

DU RMI AU RMA

LA CONSÉCRATION DU DUALISME SOCIAL

par *Sophie Ebermeyer* *

Le gouvernement vient de concrétiser son souhait de réformer le RMI en rendant public, début mai 2003, le projet de loi « portant décentralisation du RMI et créant un revenu minimum d'activité » (RMA). Economie & Humanisme s'est senti alerté (1) par ce projet remettant en cause certaines valeurs qui sont au fondement du RMI et participent de sa réussite. À évoquer que les échecs du RMI (motif donné par le gouvernement pour le réformer), on en oublie son succès au regard de son objectif principal : lutter contre la pauvreté. Le RMI, c'est aujourd'hui un million de bénéficiaires... De quoi vivraient ces personnes sans le RMI ?

Sans revenir sur l'ensemble du projet ni sur toutes les critiques que nous lui faisons (2), partagées avec le collectif Alerte (3), nous aborderons les principaux points qui nous préoccupent, du point de vue du « vivre ensemble ». Le projet de loi comporte donc deux volets : la décentralisation du RMI et la création du RMA. Nous ne nous attarderons pas sur le premier volet, pour lequel nous avons davantage d'interrogations que de critiques.

On devrait se réjouir de la décentralisation du RMI dans la mesure où la gestion du RMI se rapproche des gens ; cependant, le projet comporte des ombres. La première a trait à la capacité des Conseils Généraux à véritablement piloter une politique d'insertion dans la mesure où leurs compétences s'exercent surtout dans le champ de l'action sociale. La seconde a trait à la question de l'égalité de traitement. Les départements se sont dotés de politiques sociales de façons très inégales. De ce fait, on peut s'interroger sur le rôle de l'État dans le sens de l'échange d'expériences, alors que le texte n'évoque que son rôle dans le contrôle de l'égalité.

RMI et création du RMA

Le constat d'échec du RMI constitue l'argument majeur de sa réforme et de la création du RMA. Le gouvernement avance le fait que seulement 50 % des allocataires ont signé un contrat d'insertion et souligne que près de 30 % le perçoivent depuis plus de trois ans. Mais c'est sans doute davantage le coût du RMI, résultant du gonflement des effectifs, qui inspire la réforme. Il faut rappeler que ce gonflement est dû en partie au fait que le RMI est devenu le troisième étage de l'indemnisation du chômage – après l'assurance chômage et l'allocation de solidarité –, par le jeu du durcissement des conditions d'indemnisation de l'assurance chômage (allongement des durées de cotisation préalable) et de la dégradation du marché du travail (4). Par ailleurs, le coût du RMI est à relativiser au regard de sa part dans le budget moyen

* *Chargée d'études à Economie & Humanisme*

(1) Cf. les articles de **Denis Clerc** et **Geneviève Decrop** dans le numéro 364 de la revue *Economie & Humanisme*. Au moment de leur publication (mars 2003), le projet n'était pas encore connu dans sa mouture actuelle. Aussi, certaines des critiques sont aujourd'hui caduques, car le projet de loi ne supprime pas le RMI, et le RMA concerne des emplois dans le secteur marchand comme non marchand. Mais, pour l'essentiel, ces critiques sont d'actualité.

(2) Par ses travaux, *Economie & Humanisme* a souligné les diverses fonctions fort utiles tenues par le RMI. C'est dans ce contexte que les membres de l'association réunis autour de l'axe de travail « le défi de vivre ensemble » se sont saisis de la question ; ce texte est le fruit d'échanges survenus au cours de leurs réunions, où se croisent des expériences vécues (de Rmistes, de personnes côtoyant des Rmistes, de professionnels, de chercheurs...) et les réflexions issues des travaux du centre d'études.

(3) « Alerte » est un collectif de quarante associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

(4) **Denis Clerc**, « Un RMA pour réformer le RMI », *Alternatives Économiques*, n° 215, juin 2003.



d'un département (10 % alors que le budget consacré aux personnes âgées est de l'ordre de 60 %).

Implicitement, c'est la nature du contrat qui est remise en cause, puisque l'objectif d'insertion est considéré comme un échec. Dans l'esprit de la loi qui l'a créé, le RMI est en effet un contrat aux termes duquel l'engagement du bénéficiaire dans les actions d'insertion n'est pas la contrepartie de l'allocation ; les allocataires ne sont pas obligatoirement inscrits à l'ANPE. Le RMI permet donc à des personnes de refuser un emploi ou une action d'insertion, ou bien, à celles qui ne peuvent pas entamer une démarche d'insertion professionnelle, d'attendre et de faire d'autres démarches d'insertion sociale... ; tous perçoivent la même allocation (5). Les trois principales fonctions « sociétales » du RMI sont des fonction de « germination sociale », de palliatif face à la sélectivité du marché du travail (personnes exclues pour des raisons structurelles) et enfin de partielle compensation face aux accidents de la vie (6). La création du RMA bouscule ces modes de réponse à d'authentiques besoins.

Le RMA, en effet, est un contrat de travail à durée déterminée de vingt heures hebdomadaires, passé entre un employeur (privé, public ou associatif) et un allocataire percevant le RMI depuis au moins deux ans. Il ne peut excéder 18 mois, renouvellements compris, et est rémunéré au moins au SMIC par l'employeur. En contrepartie, ce dernier reçoit une aide de la collectivité, aide égale au RMI pour une personne isolée, soit 360 euros par mois, et il est exempté de l'essentiel des cotisations sociales. L'employeur doit mettre en place un tutorat et organiser une formation et un suivi individualisé de la personne embauchée (7).

Apparemment le RMA consiste donc à inciter les Rmistes à occuper un emploi, dans la mesure où le revenu qu'ils percevront alors sera supérieur au RMI. Mais le RMA

ne permet pas de sortir de la pauvreté et les bénéficiaires du RMI auront sans doute quelque raison de refuser un RMA. En effet, le revenu qu'il offre est encore en-dessous du « seuil de pauvreté (8) » puisque, s'il atteint le SMIC, le temps partiel imposé engendre un revenu de moitié environ du SMIC mensuel.

Qu'advient-il des personnes qui refusent le RMA et de celles qui n'y accéderont pas ? Certes, le RMI n'est pas supprimé et l'allocation ne semble pas être soumise à l'obligation de travailler. En tout état de cause, la réforme crée une nouvelle catégorie, divisée et hiérarchisée... parmi les plus pauvres. Par ailleurs, le coût pour l'employeur est si faible que le risque existe de voir la multiplication des travailleurs pauvres, comme dans d'autres pays plus « libéraux ».

La philosophie du projet

Bien que le RMA instaure une différence entre les personnes pouvant accéder à un emploi et les autres, il n'y a pas de subordination de l'allocation (RMI) à l'obtention d'un emploi, comme on pouvait le craindre dans une logique ultra-libérale, qui aurait substitué à la notion de devoir d'assistance celle d'obligation de travail.

Mais l'esprit du projet va dans ce sens, puisqu'il relègue les personnes ne pouvant accéder au RMA au statut d'assisté quasi « définitif » et les maintient à un niveau de pauvreté très bas. C'est bien un Revenu Minimum d'Existence qui se profile à l'ho-

(5) Cf. les articles de **J.-M. Bélorgey, B. Gazier, M. Lupoire...** dans le dossier « RMI ; la fraternité sous conditions », *Economie & Humanisme* n° 351, décembre 1999.

(6) **Geneviève Decrop, Hugues Puel, Cyril Kretschmar**, « La pluralité des fonctions sociétales du RMI », *Economie & Humanisme* n° 351, décembre 1999.

(7) **Denis Clerc**, « Entre opportunité et contrainte », *Alternatives Économiques*, n° 215, juin 2003.

(8) Soit 50 % du revenu médian.

rizon. Symboliquement, l'effet est d'autant plus fort qu'il emboîte le pas à des représentations fort répandues (9).

En effet, la réforme a toutes chances d'être populaire car elle s'appuie sur une idée simple : en contrepartie d'une allocation, il est normal de réclamer des bénéficiaires qu'ils recherchent activement un emploi et acceptent tout emploi qui se présente. C'est l'idée du « donnant-donnant », en d'autres termes : tout droit a pour contrepartie un devoir... Mais l'équation ne dit-elle pas que tout devoir suppose un droit ? Quel est ce droit au travail lorsque les emplois proposés sont sous-payés et sans perspective de promotion (10) ?

L'idée n'est donc pas si simple, elle est plutôt discriminatoire, car si l'on accorde facilement à n'importe quel diplômé le droit de refuser un emploi qu'il jugerait seulement inadapté, on est plus circonspect dans le cas des « pauvres ».

Faut-il rappeler que nous sommes loin, en France, du plein emploi depuis de nombreuses années, si bien que des personnes sont durablement « éloignées » de l'emploi, personnes que l'on a, par ailleurs, trop tendance à considérer comme des exclus en réduisant l'insertion à l'insertion par l'emploi.

Mais un transfert de revenu sans contrepartie peut-il être perçu comme juste par ceux dont l'essentiel du revenu est tiré d'une activité ou d'un emploi ? C'est envers eux que l'exigence de justification est la plus forte. Parmi les représentations fort répandues auxquelles se heurte l'effort de justification du RMI, il en est une qui prédomine : il y a des abus. Certes, mais tout système tend à en produire... (aussi surprenant cela soit-il au vu du caractère vertueux de toutes nos pratiques individuelles !). Mais de quels abus faut-il parler ? N'oublie-t-on pas la part des aides à l'emploi accordée aux entreprises... sans embauches en contrepartie (11) ?

Du côté des salariés, il sera sans doute choquant de prime abord de voir que telle personne à peine embauchée souhaite être licenciée et préfère toucher le RMI, que tel ferrailleur dispose du RMI, ou encore que tel artiste refusera tout travail pour se consacrer à ses toiles en vivant (mal) du RMI...

Et pourtant, il n'est pas tout à fait impossible de comprendre les calculs de cette jeune femme qui estime qu'en fonction de ses frais de garde d'enfant, de déplacement et de son médiocre salaire (ou RMA), le jeu n'en vaut pas la chandelle, ou de ce ferrailleur pour qui le RMI est la seule manière d'avoir une couverture sociale, ou encore de ce peintre puisque ses toiles sont désormais cotées sur le marché de l'art. Décidément, on peut comprendre ce calcul et entendre un Rmiste qui a décidé de cesser d'occuper des emplois sous-payés dire : « Aujourd'hui au moins, je sais pourquoi je suis pauvre ! »

Bien entendu, l'envie de défendre le travail en tant qu'« œuvre » et de déclarer qu'il n'y a pas de sous-métier est forte, mais motivée surtout par l'envie de redonner toute leur dignité aux personnes qui effectuent des travaux parfois... indignes (tant de citoyens ne se seraient pas investis dans les luttes sociales si le travail était toujours digne). Cette notion de dignité prend tout son sens par rapport à un parcours de vie.

(9) Discours pré-électoral de Nicolas Sarkozy déclarant que « retrouver l'écoute des Français, c'est aussi ne pas accepter qu'une infime minorité rende la vie impossible aux autres. Lorsqu'on reçoit le RMI et qu'à trois reprises on refuse un emploi ou une formation, il faudra avoir le courage de dire que, dans ce cas-là, le RMI devra être suspendu ».

(10) Pourtant l'article 23 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme stipule que « toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage ».

(11) Claude Bebear (P.D.G. d'Axa) déclarait ainsi (en 1993) : « Certaines entreprises profitent avec cynisme des innombrables primes gouvernementales à l'emploi. Elles embauchent des chômeurs et empochent la prime correspondante, puis elles jettent ces recrues et en embauchent d'autres pour toucher de nouvelles primes. Cela coûte des charges supplémentaires aux entreprises honnêtes et des impôts aux citoyens... »



L'emploi fut longtemps un investissement sur l'avenir mais, aujourd'hui, ceux qui ont tout perdu n'ont-ils pas le droit de ne pas vouloir tomber plus bas ? Que peuvent-ils attendre ?

Le RMI, une rupture dans la conception des droits sociaux

La justification du RMI n'est donc pas simple ni objet d'un consensus en France. Un retour (12) sur les débats parlementaires le concernant et sur son application permet d'observer que sa légitimité peine à s'imposer.

La loi de 1988 instaurant le RMI stipule que « toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique, ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». La loi est donc sous-tendue par la notion de droit de toute personne à disposer d'un revenu. Mais parmi les législateurs eux-mêmes, on note une réticence à déconnecter le revenu du travail (la conception du RMI est acceptée du bout des lèvres par certains). Le fait que le niveau de prestation soit inférieur à celui correspondant aux minima sociaux antérieurs en témoigne aussi.

Il n'est donc pas surprenant de constater chez les travailleurs sociaux des attitudes parfois contraires à l'esprit de la loi, interprétant la démarche d'insertion comme un devoir d'insertion, et donc comme un engagement moral. Cette ambiguïté se comprend aussi au regard du système français de protection sociale, centré sur le travailleur et sa famille (donnant des droits acquis par des cotisations prélevées sur le salaire) et impliquant que la seule absence de revenus ne suffit pas à ouvrir ces droits (13).

L'évolution vers le RMA ne pourra ainsi apparaître que « naturelle », car les réticences à dissocier le revenu du travail sont en effet profondément ancrées, prenant leur source dans une tendance à jauger la valeur d'un être humain à sa performance individuelle en matière de production. En des temps individualistes, il est ainsi devenu difficile de concevoir un État qui agisse encore en vertu d'une certaine solidarité. C'est donc toute une représentation de l'aide sociale qui est en jeu, avec la stigmatisation qui peut en découler....

Sophie Ebermeyer

(12) Intervention d'Emmanuelle Betton à la conférence sur la lutte contre les exclusions, organisée par le collectif Alerte à Saint-Étienne (2002). Voir aussi **E. Betton**, « Droit à... et sentiment de justice », *Informations sociales* n° 81, 2000.

(13) L'horizon du premier droit français est la notion de liberté plutôt que celle d'égalité (cf. Déclaration universelle des Droits de l'homme). Ce n'est qu'au XIX^{ème} siècle que la notion de solidarité entre dans le champ politique jusqu'à la reconnaissance des principes de solidarité et de fraternité républicaine dans le préambule de la Constitution de 1946, repris en 1958.

(14) Avec les apports d'Emmanuelle Betton, Martin Clément, Denis Clerc, Hermann Hugbéké, Cyril Kretzschmar, Michel Lansard, Michel Ribeiro, Claude Royon, Mélanie Sévin, Patrice Vacher... Ce texte est bien entendu mis en débat auprès des lecteurs de la revue.