



COLLECTIF POUR UNE  
PROTECTION SOCIALE  
SOLIDAIRE



## Concertation sur le RUA

Réaction aux documents distribués

Version du 26 juin 2019.

---

La phase de constat est très importante pour toute réforme car elle détermine la thérapie administrée. Il est donc intéressant que la concertation permette de les discuter. Par contre, on peut s'inquiéter des documents communiqués qui sont très limités et empreints de contradictions au regard de la réforme proposée.

### Au préalable

Cette réforme ne peut être radicalement dissociée des autres réformes du Gouvernement concernant la protection sociale. La CFDT estime que la réforme pourrait priver 490 000 personnes d'une allocation chômage<sup>1</sup>. Que vont-elles devenir ? Qu'en sera-t-il de la prochaine réforme des retraites ? Cela joue également sur l'adhésion au système des salariés : si on détruit les systèmes d'assurance sociale pour ne conserver qu'un filet de sécurité, on mine l'adhésion au système dans son ensemble.

La protection sociale ne devrait pas avoir pour objectif de pousser les publics vers le marché du travail (cf la vieille idée d'activation masquée par « le travail payé ». D'une part, la recherche en sciences sociales a montré que ça ne marche pas<sup>2</sup>. D'autre part, elle est contradictoire avec les principes adoptés par le Collectif pour une protection sociale solidaire et l'idée de prendre soin de tous et toutes car nous sommes interdépendants

Se pose donc la question de notre positionnement si nous défendons une « universalité de haut niveau<sup>3</sup> ». Sommes-nous prêts à accepter une destruction des gros paniers (retraite, assurance chômage) si on améliore le petit (par exemple en élargissant le revenu minimum aux jeunes de moins de 25 ans) ? Cette question devrait être discutée entre nous.

- 
- 1 Anne-Sophie BALLE, *Réforme de l'assurance chômage : vous avez dit justice sociale ?*, 18 juin 2019 [https://www.cfdt.fr/portail/actualites/l-assurance-chomage/reforme-de-l-assurance-chomage-vous-avez-dit-justice-sociale-srv2\\_691339](https://www.cfdt.fr/portail/actualites/l-assurance-chomage/reforme-de-l-assurance-chomage-vous-avez-dit-justice-sociale-srv2_691339), consulté le 26 juin 2019.
  - 2 François DUBET et Antoine VÉRÉTOUT, « Une “réduction” de la rationalité de l'acteur Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue française de sociologie*, juillet 2001, [https://www.researchgate.net/publication/269842454\\_Une\\_reduction\\_de\\_la\\_rationalite\\_de\\_l'acteur\\_Pourquoi\\_sortir\\_du\\_RMI](https://www.researchgate.net/publication/269842454_Une_reduction_de_la_rationalite_de_l'acteur_Pourquoi_sortir_du_RMI) 2001 ou bien encore Anne EYDOUX, Bernard GOMEL (coord.), *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons, coll. « Liaisons sociales », 2014, 274 p.
  - 3 Véronique FAYET, Laurent BERGER, Emmanuel BODINIER, Louis GALLOIS, Matthieu ANGOTTI, Véronique CARON, Claudie MILLER, Christine LACONDE, Antoine DULIN, François SOULAGE, Laurent DESMARD et Eric PLIEZ, « « Une protection sociale solidaire » est possible », *lemonde.fr*, 19/06/2018, [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/06/19/une-protection-sociale-solidaire-est-possible\\_5317767\\_3232.html?xtmc=bodinier&xtcr=1](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/06/19/une-protection-sociale-solidaire-est-possible_5317767_3232.html?xtmc=bodinier&xtcr=1)

# 1. Des constats très limités

Le Gouvernement avance trois raisons pour réformer :

**1/ La complexité.** Elle n'est pas un problème en soi si elle correspond à une diversité de situation. Il faut donc préciser de quelle complexité on parle. Le Gouvernement en cite trois : les bases ressources, les périodes de référence et la composition familiale. Et parfois le nombre de prestations et leurs sigles respectifs. Du côté des personnes, on peut citer d'autres formes de complexité : celle des dossiers à remplir et de l'imprévisibilité des montants dû à la trimestrialisation des déclarations. Ce n'est pas en réglant les premières qu'on va régler les suivantes qui sont pour nous les plus importantes.

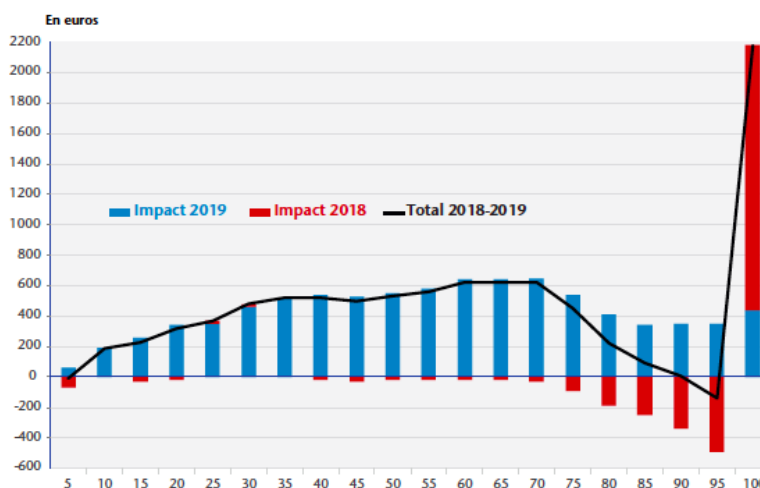
**2/ Faire que le travail paye.** Avec le passage du mécanisme d'intéressement du RMI au RSA + prime d'activité, la plupart des passages d'un minimum social à un travail ont un effet positif sur le revenu donc « le travail paye ». Il reste quelques cas où la reprise du travail ne « paye pas » : la reprise de certains emplois quand on est à l'ASS et quelques cas particuliers pour des personnes à l'AAH qui vivent en couple. Rappelons que le problème majeur ne se pose pas pour les allocataires mais pour les travailleurs pauvres. La dernière fois que le Smic a été augmenté date de juillet 2012 (+0,6%) S'il existe quelques cas qui posent problème, ils pourraient être réglés techniquement sans engendrer une réforme globale visant à créer un « revenu universel d'activité ». C'est argument paraît difficilement recevable pour une telle réforme.

Le risque, c'est que se déguise sous ce point un élargissement de la mise sous condition de recherche d'emplois (notamment pour les allocations logement<sup>4</sup>). Il y a des allusions dans le diaporama (diapo n°13), le document de constats<sup>5</sup> ou dans le refus de prendre en compte les allocations familiales dans le calcul du revenu. Sinon, on se demande bien pourquoi les allocations logements sont prises en compte dans la réforme.

**3/ « Des différences de traitement difficiles à justifier du point de vue de l'équité »** en comparant des niveaux de vie dans diverses configurations familiales entre des personnes qui travaillent à mi-temps, à temps plein et des personnes qui ne travaillent pas. Un bien étrange tableau qui une fois de plus concerne des niveaux de vie quasi similaires - dans l'épaisseur du trait - sans jamais les comparer à d'autres « différences de traitement difficiles à justifier » [cf tableau

sur l'impact des budgets de l'Etat et de la Sécurité Sociale en 2018 et 2019<sup>6</sup>]

GRAPHIQUE 6. Impact des mesures socio fiscales pour 2018-2019, par vingtile, en 2019



- 4 Fabrice Lenglard pendant la première réunion de concertation du 20 juin 2019 : « Pourquoi mettre les allocations logements dans l'analyse ? Pour observer le gain au travail, on doit prendre en compte toutes les allocations qui viennent abonder le revenu disponible. J'ai découvert dans le calcul du barème, que la vitesse à laquelle décroissent les APL, est proportionnelle au niveau des loyers. C'est illisible. Ce qui revient à faire payer plus cher la reprise de travail à celui qui a un loyer élevé. »
- 5 « La situation vis-à-vis du logement est également traitée de façon différente d'un minimum à l'autre : ni l'ASS, ni l'AAH, ni l'ASPA ne différencient les allocataires en fonction de leur statut d'occupation, contrairement au RSA et à la PA (prestation complète pour une personne hébergée, montant amputé d'un forfait logement pour les propriétaires ou logé à titre gratuit, d'un montant égal au forfait logement ou à leur aide personnelle au logement si elle est inférieure pour les locataires). » (p.16)
- 6 Pierre MADEC, Mathieu PLANE et Raul SAMPOGNARO, « Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit », janvier 2019, [www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2019-02.pdf](http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2019-02.pdf)

## 2/ Des contradictions et des implicites

Le Gouvernement raisonne à l'envers en partant de la solution qu'il considère légitime et pas du problème. Si on ne discute pas clairement des problèmes, le risque est d'accepter des bouts de solutions (l'amélioration technique d'un bout de dispositif) en acceptant de plus gros problèmes (la mise sous conditions des allocations, l'absence d'ouverture aux jeunes adultes, l'appauvrissement de publics...)

→ La réduction de la complexité pourrait diminuer le non-recours. Alors que c'est précisément l'inverse : le non-recours est le problème. La complexité peut parfois aller dans le sens du recours (pour les personnes dans des cas particuliers) et des fois du non-recours (la complexité de certains dossiers). Donc, il faut d'abord poser le problème et ensuite évaluer toutes les solutions. Sinon, on prend la conséquence pour la cause. Or, à aucun moment on ne voit comment le recours pourrait augmenter. Ce n'est pas un simple changement de nom qui va créer un mouvement d'adhésion.

→ Il en est de même dans le rapport postulé entre la complexité du système des allocations et la confiance dans de la population calculée dans les études d'opinion. « 53% des Français continuent de penser que le RSA peut désinciter à chercher du travail. » Si les personnes sondées ont une idée fautive sur un système donné, alors changeons le système... Qui peut croire que la confiance dans le système dépend de l'harmonisation des échelles d'équivalence familiale entre dispositifs ? Si les études d'opinion sont un argument, pourquoi ne pas rétablir l'ISF ?

→ Comment affirmer : « Le système n'est plus pilotable par le décideur politique donc nous allons le réformer ». S'il n'est plus pilotable, on ne peut pas le réformer. Ou alors, on veut le réformer pour mieux le piloter dans certains contextes : au hasard, diminuer d'un coup tous les minima sociaux si on n'a plus d'argent dans les caisses plutôt que de diminuer les minima sociaux un par un. C'est un exemple.

**On trouve aussi des implicites gênants qui imprègnent les constats du Gouvernement. Il serait plus intéressants d'en débattre clairement pour voir s'il y aura des choses à négocier ou non.** Le risque étant que, passés sous silence, on ne parle que des miettes et pas du gâteau. Citons en deux :

1/ L'équité est posée entre des familles qui vivent au bas de l'échelle sociale. Elle n'est jamais posée entre ceux qui vivent avec de faibles revenus et ceux qui ont de forts revenus. De même pour le patrimoine, on s'ingénie à comparer des personnes qui vivent avec des minima sociaux en logement social et en logement privé mais pas avec celles qui possèdent des immeubles entiers à Paris. Cela pose quand même la question de la dimension de solidarité de notre protection sociale : doit-elle être juste uniquement entre les pauvres ou entre tous ceux qui vivent dans la même communauté politique et fiscale ? Pour nous, a minima, **la justice n'est pas d'égaliser les revenus des moins pauvres et des plus pauvres mais de sortir de la pauvreté.** Il y a une volonté de segmenter les sujets et de ne pas discuter de la fiscalité du patrimoine dans son ensemble mais comment comprendre que l'on ait diminué les impôts des plus riches sur leur patrimoine (taxe d'habitation, flat tax, ISF) et que l'on prenne en compte le patrimoine des plus pauvres dans le calcul de leur allocation ?

2/ Le Gouvernement a un raisonnement qui repose sur l'idée que l'on fonctionne par incitation : il faut que « le travail paye » (incitation monétaire) et il faut être contraint (suspension de l'allocation si on n'est pas actif dans la recherche d'emploi = sanction). Or, nous avons un autre raisonnement. D'une part, pour trouver du travail, il faut du travail : le chômage n'a pas suffisamment baissé pour que les personnes puissent en trouver « en traversant la rue ». Il y a une inégalité entre des secteurs d'activité et des zones géographiques qu'il faut pouvoir prendre en compte. D'autre part, le travail n'est pas toujours un rempart contre la pauvreté. Il faut absolument que tout travail à temps plein permette de vivre hors de situation de pauvreté. Comment serait-ce possible sans augmentation du salaire minimum ? Enfin, la recherche scientifique a démontré que les incitations monétaires sont faibles, nulles voire inversées dans certains cas<sup>7</sup>. On peut se demander alors comment on peut à la

---

7 Y compris dans des approches classiques Nathalie ETCHART-VINCENT, « Expériences de laboratoire en économie et incitations monétaires », *Revue d'économie politique*, Vol. 116-3, 2006, p. 383-418, <https://www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2006-3-page-383.htm?contenu=resume> mais on peut aussi en avoir une approche plus philosophique Michael J. SANDEL, *Ce que l'argent ne saurait acheter : Les limites morales du marché*, trad. fr. Christian

fois le reconnaître<sup>8</sup> et maintenir comme l'un des principaux objectifs de la réforme que « le travail paye ». Quand est-ce qu'on change de paradigme pour prendre en compte **la complexité des personnes dans leurs aspirations et leurs motivations** ?

3/ Une seule allocation est perçue comme plus lisible politiquement et donc plus légitime que plusieurs allocations répondant à des problèmes différents. Quand on fait du bricolage, mettre un marteau – tournevis – clé à molette sur le même manche, c'est souvent fragile et inutile pour toutes les tâches. Il vaut mieux une boîte avec des outils distincts et efficaces.

### 3. Un diagnostic alternatif

Il faut proposer des constats alternatifs. Je fais donc une proposition à amender. Le préambule de la Constitution de 1946 – partie intégrante du bloc de constitutionnalité - garantie des « moyens convenables d'existence » pour toute personne « qui se trouve dans l'incapacité de travailler<sup>9</sup> ». Or cette garantie n'est pas effective pour trois raisons : l'exclusion de certains publics, le montant actuel qui est insuffisant et l'insuffisante prise en compte de la diversité des personnes et de leurs situations concrètes.

#### 1. L'exclusion de publics des dispositifs existants

→ En droit avec les **personnes sans enfants de 18 à 25 ans et les étrangers en situation régulière qui sont présents depuis moins de 5 ans sur le territoire**. Si ces constats ne sont pas inscrits, il n'y a aucune chance que cela change.

→ En fait avec le **non-recours** à un certain nombre de dispositifs. Ce non-recours s'explique pour différentes raisons qui ne peuvent être limitées à la « complexité ». Philippe Warin identifie par exemple pour la seule « non-demande » six raisons : par calcul coût-avantage, désaccord avec la norme principale, préférence pour des alternatives, civisme, non concernement et non-demande subie<sup>10</sup>. L'automatisation peut être une solution plus efficace dans un certain nombre de cas. Pourquoi ne pas mentionner cette possibilité dès le diagnostic ?

---

CLER, Paris, Seuil, 2014.

8 Fabrice Lenglard, rapporteur, le 20 juin 2019 : « L'effet désincitatif : oui, la littérature dit à grands traits. Il y a un faible effet incitatif lié au revenu. Ce n'est pas la principale motivation, scientifiquement. C'est vrai que l'homme n'est pas qu'un *homo oeconomicus*. Cependant, il n'est pas nul. Surtout, je préfère parler du fait que le travail paie. Vouloir une société où le fait de travailler rapporte. »

9 Paragraphe 11, « 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. » <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/preambule-de-la-constitution-du-27-octobre-1946>

10 Philippe WARIN, « Ce que demande la non-demande », *La Vie des idées*, 23 octobre 2018, <https://laviedesidees.fr/Ce-que-demande-la-non-demande.html>. On peut aussi lire avec intérêt cette enquête « 14 % des non-recourants au RSA « socle seul » déclarent n'avoir jamais entendu parler du RSA, 71 % déclarent ne pas savoir comment il est calculé et 23 % évoquent une question de principe (« ne souhaite pas dépendre des aides sociales » ou « devoir quelque chose à l'État ») comme raison principale de leur non-recours. Si la complexité du calcul n'implique pas forcément un non-recours élevé, la part non-négligeable de ménages indiquant ne pas connaître l'aide ou ne pas vouloir la demander pour des questions de principe suggère que la stigmatisation et le manque d'accès à l'information occupent une place importante dans l'explication du non-recours au RSA « socle seul » Sylvain CHAREYRON, « Pauvreté et non-recours aux dispositifs sociaux : l'étude du RSA « socle seul » », *Economie prévision*, n° 213-1, 2018, p. 41-59, <https://www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2018-1-page-41.htm?contenu=article>

**2. Le montant actuel est insuffisant pour vivre dignement.** Il ne permet pas d'atteindre « des moyens convenables d'existence ». En 1990, le RMI représentait 35 % du revenu médian (52% avec les allocations logement). En 2019, le RSA est à 26,5 % du revenu médian (43% avec les allocations logement) selon Henri Sterdyniak. L'objectif de lutter contre la pauvreté doit être de faire sortir des personnes de la pauvreté monétaire.

→ Dans le cas où le montant doit varier à cause d'un changement de situation professionnelle ou administrative, il faut pouvoir trouver des manières de lisser les diminutions de montant. Par exemple, pas de variation négative de +10 % par mois. Il faut de la prévisibilité (un point positif des allocations logement qui ne doit pas être perdu)

→ Il ne doit pas y avoir de perdants dans cette réforme sous le seuil de pauvreté. S'il y a une uniformisation à faire, elle doit se produire vers le haut. On imagine par exemple que les modifications techniques de la prise en compte de la composition familiale peut se révéler dramatique pour certaines familles.

→ Il faut que le « travail paye » donc il faut que toutes les personnes qui travaillent à temps plein vivent au dessus du seuil de pauvreté monétaire ce qui n'est pas le cas actuellement

**3. La personnalisation des objectifs pour les personnes doit être accrue.** Il n'est pas ni souhaitable ni possible de faire reposer tous les objectifs d'accompagnement sur l'insertion professionnelle ou de « contreparties obligatoires » (qui reviendrait à créer de la main d'oeuvre gratuite). Il ne doit pas y avoir des règles générales pour l'établissement des contrats mais des principes souples et adaptés à chaque public dans son contexte.

\* **A l'âge de la retraite.** On ne peut pas avoir travaillé toute sa vie et se retrouver sous le seuil de pauvreté à 65 ans !

\* **En situation de handicap.** Dans ce cas, même si cela crée des différences de traitement, on ne peut pas prendre en compte le fait que le conjoint ait un travail ou non. Cela voudrait dire que le handicap compte moins quand le conjoint travaille ? On devrait individualiser cette prestation.

\* **En logement indécemment voire indigne.** Quel que soit sa situation, on doit pouvoir être aidé afin d'avoir un logement décent. Cela demande une politique spécifique qui agit à la fois sur les causes (par la lutte contre la précarité énergétique et par la rénovation) et sur les conséquences (par un soutien au revenu avec une allocation inconditionnelle).

\* **En emploi précaire ou en formation.** Rappelons par exemple que l'on ne peut pas accéder au RSA quand on est en formation.

\* **Au chômage,** de nombreux obstacles peuvent empêcher la reprise d'un emploi au premier rang desquels l'absence d'emploi sur le territoire mais aussi :

- être aidants d'un proche en situation de handicap ou de maladie
- avoir perdu la confiance en soi ou ne plus avoir les conditions physiques et psychiques de retourner vers son ancien métier
- avoir des enfants en bas âge
- ne pouvoir se déplacer facilement à cause du manque de transport public ou privé
- l'absence de formation adéquate...

Avec ces personnes, il faut passer un véritable contrat (donc au moment opportun où deux volontés libres se font face, pas quand l'une dépend du bon vouloir de l'autre) dont l'objectif ne peut pas être systématiquement le retour sur le marché du travail même si c'est l'un des principaux. Aucune suspension du revenu minimum ne doit avoir lieu si les personnes sont de bonne foi. On peut même supposer que c'est la suspicion généralisée sur les allocataires qui produit à la fois du non-recours (par l'humiliation et la crainte qu'elle génère) et une défiance

envers les personnes elles-mêmes de la part de la population. La confiance dans le pouvoir d'agir des personnes doit être un principe fondamental de toute réforme allant dans le sens de la justice sociale plutôt que du contrôle social

On peut également considérer que l'un des problèmes pointé par le Gouvernement est moins les minima sociaux en eux-mêmes que **la confiance du reste de la population envers les allocataires de ces minima**. Ce problème est légitime. Dans ce cas, il faut exposer clairement ce qui génère la confiance dans une société donnée. Est-ce que c'est l'existence d'une évaluation rationnelle et son contrôle génère de la confiance ? Non . La confiance dépend de croyances collectives et de pratiques sociales qui dépassent les évaluations rationnelles<sup>11</sup>. Certains discours politiques dénonçant les « assistés » ou ceux qui « coûtent un pognon de dingue » font plus de dégâts que toute harmonisation des bases ressources pour calculer les niveaux des minima sociaux. L'énonciation de valeurs communes (au hasard de liberté, d'égalité et de fraternité) et de l'importance de contribuer au bien public quel que soit la forme de cette contribution est de la plus haute importance. Le fait de considérer les comportements des citoyens comme utilitaristes (dont les comportements reposeraient sur la base d'un seul calcul coût-avantage en terme de revenus) favorise des comportements de passager clandestins et une défiance envers ceux qui ont des préférences au fait de prendre soin de leurs proches ou d'être engagés bénévolement plutôt que d'aller travailler. Autrement dit, la pensée du chacun pour soi produit du chacun pour soi.

---

11 Bénédicte REYNAUD, « Les conditions de la confiance. Réflexions à partir du rapport salarial », *Revue économique*, 49-6, 1998, p. 1455-1472, [https://www.persee.fr/doc/reco\\_0035-2764\\_1998\\_num\\_49\\_6\\_410050](https://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1998_num_49_6_410050)