



SANS CONTREPARTIES

POUR UN REVENU MINIMUM GARANTI



TABLE DES MATIÈRES

AUX ORIGINES DE CE RAPPORT	3
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	7
I. DANS LA RÉALITÉ DU RSA – LA MÉCANIQUE DES CONTREPARTIES ET DES SANCTIONS	15
II. COMMENT EN SOMMES-NOUS ARRIVÉS LÀ ? HISTOIRE D'UN RENONCEMENT.	35
III. 10 RAISONS POUR LESQUELLES LES CONTREPARTIES AU REVENU MINIMUM SONT INACCEPTABLES	49
IV. POUR UN REVENU MINIMUM GARANTI – NOS RECOMMANDATIONS	69
ANNEXES	75

Ce rapport est le fruit d'un travail collectif.
Principaux auteurs : Jérôme Bar, Emmanuel Bodinier, Élie Chosson, Jean Merckaert,
Martine Patron, Daniel Verger.

Octobre 2020

Document réalisé par la direction de la communication du Secours Catholique – Caritas France

106, rue du Bac, 75341 Paris Cedex 07

Tél : 01 45 49 73 00 - Fax : 01 45 49 94 50

Iconographie : Élodie Perriot

Photo de couverture : Sébastien Le Clezio / SCCF

Maquette : département Publications

Octobre 2020

AUX ORIGINES DE CE RAPPORT

CACHEZ
MORPES MAI LLES
LE SAURAI S QUE JE
VOIR

Cette publication n'avait rien de programmé. Elle aurait aussi bien pu ne pas voir le jour. Mais nos associations ont en commun la culture de la rencontre, de la relation fraternelle avec les personnes aux marges de notre société. Or les rencontres, parfois, font des étincelles.



J'AI LE SENTIMENT QU'AVEC TOUTES CES OBLIGATIONS, ON ME VOLE MA VIE, MON TEMPS.

Ce rapport est le fruit de ces rencontres fraternelles : une fraternité qui fonde une exigence, celle de dire « non » quand l'humanité de l'autre est bafouée.

Ce rapport est le fruit d'une indignation. Non pas une indignation solitaire, source d'amertume ou de désespoir, mais une indignation partagée. Insuffisamment encore, mais de celles qui, mues en moteur de l'engagement, peuvent déplacer les montagnes.

La genèse de ce rapport dit quelque chose de son ambition.

« La CLI [commission locale d'insertion] m'a envoyé une lettre avec plein de démarches à effectuer que je n'ai pas le cœur de réaliser car ce n'est pas mon truc, dont un stage ou une formation que je n'ai pas envie de faire. [...] J'ai le sentiment qu'avec toutes ces obligations, on me vole ma vie, mon temps. [...] »

Je voudrais trouver un moyen de sortir du RSA, mais pas pour faire un truc qui ne me plaît pas, quelque chose qui me motive pour me lever tous les jours. [...] C'est comme si mon être profond me disait que je ne me respecte pas quand j'accepte tous ces boulots à côté, et que je suis à côté de ce que je veux vraiment faire.

J'ai cherché des financements pour me former en art-thérapie, il n'y a rien. Maintenant, je perds patience, même avec ma conseillère mission locale qui essaie toujours de me « caser » quelque part. J'ai envie d'envoyer tout balader. [...] Je ne suis bien que quand je crée et c'est le seul projet qui me tienne depuis 25 ans. Cela me demande tellement de force contre vents et marées de me battre pour la créativité, je ne sais plus dans quelle direction aller [...]. L. »

OCTOBRE 2017 : QUAND L. SE RACONTE

Dans la Drôme, Jérôme, salarié de l'association Aequitaz, accompagne à travers un collectif des personnes en galère dans leur parcours personnel et professionnel. Le jeudi 12 octobre 2017, à 4 h 55 du matin, tranquillement endormi dans la confortable maison qu'il partage avec sa petite famille, il reçoit le SMS suivant :

« Je suis réveillée en pleine nuit. Demain, conseil disciplinaire RSA. Je dois leur expliquer pourquoi j'ai stoppé contrat d'insertion. Je ne rentre plus dans les cases. C'est une souffrance d'avoir à me justifier tout le temps. [...] L. »

Jérôme envoie un message de soutien et propose d'en discuter, L. répond « Toute cette procédure me fatigue. J'ai autre chose à faire ! J'ai de la colère, mais ça va aller [...]. J'ai préparé ma plaidoirie et je plaide non coupable ! »

Jérôme la retrouve dans l'après-midi, sur une place en bord de Drôme, suite à la rencontre de la commission pluridisciplinaire qui doit statuer sur une éventuelle suspension de son RSA. Visiblement soulagée, elle raconte : « J'ai des problèmes parce que j'ai arrêté un travail en contrat d'insertion au bout de 4 mois. Il s'agissait de trier le linge, ce qui ne m'intéressait pas... et en plus j'étais en conflit avec la directrice de l'association. J'ai refusé de travailler dans des conditions qui ne me convenaient pas. J'aimerais peindre ou m'occuper d'enfants ou de personnes handicapées.

Ensuite, j'ai eu un rdv avec Pôle emploi qui ne s'est pas bien passé. J'ai dit à la conseillère que j'étais fatiguée et cette peau de vache m'a répondu : "Si encore vous aviez travaillé 10 ans à l'usine, je comprendrais !" Pourtant j'avais fait un entretien pour devenir AVS (assistante de vie scolaire) mais ça n'a pas marché, j'étais stressée... À la commission, j'ai craqué, je n'ai rien pu dire et j'ai pleuré ! Ils étaient tous là en face de moi, y compris le représentant des bénéficiaires du RSA. Seule une dame avec les cheveux bouclés est restée à côté de moi... Là, ils doivent délibérer et m'enverront par courrier les démarches obligatoires que je devrai faire pour continuer à bénéficier du RSA. J'en ai marre de me justifier, il faudrait que j'arrive à sortir du dispositif ! »

La semaine suivante, L. participait au collectif d'entraide et de citoyenneté animé par Jérôme. Ils étaient huit autour d'un café, L. a présenté sa situation. Elle n'était pas seule dans son cas. F. dit avoir vécu la même situation, avant que ses problèmes de santé ne le fassent changer de case pour une situation plus « confortable » où l'administration lui laisse plus de liberté pour qu'il aille mieux, tout en lui assurant un revenu de subsistance. J., un nouveau dans le groupe, prend alors la parole :

« J'ai été par deux fois suspendu de la moitié de mon RSA pendant 3 mois. J'ai fait plein de petits boulots, j'ai bossé en théâtre de rue et je fais de la musique, je me suis formé tout seul dans l'infographie et j'ai essayé d'auto-éditer des jeux de société... à un moment dans ma vie, j'ai décroché. J'en ai eu marre du système, alors j'ai brûlé tous mes papiers, un après-midi en bord de Drôme... C'est là que les emmerdes ont vraiment commencé ! Je me suis mis à ne plus ouvrir mon courrier, à ne plus payer mes factures... [...] Assez vite je me suis retrouvé à la rue. Aujourd'hui, mon but est de réussir à survivre dans le système. C'est la dêche permanente, mais ça va ! »

Ces témoignages ont poussé Jérôme à conduire une enquête. Comment fonctionnent ces commissions pluridisciplinaires, que L. nomme « conseils de discipline » ? Quelles sont les motivations et les politiques qui poussent des gens qui ont une formation de travailleurs sociaux à proposer la suspension, et jusqu'à la suppression, du seul revenu qui permet à des personnes de survivre ? Quelles en sont les conséquences pour les personnes ? Ne sommes-nous pas protégés par des lois face à la violence de cette situation ? Que faire pour mettre plus de douceur et de justice dans tout ça, voire pour renverser la logique de ces politiques publiques ?

Poussé par son indignation, Jérôme commence à instruire le dossier. Entre-temps, L. le tient informé de la réponse qu'elle a reçue.

Avec d'autres, Jérôme lance en janvier 2019 Le Collectif de la Huppe. Ses objectifs : « *Sortir d'un jeu de dupes, où bénéficiaires du RSA et accompagnants ne se parlent pas franchement, où chacun joue un rôle et où tout le monde est perdant. [...] Renforcer le pouvoir d'agir de personnes vivant la précarité et instaurer des relations de confiance avec les institutions* »¹.

SEPTEMBRE 2019 : LA MAGIE DE MERVILLE

C'est avec cette histoire que Jérôme arrive à Merville (Nord), le 25 septembre 2019. Merville, c'est le lieu où, depuis plusieurs années, les acteurs du collectif pour une protection sociale solidaire tiennent l'essentiel de leurs séances de carrefours des savoirs, avec des personnes en situation de précarité. À l'origine du collectif, les associations partenaires² ont fait le pari d'une

1 Le Collectif de la Huppe, « Manifeste de la Huppe », Valence, 25 juin 2019.

2 Le Secours Catholique, la Fédération des centres sociaux et socioculturels, Aequitaz et la Fédération des accorderies de France.

exploration citoyenne pour comprendre comment le système de protection sociale fonctionne, ses impacts sur la vie des gens, et pour imaginer les principes d'une protection sociale plus juste et plus douce. Chaque rencontre est un moment créatif faisant appel au sensible et à l'intelligence théorique et pratique. L'exploration a donné du fruit : des principes fondateurs, des contes de la protection sociale³... Désormais, les associations veulent passer à l'action.

Dans ce contexte, le témoignage de Jérôme fait mouche. Il met le doigt là où ça fait mal. Encourager le retour à une activité professionnelle, en contrepartie du RSA, l'idée séduit dans l'opinion. Mais a-t-on mesuré la portée d'une telle logique ? Dans un pays riche comme la France, a-t-on vraiment conscience de condamner des foyers à vivre sans aucun soutien de la collectivité, tout ça parce qu'ils n'entrent pas dans les cases prévues pour eux ? La pauvreté est-elle un crime, qu'il faille une forme de tribunal pour juger du mérite des uns et des autres à être aidé ? L'indignation est générale.



**QU'IMPORTE SI LE PROJET DE RUA A DU PLOMB
DANS L'AILE : LA SÉCURISATION D'UN SOCLE
MINIMUM DE REVENUS POUR CHAQUE CITOYEN
RESTE UNE EXIGENCE MAJEURE DE NOTRE TEMPS.**

Germe alors une conviction : garantir un revenu minimum dépourvu de toute contrepartie, et donc abolir la pratique des sanctions contre les allocataires du RSA, voilà un combat politique majeur ! Un combat d'autant plus opportun que le gouvernement a lancé une concertation en vue de mettre en place un « revenu

universel d'activité » (RUA). Daniel et Jean y participent, depuis février 2019, pour le compte du Secours Catholique. Voulu par Emmanuel Macron, ce RUA doit fusionner un maximum de prestations sociales, et généraliser le principe d'un versement de ces prestations conditionné à l'inscription dans un parcours d'insertion sociale ou professionnelle. La concertation devait s'achever avant l'été 2020.

Il fallait documenter le sujet, en comprendre l'histoire, en saisir les arguments. L'idée de ce rapport était née. Manu et Jérôme pour Aequitaz, Jean et Daniel pour le Secours Catholique, s'y attellent. Élie et Annaïg, de la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) à Lyon, viennent prêter main-forte. Les premiers écrits font l'objet d'une discussion collective, le 11 février 2020 au Secours Catholique, en présence de personnes en situation de précarité et de représentants de différentes associations. Il faut encore chiffrer le phénomène (merci à Martine pour son aide !), ajuster le propos, préciser certains arguments, intégrer de nouvelles données.

Qu'importe si, au moment de boucler ce rapport, le projet de RUA a du plomb dans l'aile : la sécurisation d'un socle minimum de revenus pour chaque citoyen reste une exigence majeure de notre temps. Qu'elle adienne sous ce gouvernement ou sous un autre.

3 Voir le site <http://protectionsocialesolidaire.org>

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

P ermettre à chacune et chacun d'être protégé, reconnu, et de contribuer : voilà le leitmotiv que nos associations ont forgé, au contact de personnes en précarité. Autrement dit, l'affirmation du droit à un travail décent est intimement liée à la défense, pour les personnes privées d'emploi, d'un droit à l'accompagnement et d'un revenu minimum garanti. **Cette garantie de revenu ne saurait en aucun cas signifier un quelconque renoncement de la collectivité envers les personnes privées d'emploi** : tout doit être mis en œuvre pour permettre et reconnaître l'accès à un travail et, au-delà, à la reconnaissance de la manière dont chacun contribue à la société. Cet objectif n'est pas antinomique avec une garantie de revenu. Se projeter vers l'avenir relève de la gageure quand le minimum vital n'est pas assuré.

Revenu minimum garanti : de quoi parle-t-on ? Nos associations soulignent avec constance le besoin de relever le niveau des minima sociaux, à commencer par le RSA, d'en élargir l'accès aux jeunes majeurs de moins de 25 ans et à toute personne en situation régulière, et d'en automatiser le versement pour éviter le non-recours. Ces demandes sont justes et nécessaires et nous continuerons de les porter jusqu'à emporter la décision des autorités. Mais **il est une dimension que, jusqu'ici, nous n'avons guère approfondie : c'est la garantie du revenu, sans contreparties**. C'est sur ce volet que ce rapport entend apporter une contribution nouvelle et, nous l'espérons, décisive.

Ce rapport ne fera pas l'unanimité. Nous mesurons combien des années de discours faisant des pauvres les principaux responsables de leur situation, voire des profiteurs, ont pu légitimer dans l'opinion le fait qu'on leur demande toujours plus de preuves de leur volonté de s'en sortir en échange d'une « aide sociale ». L'idée qu'il puisse y avoir de « l'argent gratuit », tandis que d'autres s'échinent au travail pour des salaires de misère, est insupportable aux yeux de beaucoup. D'autres encore considèrent que ce serait un message d'abandon envoyé aux plus pauvres si on ne leur demandait rien en échange d'une allocation. Tous ces arguments sont connus, ils sont même partagés chez certains de nos soutiens. Mais celles et ceux qui les avancent ont-ils mesuré toutes les conséquences pour les personnes concernées ? Nous faisons l'hypothèse que non.

Nous avons nous-mêmes pris conscience, au contact d'allocataires du RSA, de la violence des pratiques de l'administration auxquelles aboutit la logique des contreparties et des sanctions. Car les sanctions ne sont pas seulement un épouvantail qui serait brandi pour inciter les allocataires à retourner dans le « droit chemin ». Elles sont réelles : **diminution de moitié, et jusqu'à 80 %, de l'allocation et parfois radiation** alors qu'il n'y a pas de fraude délibérée, mais **uniquement** « non présentation à un rendez-vous » ou « non-respect des termes du contrat ». Un contrat type qui ne s'amende pas et qui ne fait pas mention des obstacles au retour à l'emploi liés à l'organisation de notre société. De surcroît, **la sanction est collective** et touche l'ensemble du ménage concerné : les enfants, indirectement, mais aussi le conjoint, dès lors qu'une faute d'un membre du couple mène également à la radiation du conjoint. Dans une économie de marché, se voir privé de ses seuls moyens financiers a des répercussions très concrètes : sauter des repas, ne plus payer son loyer ou son chauffage, arrêter de se soigner, priver ses enfants de vêtements, s'isoler faute de ne pouvoir se déplacer ou participer aux activités locales...

Nous voulons croire que cette pratique des sanctions à l'encontre de citoyens parmi les plus pauvres de notre pays constitue un impensé de notre société. Et **qu'en exposant ces pratiques et leurs conséquences au grand jour, notre société choisira de tourner le dos à cette forme de violence**. Avec ce rapport, nous cherchons d'abord à **documenter** la situation (part. I) et à en **comprendre** les racines (part. II), avant de **débattre** des arguments avancés pour ou contre un revenu minimum garanti (part. III) et de **proposer** des solutions (part. IV).

I. DOCUMENTER LA PRATIQUE DES SANCTIONS CONTRE LES ALLOCATAIRES DU RSA

LE RSA, UNE RÉALITÉ MASSIVE

Au 31 décembre 2019, la France comptait **1,88 million de** foyers allocataires du RSA. Environ 3,85 millions de personnes (soit 5,8 % de la population) en dépendent donc pour vivre. Et par définition, ce chiffre n'inclut pas les ménages (environ 30 %) qui y ont droit mais ne le demandent pas. Au 1^{er} avril 2020, le RSA s'élève à **565 €** pour une personne seule ; **847 €** pour un couple ou un adulte avec un enfant ; **1 016 €** pour un couple avec un enfant.

Le risque est fort que le nombre d'allocataires s'envole dans les mois qui viennent, du fait des impacts économiques et sociaux de la crise sanitaire, surtout si la réforme de l'assurance chômage, pour l'heure reportée au 1^{er} janvier 2021, devait être mise en œuvre. Selon les estimations antérieures à la crise sanitaire, cette réforme réduirait les droits de plus d'un million de personnes et pourrait en faire basculer des centaines de milliers au RSA.

UN CONTRAT INÉGAL

Pour pouvoir toucher le RSA, selon que les allocataires recherchent immédiatement un emploi ou qu'ils souhaitent au préalable faire des démarches d'insertion sociale, ils doivent signer un « projet personnalisé d'accès à l'emploi » avec Pôle emploi, ou un « contrat d'engagements réciproques » avec le conseil départemental. Ce contrat n'a de réciproque que le nom, car de leur côté, les institutions n'ont pas réellement d'obligation à respecter leur part du contrat. En revanche, si le contrat ou son renouvellement n'est pas signé dans les délais prévus, du fait de l'allocataire, ou si ce dernier ne respecte pas les « obligations contractuelles », ou encore s'il refuse un contrôle, son RSA peut être diminué de 50 %, voire de 80 %, l'ultime sanction étant la radiation.

LE BESOIN DE SE JUSTIFIER EN PERMANENCE

Les allocataires vivent ainsi sous la menace d'une suspension de leur allocation qui dépend de leur capacité à expliquer quelles démarches ils ont mis en œuvre pour faire « avancer » leur situation. Les équipes pluridisciplinaires mises en place par les départements pour opérer cette évaluation sont bien souvent vécues comme une réminiscence des conseils de discipline... Chez nombre d'allocataires, cette politique n'aboutit qu'à faire peur : « *On nous demande de décrire notre situation, mais comment on sait que ce qu'on dit ne va pas se retourner contre nous ?* » ; « *Vous savez, les professionnels, ils savent de toute façon toujours mieux que nous ! Ils ont toujours raison. La loi est de leur côté !* »

NETTOYER LES FICHIERS

Du côté des administrations, les pratiques sont très différentes d'un département à l'autre, non sans interroger le principe d'égalité devant la loi. Certains font une interprétation jusqu'au-boutiste de la loi et, encouragés par l'objectif de 100 % de contractualisation avec les allocataires fixé par le gouvernement, ils semblent prêts à éliminer les allocataires de leur listing au moindre faux pas. Suivant des stratégies parfois très contestables sur le plan légal.

Ainsi, le département du Nord, de loin celui qui compte le plus grand nombre d'allocataires du RSA, a mis en place des **équipes pluridisciplinaires de masse, statuant sur le sort des allocataires en leur absence**. Se réclamant d'une politique du « juste droit », le département de l'Eure fait valoir les résultats de sa « **Cellule contrôle RSA** », dotée de six agents, qui

a sanctionné près de 15 % des allocataires, faute, pour eux, d'avoir fourni les justificatifs demandés. D'autres départements ne sont pas en reste : celui des Alpes-Maritimes s'enorgueillit d'avoir atteint 98 % de contractualisation (en purgeant les non-signataires). Le Haut-Rhin, sous la houlette de la nouvelle ministre déléguée à l'Insertion, Mme Klinkert, s'est fait remarquer en proposant de **rendre le bénévolat obligatoire pour les allocataires du RSA**. Une mesure d'abord invalidée par la justice, avant d'être autorisée sous certaines conditions, ce qui introduit la plus grande confusion et a pu donner des idées à d'autres (Vaucluse, Bas-Rhin, Orne...). Il faut dire que le RSA, qui représente un sixième du budget cumulé des départements (67 milliards d'euros de budget total), est une variable clé de maîtrise budgétaire. Dans ce contexte, les forums d'échanges entre fonctionnaires territoriaux font apparaître une **véritable émulation dans la chasse aux « mauvais allocataires »** : on y trouve des conseils sur les publics à haut potentiel de « non-conformité », ou sur l'intérêt de croiser les dires des allocataires avec ce qu'ils postent sur Facebook...

L'INSERTION, UNE AMBITION SANS LES MOYENS

La Stratégie pauvreté de 2018 voulait « *mettre l'accent sur l'insertion des bénéficiaires du RSA* » en demandant aux départements de signer un contrat avec 100 % des allocataires et de réduire les délais d'orientation. Mais ces objectifs louables se heurtent à un cruel manque de moyens. Un accompagnement de qualité suppose des travailleurs sociaux disponibles. Or entre 2013 et 2018, les dépenses d'allocation du RSA ont augmenté de 25 %, tandis que les dépenses d'insertion liées au RSA diminuaient de 6 %. Et le « pacte de Cahors » de décembre 2017, par lequel l'État contraint les départements à limiter la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an maximum, ne les encourage guère à renforcer leur budget insertion. Pour faire des économies, certains sous-traitent l'orientation des allocataires, au risque de diminuer la qualité de l'accompagnement (durée des entretiens...).

LES SANCTIONS : UNE PRATIQUE LOIN D'ÊTRE ANECDOTIQUE

Faute de données publiques exhaustives et transparentes sur le recours aux sanctions à l'encontre des allocataires du RSA, nous avons mené l'enquête. Faisant valoir le droit d'accès aux documents administratifs, nous avons écrit à tous les départements. Une quinzaine, représentant environ 20 % des allocataires du RSA en France, nous ont répondu de façon suffisamment précise pour pouvoir produire une estimation. Au terme de cette enquête, en retenant la fourchette basse, nous estimons qu'**en 2019, au moins 6,1 % des allocataires ont fait l'objet de sanctions financières, soit 115 000 foyers** concernés, ou encore **234 000 hommes, femmes et enfants, privés de moyens essentiels à la satisfaction leurs droits fondamentaux**. 234 000 personnes : c'est l'équivalent de toute la population de la ville de Lille *intra-muros*.

II. COMPRENDRE COMMENT NOUS EN SOMMES ARRIVÉS LÀ

La logique actuelle paraît implacable : la société veut bien aider celui ou celle qui traverse des difficultés, pourvu qu'il ou elle fasse des efforts pour s'insérer. Implacable, cette logique l'est, de fait, avec les allocataires sanctionnés, comme avec tous ceux qui ont renoncé au RSA, pour ne pas subir pareille humiliation. **Elle n'a pourtant rien d'une évidence**. Elle résulte de choix successifs. En d'autres termes, le système que notre société a mis en place, notre société peut le défaire.

Nous avons voulu comprendre l'enchaînement des décisions qui ont abouti à la situation actuelle. Celle-ci est très liée aux évolutions de notre système de protection sociale. Après la guerre, on assiste à la création d'un certain nombre d'allocations financières ciblées pour des personnes considérées comme inactives (en situation de retraite, d'invalidité, de handicap...). Pendant les Trente Glorieuses, il est assez aisé de trouver un emploi, même peu qualifié, aussi les aides ne sont-elles que résiduelles, ciblées sur les personnes fragilisées par leur santé ou par une rupture familiale. Ces aides, accordées sans avoir à s'inscrire dans un parcours d'insertion, représentent alors 60% du salaire minimum.

Face au chômage de masse, la décision est prise de distinguer ce qui relevait de l'assurance, qui découlait de l'exercice d'une activité salariée, **et ce qui relevait de la solidarité**. Plutôt que de réguler autrement le marché du travail, le choix est fait d'élargir des minima sociaux à ces nouvelles catégories de population. Alain Supiot le résume ainsi : « *Au lieu de fonder une solidarité face au risque, où chacun est tout à la fois appelé à donner (cotiser) et à recevoir (percevoir des prestations), [l'État] renoue avec la charité publique, c'est-à-dire avec une solidarité face au besoin, où les plus riches donnent sans recevoir tandis que les plus pauvres reçoivent sans être appelés à donner.* » C'est à cette époque qu'est créée, à la demande d'un patronat désireux de transférer à l'État la prise en charge des chômeurs de longue durée, l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Elle représente 50% du salaire minimum, et est versée tant que la personne justifie d'une recherche d'emploi.

La création du revenu minimum d'insertion (RMI), en 1988, a forgé un consensus ambigu et fragile autour de la notion d'insertion. D'un côté, il reconnaissait la responsabilité de la nation envers les plus pauvres de ses membres mais de l'autre, il enjoignait aux allocataires de fournir des efforts afin de retrouver une situation sociale « normale ». Il passait ainsi sous silence la responsabilité des entreprises ou des collectivités.

Mais le RMI, victime de son « succès », est progressivement réformé : on lui ajoute d'abord des dispositifs d'intéressement financier à la reprise d'un emploi, **jusqu'à lui substituer le revenu de solidarité active (RSA)**. L'« activation » des « bénéficiaires », autrement dit l'incitation à (re)trouver du travail, en devient le principe même, par des incitations monétaires d'un côté et un système de sanctions de l'autre. Ce système conditionne l'allocation au respect d'un « contrat » que les personnes vivant dans la pauvreté n'ont pas vraiment le choix de refuser, et biaise la relation d'accompagnement par des travailleurs sociaux. Le barème des sanctions est durci début 2012.

Le projet de « revenu universel d'activité » (RUA) mis en avant par Emmanuel Macron en 2018 s'inscrit dans la même veine. Il a pour ambition de généraliser l'activation à l'ensemble des minima sociaux. Mais au moment de clore ce rapport, malgré une longue concertation, le gouvernement semble vouloir remiser son projet. Le décrochage entre minima sociaux et revenus du travail, lui, s'accélère : en 2020, le montant du RSA pour une personne seule représente 46% du Smic, mais il pèse bien moins de 40% en proportion du Smic augmenté de la prime d'activité.

III. OUVRIR LE DÉBAT : POURQUOI LES CONTREPARTIES SONT INACCEPTABLES

Nous contestons la pratique actuelle des contreparties et des sanctions infligées aux allocataires, à la fois dans leur principe, car elles contreviennent aux valeurs fondamentales de notre société ; dans leurs conséquences, coûteuses pour les personnes comme pour la société ; et dans leur justification.

1. LE MINIMUM VITAL NE SE NÉGOCIE PAS

C'est d'abord une question de droits. On ne peut laisser personne vivre sous le seuil de pauvreté sans attenter à sa dignité et abîmer notre société. Tout le monde devrait pouvoir manger à sa faim et se loger décemment. S'il y avait des incitations et des sanctions, elles ne devraient arriver qu'au-delà d'un certain niveau de revenu.

2. NOUS DÉPENDONS LES UNS DES AUTRES

L'égalité entre les citoyens, qui figure dans notre devise nationale, nécessite un minimum d'égalité économique. Or cette égalité est rompue. Une société ne peut supporter de tels écarts sans se mettre en péril. Car nous sommes interdépendants. Nous avons les uns envers les autres une responsabilité.

3. LA FRANCE S'EST ENGAGÉE À EN FINIR AVEC LA GRANDE PAUVRETÉ

La France est une société suffisamment riche pour éradiquer la grande pauvreté. Elle a pris l'engagement d'y parvenir d'ici 2030, devant les Nations unies, dans le cadre des objectifs de développement durable. Sauf à décider d'un net relèvement des minima sociaux et à faire de ce socle financier un droit automatique et inaliénable, la France ne sera pas au rendez-vous de ses promesses.

4. DES ÉCONOMIES COÛTEUSES POUR LES PERSONNES ET POUR LA SOCIÉTÉ

Une vision étroitement comptable prévaut aujourd'hui, qui ne considère les politiques sociales que comme une charge, au lieu d'y voir un investissement. « *De quelqu'un de brisé, on ne tire rien de bon* », constate un allocataire du RSA. Notre pays est frappé de myopie quand il restreint l'accès aux minima sociaux sans prendre en compte l'ensemble des coûts sur la santé, l'hébergement, l'éloignement du marché de l'emploi... Il faudrait au contraire relever le niveau du RSA pour permettre aux personnes de sortir du mode « survie » et de se projeter vers l'avenir.

5. LES SANCTIONS PAUPÉRISENT LES ENFANTS

La pauvreté touche 3 millions d'enfants en France. La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, lancée en 2018, en a fait sa priorité numéro un. Pourtant, quand une personne allocataire du RSA est sanctionnée, l'impact se fait ressentir sur toute la famille. Les enfants subissent ainsi une sanction collective, particulièrement injuste : ils n'ont aucune responsabilité sur les actes de leurs parents.

6. LES CONTREPARTIES ET LES SANCTIONS DÉCOURAGENT L'ACCÈS AUX DROITS

Près d'une personne éligible sur trois n'a pas accès au RSA. Avec des coûts induits : certains renoncent à des soins ou ne se font soigner que quand leur situation est grave. Le gouvernement fait de la lutte contre le non-recours une priorité. Mais le durcissement des contraintes associées au RSA s'apparente à une logique de méfiance, qui décourage certaines personnes d'y avoir recours. Renoncer aux sanctions pour privilégier une relation de confiance mettrait fin à une forme de violence administrative, tout en libérant du temps des travailleurs sociaux pour l'accompagnement.

7. LA LOGIQUE CONTRACTUELLE QUI FONDE LE RSA EST UNE IMPOSTURE

La logique contractuelle du RSA est flouée. Comment considérer que le consentement de l'allocataire est libre et éclairé, quand il est sous contrainte de perdre le minimum vital ? Mais

pour conforter l'idéologie méritocratique, selon laquelle chacun doit sa situation sociale à son mérite propre, cette fable est nécessaire. Autrement dit, pour justifier les rémunérations astronomiques de certains par le talent, l'effort, l'audace, il faut que tout en bas aussi, l'échelle sociale soit perçue comme régie par le mérite. Le contrat d'engagements réciproques a pour rôle d'objectiver le mérite de l'allocataire.

8. COMMENT EXIGER LA REPRISE D'UN EMPLOI QUAND IL EN MANQUE ?

À en croire certains responsables politiques, le plein-emploi ne dépendrait que de la motivation des chômeurs. Pourtant, les faits sont là : en 2019, avant même la crise sanitaire, 5,5 millions de personnes étaient inscrites à Pôle emploi. Et ces chiffres ne tiennent pas compte des temps partiels subis, des personnes découragées... Dans ce contexte, comment prétendre que le chômage serait volontaire ? Et comment laisser croire que nous avons les mêmes chances face à l'emploi, quand le chômage monte à 50 % dans certains quartiers à cause des faibles qualifications et des discriminations ? Le RSA dans ses exigences actuelles est injuste et hypocrite.

9. LA CONTRIBUTION À LA SOCIÉTÉ DES ALLOCATAIRES EST IGNORÉE

La logique de l'activation repose sur un présupposé : les « bénéficiaires » auraient besoin d'être « activés » pour ne plus être un poids pour la société. Cette idée est non seulement infamante pour celles et ceux qui, jour après jour, se démènent pour s'en sortir avec si peu, mais elle passe aussi sous silence les contributions existantes des personnes pauvres au bien commun, alors que nombre d'entre elles sont solidaires et actives, par du bénévolat, de l'hébergement solidaire, le soutien d'un proche enfant en bas âge, malade ou vieillissant... Et si nos politiques publiques s'attachaient à mieux valoriser ces contributions, plutôt que de demander des contreparties ?

10. LA MENACE DES SANCTIONS NUIT À L'EFFICACITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT

Nous croyons fermement à l'accompagnement quand il est fondé sur la confiance, la reconnaissance du potentiel et des talents des personnes, ou sur le fait de lever des obstacles structurels à la recherche d'emploi (qualification, garde d'enfants, transport...), mais pas quand il est fondé sur la menace. Les personnes en situation de pauvreté souffrent de devoir faire leurs preuves en permanence, sous peine de sanctions. Cette insécurité réduit considérablement l'efficacité de l'action sociale. Au contraire, « *plus on aide les gens, plus ils sont capables de repartir d'eux-mêmes* », estime Esther Duflo. Nombre de travailleurs sociaux préféreraient que l'allocation soit dissociée de l'accompagnement, lequel pourrait alors être formalisé par des engagements vraiment réciproques.

IV. POUR UN REVENU MINIMUM GARANTI

Pour vivre ensemble selon nos valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité, nous affirmons la nécessité d'un **revenu minimum suffisant** (50 % du niveau de vie médian), **garanti et versé automatiquement à tout adulte de plus de 18 ans résidant sur le territoire de façon régulière**. Ce revenu serait versé sous condition de ressources liées à l'activité ou à l'épargne (et ne serait pas un revenu universel versé à tout citoyen quel que soit son revenu). Pour que le revenu minimum soit un droit égal sur tout le territoire, il faut le sortir de logiques d'économie budgétaire interprétées différemment d'un département à l'autre, et en centraliser le financement.

Soixante quinze ans après la création de la sécurité sociale, en octobre 1945, le moment est propice. Depuis des années, en France comme ailleurs dans le monde, des mouvements citoyens, des chercheurs, des institutions (dont 19 départements, en France), cherchent à promouvoir ou expérimenter une forme de revenu minimum. La crise du Covid-19 a souligné l'importance du système de protection sociale en France, mais elle en a aussi mis à nu les failles. Un grand nombre de ménages se sont retrouvés en difficulté pour assurer les dépenses vitales. Chacun a pu prendre conscience de notre vulnérabilité, individuelle et collective. Ce qu'expriment avant tout nos concitoyens dans les enquêtes d'opinion, c'est un besoin de protection. Non pas contre un ennemi imaginaire, mais contre les aléas bien réels de la vie. Beaucoup ont pris conscience que le risque de basculer dans la pauvreté n'était pas réservé aux autres.

La proposition d'un revenu minimum garanti s'inscrit délibérément dans les pas des fondateurs de la Sécurité sociale. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ils avaient pour projet de permettre à chacun de « *se libérer de la peur de l'avenir* ». L'impératif demeure, et nous avons besoin d'un socle social robuste pour affronter les grandes transformations auxquelles nous appelle le défi écologique, mais les risques ont évolué. Le risque d'être durablement privé de revenus en est un qu'il nous faut aujourd'hui reconnaître, et assumer collectivement, afin que quiconque se retrouve en difficulté soit assuré d'un minimum de sécurité financière garanti par la société.

Pour les personnes concernées, le revenu minimum garanti serait bien plus qu'un revenu : le renoncement à la logique des contreparties et des sanctions marquerait la fin d'une angoisse permanente sur la pérennité de leurs ressources vitales, la fin aussi d'une forme de violence institutionnelle subie par les personnes en situation de pauvreté, la fin encore d'un lieu d'expression de toutes sortes de préjugés à leur rencontre. Autant de dimensions de la pauvreté tout aussi essentielles pour la dignité des personnes que la privation matérielle¹.

Le revenu minimum garanti doit être fondé sur la confiance exprimée par la communauté politique envers chacun de ses membres. L'absence de contrepartie ne veut pas dire : « *Nous n'avons pas besoin de toi* », mais au contraire, « *Nous comptons tellement sur toi que nous voulons te donner la sécurité qui te permettra de te projeter dans l'avenir et de contribuer à la société.* »

Cela suppose un dialogue et une reconnaissance des contributions que ces personnes apportent déjà à la communauté et une invitation à ce qu'elles contribuent à faire émerger des politiques plus justes et efficaces pour demain. En s'organisant collectivement pour lever les obstacles à notre égale dignité. Cela suppose encore que la promesse soit tenue d'un droit à l'accompagnement personnalisé et dissocié de l'allocation, autour du projet de chacun, et d'un droit au travail décent, car notre société a besoin du talent, de l'énergie, de la contribution de chacune et chacun.

1 Voir ATD Quart Monde, Secours Catholique-Caritas France, Association des centres socio-culturels des 3 Cités, Institut Catholique de Paris, *Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs : « Tout est lié, rien n'est figé »*, septembre 2019.



PARTIE II

DANS LA RÉALITÉ DU RSA

LA MÉCANIQUE DES CONTREPARTIES ET DES SANCTIONS

Le RSA a mauvaise réputation. Il coûterait trop cher. Il enfermerait dans la pauvreté. Alors, pourquoi ne pas lui en demander un peu plus ? Et si nécessaire, couper le robinet ? Cette histoire, nous voulons la raconter en croisant les points de vue. Sans oublier, surtout, celui de celles et ceux qui la connaissent le mieux : ils sont près de deux millions.

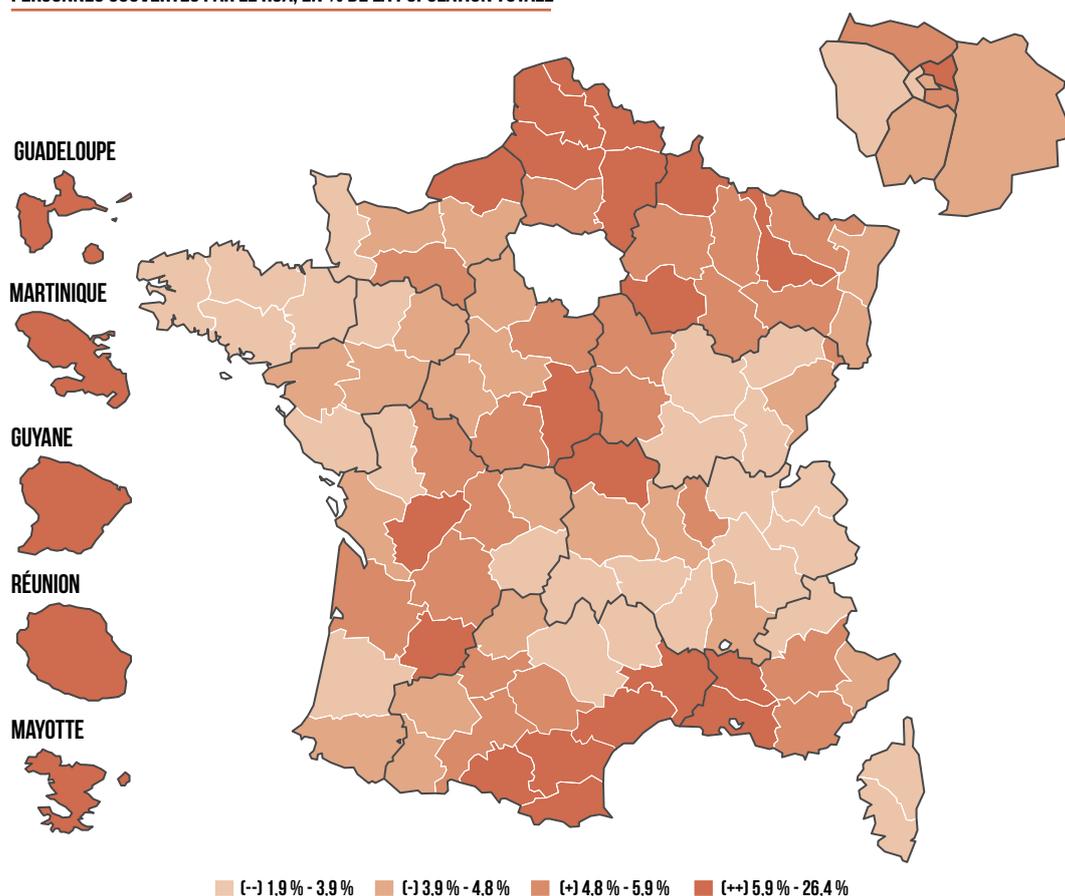
I. AU CŒUR DU BUDGET DES PLUS PAUVRES

En France, 1,88 million de foyers percevaient le revenu de solidarité active (RSA) fin décembre 2019 (+ 0,8% sur un an)¹, soit 2,13 millions d'adultes. C'est, de loin, le premier des minima sociaux en nombre d'allocataires². En tenant compte des enfants, 3,85 millions de personnes sont concernées, soit 5,8% de la population française³.

GÉOGRAPHIE DE LA PAUVRETÉ

Cette moyenne masque d'importantes disparités : dans certains départements, plus de 8% de la population dépend du RSA pour vivre. C'est le cas de la Seine-Saint-Denis, du Nord, du Pas-de-Calais, des Ardennes, du Gard, des Bouches-du-Rhône, de l'Aude ou encore des Pyrénées-Orientales. Dans certains départements d'outre-mer (Réunion, Guyane et Guadeloupe), plus de 20% de la population survit grâce au RSA.

PERSONNES COUVERTES PAR LE RSA, EN % DE LA POPULATION TOTALE



ALLOCATAIRES, CONJONTS ET ENFANTS À CHARGE RAPPORTÉS À LA POPULATION TOTALE PAR DÉPARTEMENTS.

SOURCES : PERSONNES COUVERTES PAR LE RSA AU 31 DÉCEMBRE 2018, CAF ET MSA / ESTIMATION DE POPULATION AU 1^{ER} JANVIER 2019, INSEE.

LECTURE : LE DÉPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHÔNE FAIT PARTIE DU QUART DES DÉPARTEMENTS AVANT LE TAUX DE PERSONNES COUVERTES LE PLUS IMPORTANT (8,3%).

- 1 Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), « [Le revenu de solidarité active fin décembre 2019](#) », *RSA conjoncture*, 29, avril 2020.
- 2 À titre de comparaison, l'allocation adulte handicapés (AAH) bénéficie à 1,16 million d'allocataires ; allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) à 552 000 allocataires ; et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) à 427 000 allocataires. Source : Drees, 2020.
- 3 Source : Drees, « [RSA et prime d'activité : données départementales, au 31 décembre 2018](#) » (même source pour les chiffres suivants).

Malgré ces chiffres importants, une partie des personnes éligibles n'en bénéficie pas, car le versement n'est pas automatique : il faut en faire la demande. Le non-recours au RSA a pu être estimé entre 30 % et 35 %⁴. Autrement dit, pour diverses raisons (absence d'information, de demande, d'aboutissement du dossier), près de 900 000 foyers pourraient ne pas percevoir le RSA alors qu'ils y ont droit.

UN REVENU SUBSIDIAIRE

Le RSA est un revenu différentiel : il complète d'éventuels autres revenus. On peut donc toucher un salaire pour quelques heures et voir le revenu du ménage complété par le RSA jusqu'à un montant plafond, sachant que le montant de l'allocation diminue avec les revenus d'activité, mais moins rapidement de façon à encourager l'activité. Il existe une exception à cette règle : dans plusieurs départements (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Aube, Rhône, Côte-d'Or, Saône-et-Loire...), les revenus issus du travail des vendanges ne sont pas pris en compte dans le calcul du RSA.



IL NE SUFFIT PAS D'ÊTRE ÉLIGIBLE AU RSA. ENCORE FAUT-IL FAIRE SES PREUVES.

Au 1^{er} avril 2020, le montant du RSA est de 565 € par mois pour une personne seule – mais si la personne est aidée pour se loger, le montant est diminué à 497 € –, de 847 € pour un couple, de 1 016 € pour un couple avec un enfant, 1 186 € avec deux enfants, puis majoré de 226 € par enfant supplémentaire à partir de 3 enfants. Pour les familles monoparentales, il existe deux montants différents en fonction de la cause de la monoparentalité⁵. Pour un parent avec un enfant, le montant peut donc être de 847 € ou de 967 €.

ACCÈS SURVEILLÉ

Pour pouvoir bénéficier du RSA, il faut :

- ▶ avoir plus de 25 ans (sauf si vous êtes chargé de famille ou si vous avez travaillé deux années dans les 36 derniers mois, hors période de stage) ;
- ▶ disposer de ressources trop faibles pour vivre (inférieures à un montant fonction de la taille de la famille) ;
- ▶ avoir un titre de séjour permettant de travailler depuis plus de cinq ans, ou être apatride ou réfugié, ou séjourner depuis plus de trois mois sur le territoire national pour les ressortissants étrangers de l'Union européenne.

Mais il ne suffit pas d'être éligible au RSA en remplissant ces conditions, qui déjà excluent les jeunes de moins de 25 ans et les étrangers en situation régulière depuis moins de cinq ans. Encore faut-il faire ses preuves, au risque, sinon, d'être sanctionné d'une réduction ou d'un retrait du RSA. C'est au décryptage de cette mécanique des contreparties et des sanctions qu'est consacrée cette première partie du rapport.

4 L'Observatoire des non-recours aux droits (Odenore) l'a estimé à 36 % (chiffre repris dans un [rapport d'information parlementaire](#) de 2016), la Cnaf à 35 %. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), qui dépend du ministère des Solidarités, avance le [chiffre de 30 %](#). Le chercheur Sylvain CHAREYRON avance une fourchette entre 28 % et 35 %, *in* « Pauvreté et non-recours aux dispositifs sociaux : L'étude du RSA "socle seul" », *Économie et prévision*, 213, mars 2018. Seul l'économiste Guillaume ALLÈGRE avance un chiffre beaucoup plus bas (14 %), tout en prévenant que son estimation est probablement trop basse. Enfin, le dernier *Rapport statistique 2019 sur l'état de la pauvreté en France* du Secours Catholique (p. 47) évalue le non-recours au RSA entre 29 et 42 % des personnes éligibles accueillies par l'association (selon que l'on prend une hypothèse restrictive ou une hypothèse large).

5 Pour en savoir plus : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F15553>

II. LE DURCISSEMENT DU CADRE JURIDIQUE

Le RSA eut à peine le temps d'être expérimenté qu'il était déjà généralisé, par la loi du 1^{er} décembre 2008, qui réforme ainsi les politiques d'insertion :

Article 1. Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires. Le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Sous la responsabilité de l'État et des départements, sa réussite nécessitera la coordination et l'implication des acteurs du champ de l'insertion, des entreprises et des partenaires sociaux⁶.

UN DISPOSITIF TOURNÉ VERS L'EMPLOI

Il existe dans la loi une tension entre le fait d'« assurer des moyens convenables d'existence », de tout temps et sans conditions, et d'« encourager l'exercice ou le retour à l'emploi » à travers un dispositif incitatif et contraignant. Ces deux principes avaient déjà créé un « consensus ambigu⁷ » lors de l'adoption du RMI. S'ils cohabitent en théorie, ils se contredisent dans la mise en œuvre de la loi.

Du fait des contreparties demandées, le RSA n'est ni un droit inaliénable, ni un filet de protection sociale inconditionnel. Les articles du Code de l'action sociale et des familles conditionnent presque exclusivement le RSA à la recherche d'emploi. Si l'allocataire peut s'engager dans des démarches d'insertion sociale, cela ne peut être que temporaire et doit permettre au final de rechercher un emploi.

Le président du conseil départemental oriente le bénéficiaire du revenu de solidarité active tenu aux obligations définies à l'article L. 262.28 :

1° De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi [...] ou pour créer sa propre activité, [vers un certain nombre d'institutions spécialisées] en vue d'un accompagnement professionnel et, le cas échéant, social.

2° Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale⁸.

Les allocataires du RSA sont le plus souvent orientés vers Pôle emploi (en 2017, 43% de ceux qui sont orientés dans un parcours ont un référent unique Pôle emploi)⁹. Cette relation se matérialise par la signature d'un « Projet personnalisé d'accès à l'emploi » (PPAE), aux exigences assez fortes, orienté vers l'objectif du retour à l'emploi. Les obligations de l'allocataire sont les mêmes que celles des autres demandeurs d'emploi :

6 Cet article inspire l'article 262-1 du Code de l'action sociale et des familles : « Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle. » L'ensemble des articles de loi sont disponibles sur le site de [Legifrance](http://legifrance.gouv.fr).

7 Bruno PALIER, « De la crise aux réformes de l'État-providence : le cas français en perspective comparée », *Revue française de sociologie*, 43/2, L'Europe sociale en perspectives, avril-juin 2002, p. 243-275.

8 Art. L. 262.29 du Code de l'action sociale et des familles.

9 Voir Drees, 2017, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er1019.pdf>

Le bénéficiaire du revenu de solidarité active orienté vers un organisme participant au service public de l'emploi [...] conclut avec le département, représenté par le président du conseil départemental, sous un délai d'un mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle. Ce contrat précise les actes positifs et répétés de recherche d'emploi que le bénéficiaire s'engage à accomplir.

Il précise également, en tenant compte de la formation du bénéficiaire, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu. Le bénéficiaire ne peut refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ainsi définies.

Le contrat retrace les actions que l'organisme vers lequel il a été orienté s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité [L. 262-35].

NAISSANCE DU CONTRAT D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

Dans le cadre d'un parcours à visée d'insertion sociale, les objectifs sont sensiblement différents. L'allocataire signe alors un contrat d'engagements réciproques (CER), le plus souvent avec le conseil départemental (mais ce peut être aussi un centre communal d'action sociale, une association, etc.).

Le bénéficiaire du revenu de solidarité active ayant fait l'objet de l'orientation [d'insertion sociale], conclut avec le département sous un délai de deux mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle [L. 262-36].

Dans les faits, les contrats liés au RSA ne sont pas réciproques : ils n'engagent pas les deux parties et ne partent pas des souhaits des deux parties...

Que les allocataires du RSA contractualisent avec Pôle emploi, avec le conseil départemental ou avec d'autres institutions, ils peuvent être sanctionnés quand :

- ▶ **ils ne signent pas**, « de leur fait et sans motif légitime », de contrat dans les délais prévus, que ce soit lors de la signature du premier contrat ou lors des renouvellements¹⁰ ;
- ▶ **ils ne respectent pas** « de leur fait et sans motif légitime » les dispositions inscrites dans leur contrat¹¹ ;
- ▶ **ils sont radiés** de la liste des demandeurs d'emploi **ou refusent de se soumettre à des contrôles** (par la Caisse d'allocations familiales ou les services du département). Notons que l'évolution de l'assurance chômage désormais prévue au 1^{er} janvier 2021 risque de faciliter les radiations.

¹⁰ « 1° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés » (L. 262-37 du Code de l'action social et des familles).

¹¹ « 2° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées par le bénéficiaire » (L. 262-37).

LE DURCISSEMENT DES SANCTIONS

Ces dispositions législatives ont été complétées par le **décret du 15 avril 2009** qui précise les modalités des mesures de suspension ou de radiation :

La suspension du revenu de solidarité active peut être prononcée, en tout ou partie, dans les conditions suivantes :

*1° Lorsque le bénéficiaire n'a jamais fait l'objet d'une décision de suspension, en tout ou partie, le président du conseil général peut décider de réduire l'allocation d'un montant **maximal de 100 €**, pour une durée qui peut aller **jusqu'à** un mois ;*

*2° Lorsque le bénéficiaire a déjà fait l'objet d'une telle décision, le président du conseil général peut réduire l'allocation pour un montant qu'il détermine et une **durée d'au plus quatre mois**. Toutefois, lorsque le foyer est composé de plus d'une personne, **la réduction ne peut excéder 50 % du montant forfaitaire**.*

Lorsque la décision a été fondée sur un motif erroné, il est procédé à une régularisation des sommes non versées.

Lorsque le président du conseil général envisage de réduire ou suspendre en tout ou partie le revenu de solidarité active, il en informe l'intéressé par courrier en lui indiquant les motifs pour lesquels il engage cette procédure et les conséquences qu'elle peut avoir pour lui.

L'intéressé est invité à présenter ses observations à l'équipe pluridisciplinaire compétente dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de notification de ce courrier. Il est informé de la possibilité d'être entendu par l'équipe pluridisciplinaire et, à l'occasion de cette audition, d'être assisté de la personne de son choix.

Le président du conseil général arrête le nombre, le ressort, la composition et le règlement de fonctionnement des équipes pluridisciplinaires.

Ces mesures ont été durcies par le décret n° 2012-294 du 1^{er} mars 2012, le jour même où la Dares publiait une étude précisant que « 8 % des bénéficiaires du RSA déclarent avoir déjà refusé une offre d'emploi¹² » :

*L'article R. 262-68 est ainsi modifié : 1°, les mots : « d'un montant maximal de 100 €, pour une durée qui peut aller jusqu'à un mois » sont remplacés par les mots : « **d'un montant qui ne peut dépasser 80 % du montant dû au bénéficiaire au titre du dernier mois du trimestre de référence pour une durée qui peut aller d'un à trois mois** ».*

*[Pour les « récidivistes », il est prévu un second niveau de sanction :] lorsque le bénéficiaire a déjà fait l'objet d'une telle décision, le président du conseil [départemental] peut **réduire l'allocation pour un montant qu'il détermine** pour une durée qui peut aller d'un à quatre mois. **Au terme du deuxième niveau de sanction**, si le bénéficiaire ne s'est pas conformé à ses obligations, le président du conseil départemental met **fin au droit au RSA et radie le foyer de la liste des bénéficiaires (suppression du RSA)**¹³.*

12 Dares, « [La situation des bénéficiaires du RSA sur le marché du travail fin 2010](#) », ministère du Travail, 1^{er} mars 2012, p. 5. Cet élément, partagé en amont, avait été repris par Marc-Philippe DAUBRESSE dans son rapport sur l'amélioration du RSA de septembre 2011.

13 Voir la page « [Procédures et niveaux de sanctions](#) » sur le site du ministère des Solidarités et de la Santé (mise à jour le 4 janvier 2016, consultée le 1^{er} juin 2020).

Autrement dit, pour une personne seule, le premier niveau de sanction encourue passe de 100 € mensuels à près de 400 € mensuels (80 % du montant dû), pour une durée plus longue, et le second niveau de sanction prévoit la suppression pure et simple de toute allocation. La loi autorise donc de ne plus verser un centime à des personnes en situation de grande pauvreté qui n'ont jamais fraudé.

III. QUAND LE CONTRAT DEVIENT UN OUTIL DE CONTRÔLE

Les personnes en précarité comparent souvent leur quotidien et leurs relations à l'administration à un parcours du combattant. L'obtention et le maintien d'un revenu minimum, au moyen d'un contrat à signer et à appliquer, ne font souvent, hélas, guère exception à ce parcours.

UNE AMBITION PÉDAGOGIQUE DÉVOYÉE

Pour l'allocataire du RSA, l'ensemble des contreparties fixées par la loi trouvent leur traduction dans la signature d'un contrat avec l'institution. Nous nous concentrerons ici sur le CER, c'est-à-dire sur les situations où l'allocataire du RSA ne contractualise pas *via* Pôle emploi. Le CER fixe les objectifs poursuivis conjointement, les démarches auxquelles s'engage l'allocataire et les moyens mis en œuvre par l'institution pour l'aider dans ses démarches.

L'ambition du « contrat » était au départ pédagogique¹⁴. Elle visait à mettre les allocataires dans une posture « active » vis-à-vis de leur projet professionnel, suivant une procédure en plusieurs étapes. Cependant, sa mise en œuvre est très variable d'un département à l'autre. Surtout, ce contrat est le point d'appui du système de sanction, ce qui transforme l'ambition pédagogique en un contrôle disciplinaire des comportements.

« *Le CER, outil de suivi administratif ou outil d'accompagnement ?* », s'interroge ainsi l'Observatoire national de l'action sociale (Odas), qui ne peut que constater que « *le fait que le référent soit à la fois responsable de l'accompagnement et à l'origine des sanctions complique l'établissement d'un lien de confiance avec les bénéficiaires* »¹⁵.

CINQ ÉTAPES

Il existe généralement cinq étapes pour les allocataires, qui doivent réaliser plusieurs actions consécutives :

1. OUVRIR SES DROITS AU RSA

Il est possible d'ouvrir ses droits au RSA auprès de la CAF, de la Mutualité sociale agricole (MSA), des services du conseil départemental, des conseils communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS) volontaires ou de toute association ou structure ayant reçu délégation par le conseil départemental.

14 « *La restauration de la dignité de la personne était l'objectif premier du contrat. Grâce à celui-ci, l'allocataire du RMI était reconnu dans sa responsabilité d'acteurs, non assisté* », Nicolas DUVOUX, « Le contrat d'insertion et les scènes de la disqualification », dans F. GIULIANI, D. LAFORGUE, J.-P. PAYET (dir.), *La Voix des acteurs faibles. De l'indignité à la reconnaissance*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 153-164.

15 François JÉGER (dir.), *Quelles politiques pour le revenu de solidarité active ? Contractualisation et suivi des bénéficiaires du RSA*, Rapport de l'Odas et Sciences Po, 10 juillet 2020, p. 43-44.

2. PARTICIPER À UNE INFORMATION

Les personnes sont orientées vers un « type de parcours », soit directement à l'ouverture des droits avec la CAF, soit par une personne spécifique, vers un « référent ». Dans certains départements, l'orientation est réalisée par des agents dédiés, qui ne sont pas des référents RSA ; dans d'autres, ce sont des réunions d'information collectives qui jouent le rôle de « station d'aiguillage », avec le choix laissé aux personnes du type d'orientation.

L'observation des actions inscrites dans les CER (donc pour les personnes orientées vers un autre organisme que Pôle emploi) témoigne du type de difficultés rencontrées par les allocataires du RSA, qui peuvent freiner leur retour à l'emploi :

AU 31 DÉCEMBRE 2018 : PART DES PERSONNES AYANT UN CER AVEC AU MOINS UNE ACTION INSCRITE : ...		
INSERTION PROFESSIONNELLE	visant à s'inscrire dans un parcours de recherche d'emploi	24 %
	visant à trouver des activités, stages ou formations destinés à acquérir des compétences professionnelles	12 %
	aidant à la réalisation d'un projet de création, de reprise ou de poursuite d'une activité non salariée	8 %
	visant à trouver un emploi non aidé	8 %
	visant à trouver un emploi aidé	2 %
	visant à s'inscrire dans une mesure d'insertion par l'activité économique (IAE)	2 %
	visant l'accès aux soins	37 %
AUTRES DIMENSIONS DE L'INSERTION	visant la famille et la parentalité (soutien familial, garde d'enfants, etc.)	24 %
	visant l'accès à un logement, au relogement ou à l'amélioration de l'habitat	15 %
	visant à faciliter le lien social (développement de l'autonomie sociale, activités collectives, etc.)	14 %
	visant l'accès aux droits ou l'aide dans les démarches administratives	10 %
	visant l'autonomie financière (constitution d'un dossier de surendettement, etc.)	7 %
	visant la mobilité (permis de conduire, acquisition/location de véhicule, frais de transport)	6 %
	visant la lutte contre l'illettrisme ou l'acquisition des savoirs de base	5 %
non classée dans les items précédents	4 %	

Lecture : Au 31 décembre, 37 % des allocataires du RSA soumis aux droits et devoirs et ayant contractué hors de Pôle emploi sont accompagnés pour accéder aux soins.

Attention : Les pourcentages ne sont pas additifs car une même personne peut avoir plusieurs dimensions dans son CER.

Source : Drees, vague 2018 de l'enquête OARSA.

3. LE CHOIX D'UN TYPE DE PARCOURS

Dans la plupart des départements, trois types d'accompagnement sont proposés :

- ▶ **accompagnement professionnel**, réalisé directement par Pôle emploi. Le PPAE (projet personnalisé d'accès à l'emploi) fait alors office de CER. C'est l'orientation la plus souvent retenue par les départements ;
- ▶ **accompagnement social**, pour les personnes qui ont des « freins d'accès à l'emploi » à lever, c'est-à-dire souvent des personnes ayant des problèmes de santé ou un projet de reconversion professionnelle. C'est le deuxième mode d'accompagnement le plus fréquent ;
- ▶ **accompagnement socioprofessionnel**, pour les personnes qui « visent directement l'emploi », mais qui auraient besoin d'un accompagnement social en parallèle. Tous les départements ne proposent pas ce mode d'accompagnement.

L'INSERTION : UNE AMBITION SANS LES MOYENS

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté présentée par Emmanuel Macron en septembre 2018 a fixé pour objectif d'accélérer l'inscription des ayants droit dans un parcours. Il s'est ensuivi une instruction d'application immédiate, le 4 février 2019, qui demande aux départements de « *mettre l'accent sur l'insertion des bénéficiaires du RSA¹* » en visant 100 % de contractualisation des allocataires et des signatures de contrat au plus tard trois semaines après le premier rendez-vous.

Augmenter la proportion de personnes ayant signé un CER et réduire les délais d'orientation des allocataires : ces deux objectifs sont éminemment louables. Mais ils supposent des moyens², et notamment des travailleurs sociaux ayant la disponibilité nécessaire pour un accompagnement de qualité³. Or les dépenses départementales sont fortement contraintes par un engagement pris en décembre 2017 envers l'État (dit « pacte de Cahors ») de limiter la hausse des dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an maximum, quand bien même le nombre d'allocataires augmenterait à un rythme supérieur. La pleine application de la réforme de l'assurance chômage, aujourd'hui reportée au 1^{er} janvier 2021, ne manquerait pas d'avoir un tel effet.



ENTRE 2013 ET 2018, LES DÉPENSES D'ALLOCATION DU RSA ONT AUGMENTÉ DE 25 %, TANDIS QUE LES DÉPENSES D'INSERTION LIÉES AU RSA DIMINUAIENT DE 6 %.

Cette contrainte budgétaire a deux conséquences malheureuses sur la gestion du RSA par les départements.

La première est qu'elle les empêche de renforcer les budgets alloués à l'insertion. Faute de pouvoir embaucher des travailleurs sociaux dédiés, certains départe-

ments sous-traitent à des prestataires externes l'orientation des allocataires du RSA⁴. Ce nouveau tour de vis intervient alors même que les budgets consacrés à l'insertion des allocataires du RSA ont fortement décroché ces dernières années : entre 2013 et 2018, les dépenses d'allocation du RSA ont augmenté de 25 %, tandis que les dépenses d'insertion liées au RSA diminuaient de 6 %⁵.

Au total, même s'il est difficile de donner des chiffres pour l'ensemble du pays, faute de données publiques pour tous les départements, le « taux de contractualisation » entre allocataires et départements semble encore loin de l'objectif des 100 %. Si certains départements, à l'instar des Alpes-Maritimes, s'enorgueillissent d'atteindre 98 %, on constate en Nord Ardèche, par exemple, que 54 % des allocataires avaient un contrat en cours de

1 Voir Instruction DGCS/SD1/2019/24, du 4 février 2019 ; les p. 40 à 84 sont des préconisations sur le « Parcours RSA amélioré ».

2 Dans son rapport déjà cité, l'Odas relève que d'autres facteurs permettraient d'accélérer l'orientation des allocataires : des enjeux techniques de transmission d'informations entre les CAF et les départements, la façon de s'adresser aux allocataires (par courrier ou par téléphone, par un interlocuteur déjà connu ou non..).

3 Les travailleurs sociaux, souvent mobilisés sur plusieurs publics en parallèle avec un temps limité, donnent souvent la priorité à d'autres enjeux, comme la protection de l'enfance.

4 François JÉGER (dir.), *Quelles politiques pour le revenu de solidarité active ?*, op. cit., p. 16-17 et 22-24.

5 Notre calcul, à partir des [données fournies par la Drees](#), 2020. Il était perceptible, dès le milieu des années 2010, que « *la déconnexion croissante entre, d'une part, les dotations étatiques pour le financement de la solidarité et, d'autre part, les besoins sociaux au niveau des territoires contraint ceux-ci à financer une part croissante de leurs dépenses sociales (on parle de "charge nette" des collectivités). L'augmentation de cette charge nette met sous tension les politiques d'insertion et d'accompagnement en limitant les moyens disponibles pour les déployer.* », in Cyprien AVENEL, Marine BOISSON-COHEN, Sandrine DAUPHIN, Nicolas DUVOUX, Christophe FOUREL, Manon JULLIEN, Bruno PALIER (dir.), *L'investissement social. Quelle stratégie pour la France ?*, Paris, La Documentation française, 2017, p. 80.

validité fin 2019⁶. Par ailleurs, en mettant la pression sur les équipes d'insertion, l'objectif d'un taux de contractualisation à 100 % peut les amener à faire du chiffre, quitte à diminuer la qualité de l'accompagnement (durée des entretiens...).

L'autre conséquence du « pacte de Cahors » est d'inciter les départements à restreindre les conditions d'accès au RSA. Dans ce contexte budgétaire tendu, le RSA, qui représente un sixième du budget cumulé des départements (67 milliards d'euros) devient en effet une variable clé de maîtrise budgétaire. La cible des 100 % de contractualisation peut alors, loin des objectifs mis en avant d'un accompagnement plus efficace, se transformer en moyen d'épuration des fichiers d'allocataires. D'un point de vue comptable, le cercle est vertueux : l'absence de CER étant un motif possible de sanction, on peut dans un même mouvement

procéder à l'éviction d'un allocataire, réduire la facture pour le département et augmenter le taux de contractualisation. D'un point de vue humain, le bilan n'est évidemment pas tout à fait le même.

Selon leurs options politiques, les départements ont en la matière des pratiques différentes. Ce qui n'est pas sans poser question quant à l'égalité des citoyens devant la loi. Mais dans l'ensemble, quand

on se penche sur les discussions qui animent les fonctionnaires territoriaux en charge du RSA, ces deux dernières années⁷, une bonne partie tourne autour des façons de mieux contrôler les allocataires et des économies budgétaires à en tirer.

Au total, sans véritable liberté de choix pour l'allocataire et sans moyens d'accompagnement adéquats, la louable ambition de la contractualisation pourrait se révéler, pour les allocataires, un enfer pavé de bonnes intentions.



SELON LEURS OPTIONS POLITIQUES, LES DÉPARTEMENTS ONT EN LA MATIÈRE DES PRATIQUES DIFFÉRENTES. CE QUI N'EST PAS SANS POSER QUESTION QUANT À L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DEVANT LA LOI.

6 Voir entretien avec le directeur Insertion d'un des quatre territoires d'action sociale du Nord Ardèche, janvier 2020.

7 Notre analyse des échanges sur le volet Insertion du site collaboratif IdealCo.

4. L'ACCOMPAGNEMENT PAR UN RÉFÉRENT ET LA SIGNATURE D'UN CONTRAT D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

Dans les CER, sont spécifiés les « engagements » de l'allocataire, mais aussi les moyens mis en œuvre par la collectivité pour faciliter son insertion. Sont mis en avant les droits et devoirs de l'allocataire. L'accompagnement est souvent présenté comme un droit. En réalité, même s'il s'agit pour les personnes d'un soutien, il pourrait presque être considéré comme un devoir, car les personnes n'ont pas le choix d'être accompagnées. Elles peuvent rarement choisir le type d'accompagnement qui les intéresse. Le cas d'un territoire en Nord Ardèche, où au terme d'une réunion collective, les personnes cochent le mode d'accompagnement qui les intéresse, est une exception.

Le plus souvent, un professionnel de l'insertion lit le dossier et au terme d'un rendez-vous, il prescrit tel ou tel mode d'accompagnement. Il arrive que des personnes ne voient pas leur conseiller pendant plusieurs mois. Un allocataire nous a expliqué ne pas avoir rencontré sa conseillère pendant onze mois, suite à des arrêts maladie et des formations de celle-ci.

5. ÊTRE SUIVI ET CONTRÔLÉ DANS SON PARCOURS

Les allocataires ont des rendez-vous plus ou moins réguliers avec leur référent pour faire le point sur les avancées de leur parcours. Ils peuvent aussi prendre rendez-vous s'ils rencontrent des problèmes particuliers. Le contrat est renouvelé fréquemment (en moyenne tous les six mois, mais parfois au bout de trois mois ou au terme d'une année).

Dans les faits, cette procédure est assez théorique. Les situations diffèrent grandement d'un département à l'autre et de leurs moyens humains et administratifs.

IV. BÉNIE SOIT L'INCITATION AU BÉNÉVOLAT ?

Les contrats d'engagements réciproques peuvent comporter plus ou moins de demandes de contreparties, au sens des comportements attendus de l'allocataire du RSA. Ces contreparties concernent classiquement la recherche d'emploi, l'accomplissement d'un certain nombre d'actes administratifs, des soins de santé... Mais de plus en plus souvent, sont également inscrites au titre des contreparties attendues, des demandes de bénévolat. Non sans soulever de sérieuses questions.

SEPT HEURES DE BÉNÉVOLAT PAR SEMAINE

Le cas le plus emblématique concerne le département du Haut-Rhin, où le conseil départemental a obligé les allocataires signant un CER à réaliser sept heures de bénévolat par semaine auprès d'une association ou d'une collectivité (décision du 5 février 2016). Ce « contrat d'engagement de bénévolat » était signé sous peine de suspension du montant du RSA. 800 allocataires ont signé un contrat de ce type, qui les a conduits à prêter main-forte dans des secteurs tels que l'aide à la personne, les loisirs ou l'événementiel.

Les travaux étaient de toute sorte, allant de la promenade des chiens pour la SPA jusqu'à la régulation du temps de jeu des golfeurs, en passant par le désherbage et le nettoyage pour l'Association culturelle et sportive de Peugeot-Citroën Mulhouse, ou la distribution de repas pour une cantine scolaire ou des Ehpad¹⁶.

16 Un inventaire sélectif des offres est présenté sur le blog actuchomage.org, animé par une association de défense des droits des chômeurs, « [RSA vs bénévolat : Promeneur de chiens, ça vous tente ?](#) », 2 octobre 2018.

UNE CONTREPARTIE LÉGALE, SELON LE CONSEIL D'ÉTAT

Cette décision a été attaquée devant le tribunal administratif de Strasbourg, qui l'a invalidée en octobre 2016. Dans son jugement, le tribunal relève que « *des actions de bénévolat sont susceptibles d'être proposées au titre de l'insertion sociale du bénéficiaire* », mais estime que les dispositions législatives « *excluent la possibilité de suspendre le versement [du RSA] en raison du non-accomplissement d'heures de bénévolat, sauf à constater qu'il figure parmi les engagements souscrits dans le cadre du contrat [librement débattu]* ».

Sous la présidence de Brigitte Klinkert, devenue ministre déléguée chargée de l'Insertion le 6 juillet 2020, le conseil départemental du Haut-Rhin a revu son dispositif, avec une orientation des allocataires vers du bénévolat au cas par cas et non plus de manière généralisée.

Saisi de l'affaire, après que la **Cour d'appel administrative de Nancy** avait **infirmé le jugement de première instance**, le Conseil d'État a conclu, dans un arrêt du 15 juin 2018¹⁷, que « *les dispositions de l'article L. 262-35 ne font pas obstacle à ce que, dans certains cas, le contrat, élaboré de façon personnalisée, prévienne légalement des actions de bénévolat à la condition qu'elles puissent contribuer à une meilleure insertion professionnelle du bénéficiaire et restent compatibles avec la recherche d'un emploi* ». Dès lors, selon la juridiction suprême de l'ordre administratif, « *Le président du conseil départemental est en droit de suspendre le versement du revenu de solidarité active lorsque le bénéficiaire, sans motif légitime, soit fait obstacle à l'établissement ou au renouvellement de ce contrat par son refus de s'engager à entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion, soit ne respecte pas le contrat conclu* ».

En conséquence de cet arrêt, en présence d'une affaire similaire, le tribunal administratif de Grenoble a jugé que le conseil départemental de l'Isère était fondé à inclure dans les CER une « *contribution citoyenne* » des bénéficiaires du RSA les incitant à s'engager dans des actions de bénévolat. En revanche, le juge administratif a censuré le dispositif prévu, jugeant qu'il ne permettait pas une « *meilleure insertion professionnelle* » et n'était « *pas compatible avec l'obligation de recherche d'emploi* »¹⁸.

Quant à la cour d'appel administrative de Nancy, elle a finalement décidé le 8 avril 2020 de réhabiliter la délibération initiale du conseil départemental du Haut-Rhin du 5 février 2016 rendant obligatoire le bénévolat, dans la mesure où il est mis en œuvre au cas par cas au moment de la contractualisation et validé par la commission permanente.

UNE ÉVOLUTION INQUIÉTANTE

Nos associations sont bien placées pour savoir combien le bénévolat peut être fécond pour des personnes en précarité. Pour certaines, il en va de leur dignité. Mais c'est un engagement bénévole. Or l'évolution actuelle introduit une triple confusion. En premier lieu, le RSA prétend avoir pour objectif le retour dans l'emploi des allocataires, mais « *les missions de bénévolat dans les Ehpad, les services sociaux associatifs, les périscolaires, remplacent ce qui était auparavant de vrais emplois* » (dont certains emplois aidés), comme le relèvent des associations de chômeurs. Cinq personnes

17 Après avoir rappelé que les « *obligations en matière de recherche d'emploi ou d'insertion sociale ou professionnelle* » sont consubstantielles au droit du RSA et que, dès lors, l'allocataire, sauf s'il est orienté vers Pôle emploi, « *doit conclure avec le département un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion, dans le cadre d'un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins* ». Voir Conseil d'État, [décision n° 411630 du 15 juin 2018](#)

18 Jugement du TA de Grenoble, [n° 1702182 et n° 1704214 du 27 décembre 2018](#). Les différents jugements sont commentés in Éric LANDOT, « *RSA contre bénévolat semi-obligatoire : épilogue jurisprudentiel* », blog de Landot & associés, 17 avril 2020.

bénévoles au rythme de sept heures par semaine, c'est en effet l'équivalent d'un temps plein. Un développement du travail gratuit qui ne manque pas d'interroger à l'heure du chômage de masse.

Par ailleurs, l'injonction au bénévolat des allocataires marque une réelle inflexion dans la façon de concevoir la recherche d'emploi, comme l'explique la sociologue Maud Simonet : « *Il y a une vingtaine d'années, en France, on a vu des attaques contre les chômeur-se-s qui étaient bénévoles : ils et elles étaient menacé-e-s d'être radié-e-s. On ne pouvait alors pas faire de bénévolat au nom de la disponibilité pour la recherche d'emploi. Depuis quelques années, on voit revenir cette idée que les allocataires du RSA devraient faire du bénévolat en contrepartie de leurs allocations. On*



MAIS « LES MISSIONS DE BÉNÉVOLAT DANS LES EHPAD, LES SERVICES SOCIAUX ASSOCIATIFS, LES PÉRISCOLAIRES, REMPLACENT CE QUI ÉTAIT AUPARAVANT DE VRAIS EMPLOIS.

est passés en très peu de temps d'un bénévolat proscrit à un bénévolat prescrit¹⁹. »

Enfin, c'est la notion même de bénévolat qui est usurpée, comme le note la sociologue Dan Ferrand-Bechmann : « *Le bénévolat se distingue par son caractère volontaire, c'est-à-dire choisi. Quand "l'énergie" est échangeable contre une*

aide monétaire, il s'agit, ni plus ni moins, d'un travail d'intérêt général auquel sont contraints les bénéficiaires d'allocations d'aide sociale, qui n'ont guère choisi leur situation et leur vulnérabilité²⁰. »

D'un point de vue pratique, dans le cas où un département propose des heures de bénévolat à un allocataire du RSA, une situation singulièrement asymétrique, la seule possibilité légale pour l'allocataire consiste à résister à son inscription dans le CER, puisque le contrat doit être « *librement débattu* » (L. 262-35), ou encore de souligner par écrit que cela se fait « *contre son gré* » ou que cela va être « *préjudiciable à son insertion professionnelle* ».

D'un point de vue politique, le flou entretenu dans la jurisprudence entre bénévolat et travail permet aux départements qui s'inscrivent dans une logique de sanctions d'accroître la pression sur les allocataires. Par exemple, sur la plateforme créée dans le Vaucluse, on met en lien chefs d'entreprise et personnes au RSA, mais aussi associations, et on procède au « recrutement » de bénévoles en les géolocalisant²¹. Dans les Alpes-Maritimes, on assiste au développement d'un volontariat des « bénéficiaires » dans les Ehpad²². On sent bien, dans ces départements mais aussi dans le Bas-Rhin, l'Orne ou la Drôme, où l'idée a fait son chemin, que la demande de contreparties envers les personnes allocataires du RSA augmente et que l'on s'éloigne toujours un peu plus d'un droit inconditionnel à disposer de « moyens convenables d'existence ».

19 « [Travail gratuit ou exploitation ? — rencontre avec Maud Simonet](#) », *Ballast*, 25 février 2019.

20 Dan FERRAND-BECHMANN, « [Bénévolat ou travail gratuit ?](#) », *revue Projet*, juillet 2017.

21 Voir le [site du département du Vaucluse](#) (consulté le 15 juillet 2020).

22 Voir le site du département des [Alpes-Maritimes](#) (consulté le 15 juillet 2020).

V. ASCENSEUR POUR LA SANCTION

Là où l'insertion suppose avant tout la confiance, du fait de la menace de sanction, la relation avec l'allocataire se trouve gouvernée par la peur.

QUAND LA CRAINTE L'EMPORTE

Le témoignage des personnes en situation de pauvreté, éligibles aux aides sociales, vaut mille explications :

- « La peur de perdre nos droits, la pression, fait faire des bêtises, des mauvais choix. »
 « Moi je ne dis jamais que le frigo est vide au milieu du mois, sinon on va m'envoyer une enquête sociale. Je veux pas qu'on me prenne mes enfants. »
 « Quand on arrive dans les aides sociales, on tombe sous des puissances qui nous dépassent. [On] est à la merci des pouvoirs qui distribuent les aides sociales, [...] et rien ne garantit qu'elles pourront continuer à être attribuées. Si on arrive à monter une ou deux marches et qu'à cause d'une décision prise en haut lieu, on se voit descendre quatre marches en arrière, au bout d'un moment, on abandonne²³. »

Toutes ces craintes ne sont pas dénuées de fondement. Car les sanctions auxquelles s'exposent les allocataires sont réelles. Elles n'ont même, on l'a vu, cessé de se durcir au cours des dernières années.

Quant aux contrôles, eux aussi sont bien réels. Ainsi, sur le site collaboratif IdealCo, les fonctionnaires territoriaux chargés de la gestion du RSA se donnent des conseils sur les publics à cibler comme ayant un haut potentiel de « non-conformité », ou sur l'intérêt de croiser les dires des allocataires avec ce qu'ils postent sur Facebook... La palme revient peut-être au département de l'Eure, qui a mis en place une équipe de six agents pour mener sa « *politique du juste droit*²⁴ » afin d'assurer le versement du RSA aux seules personnes qui en remplissent réellement les conditions et qui en assument les obligations. Le département ne lésine pas sur les moyens : contrôles de masse, accompagnés de contrôles ciblés, et « *recherche constante des évolutions permettant d'affiner le processus de contrôles, le ciblage des profils et les modalités de recueil des données* ».

LA SANCTION EN QUATRE ÉTAPES

Les sanctions tombent généralement au terme de la procédure suivante :

LES PERSONNES REÇOIVENT UNE « MISE EN DEMEURE »

Ce document les incite ardemment à se rapprocher de leur référent pour faire le point avec lui. Si elles s'entendent sur un ajustement du contrat ou le « redémarrage » du parcours, alors la procédure de sanction est arrêtée. Parfois, des instances de médiation hors procédure de sanction peuvent exister (ex. : entretiens de parcours, équipes pluridisciplinaires locales n'ayant pas de rôle de sanction...) et parfois des départements ne réalisent pas cette étape.

LES PERSONNES SONT CONVOQUÉES DEVANT UNE « ÉQUIPE PLURIDISCIPLINAIRE »

Chaque département a un « règlement intérieur » des équipes pluridisciplinaires qui régit leur composition²⁵, leur mode de fonctionnement et de décision, l'échelle des sanctions (dans les limites de la loi), les recours possibles (également réglementés par la loi). Les personnes sont écoutées et doivent pouvoir être assistées d'une personne de leur choix si elles le souhaitent (ce qui est rarement le cas). Pour certains,

23 Compte-rendu de la journée préparatoire du séminaire santé du mouvement ATD Quart Monde, « Les plus pauvres interrogent notre système de santé », 5 mars 2011, p. 8.

24 Le département y a consacré un [spot](#) publicitaire.

25 Une composition encadrée par l'article L. 262-39 du Code de l'action sociale et des familles : les équipes pluridisciplinaires sont présidées par un fonctionnaire du département (adjoint d'insertion) et ont pour membres titulaires des représentants d'institutions comme la CAF/MSA, Pôle emploi, des centres médico-sociaux, des représentants d'associations locales et des représentants des allocataires du RSA.

l'équipe pluridisciplinaire apparaît davantage comme une réminiscence du conseil de discipline qu'ils avaient pu rencontrer dans leur scolarité... Il arrive même que des personnes n'aient pas connaissance qu'une équipe pluridisciplinaire se réunit en traitant de leur cas.

UNE LETTRE DE L'ÉQUIPE PLURIDISCIPLINAIRE EST ENSUITE ENVOYÉE, STATUANT SUR LES SUITES

Parfois, une chance est laissée à l'allocataire de « régulariser sa situation » (corriger son comportement) avant application de la sanction. Parfois, elle est appliquée immédiatement. Nous reproduisons ci-dessous une lettre reçue par une allocataire en difficulté, accompagnée par les services d'un département, en octobre 2017.

Madame,

En date du 12 octobre 2017, vous étiez invitée en commission d'équipe pluridisciplinaire et vous vous êtes bien présentée. [...] Vous avez indiqué avoir fait un chantier d'insertion pendant la période de février à mai 2017 mais n'avez pas souhaité le renouveler en nous précisant que vous aviez le ressenti d'être « tiré vers le bas ».

La commission vous a répondu et indiqué que vous aviez fait le choix de ne pas renouveler un contrat de travail qui aurait pu vous permettre une sortie du RSA et que par conséquent, ce choix n'était, en principe, pas compatible avec le cadre du RSA, qui reste une allocation subsidiaire et ponctuelle [...].

Après cet échange, la commission vous demande d'effectuer les démarches suivantes dans un délai d'un mois :

Justifier de vos recherches d'emplois en nous transmettant tous les documents relatifs à votre recherche d'emploi (candidatures et réponses obtenues)

Recherche des stages d'immersion pour valider votre projet professionnel [...]

Préciser votre projet professionnel étape par étape

Préciser si vous êtes mobile géographique pour réaliser votre projet [...]

Votre Contrat d'Engagements Réciproques reste en attente de ces éléments de réponse durant un mois. Nous vous rappelons que votre référent se tient à votre disposition [...].

Si vous n'avez pas effectué les démarches demandées sous un délai d'un mois, votre CER sera invalidé et je serai dans l'obligation de réduire ou suspendre le versement de votre allocation.

Je vous prie [...].

Signature d'un adjoint d'insertion, par délégation du Président du Conseil départemental.

UNE PROCÉDURE DE RECOURS EST PRÉVUE PAR LA LOI EN CAS DE SANCTION

Cette procédure se déroule en deux temps : recours gracieux avec une lettre au président du conseil départemental sous deux mois, puis recours contentieux, auprès du tribunal administratif dans les deux mois suivants. Seul le président du conseil départemental peut faire appel à une instance de médiation.

Les départements jugent unanimement toute cette procédure chronophage, au risque d'une perte de sens de la sanction. Le fait que l'accompagnement des droits et devoirs relève du département, tandis que l'application de la sanction incombe à la CAF, renforce les incompréhensions et la perte de temps.

Ainsi, « le versement de l'allocation d'une personne peut être maintenu par la Caf alors que l'intéressé a reçu un courrier lui indiquant une sanction. Inversement, la sanction peut être mise en œuvre alors qu'elle ne se justifie plus car la personne a effectué les démarches attendues²⁶ ». Face à ce constat, certains départements ont un recours très limité à la sanction, quand d'autres se font expéditifs.

AU CŒUR DU DISPOSITIF : LE DÉPARTEMENT

Toute la procédure de sanction dépend en effet énormément de l'organisation adoptée par le département, qui dispose de réelles marges de manœuvre depuis la décentralisation de la gestion du dispositif (adoptée par la loi du 18 décembre 2003). Celui-ci peut décider :

1/ **d'une échelle de sanction.** Certains départements, à l'instar de la Seine-Saint-Denis, ont décidé de limiter les sanctions aux seuls cas de fraude délibérée²⁷ et aux refus de contrôle. D'autres choisissent de ne pas appliquer la sanction à 80%. D'autres, d'agir progressivement (50 € le premier mois, puis 100 €, puis...). D'autres, au contraire, font le choix d'agir immédiatement de manière très pénalisante (suspension immédiate de la moitié du montant du RSA puis de 80% au bout d'un mois avant radiation) ;

2/ **de la composition des équipes pluridisciplinaires.** De cette composition, toutefois encadrée par la loi, peut dépendre la plus ou moins grande sévérité de l'instance envers les allocataires. Dans certains départements, le protocole n'est pas encore tout à fait établi et les fonctionnaires territoriaux ont des échanges nourris sur leurs modalités d'organisation respectives²⁸ ;

3/ **de la compétence territoriale et de la fréquence des équipes pluridisciplinaires.** Le fait de n'avoir qu'une seule équipe pluridisciplinaire pour le département limite l'asymétrie des pratiques. En général, ces départements ont un moindre recours aux sanctions. Ainsi, le Maine-et-Loire s'intéresse prioritairement à la réorientation des allocataires pour changer de parcours.

A contrario, l'existence d'une dizaine d'équipes pluridisciplinaires sur un territoire multiplie les ressources mobilisées pour sanctionner les allocataires. Un département comme le Finistère a décidé, en février 2020, de simplifier le dispositif en passant de onze à une seule équipe ;

4/ **de la répartition des personnels** entre pratiques d'accompagnement et pratiques de contrôle. Il n'est pas identique d'embaucher un contrôleur ou un agent d'insertion. Ceci d'autant plus, on l'a dit, que les dépenses sont contraintes et que l'on peut mesurer plus aisément les économies budgétaires de court terme imputables à un agent de contrôle qu'à un agent d'insertion²⁹ ;



CERTAINS DÉPARTEMENTS CONVOQUENT LES ALLOCATAIRES DEVANT DES « ÉQUIPES PLURIDISCIPLINAIRES COLLECTIVES ». CE QUI PERMET DE SANCTIONNER TOUS CEUX QUI N'ONT PAS RÉPONDU À LA CONVOCATION.

26 François JEGER (dir.), *Quelles politiques pour le revenu de solidarité active ?*, op. cit., p. 50.

27 Les sanctions pour fraude ne sont pas prononcées par les équipes pluridisciplinaires, mais par des commissions spéciales conjointes avec la CAF.

28 Notre analyse des échanges entre acteurs de l'insertion sur le site collaboratif IdealCo.

29 Ainsi, sur le site collaboratif IdealCo, un fonctionnaire d'une direction départementale à la Cohésion sociale, en Auvergne, rapporte le bilan prometteur du contrôleur RSA embauché un an plus tôt : 125 k€ d'économies.

5/ des modalités de convocation. Certains départements convoquent les allocataires devant des « équipes pluridisciplinaires collectives ». Ce fut le cas dans la Drôme, qui a cessé depuis. Ceux-ci étaient reçus en groupe pour une séance de « rappel à la loi » ou pour s'expliquer sur leur situation. Ce type de pratique permet de sanctionner tous ceux qui n'ont pas répondu à la convocation. Les allocataires avaient un mois pour expliquer leur absence. Dans le Nord, le département de France où l'on compte le plus grand nombre d'allocataires³⁰, ils sont invités à s'expliquer soit par courrier au président du conseil départemental, soit par téléphone, en appelant un numéro dédié (une personne prend alors note des remarques de l'allocataire et les transmet à l'équipe pluridisciplinaire qui statue en l'absence de l'intéressé).

La pratique des séances collectives devant les équipes pluridisciplinaires traduit un manque de respect évident envers les allocataires. Mais est-elle seulement légale ? Difficile d'être totalement affirmatif sur ce point. En effet, il ressort de la jurisprudence que « *la décision [de suspension de droits au RSA] prise à l'issue d'une procédure irrégulière, en ce qu'elle méconnaît une garantie procédurale importante pour l'allocataire, doit être annulée*³¹ ». Mais, autant ce manquement ne fait aucun doute « *lorsque l'administration s'exonère du passage de l'allocataire devant l'équipe pluridisciplinaire* », autant le juge administratif n'a pas établi si le caractère individuel du passage devant l'équipe pluridisciplinaire était à ses yeux « *une garantie procédurale importante* » ou non. Surtout, il est très difficile pour un allocataire isolé de s'engager dans une procédure longue auprès du président du conseil départemental, puis du tribunal administratif (quatre mois durant lesquels l'allocataire n'a plus aucun revenu) ;

6/ des justificatifs à fournir à l'administration. Certains départements prennent en compte des engagements oraux tandis que d'autres demandent « *des preuves de tous les engagements qui sont réalisés : certificat de scolarité des enfants, attestation de déclaration de micro-entrepreneur* »³²...

Sans avoir toute latitude, les départements peuvent ainsi mettre en place des modalités techniques très différentes d'organisation du dispositif, qui ont une incidence très forte sur la pratique des sanctions. La période la plus récente l'a encore démontré : ainsi, pendant le confinement lié à la crise sanitaire, certains départements ont suspendu les sanctions prononcées à l'encontre des allocataires du RSA, quand d'autres au contraire n'ont pas rétabli les droits des personnes sanctionnées³³.

VI. SANCTIONS : COMBIEN DE BATAILLONS ?

Les sanctions sont-elles nombreuses ? Combien d'allocataires se voient privés de tout ou partie de leur RSA ? Aucune information consolidée au niveau national n'est publiée.

DÉFICIT D'INFORMATION

Ni la Drees³⁴, ni la CNAF n'ont mené d'études sur le sujet, et aucune institution publique ne diffuse de manière ouverte des données fiables et régulières sur le nombre et la nature des sanctions. Ce manque d'informations ne permet ni contrôle des parlementaires, ni débat citoyen sur le sujet.

30 Le Nord comptait plus de 110 000 allocataires au 31 décembre 2018. Viennent ensuite La Réunion, la Seine-Saint-Denis, les Bouches-du-Rhône, Paris, le Pas-de-Calais, le Rhône, la Guadeloupe, le Val-de-Marne et la Gironde

31 Voir les analyses du magistrat administratif Hadi Habchi, « [Contentieux du RSA : vers une approche nouvelle de l'office du juge administratif](#) », *Regards*, 47/1, 2015, p. 195-203.

32 Cité in François JÉGER (dir.), *Quelles politiques pour le revenu de solidarité active ?*, op. cit., p. 43.

33 En témoignent les échanges entre fonctionnaires territoriaux chargés de l'insertion sur le site collaboratif IdealCo.

34 Interrogés, ils nous ont répondu : « La Drees ne dispose pas d'informations concernant les sanctions. Nous vous conseillons de vous rapprocher la CNAF ou de la MSA » (échange de mails le 3 juin 2020).

Seul l'Observatoire national de l'action sociale (Odas) a publié avec Sciences Po, en juillet 2020, une étude sur le suivi des « bénéficiaires » du RSA³⁵. Mais elle reste très incomplète. Elle est fondée sur un questionnaire auprès d'un quart seulement des départements, et seuls des chiffres globaux sont fournis. Selon cette étude, la proportion d'allocataires ayant fait l'objet d'une procédure de sanction varie de 12 % à 20 %, en fonction du type de département (petit ou grand, à faible ou à fort taux de pauvreté), la moyenne se situant autour de 15 %. L'étude ne dit pas la part des procédures engagées qui se traduisent effectivement par des sanctions. Elle fait apparaître, en revanche, un recours très variable au deuxième niveau de sanctions : d'un type de département à l'autre, entre 15 % et 60 % des allocataires sous le coup d'une procédure sont concernés.

À défaut de disposer de données suffisamment précises, nous avons tenté de collecter nous-mêmes un maximum d'éléments d'information afin de réaliser une estimation. Nous utilisons essentiellement deux sources. D'une part, des documents publics : les bilans des plans départementaux pour l'insertion (PDI) ou pour l'insertion et l'emploi (PDIE), parcellaires mais instructifs, et la publicité donnée par certains conseils départementaux à leur politique de sanctions, dont on peut trouver un écho dans la presse. D'autre part, nous avons mis à profit la loi pour l'accès aux documents administratifs, en demandant à tous les départements de nous partager ces informations. Grâce au site gouvernemental Ma Dada, presque tous les départements (101) ont reçu notre demande d'information³⁶. Cependant, passé le délai légal pour répondre, seul un tiers d'entre eux avaient accusé réception³⁷, et treize avaient fourni des données utiles.

ENVIRON 6 % D'ALLOCATAIRES SANCTIONNÉS

Notre enquête appelle quelques réserves de méthode (voir encadré), qui imposent de prendre les résultats auxquels nous aboutissons avec quelque précaution. En particulier, faute de pouvoir distinguer les radiations relevant de la lutte contre la fraude et celles liées à la mécanique des contreparties, nous avons fait le choix de ne pas retenir les chiffres extrêmement élevés des Bouches-du-Rhône³⁸. Cela étant, les départements pour lesquels nous disposons de données suffisantes couvrent près de 20 % des foyers allocataires du RSA en France.

RÉSERVES MÉTHODOLOGIQUES : Dans certains départements, une réelle confusion existe entre fraude au RSA et sanctions pour manquements aux contreparties. Ainsi, les données que nous ont fait parvenir les Côtes-d'Armor ou l'Oise portent uniquement sur la fraude (pour fausse déclaration, travail dissimulé, etc.). Nous ne les avons donc pas prises en compte. Les fonctionnaires eux-mêmes font parfois la confusion entre commission des fraudes (CAF-département) et équipe pluridisciplinaire, quand ce n'est pas cette dernière qui se voit confier le traitement des fraudes (ex. Yvelines)¹. Par ailleurs, certains départements peuvent avoir comptabilisé deux fois un même allocataire s'il a fait l'objet de plusieurs sanctions la même année. D'autres ont fourni un nombre global d'allocataires sanctionnés, sans détailler les sanctions prononcées. Enfin, tous les départements n'ont pas renseigné chacune des années (2017, 2018 et 2019) pour lesquelles nous avons sollicité des chiffres..

1 Notre analyse des échanges sur le site collaboratif IdealCo.

35 François JEGER (dir.), *Quelles politiques pour le revenu de solidarité active ?*, op. cit., p. 45-46.

36 L'Yonne, les Hautes-Pyrénées, la Corse du Sud, le Doubs et Mayotte n'avaient pas d'adresse valide, et nous avons reçu un message de non-réception du courriel de la Haute-Corse, pour cause de boîte pleine ! Pour la Guadeloupe et le Var, nous avons fait la demande directement sur le site web des départements.

37 Les administrations disposent théoriquement d'un mois pour répondre, un délai prolongé jusqu'au 24 juillet 2020 pour cause de crise sanitaire (ordonnance du 25 avril 2020). L'un ou l'autre département a demandé un délai supplémentaire.

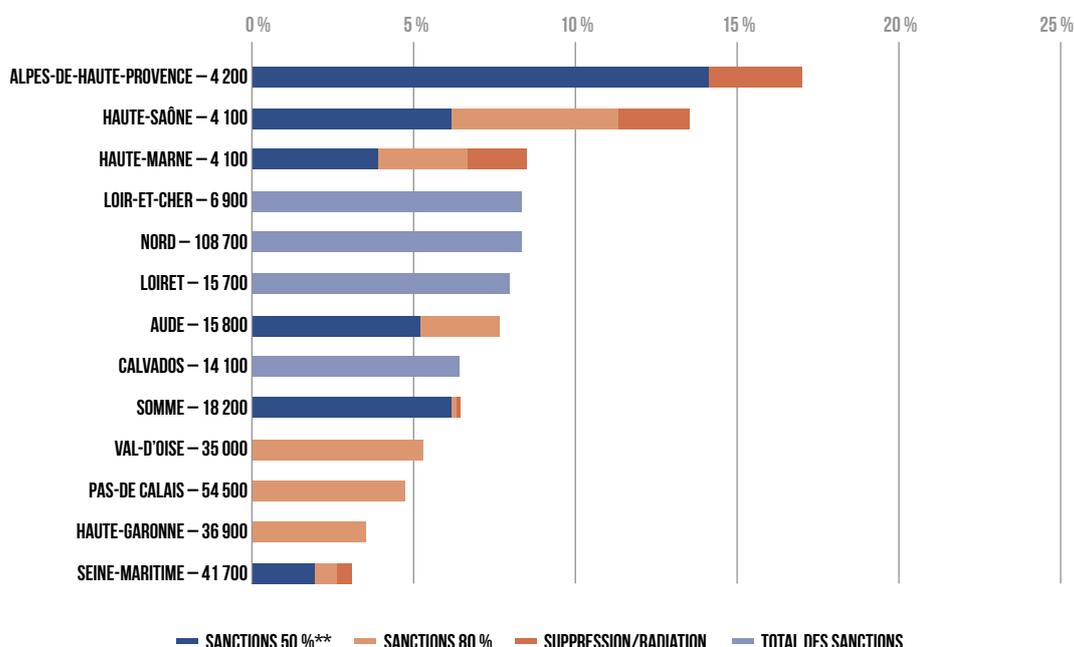
38 Les Bouches-du-Rhône comptaient 77 310 allocataires du RSA en décembre 2018 (source : Insee). En 2019, sur plus de 25 000 dossiers examinés en équipe pluridisciplinaire, 22 670 (29,3% des allocataires) ont fait l'objet de sanctions, dont plus de 16 000 radiations (source : direction de l'insertion du département des Bouches-du-Rhône).

Au total, nous évaluons la proportion d'allocataires du RSA sanctionnés à 6,1 % en 2019³⁹. Une estimation prudente, car le chiffre aurait atteint 10,3% si nous avions pris en compte les Bouches-du-Rhône. En faisant l'hypothèse que ce taux de 6,1% est un juste reflet des pratiques de sanctions à travers la France, environ 115 000 foyers seraient ainsi amputés d'un revenu de subsistance chaque année. Certains départements ont un recours beaucoup plus systématique aux sanctions que d'autres, comme l'illustre le graphique que nous avons conçu sur le fondement des données récoltées. Nous avons rapproché ces différences de pratiques de l'intensité du chômage dans les départements concernés, sans pouvoir établir une quelconque corrélation. Étonnamment, la couleur politique des départements n'apparaît pas non plus comme un facteur déterminant quand on examine la fréquence du recours aux sanctions.

Le chiffre de 6,1 % est moitié moindre que celui avancé par l'Observatoire national de l'action sociale (Odas) et Sciences Po, mais leur étude fait référence à la proportion d'allocataires ayant fait l'objet d'une procédure de sanctions, alors que nous nous sommes focalisés sur les sanctions prononcées. Les autres données dont se font l'écho les journaux tendent à corroborer les ordres de grandeur que nous avançons. Ainsi, en 2016, le département de l'Oise a prononcé environ 1 000 sanctions pour 35 000 bénéficiaires (moins de 3 %) ⁴⁰. La même année, le conseil départemental de Seine-et-Marne radiait 9 % de ses allocataires ⁴¹. De son côté, le département de l'Eure dit avoir sanctionné 2 209 personnes, soit 17 % de ses allocataires, mais les sanctions s'étaient sur plusieurs années depuis 2016 ⁴².

PART DES ALLOCATAIRES DU RSA SANCTIONNÉS PAR DÉPARTEMENT

TAUX MOYEN 2017-2019* ET RAPPEL DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES 2019



39 Notre estimation pour 2018 est similaire, mais nettement supérieure pour 2017 (9 %), du fait d'un nombre de sanctions élevé attribué cette année-là au département du Nord (qui pèse lourdement dans notre échantillon) à partir de données disponibles sur la période juin 2016-décembre 2017. Il est possible que la pratique des convocations collectives à des équipes pluridisciplinaires de masse, dans le Nord, ait provoqué une hausse du nombre de sanctions.

40 Alexia EYCHENNE, « Allocataires privés de RSA : 'Une fois de plus, on tape sur la misère' », *Libération*, 12 mai 2017.

41 Sophie BORDIER, « Seine-et-Marne. Le conseil départemental a radié 2 565 bénéficiaires du RSA en 2016 », *Le Parisien*, 2 mai 2017.

42 Voir <https://eureennormandie.fr/actualite/rsa-dans-leure-des-droits-et-aussi-des-devoirs/> (la vidéo incluse dans l'article a été postée en mars 2020).

SÉVÉRITÉ ET MOTIFS DES SANCTIONS

Les motifs invoqués à l'appui d'une suspension du RSA ne sont pas mieux documentés que le nombre de sanctions. Cependant, en croisant nos observations avec les dires des départements, les raisons suivantes se révèlent les plus fréquentes :

le fait de ne pas avoir de contrat (CER ou PPAE), de ne pas l'avoir renouvelé ou qu'il ne soit pas renseigné ;

- ▶ le non-respect des engagements contenus dans le contrat, l'absence de mobilisation ;
- ▶ l'absence non justifiée à un rendez-vous avec son référent unique de parcours ;
- ▶ un défaut d'inscription ou une radiation par Pôle emploi ;
- ▶ le refus d'un contrôle.

Le premier de ces motifs étant le plus facile à renseigner, il peut motiver jusqu'à deux tiers des cas de sanctions, voire davantage, dans certains départements.

Concernant la sévérité des sanctions, l'Odas rapporte que dans l'ensemble, « la grande majorité [dit] appliquer "à la lettre" les dispositions du Code de l'action sociale et familiale [...] : deux premiers niveaux de sanctions consistant en une réduction du montant de l'allocation perçue ; puis une radiation ». Mais certains sont plus expéditifs et appliquent des barèmes plus sévères, notamment dans les petits départements à faible pauvreté⁴³.



UNE FAUTE D'UN SEUL MEMBRE DU COUPLE MÈNE ÉGALEMENT À LA RADIATION DU CONJOINT.

« Rares sont les bénéficiaires sanctionnés jusqu'à la radiation⁴⁴. » De fait, les pourcentages sont faibles : si l'on exclut là aussi les Bouches-du-Rhône (20,7% d'allocataires radiés en 2019), sur les cinq départements dont on dispose des chiffres, la radiation concerne 0,5 % à 0,72 % des allocataires entre 2017 et 2019. Mais si cette moyenne se vérifie au niveau national, alors 9 000 à 14 000 foyers sont radiés, chaque année, de l'accès au minimum vital. On dit bien « foyer », car « une faute d'un seul membre du couple mène également à la radiation du conjoint⁴⁵ » ! La réduction de 80 % du RSA sanctionne, quant à elle, 1,4 % des allocataires dans les cinq mêmes départements. Autant de mesures d'une sévérité folle, non pas pour avoir fraudé, mais pour ne s'être pas présenté à des rendez-vous, ne pas avoir accompli telle démarche administrative...

Surtout, gardons à l'esprit que le nombre et la sévérité des sanctions ne mettent en évidence qu'une partie du problème : avant que les allocataires ne soient amputés de leur revenu de subsistance, la sanction agit comme une menace, une épée de Damoclès, qui génère une insécurité et une inquiétude supplémentaires chez les uns, le renoncement au RSA chez les autres.

Comment en est-on arrivés là ? Par quel processus en est-on venus à rémunérer des fonctionnaires pour traquer les faux pas des plus pauvres de notre pays et les priver ainsi de ce qui était censé être un minimum pour survivre ? C'est à l'étude de cette évolution historique que nous nous attelons à présent.

43 François JEGER (dir.), *Quelles politiques pour le revenu de solidarité active ?*, op. cit., p. 45.

44 *Ibid.*, p. 47.

45 *Ibid.*, p. 53.



PARTIE II

COMMENT EN SOMMES-NOUS ARRIVÉS LÀ ?

HISTOIRE D'UN RENONCEMENT

Dans son préambule, la Constitution de 1946 l'affirme avec force : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » (art. 10) et « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* » (art. 11). Près de soixante-quinze ans plus tard, les minima sociaux sont très loin d'assurer « *des moyens convenables d'existence* » et la donne semble s'être inversée : en contrepartie du versement d'un minimum social, la collectivité est en droit d'obtenir de tout être humain la preuve qu'il recherche activement à s'insérer dans l'emploi.

Ce basculement complet, dont on a vu qu'il trouvait une traduction très concrète dans la vie des allocataires du RSA, ne s'est pas fait du jour au lendemain. Il procède de choix politiques successifs. Des choix sur lesquels rien n'interdit de revenir. Schématiquement, on peut raconter cette histoire en cinq grands moments¹.

I. LA CRÉATION D'ALLOCATIONS CIBLÉES (1956-1983)

Après 1945, la condition salariale se consolide. La croissance économique est importante et on se fonde sur elle pour construire le progrès social. La conscience des enjeux écologiques est inexistante. Le chômage, au plus bas. La société est structurée par une opposition entre patrons et syndicats qui gèrent ensemble des assurances sociales pour des emplois stables. La Sécurité sociale est créée pour faire face à des risques sociaux ciblés. Les droits sont ouverts pour les salariés puis élargis à d'autres catégories de travailleurs.

Dans la continuité de l'assistance sociale de la III^e République, de hauts fonctionnaires, des chercheurs et des acteurs associatifs pointent l'oubli et la marginalisation de certains publics laissés pour compte de la croissance économique². Des allocations ciblées sont créées par l'État. Sans éradiquer la pauvreté, elles évitent l'indigence à des publics considérés comme « inactifs ».

Ces minima sociaux³ allouent à peu près 60 % du montant du salaire minimum et ciblent particulièrement :

► **les personnes retraitées sans ou avec de faibles pensions** qui sont la population la plus nombreuse en situation de pauvreté :

. 1956 : allocation supplémentaire vieillesse (AVS) garantissant un « minimum vieillesse » en remplaçant l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) créée en 1941. Elle vise à compléter le niveau des pensions pour ceux et celles qui n'ont pas pu cotiser assez pour atteindre un montant donné. Elle est financée par la vignette automobile. Elle deviendra l'allocation spécifique pour les personnes âgées (ASPA) en 2007 ;

1 Cette partie a bénéficié de la relecture et des remarques de Jean-Claude Barbier mais les erreurs et les analyses sont de notre seule responsabilité.

2 Frédéric VIGUIER, *La Cause des pauvres. Mobilisations humanitaires et transformations de l'État social en France (1945-2010)*, 2010, <http://www.theses.fr/2010EHES0034>

3 Cette partie s'appuie notamment sur Emmanuelle NAUZE-FICHET, « Historique du système des minima sociaux », in S. HAZOUARD, R. LASSERRE, H. UTERWEDDE (dir.), *L'Aide au retour à l'emploi. Politiques françaises, allemandes et internationales*, Cergy-Pontoise, IFAEE, 13 décembre 2017, p. 73-92 (Travaux et documents du CIRAC), <http://books.openedition.org/cirac/297>

► **les personnes fragilisées par leur état de santé :**

- . 1957 : allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) garantissant un « minimum invalidité » au titre d'une incapacité permanente ;
- . 1975 : allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les personnes qui ne peuvent pas travailler du fait d'un handicap. Elle est créée hors des accidents du travail alors qu'elle aurait pu être intégrée dans une branche « invalidité ». Son montant est aligné sur celui du minimum vieillesse. Cette allocation est créée dans le cadre de lois plus larges qui instaurent également des structures d'insertion professionnelle (centres d'aide par le travail, ateliers protégés, obligation d'embauche d'un pourcentage de salariés porteurs de handicap dans les entreprises ordinaires). Les deux aspects du revenu et de l'activité sont déconnectés ;

► **les personnes fragilisées par une rupture familiale** et ne pouvant s'appuyer sur les revenus du conjoint, principalement des femmes. Ces deux allocations sont conçues avec une durée limitée mais sans obligation d'insertion professionnelle :

- . 1976 : allocation de parent isolé (API) pour les personnes ayant au moins un enfant né ou à naître. Elle est versée jusqu'aux 3 ans de l'enfant⁴ pour maintenir les mères à proximité du travail alors que son équivalent britannique est versé jusqu'aux 16 ans de l'enfant. Elle vise notamment les mères célibataires. Elle est intégrée sans être fusionnée dans le revenu de solidarité active (RSA majoré) en 2008 ;
- . 1980 : allocation veuvage (AV) pour les personnes d'au moins 55 ans, survivant à un assuré social décédé et ne pouvant prétendre à une pension de réversion. Elle est versée pendant trois ans à compter du mois du décès.



DES ALLOCATIONS CIBLÉES [...] ÉVITENT L'INDIGENCE À DES PUBLICS CONSIDÉRÉS COMME « INACTIFS ».

Parallèlement, des aides personnelles au logement, attribuées à l'ensemble des familles modestes, permettent de limiter la précarité du logement. Elles sont cumulables avec les minima sociaux. L'allocation de logement familial (ALF) est ainsi créée en 1948 pour les locataires ou les accédants à la propriété ayant des enfants ou des personnes à charge. L'allocation de logement social (ALS) pour les personnes âgées, infirmes ou les travailleurs de moins de 25 ans, est créée en 1972, avant d'être élargie au début des années 1980 aux allocataires de minima sociaux (ASS, AI). L'aide personnalisée au logement (APL) est créée en 1978 pour l'ensemble des ménages modestes locataires ou propriétaires sous condition de ressources.

Dans les années 1960 et 1970, les aides financières sont liées à des limites du système d'assurances sociales. Elles sont attribuées à des publics « inactifs », sans qu'ils aient à démontrer leurs intentions ou leur volonté de retrouver un emploi.

4 Ou pendant un an si l'enfant a plus de 3 ans.

II. FACE AU CHÔMAGE DE MASSE (1977-1987)

Au milieu des années 1970, la conjoncture économique se retourne. La croissance ralentit et la France entre progressivement dans l'ère du chômage de masse. En 1976, le nombre de chômeurs passe la barre du million et en 1984, la barre des deux millions.

L'indemnisation chômage créée seulement en 1958 s'élargit. En 1974, pour faire face aux licenciements économiques, les partenaires sociaux créent une allocation supplémentaire d'attente (ASA) qui procure 90 % de l'ancien salaire. Mais le régime connaît ses premières années de déficit et les réserves diminuent. La pensée économique néolibérale monte en puissance au sein du ministère des Finances au détriment de cadres d'analyse keynésiens⁵.

DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À LA CHARITÉ PUBLIQUE

Une réforme indemnitaire adoptée en 1979 limite le montant et la durée des allocations. La figure imaginaire du « chômeur-golfeur » sert d'argument à ceux qui la défendent. Le gouvernement intervient dans le compromis en créant une aide au secours exceptionnel (ASE) pour compléter l'indemnisation des chômeurs de longue durée. Les jeunes adultes entrant sur le marché du travail ne sont pas concernés. Le Premier ministre Raymond Barre lance pour eux un « pacte pour l'emploi » qui crée des stages rémunérés par l'État et de l'alternance en entreprise (avec exonération de cotisations sociales à la clé). C'est le démarrage du traitement social du chômage et d'une pensée de l'insertion où ceux qui sont hors du marché du travail doivent être soutenus individuellement pour l'intégrer.



AU LIEU DE FONDER UNE SOLIDARITÉ FACE AU RISQUE, OÙ CHACUN EST TOUT À LA FOIS APPELÉ À DONNER (COTISER) ET À RECEVOIR (PERCEVOIR DES PRESTATIONS), [L'ÉTAT] RENOUVE AVEC LA CHARITÉ PUBLIQUE, C'EST-À-DIRE AVEC UNE SOLIDARITÉ FACE AU BESOIN, OÙ LES PLUS RICHES DONNENT SANS RECEVOIR TANDIS QUE LES PLUS PAUVRES REÇOIVENT SANS ÊTRE APPELÉS À DONNER.

Le débat entre ceux qui souhaitent un renforcement financier de la Sécurité sociale et ceux qui veulent limiter les dépenses est perdu par les premiers. Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale du premier gouvernement Mauroy, démissionne, remplacée dès le 29 juin 1982 par Pierre Bérégovoy. En 1983, avec le tournant définitif de la rigueur et l'adoption d'une politique de désinflation compétitive, l'État adopte

un nouveau regard sur la question sociale. Le paradigme de « l'exclusion sociale » monte en puissance quand celui des inégalités sociales et salariales tend à s'effacer du débat public. Les entreprises doivent se désendetter pour être compétitives et il ne faut pas leur rajouter des « charges ». Comme le fait observer Alain Supiot, « *au lieu de fonder une solidarité face au risque, où chacun est tout à la fois appelé à donner (cotiser) et à recevoir (percevoir des prestations), [l'État] renoue avec la charité publique, c'est-à-dire avec une solidarité face au besoin, où les plus riches donnent sans recevoir tandis que les plus pauvres reçoivent sans être appelés à donner*⁶ ».

DEUX PRESTATIONS FINANCÉES PAR L'ÉTAT

L'État prend en charge directement les difficultés de personnes actives dans la même logique que les minima sociaux de la période précédente. Le problème social n'est pas entièrement dissocié du problème productif, puisque les allocations sont créées dans la continuité des droits au chômage, mais la responsabilité du problème a basculé vers l'État. En 1984, le gouvernement crée deux prestations :

5 Bruno JOBERT, *Le Tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

6 Alain SUPIOT, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999.

- . l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est créée à la demande du patronat pour transférer à l'État la prise en charge des chômeurs de longue durée. Elle remplace l'ASE. L'ASS vise à garantir des ressources minimales aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifient d'au moins cinq années d'activité sur les dix dernières années (salarial, formation rémunérée, service national ou chômage indemnisé). L'ASS est versée sans limitation de durée *tant que la personne justifie d'une recherche d'emploi*, ce qui suppose d'être inscrit comme demandeur d'emploi. Elle était calculée à hauteur de 50 % du montant du salaire minimum mais cumulable avec les revenus d'un conjoint ;
- . l'allocation d'insertion (AI) est versée pendant un an aux détenus libérés, aux victimes d'un accident du travail, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Jusqu'en 1992, elle était aussi perçue par certains jeunes et soutiens de famille. Elle est remplacée par l'allocation temporaire d'attente (ATA) en 2006 qui recouvre le même public.

La création de ces allocations est concomitante avec celle des travaux d'utilité collective (TUC). On trouve ainsi une occupation aux allocataires en attendant un « retour à l'emploi de droit commun ». Ces derniers sont « stagiaires de la formation professionnelle » pendant six mois et à mi-temps sans avoir droit à aucune action de formation⁷. Ce dispositif est promu par le ministère des Finances contre l'avis de la Délégation à l'emploi. L'année 1984 est également marquée par la première grande négociation interprofessionnelle sur la « flexibilisation » du marché du travail qui, pour les travailleurs, est synonyme de précarisation. C'est donc bien une année de tournant qui voit la protection sociale se diriger vers de nouveaux horizons.

Avec l'installation du chômage de masse, l'État se rend coresponsable de la lutte contre la pauvreté de personnes actives par la création de nouvelles allocations, alors qu'auparavant ce rôle était plutôt dévolu à l'assurance chômage.

III. LE RMI, UN CONSENSUS FRAGILE (1988-1996)

Ce qu'on appelle « la nouvelle pauvreté » n'en finit pas d'augmenter avec la courbe du chômage. De nombreux hommes célibataires peu qualifiés ne sont concernés ni par les allocations ciblées, ni par les allocations chômage.

LE TEMPS DES EXPÉRIMENTATIONS

Dès 1985, des expérimentations locales d'un revenu minimum sont lancées : « complément local de ressources », « minimum social garanti »... Elles sont financées par les collectivités locales et parfois cofinancées par l'État, le département ou la caisse d'allocations familiales (CAF). Elles reposent toutes sur le principe d'une allocation différentielle accordée aux personnes âgées de plus de 25 ans qui sont privées d'emploi et d'une autre protection sociale légale⁸.

Un autre dispositif est créé sur la base de la circulaire du secrétaire d'État à la Sécurité sociale Adrien Zeller, sous le gouvernement Chirac. Il ouvre la possibilité aux départements de créer

7 Fabrice COLOMB, *Les Politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2012.

8 On peut citer le revenu créé à Rennes (limité aux familles avec enfants pendant quatorze mois avec l'implication d'ATD Quart Monde, de la CAF et du CCAS et sans contreparties), Saint-Étienne (limité aux personnes seules avec enfants), Nantes et Charleville-Mézières (limité aux personnes seules et couples sans enfants) ; Clichy (limité aux chômeurs) ; Auxerre ; Besançon (créé en 1972 avec 70 % du Smic sans prendre en compte les allocations familiales pour un mois renouvelable) ; Nîmes (70 % du Smic en prenant en compte les allocations familiales) ; Belfort (un an renouvelable par trimestre) ; Grenoble (financé par la CAF).

une allocation de 2 000 francs par mois pour des publics actifs et sans aucun revenu de plus de 25 ans, en contrepartie d'un travail à mi-temps pour une collectivité ou une association. Expérimenté en Ille-et-Vilaine, il s'est heurté à la difficulté de proposer du travail et donc d'occulter l'allocation.

Le rapport de Joseph Wresinski sur la grande pauvreté et la précarité économique du Conseil économique et social propose en février 1987 de généraliser ces expérimentations avec la mise en place d'un « plancher minimum de ressources⁹ ». S'appuyant sur l'article d'un chercheur suisse¹⁰, le fondateur d'ATD Quart Monde soutient que « *l'incitation au travail doit être en relation avec la capacité de travailler* » en opposant l'obligation de travailler et le droit de travailler dû à tous¹¹.

Ce rapport inspire l'idée de revenu minimum d'insertion (RMI) portée par Michel Rocard puis par François Mitterrand pour son deuxième mandat¹².

À LA CROISÉE DE DEUX VISIONS

La loi sur le revenu minimum d'insertion est votée à la quasi-unanimité (3 députés contre et 24 abstentions) le 1^{er} décembre 1988. Bien après d'autres pays européens. Garantie d'un revenu différentiel familialisé alloué aux personnes résidant légalement en France, sa seule véritable restriction porte sur l'âge de 25 ans. Son montant est de 49% du salaire minimum.

La « Lettre à tous les Français » du candidat François Mitterrand se voulait rassembleuse : « *Peu importe le nom qui lui sera donné, revenu minimum d'insertion, revenu minimum garanti.* » Derrière ce consensus apparent, deux lectures de « l'insertion » s'opposent malgré tout.

1. Une position solidariste¹³ où la nation reconnaît une dette envers les personnes pauvres et sa responsabilité face à ce problème. On peut lire dans la loi que l'insertion est un « *impératif national*¹⁴ ». Reprenant l'expression désignant le « *droit aux secours* » dans la loi du 28 juin 1793, son article 1^{er} proclame : « *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. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion mis en œuvre dans les conditions fixées par la présente loi. Ce revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement.* » Dans cette perspective, la reconnais-

9 Joseph WRESINSKI, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Conseil économique et social, 1987, <https://www.joseph-wresinski.org/fr/grande-pauvrete-et-precarite>

10 Probablement Georges ENDERLE, *Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext – eine wirtschaftsethische Studie* [Securing the Minimal Standard of Living in the National and International Context – A Business Ethics Perspective], Berne/Stuttgart, Haupt, 1987.

11 Il ajoute : « *La question de la contrepartie à la garantie d'un minimum de ressources appelle quelques observations. Il ne peut s'agir d'un travail-alibi, ni de créer des activités de nature à concurrencer le secteur marchand ; il s'agirait davantage d'un effort de l'intéressé en vue de son insertion sociale, lui permettant d'accroître son capital de formation.* »

12 Le principe est inscrit dans sa Lettre à tous les Français : « *Peu importe le nom qui lui sera donné, revenu minimum d'insertion, revenu minimum garanti. L'important est qu'un moyen de vivre ou plutôt de survivre soit garanti à ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien, qui ne sont rien. C'est la condition de leur réinsertion sociale* », 1988.

13 Le solidarisme est une doctrine politique formulée par Léon Bourgeois et Alfred Fouillée à la fin du XIX^e siècle, affirmant que les citoyens ont un devoir d'assistance mutuelle en raison de notre interdépendance. Ils popularisent le mot « solidarité » qui influença profondément les politiques sociales de la III^e République.

14 L'expression est reprise dans la loi du 29 juillet 1998 contre les exclusions : « *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.* »

sance de moyens convenables d'existence doit être assurée quel que soit le comportement des personnes. C'est la position que défend Jean-Claude Boulard, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale : « *Il y a eu des sociétés dans l'histoire où le fait de travailler était dévalorisant, cela représentait une perte de statut. Nous avons fait le choix de construire une société où tout est organisé autour de la notion de travail. Si elle faillit à ses capacités de donner du travail à tous, alors n'a-t-elle pas l'obligation de fournir un revenu décent à ses membres*¹⁵ ? »

2. Une position libérale visant à responsabiliser les individus. Elle s'appuie sur l'article 2 de la loi : « *Toute personne résidant en France dont les ressources [...] n'atteignent pas le montant du revenu minimum [...], qui est âgée de plus de vingt-cinq ans ou assume la charge d'un ou plusieurs enfants et qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit, dans les conditions prévues par la présente loi, à un revenu minimum d'insertion.* » Michel Rocard voulait éviter de mettre en place un « *dispositif désincitatif à l'emploi*¹⁶ ». Pour le député UDF Denis Jacquat, « *le contrat d'insertion doit être perçu par son bénéficiaire comme un engagement ferme qui conditionne le versement de l'allocation* ». Dans les faits, ce contrat n'a pas été mis en œuvre dans tous les départements ni pour tous les allocataires.

Il a donné lieu à peu de sanctions, même si la possibilité de sanction a toujours plané au-dessus des têtes.

Entre ces deux pôles, le débat parlementaire fait apparaître toute une gamme de nuances. Ainsi, le 4 octobre 1988, la députée RPR Roselyne Bachelot proclame : « *Pour notre groupe, l'ardente obligation de l'insertion ne s'impose pas seulement aux bénéficiaires, mais à*

l'ensemble du corps social qui doit se mobiliser pour trouver des réponses adaptées à chaque personne. Cette obligation passe par l'élaboration d'un contrat d'insertion [...]. Il n'est pas question de subordonner le versement du RMI à la signature dudit contrat, mais il faut pouvoir suspendre le versement de l'allocation si la personne ne respecte pas ses engagements. » L'expression « *ardente obligation de l'insertion* » est restée dans les mémoires.

L'autonomie sociale et économique dépend désormais – en dernier ressort – des actions de l'État et de l'allocataire. Avec le RMI, le pauvre est dans une certaine mesure dissocié du travailleur. Son droit au revenu est désormais fondé sur son état de nécessité.

DU « DROIT » AU REVENU

Le mot « droit » est utilisé dans le débat public sur le RMI avec deux sens différents. Le premier évoque un caractère inaliénable, inconditionnel et indispensable à la dignité des êtres humains. Le second porte sur la contrepartie d'un devoir dans le cadre d'un contrat librement consenti par des individus déclarés autonomes et responsables. Deux indices montrent cependant qu'à cette époque-là, la première interprétation s'imposait sur la seconde :

- ▶ le contrat est conçu comme un instrument pédagogique. Il n'intègre pas de sanctions juridiques. Robert Lafore a montré que le contrat d'insertion n'intégrait pas les dimensions habituelles

15 Anne-Marie BOULET, « Vingt ans après, retour sur la naissance du RMI », *Viva Presse*, 3 décembre 2008. Citée in Emmanuel BODINIER, *Un monde à part. Émergence, développement et contradictions du monde de la participation des pauvres (1968-2012)*, mémoire de science politique, 2012, dumas-00808024.

16 « Pour endiguer l'enthousiasme de Boulard, je ne voulais à aucun prix d'un dispositif désincitatif à l'emploi, parce que ce genre de risque existe toujours, c'était mon plus gros souci », Michel Rocard, « Les 20 ans du RMI », propos recueillis par Nathalie Georges et Nicolas Grivel, 21 novembre 2008, http://www.nonfiction.fr/article-1858-p3-les_20_ans_du_rmi_par_michel_rocard.htm, consulté le 28 juillet 2020.

d'un contrat juridique. Il n'est pas la rencontre de deux volontés mais porte l'objectif de « susciter la volonté d'insertion ». Les engagements de l'allocataire ne correspondent pas à des obligations juridiques mais à des déclarations d'intention qui peuvent évoluer. Il n'y a pas de réelles sanctions envers l'allocataire ni envers la collectivité qui ne proposerait pas d'actions d'insertion¹⁷. Cela va d'ailleurs engendrer des expérimentations d'actions collectives dans certaines caisses d'allocations familiales en partenariat avec des centres sociaux ;

- ▶ les actions et activités sont décidées en prenant en compte l'avis de la personne concernée dans les champs de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement. Les allocataires sont reconnus comme des interlocuteurs potentiels et non seulement comme des individus objets de politiques publiques incitatives¹⁸. La pédagogie du contrat avait d'ailleurs été expérimentée par ATD Quart Monde après 1977 avec des familles relogées en cité de promotion familiale. Ces contrats d'une durée de six mois étaient renouvelables et les termes pouvaient en être modifiés¹⁹. L'ayant droit devenait un partenaire même si c'est la commission locale d'insertion composée des différentes institutions, d'élus et de travailleurs sociaux qui le validaient.

VICTIME DE SON SUCCÈS

La loi votée en 1988 intègre son réexamen par le Parlement au bout de trois ans suite à une évaluation. La Commission nationale d'évaluation du RMI rend son rapport en 1992. Elle conclut à « un consensus quasi général sur l'utilité sociale de l'allocation » même si elle pointe un certain nombre de limites : manque de connaissance et de compréhension de leurs droits par les allocataires ; faiblesses de mise en œuvre : délais de paiement importants, volet insertion « insuffisant »... Le RMI est pérennisé par la loi du 29 juillet 1992.

Le RMI avait prévu de toucher 350 000 allocataires au maximum. Au bout de deux ans, à la fin de l'année 1990, il touchait déjà 496 285 ménages. Cinq ans plus tard, 900 000. L'adoption de règles d'indemnisation du chômage plus restrictives²⁰ après 1992 fait exploser le nombre d'allocataires concernés. Le RMI devient de fait une troisième filière d'indemnisation du chômage. Les montants de l'allocation gérée par l'Unedic sont trop faibles ou inexistantes dans un contexte de croissance des contrats précaires²¹. Dans de nombreux départements, l'océan de demandes de soutien financier met au second plan l'insertion, malgré la création d'un vaste secteur d'offre d'activités intermédiaires allant de la définition d'un projet professionnel proposée par l'ANPE à des emplois aidés, en passant par des postes dans des associations intermédiaires ou des entreprises d'insertion, des offres d'apprentissage et de formation professionnelle, des stages...

Cette évolution mine la légitimité du RMI. Au début des années 2000, dans les sondages, le soutien de l'opinion publique au RMI diminue²². De plus en plus, la pauvreté est attribuée à la responsabilité

17 Robert LAFORE, « Les trois défis du RMI. À propos de la loi du 1^{er} décembre 1988 », *L'Actualité juridique*, 20 octobre 1989, p. 563-585.

18 « Une des principales déficiences de l'organisation sociale de nos jours semble être l'absence de droit des pauvres à la parole ; leur réduction à la dépendance, au contrôle, à l'état d'objets plutôt que de sujets des politiques de protection, est généralement dénoncée : les auteurs font ressortir qu'être identifiés dans leur histoire pour ce qu'ils sont plutôt que pour la charge qu'ils représentent, les entendre, leur laisser une place dans le dialogue apparaît alors comme une des clés de la solution du problème », Joseph WRESINSKI, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Paris, Conseil économique et social, *Journal officiel*, 11 février 1987, http://www.joseph-wresinski.org/IMG/pdf/WRES_JO87.pdf. Le terme « participation » est cité 49 fois dans le rapport, la plupart du temps en référence à la participation des personnes pauvres à la vie sociale, associative et politique.

19 Cristina DE ROBERTIS, « Le contrat en travail social : fondements éthiques et opérationnalité », *Service social*, 43/3, 1994, p. 139-152, <https://id.erudit.org/iderudit/706673ar>

20 Suite à une négociation entre partenaires sociaux, l'Unedic adopte une allocation unique dégressive.

21 Les premiers contrats de travail temporaires sont autorisés en 1986.

22 Marie-Thérèse ESPINASSE, Olivia SAUTORY, *Les Opinions des Français sur la pauvreté et le RMI*, Paris, La Découverte, 2008, <https://www.cairn.info/rmi-l-etat-des-lieux--9782707153845-page-251.htm>

des personnes (leurs compétences, leur volonté de s'insérer...) plutôt qu'à une organisation sociale et économique déficiente. Dans la sphère politique, les appels à la réforme se multiplient.

Avec le RMI, l'État traduit un compromis fragile où il reconnaît à la fois la responsabilité de la nation envers les plus pauvres et leur pouvoir comme citoyens pour formuler des engagements. Tout en passant définitivement sous silence le rôle joué par les transformations de l'appareil productif et du marché du travail.

IV. LES TENTATIVES DE RÉFORME (1996-2006)

La suppression progressive des frontières pour les biens, les services et les capitaux²³ a conduit à de puissantes vagues de délocalisation et à la mise en concurrence des travailleurs d'un bout à l'autre du monde. Dans ce contexte de transformation économique mais aussi technologique majeur, les minima sociaux vont se trouver au milieu d'un champ de force poussant les élites politiques à les réformer. De nouveaux objectifs leur sont peu à peu assignés : « *inciter les individus à s'adapter aux réalités du monde économique* », « *lutter contre l'assistanat* ».



LA PRIME POUR L'EMPLOI EST EMBLÉMATIQUE D'UNE ÉVOLUTION IDÉOLOGIQUE QUI SUGGÈRE QUE LES CHÔMEURS SERAIENT ENFERMÉS DANS UNE « TRAPPE À INACTIVITÉ » À CAUSE DU MANQUE D'INCITATION MONÉTAIRE.

On n'est pas encore dans un régime où l'aide sociale est conditionnée à la reprise d'un emploi, mais on oriente l'aide sociale vers la reprise systématique d'un travail perçu comme l'aboutissement d'une inclusion sociale, économique et politique²⁴. L'objectif de « l'insertion » est progressivement réduit à la seule employabilité et

les autres dimensions de la vie (logement, santé, famille) deviennent des étapes ou des obstacles à lever avant d'aller vers l'emploi²⁵. Il s'agit d'améliorer « *le gain financier à travailler* » et de « *responsabiliser* » les allocataires face à leurs choix en « *lissant des effets de seuil* ».

- ▶ **Les conditions d'accès à l'ASS sont restreintes** à partir de 1997 par une diminution du plafond de ressources, par la suppression de la prise en compte des périodes de chômage indemnisé au même titre que les périodes d'activité et par une augmentation des demandes de justificatifs.
- ▶ **Les montants du RMI et de l'API commencent à décrocher de la croissance du salaire minimum** afin de limiter les « trappes à pauvreté », suivant l'idée selon laquelle les personnes préféreraient rester au RMI plutôt que de reprendre un travail.
- ▶ **Un mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité est mis en place.** Celui-ci est étendu par la loi contre les exclusions en 1998 à plusieurs allocations (ASS, API et AI). Les droits connexes et les impôts (taxe d'habitation) sont de mieux en mieux pris en compte. En 2006, la loi du 23 mars relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des « bénéficiaires » de minima sociaux instaure des primes mensuelles forfaitaires de 150 euros (personne seule) ou 225 euros (personne en couple) et une prime ponctuelle de 1 000 euros au quatrième mois d'activité pour les reprises d'un emploi au moins à mi-temps. Cette loi renforce aussi les sanctions en cas de fraude ou de déclaration inexacte (4 000 € et le double en cas de récidive).

23 Un choix promu par l'Union européenne, l'OCDE, le FMI et la Banque mondiale, pour lequel l'influence française fut prépondérante. Voir Rawi ABDELAL, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance mondiale », *Critique internationale*, 28/3, 2005, p. 87-115.

24 Voir Jean-Claude BARBIER, « Peut-on parler d'"activation" de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 43/2, 2002, p. 307-332, https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_2002_num_43_2_5496

25 Bien que le consensus portant sur l'objectif d'insertion soit assez large, il est néanmoins critiqué par certains sociologues bourdieusiens comme Loïc Wacquant et par les partisans d'un revenu universel.

La prime pour l'emploi est créée en 2001²⁶ pour les personnes ayant un revenu d'activité inférieur à 1,4 fois le montant du salaire minimum. Elle ne profite qu'aux ménages acquittant l'impôt sur le revenu. Elle vise à inciter au retour ou au maintien dans l'emploi²⁷. Suggéré par le Conseil d'analyse économique créé autour de Lionel Jospin, ce dispositif est emblématique d'une évolution idéologique qui suggère que les chômeurs seraient enfermés dans une « trappe à inactivité » à cause du manque d'incitation monétaire. D'où un surcroît de rémunération du travail par les ressources de l'État (au profit des entreprises).

► **Le revenu minimum d'activité** est créé en complément du RMI par une loi du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en 2003. Dans le même temps, sa gestion en est décentralisée, confiée aux conseils généraux²⁸. Voulant renforcer l'insertion, la loi crée un contrat de travail entre un allocataire et un employeur en versant à celui-ci une partie de l'allocation. Le contrat ne peut dépasser dix-huit mois. Les droits sociaux contributifs (retraite, chômage) ne sont d'abord calculés que sur la part restante, avant que ce point ne soit révisé en 2005. Surtout, « *l'impératif national* » disparaît au détriment d'une distinction entre une « *assistance passive* » et une solidarité active. En témoigne le discours introductif de François Fillon, ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité : « *Oui, il est possible d'améliorer la gestion du RMI en la rapprochant du terrain : c'est l'objet de la décentralisation du dispositif. Oui, il est possible d'épauler les allocataires du RMI sur le chemin de l'insertion professionnelle : c'est l'objet du RMA, qui s'offre à ceux qui ne baissent pas les bras. [...] Notre attachement au pacte social nous commande de ne pas accepter l'idée d'une assistance passive qui s'apparente davantage à une charité de façade qu'à une véritable solidarité.* » Visant 100 000 contrats, il en atteignit péniblement 15 000 en 2008.

L'ensemble de ces réformes mobilise une énergie administrative²⁹, politique et juridique importante alors même que ces calculs monétaires jouent un rôle mineur dans le choix des allocataires du RMI³⁰. Leurs comportements ne sont pas tellement liés à des calculs coût-avantage financier à reprendre ou non un travail, mais à un ensemble de conditions (garde d'enfants, santé, qualification, éloignement ou absence d'emplois disponibles, discriminations raciales...) et à un cadrage du dispositif (honte de la pauvreté disqualifiante et stigmatisante du RMI...). À l'inverse, dans le discours politique, le marché du travail, loin d'être mis en cause, est paré de toutes les vertus : il est censé préserver de la pauvreté, offrir une dignité et produire les richesses qui seront redistribuées.

Parallèlement, deux nouveaux dispositifs s'apparentant à des préretraites vont être créés :

. le revenu de solidarité (RSO) en 2001 dans les départements d'outre-mer pour les personnes au RMI depuis au moins deux ans âgées d'au moins 55 ans qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail ;

. l'allocation équivalent retraite (AER) en 2002 qui s'adresse à des demandeurs d'emploi totalisant le nombre de trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse nécessaire pour une retraite à taux plein sans avoir atteint l'âge de départ en retraite. Elle a été supprimée en 2011.

Devant la massification du RMI, les responsables politiques veulent inciter à la reprise d'emploi en faisant peser sur les allocataires la responsabilité de s'insérer

26 Dans un contexte assez particulier puisqu'elle remplace le dispositif de ristourne dégressive de CSG et CRDS prévu dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour ces ménages-là, qui avait été annulé par le Conseil constitutionnel.

27 Ce dispositif en rappelle un autre plus ancien – le supplément de revenu familial – qui instituait une allocation différentielle de 210 francs mensuels pour compléter un salaire en dessous d'un plafond. Il a été créé en 1980 mais ne touchait quasiment plus personne en 1987.

28 Le risque de voir un conseil départemental préférer limiter le nombre d'allocataires et les dispositifs d'insertion, afin de ne pas augmenter les impôts locaux, est pointé dans le débat parlementaire par certains députés socialistes.

29 De nombreux rapports de hauts fonctionnaires se sont succédé depuis le début des années 2000 (Bertrand Fragonard, Jean-Michel Belorgey, Marie-Thérèse Join-Lambert, le Cerc..).

30 Antoine VÉRÉTOU, François DUBET, « Une "réduction" de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue française de sociologie*, 42/3, 2001, p. 407-436. Dans cet article fondateur, les auteurs montrent que des allocataires reprennent du travail alors qu'ils y perdent financièrement car le sentiment de dépendance et le déni de reconnaissance sont bien plus difficiles à vivre que les difficultés financières.

V. LA REMISE EN CAUSE DE LA SOLIDARITÉ PAR « L'ACTIVATION » (2006-2018)

La pratique de l'austérité budgétaire en Europe, couplée à la quasi-compensation des exonérations de cotisations sociales par l'État, a créé une tension sur les budgets de la protection sociale. La majorité des décisions visent la diminution des dépenses et non l'accroissement des recettes. Les personnes sont prises dans un étau entre des allocations très nettement sous le seuil de pauvreté et un sous-emploi précaire (intérim, contrats courts, contrats à temps partiel).

L'activation, qui lie explicitement protection sociale et politiques de l'emploi, se traduit par « *une préférence systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (l'activité), voire [par] une condition – plus ou moins contraignante – d'activité introduite pour l'éligibilité aux prestations*³¹ ».

NAISSANCE DU RSA

C'est dans ce contexte que Martin Hirsch, alors président d'Emmaüs France et haut fonctionnaire, pousse à la création du revenu de solidarité active (RSA) en s'inspirant du modèle libéral britannique. Il cherche à répondre aux critiques selon lesquelles le RMI générerait de « l'assistanat » et un manque d'efficacité au regard du « retour à l'emploi ». Le RSA est inscrit comme l'une des mesures phares du rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté³² » qu'il préside.

Après l'élection de Nicolas Sarkozy comme président de la République, Martin Hirsch entre au gouvernement pour porter une expérimentation puis une généralisation de la réforme proposée. Martin Hirsch déclare le 25 septembre 2008 à l'Assemblée nationale : « *Nous ne proposons pas d'alourdir l'État-providence, mais de lui préférer la logique de la solidarité active. [...] La solidarité ne tombe pas du ciel. Elle ne se limite pas à la redistribution. Elle doit davantage favoriser l'activité que la pénaliser*³³ » Il s'agit que « le travail paye » le travailleur sans que « le travail coûte » à l'employeur. Comment augmenter les revenus sans augmenter les salaires ? Par la prise en charge de cette augmentation par l'État.

Le RSA comprend alors deux volets :

- ▶ un montant forfaitaire correspondant au montant du RMI (« RSA socle ») et de l'API (« RSA socle majoré ») ;
- ▶ une somme égale à un pourcentage (62 %) des revenus professionnels du foyer allocataire (« RSA activité ») afin que chaque heure travaillée corresponde à une augmentation de revenu. Ce versant vient remplacer les dispositifs d'intéressement préalable. Cette somme est aussi versée à des travailleurs pauvres qui n'ont jamais été allocataires de minima sociaux. Son point de sortie est fixé au niveau du salaire minimum (où l'allocataire ne touche plus que celui-ci). Avec ce volet « activité », le RSA vient directement compenser la faiblesse des salaires et la précarité d'un marché du travail.

Comme le RSA reprend la frontière d'âge des 25 ans, un dispositif très limité est créé pour certains jeunes adultes (« RSA jeune »)³⁴. Une forme de RSA dont le montant est plus faible est aussi créée pour les départements d'outre-mer (« RSA outre-mer ») à partir de 2011.

31 Contrairement à une idée reçue, l'origine des politiques d'activation est social-démocrate et keynésienne puisqu'elles ont été formalisées en Suède dans les années 1930 et mises en œuvre dans les années 1950, avant d'être reprises dans une logique néolibérale par l'OCDE, le Royaume-Uni, puis l'Union européenne (sommet de Lisbonne en 2000). Voir Jean-Claude BARBIER, « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », art. cité

32 COMMISSION FAMILLES, VULNÉRABILITÉS, PAUVRETÉ, *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, Paris, La Documentation française, 2005, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000264/index.shtml>

33 Martin HIRSCH, 25 septembre 2008, [HTTP://WWW.ASSEMBLEE-NATIONALE.FR/13/CRI/2007-2008-EXTRA2/20082010.ASP](http://www.assemblee-nationale.fr/13/CRI/2007-2008-EXTRA2/20082010.ASP)

34 Il faut avoir travaillé deux années dans les trois dernières années précédant la demande, les stages n'étant pas inclus dans la période de calcul.

LES DEVOIRS DE L'ALLOCATAIRE

Le RSA s'inscrit dans une politique qui proclame qu'il faut « *travailler plus pour gagner plus* ». Nicolas Sarkozy veut s'assurer que « *le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté*³⁵ ». Il s'agit de s'opposer à une forme de solidarité prétendument passive et de remplacer « *l'insertion* » par la « *solidarité active* ».



C'EST L'INDIVIDU QUI PORTE LA RESPONSABILITÉ DE SON RETOUR À L'EMPLOI.

L'idée est la suivante : si certains allocataires restent au RSA, c'est parce que le gain financier d'un salaire serait trop faible au regard des revenus dont ils bénéficient déjà. Il faut donc les encourager financièrement à « *sortir du RSA* ». Cette analyse nie la diversité des situations des allocataires : comme s'il s'agissait d'un stock fixe de personnes accrochées à un statut ! Comme si le nombre de postes disponible sur le marché du travail n'avait pas d'impact. Ou que les raisons pour trouver du travail n'étaient que financières, effaçant les autres facteurs (santé, logement, famille...). Comme si tous les emplois permettaient de sortir de la pauvreté, alors même que le marché du travail se précarise (intérim, contrats à durée limitée, horaires hachés...).

Le RSA modifie la nature du contrat entre l'allocataire et la puissance publique, en insistant sur les devoirs de l'allocataire. Ces contreparties portent essentiellement sur des démarches d'insertion professionnelle. Dans la loi, cette logique s'applique à tous, même s'il y a des préalables « *temporaires* », avec une possibilité d'insertion sociale³⁶.

Dans le RSA, les freins au retour à l'emploi doivent être levés par un accompagnement obligatoire et des sanctions pour ceux qui ne « *respecteraient pas les contrats d'engagement réciproque* ». C'est l'individu qui porte la responsabilité de son retour à l'emploi et doit démontrer qu'il engage des efforts pour améliorer sa situation.

Une commission est créée pour émettre des avis sur l'orientation et les sanctions. Ces « *équipes pluridisciplinaires*³⁷ » sont composées de travailleurs sociaux et de représentants des allocataires³⁸, mettant ainsi en place un contrôle par les pairs. Ce dispositif a d'abord été relativement consensuel, sauf pour quelques associations de défense des droits des chômeurs comme le MNCP ou la CGT Privés d'emplois³⁹.

35 Nicolas SARKOZY, « Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, adressée à M. Martin Hirsch, haut-commissaire auprès du Premier ministre, aux solidarités actives contre la pauvreté, sur les priorités en matière de lutte contre la pauvreté, notamment la création du revenu de solidarité active », 2007, <http://discours.vie-publique.fr/texte/077002186.html>

36 Selon l'article L. 262-28 du Code de l'action sociale, l'allocataire est « *tenu* » de « *rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* ». Dans l'article suivant L. 262-29, ces mêmes allocataires, soumis aux droits et devoirs, pourront être orientés « *vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale* » seulement s'il « *apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi* ».

37 « *Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension, prises au titre de l'article L. 262-37, du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire.* »

38 Des syndicats comme la CGT et la CFDT avaient demandé à être représentés dans ces instances, sans obtenir gain de cause.

39 CGT Privés d'emplois, « Oser la désobéissance ! Lettre aux conseils généraux », Montreuil, 26 juin 2009, <http://www.cgtp69.com/PEPSite/RSA.html>, « *L'aspect délétère, sectaire du document de demande du RSA, cache une politique d'organisation immédiate et future de la misère de vos concitoyens. Vous, élus de terrain, [...] ne pouvez endosser d'être les fossoyeurs de la solidarité nationale, en sanctionnant le refus de l'octroi du RSA.* »

CIBLES MANQUÉES

Pour autant, le RSA peine à atteindre sa cible. Ainsi, les évaluations menées dans 34 départements ont montré des effets sur le retour à l'emploi très limités, voire nuls⁴⁰. Mais toutes les évaluations sérieuses ont été publiées après la généralisation du dispositif...

En outre, comme évoqué plus haut, le taux de non-recours est très important : il est estimé entre 30 % et 35 % pour le RSA socle⁴¹, quant au « RSA activité », deux tiers des personnes qui y ont droit ne le demandent pas⁴².

Enfin, la prime pour l'emploi est initialement maintenue, chaque ménage pouvant conserver le dispositif qui lui est le plus favorable. Cette incohérence est corrigée en 2015 par la création de la prime d'activité (PA) qui fusionne les deux dispositifs. Sous la présidence de François Hollande, le RSA n'est pas remis en cause. Son montant est revalorisé de 10 % afin d'atténuer le décrochage par rapport au salaire minimum (le RSA socle revient de 44,5 % à 48,5 % du salaire minimum). Mais la philosophie d'une politique publique qui vise en priorité à créer des incitations financières pour le retour à l'emploi est la même. La lutte contre les causes structurelles générant des situations de pauvreté, notamment sur le marché du travail, est traitée de manière secondaire.

Le RSA fait basculer l'ambiguïté initiale du RMI dans une logique de « responsabilisation » des individus face au marché du travail, en créant des incitations monétaires et un mécanisme de sanction qui, même peu utilisé, plane comme une épée de Damoclès sur les allocataires.

ET APRÈS ?

L'élection d'Emmanuel Macron a-t-elle ouvert une nouvelle phase de l'histoire des minima sociaux en France ? Il est encore trop tôt pour l'affirmer. Au nom d'une simplification hypothétique⁴³, censée diminuer le non-recours aux droits, et de l'idée d'activation déjà au fondement du RSA, le chef de l'État a chargé le gouvernement de créer un revenu universel d'activité (RUA) fusionnant le RSA, la prime d'activité, les allocations logement et l'ASS. L'intégration de l'AAH est aussi évoquée.

Ce RUA vise à généraliser la logique d'incitation monétaire au travail à l'ensemble des dispositifs d'assistance sociale, alors même qu'ils ont été créés dans des logiques très différentes. La compensation du handicap serait balayée par un revenu incitatif à la reprise d'emploi, niant les discriminations vécues sur le marché du travail. La lutte contre la précarité du logement serait transformée en une logique de « supplément » dont on ne sait pas vraiment si elle serait, elle aussi, suspendue à un objectif de recherche d'emploi. Et on peut craindre que les politiques familiale ou sanitaire suivront à terme cette logique, si nous ne concevons pas une alternative crédible à ce projet politique.

40 Comité national d'évaluation du RSA, *Rapport final*, dirigé par François Bourguignon, 2011 ou Véronique SIMONNET, Élisabeth DANZIN, « L'effet du RSA sur le taux de retour à l'emploi des allocataires. Une analyse en double différence selon le nombre et l'âge des enfants », *Économie et statistiques*, 467, 2014.

41 Voir les différentes estimations citées au tout début de la première partie de ce rapport.

42 Pauline DOMINGO, Muriel PUCCI, « Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA activité seul », *Économie et statistiques*, 467/1, 2014, p. 117-140, https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2014_num_467_1_10249

43 Le RSA avait le même objectif et pourtant, il est d'une complication tout aussi importante – voire supérieure – pour les administrations comme pour les allocataires. Cet objectif de simplification est porté par les élites technocratiques depuis la généralisation du RMI en 1992. Dès cette année-là, le Commissariat général au Plan a publié un rapport rédigé par Bertrand FRAGONARD intitulé *Unifier les minima sociaux ?*.

Cependant, la consultation sur le RUA à laquelle le Secours Catholique, comme de nombreuses associations, syndicats et collectivités, a participé activement depuis début 2019, a été suspendue par la crise sanitaire au printemps 2020, et à l'heure où nous finalisons ce rapport, rien ne permet d'affirmer qu'elle reprendra.

Dans l'intervalle, une chose est sûre : les minima sociaux poursuivent leur décrochage par rapport au salaire minimum. Suite au mouvement des Gilets jaunes, le gouvernement décide d'une forte augmentation de la prime d'activité pour les bas salaires en 2019, tandis qu'il se refuse à toute revalorisation des minima sociaux. Les aides au logement et les prestations familiales sont même désindexées de l'inflation. Au total, là où les premiers minima sociaux représentaient 60 % du salaire minimum, et là où le RMI avait été fixé à 49 % du salaire minimum, le RSA ne pèse plus guère que 39 % du salaire minimum augmenté de la prime d'activité, en 2019.

Au total, ce que révèle ce parcours à travers l'histoire sociale et politique des dernières décennies, c'est que le système de solidarité actuel avec les plus pauvres, autour du RSA et d'une logique entièrement tournée vers un hypothétique retour sur le marché du travail, n'a rien d'une évidence.

PARTIE III

DIX RAISONS POUR LESQUELLES LES CONTREPARTIES AU REVENU MINIMUM SONT INACCEPTABLES

« **AH!** vous nous donnez du pain, vous nous donnez un asile, vous nous donnez des vêtements, vous nous donnez un emploi, et vous poussez l'audace, la folie, la cruauté, l'ineptie et l'absurdité jusqu'à croire que nous sommes vos obligés ! »

Victor Hugo, *L'Homme qui rit*, 1869

« Qu'est-ce qu'un homme révolté ? Un homme qui dit non. Mais s'il refuse, il ne renonce pas : c'est aussi un homme qui dit oui, dès son premier mouvement [...]. Il signifie, par exemple, "les choses ont trop duré", "jusque-là oui, au-delà non", "vous allez trop loin", et encore, "il y a une limite que vous ne dépasserez pas". [...] Ainsi, le mouvement de révolte s'appuie, en même temps, sur le refus catégorique d'une intrusion jugée intolérable et sur la certitude confuse d'un bon droit, plus exactement l'impression, chez le révolté, qu'il est "en droit de..." »

Albert Camus, *L'Homme révolté*, 1951

« **O**n met trop de pognon, on déresponsabilise, on est dans le curatif. » Ainsi s'ouvre la fameuse saillie d'Emmanuel Macron sur le « pognon de dingue » que coûteraient les minima sociaux. Des allocations dont il faudrait, en toute logique, restreindre les montants et l'usage.

Cette vision, on l'a vu, ne date pas de l'actuel chef de l'État : elle s'est progressivement imposée au cours des trente dernières années. Elle est pourtant éminemment contestable dans ses principes, dans ses justifications, et elle se traduit par des conséquences opposées aux objectifs proclamés.

Voici dix raisons pour lesquelles notre pays ne saurait, sans se trahir, continuer d'accepter plus longtemps le système de contreparties et de sanctions en vigueur. »

I. INACCEPTABLES DANS LEUR PRINCIPE

Les sanctions à l'encontre des allocataires des minima sociaux traduisent la négation d'un droit inaliénable à la vie, le déni de notre interdépendance fondamentale et le non-respect de nos engagements. Au fond, elles contreviennent aux valeurs fondamentales de notre société.

1. LE MINIMUM VITAL NE SE NÉGOCIE PAS

« *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.* »

Déclaration universelle des droits humains, art. 3

Notre société ne devrait laisser personne sans un revenu décent. Il s'agit là d'une question de dignité, de reconnaissance que chaque vie humaine a une valeur inestimable, sacrée.

SANS ARGENT, ON NE VIT PAS

La dignité est inconditionnelle. Aussi, chaque personne doit pouvoir vivre dignement. Dans notre société monétarisée, sans argent, on ne vit pas. Or aujourd'hui, le montant très bas du RSA ne permet pas de vivre avec dignité. Fixé à 564,78 € mensuels pour une personne seule au 1^{er} avril 2020 (amputé de 67,77 € au titre du forfait logement pour les personnes recevant une aide au logement ou n'ayant pas de charge de logement), il est très inférieur au seuil de grande pauvreté (40% du niveau de vie médian, soit 694 € en 2017¹). Il est beaucoup plus éloigné encore du revenu minimum décent, évalué par l'Onpes à 1 424 euros en 2014 pour une personne seule (1 571 euros dans un logement du parc privé).

Diminuer cette allocation, déjà très insuffisante, de 50 % ou de 80 %, voire la supprimer, même temporairement, revient à priver les personnes des maigres ressources qui leur permettent de survivre. Cela revient, en pratique, à diminuer leur espérance de vie.

UN RESTE-POUR-VIVRE NÉGATIF

Déjà avec le RSA, le budget est tellement contraint que les personnes doivent arbitrer entre des besoins fondamentaux : se nourrir ou se loger, habiller les enfants ou se soigner... Les travaux récents de la MRE² comme du Secours Catholique³ montrent que, dans un contexte de ressources très limitées, l'alimentation devient la principale variable d'ajustement budgétaire. Un constat que corrobore la très forte hausse du nombre de personnes (5,5 millions déjà en 2019, avant même la crise sanitaire et ses répercussions sociales⁴) qui ont recours à l'aide alimentaire : « *Tout est mensualisé et prélevé automatiquement donc je ne fais pas de choix. Je n'ai pas le choix, je gère ce qu'il reste.* » « *La nourriture, c'est un budget qui n'est pas stable, donc c'est là-dessus que je rogne.* » « *J'ai un budget de 50 € pour la nourriture par mois et 5,80 € de croquettes pour mon chien par semaine. Je ne mange pas beaucoup, je ne prends que des produits de base, du lait et des petits pains, puis quand c'est très serré, le midi je ne mange pas* »⁵.

Autre variable d'ajustement : le chauffage. Plus de 3 millions de ménages ont froid chez eux, parce que le chauffage leur revient trop cher, et plus encore dans un logement mal isolé. Les

1 Dans l'édition 2020 de son Tableau de l'économie française, l'Insee avance un seuil de pauvreté à hauteur de 1 041 € en 2017, dernière année disponible. Voir <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277700?sommaire=4318291>. Cette année-là, le RSA était de 545 €. Pour une personne seule.

2 Mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes, [Dossier 2016](#), p. 120.

3 SECOURS CATHOLIQUE, *Rapport État de la pauvreté 2018*, novembre 2018, p. 37 et 38.

4 Voir Arnaud BAZIN, Éric BOCOQUET, « Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver », *Rapport du Sénat*, 2018, selon les chiffres fournis par la DGCS pour 2017, <http://www.senat.fr/rap/r18-034/r18-0343.html#toc63>

5 Citations d'allocataires du RSA in Mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes, [Dossier 2016](#).

impayés d'énergie et de loyers sont les deux motifs le plus souvent invoqués par les personnes qui sollicitent une aide du Secours Catholique⁶.

L'étude des demandes d'aides facultatives auprès des CCAS de la région Auvergne-Rhône-Alpes montre une augmentation des demandes d'aides facultatives, en particulier celles liées à l'alimentation (bons ou colis alimentaires, paiement partiel des factures de cantine...)⁷. L'étude fait apparaître aussi le poids des dépenses contraintes pour les personnes qui sollicitent les aides facultatives : en moyenne 483 euros par mois et par unité de consommation. Pour rappel, les dépenses contraintes ne comprennent pas les dépenses d'alimentation, de vêtements, de santé...



PRÈS DE QUARANTE ANS APRÈS AVOIR ABOLI LA PEINE DE MORT, LA FRANCE S'ENORGUEILLIRAIT D'ABOLIR LA PEINE DE MORT SOCIALE QUE CONSTITUE LA SUPPRESSION DU REVENU MINIMUM VITAL.

Les dépenses contraintes ne comprennent pas les dépenses d'alimentation, de vêtements, de santé...

Voir son RSA réduit, c'est se retrouver avec un reste-pour-vivre négatif. C'est se voir enfoncer la tête sous l'eau un peu plus. Voir son RSA supprimé, c'est se retrouver sans ressource pour assurer le strict nécessaire. Même aux pires criminels purgeant une peine de privation de liberté, la France est tenue, par ses engagements internationaux, son devoir d'humanité et l'objectif de réinsertion qu'elle a fixé à sa politique pénale, d'assurer *a minima* le gîte et le couvert.

Manger à sa faim n'est pas négociable. Avoir un toit sur la tête, non plus. Il s'agit de droits vitaux, qui ne devraient jamais être conditionnés à une recherche d'emploi ou au fait de se présenter à une convocation. Près de quarante ans après avoir aboli la peine de mort, la France s'enorgueillerait d'abolir la peine de mort sociale que constitue la suppression du revenu minimum vital.

Manger à sa faim n'est pas négociable. Avoir un toit sur la tête, non plus. Il s'agit de droits vitaux, qui ne devraient jamais être conditionnés à une recherche d'emploi ou au fait de se présenter à une convocation. Près de quarante ans après avoir aboli la peine de mort, la France s'enorgueillerait d'abolir la peine de mort sociale que constitue la suppression du revenu minimum vital.

2. NOUS DÉPENDONS LES UNS DES AUTRES

« Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

Préambule de la Constitution de 1946, article 11

« Cette nouvelle assignation à la responsabilité individuelle [...] recherche les causes psychologiques de la pauvreté, les vices potentiels dans le déploiement trop visible des misères. Ainsi semble résorbée l'injustice : on fait du précaire l'auteur de sa précarité. Cette recherche en paternité, oublieuse des conditions sociales d'engendrement des actes, renforce le mépris social que les existences précaires subissent en permanence. »

Guillaume Leblanc, *Vies ordinaires, vies précaires*, Paris, Seuil, 2007, p. 48

Est-ce que nous nous devons quelque chose les uns aux autres ? Avons-nous une responsabilité les uns envers les autres ? Il y a, schématiquement, deux manières d'y répondre : deux manières antagoniques de voir le monde.

6 SECOURS CATHOLIQUE, *Rapport statistique 2019 sur l'état de la pauvreté en France*, p. 2 et 44.

7 Voir MRIE et UDCCAS, « Reste pour vivre, reste pour survivre : quel(s) budget(s) pour les ménages en situation de pauvreté ? », mai 2017 : une étude réalisée auprès de 111 CCAS de Rhône-Alpes en 2016.

LE MYTHE DE L'INDIVIDU AUTONOME

Pour Margaret Thatcher, « *There is no such thing as society* » : la société n'existe pas. Nous ne serions qu'une juxtaposition d'individus, d'atomes isolés. Dans cette perspective, chaque individu est rendu seul responsable de sa situation. Le plus riche mérite d'être couvert de gloire, puisqu'il ne doit son succès à personne d'autre qu'à lui-même, à son talent propre et à ses efforts. Inversement, celui qui n'a aucun revenu n'a qu'à faire des efforts et travailler pour s'en sortir, ou se couvrir de honte.

Dans cette vision, toute ponction est perçue comme une injuste confiscation de richesses dûment gagnées : il n'y a guère de place pour l'impôt, sinon pour assurer les fonctions régaliennes et le bon fonctionnement du marché, ni pour la mutualisation des risques qu'offre la protection sociale. Verser un pécule aux pauvres relève alors de l'aumône. Et pour ne pas se faire abuser par ces derniers, forcément suspects de paresse ou de tricherie, il faut s'assurer qu'ils fassent un effort.

La vision contractualiste dans laquelle s'enracine le RSA n'est finalement qu'une variante de cette idéologie. L'existence même de la société n'est alors pas niée, l'aumône est au contraire socialisée, mais tout se passe comme si l'individu précédait la société. C'est lui qui est responsable de sa situation de pauvreté. À lui de faire la preuve qu'il fait tout pour en sortir. La logique des « droits et devoirs » vient récompenser ou condamner financièrement, selon que l'individu démontre ou non son mérite.

HONORER NOTRE DETTE SACRÉE LES UNS ENVERS LES AUTRES

Cette vision s'oppose à une autre dans laquelle nous sommes fondamentalement interdépendants. Êtres de relations, dépendants les uns des autres comme de la nature, nous sommes pétris de vulnérabilité de la naissance à la mort. Nous ne naissons, vivons, grandissons, nous nourrissons, nous soignons, nous logeons que grâce à d'autres.

« *Nous vivons dans l'interdépendance, entre êtres humains, avec le vivant et la planète. Prendre acte de cette interdépendance nous oblige toutes et tous*⁸. » De deux choses étroitement liées l'une à l'autre, on peut dire qu'elles sont solidaires. De même, cette interdépendance nous enjoint d'être solidaires de nos semblables : « *en particulier des plus à la marge, en besoin ou en difficulté ici et ailleurs, maintenant et plus tard*⁹ », tout en restant attentifs à la contribution

de chacun – sans juger de leur caractère minuscule ou majuscule. Cette vision a fondé l'idée de droits civils, politiques et sociaux inaliénables et sacrés. Nous ne pouvons laisser personne mourir de faim, quels que soient ses actes, sans diminuer notre propre humanité.



NOUS NE POUVONS LAISSER PERSONNE MOURIR DE FAIM, QUELS QUE SOIENT SES ACTES, SANS DIMINUER NOTRE PROPRE HUMANITÉ.

Au fond, il s'agit là encore d'une question de dignité. Dignité de la société, dont la grandeur est de prendre soin de tous ses membres, et en particulier des plus fragiles ou marginalisés. Égale dignité proclamée dans la Déclaration universelle des droits humains de 1948 : « *La reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde.* » « *Tout être humain possède des droits inaliénables et sacrés* », affirme encore le préambule de la Constitution de 1946, partie intégrante de notre bloc de constitutionnalité. Le respect absolu dû à chaque personne, quels que soient ses mérites ou ses torts, est une pierre de touche de notre communauté politique. Et il ne s'agit pas que des devoirs soient « *exigibles pour bénéficier de droits reconnus par la législation française*¹⁰ », confirme

8 Extrait de la Déclaration d'interdépendance, in COLLECTIF POUR UNE PROTECTION SOCIALE SOLIDAIRE, *Contes de la protection sociale*, 2, p. 14-15. Voir www.protectionsocialesolidaire.org

9 *Ibid.*

10 CNCDH, « Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA) », 23 juin 2020, p. 6.

la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). L'égalité politique est indissociable d'un certain niveau d'égalité sociale. L'égalité de dignité, liée à notre Constitution, suppose l'accès de tous aux droits de tous, fixé comme cap de la loi d'orientation contre les exclusions.

Octroyer à chacun le droit à un minimum vital, sans contrepartie, c'est tenir cette promesse que nous nous faisons les uns aux autres, honorer notre dette sacrée¹¹ les uns envers les autres, en nous reconnaissant comme membres d'une même société. Inversement, s'accoutumer à ce que certains d'entre nous soient abandonnés, sans revenu aucun, c'est piétiner nos valeurs, laisser s'instiller le poison de l'indifférence et tuer ce qui cimenter notre société.

Préserver l'égalité politique entre citoyens nécessite un minimum d'égalité économique et fiscale. Or cette égalité est rompue. Avant tout, par la privation de toute ressource, qui compromet gravement la possibilité de contribuer à la vie de la cité. Et l'égalité de tous devant la loi n'est pas davantage garantie, comme le relève l'Observatoire national de l'action sociale, étant donnée l'application très hétérogène des contreparties et des sanctions d'un département à l'autre .

3. LA FRANCE S'EST ENGAGÉE À EN FINIR AVEC LA GRANDE PAUVRETÉ

« Les États parties reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Ils prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit. »

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 11 – ratifié par la France en 1980

Longtemps, les pays dits « développés » ont fixé aux pays « en développement » des objectifs de lutte contre la pauvreté et ont prétendu les conseiller sur la voie à suivre. Mais quel crédit accorder à leur parole quand eux-mêmes, malgré leur prospérité, ne sont pas parvenus à éliminer la grande pauvreté ? Aussi les Objectifs de développement durable (ODD), votés en 2015 par les Nations unies, marquent-ils un tournant : ils ne concernent plus les seuls pays « en développement », mais bien l'ensemble de la communauté internationale.



LA FRANCE S'ENGAGE À ÉLIMINER LA GRANDE PAUVRETÉ (QUI CONCERNE LES PERSONNES VIVANT AVEC MOINS DE 694 € PAR MOIS) SUR SON TERRITOIRE.

ÉLIMINER LA GRANDE PAUVRETÉ D'ICI 2030

La France s'est ainsi engagée devant les Nations unies à atteindre les dix-sept ODD d'ici 2030. Avec le premier d'entre eux, l'ODD n° 1, la France s'engage à éliminer la grande pauvreté (qui concerne les personnes vivant avec moins de 40% du niveau de vie médian, soit actuellement 694 € par mois) de son territoire (un peu plus de 3% des Français sont concernés) et à diviser par deux la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (60% du niveau de vie médian, soit actuellement 1 041 €).

Dans la feuille de route de son « Agenda 2030 », la France s'est donné pour première priorité de « ne laisser personne de côté, et assurer l'accès aux droits fondamentaux et services essentiels à chacun ». Dans ce cadre, l'ambition nationale est d'atteindre 100% d'accès aux droits fondamentaux et zéro « pauvreté en conditions de vie »¹².

11 Cette notion est employée dans la Constitution du 24 juin 1793 : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler » (art. 21). Dans un autre registre, le pape FRANÇOIS évoque la « grave dette sociale [que le monde a] envers les pauvres qui n'ont pas accès à l'eau potable, parce que c'est leur nier le droit à la vie » (Laudato Si', § 30).

12 La pauvreté en conditions de vie mesure conventionnellement la proportion de la population ayant une absence non désirée d'au moins trois éléments de la vie courante parmi neuf considérés comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable.

« *Je suis de ceux qui pensent et qui affirment qu'on peut détruire la misère* », avançait déjà Victor Hugo à la tribune de l'Assemblée nationale, le 9 juillet 1849, ajoutant qu'en ce sens « *la société doit dépenser toute sa force, toute sa sollicitude, toute son intelligence, toute sa volonté* ». De fait, pour la sixième puissance économique mondiale, l'objectif n'est pas hors de portée.

Y METTRE LES MOYENS

Le gouvernement français assure que « *pour répondre à cette ambition, il nous faut rompre avec plusieurs trajectoires observées. C'est prioritairement le cas de la progression de la pauvreté, des écarts de revenus et plus généralement des inégalités, qui met à mal les cohésions sociales, la démocratie et la paix. L'Agenda 2030 le souligne au travers du mot d'ordre : "Ne laisser personne de côté." Ce principe, au cœur de notre engagement, nous l'appliquerons aux échelles métropolitaine, ultramarine et internationale ; il visera en particulier les populations les plus vulnérables ou en situation de handicap*¹³ ».

Pour l'heure, la pauvreté touche 14,7% de Français, selon les derniers chiffres de l'Insee¹⁴. Le niveau actuel du RSA (564 € en 2020) est, comme nous l'avons vu, bien en deçà du seuil de grande pauvreté (694 € en 2017). Et la France s'autorise encore à sanctionner financièrement des personnes qui tentent déjà de survivre avec si peu !

Sauf à décider d'un net relèvement des minima sociaux et à faire de ce socle financier un droit automatique et inaliénable, afin de « ne laisser personne de côté », la France ne sera pas au rendez-vous de ses promesses internationales, ni de son histoire.

II. INACCEPTABLES DANS LEURS CONSÉQUENCES

À rebours des objectifs affichés par les gouvernements successifs, les contreparties aux minima sociaux se révèlent coûteuses pour les personnes et pour la société, préjudiciables pour leur entourage familial, et nuisibles à l'efficacité même des politiques publiques.

4. DES ÉCONOMIES COÛTEUSES POUR LES PERSONNES ET POUR LA SOCIÉTÉ

« *C'est comme se tenir en permanence sur un pont. Un mauvais pas et on chute*¹⁵. »

Jassim, 17 ans, vit avec sa sœur et ses parents de la pension d'invalidité du père, devenu aveugle

« *On met un pognon de dingue dans les minima sociaux, les gens sont quand même pauvres.* »

L'aboutissement logique de cette formule largement commentée du chef de l'État est qu'il y a des économies à faire sur les aides sociales. Ce qui s'est traduit, depuis le début de ce quinquennat, par des coupes importantes dans les aides au logement, par une désindexation de certaines prestations sociales par rapport à l'inflation, et par un durcissement de la logique des sanctions à l'encontre des allocataires du RSA – certains conseils départementaux s'enorgueillissant d'ailleurs de faire des économies de la sorte.

DES VIES AU BORD DE L'ABÎME

Mais cette vision purement comptable est de courte vue. Elle aboutit à des procédures de contrôle et de sanctions elles-mêmes coûteuses, car les départements sont conduits à mettre en place des

13 « Agissons pour un monde plus durable et solidaire », Feuille de route de la France pour l'Agenda 2030, 2019, p. 4.

14 *Insee Analyses*, 49, octobre 2019.

15 Extrait du film documentaire de Andrea RAWLINS-GASTON, Caroline LE HELLO, *Gosses de France*, Capa, diffusé sur France 2, dans l'émission *Infrarouge*, le 8 octobre 2019.



CES SITUATIONS DÉJÀ TRÈS FRAGILES PEUVENT SE DÉGRADER TRÈS VITE SOUS LE COUP D'UN RETRAIT TOTAL OU PARTIEL DU RSA. EN REVANCHE, IL FAUT BEAUCOUP DE TEMPS POUR SE RÉTABLIR APRÈS UNE CHUTE.

équipes dédiées, quand ils n'investissent pas aussi dans des logiciels de contrôle des données. Surtout, les tableaux de chiffres du ministère des Finances ne rendent pas compte des vies détruites, ruinées, parce que le budget déjà serré du ménage vire au rouge vif, parce que le désespoir et la honte l'emportent. Car toute diminution de ressources, dans un budget géré à l'euro près, peut avoir des conséquences dramatiques.

Les personnes qui subissent la pauvreté parlent souvent de leur situation comme d'un équilibre précaire, une trajectoire qui ne

tient qu'à un fil et où le risque de chute est toujours imminent, et donc l'angoisse du lendemain permanente, pour soi et pour ses proches. La pauvreté telle qu'elles la vivent va bien au-delà de l'insuffisance des revenus : privations matérielles, privation des droits, isolement, dégradation de la santé, peur de l'avenir, sentiment d'humiliation, de maltraitance par les institutions ou la société, non-reconnaissance des compétences, impression de devoir se battre en permanence¹⁶... Mais l'insuffisance, l'instabilité et l'imprévisibilité des revenus en sont, bien souvent, le facteur sous-jacent¹⁷.

Aussi bien, ces situations déjà très fragiles peuvent se dégrader très vite sous le coup d'un retrait total ou partiel du RSA. En revanche, il faut beaucoup de temps pour se rétablir après une chute.

Concrètement, confrontées à des sanctions financières, des personnes aux faibles revenus peuvent accumuler des retards de paiement, se retrouver avec des frais d'incidents bancaires à payer et la spirale du surendettement n'est plus très loin¹⁸. Sans ressources, les arbitrages du quotidien obligent à des renoncements importants : manger ou se chauffer, soigner ses dents ou acheter un vêtement pour l'hiver, réparer sa voiture pour chercher du travail ou encore payer son loyer¹⁹. Les familles sont extrêmement fragilisées par ces privations incessantes et, souvent, la perte de confiance en soi, la culpabilité, voire la honte de ne pouvoir offrir d'autres conditions de vie à ses enfants. Quand les impayés de loyer aboutissent à l'expulsion de son logement, la chute est brutale, il devient très difficile de rétablir la situation. S'ensuit souvent la galère de la rue et des hébergements d'urgence.



SOURCES : DREES, UNEDIC, MINISTÈRE DES FINANCES, SÉNAT.

- 16 Voir ATD QUART MONDE, SECOURS CATHOLIQUE, ASSOCIATION DES CENTRES SOCIO-CULTURELS DES 3 CITÉS, INSTITUT CATHOLIQUE DE PARIS, *Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs « Tout est lié, rien n'est figé »*, rapport de recherche, octobre 2019.
- 17 La même recherche inter-associative a par exemple montré que « le manque d'argent entraîne la maltraitance sociale et institutionnelle, car les personnes sans ressources manquent de considération, sont discriminées et pas écoutées. On leur impose un accompagnement inadéquat. Elles n'ont pas le droit à l'erreur ».
- 18 Une enquête de 2012 auprès d'allocataires du RSA montre que 55% d'entre eux ont connu un découvert bancaire sur les 18 mois précédant l'enquête. 41% ont été empêchés de rembourser leurs dettes (hors dettes de loyer), 28% ont eu des dettes de loyer et 14% ont eu au moins une fois un problème de surendettement. Voir MRIE, *RSA et pauvreté*, 2012.
- 19 En 2018, la moitié des ménages (49,4% exactement) reçus par le Secours Catholique sont en situation d'impayés. SECOURS CATHOLIQUE, *Rapport statistique 2019 sur l'état de la pauvreté en France*, p. 43.

L'INVESTISSEMENT SOCIAL PAYE

Pourquoi ne pas considérer les politiques sociales, non pas comme une charge, mais comme un investissement, comme y invitait en 2017 la Direction générale de la cohésion sociale, à l'issue d'un cycle de séminaires sur le sujet avec France Stratégie ? « *De quelqu'un de brisé, on ne tire rien de bon*²⁰ », constate une allocataire du RSA. Or quelques dizaines d'euros en moins peuvent briser des vies, là où des dizaines de milliers d'euros seront nécessaires pour réparer, sans toujours y parvenir. Aussi notre pays est-il frappé de myopie quand il restreint l'accès aux minima sociaux sans prendre en compte l'ensemble des coûts sur la santé des personnes, l'hébergement d'urgence, l'éloignement du marché de l'emploi... On ne pourra jamais vraiment mesurer le coût des vies sacrifiées, des talents dont on n'a pas permis l'éclosion en condamnant les personnes à des vies de misère, des rancœurs que l'on a nourries²¹... Faut-il rappeler combien le sentiment d'humiliation²², d'inutilité²³, l'hypocrisie entre les valeurs affichées au fronton de nos édifices républicains et la réalité des politiques appliquées constituent une violence qui, à son tour, alimente la violence ?

Les travaux des épidémiologistes britanniques Richard Wilkinson et Kate Pickett²⁴ donnent à penser que, loin d'être un coût pour la société, les dépenses sociales sont un investissement rentable. Ils démontrent en effet que plus un pays est inégalitaire, plus les problèmes sociaux et de santé sont aigus : moindre espérance de vie, illettrisme accru, taux plus élevé d'homicides, obésité plus forte, moindre mobilité sociale, maladies mentales plus fréquentes. Les auteurs avancent même que dans les pays inégalitaires, les résultats en matière de santé publique sont moins bons, non seulement pour les plus pauvres (ce qui semble intuitif), mais aussi pour les riches (plus sujets au stress, à l'insécurité et à la peur du déclassement).

5. LES SANCTIONS PAUPÉRISENT LES ENFANTS

« *On n'a pas l'argent pour acheter des cadeaux, donc je suis obligé de refuser les invitations aux anniversaires. À force, plus personne ne m'invite. Le dernier auquel je suis allé, ça devait être vers 6 ans [...]. L'argent, ça sert à créer de l'amitié.* »

Benjamin, 15 ans, vit seul avec sa mère diabétique

« *La précarité, c'est par exemple, se payer des nouvelles chaussures mais tu ne peux pas [...]. Tes copains, ils sont là ils te disent : "Là t'as des trous dans tes chaussures, pourquoi t'en achètes pas d'autres ?" "Oui, oui, je vais m'en acheter", parce que t'as honte en fait.* »

Jassim, 17 ans, vit en HLM avec sa sœur et ses parents

« *J'arrivais pas trop à me concentrer, à faire mes devoirs, parce qu'on avait une table pour faire ses devoirs, pour manger, pour tout, donc aujourd'hui je suis en 5^e Segpa, [...] moi je ne savais pas trop ce que c'était... C'est pour les gens qui ont des difficultés, je le vis mal, très mal, très très mal parce que je me sens différente des autres.* »

Sophia, 13 ans, vit avec sa mère, son frère, sa grand-mère et son chien dans un appartement trop petit, après avoir vécu à l'hôtel²⁵

20 Propos tenu lors du séminaire préparatoire du présent rapport, le 11 février 2020 au siège du Secours Catholique.

21 Même si la notion de « coûts évités » fait l'objet de toute une littérature liée à la mesure de l'impact social.

22 Olivier ABEL, « Arrêtons l'humiliation ! », *Revue Projet*, 354, novembre 2016.

23 Voir Pierre-Noël GIRAUD, *Des hommes inutiles*, Paris, Odile Jacob, 2015.

24 Richard WILKINSON, Kate PICKETT, *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous*, Paris, Les Petits Matins, 2013, et *Pour vivre heureux, vivons égaux*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2019. Voir aussi le rapport 2015 de l'OCDE, *Tous concernés. Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, qui confirme cette thèse.

25 Ces trois témoignages sont issus du film documentaire de Andrea RAWLINS-GASTON, Caroline LE HELLO, *Gosses de France*, op. cit.

La pauvreté à laquelle sont condamnés les enfants de familles pauvres suscite un émoi unanime. « Il y a dans chaque enfant né dans une famille pauvre un Mozart qu'on assassine », s'est ainsi indigné Emmanuel Macron lors du lancement de la Stratégie pauvreté, en septembre 2018.

DES ENFANTS PAS COMME LES AUTRES

Pourtant, quand une personne allocataire du RSA est sanctionnée, l'impact se fait ressentir sur toute la famille, en particulier les enfants. Le RSA est en effet une allocation concernant un ménage, et non un individu. Ce sont les revenus du ménage qui sont pris en compte pour son calcul. Le principe de la sanction collective pour « redresser des torts » individuels est particulièrement injuste.



LE PRINCIPE DE LA SANCTION COLLECTIVE POUR « REDRESSER DES TORTS » INDIVIDUELS EST PARTICULIÈREMENT INJUSTE.

D'autant que la sanction est sévère. L'insuffisance du RSA oblige déjà à des arbitrages impossibles – manger ou payer son loyer, chauffer le salon ou la chambre des enfants. « Personne ne voudrait ma place. Un RSA avec trois enfants, personne n'en voudrait. Et on nous traite d'assistés²⁶ ! », rapporte ainsi une maman allocataire. Alors se voir amputer l'allocation de moitié, voire davantage, ne peut pas être sans conséquences graves sur la famille. Signe parmi d'autres, quatre enfants placés sur cinq sont issus de familles en précarité.

« On a choisi de ne pas payer le loyer parce qu'on avait deux enfants dont une en bas âge, il fallait faire un choix par rapport aux couches, au lait qui coûtent très cher. Donc j'ai privilégié de remplir le frigo, de les nourrir, de payer les factures puisqu'avec des enfants en bas âge on ne pouvait pas se permettre de se faire couper le gaz, ou l'électricité, c'était vraiment pas possible²⁷. »

« On nous dit : "Votre fille, mettez-la au périscolaire", mais ça a un coût aussi. Entre mes mains j'ai des futurs travailleurs ? Qu'on nous donne les moyens : l'avenir est entre nos mains ! »

Une maman au RSA²⁸

INCOHÉRENCES

En France, près de 3 millions d'enfants vivent dans la pauvreté²⁹. Avec les jeunes (18-29 ans), les enfants sont de loin la population la plus durement frappée par la pauvreté : en 2017, 20,1% des enfants étaient pauvres, contre 14,1% de l'ensemble de la population. La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée en septembre 2018 a fixé pour ambition de permettre aux personnes vivant dans la pauvreté d'en sortir et de « diviser par deux le taux de privation matérielle des enfants pauvres d'ici 2022 ».

Mais quel crédit accorder à cet engagement quand sont suspendus, voire supprimés, des revenus permettant à peine de survivre ? Les efforts consacrés à l'école (diminution des effectifs par classe dans les secteurs prioritaires, cantine à 1 euro) sont les bienvenus, mais le contexte familial est évidemment déterminant pour qu'un enfant puisse sortir de la pauvreté. Les conditions matérielles sont en jeu, mais aussi la possibilité d'y trouver une stabilité affective, une estime de ses parents et de soi. L'humiliation que l'on fait subir à un parent allocataire dont on suspend le RSA est aussi un coup donné sur la tête de ses enfants.

26 Parole exprimée lors d'un séminaire de travail au Secours Catholique, le 11 février 2020.

27 Mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes. « Enquête auprès de personnes en situation d'impayés de loyers », [Dossier 2016](#), p. 117-118.

28 Paroles exprimées par des allocataires du RSA lors d'un séminaire de travail au Secours Catholique, le 11 février 2020.

29 2,8 millions d'enfants pauvres en 2017, au seuil de 60% du revenu médian. Voir INSEE, [Tableaux de l'Économie Française](#), 2020.

Si les objectifs affichés par le Plan pauvreté sont autre chose que des déclarations d'intention, si l'on ne veut plus être dans le curatif mais dans le préventif, alors il faut donner aux parents les moyens d'élever dignement leurs enfants. Ce qui suppose de revenir sur la diminution des allocations de logement et de supprimer les sanctions financières infligées aux allocataires du RSA.

6. FACTEURS DE NON-RECOURS AUX DROITS

« [L'aide des assistantes sociales] est toujours accompagnée d'un jugement accusateur et inquisiteur donc je ne vais plus les voir. Je préfère avoir moins de droits que de me confronter sans cesse à des personnes comme ça. C'est un calvaire, au lieu de nous soutenir on nous culpabilise, c'est vrai mais c'est pas la peine de nous le rabâcher sans cesse³⁰. »

Mme Valentini

« Je venais de trouver du travail. Ils m'ont trouvé une dette énorme, qu'ils ont récupérée sur mon RSA, les allocations et l'APL. Je n'ai pas fait de faute, mais eux par contre se sont donné tous les droits. Le fait de ne rien nous verser pendant plusieurs mois, ma fille a passé son bac le ventre vide, je n'ai pas pu mettre d'essence, je n'ai pas pu payer mon loyer, ce qui m'a endettée, et le pire de tout, je n'ai plus assuré ma voiture et un arbre est tombé dessus, elle est partie à la casse. Je me suis vu [...] harcelée et dévalorisée par la CAF. Ce qui a été difficile, c'est le mépris, de ne pas être écoutée et de n'avoir aucun droit [...]. Il y a personne sur le moment pour vous soutenir vraiment, et une fois [qu'il y a] prescription, on vous trouve des solutions qui auraient pu être envisagées, mais c'est trop tard³¹. »

Soraya, 59 ans

Près d'une personne éligible sur trois n'a pas accès au RSA³². Les travaux de l'Odenore (Observatoire des non-recours aux droits et aux services) montrent combien cela entraîne des coûts induits pour la collectivité : en perdant le RSA, les personnes perdent aussi des droits afférents, par exemple dans le domaine de la santé. Certains renoncent ainsi à des soins ou ne se font soigner que quand leur situation est grave et d'autant plus critique pour eux et coûteuse pour les finances publiques... Le Secours Catholique accueille régulièrement des personnes ne percevant pas le RSA parce qu'elles sont en rupture de droits (RSA suspendu ou supprimé).

À L'ORIGINE DU NON-RECOURS

L'Odenore distingue quatre grandes formes de non-recours : la non-connaissance (la prestation n'est pas connue), la non-demande (la prestation est connue mais non demandée), la non-réception (la prestation est connue, demandée mais non obtenue ou non utilisée), la non-proposition (la prestation n'est pas proposée, que le destinataire potentiel la connaisse ou non). Les raisons du non-recours sont donc nombreuses et varient d'une prestation sociale à l'autre.

Mais certains motifs de non-recours sont récurrents. Le responsable scientifique de l'Odenore, Philippe Warin, pointe des « conditions d'accès aux prestations de plus en plus bordées d'obligations et de devoirs », citant une étude produite par le Manchester Citizens Advice Bureau, en 2013, qui démontre, au Royaume-Uni, « les effets désastreux du durcissement des modalités de contrôle et de sanction appliquées aux allocataires de la job seekers allowance ou de l'employ-

30 Citée in MRIE, dossier 2016, « Impact du parcours de l'impayé de loyer sur les situations budgétaires ».

31 COLLECTIF POUR UNE PROTECTION SOCIALE SOLIDAIRE, « Histoires de vie et de protection sociale », *Cahiers de la protection sociale*, 1, p. 23, 2019.

32 Voir les chiffres rappelés au début de ce rapport. Le Secours Catholique, pour sa part, estime que parmi les personnes qu'il accueille, le taux de nonaccès au RSA se situe entre 29% et 42%. Voir SECOURS CATHOLIQUE, *Rapport statistique 2019 sur l'état de la pauvreté en France*, p. 44-46.



**QUAND OBTENIR UNE AIDE DEVIENT UN PARCOURS
DU COMBATTANT, TOUTES LES CONDITIONS
SONT RÉUNIES POUR QUE LES PERSONNES
ABANDONNENT LEURS DÉMARCHES.**

ment and support allowance *en cas de pénalité* : privations diverses, dégradation de la santé et de l'état psychique des personnes, délitement des familles, refus de recourir à nouveau aux aides publiques, quand bien même leur obtention est absolument indispensable pour survivre³³ ». Au-delà, le non-recours « peut traduire une contestation de la justesse même de la prestation, [défini] sans [son] public », ou encore « une critique de la complexité de l'environnement institutionnel et réglementaire ». La profusion des références législatives et réglementaires, en effet, « rend plus incertains l'interprétation des règles et le sens du droit dans le traitement des demandes. [Une] insécurité [qui] pose la question de la justiciabilité des droits sociaux ». Au total, conclut Warin, « quand obtenir une aide devient un parcours du combattant, toutes les conditions sont réunies pour que les personnes ne connaissent pas les prestations auxquelles elles ont droit, ou pour qu'elles abandonnent leurs démarches ».

Le Défenseur des droits constate, pour sa part, que les modalités actuelles de lutte contre la fraude aux prestations sociales peuvent, elles aussi, concourir à dissuader les usagers de faire valoir leurs droits. Il souligne la complexité du dispositif et certaines « dérives dans les procédures de contrôle, de qualification et de sanction », qui peuvent avoir « des effets dramatiques [...] susceptibles de porter atteinte au principe d'égalité devant les services publics, à celui de dignité de la personne ou encore au principe du contradictoire³⁴. »

UN ENJEU DE COHÉRENCE DES POLITIQUES

On voit bien ici combien la multiplication et le durcissement des contraintes associées au RSA peuvent s'apparenter à une logique de méfiance, et décourager certaines personnes d'avoir recours à leurs droits. Or apporter « une réponse à la hauteur du non-recours aux droits » est une ambition affichée clairement par le chef de l'État au moment de lancer la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Un an plus tard, le gouvernement en faisait un bilan mitigé : « La lutte contre le non-recours aux aides sociales exige un effort accru des pouvoirs publics, avec pour objectif de permettre à ceux qui le peuvent de reprendre une activité³⁵. » Les solutions sont pourtant à portée de main. Pourquoi ne pas instaurer, ainsi, l'automatisme des droits sociaux, à l'image des déclarations d'impôts préremplies ? Ce qui a été fait avec la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) pour les allocataires du RSA, en 2019, montre les évolutions à promouvoir.

Mais la lutte contre le non-recours passe aussi par l'établissement d'une relation de confiance entre les allocataires et les organismes de protection sociale, en particulier la CAF. Les pratiques de suspension des droits sont vécues par nombre d'usagers comme une humiliation, et minent cette confiance. Renoncer à ces sanctions mettrait fin à une forme de violence administrative, tout en libérant du temps de travail pour l'accompagnement mené par les travailleurs sociaux.

33 Voir Philippe WARIN, « Pourquoi le non recours ? », *Revue Projet*, 346, juin 2015. Même référence pour les citations suivantes.

34 DÉFENSEUR DES DROITS, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *Rapport*, septembre 2017, p. 7-8.

35 DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA PRÉVENTION ET À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, « Les avancées de la stratégie pauvreté – un an après », septembre 2019, p. 16.

III. INACCEPTABLES DANS LEUR JUSTIFICATION

Le système des contreparties et des sanctions repose sur une logique quadruplement erronée. Comme si les allocataires étaient en position de consentir librement à un contrat d'engagements réciproques. Comme s'il suffisait à chacun de faire des efforts pour trouver un emploi. Comme si les allocataires ne rendaient pas déjà d'immenses services à la société. Comme si, enfin, la menace de la sanction donnait une plus grande efficacité à l'accompagnement vers l'emploi.

7. DE L'IMPOSTURE DE LA LOGIQUE CONTRACTUELLE

« Avec le revenu [...] viennent [...] des droits et des devoirs supplémentaires. Des droits à être aidé et accompagné [...]. En contrepartie nous veillons à ce que les devoirs soient respectés, c'est-à-dire que chacun s'efforce réellement de retrouver une activité. [...] Un contrat d'engagement et de responsabilité réciproque sera ainsi généralisé et signé, [...] qui empêche de refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ou d'activité figurant dans son contrat. »

Emmanuel Macron, lors du lancement de la Stratégie pauvreté, le 13 septembre 2018

« J'ai 54 ans, en recherche active pour un emploi, alors quand certains écrivent qu'il faut se lremuer], sachez que tous les matins la première chose que je fais ce sont les pages d'emploi, et à 8 heures je téléphone aux agences d'intérim et quand je dois me présenter à plusieurs centaines de kilomètres, je vais au Pôle emploi pour une avance financière, mais il faut savoir qu'à ce jour il faut avancer les frais de transport, alors expliquez-moi comment faire avec 490 euros par mois, alors Macron dites-moi comment faire pour éviter de rester pauvre quand on vous bloque dans vos recherches d'emploi, alors les pauvres vous remercient pour votre bienveillance et votre empathie³⁶. »

Franck, en réaction aux propos d'Emmanuel Macron sur le « *pognon de dingue* »

La logique contractuelle des droits et devoirs qui préside au RSA a de quoi séduire. Le smicard se voit confirmer qu'il n'y a pas d'argent sans effort. Le contribuable constate que l'on veille à un usage circonstancié de l'argent public. L'allocataire du RSA s'entend dire que l'on compte sur sa contribution à la société. Le travailleur social doit y trouver un ressort pour remobiliser les personnes.

UN CONTRAT SOUS CONTRAINTE

Pourtant, cette logique contractuelle est fondamentalement flouée. Le fondement juridique de tout contrat est le consentement libre et éclairé des parties. Tout étudiant en droit apprend dès la première année que la violence est l'un des trois vices du consentement (avec le dol et l'erreur) susceptibles de frapper le contrat de nullité³⁷. « *Il y a violence lorsqu'une partie s'engage sous la pression d'une contrainte qui lui inspire la crainte d'exposer sa personne, sa fortune ou celles de ses proches à un mal considérable* » (art. 1140 du Code civil). Comment ne pas considérer que le risque de se retrouver sans aucun revenu relève d'une telle contrainte ?

« *Un contrat qui n'est pas négocié, ce n'est pas un contrat*³⁸ », résume le responsable insertion d'un département. On pourrait parler de « contrat d'engagements réciproques » si l'épée de Damoclès du revenu socle n'était pas suspendue au-dessus de la tête de l'allocataire. On pourrait parler de droits et devoirs librement consentis si le minimum vital était garanti. On pourrait parler de réciprocité si les pouvoirs publics aussi pouvaient être sanctionnés pour

36 Commentaire d'un internaute (corrigé des fautes d'orthographe) en réaction aux propos du chef de l'État, sur la [chaîne YouTube de l'Obs](#), juin 2018.

37 Pour mémoire, un contrat nul est considéré comme n'ayant jamais existé.

38 Louis BILLETOT, Anatole LEGRAND, Mathilde MOLAVI, François JEGER (dir.), *Quelle(s) politique(s) pour le revenu de solidarité active ? Contractualisation et suivi des bénéficiaires du RSA. Rapport de l'Odas et Sciences Po*, juillet 2020, p. 43.

non-respect de leurs engagements. En l'état actuel, parler de contrat relève de l'imposture. D'ailleurs, le RSA repose si peu sur un contrat que certains allocataires sont sanctionnés sans même l'avoir signé !

AU SERVICE DE L'IDÉOLOGIE MÉRITOCRATIQUE

Ce n'est nullement le hasard si l'on entretient cette fable, si l'on veut faire croire que l'allocataire peut librement choisir, ou non, de sauver sa peau. Tout ceci conforte en effet l'idée – ou plus exactement, l'idéologie – selon laquelle chacun ne doit sa situation sociale qu'à son mérite propre.

Comme toute idéologie, la méritocratie fournit une grille de lecture qui s'affranchit volontiers du réel. Les travaux de Branko Milanovic, ancien directeur de la recherche économique à la Banque mondiale, démontrent que la richesse dépend avant tout de sa naissance. Sur le plan mondial, le revenu d'un individu dépend pour 60 % du pays où il naît, pour 20 % de la famille où il naît, tandis qu'un ensemble d'autres facteurs, dont les accidents de la vie ou le mérite, explique les 20 % restants³⁹. En France, les travaux ne manquent pas, qui confirment combien la reproduction sociale est forte, et combien le système scolaire échoue aujourd'hui à la corriger⁴⁰.

Comme toute idéologie, la méritocratie sert un projet politique : en l'espèce, celui de légitimer les inégalités sociales⁴¹. Les niveaux astronomiques de rémunération versés à certains sont tellement scandaleux qu'ils pourraient susciter la révolte. Mais on vante leurs talents, leurs efforts, leur audace, leur prise de risques, en un mot leur mérite. Pour crédibiliser ce récit, il faut que tout en bas aussi, l'échelle sociale soit perçue comme régie par le mérite. Chacun n'a plus qu'à se glorifier ou se blâmer de la place qui est la sienne dans la société. Et pour que cette fonction idéologique ne soit pas perçue comme telle, on recourt à « *un outil propice à faire taire toute contestation : la mesure du mérite. Réputée objective, celle-ci se présente comme simple constat de faits : résultats, niveau ou taux de motivation, inventivité, adaptabilité, etc.*⁴² ». Pour l'allocataire du RSA, le contrat d'engagements réciproques a précisément pour rôle d'objectiver son mérite. Respecte-t-il les termes du contrat ? Il « méritera » son RSA. Qu'il en aille autrement, et il « méritera » la sanction.

8. COMMENT EXIGER LA REPRISE D'UN EMPLOI QUAND IL EN MANQUE ?

« *Il faut responsabiliser les gens pour qu'ils sortent de la pauvreté.* »

Emmanuel Macron, 13 juin 2018

« *En l'espace de deux mois j'ai envoyé quatre-vingt-dix lettres de motivation, ben... elles me sont toutes revenues négatives ou pas de réponses. Je vous dis, j'ai passé un bloc-notes complet pour écrire les lettres de motivation... Alors quatre-vingt-dix lettres quand vous êtes au RSA, vous regardez le prix du timbre... ça fait 40 euros⁴³ !* »

Une personne allocataire du RSA

39 « Global Inequality of Opportunity: How Much of Our Income Is Determined by Where We Live ? », *The Review of Economics and Statistics*, 97/2, 2015, p. 452-460.

40 Voir par exemple Camille PEUGNY, *Le Destin au berceau*, Paris, Seuil, 2011.

41 Le pape FRANÇOIS ne dit pas autre chose, qui voit dans la méritocratie une « légitimation de l'inégalité ». Cité in « Le pape, ovationné dans une usine à Gênes, fustige les spéculateurs », *Europe 1*, 27 mai 2017.

42 Dominique GIRARDOT, « Ordonner une société par le mérite, est-ce juste ? », *Revue Projet*, 357, avril 2017.

43 Citée in Élie CHOSSON, « Le revenu de solidarité active (RSA) au prisme de ses catégories formelles : pour une évaluation critique du dispositif », Thèse de doctorat et sciences économiques, Université Grenoble Alpes, 2017.

« Tout se passe comme un jeu de rôles [...] où l'on obligerait les allocataires à singer la recherche frénétique d'emploi alors qu'il n'y a pas d'emplois – ou du moins d'emplois dignes de ce nom. En l'absence d'emplois, la mécanique des droits et devoirs, même mise en œuvre de la façon la plus humaine possible, peut se transformer en instrument de torture morale »

Dominique Méda et Bernard Gomel⁴⁴

La pression de trouver ou de retrouver un emploi, les personnes au RSA la ressentent fortement.

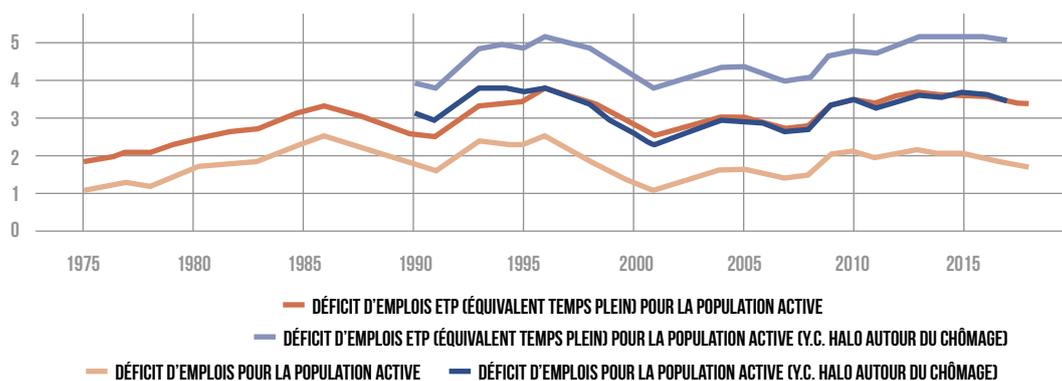
« Quand on ne travaille pas, un âne est plus utile que nous. Sans travail on est assisté. [...] C'est le contraire de la dignité⁴⁵. » Souvent, ces personnes sont saisies par la crainte de voir leur situation s'enliser, s'aggraver, et de finir par vivre aux marges de la société. L'une d'elles témoigne : « Il ne faut pas sortir du mouvement. [...] J'ai fait 100 km [par jour] pour rester dans le système, pendant 3 mois, sinon on coule. Si on n'a plus le contact, on a du mal à repartir. Je fais de l'intérim, j'accepte tout⁴⁶. » Une autre nous confie : « On a toujours travaillé, mon mari et moi. Puis on est tombés au chômage. Je n'ai pas forcément envie de travailler : j'ai une pathologie, et j'ai une petite. Mais je me sens harcelée : il y a le jugement de l'entourage, de la société. J'ai eu un contrôle de la CAF qui nous a demandé tous nos comptes, et même le carnet de santé de la petite. Tout ça crée des tensions entre mon mari et moi⁴⁷. »

UN DÉFICIT STRUCTUREL D'EMPLOIS

« Je traverse la rue, je vous en trouve » (un emploi), assurait Emmanuel Macron à un demandeur d'emploi dans l'horticulture, le 16 septembre 2018, entretenant ainsi l'idée que le plein-emploi ne dépendrait que de la motivation des chômeurs.

DÉFICIT D'EMPLOIS (EN MILLIONS) FRANCE, 1975/2017

SOURCE : INSEE, CALCULS MRIE



Pourtant, les faits sont là : il n'y a pas assez d'emplois pour toutes et tous. On connaît les statistiques du chômage : en 2019, avant même les effets économiques de la crise du Covid-19, environ 5,5 millions de personnes étaient inscrites à Pôle emploi, dont près des deux tiers sans emploi (catégorie A) et près de la moitié chômeurs de longue durée, les autres étant en activité réduite (catégories B et C).

44 « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? Premiers enseignements d'une monographie départementale », Quatrième congrès de l'Association française de sociologie, Grenoble, juillet 2011

45 Témoignage d'une personne « en insertion ». Source : MRIE Rhône-Alpes, [L'utilité sociale de l'insertion du point de vue des personnes « en insertion »](#), p. 4.

46 Lors d'une expérience de théâtre-forum menée avec des allocataires du RSA, des travailleurs sociaux et de potentiels employeurs, suivie par la MRIE Rhône-Alpes ([MRIE](#)).

47 Propos recueilli d'une allocataire du RSA lors d'un séminaire de travail au Secours Catholique, le 11 février 2020.



POUR PARVENIR AU PLEIN-EMPLOI, IL MANQUE UN EMPLOI POUR QUATRE ADULTES. COMMENT PRÉTENDRE QUE LE CHÔMAGE SERAIT VOLONTAIRE ?

Une autre façon pertinente de considérer le déficit en emploi est proposée par le magazine *Alternatives économiques*, qui estimait le taux de non-emploi en équivalent temps-plein à 27% en 2017⁴⁸. Cet indicateur recouvre des situations diverses : chômeurs à temps plein (catégorie A), chômeurs à temps partiel, personnes considérées comme « inactives » car découragées de se réinscrire, personnes en situation de handicap qui aimeraient travailler, jeunes décrochés du système scolaire, jeunes en service civique faute de mieux, stagiaires de la formation professionnelle qui sont temporairement non comptés alors que leur formation n'est pas diplômante, demandeurs d'asile interdits de travailler... Pour parvenir au plein-emploi, en France, il manque donc un emploi pour quatre adultes⁴⁹. Dans ce contexte, comment prétendre que le chômage serait volontaire ?

Pour le philosophe André Gorz, « *insister sur le droit de tous à un emploi sûr et fixe, en faisant espérer un retour du plein-emploi, n'est pas simplement une erreur, mais aussi un mensonge*⁵⁰ ».

QUAND L'EMPLOI S'ÉLOIGNE

En parallèle de cet enjeu quantitatif, des paramètres qualitatifs interrogent, eux aussi, l'idée selon laquelle tous les bénéficiaires de minima sociaux sortiront de la pauvreté grâce à l'emploi. Les niveaux de formation et de compétence requis barrent l'accès à l'emploi des personnes sous-dotées de ce point de vue (seniors, faibles niveaux de formation initiale). Or un quart des allocataires du RSA avaient 50 ans ou plus en juin 2019. Le temps passé éloigné de l'emploi a un impact négatif sur les chances de sortie du chômage. Parmi les allocataires, 67% sont au RSA depuis deux ans ou plus (et presque 40% depuis cinq ans ou plus), ce qui laisse supposer, pour nombre d'entre eux, un éloignement durable de l'emploi. Les allocataires les plus anciens, soumis aux droits et devoirs, sont majoritairement (87%) orientés par les services départementaux, dans 54 à 65% des cas vers un parcours à finalité professionnelle, et dans 46% à 35% des cas vers un parcours « social »⁵¹. En moyenne, chaque année, seul 1 allocataire du RSA sur 10 accède à l'emploi. Et la moitié seulement des allocataires du RSA sortis une année restent en dehors des minima les cinq années suivantes⁵².

Au 30 juin 2020, face à la récession provoquée par la crise sanitaire, la France compte près d'un million de chômeurs en plus (catégorie A) selon Pôle emploi. Il ne semble pourtant pas envisagé que les objectifs du RSA soient modifiés. Quel sens peut avoir l'exigence d'un retour à l'emploi dans les contrats d'engagements réciproques, dans pareil contexte ?

Que l'on ne se méprenne pas : s'il est nécessaire que l'État cesse d'imposer la norme du retour à l'emploi obligatoire, et d'utiliser le revenu minimum comme moyen de contrainte, il ne saurait en revanche renoncer à accompagner, à informer et à soutenir tous les allocataires du RSA qui expriment le désir de retrouver un emploi. Bien au contraire, nous appelons de nos vœux un

48 La notion désigne les emplois manquant pour parvenir au plein-emploi (chômeurs et personnes découragées à chercher un travail). Voir *Alternatives économiques*, [Chômage : notre indicateur alternatif](#).

49 Voir *Alternatives économiques*, [Chômage : notre indicateur alternatif](#). D'autres chiffres indiquent qu'avant la crise de 2020, il manquait 3,5 millions d'emplois pour que toute la population active au sens large soit occupée (y compris à temps partiel) et 5 millions d'emplois pour que toute la population active au sens large ait un emploi à temps plein (c'est-à-dire assurant un revenu suffisant pour les bas salaires).

50 André Gorz, qui défend une vie émancipée du temps de travail, poursuit : « *[Ce mensonge] fait le jeu du patronat, parce qu'il détourne la population de la lutte pour une autre gestion et pour une autre répartition du travail et de la richesse* ». Voir André Gorz, *Le Fil rouge de l'écologie : Entretiens inédits*, Paris, EHESS, 2015.

51 Voir partie I, chapitre 3 du présent rapport concernant ces différents parcours.

52 Calculs Drees et MRIE. Source : Nathan RÉMILA, Lucile RICHET-MASTAIN, 2018, « Un quart des bénéficiaires du RSA et de l'ASS sortent des minima sociaux chaque année », *Études et résultats*, 1073, Drees, juillet 2018.

véritable Service public de l'insertion et nous partageons la conviction qu'en matière de création d'emplois à forte utilité sociale et écologique, comme de reconnaissance par la société de la contribution de chacun au bien commun, beaucoup reste à inventer.

9. LA CONTRIBUTION À LA SOCIÉTÉ DES ALLOCATAIRES EST IGNORÉE

« Ce qui fonde la dignité sociale d'un individu n'est pas nécessairement l'emploi salarié, ni même le travail, mais son utilité sociale, c'est-à-dire la part qu'il prend dans la production de la société. Un tel dépassement représenterait une révolution culturelle de grande ampleur. Il est dès lors paradoxal qu'une responsabilité aussi écrasante soit déléguée aux groupes les plus fragiles et les plus démunis, tels les allocataires du RMI, qui devraient prouver que l'insertion sociale vaut l'intégration professionnelle⁵³. »

Robert Castel

La logique de l'activation repose sur un présupposé : les « bénéficiaires » auraient besoin d'être « activés » pour ne plus être un poids pour la société. Cette idée est non seulement infamante pour celles et ceux qui, jour après jour, se démènent pour s'en sortir avec si peu et multiplier des démarches qui occupent quasiment un temps-plein, elle passe aussi sous silence la contribution irremplaçable, mais souvent peu visible, de ces personnes au bien commun.

PRÉCIEUSE ENTRAIDE

C'est souvent grâce à la solidarité exercée par des personnes en précarité que d'autres s'en sortent. Par exemple, l'hébergement chez des tiers, souvent eux-mêmes précaires, est une réalité pour 10 % des jeunes en insertion de la Loire⁵⁴ et 12 % des personnes sans logement de Lyon et Villeurbanne⁵⁵. De même, la garde des enfants permet à des proches de se maintenir dans l'emploi ou d'accéder à une formation : « Je faisais un stage. Le périscolaire de mes enfants m'a dit : "Non, on ne peut pas garder vos enfants !" Heureusement il y avait la voisine ! »



S'IL FALLAIT LOGER CES PERSONNES, FAIRE GARDER CES ENFANTS OU NOURRIR CES MÉNAGES, COMBIEN CELA COÛTERAIT-IL À LA COLLECTIVITÉ ?

Les proches encore, sont les premiers pourvoyeurs d'aide alimentaire, bien avant la Banque alimentaire ou les Restos du cœur : « Une fois que tout est prélevé, il [...] me reste 50 € pour manger, il y a plus rien à la fin, je suis obligé de serrer le ventre, heureusement j'ai un fils à côté de chez moi, [...] du coup il me rapporte des petites courses pour que je puisse un peu mieux manger. » Les allocataires de prestations sociales sont aussi d'une aide précieuse pour informer et orienter les « nouveaux » sur les dispositifs et les

services sociaux. Sans compter tous les actes de solidarité du quotidien : accompagner une personne sans-abri en fauteuil dans un accueil de jour, remplir un dossier avec une personne, diffuser des offres d'emploi...

S'il fallait loger ces personnes, faire garder ces enfants ou nourrir ces ménages, combien cela coûterait-il à la collectivité ? Rappelons qu'une place en CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale) coûte 15 500 € par an et par personne, une place en crèche, 15 000 € par an et par enfant.

53 Robert CASTEL, *Les M*, Paris, Fayard, 1995.

54 Selon une enquête menée en 2015 par le Réseau des acteurs de l'hébergement et du logement (RAHL) et la Fondation Abbé-Pierre, [Le logement des jeunes en insertion dans la Loire](#).

55 MRIE, [Lettre n°50](#), janvier 2020. Les citations suivantes sont issues de ce dossier.

RECONNAÎTRE LA CONTRIBUTION DE CHACUN

« *Malgré ce qu'on est, des déçus, des détachés de la société, des pièces détachées de la société, on est des gens dignes. On a encore des valeurs, de la générosité⁵⁶ !* »

Et pourtant, ces actes de solidarité sont rarement reconnus, quand ils ne sont pas sanctionnés. Ainsi, cette mère de famille récemment expulsée, hébergée chez des proches, s'est vu refuser la domiciliation au CCAS (donc l'accès aux prestations sociales qui en dépend) au motif qu'elle devait déclarer son adresse d'hébergement chez sa sœur auprès de la CAF. Mais si elle le fait, les aides au logement de sa sœur seront diminuées... Citons encore l'exemple de cette femme à qui on a demandé de déclarer les quelques euros que sa fille lui donnait régulièrement pour boucler son mois.

À une période où la réciprocité est valorisée, elle est invisibilisée chez les pauvres. Ce sont pourtant les premiers à demander à participer pour « rendre » ce qu'ils reçoivent. Pour ne plus avoir honte, parfois : « *Y'en a qui osent pas dire qu'ils l'ont [le RSA] parce qu'ils ont honte de l'avoir. Y'en a plein⁵⁷.* » Cette contribution à la société représente parfois un véritable engagement : « *Comme on n'a pas d'emploi, on essaie de se rendre utile. Je fais partie d'une association qui vient en aide aux migrants, aux personnes en difficulté : on offre des kits d'hygiène, des repas... Et je me rends compte qu'on a un agenda de fous ! On propose d'ailleurs que le bénévolat soit pris en compte, valorisé⁵⁸.* »

Dans le cadre d'une enquête réalisée en 2018 par le Secours Catholique et le Collectif pour une protection sociale solidaire, la question suivante fut posée : « *D'après vous, quelles sont les contributions qui devraient être principalement prises en compte par l'État et les organismes de la protection sociale ?* » Pour deux tiers des répondants, ce sont les aides (financières ou autres) aux parents âgés ou malades et aux enfants handicapés qui devraient être prioritairement prises en compte par l'État. Près de six répondants sur dix pensent aussi que faire du bénévolat, ou participer à une vie associative, devrait être reconnu par l'État.

Pour une majorité, le meilleur moyen de reconnaître ces contributions au bien commun est encore de ne plus les pénaliser (comme le fait d'héberger un tiers à titre gratuit qui se traduit par une baisse des APL). Sont ensuite recommandés un accès facilité à des formations et l'acquisition de trimestres supplémentaires de retraite⁵⁹.

Et si nos politiques publiques s'attachaient à mieux valoriser les contributions à la société, plutôt que de demander des contreparties ?

56 Une allocataire du RSA citée in Élie CHOSSON, « Le revenu de solidarité active (RSA) au prisme de ses catégories formelles : pour une évaluation critique du dispositif », *op. cit.*

57 Témoignage d'une jeune femme de 25 ans « en errance », qui hésite à demander le RSA. Source : MRE Rhône-Alpes, [Dossier 2016](#), p. 388.

58 Parole exprimée lors d'un séminaire de travail au Secours Catholique, le 11 février 2020.

59 SECOURS CATHOLIQUE, *Rapport statistique 2019 sur l'état de la pauvreté en France*, p. 85-87.

10. LA MENACE DES SANCTIONS NUIT À L'EFFICACITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT

« Comment est-ce qu'on sait que ce qu'on dit va pas se retourner contre nous⁶⁰ ? »

Une personne allocataire du RSA

« Une des idées reçues les plus répandues est qu'aider les gens les rendrait paresseux et les encouragerait à profiter du système. Tous les dispositifs d'aide aux plus pauvres, que ce soit dans les pays riches ou dans les pays en développement, sont construits sur cette croyance et possèdent de ce fait une dimension punitive. Or nos expériences montrent que c'est le contraire qui est vrai : plus on aide les gens, plus ils sont capables de repartir d'eux-mêmes, plus ils sont aptes à sortir de la trappe à pauvreté dans laquelle ils étaient enfermés. »

Esther Duflo, prix Nobel d'économie en 2019, dans *Le Monde*, 5 janvier 2020

Pour fonctionner, l'insertion n'a pas besoin de sanction, mais d'un accompagnement efficace. Les travaux de la MRIE montrent combien les personnes en situation de pauvreté ressentent un sentiment de disqualification sociale. Ce sentiment est renforcé par le fait d'être considéré comme un « bénéficiaire », qui doit faire ses preuves en permanence, sous peine d'être sanctionné. Or ce sentiment réduit considérablement l'efficacité de l'action sociale.

L'IMPRESSION DE MENDIER

« Être pauvre, c'est ne parler qu'à des gens qui sont payés pour ça », « le plus dur n'est pas de vivre sans rien, c'est d'être considéré comme rien ».

« Vous savez, les professionnels, ils savent de toute façon toujours mieux que nous ! Ils ont toujours raison. La loi est de leur côté ! »

« On a l'impression d'être des mendiants, quand on va voir les services sociaux. À la fin il reste rien. Il faut du courage pour aller mendier de l'aide. On parle d'aide mais en fait, c'est un droit »⁶¹.



**INSÉCURISER LES PAUVRES
EST CONTRE-PRODUCTIF.**

L'insertion est d'abord une histoire de confiance. Confiance en soi souvent difficile à recouvrer, confiance dans sa capacité à s'en sortir, à surmonter des obstacles qui peuvent paraître indépassables. « Mes dettes de loyer, ça me bouffe le cerveau, j'ai des problèmes de sommeil, ça m'angoisse » ; « Pendant la procédure d'expulsion, je ne me suis pas défendue, j'étais complètement dépassée, sous l'eau, comme si ça ne m'arrivait pas à moi »⁶². Confiance pour réussir à penser à autre chose qu'à un quotidien angoissant, et pour se projeter vers l'avenir. De ce point de vue, insécuriser les pauvres est contre-productif.

A contrario, les travaux d'Esther Duflo suggèrent qu'il faut sécuriser les conditions de vie et donner les moyens de l'autonomie pour permettre de sortir de la grande pauvreté⁶³. La précarité des conditions de vie et l'insécurité sont des facteurs importants qui limitent la prise de risque et l'innovation. Plus on est sécurisé sur son avenir et sa situation matérielle, financière, sociale, plus on prend des initiatives et des risques pour innover.

CONFUSION DES RÔLES

« Les personnes qui gèrent les dossiers écoutent mais n'entendent pas les personnes. Elles énumèrent tous les avantages (réduction de facture, CMU, gratuité des transports, etc.) mais ne com-

60 Cité in Élie CHOSSON, « Le revenu de solidarité active (RSA) au prisme de ses catégories formelles : pour une évaluation critique du dispositif », *op. cit.*

61 Témoignages de personnes allocataires du RSA citées *ibid.*

62 Citations issues de MRIE Rhône-Alpes, *Dossier 2016*, p. 115.

63 Abhijit BANERJEE, Esther DUFLO, *Repenser la pauvreté*, Paris, Seuil, 2012.

prennent pas que les gens veulent un emploi. Au RSA ou au chômage (ASS), on perd toute dignité, toute relation avec l'extérieur, on passe notre temps à courir après des chimères. On ne croit plus en rien et on fatigue. Je suis épuisée d'essayer de vivre ou plutôt de survivre⁶⁴. »

Dans l'insertion, la confiance est indispensable aussi avec l'interlocuteur censé vous aider. Or la confusion entre contrôle et accompagnement délite cette confiance entre allocataires et travailleurs sociaux. Le sens de l'accompagnement s'en trouve menacé.

Aujourd'hui, le contrat d'engagements réciproques, censé être un outil d'accompagnement, s'apparente davantage à un outil de menace, destiné à « *faire réagir le bénéficiaire⁶⁵* », ou de suivi administratif : « *La plus grande partie des sanctions disciplinaires prises pour non-respect du CER concerne des absences aux rendez-vous, voire une démobilisation générale du bénéficiaire⁶⁶* ».

De nombreux travailleurs sociaux préféreraient que soient dissociés l'allocation (sans contreparties) et l'accompagnement, lequel pourrait être formalisé par un document avec engagements réciproques permettant de montrer l'importance de l'accompagnement. Un document qui, dès lors que chaque partie y consent librement, pourrait être de nature contractuelle.

C'est aussi la logique de l'investissement social, qui « *intègre la sécurité du revenu de remplacement comme une condition de possibilité de la personnalisation de l'action. L'insécurité érigée en règle ne peut pas produire la mobilisation attendue des individus. La notion d'amortisseurs est un des éléments de stabilisation des individus qui permet leur mobilisation sur le marché du travail⁶⁷* ».

64 Un allocataire du RSA cité in Élie CHOSSON, « Le revenu de solidarité active (RSA) au prisme de ses catégories formelles : pour une évaluation critique du dispositif », *op. cit.*

65 Louis BILLEROT, Anatole LEGRAND, Mathilde MOLAVI, François JEGER (dir.), *Quelle(s) politique(s) pour le revenu de solidarité active ?*, *op. cit.*, p. 46.

66 *Ibid.*, p. 43.

67 Cyprien AVENEL, Marine BOISSON-COHEN, Sandrine DAUPHIN, Nicolas DUVOUX, Christophe FOUREL, Manon JULLIEN, Bruno PALIER (dir.), *L'investissement social. Quelle stratégie pour la France ?*, *Op. cit.*

A close-up portrait of a middle-aged man with dark, slightly messy hair and a black turtleneck sweater. He has a serious expression and is looking slightly to the right of the camera. The background is a plain, light-colored wall.

PARTIE IV

POUR UN REVENU MINIMUM GARANTI

NOS RECOMMANDATIONS

« **JE** ne suis ni un client, ni un consommateur, ni un usager de vos services. Je ne suis pas un tire-au-flanc, un pique-assiette, un mendiant ou un voleur. Je ne suis pas un numéro de sécurité sociale, ou un simple bug sur écran. Jamais je n'ai manqué à mon devoir. J'ai toujours payé ce que je devais et j'en suis fier. Je ne suis pas un flagorneur, je regarde mon voisin dans les yeux et si je peux le faire, je l'aide. Je ne cherche ni n'accepte la charité. Je me nomme Daniel Blake. Je suis un humain, pas un chien. En tant que tel, je veux qu'on respecte mes droits. Je demande à ce qu'on me traite avec respect. Moi, Daniel Blake, je suis un citoyen. Je ne suis rien de plus et rien de moins qu'un citoyen. »

Lettre lue à l'enterrement de Daniel Blake, dans le film
Moi, Daniel Blake de Ken Loach, 2016

Nul hasard si ce rapport est le fruit de la réflexion menée, depuis plusieurs années, au sein du Collectif pour une protection sociale solidaire¹, en dialogue avec des personnes en situation de précarité. Ce que souhaitent ces personnes, comme l'immense majorité des allocataires d'un minimum social, est finalement très simple : une vraie place dans notre société et la reconnaissance de leur égale citoyenneté. Pouvoir contribuer, et être protégées. Ces personnes attendent légitimement de pouvoir vivre, elles aussi, les trois termes du triptyque inscrit au fronton de nos mairies. Or la menace de sanctions entrave la liberté. La privation du minimum vital fait de l'égalité un vain mot. Une société intraitable avec les plus vulnérables de ses membres ne peut pas se dire fraternelle.

Nul hasard, non plus, si c'est d'un collectif autour de la protection sociale qu'émerge une proposition qui, finalement, ne fait que renouer avec les intuitions fondatrices de la Sécurité sociale. Il y a soixante-quinze ans, alors que l'angoisse étreignait celles et ceux qui avaient vu les sociétés européennes sombrer dans l'abject, l'urgence fut de reconstruire sur des bases universelles, à commencer par la reconnaissance de l'égale dignité de chaque être humain, les conditions qui permettraient à chacun de contribuer à une société renouvelée. À commencer par « se libérer de la peur de l'avenir ». Se libérer de la peur de l'avenir, c'est pouvoir compter sur le soutien de la société en cas de problème de santé, d'accident du travail, de perte d'emploi, ou désormais, en cas de perte d'autonomie, comme aussi à certains âges de la vie – l'enfance, la maternité, la vieillesse. Ce qui se traduit par les cinq piliers de notre système de Sécurité sociale.

I. PAS DE SÉCURITÉ SOCIALE SANS UN REVENU MINIMUM GARANTI

Garantir à chacun une sécurité minimale pour pouvoir se projeter dans l'avenir est un impératif d'une brûlante actualité. Car l'avenir est plus incertain que jamais. Et l'accumulation des menaces – sanitaires, sécuritaires, économiques, écologiques... – a de quoi nourrir la peur et les crispations qui font le lit de la violence et des régimes autoritaires. L'antidote à ce sombre horizon, c'est le renforcement du socle sur lequel chacun

peut s'appuyer pour envisager l'avenir. Mobiliser toutes les énergies pour conjurer la fin du monde suppose de rassurer sur la fin du mois.



MOBILISER TOUTES LES ÉNERGIES POUR CONJURER LA FIN DU MONDE SUPPOSE DE RASSURER SUR LA FIN DU MOIS.

Aujourd'hui, la Sécurité sociale doit s'enrichir d'un sixième pilier. Dans une société monétarisée comme la nôtre, où du revenu dépend la capacité à se nourrir, se loger, se chauffer, se déplacer... il n'y a pas de sécurité sociale sans un revenu minimum garanti. Chacune et chacun doit pouvoir compter sur la société pour disposer d'un revenu suffisant pour vivre. De même qu'en matière de santé, il ne doit pas s'agir là d'une aumône, mais d'un droit plein et entier garanti à chaque citoyen. Fondé sur notre commune humanité et notre appartenance à une même communauté politique, le revenu minimum doit cesser de relever d'une logique d'assistance, comme c'est le cas depuis le RMI, pour devenir un pilier, ou une branche à part entière de notre système de Sécurité sociale.

Il y a quelques années, la sociologue Dominique Méda et le statisticien Bernard Gomel jugeaient important « de poser la question de savoir s'il ne serait pas raisonnable de permettre aux personnes qui en ont besoin d'accéder sans autre forme de procès aux allocations auxquelles

¹ Le Collectif pour une protection sociale solidaire se réunit à l'initiative de quatre associations : Aequitaz, la Fédération des centres sociaux et socio-culturels, le Réseau des accorderies de France et le Secours Catholique-Caritas France. Voir le site <http://protectionsocialesolidaire.org>

elles ont droit – en dehors de tout mécanisme de conditionnalité² ». L'heure n'est plus à poser la question. L'accès à un revenu minimum, dès lors que la situation économique d'une personne l'exige, ne devrait souffrir aucune conditionnalité. Au sortir d'un cycle de séminaires sur l'investissement social, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), l'administration centrale en charge des solidarités, ne disait pas autre chose : « *Le soutien au revenu et l'accompagnement devraient être inconditionnels. [...] L'investissement social articule sécurisation des revenus des personnes et renforcement de leurs capacités*³. » Dans un avis récent, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) recommande elle aussi « *que des devoirs ne soient pas exigibles pour bénéficier de droits reconnus par la législation française* », rappelant que « *la France a l'obligation de prendre des mesures appropriées pour permettre la réalisation du droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille* »⁴.

II. UNE MARQUE DE CONFIANCE

Certaines oppositions au principe d'un revenu minimum garanti font valoir que l'absence de contrepartie conduirait à enfermer les allocataires dans l'assistanat et à susciter une « lassitude de la solidarité ». Comme si la situation des allocataires était tellement désespérée que l'on versait un subside pour solde de tout compte, sans plus rien oser demander en retour. Ce discours, qui voit dans le recours à la prestation une *cause*, et non une *conséquence*, des difficultés de retour à l'emploi, fait peu de cas des analyses conduites depuis 1988 sur les obstacles qui empêchaient les allocataires du RMI de reprendre un travail. Des analyses qui démontrent que la création de contreparties d'activité au versement d'un revenu social a aggravé la pauvreté⁵.

À l'opposé d'un signe de résignation à ce que les allocataires contribuent un jour à la société, l'établissement d'un revenu minimum garanti est la manifestation de la confiance que la société maintient dans la capacité de chacun à contribuer. C'est tout l'esprit de la loi pour une société de confiance qui doit trouver ici à s'appliquer à l'ensemble des citoyens. Mais nous savons aussi combien les parcours d'insertion sociale ou professionnelle peuvent être semés d'embûches. Aussi le revenu minimum garanti est-il indissociable d'un droit à l'accompagnement. Avec la levée de la conditionnalité liée au revenu, l'aide proposée pour l'insertion ou la recherche d'emploi cessera d'être perçue comme une contrainte, voire un abus de pouvoir, mais bien comme une possibilité librement consentie.

Pour que le revenu minimum devienne un plancher de protection inconditionnel, et non un filet aux larges mailles, et le socle du développement du pouvoir d'agir des personnes, nous demandons l'adoption des mesures suivantes :

1/ CRÉER UN REVENU MINIMUM GARANTI EN LIEU ET PLACE DU RSA

Ce qui suppose de supprimer les sanctions financières à l'encontre des allocataires (hors cas de fraude délibérée) et les contreparties d'activité au versement du revenu. Une telle inflexion exigerait évidemment une révision en profondeur de la loi (voir, en annexe, une réécriture possible).

2/ PERMETTRE AUX ALLOCATAIRES DE VIVRE AVEC LE REVENU MINIMUM

2 Dominique MÉDA, Bernard GOMEL, « Le RSA : un dispositif inadapté », *La Vie des idées*, mars 2014.
 3 Cyprien AVENEL, Marine BOISSON-COHEN, Sandrine DAUPHIN, Nicolas DUVOUX, Christophe FOUREL, Manon JULLIEN, Bruno PALIER (dir.), *L'investissement social. Quelle stratégie pour la France ?*, Op. Cit., p. 81.
 4 CNCDH, « Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA) », 23 juin 2020, p. 6.
 5 Bernard GOMEL, Dominique MÉDA, Évelyne SERVERIN, « RMI, RSA : projets politiques et performances sociales », in Jean-Claude BARBIER (dir.), *Protection sociale. Le savant et la politique*, Paris, La Découverte, 2017, p. 179-193.

Ce qui suppose d'établir ce revenu à 50% du revenu médian (867 € par mois en 2017, pour une personne seule), soit une hausse de 54% par rapport au niveau actuel du RSA. Ce montant situerait le revenu minimum en deçà du seuil de pauvreté (60% du revenu médian), plus loin encore du revenu minimum décent, estimé en 2015 à 1 424 € par mois pour une personne seule, selon l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes). Le revenu minimum garanti représenterait ainsi 60% de la rémunération minimale d'un emploi à temps plein (salaire + prime d'activité).

3/ RENDRE ACCESSIBLE LE REVENU MINIMUM DÈS 18 ANS ET AUX ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE

Les jeunes et les étrangers figurent parmi les populations les plus durement touchées par la grande pauvreté dans notre pays. Faute d'être éligibles au RSA, un grand nombre vivent dans des logements très précaires, chez des tiers, dans des squats ou à la rue. Or le droit à la vie dans la dignité est inconditionnel, rappelle la CNCDH : il s'applique à tous, sans condition d'âge, d'état de santé, de situation sociale, d'activité ou de nationalité.

Dès lors, sauf à être rattachés au foyer fiscal de leurs parents, les jeunes devraient pouvoir accéder au revenu minimum garanti dès l'âge de 18 ans, dans les mêmes conditions que les autres adultes. De même, les étrangers devraient se voir reconnaître le droit à un revenu minimum dès l'obtention de leur premier titre de séjour.

4/ SIMPLIFIER LA VIE DES ALLOCATAIRES EN AUTOMATISANT ET EN SÉCURISANT LE VERSEMENT DU REVENU

Pour réduire le non-recours et simplifier l'obtention du revenu minimum, il faut l'automatiser afin qu'il soit versé *a priori* à toute personne éligible et non suite à la présentation d'une multitude de justificatifs intrusifs pour la vie privée (notamment les relevés de compte bancaires). Afin de sécuriser les allocataires sur leur revenu prévisible, et dans l'esprit de la loi sur une société de confiance, il faut également interdire la suspension du versement des prestations sociales du fait du réexamen du dossier.

5/ RENDRE EFFECTIF LE DROIT À UN ACCOMPAGNEMENT GLOBAL ET PERSONNALISÉ, DÉFINI ET PROPOSÉ À PARTIR DU PROJET DE LA PERSONNE

L'accompagnement doit être un droit, et non une obligation pour les personnes privées d'emploi. Cependant, un montant additionnel au revenu minimum, sous la forme d'un « supplément insertion », pourrait venir encourager une telle démarche, qui peut occasionner des frais pour l'allocataire (déplacements, garde d'enfants...).

L'accompagnement doit être global, selon le principe du référent unique de parcours, afin de rompre avec une offre de services cloisonnée et d'inciter les divers acteurs publics et privés à coopérer au service des personnes. Il doit être bienveillant et permettre de fournir à toute personne allocataire un parcours adapté à son projet défini avec elle, en soutenant les initiatives, les compétences existantes et les possibilités de s'engager dans différentes formes d'activité contribuant au bien commun.

Il faudrait que l'allocataire puisse aussi émettre un avis sur la qualité de l'accompagnement qui lui a été proposé ou des propositions qui lui ont été faites, et demander un autre type d'accompagnement si nécessaire. Des dispositifs adaptés de suivi-évaluation de l'accompagnement permettraient d'améliorer sa qualité, et apporteraient davantage de lisibilité pour les citoyens, tout en instaurant davantage d'horizontalité dans la relation.

6/ SORTIR LE REVENU MINIMUM ET LES DÉPENSES D'INSERTION DU PACTE DE CAHORS

Le revenu minimum garanti doit être accessible à toute personne éligible sur l'ensemble du territoire. Aussi le versement d'un tel droit ne saurait-il être conditionné par un budget préalablement plafonné. Dès lors, l'allocation du revenu minimum devrait sortir du calcul des objectifs de maîtrise budgétaire (+ 1,2 % par an) fixés par l'État aux départements dans le pacte de Cahors. Malgré une circulaire ministérielle en ce sens, les départements n'ont pas toutes les assurances. Aussi bien, une des solutions structurelles serait de centraliser le budget du revenu minimum garanti au niveau national, comme le demandait le rapport Sirugue et comme c'est le cas, par exemple, pour l'AAH ou pour la prime d'activité. Cette centralisation du financement au niveau de l'État permettrait à la collectivité nationale d'assumer solidairement un financement qui l'honore et d'assurer l'égalité des citoyens devant la loi sur tout le territoire, dont il est le garant.

Il reviendrait en revanche aux départements de continuer d'assurer l'essentiel du financement de l'accompagnement et de l'insertion, dont ils sont les maîtres d'œuvre, à hauteur des besoins. Car les budgets d'insertion font aujourd'hui les frais des économies budgétaires réalisées par les départements. Or l'expérience de la garantie jeunes montre que l'accompagnement fait ses preuves quand il est dûment financé (1 600 € pour un an, dans ce cas). Chaque fois que le droit à l'accompagnement est activé, le département doit voir son budget insertion abondé à due proportion par l'État. En contrepartie, il devrait avoir l'obligation d'honorer toute demande d'activation de ce droit dans un délai maximal d'un mois, sous peine d'une majoration de 100 € du revenu minimum, afin que l'allocataire puisse prétendre à d'autres formes d'accompagnement.

7/ FAIRE DU DROIT À UN EMPLOI DÉCENT UNE RÉALITÉ

Les millions de personnes privées d'emploi⁶ sont, pour la société, une perte énorme de talents inemployés. Pourtant, il existe dans notre pays des besoins écologiques et sociaux essentiels qui ne sont pas satisfaits. Et nous n'avons pas tout essayé. Cette conviction, partagée avec de nombreux acteurs⁷, a conduit à bien des expériences prometteuses à promouvoir, des chantiers d'insertion aux contrats aidés en passant par le programme Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) ou les régies de quartier.

Si l'emploi est un droit, comme l'affirme la Constitution⁸, alors il revient à la collectivité de « traverser la rue » pour rejoindre les personnes qui en sont privées. Quitte à explorer la piste de faire de l'État, ou plutôt de la puissance publique locale, un employeur en dernier ressort⁹.

6 « *Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune* », Rapport au premier ministre, mission confiée à M. Christophe SIRUGUE, député de Saône-et-Loire, 2016.

7 Ce paragraphe s'inspire librement d'un texte du Conseil famille et société de la Conférence des évêques de France (*Tous utiles, tous acteurs*, Paris, Bayard/Cerf/Mame, 2017) : « *Le chômage de masse touche notre pays depuis des décennies [...]. Pour la société, la mise à l'écart de tant de personnes est une perte énorme de talents inemployés, d'opportunités manquées et de liens familiaux ou sociaux brisés. [...] Cette situation est d'autant plus paradoxale qu'il existe dans notre pays des besoins considérés comme essentiels qui ne sont pas satisfaits. Nous n'avons pas tout essayé. Des pistes de solutions existent qui requièrent la mobilisation de tous.* »

8 « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* », affirme le préambule de la Constitution de 1946, repris dans la Constitution de 1958.

9 Une idée de Keynes appliquée en son temps par Roosevelt, mise partiellement en application, depuis, en Argentine et en Inde, et reprise à son compte, entre autres, par Anthony ATKINSON, *Inégalités*, Paris, Seuil, 2016.

ANNEXES

SI LA LOI SUR LE RSA ÉTAIT RÉÉCRITE...

L'association Aequitaz a tenté l'exercice d'une réécriture des articles du Code de l'action sociale et des familles concernant les contreparties au RSA et les sanctions. En voici le résultat :

LA LOI (ART. 262-28, 29, 35, 37, 39)

Le bénéficiaire du RSA est tenu, lorsqu'il est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle.

Le président du conseil départemental oriente le bénéficiaire du RSA tenu aux obligations définies à l'article L. 262-28 :

1° De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi [...] ou pour créer sa propre activité, vers l'un des organismes [...] en vue d'un accompagnement professionnel et, le cas échéant, social ;

2° Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi,

vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale ;

Le bénéficiaire du RSA [...] conclut avec le département [...] sous un délai d'un mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle.

Ce contrat précise les actes positifs et répétés de recherche d'emploi que le bénéficiaire s'engage à accomplir.

Il précise également, en tenant compte de la formation du bénéficiaire, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu.

Le bénéficiaire ne peut refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ainsi définies.

Le contrat retrace les actions que l'organisme vers lequel il a été orienté s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité.

Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas une stipulation de ce contrat, l'organisme vers lequel il a été orienté le signale au président du conseil général.

PROPOSITION DE RÉÉCRITURE (PAR AEQUITAZ)

Le bénéficiaire du RSA est soutenu, lorsqu'il est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, pour rechercher un emploi, entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité professionnelle ou de prendre soin de sa santé, de la vie associative et politique, de ses proches et de la nature.

Le président du conseil départemental oriente le bénéficiaire du **RMG soutenu par les dispositions** définies à l'article L.262-28 :

1° Lorsqu'il est **volontaire** pour occuper un emploi [...] ou pour créer sa propre activité, vers l'un des organismes [...] en vue d'un accompagnement professionnel et, le cas échéant, social ;

2° Lorsqu'il apparaît **que ce dernier a** des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé ;

3° **Lorsqu'il souhaite contribuer d'une manière ou d'une autre** à l'intérêt général de la collectivité

vers les autorités ou organismes compétents **ou une association d'intérêt général** ;

Le bénéficiaire du **RMG a droit à un accompagnement social et professionnel. Il peut conclure** avec le département [...] après son orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques.

Ce contrat précise les actes positifs et répétés que le bénéficiaire s'engage à accomplir.

S'il est question d'une recherche d'emploi, il précise également, en tenant compte de la formation du bénéficiaire, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu.

Le contrat retrace les actions que l'organisme vers lequel il a été orienté s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité.

LA LOI (ART. 262-28, 29, 35, 37, 39)

PROPOSITION DE RÉÉCRITURE (PAR AEQUITAZ)

Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du RSA est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil général :

1° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés ;

2° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;

3° Lorsque le bénéficiaire du RSA accompagné par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du Code du travail, a été radié de la liste mentionnée à l'article L. 5411-1 du même code ;

4° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre.

Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L. 262-39 dans un délai qui ne peut excéder un mois.

Le président du conseil départemental constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle [...], de représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et de représentants des bénéficiaires du RSA.

Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension, prises au titre de l'article L. 262-37, du RSA qui affectent le bénéficiaire.

Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du RMG est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil général :

1° Lorsque le bénéficiaire du **RMG** accompagné par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du Code du travail, a été radié de la liste mentionnée à l'article L. 5411-1 du même code ;

2° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre. Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L. 262-39 dans un délai qui ne peut excéder un mois.

Le président du conseil départemental constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, [...], de représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et **d'associations de défense des allocataires et des ayants droit du RMG.**

Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension, prises au titre de l'article L. 262-37, du **RMG** qui affectent le bénéficiaire.

LISTE DES SIGLES

AAH

Allocation adulte handicapé

AAVE

Accompagnement assuré par Pôle emploi

AC

Agir ensemble contre le chômage

ADF

Assemblée des départements de France

AER

Allocation équivalent retraite (supprimée en 2011)

AI

Allocation d'insertion

ALF

Allocation logement familial

ALS

Allocation de logement social

ANPE

Agence nationale pour l'emploi (devenu Pôle emploi)

APA

Allocation personnalisée d'autonomie

API

Allocation parent isolé

APL

Aide personnalisée au logement

ASA

Allocation supplémentaire d'attente

ASE

Aide au secours exceptionnel

ASI

Allocation supplémentaire invalidité

ASPA

Allocation de solidarité aux personnes âgées

ASS

Allocation minima sociaux

ATD

Originellement : Aide à toute détresse, devenu Agir tous pour la dignité

AURA

Région Auvergne-Rhône-Alpes

AV

Allocation veuvage

AVTS

Allocation aux vieux travailleurs salariés

CAF

Caisse d'allocations familiales

CCAS

Centre communal d'action sociale

CDC

Commission départementale de coordination

CER

Contrat d'engagements réciproques

CERC

Centre d'étude des revenus et des coûts (remplacé par le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts – CSERC)

CESE

Conseil économique, social et environnemental

CHRS

Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CIAS

Centre intercommunal d'action sociale

CIRAC

Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine

CMU

Couverture maladie universelle

CMU-C

Couverture maladie universelle complémentaire

CNAF

Caisse nationale des allocations familiales

CNCDH

Commission nationale consultative des droits de l'homme

CRDS

Contribution au remboursement de la dette sociale

CSG

Contribution sociale généralisée

DARES

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du Travail)

DGCS

Direction générale de la cohésion sociale (ministère des Solidarités et de la Santé)

DREES

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère des Solidarités et de la Santé)

EP

Équipe pluridisciplinaire

IGAS

Inspection générale interministérielle du secteur social

INSEE

Institut national de la statistique et des études économiques

MDS

Maison départementale des solidarités

MNCP

Mouvement national des chômeurs et précaires

MRIE

Mission régionale d'information sur l'exclusion (Lyon)

MSA

Mutualité sociale agricole

OCDE

Organisation de coopération et de développement économiques

ODAS

Observatoire national de l'action sociale

ODD

Objectifs de développement durable

ODENORE

Observatoire des non-recours aux droits et aux services

ONPES

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

PA

Prime d'activité

PCH

Prestation de compensation du handicap

PDI

Plan départemental pour l'emploi

PPAE

Projet personnalisé d'accès à l'emploi

RAHL

Réseau des acteurs de l'hébergement et du logement

RMA

Revenu minimum d'activité

RFMI

Revenu minimum d'insertion

RSA

Revenu de solidarité active

RSO

Revenu de solidarité (départements d'outre-mer)

RUA

Revenu universel d'activité

SMIC

Salaires minimum de croissance

TUC

Travail d'utilité collective

TZCLD

Territoire zéro chômeur de longue durée

AEQUITAZ est une association d'artisans de justice sociale qui s'organisent avec des personnes en situations d'inégalités pour affirmer leurs droits et transformer des politiques publiques. Créée en 2012, Aequitaz a lancé les parlements libres de jeunes, des collectifs de chômeurs, des carrefours de savoirs et le collectif de la Huppe. Elle crée puis essaime ses méthodes politiques et poétiques sur différents territoires en France.

Aequitaz – 5 rue des Galaures – 26260 Marsaz
www.aequitaz.org

CONTACTS :

Manu Bodinier manu.bodinier@aequitaz.org
Jérôme Bar jerome.bar@aequitaz.org

LE SECOURS CATHOLIQUE-CARITAS FRANCE est une association de lutte contre la pauvreté qui mobilise 66 000 bénévoles et près de 1 000 salariés en faveur de la solidarité, en France et dans le monde. Créée en 1946, l'association s'attaque à toutes les causes de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion, elle interpelle l'opinion et les pouvoirs publics et propose des solutions dans la durée. Elle place au cœur de son action la participation des personnes en situation de précarité et le renforcement de la capacité de tous à agir ensemble.

Secours Catholique-Caritas France – 106 rue du Bac – 75007 Paris
www.secours-catholique.org

CONTACTS :

Daniel Verger daniel.verger@secours-catholique.org
Jean Merckaert jean.merckaert@secours-catholique.org



“

CETTE PUBLICATION N'AVAIT RIEN DE PROGRAMMÉ. ELLE AURAIT AUSSI BIEN PU NE PAS VOIR LE JOUR. MAIS NOS ASSOCIATIONS ONT EN COMMUN LA CULTURE DE LA RENCONTRE, DE LA RELATION FRATERNELLE AVEC LES PERSONNES AUX MARGES DE NOTRE SOCIÉTÉ. OR LES RENCONTRES, PARFOIS, FONT DES ÉTINCELLES...”

LE RAPPORT EST SOUTENU PAR LES ASSOCIATIONS OU COLLECTIFS SUIVANTS :

