

Du RMI au RSA, en passant par le RMA

Julien Damon
Professeur associé à Sciences Po

REFERENCE : « Du RMI au RSA, en passant par le RMA », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 46, n° 2, 2009, pp. 213-22.

Dans la forêt des sigles de la protection sociale, le revenu de solidarité active (RSA), le revenu minimum d'insertion (RMI) et, entre les deux, le revenu minimum d'activité (RMA), ont fait couler beaucoup d'encre. Que dire de neuf qui n'ait déjà été dit, soit pour célébrer les vertus de ces innovations soit pour en décrier les défauts, soit encore pour en détailler les mécanismes de plus en plus sophistiqués ? Plutôt que d'entrer à nouveau dans les relectures et les controverses spécialisées, on propose dans cet article, en s'appuyant sur de précédentes contributions relatives à ces instruments de l'aide et de l'action sociales, quelques remarques à l'occasion des débats qui ont entouré le dixième anniversaire puis le vingtième anniversaire du RMI¹. Dans le premier cas les échanges, préalables à ce qui allait devenir le RMA, étaient rudes. Dans le deuxième, marqué symboliquement à l'exacte date anniversaire par l'avènement juridique du RSA, les débats ont été un peu moins vifs sur le fond mais tout de même prononcés sur les modalités, le financement notamment.

A chaque fois présentées comme des réformes majeures, ces innovations bousculent les principes et les institutions. Véritable prestation *sui generis*, le RMI est le socle des transformations suivantes qu'ont été le RMA puis le RSA. Alors que le RMI avait fait, dans son principe et son contenu, globalement consensus, il n'en a pas été de même pour le RMA et pour le RSA. Dans les deux cas les oppositions ont été exprimées, de manière passionnée ou larvée. Toutes les controverses et toutes les argumentations techniques relèvent d'une même problématique générique, celle des liens entre activités et garantie de ressources². Le RMI dans ses grandes lignes, même si lui est attachée une contrepartie (non assortie de toutes les contraintes imaginables) en termes d'effort d'insertion, relevait dans son épure de la logique pure d'un minimum social différentiel. Dès l'origine lui ont été ajoutés ou adjoints des dispositifs associés cherchant à inciter au mieux les allocataires à se replacer ou se placer pour la première fois sur le marché de l'emploi. De fait le souci de lien avec l'activité, d'« activation » dit-on, a toujours été présent.

Fin 2003, le RMI a été décentralisé tandis qu'était créé un nouvel outil, le RMA, avec vocation première d'inciter les allocataires à trouver un emploi. Tout juste quelques mois avant cet avènement du RMA naissait en France un instrument fiscal relevant de la logique de l'impôt négatif, la Prime Pour l'Emploi (PPE). Parmi les idées au fondement du RSA, idées émises tout juste un an après l'apparition du RMA, présidait celle d'une fusion de la prestation sociale (le RMI) et du mécanisme fiscal (PPE). La création du RSA n'a pas compris, on le sait, l'intégration de la PPE.

En tout état de cause et de reprise rapide de l'histoire, le RSA a totalement effacé de l'agenda politique, à défaut du droit, le RMA. En quelques années, deux réformes présentées comme majeures ont concerné le RMI. Certains considèrent qu'il y a réorientation, d'autres

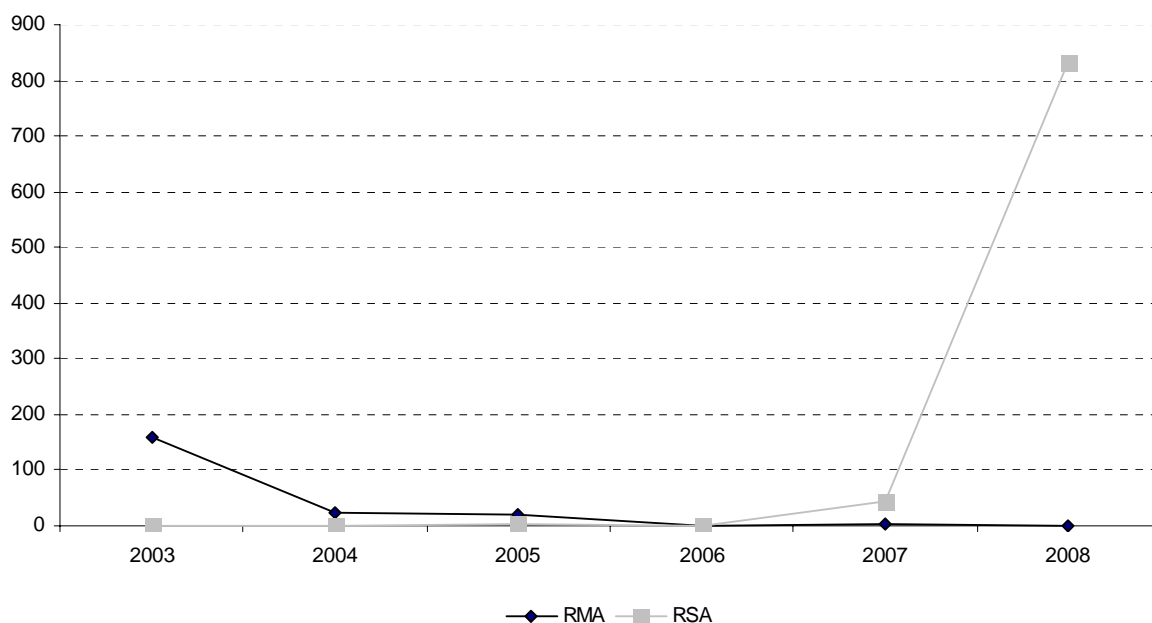
¹. Pour un jalon d'informations et d'analyses établi à l'occasion de ce vingtième anniversaire, voir M. Lelièvre, E. Nauze-Fichet (dir.), RMI. L'Etat des lieux, 1988-2008, La Découverte, 2008.

². V. M. Borgetto, Minima sociaux et revenus d'activité : éléments d'une problématique générale, DS, 2000, p. 683.

dénaturation. Il nous semble y avoir plus prolongement d'un mouvement dont l'origine date de la création du RMI consistant à toujours chercher à rapprocher ce qu'on baptise insertion de ce qu'on appelle activité.

Au-delà des débats savants, relevons donc d'abord cet effacement rapide et total du RMA par le RSA. Si l'on prend en considération, comme approximation de l'intensité du débat public, le nombre de dépêches AFP qui abordent dans leur titre le RMA ou le RSA depuis 2003 on voit clairement que dès 2005 on ne parle déjà quasiment plus du RMA (il a alors un an) et que l'on commence à évoquer le RSA (qui n'est qu'un projet).

Nombre de dépêches AFP abordant dans leur titre le RMA ou le RSA



Cette mise en évidence concomitante du déclin public du RMA et de montée en puissance du RSA, sur très courte période, a quelque chose de cruel pour le réformateur. En effet les attendus et l'enthousiasme étaient déjà de grande portée à l'occasion de la création du RMA. La réforme est maintenant oubliée. Pour le RSA les ambitions sont importantes (davantage même que pour le RMA rétorqueront autant les partisans que les opposants de la mesure) et les interrogations nombreuses au moment de la généralisation du dispositif.

Un débat et une réforme maintenant oubliés : le RMA

Le RMA a été mis en place à partir du 1^{er} janvier 2004³. Complétant, sans le remplacer, le RMI, le RMA est une idée qui a germé et qui s'est progressivement affirmée depuis le milieu des années 1990, avant d'être consacrée par la loi du 18 décembre 2003.

C'est lors de la campagne présidentielle de 1995, largement menée autour des thèmes de l'exclusion et de la fracture sociale, que l'idée d'un RMA a été explicitement émise. Mais elle n'a pas alors fait grand bruit. C'est, par exemple, une association, Droit de cité, qui a fait part, en les rencontrant, aux trois principaux candidats de son idée selon laquelle « la première

³. On reprend ici des éléments de J. Damon, F. Marinacce, Le RMA : genèse, contenu et enjeux, RDSS, 2004, p. 30.

cause d'exclusion, c'est l'inactivité » et de sa proposition de création d'un « revenu minimum d'activité (RMA), qui valorise l'activité des chômeurs, par exemple dans les associations »⁴.

Début 1997, lors des préalables au débat parlementaire sur le projet de loi de cohésion sociale, présenté par le gouvernement Juppé avant la dissolution de l'Assemblée nationale, la proposition de remplacer le RMI par le RMA, de transformer l'allocation RMI en revenu d'activité a également été évoquée, sans trop d'échos. Dans ces prémices d'un RMA, l'idée est de remplacer le RMI, voire le SMIC, par le RMA. La suggestion en est faite par Michel Godet qui souligne qu'il « ne devrait pas y avoir de revenu ou d'indemnisation, sans contrepartie d'activité ou d'insertion ». Dans cet esprit, le RMA, au moins équivalent au SMIC, serait un « impôt négatif versé en complément du salaire perçu de l'entreprise »⁵.

Fin 1997, au sein de l'opposition, des parlementaires appellent à supprimer SMIC et RMI, et à le remplacer par un RMA. Une proposition est déposée à l'Assemblée nationale pour la création du RMA⁶. Dans cette proposition, les collectivités territoriales doivent mettre en place des « comités de pilotage chargés de confier aux bénéficiaires du RMI aptes à une activité professionnelle et résidant dans la commune des travaux d'intérêt général ». Ces travaux ne doivent pas concurrencer le secteur marchand. Les bénéficiaires du RMI percevant une allocation à taux plein, auxquels est réservé le dispositif, bénéficieraient d'un RMA, au niveau du SMIC, qui se substituerait au RMI.

Au moment de l'anniversaire des dix ans de la loi du 1^{er} décembre 1988, le dispositif RMI fait l'objet d'un renouveau des diverses controverses habituelles (sur l'opportunité de son ouverture aux moins de vingt-cinq ans, sur les difficultés et les faibles résultats de l'insertion). A l'automne 1999 deux sénateurs de la Commission des finances (le centriste Alain Lambert, Président de la Commission, et le gaulliste Philippe Marini, rapporteur général) proposent, en amont de l'examen de la loi de Finances, le remplacement du RMI par le RMA. S'interrogeant sur l'augmentation de la charge du RMI pour l'Etat même en période de croissance, ils se demandent « si le RMI n'est pas désormais un revenu minimum d'inactivité ». Dans le système envisagé, le bénéficiaire du RMI deviendrait salarié percevant un RMA. Une part du salaire serait versée par l'entreprise et l'Etat paierait un complément de ressources. Le principe est d'opérer un virage de l'insertion « devenue simple assistance déresponsabilisante », à « la promotion de l'emploi, de l'activité productive et profitable à tous »⁷.

Traduction de cette argumentation, une proposition de loi est déposée par les deux sénateurs le 20 avril 2000. Cette proposition portant création du revenu minimum d'activité⁸, instituerait, selon son premier article, un RMA « pour les personnes sans emploi et titulaires d'un minimum social depuis six mois ». Outre le RMI, les autres minima sociaux concernés sont l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation d'insertion (AI), l'allocation d'assurance veuvage et l'allocation de parent isolé (API). Le RMA comprendrait deux parts. La première, appelée aide dégressive, correspondrait aux allocations de minimum social perçues jusqu'alors par le bénéficiaire. Elle serait versée par l'Etat ou par l'UNEDIC (selon

⁴. AFP, 18 avril 1995.

⁵. M. Godet, Les salaires ou l'emploi, Les Echos, 18 juin 1997. Voir également, pour les bases du raisonnement, M. Godet, Le Grand mensonge. L'emploi est mort. Vive l'activité, Fixot, 1994.

⁶. Proposition n° 456 pour la création d'un revenu minimum d'activité, par François Vannson, enregistrée à l'Assemblée le 26 novembre 1997.

⁷. Le Figaro, 8 octobre 1999.

⁸. Proposition de loi n° 317, portant création du revenu minimum d'activité (RMA), enregistrée au Sénat le 20 avril 2000.

les minima sociaux initialement perçus) aux entreprises qui l'utiliseraient pour rémunérer le nouvel embauché. Le versement à l'entreprise diminuerait progressivement pendant trois ans, au profit d'un « salaire négocié » exonéré de charges sociales, composant la seconde part du RMA. Cette seconde part correspondrait bien au salaire proprement dit, versé par l'entreprise, avec un montant égal à la différence entre le montant total du RMA et l'aide dégressive.

Cette proposition de loi a été adoptée en première lecture au Sénat le 8 février 2001, la droite ayant voté le texte, la gauche s'étant prononcée contre. Le rapporteur de la commission des affaires sociales (le centriste Philippe Nogrix) devait notamment déclarer à cette occasion, que « le RMA constitue un dispositif complémentaire de la future prime pour l'emploi annoncée par le gouvernement » tandis que le Ministre délégué à la ville, Claude Bartolone, indiquait que « le RMA ne nous paraît pas suffisamment ciblé sur les publics les plus en difficulté », ajoutant que la mesure « augmentera les effets d'aubaine » pour les entreprises⁹. Au printemps 2001, lors des débats sur la création de la prime pour l'emploi (PPE), Philippe Marini, toujours rapporteur général de la commission des finances, estime que cette innovation fiscale devra s'accompagner d'une réforme du RMI, à remplacer par le RMA¹⁰.

Lors de la campagne présidentielle pour l'élection de 2002, moins marquée par les questions de pauvreté que par celles d'insécurité, la transformation du RMI en RMA se trouve dans le « projet de relève » de François Bayrou. Le candidat libéral, Alain Madelin, dans son programme « 200 jours pour faire bouger la France », entend également substituer le RMA au RMI. L'idée d'un RMA est également reprise par le candidat Jacques Chirac sans qu'elle donne lieu, comme pour les autres candidats d'ailleurs, à beaucoup de commentaires. Après les élections, c'est d'ailleurs avant tout le sujet de la décentralisation du RMI qui occupe les esprits. Le RMA reste cependant un des engagements à tenir, avec, pour les élus de la majorité, une visée de profonde remise en cause du RMI. Le principe énoncé est d'en finir avec « la culture de l'assistance »¹¹.

Les propositions accumulées et l'engagement pris de réformer le RMI ouvrent la voie du débat qui a lieu de l'automne 2002 au vote de la loi fin décembre 2003.

Le 15 octobre 2002 François Fillon, Ministre des affaires sociales du travail et de la solidarité annonce le double projet de transfert de la gestion du RMI aux départements, et de création du RMA, avec une mise en application envisagée à l'origine pour le second semestre 2003. Les débats qui ont été « parfois vifs »¹² notamment au moment du vote de la loi à l'Assemblée débutent de manière bien plus feutrée. Le ministre annonce le 29 octobre la mise en place d'une mission de réflexion « pour faire le tour des points de vue des départements, associations et partenaires sociaux »¹³. Michel Rocard, considéré comme un des « pères » du RMI, se déclare favorable à une adaptation du dispositif RMI. « Tout ce qui peut être fait pour améliorer l'insertion doit être tenté. L'important c'est que le RMA ne soit qu'un complément, et non un substitut à l'actuel RMI »¹⁴. Le ministre confirme que le RMA ne sera pas une transformation radicale du RMI (même si celui-ci sera décentralisé) : il relève essentiellement d'un souhait « d'élargir l'offre des contrats aidés pour les bénéficiaires du RMI »¹⁵.

⁹. Voir les discussions au Sénat lors de la séance du 8 février 2001.

¹⁰. Les Echos, 4 avril 2001.

¹¹. Intervention de P. Douste-Blasy, Président du Groupe UDF à l'Assemblée nationale, le 6 juin 2002 sur TF1.

¹². C'est ce que note en avant-propos B. Seillier dans son rapport (n° 96, 3 décembre 2003) fait au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif à la décentralisation du RMI et au RMA.

¹³. Le Figaro Economie, 29 novembre 2003.

¹⁴. AFP, 30 octobre 2002.

¹⁵. Les Echos, 15 novembre 2002.

Un projet de loi est présenté au Sénat en mai 2003. Les sénateurs adoptent le texte en première lecture. Le rapporteur Bernard Seillier (non-inscrit) avait fait part de son aspiration, relayée par les amendements adoptés par la commission des Affaires sociales, à donner plus de souplesse au dispositif. Le débat sur le projet de loi, vivement contesté en particulier par les associations de solidarité, a été beaucoup plus houleux lors de son passage à l'Assemblée en novembre. Le rapporteur du projet de loi, la députée Christine Boutin, qui s'était prononcée en faveur d'un RME (« revenu minimum d'existence ou d'espoir ») pour tous ceux qui ne pourraient bénéficier du RMA¹⁶, dépose une série d'amendements soutenus par l'opposition, l'UDF et les associations. Cette série d'amendements de fond adoptés par la commission des affaires sociales, est défendue en séance publique lors d'un débat passionné et parfois même chahuté, même si celui-ci se déroule dans un hémicycle relativement clairsemé. Les députés refusent d'assimiler le RMA à un salaire. Ils n'acceptent pas non plus la limitation à 5 % des effectifs de l'embauche en RMA dans les entreprises de plus de vingt salariés. L'amendement ouvrant le dispositif RMA aux entreprises de travail temporaire est néanmoins accepté.

A l'occasion de ce débat, les organisations syndicales ont émis de vives réserves sur le RMA. Le Président de la CFTC, Jacques Voisin, a jugé le projet « scandaleux » en soulignant que « donner aux entreprises des salariés qui ne leur coûtent rien, c'est suicidaire »¹⁷. Le secrétaire général de la CFDT, François Chérèque, a dénoncé « l'iniquité en termes de mesures sociales » accompagnant le RMA, cet accompagnement étant « proprement scandaleux »¹⁸. Favorable sur le fond aux objectifs du RMA, la CFDT en critique l'impréparation. Le syndicat avait d'ailleurs demandé fin octobre le report du projet de loi. Le secrétaire général de la CGT, Bernard Thibault a estimé que le RMA constituait « une supercherie doublée d'une flexibilisation accrue du marché du travail » ajoutant que « la transformation du RMI en RMA constitue un subventionnement public de plus de l'emploi privé, sans offrir aucune garantie en termes de pérennité de l'emploi »¹⁹.

Le RMA a également donné lieu à des actions de protestation et de mobilisation des organisations de chômeurs et de précaires. A l'ouverture des débats au Sénat, fin mai, plusieurs organisations de lutte contre le chômage ont remis au rapporteur du projet de loi, B. Seillier, une pétition de 2 500 signatures demandant le retrait du texte. A l'automne, une centaine de personnes, rassemblées à l'appel des associations de chômeurs AC !, Apeis, MNCP et du syndicat SUD, ont occupé le 19 novembre le siège de l'UMP pour dénoncer le RMA. Au sein même de l'Assemblée, dans les tribunes du public, des personnes ont perturbé le 19 décembre l'examen du projet de loi, après la présentation par un député socialiste d'une exception d'irrecevabilité.

Le projet de loi a même provoqué des tensions au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE). Lors de la séance du Conseil du 4 décembre, consacrée à l'examen de trois projets de décrets d'application, plusieurs de ses membres ont quitté la réunion. Le 8 décembre, une motion signée par 13 membres (sept représentants associatifs sur les huit, six personnalités qualifiées) a été envoyée au Premier ministre afin d'obtenir une modification du texte avant son adoption définitive. Des signataires soulignaient

¹⁶. Entretien C. Boutin, La Croix, 29 novembre 2002. Voir également la proposition de loi n° 748 portant création d'un revenu minimum d'existence et d'un revenu minimum d'activité présentée par C. Boutin le 26 mars 2003 à l'Assemblée nationale.

¹⁷. AFP, 19 novembre 2003.

¹⁸. AFP, 27 novembre 2003.

¹⁹. AFP, 28 novembre 2003.

le risque de « retour en arrière dans les politiques d'insertion » et relevaient une « situation discriminatoire » qualifiée de « particulièrement intolérable » en matière de droits sociaux²⁰. La FNARS (qui fédère 750 organismes d'accueil et d'insertion) de son côté, qui avait demandé le 24 novembre le retrait du projet de loi, a adopté le 6 décembre, une motion en assemblée générale demandant d'empêcher la création de ce « sous-contrat de travail ». Face à cette effervescence critique une délégation du collectif Alerte, qui regroupe une quarantaine d'associations de solidarité, a été reçue le 15 décembre par le Premier ministre pour apaiser les tensions.

Dans la suite de ces débats et de ces confrontations, le Conseil constitutionnel a été saisi le 15 décembre du projet adopté définitivement par le Parlement le 11 décembre. Pour les députés signataires de la saisine, la création du RMA « viole le principe d'égalité » car ce mécanisme « conduit à faire travailler au sein d'une entreprise des personnes qui, du fait de la composition juridique de leur rémunération, bénéficieront de droits sociaux moindres que ceux des autres salariés de l'entreprise accomplissant les mêmes tâches pendant une durée semblable »²¹. Le 18 décembre le Conseil constitutionnel a rejeté le recours. Il a jugé que l'institution du RMA ne méconnaissait ni le principe d'égalité, ni les exigences du Préambule de la Constitution de 1946, ni la liberté personnelle des allocataires, ni la liberté contractuelle.

La loi finalement promulguée décentralise le RMI et crée le RMA à compter du 1^{er} janvier 2004. Le RMA naît donc sur une franche opposition. La gauche, dans sa plus grande partie, y voit une dérogation inacceptable au droit du travail et un effet d'aubaine pour des entreprises qui pourront trouver de la main-d'œuvre à bon marché. La droite, dans sa majorité, y voit un dispositif nouveau, incitatif pour faciliter le retour à l'emploi des allocataires du RMI.

Voté, le RMA s'est peu à peu mis en place et en œuvre, sans grande ampleur toutefois, alors que naissait l'idée d'un RSA.

Une réforme appelée à être complétée : le RSA

Le projet de RSA est issu d'un rapport rendu par son promoteur, Martin Hirsch, au gouvernement début 2005, quelques mois seulement après le début de la montée en charge du RMA. Le rapport contenait une série de quinze recommandations ambitieuses, dont celle de créer ce RSA, consistant dans sa formulation initiale en une fusion de l'API, de l'ASS, du RMI mais aussi de la PPE, des prestations logement, voire de certaines prestations familiales²². L'idée, reposant sur une ambition simplificatrice volontariste, a peu à peu infusé dans le débat public, gauche et droite du spectre politique se prononçant favorablement. Les deux principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007 ont fait savoir leur accord avec le principe de la réforme, sans entrer dans le détail de sa mise en forme.

Le RSA a pu commencer à voir le jour grâce à des expérimentations locales. Après l'élection et la nomination de Martin Hirsch comme Haut Commissaire aux Solidarités actives, en charge précisément de la création du RSA, la dynamique de concertation, d'expérimentation et de création a été accélérée.

²⁰. ASH, n° 2337, 12 décembre 2003.

²¹. Texte du recours adressé au Conseil constitutionnel, JO, 19 décembre 2003.

²². Pour une présentation du rapport séminal, voir J. Damon, Le rapport « Hirsch » : filiation, contenu et enjeux », RDSS, 2005, p. 610. Pour une présentation in vivo et in utero du RSA, voir J.-B. Dujol, E. Grass, La construction du RSA, DS, 2009, p. 300. Voir également M. Dagnaud, Martin Hirsch. Le parti des pauvres. Histoire politique du RSA, L'Aube, 2009.

Après un livre vert, des débats nourris sur son périmètre, des controverses poussées sur son financement, des expertises délicates sur ses paramètres, un « Grenelle » consacré aux politiques d'insertion, le RSA a vu pleinement le jour 20 ans exactement après le RMI qu'il remplace. La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion est une belle performance en termes d'élaboration politique²³. Avec le RSA, le législateur renomme, recompose et réoriente le RMI. La loi transcrit également quelques recommandations et conclusions du « Grenelle de l'insertion » qui a accompagné la création du RSA²⁴.

Le RSA remplace le RMI, l'API et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. L'essentiel est ainsi dit dans l'article 1^{er} de la loi. Si le nouvel outil a des qualités, il est loin du projet initial qui constituait en une fusion, et, partant, en une simplification plus radicale²⁵.

Concrètement, le RSA corrige et renforce l'intéressement qui existait avec le RMI. Ces mécanismes d'intéressement, plusieurs fois revus, deviennent une des dimensions essentielles du nouveau dispositif. Cet intéressement – alambiqué dans sa gestion – devient uniforme et, surtout, stable dans le temps. Il est de la sorte certain que le RSA fera que le produit de chaque heure travaillée améliore le revenu du ménage. Deuxième novation, il permettra également, pour des travailleurs pauvres²⁶ ne bénéficiant pas du RMI, de voir leurs revenus augmenter comme cela est toutefois déjà le cas avec la PPE. Les liens entre ces deux mécanismes de complément (PPE) ou de remplacement de revenus (RMI) sont au cœur des débats techniques et politiques autour de la nouvelle mesure (RSA). Avec un ciblage très large, et par conséquent peu concentré sur les plus pauvres, la PPE est un impôt négatif relativement classique, servi par l'administration fiscale. Par essence centré sur les plus défavorisés, inactifs principalement, le RMI est une prestation différentielle servie par les CAF pour le compte des départements.

RSA et PPE vont maintenant être gérés dans une même logique, mais par des opérateurs qui restent distincts. Le point crucial est que dans la mesure où le RSA ne repose pas sur une fusion intégrale avec la PPE, il n'atteindra pas ses objectifs initiaux de simplicité. En outre, le RSA ne supprime ni les fondements, ni les logiques, ni les objectifs, ni les instruments du RMI. Il les aménage. Les droits et devoirs du bénéficiaire et de la collectivité publique font toujours l'objet d'un contrat d'insertion. C'est toujours le département qui pilote la prestation, à travers un programme département d'insertion auquel s'ajoutera un « pacte territorial d'insertion » dont l'objet est la coordination avec les différents opérateurs intervenant dans le champ de l'insertion. Il y a renforcement et aménagement. Il n'y a pas mutation intégrale. Le RSA ne peut donc être qualifié de « révolution sociale ». Avec ses limites et ses vertus, il

²³. Affichés comme constituant une réforme importante, voire majeure, la loi, sa logique et son contenu ont leurs critiques. Voir D. Roman, RSA : 20 ans après le RMI, une réforme à minima, La semaine juridique, n° 51, 16 décembre 2008, p. 13 ; J. Rigaudiat, RSA : en avant vers le passé, DS, 2009, p. 315.

²⁴. Sur ce « Grenelle », voir J. Damon, Les fondements du « Grenelle de l'insertion », RDSS, 2008, p. 1110, et J. Damon, Grenelle de l'insertion : orientations et principales propositions, Regards sur l'actualité, n° 345, 2008, p. 5.

²⁵. On développe ici une argumentation contenue dans J. Damon, Revenu de solidarité active : petit pas ou révolution sociale, Dictionnaire permanent. Action sociale, n° 253, 2009, p. 3.

²⁶. Sur cette question des travailleurs pauvres, voir J. Damon, Travailleurs pauvres : de quoi parle-t-on ?, DS, 2009, p. 292. Voir également D. Clerc, La France des travailleurs pauvres, Grasset, 2008

s'inscrit plus dans un sentier qui a été ouvert il y a une vingtaine d'années qu'il n'ouvre véritablement un nouveau chemin²⁷.

Soulignons tout de même deux avancées, peu commentées mais importantes, du texte. Tout d'abord il fusionne le RMI et l'API, et il envisage l'intégration à venir de l'ASS dans le RSA : l'article 6 de la loi prévoit en effet que le gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conditions de cette intégration dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Le RSA permet également un progrès en ne limitant plus l'attribution de certains avantages connexes au RMI au statut d'allocataire mais en l'étendant à toutes les personnes en fonction de leurs ressources. Ces deux éléments de simplification et d'égalisation peuvent être consacrés, au regard de 20 ans d'évolution du RMI, comme des transformations réellement structurelles.

Dans un même souci de datation symbolique qui a prévalu à promulguer la loi RSA vingt ans exactement celle après celle portant création du RMI, le « Grenelle de l'insertion » s'est formellement tenu le 27 mai (40 ans exactement après les célèbres « accords de Grenelle »). Il en est ressorti un ensemble de recommandations qui ont connu leurs premières traductions concrètes dans la loi du 1^{er} décembre 2008. Ces recommandations tiennent dans un souci de triple unicité : un référent unique pour le bénéficiaire du RSA ; un contrat unique d'insertion ; un guichet unique de prise en charge. Le texte permet des retouches utiles sur ces trois dimensions, sans pour autant atteindre un niveau de clarté qu'on pourrait souhaiter²⁸.

Les travaux du Grenelle ont d'abord autorisé un cadrage et un calibrage des politiques publiques qui, dans le domaine de l'« insertion » s'étendent, se structurent et se diversifient depuis une trentaine d'années, bien au-delà du seul RMI et même, avec un périmètre plus large, du RSA.

Les politiques d'insertion sont, comme les publics en insertion, à géométrie variable selon les périmètres que l'on prend en considération. Envisager l'insertion de manière restrictive, c'est limiter les politiques et, partant, les populations concernées, aux cas les plus prononcés d'exclusion sociale, les sans-abri et leur prise en charge. A ce titre, envisager la réforme des politiques d'insertion, c'est se cantonner à un pan singulier des politiques sociales. À l'inverse, envisager l'insertion de manière très étendue, c'est considérer l'insertion comme une notion centrale de la protection sociale, affectant tous les secteurs d'intervention. A ce titre, la réforme des politiques d'insertion suppose celle de l'ensemble des politiques d'emploi et de protection sociale²⁹.

En prenant en compte tous ceux et celles qui suivent un parcours dans des dispositifs d'accompagnement et d'insertion socioprofessionnelle – c'est l'option retenue dans le cadre du Grenelle de l'insertion – on aboutit à un total de 3,5 millions de personnes, soit environ 13 % de la population active. Dit plus nettement, un actif sur huit relève actuellement des politiques d'insertion, entendues dans un sens relativement large. Avec cette acception,

²⁷. On file ici la métaphore, appréciée par la science politique, du sentier de dépendance. Voir B. Palier, G. Bonoli, Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale, RFSP, 1999, p. 399 ; F.-X. Merrien, La restructuration des Etats-providence : « sentier de dépendance », ou tournant néo-libéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste, Recherches sociologiques, 2000, n° 2, p. 29.

²⁸. Sur les diverses dimensions et appréciations du Grenelle, voir les numéros spéciaux de deux revues : Regards sur l'actualité (n° 345, 2008) ; La Revue de la CFDT (n° 91, 2009).

²⁹. Autour de ces deux conventions possibles, et, surtout, de ce qu'elles emportent en termes de dualisation de la protection sociale, v. R. Lafore, La lutte contre l'exclusion. Le point aveugle de la protection sociale, Informations sociales, n° 142, 2007, p. 26.

l'insertion professionnelle, loin d'être un segment marginal de l'action publique, mobilise en 2007 19 milliards d'euros de crédits publics.

Naturellement une telle ampleur amène à s'interroger. N'y a-t-il pas des redondances ? Les instruments sont-ils véritablement efficaces ? Est-il possible de simplifier un système à la complexité inouïe ? Ces questions, malgré le 27 mai et le 1^{er} décembre 2008, demeurent pertinentes... En effet, les minima sociaux forment encore un ensemble redoutablement compliqué. Les politiques d'insertion demeurent organisées à partir d'un enchevêtrement de compétences assez alambiqué, avec des rapports entre pouvoirs publics, entreprises, associations, et secteur spécialisé de l'insertion par l'activité économique qui ne sont toujours pas d'une grande clarté. Le secteur de l'insertion continue à demander de la stabilité et de la visibilité.

Au final, il est assez malaisé d'émettre une opinion simple sur le RSA et les nouvelles modalités des politiques d'insertion. Soit on juge ces instruments timides, incapables de produire une stratégie nouvelle et efficace, soit on se satisfait du pas à pas réalisé... Et le pas est tout de même d'ampleur. Tout d'abord il met fin à des distinctions discutables entre des personnes bénéficiant d'un statut autorisant des aides connexes et des personnes aux mêmes niveaux de revenus, généralement tirés d'une activité, pour bénéficier d'exonérations, de réductions, et de prestations extralégales³⁰. Certes la pleine mise en œuvre de cette disposition d'égalisation dépendra des politiques des collectivités territoriales. Il y a cependant un changement radical. Ensuite, parce que la loi implique pleinement le service public de l'emploi, elle fait, pour les bénéficiaires du RSA, un saut en cherchant à les faire bénéficier complètement des outils mis en place pour tous les actifs. Dans l'éternel et très franco-français débat sur une insertion qui pourrait être professionnelle ou sociale³¹, le RSA veut combler le fossé. Il n'y parviendra assurément pas isolé d'une réforme plus profonde de l'aide et de l'action sociales. Mais c'est incontestablement un pas précis dans une direction nette : une volonté de concilier de manière renouvelée solidarité et travail.

Après ces quelques reprises terminons par une note prospective. Le RSA fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques doctrinales³² et opérationnelles. Une inquiétude importante touche les opérateurs confrontés à la complexité du dispositif. Il est certain que la mesure n'a rien de simple. Elle ne prendra donc véritablement, à notre sens, son plein essor et sa vraie valeur que lorsqu'elle reviendra à son projet initial, notamment en fusionnant rapidement avec l'ASS et, surtout, lorsqu'elle intégrera la PPE. A défaut le risque est grand de voir le RSA connaître le sort politique du RMA, c'est-à-dire beaucoup d'agitation technico-politique (avec il est vrai en l'espèce des coûts bien plus importants), une accumulation de critiques, puis une nouvelle invention, aménageant plus ou moins marginalement les dispositions. La perspective positive est d'en revenir aux fondements du projet et de bâtir, par absorptions progressives, un outil pleinement efficace. Qui vivra verra ce que deviendra le RSA.

³⁰. Comment soutenir qu'à revenu égal le titulaire du RMI ait accès gratuitement aux piscines municipales parisiennes (et à tout autre sorte d'équipements dans bon nombre de municipalités) et pas le travailleur à tiers temps au SMIC ?

³¹. Pour évaluer la pertinence d'une distinction entre accompagnement social et accompagnement professionnel, v. F. Petit, *Le droit à l'accompagnement*, DS, 2008, p.413

³². Pour un rassemblement d'arguments voir les différentes contributions et réponses réunies dans le dossier réalisé par le site la vie des idées www.laviedesidees.fr/+Reformer-les-minima-sociaux-+.html