

Minima sociaux

1988

LE RMI JOUE LA VOITURE-BALAI DU CHÔMAGE

Par Anne Fairise

Journaliste à « Liaisons sociales magazine »

Fi des dissensions, nécessité fait loi ! C'est à l'unanimité que les députés adoptent, le 30 novembre 1988, le texte créant le revenu minimum d'insertion (RMI), dans une Assemblée ne comptant qu'une courte majorité rose-rouge. Malgré leurs divergences sur ce 8^e minimum social, les députés UDC, UDF et RPR se rallient au projet gouvernemental. Les premiers RMI, autre exception, doivent être versés dès décembre. Il y a urgence à soutenir « les victimes de la nouvelle pauvreté », 600 000 personnes, selon les estimations les plus basses. « Ceux qui n'ont rien, ne peuvent rien, ne sont rien », comme les a décrits, dans sa « Lettre aux Français », François Mitterrand lors de sa seconde campagne présidentielle, sous l'étendard de « *La France unie* ». Le refus de l'exclusion, générée par un chômage à 10 % depuis 1985, occupe le devant de la scène. L'allocation spécifique de solidarité (ASS), minimum créé en 1984 pour les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits, ne suffit plus. Un chômeur sur deux n'est pas indemnisé. Les associations caritatives sont prises d'assaut.

En garantissant une base de ressources (425,40 euros pour un célibataire en 2005) aux



La création du RMI est une « véritable révolution dans le droit social » pour Michel Rocard, alors Premier ministre.

plus de 25 ans qui en sont faiblement ou pas pourvus, les députés ajoutent une pierre à l'édifice complexe des minima sociaux, créés depuis 1956 à mesure du développement de la protection sociale, justement pour ceux qui ne peuvent prétendre aux prestations.

Dans son principe, le RMI, nouvelle allocation différentielle, ne bouscule pas le système. Mais il rompt avec l'esprit des minima précédents. Jusqu'à présent, plutôt que d'analyser comme dans certains pays les besoins globaux des intéressés, quels qu'ils soient, la France a préféré s'adresser à des catégories spécifiques d'exclus (retraités, mères isolées, chômeurs de longue durée, etc.), allouant à chacune d'elles une allocation selon des règles et un statut particuliers.

LA DÉCOUVERTE DES « NOUVEAUX PAUVRES »

Le RMI, cette « véritable révolution dans le droit social », comme le célèbre Michel Rocard depuis Matignon, est le premier minimum à visée générale. Il se veut une réponse à la crise tout en étant le dernier « filet de sécurité » des exclus de la protection sociale. Voilà une mesure à mi-chemin de l'économie et du social puisqu'elle garantit pour la

première fois un minimum « en dehors de toute référence à l'existence d'une activité professionnelle antérieure et pour une durée potentiellement illimitée », note la sénatrice Valérie Liétard dans un rapport récent.

Cette combinaison entre assistance et insertion nourrit depuis lors le débat. L'insertion doit-elle être une condition au versement de l'allocation ou un simple objectif ? Pour en sortir, un soutien à l'insertion sera mis en place. Et le montant du RMI restera inférieur à la moitié du smic net, contrairement aux minima pour inactifs, plus élevés.

Devenu en seize ans le plus important des minima, jusqu'à représenter fin 2003 un tiers du total des bénéficiaires (3,3 millions en 2003 contre 2,65 millions en 1988), le RMI a mis

en lumière les incohérences du système français. Un dispositif construit par empilements successifs, chaque statut étant assorti de droits connexes, prestations, avantages fiscaux plus ou moins développés, sans compter les aides locales dont on attend toujours le recensement. Résultat : toute revalorisation d'un minimum met à mal la cohérence de l'ensemble.

Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998, qui exigeait une revalorisation des minima, a révélé avec acuité ce déséquilibre et fait ressurgir, dans la foulée, la question de la désincitation financière au retour à l'emploi. Au cœur du débat : la création de « trappes à inactivité », ces situations où l'allocataire du RMI ou de l'ASS n'est pas encouragé à reprendre un emploi à temps partiel parce ●●●

En 2004, pour la seconde fois en seize ans, le nombre d'allocataires du RMI a dépassé le million. Et 40 % d'entre eux ont une ou plusieurs personnes à charge.

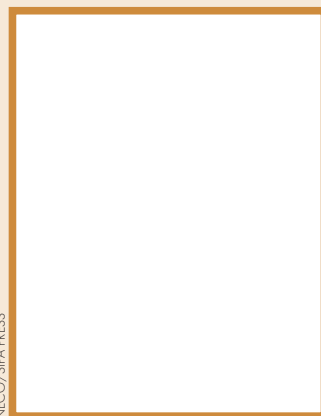
●●● qu'il provoque une baisse de niveau de vie du fait des effets de seuil engendrés par la diminution des prestations associées à son statut. Depuis, cette question n'a cessé de prendre de l'ampleur, alimentée par la hausse du nombre de RMistes et de « travailleurs pauvres ».

L'ÉCHEC DE L'INSERTION

Aucun des rapports sur le sujet n'a mis en évidence de phénomènes massifs de « trappe à inactivité », ni démontré le lien entre indemnités et inactivité. Mais ils ont souligné l'insuffisance des revenus issus d'emplois à temps partiel et les effets de seuil engendrés par le système de minima. Pour lisser ces derniers, les pouvoirs publics ont engagé des réformes au succès mitigé. Différence de revenu entre un célibataire payé un demi-smic et un autre sans revenu d'activité ? 10 % seulement, selon l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

La réforme garde toute son actualité. Inspirées des modèles américain et britannique, nombre de propositions veulent donner aux minima un caractère dégressif en fonction des revenus d'activité ou créer un mécanisme permanent d'intéressement au retour à l'emploi. Des propositions qui engendrent des effets pervers, telle l'incitation au développement du temps partiel. Surtout elles n'apportent pas de réponse à la mise à mal d'une protection sociale fondée sur l'emploi durable à plein temps. Le RMI est devenu la voiture-balai de l'indemnisation du chômage. Chaque fois que les conditions d'indemnisation se durcissent, le nombre de RMistes s'envole, et la France glisse un peu plus d'un mécanisme d'assurance à un mécanisme d'assistance. ■

NECO/SIPA PRESS



Marie-Thérèse Join-Lambert

Présidente de commission à l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)

« Il faudra préciser la place du RMI par rapport au chômage »

Pour célèbre qu'il soit, le RMI n'est pas le seul minimum social de notre pays. Il se distingue cependant nettement de la plupart des autres par le fait qu'il comprend un grand nombre de bénéficiaires susceptibles de s'insérer ou de se réinsérer sur le marché de l'emploi. On ne s'étonnera donc pas que dès sa création ait été posé le problème de l'insertion sociale ou professionnelle des allocataires. Mais avec leur spectaculaire accroissement s'est amplifié le débat récurrent sur la « désincitation au travail ». Débat souvent mené dans des conditions regrettables quand on sait que l'augmentation des effectifs du RMI est en fait étroitement corrélée avec l'accroissement du chômage de longue durée et la réduction de la couverture du régime d'indemnisation du chômage. On ne saurait attribuer aux personnes elles-mêmes la responsabilité d'un enfermement dans l'« assistance », alors que beaucoup souhaitent s'insérer dans la société par le travail et recherchent en vain un emploi. Si l'on s'en tient aux écarts de rémunération, le niveau du RMI avait été fixé dès l'origine de telle façon qu'il ne puisse pour aucune configuration familiale atteindre celui du smic. Son montant est resté faible, inférieur d'environ 30 % au seuil de pauvreté. Cependant, même avec ce faible montant, la reprise de travail peut s'accompagner d'une baisse de niveau de vie. Des corrections non négligeables ont été apportées sur ce point. Nul doute qu'il reste beaucoup à faire en ce domaine.

Mais le caractère plus ou moins « avantageux » de la reprise d'emploi a eu tendance à occulter le problème central du RMI : son articulation avec les politiques de l'emploi et les dispositifs de protection sociale. Lors de sa création, il n'avait nulle vocation à devenir un filet permanent. Il s'agissait d'une aide temporaire, qui devait combler certaines lacunes de la protection sociale. C'est pourquoi le RMI a été « ajouté » en quelque sorte aux dispositifs existants sans

en changer les contours. De là la complexité des règles qui le régissent : allocation différentielle venant compléter les aides existantes, minimum spécifique non unifié avec d'autres, allocation versée en fonction des revenus et de la composition du ménage mais comprenant des contrats individuels d'insertion... Ces défauts apparaissent aujourd'hui en pleine lumière, cependant que des bouleversements importants de l'emploi posent d'une façon pressante la question de son insertion dans l'ensemble des dispositifs de protection sociale et de redistribution. L'accroissement de l'instabilité, la diversification des statuts d'emploi risquent aujourd'hui de multiplier les situations où la reprise d'un travail peu rémunéré, à temps partiel ou intermittent, ne présente aucun avantage financier par rapport à la perception du RMI. D'où l'idée d'un soutien – permanent et non plus temporaire – apporté par la collectivité aux titulaires d'emploi de faible et très faible rémunération. Mais quels moyens mettre en place pour éviter la dégradation des conditions d'emploi en déchargeant de toute responsabilité les entreprises et le régime d'assurance-chômage ?

La place du RMI doit être précisée à l'égard du régime du chômage dont il a pris le relais. Ira-t-on plutôt vers une « sécurité sociale professionnelle », tendant à assurer une continuité des droits à travers la discontinuité des trajectoires, avec un régime « refondé » d'indemnisation du chômage ? Choisira-t-on de créer un premier étage de protection sociale minimale financée par la collectivité nationale en fusionnant tous les minima sociaux et en accordant une prime supplémentaire permanente à ceux qui reprennent une activité, si limitée soit-elle ? Ces deux orientations, très différentes, sont présentes aujourd'hui dans le débat public sans qu'en soient toujours explicitées les conséquences.

MURAT/ET/EDITINGSERVER.COM

À la suite des mouvements de chômeurs de l'hiver 1997-1998, le gouvernement revalorisera le RMI et procédera à un rattrapage de l'ASS.