

Le RSA et les défis de la solidarité

Nicolas DUVOUX

Ce lundi 1^{er} juin 2009, le Revenu de Solidarité Active entre officiellement en vigueur. Depuis un an, *La Vie des Idées* s'efforce d'éclairer les enjeux de cette réforme ; à l'occasion de sa mise en œuvre, ce travail collectif est ici récapitulé et prolongé par un certain nombre de questions, rendues urgentes par la crise économique.

À compter du lundi 1^{er} juin 2009, le Revenu de Solidarité Active est généralisé à l'ensemble du territoire après un processus d'expérimentation dans plusieurs départements. S'il n'a pas été révolutionné, le système des minima sociaux n'en est pas moins profondément modifié par cette réforme emblématique à plusieurs titres. Même si l'effet propre du rSa en matière de retour à l'emploi est, d'après les premières évaluations des expérimentations, limité¹, la création de ce nouveau dispositif a posé un ensemble de questions relatives à l'organisation de la solidarité. Depuis près d'un an, *La Vie des Idées* s'est efforcée d'apporter un ensemble d'éclairages sur les enjeux de cette réforme. Deux axes structurent les contributions rassemblées dans le dossier *Réformer les minima sociaux*.

Un certain nombre de spécialistes ont d'abord soulevé des interrogations au sujet du nouveau dispositif au moment de sa préparation (N. Duvoux ; D. Méda ; J.-L. Outin ; H. Périvier). Le Haut-Commissaire a souhaité apporter une réponse à leurs interrogations et critiques (M. Hirsch). Ensuite, d'autres contributions ont fait entendre leurs voix et se sont faites l'écho d'autres expériences dans le temps (J. Rodriguez ; N. Delalande) et l'espace (I.

¹ On consultera le rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa sur le site dédié <http://www.rsa.gouv.fr/Rapport-final-sur-l-evaluation-des.html>

W. Martin ; J.-C. Barbier). Des travaux ont également cherché à appréhender le dispositif par le biais des catégories de l'analyse sociologique (entretien avec R. Castel et S. Paugam). Les contributions rassemblées dans ce dossier ont visé à ressaisir la dimension pleinement politique de cette réforme en la resituant dans un ensemble de questions ouvert par la recherche en sciences sociales.

Nous nous contenterons ici de rappeler brièvement dans quel contexte ces contributions ont été produites avant d'ouvrir sur des questions liées à la conjoncture ou à la nature des débats relatifs à la lutte contre la pauvreté aujourd'hui en France.

Dépasser une double dépolitisation de la lutte contre la pauvreté

Le rSa est d'abord emblématique de l'état actuel de la société française par rapport à la thématique de la lutte contre la pauvreté, centrale dans la définition d'un pacte social dès l'époque révolutionnaire. Cette réforme témoigne d'une suspicion profonde de la société française à l'égard des assistés en même temps qu'elle s'accompagne de la définition d'objectifs ambitieux – et pour la première fois chiffrés – de réduction de la pauvreté. Avec le rSa, qui approfondit les mécanismes d'intéressement du RMI, fusionne l'API et le RMI et réforme les droits connexes, les situations des travailleurs pauvres sont améliorées. Dans le processus, la société française rompt avec une tradition républicaine de réponse à la pauvreté en promouvant une rationalisation des modes d'action. Julien Damon a ainsi parlé au sujet du rSa du passage d'un « social compassionnel » à un « social rationnel »². Cette rationalisation reste largement inachevée puisque le rSa n'a pas fusionné les trois minima sociaux d'insertion ni la Prime Pour l'Emploi comme cela avait été initialement envisagé³.

De plus, elle s'accompagne de la réactivation d'un clivage moral entre les pauvres qui travaillent et méritent donc d'être aidés et les autres – ceux qui ne peuvent reprendre un emploi – comme l'a montré Hélène Périer dans sa contribution sur « Les victimes collatérales du rSa ». Cette orientation, comme la plupart des grandes tendances à l'œuvre dans le rSa, constitue sans doute en grande partie un approfondissement de celles engendrées

² Julien Damon, *L'exclusion*, « Que sais-je ? », PUF, 2007, 128 p.

³ Julien Damon, « Du RMI au RSA, en passant par le RMA », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 46, n°2, 2009, p. 213-22. L'auteur souligne quelques avancées peu commentées en matière de simplification et d'égalisation des minima sociaux, notamment la réforme des droits connexes dont l'allocation ne repose désormais plus sur le statut mais sur le revenu. Les effets de seuil de la sortie des dispositifs se trouvent ainsi largement annulés.

par le RMI. Elle rapproche clairement la France des pays anglo-saxons dans le traitement de la pauvreté – ce qui place encore une fois le rSa dans la continuité du RMI qui était, malgré les dénégations officielles, un dispositif d'assistance. La comparaison est ici très utile. Jacques Rodriguez rappelle l'exemple de Speenhamland – politique d'assistance généralisée instituée en 1785 et abolie en 1834 par la New Poor Law – dans l'Angleterre du début du XIX^e siècle quand Isaac W. Martin montre comment la gauche américaine a selon lui intérêt à ne pas s'opposer aux réformes pourtant très punitives mises en œuvre dans les années 1990 aux États-Unis.

La volonté – et l'indéniable capacité – de son principal promoteur, le Haut-Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, de faire accepter le dispositif par-delà les clivages partisans, témoigne également de deux tendances convergentes. Il y a d'une part l'autonomisation des débats techniques relatifs aux moyens – les politiques publiques – par rapport au débat politique d'ensemble et d'autre part l'avènement d'un nouveau consensus sur les fins (fort différent de celui qui avait présidé à l'instauration du RMI). Dans ce nouveau consensus, les politiques se fixent d'abord pour objectif de rendre le travail payant. La question majeure qui se pose alors est celle du type d'emploi créé par ce type de dispositif. Avant que les résultats des évaluations des expérimentations n'aient été connus, Jean-Luc Outin s'interrogeait sur la place du rSa dans l'architecture des minima sociaux et sur son rôle dans la structuration du marché du travail.

D'une certaine manière, la question de la lutte contre la pauvreté a ainsi connu une double dépolitisation. Les fins ne font plus débat : il faut simplement encourager le travail et faire en sorte que la solidarité cesse de désinciter les individus – alors même que, comme certains travaux l'indiquent, ce postulat est contestable scientifiquement, malgré son évidence politique. Par ailleurs, les mêmes moyens s'appliquent par-delà les clivages partisans : le rSa a ainsi été soutenu par les deux principaux partis politiques français. Le débat politique ne peut, dans ces conditions, s'exercer que dans de strictes limites. Force est de constater que le débat sur le rSa a pour l'essentiel porté sur les moyens alloués à une mesure indiscutable dans son principe (à quelle hauteur le rSa sera-t-il un bon rSa ?) et sur les symboles (les bénéficiaires du « bouclier fiscal » doivent-ils être exonérés de la taxe créée pour financer le dispositif ?)

Les contributions du dossier *Réformer les minima sociaux* rassemblées par *La vie des idées* ont cherché à dépasser cette dépolitisation en interrogeant par exemple les réformes structurelles nécessaires pour que le rSa puisse remplir ses objectifs (D. Méda) et les impensés de cette réforme tant du point de vue de ses présupposés que de ses possibles effets non-souhaités (N. Duvoux ; J.-L. Outin) ainsi qu'en donnant la parole à des chercheurs travaillant dans différentes perspectives et sur différents contextes, historiques ou géographiques (Jacques Rodriguez ; Isaac Martin ; Jean-Claude Barbier ; Le RMI à la Réunion ; Nicolas Delalande).

Des questions pour l'avenir

Le débat ouvert dans les différentes contributions ne cessera évidemment pas avec la généralisation du dispositif. Malgré les doutes émis, seul l'avenir pourra répondre à la question centrale posée par ces contributions : le rSa conduira-t-il au développement d'un statut hybride fait d'assistance et de travail précaire sur le long terme⁴ ou servira-t-il de levier de transition vers l'emploi durable pour ses bénéficiaires (J. Fayolle)? Cependant, au-delà de cette question, la conjoncture économique radicalisera dans les prochains mois l'urgence d'apporter des réponses à un ensemble de questions relatives à la pauvreté et au chômage.

D'abord parce que certains signes montrent que la crise a déjà un effet sur les populations les plus fragiles. Rappelons qu'au cours de l'hiver 2008, la fréquentation de certaines associations caritatives et le nombre de dépôts de dossiers de surendettement ont connu des augmentations à deux chiffres. La crise économique asséchant par ailleurs régulièrement (comme le montre le rapport d'évaluation des expérimentations) le volume d'emplois disponibles pour les allocataires du rSa, les politiques économiques contra-cycliques susceptibles d'éviter l'emballement du nombre de situations de détresse sociale restent, dans une large mesure, à inventer.

Ensuite, le chômage frappe d'abord une population – les jeunes – qui n'est pas couverte par les minima sociaux (le rSa comme le RMI ne s'adresse qu'aux plus de 25 ans sauf en cas de charge de famille). La nécessité d'une réponse politique à cette question qui se posait déjà à l'ère du RMI sera sans doute dramatisée par l'arrivée sur le marché du travail de la génération des diplômés de 2009 dans un marché du travail déprimé.

⁴ Serge Paugam et Nicolas Duvoux, *La régulation des pauvres*, Paris, PUF, « Quadrige », 2008.

Enfin, dans le contexte actuel marqué par la forte augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, l'effectivité du suivi individualisé des allocataires du RMI par les services de Pôle Emploi ne se fera qu'au prix de choix politiques et d'arbitrages qui imposent de mettre le sort des populations couvertes par le rSa au centre du débat public et de l'affectation des moyens matériels et humains de la collectivité.

La dualisation de la protection sociale, obstacle à une véritable lutte contre la pauvreté

Pour espérer pouvoir répondre dans la durée à la question du développement de la pauvreté des actifs et à la difficulté des mesures mises en place pour y remédier, il faut sans doute se situer au-delà de la réflexion sur les paramètres des dispositifs ciblés mis en oeuvre pour pallier les diverses situations de vulnérabilité sociale. En effet, si le rSa prolonge nombre de dynamiques impulsées par le RMI, c'est parce que la dualisation de notre système de protection sociale produit ses effets depuis lors⁵. En effet, cette dualisation reporte sur les catégories les plus vulnérables – les jeunes et les femmes notamment – l'essentiel de l'exigence de flexibilité et celle-ci se traduit par le développement d'une forte précarité de ces populations. La recherche d'efficacité en même temps que d'équité de la protection sociale appelle sans doute aujourd'hui une réponse plus structurelle et moins spécifique. De manière plus générale, les dynamiques de pauvreté et d'inégalités doivent être appréhendées ensemble, y compris dans les pays qui, comme la France, ont jusqu'ici été préservés – relativement à d'autres pays – par le développement de ces phénomènes⁶.

Publié dans laviedesidees.fr, le 1^{er} juin 2009

© laviedesidees.fr

⁵ Bruno Palier and Claude Martin, *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwell Publishing, 2008.

⁶ OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, octobre 2008, 310 p.