

# Le projet de RUA, c'est le projet de RSA

**Julien Damon**

Professeur associé à Sciences Po (Paris)

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s)

Le revenu universel d'activité (RUA) n'est pas encore né. Il est seulement publiquement annoncé et techniquement travaillé. Supposé marqueur social de la présidence d'Emmanuel Macron, il s'agit, principalement, d'un projet de réforme d'ampleur des minima sociaux, de la prime d'activité et des allocations logement. L'expression, surprenante et inattendue, a été employée par le président de la République, pour la première fois, à l'occasion du lancement de sa stratégie de lutte contre la pauvreté le 13 septembre 2018<sup>1</sup>. Devant quelque 400 personnes réunies au musée de l'Homme à Paris, il a indiqué vouloir « lancer un combat neuf, indispensable, vital pour notre pays, celui de décider résolument de ne plus oublier personne »<sup>2</sup>. Plus loin, il ajoutait : « nous devons aller plus loin et changer d'échelle » et précisait : « c'est pourquoi je souhaite que nous créions, par une loi en 2020, sur la base d'un travail collectif, un revenu universel d'activité, qui fusionne le plus grand nombre possible de prestations, et dont l'État sera entièrement responsable ». Ce revenu universel d'activité, sans grande précision d'emblée mais avec forte ambition,

a bien fait l'objet d'une documentation et d'une concertation poussées, avec la perspective plusieurs fois répétées d'un projet de loi initialement annoncé pour 2020. Même si l'abréviation n'est pas entrée avec force dans le débat public, on appellera tout de même le projet par son sigle, RUA.

De son côté, le RSA a une existence bien plus nette, dans les textes, dans les esprits et dans les poches des principaux concernés. Accouché juridiquement exactement vingt ans après la prestation à laquelle il succède, le RMI<sup>3</sup>, il s'agit d'une réforme sociale phare de la présidence de Nicolas Sarkozy.

Rapprocher RUA et RSA ne va pas forcément immédiatement de soi. La première prestation, le revenu universel d'activité, est censé remplacer la seconde, tout comme le RSA avait remplacé le RMI. Pour autant, son contenu précis n'est toujours pas connu, avant le projet de loi et avant son traitement parlementaire. Il est cependant possible, et judicieux, d'opérer une comparaison, terme à terme même, sinon des deux prestations, mais des deux

(1) Sur ce point, v. Le « plan pauvreté », RDSS (dossier), 2018. 941 s.

(2) Même si, comme le veut la formule consacrée, seul le prononcé fait foi, le texte du discours se trouve sur le site de l'Élysée, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/13/transcription-de-la-presentations-par-le-president-de-la-republique-de-la-strategie-nationale-de-prevention-de-lutte-contre-la-pauvrete>.

(3) À ce sujet, on se permet de renvoyer à J. Damon, Du RMI au RSA, en passant par le RMA, RDSS 2009. 213. Pour ceux qui auraient oublié l'épisode édifiant du « RMA » (revenu minimum d'activité), v. J. Damon, Le RMA : genèse, contenu et enjeux, RDSS 2004. 30.

projets qui constituent leur première incarnation. Où l'on verra que ce qui cherche à se distinguer s'apparente très fortement.

On soutiendra, dans cette contribution, que, *mutatis mutandis* ou encore *ceteris*

*paribus*, le RUA, c'est le RSA. Dans une progression en quatre courts chapitres, qui ira des éléments les moins ressemblants aux dimensions les plus similaires, on montrera que le projet de RUA correspond, en ses principaux points, au projet initial du RSA.

## I - Deux contextes bien différents

Le projet de RSA s'inscrit dans un double contexte. Il a, d'abord, été dessiné, pour ses grandes lignes, dans le cadre d'une commission originale, présidée par le conseiller d'État et militant associatif Martin Hirsch<sup>4</sup>. Il a, ensuite, été une promesse électorale lors de la campagne présidentielle de 2007. Le projet de RSA est bien issu d'un rapport rendu par son promoteur, Martin Hirsch, au gouvernement début 2005. Ce texte contenait une série de quinze recommandations très volontaristes, dont celle de créer ce « revenu de solidarité active » (vite connu sous son sigle d'appellation), consistant, dans sa formulation initiale, en une fusion de l'Allocation de parent isolé (API), de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), du RMI mais aussi de la Prime pour l'emploi (PPE), des prestations logement, voire de certaines prestations familiales<sup>5</sup>. L'idée, reposant sur une ambition simplificatrice radicale, 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. Concrètement, le RSA, pour de vrai, est né plus difficilement. Alors qu'il était envisagé et conçu pour accompa-

gner une période de croissance relativement élevée et de décreu du chômage, sa création est enclenchée dans les suites de la déflagration financière économique de 2007 et 2008. Conçu, sur un large consensus initial, en tant qu'outil d'accompagnement à la reprise d'activité et à la baisse du taux chômage, il devient un instrument appelé à enrayer une nouvelle hausse de l'inactivité forcée. À la différence notable de son ancêtre le RMI, il est loin d'être voté à l'unanimité.

Une dizaine d'années plus tard, le projet de RUA est envisagé, et baptisé de la sorte, alors que des polémiques portent sur Emmanuel Macron en tant que « président des riches ». Il s'agit, politiquement, de donner une autre orientation à ses actions et de trouver un moyen d'incarner une nouvelle ambition en matière de lutte contre la pauvreté. Durant la campagne présidentielle de 2017, le RUA n'avait pas été nommé et n'avait pas été, à la différence du RSA, un thème explicite du débat. En revanche, le sujet, plus large, du revenu universel avait défrayé la chronique<sup>6</sup>. D'où, certainement, l'idée de conserver une partie de l'intérêt du projet, avec de l'ambiguïté et du « en même temps », dans le vocable même de « revenu universel d'activité ». Prosaïquement, du

- (4) Le rapport a été publié sous le titre « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale », La Doc. française, 2005. V. J. Damon, Le rapport « Hirsch » : filiation, contenu et enjeux, RDSS 2005. 610.
- (5) Pour se plonger dans cet univers, ses sigles, ses mécanismes, son passé et ses actualités, v. M. Borgetto et R. Lafore, Droit de l'aide et de l'action sociales, 10<sup>e</sup> éd., 2018, Précis Domat, et l'ouvrage, disponible en ligne, de la DREES, L'aide et l'action sociale en France, coll. « Panorama », DREES, 2019.
- (6) Au sujet de ce revenu universel, dans ses différentes acceptions, v. J. Damon, Le revenu universel pour de vrai, Dr. soc. 2017. 338.

côté du projet de RUA, au départ, l'environnement politique est plutôt circonspect. Il devient largement plus tendu avec la crise dite des « gilets jaunes » qui débute à l'automne 2018 et avec les tensions qui accompagnent le projet de réforme des retraites ensuite. À la différence du RSA, le RUA est évoqué quand les indicateurs macro-économiques s'avèrent plutôt favorables, mais sur un fond de discordes très prononcées et même de violences en ce qui concerne la sphère sociale. À bien comparer les deux époques, le RUA, peut-être un peu noyé sous d'autres dossiers, n'est même que très peu évoqué au regard des discussions intenses qui ont eu lieu autour du RSA.

Sur ce plan du contexte, un point essentiel de similarité tout de même : la critique de ce qui est en place. Le RSA naît des insatisfactions à l'égard du RMI, en particulier de son « i », c'est-à-dire du volet insertion de ce dispositif né à la fin des années 1980. Le RUA devrait naître des insatisfactions à l'égard du RSA, en particulier de son « a », c'est-à-dire des difficultés à permettre une reprise d'activité. Dans tous les cas, on sent une certaine volonté, avec le RSA puis avec le RUA, de faire en quelque sorte table rase d'un passé qui ne donnerait pas les résultats escomptés. Les projets de RSA et de RUA s'alimentent, au premier chef, de critiques des prestations que ces projets sont censément appelés à remplacer.

## II - Un regard outre-Manche, enthousiaste puis critique

Pour le RSA comme pour le RUA, la référence aux idées et réformes britanniques est importante. Dans le premier cas, c'est explicitement pour s'en inspirer et importer. Dans le deuxième, c'est pour s'en méfier.

Le rapport de 2005, qui évoque pour la première fois le RSA, est, dans l'esprit et dans la lettre, très « blairiste ». Philosophiquement et techniquement, les propositions s'inspirent largement, et souvent expressément, des mesures développées par le gouvernement de Tony Blair. On pense ici à l'objectif d'éradication de la pauvreté des enfants, à la mise en œuvre du principe anglo-saxon « *make work pay* » (il faut que le travail rapporte), ou encore à la reprise d'idées, plus anecdotiques mais plus prospectives, du type « *child trust fund* » (une dotation en capital de tous les enfants, jusqu'à leur majorité)<sup>7</sup>. Le RSA, qui deviendra à la fois RSA socle et RSA activité, avant d'être réformé à l'occasion de la création de la prime d'activité, s'inscrit intégralement dans cette

logique. L'inspiration est à la fois claire et revendiquée.

Une dizaine d'années plus tard, alors que le RUA est évoqué, l'outre-Manche est plutôt repoussoir. Une réforme entreprise, dans le sens de la simplification des prestations, outre-Manche a d'abord été regardée avec attention, puis avec davantage de circonspection. Conçue à la fin des années 2000, la réforme du Universal Credit, présentée, à juste titre, comme une très imposante transformation, consiste en une fusion de six prestations et crédits d'impôt. À terme, le Universal Credit devrait concerner un quart des ménages anglais. Imaginée pour davantage d'efficacité, cette initiative britannique est maintenant présentée et critiquée comme une réforme faite uniquement afin de réaliser des économies. Surtout, de très importants ratés dans l'implantation et la mise en œuvre de cette grande simplification - qui s'avère particulièrement compliquée - annulent l'effet d'efficacité recherché. Certes, la prestation fusionnée est assortie d'in-

(7) V. P.-Y. Cusset et J. Damon, Les dotations en capital pour les jeunes, Dr. soc. 2009. 1159.

citations et d'obligations amplifiées à la prise d'un emploi, avec un assortiment d'aides au recours comme de sanctions, mais les coûts administratifs du projet

sont largement décriés. La réforme, qui devrait fonctionner à plein régime seulement à partir de 2022, est devenue très impopulaire<sup>8</sup>.

### III - Un souci d'expérimentation et de concertation

Avant d'être voté fin 2008, le RSA a fait l'objet d'expérimentations locales et a été intégré à une large concertation baptisée « Grenelle de l'insertion »<sup>9</sup>. Le RUA, lui, n'a pas été le thème d'expérimentations, mais a fait l'objet d'une concertation plus approfondie et d'expertises techniques plus abouties<sup>10</sup>. Dans les deux cas, il s'agit de permettre à la mesure de demeurer, tant qu'elle n'est pas votée, sur l'agenda politique et d'être testée quant à sa faisabilité technique et politique.

Le RSA a pu commencer à voir le jour grâce à des expérimentations locales. Après l'élection et la nomination de Martin Hirsch au gouvernement, 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 avec la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 qui généralise le revenu de solidarité active et réforme les politiques d'insertion. Le RSA remplace alors le RMI, l'API et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. L'essentiel est ainsi dit dans l'article

1<sup>er</sup> de la loi. Certes, si le nouvel outil a des qualités, il est loin du projet initial qui consistait en une fusion, et, partant, en une simplification bien plus large et fondamentale. D'où des limites et déceptions, qui nourrissent d'ailleurs les idées à la base de la création d'un RUA.

De son côté, celui-ci a fait l'objet de deux démarches menées conjointement : d'abord, un travail technique plus approfondi encore que ce qui a été réalisé pour le RSA ; ensuite, une dynamique de concertation bien plus ample elle aussi. À cet effet, l'administration s'est organisée. Dès fin 2017, le responsable politique Olivier Noblecourt est nommé délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Il animera cette politique et les différents projets qu'elle contient avec un dynamisme, pourrait-on dire, à la Martin Hirsch. Avec un profil plus technique, le haut fonctionnaire Fabrice Lenglard est nommé, début 2019, rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité. Toute une équipe, avec des ramifications étendues dans les différentes directions administratives concernées, est mobilisée. Elle produit des rapports, dits « mises de jeu », avec différents scénarios de contenu pour le RUA, versés aux débats. Ces rapports, bénéficiant à la fois de la mobilisation demandée des administrations et des

(8) Le président Macron ne s'y est pas trompé, et dès son discours de 2018, il note qu'« il faut prendre le temps de l'analyse, de la concertation, parfois des erreurs ont été faites sur ces belles idées, je regarde de l'autre côté de la Manche, la fusion de beaucoup de prestations a conduit à réduire les droits de certains et, au fond, à créer de nouveaux problèmes, et il nous faut analyser très directement, très méthodiquement, ce qui a fait échouer certains autres, parfois ce qui nous a fait échouer lorsque nous voulions faire cela ».

(9) Sur ce Grenelle, v. J. Damon, Les fondements du « Grenelle de l'insertion », RDSS 2008. 1110.

(10) Sur cette concertation, v. la communication gouvernementale : <https://www.gouvernement.fr/les-contours-du-revenu-universel-d-activite-se-dessinent>. Et pour les dossiers techniques, <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/rua/>

avancées techniques pour la constitution et l'exploitation des bases de données, entrent dans un détail très précis des différentes variantes pour les composantes d'un RUA. Du côté de l'animation de la concertation, des ateliers citoyens et une consultation en ligne permettent de recueillir critiques et propositions. Sur les territoires, dans les régions, ce sont des « commissaires à lutte contre

la pauvreté »<sup>11</sup> qui, placés sous l'autorité du préfet de région, assurent « la coordination régionale et le pilotage interministériel de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en mobilisant l'ensemble des administrations concernées par les politiques publiques qui y concourent ». Ils sont en charge de tout le contenu de cette stratégie, en particulier de la concertation autour du RUA.

#### IV - Un contenu et des ambitions très comparables

Si le RSA a, après le jeu politique et parlementaire, limité son dessein de fusion à deux prestations (RMI et API, cette dernière devenant le « RSA majoré »), l'idée originelle était beaucoup plus volontariste. Issue du rapport de la Commission « Hirsch », le principe essentiel consistait à partir des revenus d'activité, pour y apporter un complément en fusionnant certains mécanismes de transferts sociaux (en l'occurrence, les prestations familiales, certains minima sociaux, et la prime pour l'emploi, voire les aides au logement). Les objectifs attachés à cette orientation étaient de : mettre fin aux phénomènes de désincitation et de trappes à pauvreté, en assurant un mécanisme d'intéressement permanent, permettant de faire vivre le principe « chaque heure travaillée rapporte » ; lutter contre la pauvreté des familles (et donc des enfants) en s'attachant particulièrement aux cas des « travailleurs pauvres » ; offrir de la lisibilité aux bénéficiaires qui devraient pouvoir avoir une visibilité de leurs revenus sur le moyen et le long terme, sans les conséquences des effets de seuil. Il y avait donc, avec le projet de RSA, une triple visée de simplification, d'incitation et d'activation.

Triple visée que l'on retrouve à peu près exactement exprimée de la sorte avec

le projet RUA. Le RUA, selon les termes des documents accompagnant la concertation, vise quatre objectifs (et non trois donc) : solidarité (afin d'apporter un soutien financier aux ménages modestes pour vivre dignement) ; lisibilité (afin que chacun puisse comprendre et accéder à ses droits facilement) ; équité (afin de traiter équitablement l'ensemble des situations, selon des critères clairs et reconnus par tous) ; gain au travail (afin de garantir un gain monétaire au travail). C'est peu dire que les objectifs énoncés se ressemblent. Ce sont vraiment les mêmes, à quelques fioritures de rédaction près.

Pratiquement, la nouvelle prestation RSA devait, sur le papier du rapport fondateur, fusionner le RMI, l'ASS, l'API ; les aides au logement ; la prime pour l'emploi (jugée inefficace) ; les prestations familiales (étaient citées les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, la prestation d'accueil du jeune enfant, l'allocation d'éducation spéciale). Techniquement, la question n'était en fait pas véritablement tranchée, dans le rapport, quant à savoir si les prestations logement seraient véritablement intégrées.

Pour le RUA, rien n'est véritablement tranché dans les « mises de jeu » - c'est-à-dire

(11) Ils sont créés par un décret du 24 janv. 2020 mais ils avaient été installés en tant que « préfigurateurs » à l'été 2019.

les rapports techniques produits par les administrations et versés à la concertation. Plusieurs périmètres sont possibles. D'un « noyau dur », qui concernerait le RSA, la prime d'activité (PA) et les allocations logement, le dossier peut s'étendre à l'ensemble des minima sociaux, un peu comme le rapport du député Christophe Sirugue de 2016 l'envisageait, ici aussi avec différents scénarios<sup>12</sup>.

Bien des débats techniques essentiels ont été à nouveau abordés, tout en étant toujours mieux balisés et renseignés. Faut-il, avec le RUA, une prestation individualisée ou familialisée ? Faut-il en ouvrir le bénéfice aux jeunes de moins de 25 ans (qui peuvent bénéficier des AL mais pas, sauf cas particuliers, du RSA) ? Faut-il y intégrer l'ASS, le minimum vieillesse, l'AAH ? Quelles particularités retenir alors pour les chômeurs, les retraités, les personnes handicapées ? Que faire au sujet des droits connexes nationaux ou locaux qui peuvent freiner ou accélérer une reprise d'activité ? Quelles possibilités réelles de digestion de telle réformes par les systèmes d'information des opérateurs ?

Toutes ces questions avaient, en réalité, déjà été soulevées à l'occasion des échanges techniques et experts autour du RSA, entre 2005 et 2008. Elles n'avaient été, pour la plupart d'entre elles, qu'imparfaitement couvertes et documentées. Elles l'ont été de façon très creusée, à l'occasion des premiers travaux sur le RUA, avec une virtuosité statistique qui était peut-être plus difficile à envisager dix ans plus tôt.

\*\*\*

Bref, l'ancien projet de RSA, et le nouveau projet de RUA se suivent et se

ressemblent. On pourrait, à juste titre, souligner des différences. Le thème des allocations logement est bien plus présent lorsque pointe le sujet du RUA. On pourrait aussi rappeler, dans des éléments de contexte, que le RSA a été envisagé alors que le RMI venait, quelques années auparavant, d'être décentralisé. Le RUA, lui - et cela transparaît même dans le discours fondateur du président de la République -, s'imaginer parallèlement à une recentralisation du RSA. Autre dissemblance capitale, l'équilibre même du système socio-fiscal n'est plus le même. Sur le temps d'une grosse décennie, qui va de l'énoncé du projet de RSA à celui de RUA, les multiples révisions de barèmes des prestations ont changé la facture d'ensemble. Parmi les évolutions principales, le sujet de la désincitation au travail ne se pose plus véritablement de la même façon, quand - et c'est ce que les travaux sur le RUA ont montré de façon éclairante - à de très rares exceptions près, dans toutes les situations, il est toujours préférable, monétairement, de travailler.

Il n'y a pas là que nuances, bien entendu. Mais les ressemblances, qui dominent largement par rapport aux distinctions, ne sont pas seulement des similarités. Il y a largement identité, sur le plan des idées et des propositions, entre le projet du RSA et celui du RUA.

Bien entendu, répétons-le, le RSA tel que façonné par le droit n'a pas grand-chose à voir avec son épure. Reste à voir ce que donnera le projet de RUA. Qui vivra verra le RUA. Et il y a fort à parier que les éternels débats et critiques sur ce type même de prestation reprennent de l'ampleur, pour un autre projet et une autre révision. C'est là le caractère sisyphéen de la réforme des prestations et de la lutte contre la pauvreté. Il faut imaginer les réformateurs heureux.

(12) C. Sirugue, Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune, Rapport au Premier ministre, avr. 2016. Notons, pour signaler le nom des experts à la manœuvre, que l'un des rapporteurs de cette mission Sirugue, C. Cadoret, a été membre de l'équipe de O. Noblecourt.