

DU RMI AU RSA, HEURS ET MALHEURS DES POLITIQUES ACTIVES D'INSERTION

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po

www.eclairs.fr

Le revenu minimum d'insertion (RMI), puis le dispositif qui lui a succédé, le revenu de solidarité active (RSA,) incarnent l'activation des politiques sociales en France. L'idée de lier prestation et activité professionnelle a donné lieu à de multiples controverses en France, alimentées notamment par les résultats en demi-teinte du RMI puis du RSA. Pour Julien Damon, il faut relativiser les critiques portées au RSA, car celui-ci a été confronté à la crise, alors qu'il avait été conçu dans une période de recul du chômage. Par ailleurs, le législateur n'est pas allé jusqu'au bout de la logique de simplification des dispositifs en 2008, ce que va tenter de faire la prime d'activité à partir de 2016.

C. F.

Le revenu minimum d'insertion (RMI), le revenu de solidarité active (RSA), et, entre les deux, le revenu minimum d'activité (RMA), aujourd'hui presque totalement oublié, ont fait couler beaucoup d'encre. À chaque fois présentées comme des réformes majeures, ces innovations bousculent des principes et des institutions. 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 globalement consensus dans son principe, il n'en a pas été de même pour le RMA et pour le RSA. Dans les deux cas, des oppositions ont été exprimées, de manière passionnée ou larvée. Toutes les controverses et toutes les argumentations techniques relèvent d'une même problématique, celle des liens entre activité et garantie de ressources. Ces prestations ont été imaginées, élaborées et mises en œuvre avec un double souci : garantir un revenu minimum et inciter à la reprise d'activité. Or, les deux logiques peuvent entrer en contradiction, sur le papier comme dans la réalité.

Si l'on quitte, pour commencer, la sphère des minima sociaux, pour se pencher sur l'ensemble de la sphère

de la protection sociale, on doit avoir à l'esprit que nombre de prestations sont précisément élaborées pour désinciter à l'activité. Il en va en premier lieu des pensions de retraite. Elles sont organisées et servies de manière à permettre aux retraités de ne pas exercer une activité professionnelle. Il en va aussi, en partie, des allocations familiales. Celles-ci ont été déployées historiquement, afin notamment d'inciter les parents à ne plus faire travailler leurs enfants. On le voit, à un niveau élevé de généralité, la protection sociale dans son ensemble entretient des liens très importants avec le sujet de l'incitation ou de la désincitation au travail. Le cas particulier des minima sociaux de type RMI, RSA et RMA tient de qu'ils peuvent entraîner une désincitation non souhaitée, que celle-ci soit d'ampleur fantasmée (quand elle est exagérée) ou totalement niée (alors que les calculs les plus simples montrent qu'il peut y avoir intérêt à ne pas travailler). En revenant sur plus d'un quart de siècle de politiques (le RMI a été voté fin 1988), on s'intéressera aux évolutions et aux permanences des conceptions et controverses attachées

à ces prestations singulières que sont ou ont été le RMI, le RMA et le RSA.

Du RMI au RSA en passant par le RMA et la PPE

Le RMI dans ses grandes lignes, même si lui est attachée une contrepartie en termes d'effort d'insertion, relève de la logique pure d'un minimum social différentiel. Le RMI est, d'abord et avant tout, un revenu social qui vient compléter des revenus insuffisants, ceci afin de les placer à un niveau minimal. Dès l'origine lui ont été adjoints des dispositifs cherchant à inciter au mieux les allocataires à se replacer ou à 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 (confié aux départements) 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)⁽¹⁾. Parmi les idées au fondement du RSA (qui sera voté exactement 20 ans après le RMI), présidait celle d'une fusion de la prestation sociale (le RMI) et du mécanisme fiscal (PPE). Or la création du RSA n'a pas compris l'intégration de la PPE, ce qui est l'une des bases des difficultés et complexités de ce dispositif.

En quelques années, deux réformes présentées comme majeures ont donc concerné le RMI. Certains considèrent qu'il y a réorientation, d'autres dénatura-tion. Plus vraisemblablement, il y a prolongement d'un mouvement, dont l'origine date de la création du RMI, consistant à toujours chercher à rapprocher ce qu'on nomme insertion de ce qu'on appelle activité.

(1) La PPE est attribuée aux foyers fiscaux dont l'un des membres au moins exerce une activité professionnelle et dont les revenus ne dépassent pas certaines limites. Il s'agit d'un crédit d'impôt : le montant de la PPE est automatiquement déduit de l'impôt sur le revenu à payer, ou versé par chèque ou virement du Trésor public si le bénéficiaire n'est pas imposable.

Un débat et une réforme maintenant oubliés : le RMA

Le RMA a été mis en place à partir du 1^{er} janvier 2004. Complétant, sans le remplacer, le RMI, le RMA résulte d'une idée qui s'est progressivement affirmée à partir du 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. Son essence, régulièrement martelée, tient dans un objectif simple : pas de revenu sans activité. Fin 1997, au sein de l'opposition, des parlementaires appellent à supprimer le RMI et à le remplacer par un RMA. Une proposition est déposée à l'Assemblée nationale. Dans cette proposition, les collectivités territoriales doivent mettre en place des comités de pilotage chargés de confier des travaux d'intérêt général aux bénéficiaires du RMI aptes à une activité professionnelle et résidant dans la commune. Le dispositif proposé renvoie aux controverses habituelles (sur l'opportunité de son ouverture aux moins de vingt-cinq ans, sur les difficultés et les faibles résultats de l'insertion). À l'automne 1999, deux sénateurs de la Commission des finances, Alain Lambert et Philippe Marini, proposent le remplacement du RMI par le RMA, en se demandant « si le RMI n'est pas désormais un revenu minimum d'inactivité ».

Traduction de cette argumentation, une proposition de loi est déposée par les deux sénateurs le 20 avril 2000, portant création du RMA. Celui-ci comprendrait deux parts. La première, appelée aide dégressive, correspondrait aux allocations de minimum social perçues jusqu'alors par le bénéficiaire. Elle serait versée 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.

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 relèvement » 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 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 pour en finir avec « la culture de l'assistance ».

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. Le débat sur le projet de loi, vivement contesté en particulier par les associations de solidarité, est très houleux lors de son examen à l'Assemblée nationale. À l'occasion de ce débat, les organisations syndicales ont émis de vives réserves sur le RMA, l'instrument et le principe d'obligation d'activité. Le président de la CFTC a jugé le projet « scandaleux » en soulignant que « donner aux entreprises des salariés qui ne leur coûtent rien, c'est suicidaire ». Favorable sur le fond aux objectifs du RMA, la CFDT en critique l'impréparation. Le secrétaire général de la CGT a estimé, de son côté, 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 ».

La loi finalement promulguée décentralise le RMI et crée le RMA. Il 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.

Le RSA : activation accrue du RMI mais réforme encore insuffisante

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 plusieurs minima sociaux (RMI, allocation de parent isolé – API –, allocation de solidarité spécifique – ASS) mais aussi de la PPE, des prestations logement, voire de certaines prestations familiales. 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.

Après l'élection présidentielle puis 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. 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 vingt ans exactement après le RMI, avec la loi du 1^{er} décembre 2008. Avec le RSA, le législateur renomme et recompose le RMI. La loi transcrit également quelques recommandations et conclusions du « Grenelle de l'insertion » qui a accompagné la création du RSA. Si le nouvel outil a des qualités, il est loin du projet initial qui consistait en une fusion, et, partant, en une simplification plus radicale.

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, afin que le produit de chaque heure travaillée améliore le revenu du ménage. Deuxième novation, il permet également, pour des travailleurs pauvres 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 Caisses d'allocations familiales (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 y a renforcement et aménagement. Il n'y a pas mutation intégrale. Le RSA ne peut donc pas être qualifié de « révolution sociale ». Avec ses limites et ses vertus, il s'inscrit plus dans un sentier qui a été ouvert en 1988 qu'il n'ouvre véritablement un nouveau chemin.

Soulignons tout de même deux avancées, peu commentées mais importantes, du texte. Tout d'abord, il fusionne le RMI et l'allocation de parent isolé (API), et il envisage l'intégration à venir de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) dans le RSA. Le RSA permet également un progrès en ne limitant plus l'attribution de certains avantages autrefois connexes au RMI au statut d'allocataire du RSA 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 vingt ans d'évolution du RMI, comme des transformations réellement structurelles. Même si elles n'ont en réalité pas eu beaucoup d'effets...

Un Grenelle de l'insertion : pour une activation et une simplification renforcées

Le « Grenelle de l'insertion » s'est formellement tenu le 27 mai 2008 (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 renvoient à un souci de triple unicité : un référent unique pour le bénéficiaire du RSA – c'est-à-dire une personne chargée de le suivre dans ses démarches d'insertion ou de

recherche d'emploi – ; un contrat unique d'insertion ; un guichet unique de prise en charge. Les travaux du Grenelle ont d'abord autorisé un calibrage des politiques publiques qui, dans le domaine de l'insertion s'étendent, se structurent et se diversifient depuis une quarantaine 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. 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. À ce titre, la réforme des politiques d'insertion suppose celle de l'ensemble des politiques d'emploi et de protection sociale.

Les dispositifs d'activation impuissants face à la crise

Mais plus que la réforme technique des segments de l'intervention publique, ce qui a prévalu dans les suites du Grenelle de l'insertion et du vote de la loi sur le RSA relève de l'inattendu. C'est le choc de la crise, la dégradation des finances publiques et la puissante hausse du chômage qui ont été à l'ordre du jour de l'agenda social. Le point est fondamental. Le RSA a été imaginé et construit dans une période et pour une période de réduction du chômage. Son objectif de diminution du nombre de ses allocataires par leur retour à l'emploi s'entendait aisément en période de décrue du chômage. Il devient très difficile à tenir quand le chômage augmente fortement. Conçus et établis pour accompagner une période de croissance relativement soutenue, les mécanismes du RSA complémentaires à ceux du RMI, ont été incapables d'atteindre véritablement ce pourquoi ils ont été créés : le retour à l'emploi.

Pour être didactique, il faut dire et redire que le RSA contient, en réalité, deux mécanismes. Le premier, dit RSA « socle », est, globalement, l'ancien RMI. Le second, dit RSA « chapeau », est un complément aux revenus d'activité pour les personnes ayant de faibles revenus. Le RSA « socle », en période de crise, joue à sa manière son rôle d'amortisseur des conséquences de la crise. Le RSA « chapeau », que l'on dit aussi RSA

« activité », ne peut atteindre ses ambitions d'incitations fortes à l'activité quand le marché de l'emploi connaît de profondes difficultés. Il peut maintenir dans l'activité avec un certain niveau de revenu, mais le RSA, dans son ensemble, ne peut réduire, seul, le chômage. Ce faisant, force est de reconnaître le faible recours au RSA « activité » seul, dont les études estiment que moins d'un tiers seulement des bénéficiaires potentiels le perçoivent. Parmi les arguments avancés figurent à la fois la complexité du dispositif, le faible montant de la prestation, mais aussi le soutien *de facto* à une faible rémunération par les employeurs privés⁽²⁾.

Si l'on prend bien en compte les aspects conjoncturels, en dépassant les luttes politiques passionnées, il est assez malaisé d'émettre une opinion simple sur le RSA et les nouvelles modalités des politiques d'insertion et d'activation qui l'accompagnent. Soit on juge ces instruments timides, incapables de produire une stratégie nouvelle et efficace, soit on se satisfait du léger progrès réalisé, soit encore on estime qu'ils instituent une nouvelle catégorie de population, le « précarier » (une population enfermée dans les différents cercles de l'aide sociale et de l'emploi précaire).

Une complexité gommée par la future prime d'activité ?

Très rapidement, le RSA, comme avant lui le RMA et le RMI, a fait l'objet de nombreuses critiques doctrinales 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. Ses promoteurs comme ses détracteurs sont d'accord sur ce point : le RSA ne pourra véritablement prendre son plein essor et sa vraie valeur que lorsqu'il reviendra à son projet initial, notamment en fusionnant rapidement avec l'ASS et, surtout, lorsqu'il intégrera la PPE. À 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, 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 fonde-

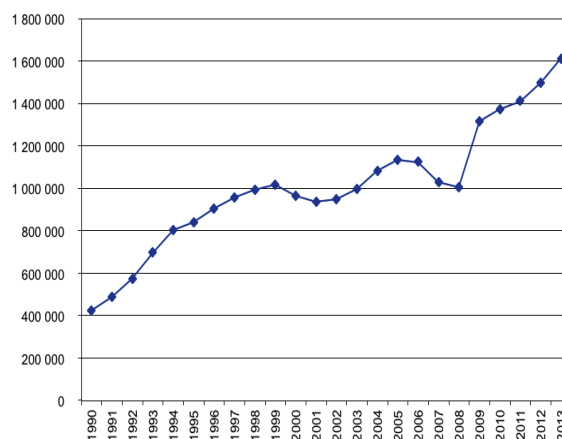
(2) Sur la question du non-recours, on se référera utilement à l'article de Philippe Warin dans le présent numéro, page 00.

ments du projet et de bâtir, par absorptions progressives, un outil pleinement efficient. C'est d'ailleurs tout le projet de prime d'activité décidée en 2015 par le gouvernement. En janvier 2016, le RSA activité et la prime pour l'emploi seront ainsi supprimés pour être remplacés par un dispositif unique : la prime d'activité. Cette nouvelle prestation sera, comme le RSA, versée par les CAF. Le RSA « socle » continuera d'exister pour les personnes sans activité professionnelle, mais le RSA « activité », changeant de nom, de périmètre et de visée, entamera une nouvelle carrière. Cependant, tout, pour cette prime d'activité, sera fonction, comme pour les dispositifs précédents, de l'environnement macro-économique et du marché de l'emploi. En un mot, pas d'activation possible sans activité...

LE RSA

Le RSA, mis en place à partir du 1^{er} janvier 2009, est une allocation qui complète les ressources d'un foyer, ceci afin qu'elles atteignent le seuil d'un revenu minimal. C'est en ce sens qu'il s'agit de l'un des minima sociaux. Ce revenu minimal garanti est calculé comme la somme d'un montant forfaitaire, variant selon la composition du foyer, et d'une partie (62 %) des revenus professionnels du foyer. Le RSA a donc deux composantes. D'une part le RSA socle, qui correspond à l'ancien RMI, pour les personnes dont les revenus sont inférieurs au montant forfaitaire (524 euros pour une personne seule, au 1^{er} septembre 2015). D'autre part, le RSA activité qui joue le rôle d'un complément de revenu d'activité (pour des revenus allant, pour une personne seule, jusqu'à 1,2 SMIC). En termes de bénéficiaires, au 30 juin 2014, 2,36 millions de foyers bénéficiaient du RSA en France (métropole et DOM). Les trois quarts perçoivent le RSA socle, le dernier quart le RSA activité. En intégrant les personnes à charge (enfants et conjoints), 5 millions de personnes relèvent du RSA.

Graphique 1. Nombre d'allocataires du RMI puis du RSA socle en France métropolitaine



Source : DREES.

BIBLIOGRAPHIE

- **Damon J., Ferras B.** (2015), *La Sécurité sociale*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je? ».
- **Hirsch M.** (2010), *Secrets de fabrication*, Paris, Grasset.