

Le revenu de solidarité active, plus que jamais

Éléments de réponses aux articles

de D. Méda, H. Périvier, N. Duvoux et J.-L. Outin

Martin HIRSCH

En réaction au dossier ouvert ce mois-ci sur la *Vie des Idées* au sujet du revenu de solidarité active (RSA), le Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch, a souhaité publier ces éléments de réponse.

La *Vie des Idées*¹ a ouvert un débat sur le revenu de Solidarité active, à partir de contributions critiques de Dominique Méda, Hélène Périvier, Nicolas Duvoux, Jean-Luc Outin. Je me réjouis que l'élaboration d'une telle réforme donne lieu à des échanges de qualité. C'est d'ailleurs ce que nous cherchions en lançant une consultation publique grâce à la publication d'un livre vert au mois de mars, incitant élus, militants associatifs et syndicaux, chercheurs, praticiens, citoyens à faire part de leur point de vue sur une réforme importante, difficile, exigeante et qui s'est construite depuis trois ans dans l'échange et la discussion avec des personnalités défendant des idées différentes.

Nous nous proposons de faire figurer ces contributions de la *Vie des Idées* dans la synthèse que nous ferons de la consultation autour du livre vert, qui posait 15 questions fondamentales, parfois abordées dans ces textes. Je souhaite également sur le site de la *Vie des Idées* apporter mon point de vue dans ce débat.

¹ <http://www.laviedesidees.fr/+Reformer-les-minima-sociaux-+.html>

Commençons peut-être par reprendre les différents arguments développés dans ces contributions. J'y ai souvent retrouvé des raisonnements que nous avons tenus au sein de la commission qui a inventé le revenu de Solidarité active. Certaines critiques sont techniques, d'autres portent sur le principe même du revenu de Solidarité active, quelques unes ont trait à des effets pervers que pourrait provoquer la mise en place de cette réforme, certaines sur le bien fondé même d'une telle réforme. Essayons de les examiner successivement.

1/ La première critique est radicale... et surprenante. Le revenu de Solidarité active traiterait un problème qui n'existerait pas ! En s'attaquant au fait que certains bénéficiaires de minima sociaux perdent de l'argent en reprenant du travail, ou ne voient pas leur revenus sensiblement augmenter, il viserait un faux problème. À l'appui de ce raisonnement, une enquête réalisée auprès de bénéficiaires de minima sociaux interrogés sur les principaux freins à la reprise d'emploi. Ils mettent en avant le problème de la garde d'enfants, la formation, la mobilité, avant la question financière. L'étude de Céline Marc qui est présentée est souvent extrapolée au-delà de sa signification. Mais, serait-elle exacte, que faudrait-il en tirer ? Si des allocataires du RMI disaient « cela ne me gêne pas de perdre de l'argent en reprenant du travail », faudrait-il pour autant leur faire perdre de l'argent ? À mes yeux, les personnes en difficulté se sentent souvent si reléguées qu'elles sont prêtes à payer le prix de leur réintégration, qui est parfois un leurre... Mais s'appuyer sur ce questionnaire pour justifier de ne pas traiter la question des gains de revenus liés à la reprise d'emploi me paraît dangereux. Je ne vois pas au nom de quoi on admettrait dans notre pays un plafonnement du taux marginal d'imposition pour les riches et qu'on tolérerait que les pauvres soient taxés à 100% au moment de leur retour au travail, ou un an après.

D'ailleurs, ce n'est pas ce que nous disent ou nous écrivent les personnes concernées. Depuis trois ans que nous travaillons sur cette question, nous sommes confrontés à quantité de témoignages de personnes qui racontent comment elles se sont senties grugées quand on leur a repris d'une main ce qu'elles avaient gagné par leur travail. Est-il normal qu'une personne qui travaille quelques demi-journées par semaine dans le secteur des services à la personne ne gagne pas un centime de plus que si elle ne travaillait pas ? Est-il acceptable qu'une personne qui accepte un contrat à durée déterminée de un ou deux mois à plein temps se voit « recalculer » sur une période d'un trimestre les prestations sociales qu'elle avait, et qu'ainsi l'essentiel de ses gains soit soustrait des montants d'aide qui lui seront versés le trimestre suivant ? Est-il défendable qu'une personne qui reprend un travail à mi-temps après une période d'inactivité se retrouve au bout d'un an avec quelques dizaines d'euros de plus que

son revenu de départ ? En d'autres termes, peut-on accepter que le travail gratuit existe dans ce pays pour les personnes dont les revenus sont les plus faibles ? Quelles réponses apportent à ces personnes ceux qui pensent que le revenu de solidarité active serait superflu ?

Certes si les personnes reprennent un emploi, ce n'est pas principalement pour gagner plus, mais pour revoir l'horizon se dégager, retrouver une place dans les réseaux sociaux, mieux inscrire leur quotidien dans celui de la société toute entière. Est-ce que cela doit conduire à considérer que les personnes pauvres ne doivent pas gagner plus en travaillant ou en retravaillant ? Reconnaissons à tout le moins qu'il y a là un paradoxe et une injustice. Un paradoxe : ce sont ceux qui, par nécessité, doivent calculer le coût de chaque moment de la vie quotidienne qui seraient le moins sensibles aux incitations ? Une injustice : parce qu'elles sont peu sensibles aux incitations, on devrait moins aider les personnes qui en ont le plus besoin ?

Le revenu de Solidarité active ne part pas d'un jugement moral posé sur les personnes. Il ne prétend pas que les personnes qui vivent des minima sociaux auraient besoin d'une incitation financière pour avoir envie de travailler alors que d'autres auraient un rapport plus distancié aux gains qu'ils tirent de leur travail. Le revenu de solidarité active part d'un jugement moral sur une société qui tolère que certaines personnes soient taxées à 100% quand elles reprennent du travail ou qui maintient un travail gratuit pour les plus défavorisés de ses membres.

2/ La deuxième série d'arguments, qui découle logiquement du précédent, tient à ce que seraient négligés d'autres obstacles à l'emploi. Mais ce n'est pas parce qu'on crée le revenu de Solidarité active qu'on oublierait le reste. Il n'y a qu'à lire le rapport général du Grenelle de l'Insertion et la feuille de route qui en est sortie, avec l'accord de tous les partenaires : associations, acteurs de l'insertion, syndicats, organisation patronales, associations de collectivités territoriales.

Je pense notamment à l'accompagnement vers l'emploi. Il est affirmé dans la feuille de route la vocation universelle du service public de l'emploi et donc le fait que le service public de l'emploi ne doit pas maintenir à l'écart des personnes, en raison de leur statut d'allocataire d'un minimum social. C'est un profond changement. Depuis 20 ans, tous les gouvernements se sont arrangés avec l'idée que les allocataires du RMI pouvaient avoir un lien très distendu avec le service public de l'emploi. Résultat, un tiers y est inscrit, deux tiers

ne le sont pas. La situation est encore plus caricaturale pour les personnes qui perçoivent l'allocation parent isolé. Leur prise en compte dans le service public de l'emploi est désormais actée. Cela aurait-il été envisageable si le revenu de Solidarité active n'était pas en chantier ? Certainement pas. Cela ne veut pas dire pour autant que toutes les difficultés pour mettre en place un accompagnement de qualité pour tous les publics vont s'estomper d'un coup. Mais cela signifie que l'on bâtira le service public de l'emploi avec cette exigence.

De la même manière, les allocataires de minima sociaux et les travailleurs pauvres sont ceux qui bénéficient le moins de la formation professionnelle, domaine où s'applique le théorème de saint Matthieu : ceux qui ont plus auront davantage et ceux qui ont peu auront moins. La feuille de route du Grenelle pose comme prioritaire dans le chantier de la réforme de la formation professionnelle l'accès des personnes les plus éloignées de l'emploi et des moins qualifiés.

Quant à la question de la garde d'enfants, elle est effectivement essentielle. Une étude récente et originale, initiée par l'agence nouvelle des solidarités actives, l'école d'économie de Paris et la ville de Grenoble et conduite par Éric Maurin montre d'ailleurs que l'accès aux crèches a une influence notable sur la reprise d'une activité professionnelle. Il faut élargir l'accès aux modes de garde, permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale. C'est l'enjeu du droit de garde opposable, aujourd'hui en cours et qui sera l'une des toutes premières priorités de la branche famille des prochaines années. L'idée d'un service public de la petite enfance était déjà présente dans le rapport de la commission que j'avais présidée en 2005. Sur les 15 résolutions qui forment ce rapport, c'est sa résolution 4, l'une aussi qui a fait couler le plus d'encre. Elle ne me semble pas très différente dans son esprit et dans ses modalités du droit au mode de garde opposable tel que le prépare le gouvernement.

3/ Pour réduire le nombre de travailleurs pauvres, mieux vaut augmenter les salaires que de créer le revenu de Solidarité active :

Comme le soulignent les différents contributeurs, le revenu de solidarité active a été conçu comme un instrument de réduction du nombre de travailleurs pauvres. Nul ne conteste l'ampleur du phénomène, pourtant longtemps sous-estimé, voire ignoré dans le débat public. Mais on nous dit que pour réduire le nombre de travailleurs pauvres, il vaudrait mieux augmenter les salaires et réduire le temps partiel, que de créer le revenu de solidarité active. Nous partageons bien évidemment le point de vue selon lequel il faut favoriser l'augmentation

des revenus du travail et faire en sorte que l'évolution des salaires et la qualité de l'emploi soient aussi un moyen de réduire la pauvreté et notamment la pauvreté laborieuse. Mais cela ne doit pas conduire à renoncer au revenu de solidarité active. Tout d'abord, notons qu'on ne peut pas à la fois plaider pour la prime pour l'emploi (et craindre qu'elle soit réduite avec le RSA) et contester l'existence de soutiens aux bas salaires. À cet égard, prime pour l'emploi et revenu de solidarité active agissent dans le même sens, même si – et c'est là l'un des problèmes – la moitié des travailleurs pauvres ne bénéficie pas de la prime pour l'emploi. Ajoutons que l'un et l'autre fonctionnent, si ce n'est juridiquement au moins économiquement comme un impôt négatif, c'est-à-dire qu'ils complètent l'effet redistributif attendu de l'impôt sur les revenus. D'autres prestations viennent également compléter les revenus les plus faibles et sont calculées en fonction des revenus et de la situation familiale, comme le sera le revenu de solidarité active. C'est le cas notamment des aides au logement, qui ont un fort impact redistributif. Faut-il supprimer les aides au logement au motif qu'il serait plus normal de baisser les loyers ? Non, il faut à la fois agir sur le montant des loyers (notamment en augmentant l'offre de logements et particulièrement de logements sociaux) et soutenir les ménages qui ont des revenus faibles.

En réalité, s'il nous paraît légitime que le revenu de solidarité active soit versé à des salariés pauvres ou modestes, c'est parce qu'il nous semble que les salariés en question ont des revenus trop faibles pour qu'on puisse leur demander d'attendre et qu'il nous semble économiquement justifié de pouvoir améliorer leurs revenus sans peser sur le coût du travail et notamment du travail faiblement qualifié, sauf à avoir l'effet pervers le pire : une augmentation encore plus forte de leur éviction du marché du travail.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas également mettre l'accent sur l'évolution des salaires, la sécurisation des parcours professionnels et la lutte contre le travail partiel subi. Ce sont d'ailleurs les questions qui ont été soumises au conseil d'orientation pour l'emploi. Comment faire en sorte que la mise en place du revenu de solidarité active ne joue pas contre la dynamique salariale, mais soit au contraire un moyen de la renforcer ? On notera à la lecture de cet avis, que si des pistes sont esquissées, elles restent timides. Il n'y a aucune raison que le sort des travailleurs pauvres ne fasse pas l'objet d'une attention immédiate. Leur nombre n'a-t-il pas augmenté de 23% entre 2003 et 2005 ?

Nous pensons que l'évolution du nombre des travailleurs pauvres doit être un indicateur central des politiques sociales, que le revenu de solidarité active doit contribuer à

améliorer leur situation et ne doit en aucun cas dispenser d'autres actions, certaines relevant de l'État, d'autres des partenaires sociaux.

4/ L'emploi de qualité et le temps partiel

La crainte d'une augmentation du temps partiel est particulièrement soulignée. C'est un argument que l'on entend souvent. Parfois – ce n'est pas le cas chez les chercheurs – pour dire que ce sont les salariés qui vont choisir le temps partiel, parce qu'une partie de la différence de revenu entre temps partiel et temps complet sera atténuée par le revenu de solidarité active perçu, plus élevé pour un temps partiel. Parfois, c'est plutôt pour craindre un ajustement de la part des employeurs qui développeraient le temps partiel subi, sachant que leurs employés percevraient une part de revenus grâce au RSA. En d'autres termes, certains scrupules les empêcheraient actuellement d'abuser du temps partiel subi, de peur de maintenir les salariés dans la pauvreté et ces scrupules seraient levés par l'existence du revenu de solidarité active. C'est cet effet d'aubaine qui serait provoqué par le revenu de solidarité active. Notons d'abord qu'il s'agit d'un effet d'aubaine bien indirect. Dans le passé récent, les gouvernements de droite et de gauche, pour favoriser l'emploi non qualifié, ont pris des mesures directement en faveur des employeurs, qu'il s'agisse des contrats aidés ou des allègements de charge, voire au début des années 1990, des allègements de charges spécifiques pour le temps partiel. Ici, le revenu de solidarité active est versé aux individus. Il n'a aucun impact – ni favorable, ni défavorable – sur le coût du travail. Cet effet peut exister, mais il n'est pas inexorable. RSA ou non, il faut réduire le temps partiel subi, ce qui commence par mieux mesurer ce phénomène et en faire un enjeu de négociations sociales. Pour notre part, nous sommes également favorables à ce que les allègements de charges sociales soient davantage fortalisés, de telle sorte que les employeurs ne soient pas aidés de la même manière pour des emplois à temps partiel et à temps plein. Mais il ne faut pas se tromper de cible. Il nous semble que la pression doit être faite sur les employeurs sans laisser dans leur situation actuelle les salariés qui n'arrivent pas, aujourd'hui, à s'en sortir, à cause d'un temps partiel subi.

5/ Oublie-t-on ceux qui sont éloignés de l'emploi ?

On lit sous la plume de plusieurs contributeurs l'idée selon laquelle le revenu de solidarité active laisserait pour compte ceux qui ne travaillent pas et, pire, créerait deux

catégories de pauvres : les pauvres méritants aidés par le RSA et les pauvres non méritants, pour lesquels le RSA serait une nouvelle relégation.

Je m'inscris totalement en faux contre cet argument, parfois utilisé par ceux qui veulent créer une nouvelle catégorie de personnes « non employables », idée qui a été rejetée à l'unanimité par les acteurs du Grenelle de l'insertion.

Le revenu de Solidarité active est destiné à se substituer à la fois aux minima sociaux d'âge actif et aux mécanismes d'intéressement et d'incitation à l'activité, à l'encontre des « statuts », qui portent à la fois la relégation et les effets pervers. Laissons d'abord parler les faits. Dans un département comme le Calvados, le Conseil général a eu la surprise de noter que 19% des bénéficiaires du RSA expérimental (c'est-à-dire versé à des personnes qui reprenaient une activité professionnelle ou augmentaient leur activité) concernait des personnes qui étaient au RMI depuis au moins 5 ans. Belle illustration du risque de considérer comme éloignés de l'emploi, parfois définitivement, ceux qui sont restés longtemps dans le dispositif.

Le revenu de solidarité active aura un effet immédiat sur deux catégories de personnes. Celles, d'une part, qui sont aujourd'hui au RMI avec de petites activités, dont le montant est intégralement déduit du RMI. Celles-ci verront leurs ressources augmenter dès la création du RSA. Les travailleurs pauvres, d'autre part, qui connaîtront une amélioration substantielle de leurs revenus. La création du revenu de solidarité active ne changera pas en elle-même la situation de celles et ceux qui sont aujourd'hui au RMI sans activité. Toutefois, et contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, ceux-là verront leurs revenus augmenter, même lorsque le retour à l'emploi se fait par des contrats aidés. Le revenu de Solidarité active jouera pour eux les mêmes effets que pour ceux qui bénéficient d'un contrat de travail de droit commun, là où la loi les prive aujourd'hui des mesures d'intéressement (c'est-à-dire de cumul partiel et temporaire entre RMI et salaires). Contrairement à ce qui existe actuellement dans les contrats d'avenir et le Contrat d'Insertion Revenu Minimum d'Activité (CIRMA), le RSA rendra le travail à nouveau rémunérateur pour tous les salariés en contrat aidé. Il mettra fin aux situations ubuesques et aujourd'hui très fréquentes dans lesquelles un salarié en contrats aidés, trois mois après sa reprise d'activité, reçoit un rappel d'indus de 1200 euros de sa CAF parce qu'il avait perdu ses droits à un revenu minimum et ne le savait pas. Le RSA améliore ainsi considérablement la qualité des contrats aidés, sans remettre en cause les avancées du plan de cohésion sociale et notamment l'ouverture de droits à l'assurance chômage pour les bénéficiaires de contrats aidés. Dans la suite du Grenelle de l'insertion, nous allons même

aller plus loin en donnant aux contrats aidés la souplesse qui leur manque pour s'adapter vraiment aux situations individuelles et en conditionnant l'aide de l'employeur, qu'il soit public ou privé, à de véritables contreparties en termes de formation et ou de pérennisation du poste. C'est l'objet du contrat unique d'insertion qui sera créé l'année prochaine.

Qu'en est-il de ceux qui ne reprendraient pas spontanément un emploi ? Il n'est pas question avec le RSA d'en faire des laissés pour compte. Au contraire. Si le RSA permet à davantage de personnes de retourner vers l'emploi et d'augmenter leurs revenus, cela aura comme conséquence de pouvoir davantage orienter les dispositifs sociaux vers ceux qui ont le plus de difficultés. Les Conseils généraux expérimentateurs ne s'y trompent pas. Ils savent bien que les dispositifs d'accompagnement social sont actuellement saturés et que la meilleure articulation avec des dispositifs d'insertion professionnelle est une garantie à la fois pour ceux qui sont proches de l'emploi sans pour autant avoir l'opportunité de transformer cette proximité en réalité et pour ceux qui en sont éloignés et qui ne sont pas suffisamment accompagnés et soutenus. Dans le Conseil général de l'Eure, premier département à avoir expérimenté le RSA, des actions complémentaires ont été mises en place qui ont permis d'augmenter très sensiblement le taux de contractualisation avec les allocataires du RMI.

6/ Mieux vaut augmenter les minima sociaux

Hélène Périvier, dans son texte, considère que l'on ne devrait pas créer le revenu de solidarité active, mais utiliser le budget nécessaire à sa mise en place pour augmenter le montant du RMI. Nous nous étions posé la question dans la commission familles, vulnérabilité, pauvreté. Bien entendu, tous les membres de la commission étaient convaincus qu'il est très difficile de vivre avec 447 euros par mois, même augmentés d'autres prestations comme l'aide au logement ou certaines aides connexes, Pourtant nous avons déjà préconisé que, si moyens supplémentaires il y avait, ils devaient être utilisés à la transformation du RMI en RSA plutôt qu'à l'augmentation, sans le réformer, du RMI. Pourquoi ce choix ? Non pas par un quelconque raisonnement moral, mais bien pour permettre au plus grand nombre de voir leurs ressources augmenter durablement en abaissant la marche qui va vers le travail. Tant que les minima sociaux seront conçus comme des prestations sociales différentielles, toute augmentation sensible de ces minima risque d'être difficile et de ne pas avoir les effets favorables escomptés. Contrairement d'ailleurs à ce que dit l'auteur de cette contribution, le RSA n'a pas pour conséquence d'accroître l'écart entre le minimum social et le salaire minimum. Il a pour effet d'aménager le trajet entre l'un et l'autre en supprimant cette zone

grise où une augmentation apparente de revenus se traduit en réalité par une perte de ressources. C'est parce qu'on aura mis en place un chemin moins étroit pour sortir par le haut des minima sociaux que l'on pourra à nouveau plus facilement faire évoluer leur montant. C'est d'ailleurs pour cela que nous souhaiterions que le RSA soit indexé sur le SMIC, question qui fait encore débat aujourd'hui.

Le consensus actuel sur le RSA, que semblent regretter Dominique Méda et Jean-Luc Outin, n'est pas une fin en soi. Mais j'avoue que je ne le considère pas comme un problème. Ce consensus est le produit de longs débats que nous avons eu il y a trois ans, dans une commission qui associait des personnes de sensibilités multiples : responsables politiques, syndicaux, associatifs, chercheurs. Les clivages étaient alors multiples et avaient conduit à la proposition du RSA, centrale pour mettre en place une stratégie efficace de réduction de la pauvreté. Ce rapport, qui sert de fondation à la réforme en cours, avait été alors abondamment commenté et débattu. Un nombre important d'acteurs politiques, associatifs et intellectuels ont soutenu le RSA, alors en projet. Ils l'ont fait dans les paroles comme dans les faits, puisque certains Conseils généraux se sont, dès le début de l'année 2007, lancés dans des expérimentations, anticipant une évolution législative qu'hésitait à accepter le gouvernement de l'époque ; les deux candidats au deuxième tour de l'élection présidentielle ont fait figurer dans leur programme le revenu de solidarité active. Les membres de la commission, comme d'autres personnes attentives à ces questions² avaient d'emblée souligné que le revenu de solidarité active devait s'articuler avec d'autres mesures.

S'il y a convergence entre différents acteurs sur le revenu de solidarité active, ce n'est pas le fruit du hasard. C'est bien parce qu'il a été élaboré collégalement, en cherchant à trouver une voie qui tienne compte des différents impératifs des parties prenantes, à partir d'oppositions traditionnelles : entre l'État et les départements, entre les syndicats et les associations, entre associations familiales et associations de lutte contre les exclusions, entre les organisations patronales et les organisations de salariés, entre tenants de la solidarité et tenants de l'activité... Trois ans après, quand on regarde les contributions au livre vert, on constate à la fois que l'ensemble des acteurs soutient une réforme de ce type et peut en défendre une conception différente. Il faudra donc trouver à nouveau la voie des plus grandes convergences.

² Certains fins connaisseurs des politiques sociales, comme Marie-Thérèse Join-Lambert, ont souligné que le RSA doit être mise en regard d'autres options pour accroître la sécurité de l'emploi. Voir l'article de M.-T. Join-Lambert, dans S. Paugam, *Repenser la solidarité*, PUF, *Lien social*, 2007.

Le RSA est une réforme complexe, qui mêle indissolublement un renforcement des incitations à travailler et de la redistribution à destination des ménages les plus modestes. Il faut dire que l'on part d'un système d'une complexité redoutable, d'un enchevêtrement de prestations, et qu'il n'est facile de se repérer ni dans son état actuel, ni dans son état projeté. Je le mesure aujourd'hui face à l'étonnement – réel ou simulé – que procure la question de l'intégration de la Prime Pour l'Emploi dans le RSA, alors même que tous les commentateurs avertis savent que l'intégration de la PPE est, depuis l'origine, au cœur du dispositif RSA. Je le mesure dans l'article de Dominique Méda, quand elle considère que le RSA, parce qu'il ne serait réservé qu'à « une maigre fraction du public des allocataires des minima sociaux », risque de renforcer l'effet de stigmatisation de ces publics. Et pourtant, le RSA concernera non seulement les allocataires de minima sociaux, mais aussi les travailleurs pauvres et à bas salaires. C'est à cette condition que nous mettrons fin aux inégalités entre différentes catégories de salariés, qui contribuent à la stigmatisation des plus pauvres. C'est d'ailleurs pour cela que l'effort budgétaire nouveau (1,5 milliard) est très conséquent.

Oui, le RSA ne résoudra pas tout. Mais ne pas le faire ne résout rien.

Oui, le problème n'est pas seulement que l'emploi ne paie pas, mais c'est aussi le manque d'emplois et le sous-emploi. C'est ce que souligne fort justement Hélène Périvier dans sa contribution. Est-ce à dire qu'il y aurait une opposition nécessaire entre le choix de soutenir la demande de travail et celui de soutenir l'offre ? Je ne le crois pas au contraire. Avouons-le, depuis près de 10 ans, des politiques publiques sans précédent sont déployées pour développer l'offre de travail. Les allègements de charge coûtent plus de 20 milliards d'euros à la collectivité publique. Beaucoup décriées, elles continuent de constituer le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres, pour créer de l'emploi. La logique est relativement simple : en allégeant le coût du travail peu qualifié, on permettra à l'emploi de se développer pour des salariés dont la productivité n'est pas suffisante aujourd'hui pour solvabiliser un emploi rémunéré au SMIC. Ce sont, selon les estimations, entre 300 000 et 500 000 emplois qui sont créés grâce à ce levier. Le résultat est très significatif, mais pose inévitablement des questions sur le coût unitaire de chaque emploi créé. Si l'on paie si chers ces emplois, c'est que l'on accepte un très fort effet d'aubaine pour les entreprises : en faisant un dispositif simple, dont le principal paramètre est le salaire, on l'ouvre à des recrutements qui auraient été faits de toute manière, même sans allègement. On fait le pari que l'aide alors versée à l'entreprise est toujours bonne à prendre car elle donnera de l'air à l'entreprise, générant d'autres recrutements. Le RSA a le même impact économique que les allègements de charge :

il crée un écart pour les salariés les moins qualifiés entre leurs revenus réels et les coûts supportés par les entreprises. La différence est néanmoins de taille : plutôt qu'un effet d'aubaine, il assume de redistribuer davantage.

Cela renvoie à un autre argument avancé par D. Méda et les autres articles : il y aurait une forme de dilemme entre d'un côté l'incitation, qui ne fonctionnerait pas sur le public le plus précarisé et de l'autre, l'accompagnement, qu'il faudrait encourager à tout crin. J'entends souvent cet argument. En faisant ce raisonnement, on commet de mon point de vue deux erreurs : la première, c'est d'opposer quelque chose qui est relativement défini (un soutien aux revenus), à quel chose que l'on peut définir de mille façons. Résoudre les obstacles au retour à l'emploi ? C'est aussi bien le travail d'un conseiller d'agence locale qui propose à un chômeur des formations ou des offres d'emploi que la prise en charge de frais de transports ou de modes de garde... Dans le grand maelstrom des obstacles au retour l'emploi, il n'y a pas de chemin clair et évident.

La seconde, c'est d'opposer accompagnement et soutien au revenu ; ce que l'on sait des réussites à l'étranger des dispositifs voisins du RSA, c'est que le fait de pouvoir anticiper l'évolution des revenus en cas de reprise d'activité est un élément clé de la réussite d'un dispositif (et d'échec de la PPE)³, sans doute parce que cela permet à tous les intervenants qui conseillent les ménages de tenir un discours cohérent sur le fait que le travail paye. Peut-on réellement inscrire à l'ANPE tous les chômeurs si on ne peut garantir que la reprise d'emploi est plus favorable que l'inactivité ?

En réalité, nous pensons que le revenu de solidarité active peut être un élément majeur d'une stratégie visant à supprimer les effets de seuils, à concevoir des aides monétaires en fonction des revenus et pas du statut. Cela renvoie notamment à ces mécanismes de gratuité réservés aux chômeurs ou aux allocataires de minima sociaux qui se transforment en obstacle au moment du retour à l'emploi. Cela pose aussi le problème de l'effet de seuil de la couverture maladie universelle. Notre modèle social gagnerait à se réorganiser autour de soutiens aux revenus les plus faibles, variant avec les revenus, sans effet de seuil, sans condition de statut, donnant équité, lisibilité, prévisibilité à l'évolution des revenus en fonction du travail. Dans le même temps, cela permettrait de repenser certaines aides, comme des aides sur mesure, plus spécialisées permettant de répondre rapidement aux problèmes multiples qui de mobilité, qui de garde d'enfants, qui de logement.

³ P. Cahuc, « À quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue Française d'Economie*, vol. 16, janvier 2002, p. 3-61.

Venons-en enfin à une question de principe soulevée dans les articles et qui semble particulièrement problématique. J.-L. Outin souligne que cette nouvelle donne aura un « effet identitaire » en créant une même prestation pour les actuels allocataires de minima sociaux et les travailleurs les plus modestes. N. Duvoux indique qu'il risque de « disqualifier » ses bénéficiaires. J'entends souvent ces arguments qui posent, de mon point de vue, trois problèmes graves :

- le premier, qui est de considérer que les allocataires du RMI ne sont pas aujourd'hui dans une situation de stigmatisation ; les travaux des deux auteurs concernés ont jusqu'à présent démontré précisément l'inverse : rappelons que lorsque le RMI a été créé, 7 français sur dix considéraient qu'il donnait « un coup de pouce nécessaire pour s'en sortir » et seulement trois sur dix qu'il « risquait d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher du travail » ; la proportion s'est aujourd'hui dangereusement inversée.
- le deuxième est que critiquer le risque de disqualification associé à une mesure de lutte contre la pauvreté est l'argument généralement retenu pour ne rien faire ; par nature toute mesure ciblée sur les plus pauvres « disqualifie » ; faut-il pour autant ne pas l'entreprendre ?
- l'enjeu du RSA est justement d'avoir un système plus continu et de sortir de la logique de statut. Je suis particulièrement choqué par l'argument selon lequel certaines personnes qui sont un peu au-dessus du niveau du RMI, se trouveraient déclassées parce qu'elles percevraient un RSA, au même titre que les actuels allocataires du RMI. J'ai même lu qu'il serait indigne de recevoir un RSA versé par une CAF et digne de recevoir une prime pour l'emploi versée par une trésorerie générale. Les prestations familiales et les aides au logement sont-elles déclassantes ? Cette argutie de circonstances sera, je l'espère, vite abandonnée, car elle a un son bizarre et désagréablement méprisant dans la bouche de celles et ceux qui prétendent par ailleurs dénoncer la stigmatisation des plus pauvres.

Le revenu de solidarité active ne repose pas sur un quelconque consensus mou, mais sur cinq convictions fortes :

1. La pauvreté n'est pas une catégorie à la marge de la société mais concerne à des degrés divers, selon des formes variables et avec une intensité plus ou moins grande, l'essentiel du corps social. Il faut plus, et c'est urgent, considérer comme deux mondes clos celui des gens pauvres que l'on indemnise et celui des gens en emploi, que l'on incite à travailler plus ;

2. L'accompagnement vers l'emploi des personnes qui en sont durablement éloignées est décrédibilisé si l'on n'est pas capable de garantir que le travail sera payant ; il va de pair avec cette garantie et ne la contredit pas ;
3. La hausse du SMIC, dans le système actuel, ne peut être une réponse à elle seule face à la croissance du nombre des travailleurs pauvres (+23% ces cinq dernières années), sauf à accroître considérablement les rigidités du marché du travail et à empêcher le retour à l'emploi d'un grand nombre de salariés ;
4. La sécurisation des parcours professionnels doit s'appuyer sur une évolution des règles du contrat de travail, mais aussi mettre en jeu de nouvelles formes d'incitations. De ce point de vue, les partenaires sociaux ont réalisé une avancée sans précédent avec l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008. D'autres pistes peuvent être envisagées, en lien avec la création du RSA.
5. Les salariés auxquels on donnera accès à l'emploi grâce au RSA ne sont pas si peu productifs que l'on gagnerait à les laisser en dehors du marché du travail ; quand bien même la richesse qu'ils produisent ne se retrouverait pas pleinement dans les statistiques du PIB, on aurait intérêt à miser sur leur travail.

C'est surtout la conviction qu'il faut mettre fin à cet effet de « centrifugeuse » qui a maintenu aux marges de la société une part de plus en plus importante de ses membres. Le succès du RSA, ce sera d'augmenter la proportion de ceux dont la majorité des revenus proviennent de leur travail. Le pari du RSA, c'est de pouvoir favoriser le retour au travail sans baisser la garde de la solidarité, mais au contraire par un investissement initial (dont le montant est de plus de 25% du budget du RMI) qui allie une dimension redistributive avec une meilleure rémunération du travail.

J'espère que le débat pourra se poursuivre et, au-delà des aspects théoriques sur lesquels s'appuient ces contributions, se nourrir des retours d'expérience. Le RSA se construit de manière participative, en y associant des centaines d'allocataires de minima sociaux à travers des groupes constitués dans les départements. Les acteurs locaux se sont emparés du RSA pour l'adapter aux réalités des territoires, pour l'articuler avec les politiques d'insertion déjà mises en place. Leur point de vue me semble devoir être pris en compte.

Nous n'avons jamais prétendu que le RSA était une panacée, une solution miracle, l'alpha et l'oméga de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ni il y a trois ans quand nous l'avons proposé parmi 15 résolutions, ni aujourd'hui quand nous arrivons à la

phase de construction de la réforme. Mais tous les pays européens sont confrontés à cette difficulté d'articulation entre minima sociaux et revenus du travail. Certains d'entre eux voient augmenter la proportion des travailleurs pauvres, comme l'Allemagne. Il faut construire le meilleur revenu de Solidarité active possible, il faut qu'il soit le catalyseur d'autres réformes, d'autres comportements, d'autres dynamiques. Mais le statu quo, qui laisserait les minima sociaux tels qu'ils sont aujourd'hui, n'apporterait aucune réponse à toutes les questions légitimes que se posent les auteurs de ces contributions et encore moins aux difficultés de ceux qui n'arrivent pas à en sortir par le haut.

Aller plus loin :

- Le dossier de la *Vie des Idées* sur les minima sociaux :

<http://www.laviedesidees.fr/+Reformer-les-minima-sociaux-+.html>

Texte paru dans **laviedesidees.fr**, le 17 juin 2008

© **laviedesidees.fr**