

La mise en place du Revenu de Solidarité Active en France : un révélateur des mutations des conceptions de l'action publique contemporaine

Entre 2002 et 2010, le législateur aura en France fait le choix de réorganiser entièrement le secteur social et médico-social : réorganisation des missions et des tutelles par l'acte 2 de la décentralisation, les lois de 2003 et la loi HPST, réorganisation des grands domaines d'intervention, réforme des modes de financements et de contrôle des établissements et service. Cette quasi décennie aura constitué une étape majeure de l'évolution de l'action sociale et médico-sociale, succédant dans l'histoire des sources et répertoires du secteur, au mouvement fondateur d'après guerre, au mouvement d'institutionnalisation des années 70, à la décentralisation et au tournant technique et libéral des années 90. Cette étape de l'évolution du champ social n'est évidemment pas née du hasard ou de la seule stratégie politique ou technique des décideurs. Elle s'inscrit dans une évolution plus large des modèles de productions, des rationalités et représentations qui sous tendent l'action publique et des zones de frictions entre ces espaces de sens. C'est généralement en invoquant le droit des usagers, l'amélioration de la qualité des services mais aussi la rationalité budgétaire entendue comme condition de la modernisation et de soutenabilité des services que ces évolutions auront été portées et mises en œuvre, rencontrant auprès des professionnels et militants associatifs une opposition toute relative.

Cependant, une lecture plus fine des évolutions récentes montre que les paradoxes de cette période sont nombreux. On ne saurait en effet, pour en comprendre les ressorts, se limiter à une lecture univoque en termes de pression gestionnaire ou de libéralisme économique. Quoique réelle et opérante, cette tendance ne saurait suffire à reconfigurer les fondements de l'action publique. Elle renvoie inmanquablement à une crise des modes de régulation et de gouvernance. Comment dès lors tenter de rendre compte, par touches ou esquisses à défaut de peinture exhaustive, de ce qui a agité le secteur social français depuis dix ans ?

Face à l'ampleur des évolutions évoquées, au volume financier et d'activité administrative qu'elles mettent en jeu, aux nombres surtout de destins individuels qu'elles touchent, il semblerait en effet irréaliste sinon présomptueux de tenter de dégager une fresque exhaustive des réformes, sauf à faire plus ou moins le choix du partial, de la caricature ou de l'idéologie. Illustrant ces évolutions, le RSA ou revenu de solidarité active, généralisé en 2009, est un révélateur par les dynamiques que cette réforme aura générée, des rapports de forces en cours dans le champ social et des rationalités qui

sous tendent l'ensemble des dispositifs sociaux. Parmi les réformes marquantes, le dispositif du RSA, dispositif d'inspiration workfare succédant au RMI, emblématique du modèle social français, se distingue en effet comme un analyseur possible de l'évolution récente des politiques de solidarité et des représentations qui les sous-tendent. Le RSA n'aura pas échappé à la règle d'être présenté comme une modernisation et une amélioration au bénéfice des usagers et allocataires, mais il aura également et surtout été un révélateur d'évolution sociétales quant à la place du travail ou au rapport des pouvoirs publics au marché de l'emploi. Mis en œuvre en 2008 par, Martin Hirsch, haut commissaire en charge des solidarités nommées « actives », ce dispositif devait rompre avec la logique d'assistanat et avec les trappes à pauvreté générées par les anciens dispositifs d'assistance. S'il apparaît après presque deux ans de généralisation du dispositif que celui-ci a pris sans difficulté le relais du RMI, le RSA permet également une réflexion plus large sur ce qu'il révèle des évolutions du champ social français. Son élaboration, son expérimentation puis sa généralisation auront en effet mis en mouvement nombre d'acteurs et en résonance bien des discours.

La France s'enorgueillit d'un modèle social se voulant un des plus généreux et solidaires d'Europe. Quand bien même le mythe ne résiste guère à la comparaison objective à l'issue d'une séquence libérale intense et que ce prétendu « modèle » n'a eu cesse d'évoluer et de se transformer au fil des années qui ont suivi la consolidation de l'état social après guerre, les français restent profondément attachés à un certain nombre de caractéristiques fortes du système : principe d'égalité, de répartition, primauté de la gestion publique et associative, caractère universel des prestations ... Profondément ancrée dans le paysage et la culture politique, la notion de modèle social repose en France comme dans plusieurs pays européens sur un compromis salarial issu des luttes sociales et concrétisé après guerre. En effet, la période de l'après guerre aura constitué un contexte inédit favorisant l'émergence d'un Etat Providence affirmé : situation politique traduite par la mise en œuvre du programme du CNR, poids du PCF et souci conservateur concomitant de réguler les tensions sociales, dynamique économique liée à la reconstruction et au rattrapage économique lié au plan Marshall... Cette situation aura permis l'émergence d'un compromis globalement favorable au travail et articulant le triptyque du système social : un axe de protection lié au travail, à ses conditions d'exercice et de rémunération, un axe assurantiel reposant sur la cotisation obligatoire et le salaire socialisé et un axe assistantiel destiné aux individus durablement éloignés de l'emploi ou de la capacité à subvenir seuls ou comme ayant droit à leurs besoins fondamentaux. Ces données sont bien connues et largement commentées. De toutes les caractéristiques de ce système social, nous en retiendrons une : celle d'être fondamentalement lié à la situation du salariat, à la réalité du

marché de l'emploi et au dynamisme économique, de la croissance. En effet, dans la logique de ce compromis, le travail suffisamment protégé et rémunérateur correspond à la première des protections, et contribue par la cotisation et l'impôt, c'est à dire la redistribution, à garantir les niveaux subsidiaires de protection. Malgré une intense production de la recherche sociologique sur ces phénomènes, la question de la crise du salariat, le renversement du compromis au bénéfice du capital et la fragilisation des protections collectives que ces évolutions impliquent restent largement l'impensé politique de ce système. Porté par un optimisme social, une croyance dans le progrès et un attachement des français au système, comment pouvait il en être autrement ? Les années qui allaient suivre les trente glorieuses allaient cependant rebattre les cartes

Ainsi, au cours de la première partie de ce qu'Askenazy a récemment nommé « les décennies aveugles », la machine va s'enrayer du fait de l'évolution du modèle productif, de choix politiques et de la riposte du capital face au travail. Le ralentissement de la croissance, lié à la fin de la période de reconstruction, au choc pétrolier et à l'évolution des modes de vie, auxquels allait suivre une évolution marquée de la scène économique internationale, s'est traduit par des choix productifs nouveaux. Citons pour exemple le développement du tertiaire, l'obsolescence programmée des produits, la gestion en flux tendus ... réarticulant la question de l'économique, du social et de l'écologique, et posant la question de la croissance comme donnée centrale des économies. Ces évolutions auront généré deux fragilisations du modèle salarial : une extension du chômage tant dans le nombre de personnes touchées que dans la durée de cette situation, une fragilisation de l'emploi, par la précarisation grandissante des statuts (explosion de l'Interim, du temps partiel et des contrats atypiques) et l'intensification du travail. Si la fragilisation de l'emploi aura été longtemps au cœur du débat politique français, celle de l'emploi précaire ne sera réellement prise en compte dans les discours officiels qu'à partir de 2005, au motif d'un discours largement en faveur de la flexibilité et du mythe récurrent du travail « excessivement protégé » en France ainsi que la croyance collective en un travail pensé en valeur et en nécessité.

Face au développement du chômage et de sa durée, mais aussi face aux évènements sociaux qui traduisent la fragilisation de certains territoires et publics – les émeutes urbaines qui font leur apparition sur la scène médiatique dans les années 80 en sont une illustration, la mise en place du RMI, revenu minimum d'insertion sera un acte politique essentiel. Ce dispositif sera, pendant 20 ans de 1988 à 2008, central de l'intervention sociale en France, culminant à plus de 5 millions d'allocataires en 2008, fin de sa période de mise en œuvre. Ultime filet de protection autant que

garantie sociale, il marque une rupture rarement évoquée mais essentielle dans la conception de l'action publique. En effet, la mise en place du RMI constitue d'une certaine manière un aveu : celui de l'abandon du principe de plein emploi et de la centralité du salariat comme protection durable et normale des individus. Tout en continuant à raisonner selon un modèle de valeur travail – le I de insertion nous le rappelle- le RMI est avant tout une première abdication de la régulation du marché de l'emploi. Comment expliquer dès lors son dépassement et sa refonte ? Son remplacement, après 20 années d'usage, par le Revenu de Solidarité Active ? Un faisceau d'éléments apporte quelques explications. Tout d'abord, un consensus des acteurs sociaux sur la contre productivité du dispositif en termes de lutte contre la pauvreté et le non emploi, avec des « effets désincitatifs » souvent évoqués, d'où la célèbre expression de « trappe à pauvreté ». Loin de se formuler sous l'angle de la domination ou de la disqualification, l'analyse des acteurs interrogés est singulièrement marquée par une approche individualisée et pensant l'action comme rationnelle. Ensuite, un relatif consensus autour de la valeur du travail et de l'insertion par le travail, de la droite de gouvernement à certains acteurs importants des mouvements associatifs, notamment Emmaüs dont les valeurs et les acteurs ont été à la source de la réforme, ou encore de certaines organisations syndicales. Enfin, une reconnaissance tardive mais réelle du problème des travailleurs pauvres. Celle-ci aura été initiée par un développement des recherches sur la question des précarités salariales dans le champ des sciences humaines, puis actée par la conférence ministérielle de 2005 présidée par Martin Hirsch alors président d'Emmaüs France qui verra apparaître la proposition d'un Revenu de Solidarité Active. Cette « convergence équivoque des regards » favorisera la mise en œuvre du dispositif RSA à l'occasion de l'arrivée au gouvernement de Martin Hirsch suite à l'élection de Nicolas Sarkozy. Cette mesure était d'ailleurs inscrite dans le programme des principales organisations politiques durant la campagne présidentielle. Dispositif favorisant la dignité et la lutte contre la pauvreté, activation de la dépense passive, amélioration de la situation des travailleurs précaires ... nombre d'acteurs y trouvaient un avantage et une lecture compatible avec leur projet et leur stratégie. Le RSA sera donc mis en œuvre à titre expérimental puis généralisé comme un dispositif à double entrée, à la fois allocation fondante devant favoriser le cumul activité/allocation et complément de revenu pour les travailleurs pauvres. Au RMI qui marquait une abdication face à la régulation de l'emploi et l'abandon du projet de plein emploi, le RSA semble répondre par une abdication face à la régulation des salaires. De nombreux acteurs de terrain ou politiques ont ainsi regretté que la mise en place du RSA ne se soit pas accompagné d'une action en faveur des bas salaires, de la conditionnalité du recours aux contrats de travail précaires ou d'une négociation sociale. La baisse de la TVA dans la restauration est souvent évoquée comme un exemple de renégociation ratée. Les

propositions audacieuses amenées par le Grenelle de l'insertion auront été rapidement reléguées, autant que des pistes spécifiques pour les migrants, les personnes incarcérées ou les jeunes pour des motifs sécuritaires et moralistes. De plus, comme l'a démontré Denis Clerc, le recours au RSA ne garantit en rien un passage du seuil de pauvreté et un effet incitatif à la création d'emplois précaires « sécurisés ». Fortement décontextualisé et ramené à un dispositif technique, le RSA semble avoir manqué une étape dans sa mise en œuvre. En cela, il est sans doute révélateur d'une crise de la gouvernance de l'action sociale en France. Celle-ci semble en effet prise dans une crise de la décentralisation, de l'Etat et de l'Action Publique. La mise en place du RSA aura été conduite en trois phases successives : la gestation du projet au sein d'une Agence dédiée, l'expérimentation et la généralisation. Cette mise en œuvre aura au départ été de l'avis de nombreux acteurs enquêtés une source réelle d'optimisme voire d'enthousiasme : les moyens alloués, le travail en réseau que permettait l'expérimentation, la revisite des partenariats et des pratiques, le décloisonnement des acteurs ... autant de dynamiques porteuses de sens.

Cependant au moment de la généralisation du dispositif, une marche semble manquée dans la généralisation parallèle des bonnes pratiques et des dynamiques de remobilisation. On peut y voir l'effet de plusieurs facettes de la crise de la gouvernance du social. Tout d'abord, une crise majeure de la décentralisation. Amorcée dans les années 80, renforcée au cours des années 2000, le processus de décentralisation semble avoir peu à peu atteint ses limites, et la crise financière de 2008 2009 sera venue aggraver une situation marquée par la fragilité financière des collectivités départementales, porteuses des solidarités. L'absence de marges de manœuvre en a été la conséquence logique. L'expérimentation du RSA était venue redonner de l'espace aux acteurs territoriaux mais de façon temporaire et circonstanciée. De là, apparaît la vacuité de la place de l'Etat. L'ensemble des acteurs interrogés s'accordent à regretter le manque d'implication d'un Etat n'assumant guère son rôle de coordinateur et de régulateur – la non nomination d'un corps spécifique de Préfets à l'insertion est souvent citée comme une erreur stratégique- et ne parvenant pas à intégrer une nouvelle posture sociale, celle d'acteur stratège et de mobilisateur de réseau. Cette hésitation sur le rôle de l'Etat s'inscrit autant dans une absence de répertoire que dans une idéologie du moins d'État très présente depuis le début des années 2000 et dont la mise en place de la LOLF et de la RGPP témoigne. On comprend dès lors aisément que le RSA n'ait pas été intégré à un dispositif plus large de renforcement des régulations. On peut également comprendre que la généralisation du RSA se soit heurtée à la fragilisation des services publics, tel que celui de Pôle Emploi, chargé de l'instruction et du suivi de certains titulaires du RSA, ou à une idéologie

individualiste peu compatible avec des analyses systémiques. Le compromis initial se sera donc heurté aux représentations dominantes et aux modèles d'action publique qu'il impose, les «marches manquées» venant légitimer les discours les plus rigides, tel que celui du ministre Laurent Wauquiez, pourtant membre de la commission de 2005.

Le RSA semble agir comme un révélateur des rationalités d'intervention. Celles-ci révèlent des représentations qui sous-tendent l'action sociale contemporaine :

- le rapport à l'emploi et au travail, en passant d'une logique de régulation à une logique de correction et d'accompagnement
- la redéfinition des catégories d'intervention avec une porosité accrue entre les catégories de salariés et d'exclus, par extension du champ de la précarité
- la reformulation des problèmes sociaux autour de formulations individuelles plus que collectives, le renforcement des logiques d'équité mais aussi des logiques répressives et de responsabilités individuelles, voire la naturalisation des problèmes sociaux.
- le renouveau d'un pragmatisme politique face à des questions d'emploi, d'insertion et de pauvreté au risque d'une absence préjudiciable de lisibilité de la place des acteurs et de la volonté politique.

Mais le RSA semble avant tout marquer clairement une rupture, celle de l'impossibilité de s'appuyer sur un lien automatique entre croissance du PIB et réduction de la pauvreté, le lien étant brisé depuis longtemps. Quel élément aura fait lien entre les différents protagonistes de cette aventure du RSA sinon une certaine croyance en un modèle de croissance reposant sur la centralité du travail ? Lutter contre la pauvreté peut conduire certains de ces acteurs à envisager de déconnecter l'action publique du modèle productiviste, d'autres à repenser le partage du travail et le revenu garanti. Faire le Bilan du RSA invite plus que jamais à proposer un nouveau paradigme politique. La tâche est immense et elle est digne d'une démocratie sociale authentique