prononcées ce printemps au CERI<sup>20</sup> (Sciences Po) par Joel F. Handler de la Columbia Law School et par Anne Daguerre, chercheuse associée au CERI<sup>21</sup>, dont des comptes rendus enrichiront prochainement ce dossier, présentent les deux modèles de « workfare » qui se sont développés de part et d'autre de l'Atlantique.

Parfois, il s'est simplement agi d'opérer des restrictions budgétaires peu coûteuses politiquement puisque concernant des populations largement dépourvues de ressources de pouvoir et soupçonnées de diffuser des modèles culturels contraires aux normes sociales en vigueur<sup>22</sup>. Parfois ces réformes ont donné lieu à un véritable redéploiement de la solidarité selon des modalités adaptées aux nouveaux modes de production. S'il n'y a pas eu d'universalisation d'un modèle dit « libéral », tous les modèles sociaux hérités de la société industrielle ont dû s'adapter à une économie tertiaisée, qui rejette en fait souvent sur les segments les plus déqualifiés de la population active la plus grande partie des contraintes liées à la flexibilité croissante des économies.

En Europe même, des différences apparaissent selon les stratégies nationales adoptées. Les modèles européens sont en effet divers et proposent des dispositifs de revenu minimum et de contreparties différenciés (note synthèse sur le Danemark) qui font apparaître deux idéaux types : un modèle « libéral » mettant l'accent sur les incitations envisagées sous un mode punitif, et un modèle « social-démocrate » mettant l'accent sur l'augmentation du capital humain et la fourniture de services universels<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Le Seuil, 1995.

<sup>20</sup> Séminaire organisé au CERI (Sciences Po) par Daniel Sabbagh et Anne Daguerre, séance du 28 avril 2008 et dont un compte-rendu sera mis en ligne prochainement sur le site.

<sup>21</sup> Respectivement auteurs de *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality* (avec Yeheskel Hasenfeld), New York, Cambridge University Press 2006, et de *Active Labour Market Policies and Welfare Reform : Europe and the US in Comparative Perspective*, New York, Palgrave, 2007.

<sup>22</sup> Pour une généalogie des significations du terme « dépendance » qui constitue, dans le monde états-unien, un paradigme équivalent en importance à celui de l'« exclusion » en France quoique sur un mode négatif, voir la contribution majeure de Nancy Fraser et Linda Gordon, « A Genealogy of Dependency : Tracing a Keyword in the US Welfare State », *Signs*, Winter 1994, Vol. 19 n°2 p. 309-336.

<sup>23</sup> Jean-Claude Barbier, « Citizenship and the activation of social protection : a comparative approach », in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. and Pfau-Effinger B. (dir.), *The Changing Face of Welfare*,

Malgré l'abstraction des types servant la comparaison, ces réflexions nous replacent au cœur des enjeux politiques de la réforme annoncée. Avec l'insertion et d'une certaine façon aujourd'hui encore avec le RSA, la France a cherché une voie qui fût ancrée dans sa propre tradition politique. Or, la confusion entourant les débats actuels – voire celle qui règne sur la nature de la contrepartie attendue des allocataires du RMI en France – indique que la cohérence d'un modèle reste à définir et les modalités de son application pratique à inventer. L'ensemble hétérogène rassemblé dans le « I » du RMI n'est pas parvenu à consolider la légitimité de ces politiques. Or, la définition de principes et d'un modèle, qu'ils se rapprochent de l'un ou de l'autre des grands idéaux-types (libéral et social-démocrate), n'est pas seulement une question abstraite. Elle constitue aussi un indicateur de la proportion des allocataires de minima sociaux qui seront concernés par les réformes à venir. Au-delà de sa générosité, la principale caractéristique du modèle social-démocrate scandinave n'est-elle pas son universalité ?

Or si les incitations du RSA ne peuvent toucher qu'une partie des allocataires de minima sociaux, on peut légitimement se demander ce qu'il en sera des autres, de tous ceux qui sont trop éloignés de la société pour pouvoir prétendre s'y réinscrire par la seule voie qui leur est aujourd'hui proposée : le travail ? Peut-on dire que ces publics représenteront les victimes collatérales du RSA ? Telle est en tout cas la thèse défendue par Hélène Périvier, économiste à l'OFCE, dans une des premières contributions de ce dossier. A plus long terme, ne risque-t-on pas d'évoluer (de dériver ?), comme cela a été le cas au Royaume-Uni depuis le début des années 1980, vers une forme d'assistance déguisée par la diffusion très importante du statut d'handicapé social, alors même que cette évolution est en contradiction totale avec la rhétorique conservatrice qui l'a accompagnée, notamment sous les mandats de Margaret Thatcher ?

**Aller + loin :**

**DOSSIER - Réformer les minima sociaux**

<http://www.laviedesidees.fr/+Reformer-les-minima-sociaux-+.html>

Texte paru dans [laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr), le 21 mai 2008

© [laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr)

---

Bristol, Policy Press, 2005, p. 113 – 134.

