

HENRI WILNO\*

FRANCE

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

# ENFER ET PRÉTENDUES BONNES INTENTIONS

LE GOUVERNEMENT MIS EN PLACE PAR NICOLAS SARKOZY EST DOTÉ D'UN « HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES » : MARTIN HIRSCH. CE DERNIER, HAUT FONCTIONNAIRE, A ÉTÉ PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION EMMAÛS FRANCE ET A PARTICIPÉ À DES CABINETS MINISTÉRIELS SOUS LE GOUVERNEMENT JOSPIN. SON « REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE » EST VU D'UN BON ŒIL PAR LE PARTI SOCIALISTE, VOIRE PAR DES COURANTS À SA GAUCHE.

9

Comment expliquer cet apparent paradoxe? En fait, un examen du dispositif montre qu'il se situe pour l'essentiel dans le cadre de la vulgate idéologique néolibérale. En 2005, chargé d'un rapport officiel sur les moyens de combattre la pauvreté, Martin Hirsch émet un certain nombre de préconisations dont celle d'un « revenu de solidarité active » (RSA). Il vise deux objectifs: combattre la pauvreté des travailleurs précaires en leur apportant un complément de revenu: inciter chômeurs et bénéficiaires de minima sociaux (voir encadré « Indemnisation des chômeurs et minima sociaux ») à prendre ou à reprendre un emploi. Pour cela, il conviendrait de combiner revenus du travail et revenus de la « solidarité ».

Dans le projet exposé en 2005, toute personne travaillant même à temps très par-

tiel (un quart de temps) aurait ainsi un complément de revenu lui permettant de passer au-dessus du seuil de pauvreté (60% du revenu médian). Et toute personne recevant un revenu social prenant ou reprenant un emploi verrait son revenu augmenter effectivement, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui en fonction du caractère différentiel de ces allocations et du fait que la perception d'un minimum social ou l'état de chômeur s'accompagne d'avantages annexes. Cependant, comme le fait remarquer l'économiste Jean Gadrey [1], malgré son coût élevé et sans que ses initiateurs en soient forcément conscients, le RSA 2005 s'inscrivait dans le cadre théorique du chômage volontaire.

## RSA ET THÉORIE DU CHÔMAGE

La théorie économique libérale est en effet fondée sur l'idée que les marchés sont efficaces et conduisent au plein-emploi des ressources productives. Il en résulte que le chômage ne peut être que volontaire: sont sans emploi les personnes dont les exigences vont au-delà de la rémunération correspondant à leur productivité

\* Henri Wilno est économiste. Il a participé entre autres à l'ouvrage collectif, avec Laurent Garrouste, Michel Husson et Claude Jacquin, *Supprimer les licenciements*, Ed. Syllepse, 2006, ou encore à l'essai *Le marxisme face au capitalisme contemporain*, avec Michel Husson, Thomas Coutrot, Ed. Syllepse, 2004.

marginale. A cela peut s'ajouter l'effet « pervers » des réglementations perturbant le fonctionnement harmonieux des marchés, comme l'existence d'un salaire minimum. Dans les années 1930, Keynes a remis en cause cette vision et démontré que le chômage était pour l'essentiel lié au niveau d'activité et donc involontaire.

Divers travaux, ont, depuis les années 1960, conduit à un retour sur le devant de la scène de la théorie du chômage volontaire sous des formes plus sophistiquées, en référence au modèle dit de recherche d'emploi (« *job search* »). La personne sans emploi se comporterait en optimisateur rationnel et, le cas échéant, prolongerait son passage par le chômage afin de trouver l'emploi correspondant à ses souhaits, notamment pour ce qui est de la rémunération : les offres d'emploi correspondant à une rétribution inférieure au « salaire de réserve » de l'individu ne seraient pas prises en compte par celui-ci [2].

Les situations de « non-travail » (puisque ce courant ne fait pas vraiment de distinction

entre le chômage et l'inactivité) seraient donc largement volontaires et s'expliqueraient par l'insuffisance de l'écart entre les prestations sociales et le revenu apporté par la prise d'un emploi. Pour que le chômage baisse, il faudrait donc que « le travail paie », pour reprendre une expression de l'OCDE. A partir du moment où le niveau des revenus du travail est considéré comme une donnée non modifiable, cela passerait par :

- 1° un contrôle plus strict des chômeurs ;
- 2° une conditionnalité plus grande des prestations sociales ;
- 3° la mise en place de systèmes permettant le cumul de certaines prestations sociales avec un emploi ;
- 4° ou bien la création de revenus non salariaux mais liés à l'exercice d'un emploi (« impôt négatif »).

Cette vision du chômage ignore complètement les déterminants extra-économiques du comportement d'offre de travail : les enquêtes sociologiques font généralement apparaître, sauf dans des

mieux très spécifiques, une « préférence pour le travail », facteur d'intégration sociale.

Elle suppose de même que le chômeur est en situation d'être informé et de comprendre le système (compliqué) d'aides auquel il peut prétendre et est doté de capacités importantes de calcul afin d'évaluer l'avantage monétaire relatif des différentes options possibles (travailler pas du tout, un peu, beaucoup...). Elle est basée aussi sur l'idée que les emplois s'ajustent à la demande : « si on cherche, on trouve ».

C'est bien entendu inexact et, d'ailleurs, seul un tiers des bénéficiaires du RMI (revenu minimum d'insertion, voir encadré) ne cherchent pas de travail (par ailleurs un tiers des « rmistes » reprenant un emploi déclarent ne pas y gagner financièrement) [3]. D'ailleurs, les enquêtes montrent que les freins non financiers (formation, absence de véhicule ou de permis, problèmes de santé...) l'emportent sur les freins financiers pour expliquer les difficul-

10

## INDEMNISATION DES CHÔMEURS ET MINIMA SOCIAUX

Le système d'indemnisation des chômeurs repose sur deux piliers :

- 1° un pilier « assurantiel » financé par des cotisations et dépendant d'un organisme cogéré par les organisations patronales et syndicales ;
- 2° un pilier financé par l'Etat et destiné aux chômeurs de longue durée sortis du système précédent. L'allocation (dite de « solidarité spécifique ») versée est une allocation différentielle, c'est-à-dire qu'elle n'est versée à taux plein (14,74 € par jour, quelque 24 CHF) qu'aux personnes concernées dont les ressources sont inférieures à un certain niveau. Elle diminue ensuite selon les ressources de la personne (ou du foyer) pour finir par devenir nulle.

Les minima sociaux s'adressent à des personnes dans une situation spécifique. Ils sont au nombre de neuf (compte tenu de l'allocation versée aux chômeurs de longue durée, désormais assimilée à eux) concernant les handicapés, les parents isolés, certaines personnes âgées, les personnes en difficulté d'insertion. Ce sont fréquemment des allocations sous condition de ressources et différentielles. Leurs niveaux sont différents. L'allocation qui concerne le plus de monde (un tiers des 3,5 millions de bénéficiaires directs de minima sociaux), le « revenu minimum d'insertion » (RMI), s'élève à 448 € (721 CHF) pour une personne seule sans enfants, 672 € (1081 CHF) pour un couple sans enfants, 941 € (1515 CHF) pour un couple avec deux enfants.

Le RMI tend à devenir une « troisième allocation chômage » dans la mesure où les restrictions apportées au système d'indemnisation font que de nombreux demandeurs d'emploi n'ont plus que cette issue. Il est, par ailleurs, à noter que le RMI a sensiblement reculé par rapport au revenu médian (34,9% de celui-ci en 1990, 32,1% en 2002, 30,1% en 2008) et a même diminué en pouvoir d'achat depuis 2002. Le recul du minimum vieillesse est encore plus sensible. [1]

[1] Jean Gadrey, « Revenu de solidarité active : les ambiguïtés », *Droit social*, n° 12, décembre 2007. [2] Pour un exposé très lisible et décapant de l'évolution des théories du chômage, voir Laurent Cordonnier, *Pas de pitié pour les gueux. Sur les théories économiques du chômage*, Raisons d'agir, Liber, 2000. De même Michel Husson, *Les ajustements de l'emploi*, Page deux, 1999.

[3] « Prime pour l'emploi et minima sociaux, la lisibilité au détriment de l'équité ? », Guillaume Allègre & Hélène Périvier, Lettre de l'OFCE, n° 267, octobre 2005 (disponible sur le site de l'OFCE).

[4] Conseil d'orientation pour l'emploi, « Avis sur les conditions de la réussite du RSA pour l'emploi », 23 mai 2008 (sur le site du COE).

[1] « Prestations et minima sociaux : la peau de chagrin », H. Sterdiniak, Clair & Net, OFCE, janvier 2008, sur le site de l'OFCE.

## «On peut très bien imaginer que le RSA Hirsch 2007 redimensionné Sarkozy conduite à un scénario où le taux de pauvreté reculerait aux frais des bas revenus»

tés à trouver un emploi, l'absence de recherche d'emploi ou le refus d'une proposition d'embauche [4].

Enfin, cette vision néglige que l'écart entre prestations sociales et revenus du travail tient d'abord au fait que se sont multipliés les emplois (temps partiels, etc.) qui n'assurent pas un revenu décent et, au surplus, dans lesquels les conditions de travail sont difficiles, voire génératrices de frais importants : par exemple, un emploi à horaires décalés dans un lieu non desservi par des transports en commun.

Toutes les dispositions ci-dessus ont été, à des degrés divers, mises en place dans les différents pays de l'OCDE et en France. Le RSA s'insère largement dans cette logique.

### RSA ET RÉMUNÉRATION DU TRAVAIL

Le RSA a une autre filiation douteuse. Celle de la renonciation implicite à l'objectif selon lequel chacun doit pouvoir accéder à un salaire qui, avec une protection sociale correcte, doit lui permettre de vivre de son travail.

La principale organisation patronale française (le Medef) appelle ainsi périodiquement à séparer ce qui, selon elle, relève des entreprises (les salaires) de ce qui doit relever de l'Etat (la politique des revenus). En clair, cela veut dire que les entreprises doivent être libres de fixer les rémunérations (sans avoir à s'encombrer de règles strictes en matière de salaire minimum) et les formes d'emploi (ce qui suppose notamment de déterminer la durée de travail afférente à chaque poste, même s'il s'agit de temps partiel de courte durée).

Si les emplois ainsi créés ne permettent pas aux salariés de vivre, c'est à l'Etat à prendre en charge le surplus de revenu à distribuer. Naturellement, dans cette optique, les rémunérations versées par les entreprises sont supposées être le reflet de paramètres purement objectifs – « Mon cher ami, je vous comprends, nous aimerions naturellement vous payer plus, mais, comprenez-le bien, ce n'est pas nous qui

fixons les salaires, mais la concurrence... » – et non pas de rapports de force.

Un rapport officiel récent souligne ce qu'il qualifie d'« ambiguïté » du RSA : en améliorant durablement les conditions de la reprise d'activité à temps partiel, le RSA « peut à la fois favoriser le travail à temps partiel librement choisi et légitimer la persistance du travail à temps partiel pauvre non choisi » [5]. Un chercheur est un peu plus explicite : « La pérennité du RSA conduit à se demander comment les entreprises l'intégreront dans leurs stratégies de gestion de la main-d'œuvre, tant du point de vue des formes d'emploi offertes que de leur politique salariale. On peut se demander si les négociations engagées dans la grande distribution pour enrayer un recours au temps partiel se dérouleraient dans des conditions analogues. » [6]. Pour sa part, la confédération CGT affirme : « ... le point de départ est que le travail coûterait trop cher en France, ce qui nécessiterait que la collectivité prenne en charge, sous une forme ou sous une autre, une partie de la rémunération de la force de travail » [7].

### LE RSA SOUS SARKOZY

Ce n'est donc pas tout à fait un hasard si Sarkozy, élu président, bombarde Martin Hirsch haut commissaire aux Solidarités actives [8] avec pour mission de mettre en œuvre le RSA (dont Ségolène Royal avait aussi fait l'éloge durant sa campagne). Un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans est affiché [9]. Dès octobre 2007, une loi annonce la mise en œuvre du RSA d'abord à titre expérimental. Dans plusieurs départements français sont lancées des expéri-

11

[5] Rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi précité. Plus loin, le rapport précise : « L'effet du RSA vers un développement du temps partiel et une modération salariale est possible, bien qu'incertain et d'ampleur inconnue à ce stade. »

[6] Jean-Luc Outin, « Le RSA et la lutte contre la pauvreté », 21 mai 2008, sur le site [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr).

[7] Communiqué du 27 mai 2008 (sur le site de la CGT). L'auteur fait ici allusion au fait qu'une partie du patronat de la grande distribution, après les mouvements de grève intervenus dans les supermarchés durant l'hiver 2007-2008, a été amené à négocier sur certaines formes d'emploi, du fait de la popularité de ces mouvements et des reportages y compris dans des grands médias sur les conditions de rémunération et d'emploi dans ce secteur. Voir l'article à ce propos dans le n° 2 de cette revue.

[8] L'appellation un peu baroque de haut commissaire renvoie au fait que Martin Hirsch, par un dernier (?) scrupule d'homme « de gauche », a refusé un titre ministériel ; néanmoins il agit et est considéré comme membre du gouvernement.

[9] En 2005, 7,1 millions de personnes (12,1 % de la population) étaient pauvres, c'est-à-dire vivaient dans un ménage au niveau de vie inférieur à 60 % de la médiane des niveaux de vie, soit 817 euros mensuels (1315 CHF). En outre, 1,7 million de personnes (7 % des travailleurs) occupent un emploi, mais appartiennent à un ménage dont le revenu (y compris les prestations sociales) est inférieur au seuil de pauvreté (Rapport 2007-2008 de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, disponible sur le site de la DREES). Il est à remarquer que cette définition officielle est une définition relative (par rapport au revenu médian) et non absolue (personnes qui se trouveraient en dessous d'un seuil de pauvreté fixé par rapport à des besoins incompressibles). Par ailleurs sont pris en compte, ici, les revenus de toutes natures dont bénéficie un ménage. Si on se limite aux revenus d'activité (salaires, etc.) et de remplacement (allocations chômage), 19 % des actifs perçoivent un revenu d'activité ou de remplacement inférieur à 75 % du SMIC (« Situation sur le marché du travail et pauvreté monétaire », DREES, Etudes et résultats, n° 4999, juin 2006, sur le site de la DREES).

mentations du dispositif destinées à en tester l'efficacité et à calibrer la loi dans sa version définitive. Le protocole de ces expérimentations a été fortement contesté, notamment car les petits groupes de personnes qui en font l'objet bénéficient d'une mobilisation en faveur de leur insertion dans l'emploi qui sera impossible de reproduire à l'identique quand le dispositif sera généralisé [10].

Le RSA tel qu'il est actuellement proposé par Martin Hirsch est une allocation dégressive. Les personnes sans revenu recevraient un revenu minimal (au montant peut-être équivalent au RMI actuel). Les personnes ayant des revenus d'activité cumuleraient, jusqu'à ce qu'elles atteignent un revenu cible, les revenus d'activité et une fraction décroissante du revenu minimal. Selon le montant du revenu minimal et la règle adoptée en matière de cumul, le seuil à partir duquel se fait la sortie de la pauvreté varie fortement. Dans la version initiale, une personne occupant un emploi à quart de temps rémunéré sur la base du SMIC horaire recevait un complément suffisant pour la faire sortir de la pauvreté (60% du revenu médian). La version 2007 est plus évasive sur l'objectif et les scénarios indicatifs le voient sensiblement à la baisse. Si le RSA version initiale supposait une augmentation des dépenses sociales, ce n'est pas forcément le cas du RSA redimensionné. En tout cas, les personnes ne reprenant pas d'emploi resteraient bien en dessous du seuil de pauvreté.

## LES BAS REVENUS VONT-ILS PAYER LE RSA ?

Le RSA serait destiné à se substituer à certains minima sociaux : le RMI, l'allocation de parent isolé et peut-être l'allocation de solidarité spécifique (voir encadré). Il se substituerait également à des dispositifs d'incitation financière au travail.

Tout d'abord, les mécanismes d'intéressement liés aux minima sociaux : ces mécanismes consistent à prolonger partiellement et pour une durée de douze mois le bénéfice des minima sociaux aux personnes qui prennent ou reprennent un travail (le RSA pour sa part ne serait pas limité dans le temps). Le RSA pourrait se substituer également (au moins pour partie) à la Prime pour l'emploi (PPE). Ce dispositif, inspiré de l'impôt négatif, a été créé en 2001 par le gouvernement Jospin. Il s'agissait de donner quelque chose aux bas revenus alors que la gauche gouvernante faisait un tournant majeur en réduisant la progressivité de l'impôt sur le revenu au profit des plus fortunés. A été mis en place un avantage financier avec deux finalités : inciter à l'emploi (dans le cadre du retour des théories du chômage volontaire) et soutenir le revenu des familles modestes. Le RSA se substituerait donc à cette prime qui concerne aujourd'hui (après plusieurs réformes successives qui en ont élargi le champ) un quart des foyers fiscaux, parmi lesquels des ménages qui ne sont pas particulièrement pauvres. Cette perspective de remise en cause (on ne sait pas encore

dans quelle proportion) de la PPE a suscité des oppositions et des commentaires sarcastiques. Le secrétaire général de la CFDT a ainsi déclaré qu'« on va financer le retour à l'emploi des plus pauvres en enlevant de l'argent aux plus modestes » [11].

Mais comme le fait remarquer Jean Gadrey [12], cela va au-delà et on peut très bien imaginer que le RSA Hirsch 2007, redimensionné Sarkozy, conduise à un scénario où le taux de pauvreté reculerait aux frais des bas revenus.

Il est en effet tout à fait possible d'améliorer l'indicateur en faisant franchir le seuil de la pauvreté aux moins pauvres sans rien changer à la situation des plus pauvres et en dégradant un peu la situation des « gens modestes » (sans les faire tomber dans la pauvreté). A cet effet :

1° on ferait des économies en laissant stagner le pouvoir d'achat du revenu minimal du RSA, c'est-à-dire du revenu garanti aux inactifs ;

2° on en ferait également en réduisant les prestations (PPE) des salariés modestes, mais au-dessus du seuil de pauvreté ;

3° on financerait ainsi un RSA qui permettrait à des personnes occupant un emploi à temps partiel de sortir de la pauvreté [13].

Le président et le haut commissaire pourraient ainsi chanter victoire à la veille de la prochaine présidentielle alors qu'en réalité les clivages se seraient accentués entre « bons » et « mauvais » pauvres (ceux qui n'auraient pu se réinsérer dans l'emploi), tandis que l'emploi précaire croîtrait et prospérerait. ✱

12

## « UN EFFET D'AUBAINE »

« Le RSA pourrait produire un « effet d'aubaine » pour certains employeurs, voire les inciter à pousser les salariés à accepter un temps partiel dissimulé en contrepartie du revenu de solidarité. Cela nécessite des mécanismes de contrôle et des moyens appropriés.

De façon plus générale, le RSA risque de modifier davantage le rapport de forces au bénéfice des employeurs dans les négociations salariales.

Enfin, dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, la gestion du RSA par ces dernières pourrait conduire soit à un alourdissement considérable de la fiscalité locale, soit à une réduction de nombreuses aides et prestations ainsi que d'équipements dispensés au niveau des collectivités. » (« RSA Livre Vert », contribution CGT, 22 mai 2008) – *Réd.*

[10] Guillaume Allègre, « Le revenu de solidarité active peut-il faire reculer la pauvreté ? », Clair & Net, OFCE, sur le site de l'OFCE.

[11] De façon plus précise, le Syndicat unifié des impôts (SNUI) montre comment cette réforme va défavoriser 4 millions de ménages de salariés aux revenus un peu supérieurs au SMIC mensuel pour un temps plein.

[12] Jean Gadrey, « Pour réduire la pauvreté, va-t-on faire payer les pauvres ? », 28 mai 2008, sur le site d'*Alternatives économiques*.

[13] Ce serait encore plus facile en jouant sur le thermomètre et en modifiant l'indicateur de pauvreté (comme semble s'y affaïrer Martin Hirsch). Mais nous n'aborderons pas ici ce débat technique.