

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, juin 2011, numéro

81 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

DU RMI AU RSA : LA SOLIDARITÉ ET LA DÉCENTRALISATION EN DÉBATS

Anne Eydoux,
Carole Tuchsirer
CEE

La lutte contre la pauvreté et l'insertion des personnes en difficulté sont des sujets de société qui questionnent la solidarité nationale et la gouvernance des politiques sociales. La définition de la « solidarité publique » a évolué au fil du temps et des alternances politiques, accompagnant un processus long de décentralisation. Cette évolution est analysée ici au travers des débats parlementaires qui ont présidé à l'élaboration de trois dispositifs de soutien au revenu et d'insertion.

De 1988 à 2008, le RMI, le RMA puis le RSA ont été successivement adoptés. Une approche individuelle et contractuelle s'est peu à peu installée, encourageant les allocataires à prendre une part de plus en plus active à leur insertion professionnelle. La décentralisation progressive de ces dispositifs a, quant à elle, conduit à un transfert des responsabilités de l'État aux départements : ces derniers se sont vu confier le financement et le pilotage de l'insertion, dans des conditions organisationnelles et financières qui restent à clarifier et stabiliser.

De la lettre à tous les Français adressée en 1988 par François Mitterrand aux déclarations de Martin Hirsch en 2008 pour justifier l'adoption du revenu de solidarité active (RSA), on mesure la transformation dont la notion de « solidarité » a fait l'objet dans le champ de l'insertion. Pour le candidat à la présidentielle de 1988, la solidarité nationale exigeait de garantir un revenu minimum aux victimes de la nouvelle pauvreté : « Peu importe le nom qui lui sera donné, l'important est qu'un moyen de vivre ou plutôt de survivre soit garanti à ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien, qui ne sont rien. C'est la condition de leur réinsertion sociale ». Vingt ans plus tard, Martin Hirsch

promeut, quant à lui, une solidarité « active » et résolument tournée vers l'emploi. Pour le Haut Commissaire aux solidarités actives, « nul n'est inemployable. (...) Nous adressons un signe fort de dé-relégation : l'emploi, c'est la règle ». Le balancier est ainsi passé de la thématique de l'insertion sociale à celle de l'insertion professionnelle.

Pour donner à voir cette transformation, sont analysés les débats parlementaires qui ont ponctué, à l'Assemblée nationale, les trois étapes législatives instaurant le revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, le revenu minimum d'activité (RMA)

en 2003, puis le RSA en 2008 (encadré 1). La parole des députés permet de comprendre les différentes conceptions de la solidarité qui s'affrontent au fil du temps, mais aussi les liens entre ces conceptions et les choix touchant à la gouvernance du dispositif (encadré 2).

Un renouvellement progressif de cette gouvernance, dont la décentralisation est le trait le plus saillant (Frigoli, 2010), a en effet accompagné la transformation de la solidarité publique. Il s'agira d'apprécier ici dans quelle mesure les choix organisationnels, consistant à confier le RMI puis le RSA aux départements, ont été en phase avec les principes de solidarité mis en avant par les députés lors des trois étapes législatives considérées. La décentralisation, qui se cherche au fil des débats et des réformes, interroge l'étendue de la solidarité que le département peut prendre en charge.

● Le RMI, une affaire d'État au nom de la solidarité nationale

Première étape législative, le RMI adopté par la loi du 1^{er} décembre 1988, sous le gouvernement de Michel Rocard, constitue un dispositif original par ses deux volets distincts mais complémentaires : allocation de soutien au revenu et contrat d'insertion. Le projet de loi déposé par le gouvernement a pour objectif premier, très présent dans l'exposé des motifs, la lutte contre la pauvreté et la solidarité nationale à l'égard des plus démunis. Les débats parlementaires, y compris dans les rangs de la gauche, donnent à voir une réalité complexe de cette pauvreté qui s'expliquerait en particulier par la croissance du chômage et le durcissement des règles de son indemnisation. Ce diagnostic sur les causes et les formes de la pauvreté en appelle à des politiques d'insertion dont le champ d'action est vaste. Les parlementaires s'accordent en effet sur la nécessité d'y intégrer aussi bien l'action sociale que le logement, l'éducation, la santé, les transports et l'emploi.

Derrière ce consensus, des discordances se font toutefois jour quant à la conditionnalité du droit à l'allocation. Pour les députés de gauche, il ne saurait être question de subordonner ce droit à une quelconque obligation d'insertion pour l'allocataire, « *car un droit ne se discute pas, un droit ne se négocie pas, ne se marchande pas. On l'a ou on ne l'a pas* » (J.-P. Worms, député socialiste, séance du 4 octobre 1988). Puisque « *l'on ne vit pas des moyens que l'on aura demain mais de ceux dont on dispose aujourd'hui* » (R. Schwint, député socialiste, séance du 5 octobre 1988), l'insertion ne peut être la condition de la prestation mais constitue l'objectif à atteindre. Ainsi que le souligne Claude Evin, alors ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale, « *cette ardente obligation d'insertion* » ne s'impose pas tant aux allocataires qu'à l'ensemble du corps social appelé à se mobiliser.

Cette conception de la solidarité fondée sur la responsabilité collective tranche avec celle des parlementaires de droite, pour lesquels il convient de lier la prestation à l'effort individuel d'insertion : le contrat d'insertion doit conditionner le versement de l'allocation afin d'éviter que le RMI ne devienne une « *nouvelle forme d'assistance* ». Toutefois, certains députés de l'opposition ont un propos plus nuancé, comme Roselyne Bachelot pour qui « *le RMI ne doit pas s'apparenter à une camisole de force,*

TROIS DISPOSITIFS VISANT LE SOUTIEN AU REVENU ET L'INSERTION

- Le **RMI** est une allocation en vigueur du 1^{er} décembre 1988 au 31 mai 2009. À l'origine financée par l'État, l'allocation est prise en charge par le département à partir de 2004, au même titre que les actions d'insertion. Elle est versée par les caisses d'allocations familiales (Caf) ou la mutualité sociale agricole (MSA) aux personnes sans ressources ou ayant des revenus inférieurs à un plafond fixé par décret.

- Mis en place depuis le 1^{er} janvier 2004, le **RMA** est un dispositif qui complète le RMI. Il vise à faciliter l'insertion professionnelle des personnes qui bénéficient du RMI depuis un an au moins. Il est proposé dans le cadre du contrat d'insertion. Le bénéficiaire perçoit un revenu versé par l'employeur, qui lui-même est aidé par le département et l'État. Ce dispositif a été abrogé le 1^{er} janvier 2010.

- Le **RSA** se substitue au RMI et à l'allocation de parent isolé (API). C'est une allocation de soutien au revenu calculée de façon à rendre l'emploi plus rémunérateur que l'inactivité. Sa mise en place va de pair avec la généralisation d'une politique d'accompagnement vers l'emploi. Elle est versée par les Caf ou la MSA. Expérimenté dans trente-quatre départements à partir de mai 2007, le RSA a été généralisé à l'ensemble du territoire à compter du 1^{er} juin 2009.

mais il est indispensable que la réinsertion soit suffisamment attractive par son réalisme et par la concertation qui en fixe les modalités » (séance du 4 octobre 1988). De fait, le RMI se présentera comme un dispositif de soutien au revenu, associé à un contrat d'insertion.

Le débat sur les responsabilités de l'insertion rejoint celui sur l'organisation institutionnelle du dispositif RMI. Pour la majorité parlementaire, c'est une affaire d'État, car la lutte contre la pauvreté est un impératif national qui ne peut être transféré aux collectivités territoriales. Il en va de même du volet « insertion », qui doit relever prioritairement des politiques publiques nationales afin de ne pas enfermer les allocataires du RMI dans des dispositifs locaux spécifiques. La loi optera donc pour un dispositif dont la réglementation et le financement sont assurés par l'État. Si de nouvelles institutions locales (les commissions locales d'insertion) sont créées, leur régulation est partagée entre le préfet et le président du conseil général. Ce partage est concédé à l'opposition parlementaire qui réclamait une décentralisation plus poussée et voit dans cette loi, qu'elle votera néanmoins, une solidarité réduite à un face à face entre l'État et l'individu.

● Le RMA, une solidarité de proximité à l'écart des politiques publiques d'emploi

La création du RMA et la décentralisation du RMI constituent la deuxième étape législative dans le champ de l'insertion. Conduite en 2003 sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, cette réforme prend le contrepied de la précédente concernant tant la conception de la solidarité que l'organisation des politiques d'insertion. La loi du 18 décembre 2003 décentralise

le RMI en confiant aux départements le financement et le pilotage de l'insertion. Elle crée un dispositif spécifique pour les allocataires, le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), contrat de travail à temps partiel assorti d'une couverture sociale réduite.

À l'Assemblée nationale, les débats qui précèdent l'adoption de la loi témoignent d'une approche plus contractuelle de la solidarité : ils mettent en avant l'idée d'un dispositif d'engagement réciproque passant par une gestion de proximité de la prestation. François Fillon, alors ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, justifie la réforme en opposant une solidarité « véritable », tournée vers une insertion professionnelle gérée localement, à une conception « passive » de l'assistance : « *Oui, il est possible d'améliorer la gestion du RMI en la rapprochant du terrain : c'est l'objet de la décentralisation du dispositif. Oui, il est possible d'épauler les allocataires du RMI sur le chemin de l'insertion professionnelle : c'est l'objet du RMA, qui s'offre à ceux qui ne baissent pas les bras. (...). Notre attachement au pacte social nous commande de ne pas accepter l'idée d'une assistance passive qui s'apparente davantage à une charité de façade qu'à une véritable solidarité* » (deuxième séance du 25 novembre 2003). La « véritable » solidarité est ainsi simultanément active et décentralisée : c'est sur le terrain qu'il convient d'« épauler » les allocataires dans leur recherche d'emploi.

L'opposition parlementaire de gauche souligne, quant à elle, une contradiction dans les orientations prises pour décentraliser et activer le dispositif. Selon elle, il est paradoxal de choisir le département, dont la compétence est avant tout l'action sociale et non l'emploi, comme territoire pertinent d'un dispositif qui se recentre sur l'insertion professionnelle. Les seuls organismes habilités à gérer l'emploi (ANPE, puis Pôle emploi) relèvent en effet de l'action nationale et non départementale. L'opposition considère tout autant paradoxal de prévoir pour l'insertion professionnelle des allocataires du RMI un contrat spécifique, le CI-RMA, dérogeant au droit commun, sans l'inscrire dans le cadre plus général des politiques publiques de l'emploi. Comme l'exprime le député socialiste Gaétan Gorce :

Encadré 2

MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

La recherche (Eyedoux, Tuchsirer, 2010) s'est appuyée sur l'analyse des trois projets de loi concernant le RMI, le RMA et le RSA, sur celle des travaux préparatoires aux débats parlementaires effectués par les rapporteurs des projets de loi ainsi que sur l'exploitation des débats qui ont précédé l'adoption des textes de loi. Trois périodes sont plus précisément analysées : du 4 au 30 novembre 1988 pour l'adoption du RMI, du 19 au 25 novembre 2003 pour la décentralisation du RMI et l'adoption du RMA, du 25 septembre au 25 novembre 2008 pour l'adoption du RSA.

Le traitement des informations a reposé sur un codage des thématiques abordées par les députés. Deux d'entre elles nous ont semblé récurrentes dans la justification des réformes adoptées : la solidarité et la décentralisation. Elles renvoient à des principes de justice sociale et à une architecture institutionnelle qui ont varié au gré des réformes.

« *Mi-contrat de travail, mi-autre, mi-salaire, mi-allocation, votre réponse manque de cohérence et la mise en place d'un contrat spécifique ne peut servir à atteindre votre objectif. (...) Il faudrait impliquer les partenaires sociaux, inscrire le dispositif dans le droit commun (...). Comment vont s'articuler les politiques d'État, des régions, des départements ? Pourquoi ne pas utiliser les outils existants plutôt que de créer un nouvel instrument hybride ?* » (deuxième séance du 20 novembre 2003).

Favoriser le retour à l'emploi des allocataires du RMI, une population dont l'hétérogénéité est souvent soulignée (Afsa, 1999), suppose de mobiliser toute une gamme de compétences face à leurs difficultés, allant du faible niveau de qualification aux problèmes de santé, en passant par les contraintes familiales ou de logement. Les départements ont ainsi à faire intervenir d'autres acteurs, d'autres compétences que celles qui sont les leurs en matière d'action sociale. Comme le constate Marie-Thérèse Join-Lambert, la partie semble loin d'être gagnée d'avance (Join-Lambert, Tuchsirer, 2003).

● Le RSA, une solidarité « activée » en quête de gouvernance

La dernière étape législative, écrite sous la présidence de Nicolas Sarkozy, s'inscrit dans la continuité doctrinale de la précédente mais en infléchit les choix organisationnels. La solidarité promue doit être « active », à l'image des politiques d'emploi, et fournir l'occasion de repenser les finalités de l'État social : « *Nous ne proposons pas d'alourdir l'État-providence, mais de lui préférer la logique de la solidarité active (...). La solidarité ne tombe pas du ciel. Elle ne se limite pas à la redistribution. Elle doit davantage favoriser l'activité que la pénaliser. Elle ne repose pas seulement sur l'État, mais mobilise l'ensemble des corps sociaux et des collectivités territoriales* » (M. Hirsch, séance du 25 novembre 2008). Par la loi du 1^{er} décembre 2008, le nouveau dispositif remplace le RMI et l'allocation de parent isolé (API), et voit son système d'intéressement révisé de manière à ce que la reprise d'un emploi se traduise systématiquement par une hausse du revenu.

Par rapport à la réforme de 2003, le département reste pilote en matière d'insertion, mais la relation aux institutions du marché du travail est modifiée par la place centrale confiée au service public de l'emploi, et au Pôle emploi en particulier, dans le suivi des allocataires. Le droit commun est réaffirmé et le CI-RMA remplacé par un contrat unique d'insertion ouvert à l'ensemble des demandeurs d'emploi et des allocataires du RSA. Si le dispositif confirme et amplifie la logique de retour à l'emploi présente dans le texte de 2003, la nouvelle réforme veut dépasser les contradictions de la précédente en confiant l'insertion des allocataires aux politiques de l'emploi et au Pôle emploi.

L'opposition parlementaire de gauche émet des réserves quant à cette gouvernance qui invite les conseils généraux à assurer la coordination des acteurs concernés : « *Tout système d'intervention qui mobilise localement les partenaires publics et administratifs différents crée des obligations de liaisons qui sont très difficiles pour les agents concernés, mais surtout pour les publics en insertion (...). Par ailleurs, sous l'autorité du président du conseil général, vous incitez les différents interve-*

nants publics et associatifs à conclure un pacte territorial pour l'insertion. Cela relève de bonnes intentions, mais j'estime que ces modalités de coordination sont trop faibles pour être efficaces » (J.-R. Marsac, député socialiste, séance du 6 octobre 2008). Cette critique pointe les faibles marges de manœuvre dont disposerait le conseil général pour assurer une coopération entre acteurs du social et de l'emploi. Elle interroge aussi le recentrage opéré sur le service public de l'emploi, un recentrage problématique puisqu'aucune convention nationale ne précise les rôles respectifs des conseils généraux et de Pôle emploi dans le suivi des allocataires.

Enfin, les députés de gauche rappellent que l'offre d'insertion ne passe pas exclusivement par le travail mais aussi par des actions sur le logement, la santé, la garde d'enfants. Le recentrage du RSA sur l'emploi et, plus encore, sur les incitations économiques au retour à l'emploi relègue au second plan d'autres enjeux. D'une part, les travaux d'évaluation ont confirmé la diversité des profils des allocataires et, partant, le besoin d'une approche intégrée de l'accompagnement (Loncle, Muniglia, Rivard, 2009). D'autre part, l'insertion dans l'emploi ne dépend pas seulement de la pertinence des incitations économiques ou de l'accompagnement, mais aussi de la situation du marché du travail.

● Une solidarité nationale en soutien à l'action des départements

La solidarité « active » – invoquée pour justifier les réformes successivement adoptées – a vu, assez paradoxalement, le département, traditionnellement en charge de l'action sociale et non de l'emploi, s'imposer peu à peu comme territoire légitime pour assurer l'insertion professionnelle des allocataires du RMI puis du RSA. La décentralisation a été débattue tant ce dispositif complexe, situé aux confins de problématiques économiques et sociales, en appelle à des articulations plus fortes avec d'autres segments des politiques sociales. Mais elle s'inscrit dans l'air du temps, dans un mouvement valorisant le territoire comme lieu d'expression de nouvelles formes de solidarité et de régulation de l'action publique (Béraud, Eydoux, 2011). Si la tendance apparaît difficilement réversible, on pourrait s'interroger sur les conditions à réunir pour que cette décentralisation soit compatible avec une conception de la solidarité nationale impliquant l'État et les partenaires sociaux dans les politiques d'insertion et de soutien au revenu.

Les réformes étudiées ici ont en effet conduit à une inversion de l'ordre des responsabilités en matière d'insertion et de lutte contre la pauvreté. Si elles incombaient à l'État en 1988, ces responsabilités ont été peu à peu transférées aux allocataires et aux départements. L'activation de la solidarité s'est accompagnée d'une inflexion de la gouvernance des politiques d'insertion, laissant une plus grande place au contrat et aux

incitations plutôt qu'à l'autorité et au pouvoir central. Mais les incitations individuelles, réputées encourager l'offre de travail, ne peuvent, lorsque la croissance est ralentie, stimuler la demande de travail des entreprises. Lorsque la solidarité « active » se heurte à l'insuffisance des créations d'emploi, la solidarité nationale, défendant le droit inconditionnel à un revenu, reste à réaffirmer.

Étant donné que certains départements tirent la sonnette d'alarme sur leur situation budgétaire, on peut se demander si la décentralisation est en mesure de garantir à tous les départements les ressources nécessaires pour financer les prestations et les politiques d'insertion. Que se passera-t-il si l'État cesse de jouer son rôle d'assureur social en dernier ressort ?

RÉFÉRENCES

Afsa C., 1999, « Les allocataires du revenu minimum d'insertion : une population hétérogène », *France Portrait Social*, Insee.

Béraud M., Eydoux A., 2011, « Accelerating governance reforms: the French case », in Van Berkel, de Graaf, Sirovátka, *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave.

Eydoux A., Tuchsirer C., 2010, « Du RMI au RSA : les inflexions de la solidarité et de la gouvernance des politiques d'insertion », *Document de travail du CEE*, n° 134.

Frigoli G., 2010, « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, n° 162.

Join-Lambert M.-T., Tuchsirer C., 2003, « Décentralisation du RMI et du RMA : les risques d'une réforme », *L'économie politique*, n° 19.

Loncle P., Muniglia V., Rivard T., 2009, « La mise en œuvre de l'expérimentation du RSA. Synthèse réalisée à partir d'enquêtes qualitatives dans cinq départements français », LERFAS-EHESP, pour la Drees.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

La lettre électronique flash.cee vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications.

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site.

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Alberto Lopez - Conseiller scientifique : Jérémie Rosanvallon - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Fabien Anelli - Imprimerie : Louis-Jean C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 187 - juillet 2011 - ISSN : 1767-3356