



Bruno Morel
directeur général d'Emmaüs Solidarité



Serge Paugam
sociologue

30 ans après la création du RMI, quel bilan ?

Le 1^{er} décembre 1988 naissait le Revenu minimum d'insertion. Remplacé en 2009 par le Revenu de solidarité active, il ouvrait la voie aux politiques d'insertion. À l'heure des annonces d'Emmanuel Macron sur la mise en place d'un service public de l'insertion, Serge Paugam, sociologue, et Bruno Morel, directeur général d'Emmaüs Solidarité, livrent leur analyse sur la situation.

Union Sociale : Pour quelles raisons le RMI a-t-il été créé ? Pourquoi cette évolution vers le RSA ?

Serge Paugam : À l'époque, les services d'action sociale des collectivités étaient confrontés à ce que l'on nommait la « nouvelle pauvreté ». Des populations nouvelles s'adressaient à eux : des personnes en fin de droit, au chômage, des jeunes en difficulté pour entrer sur le marché de l'emploi... Les services sociaux ne savaient pas comment les soutenir,

hormis par des aides ponctuelles. L'idée de mettre en place un revenu minimum correspondant à un droit non négociable à ces personnes dans le besoin a donc émergé. Malgré une opinion publique favorable à cette solidarité, un débat a opposé les partisans de la mise en place d'une contrepartie afin d'éviter le risque d'« assistanat » à ceux en faveur d'une aide sans condition. À l'époque, un rapport parlementaire avait conclu à la nécessité de ne pas conditionner l'accès à ce dispositif à l'insertion au travail. Finalement, c'est un contrat

d'engagements réciproques qui a été retenu, avec un engagement des allocataires qui pouvait prendre diverses formes (professionnelle, sociale ou culturelle) et un engagement de la collectivité dans son ensemble. Des commissions locales avaient en effet pour objectif de rechercher les opportunités d'insertion pour les allocataires : c'était un chantier national très ambitieux nécessitant beaucoup de moyens humains. Le nombre d'allocataires du RMI n'a cessé d'augmenter d'année en année. Rapidement, les travailleurs sociaux ont été sub-

mergés. Et malgré le travail important réalisé, jamais on n'a réussi à trouver un contrat d'insertion pour plus d'un allocataire sur deux. Au fil des ans, le dispositif a été considéré comme inefficace. En 2009, le passage du RMI au RSA vise à allier l'aide aux personnes sans revenu et celle aux travailleurs pauvres, dont le nombre a augmenté au cours des années 1990 et 2000. Pour moi, la logique d'incitation au travail créée par le RSA, qui permet de cumuler l'allocation et une activité professionnelle, me paraît insatisfaisante. Elle renforce la précarité professionnelle, d'autant plus que le volet accompagnement à l'insertion est affaibli.

Bruno Morel : Conçus pour donner à des ménages les moyens d'avoir un filet de sécurité, le RMI et le RSA comportent pour moi un premier problème de départ : le fait que les moins de 25 ans en sont exclus. Si le RSA peut être ouvert aux moins de 25 ans ayant travaillé deux ans sur les trois dernières années, c'est un cas de figure relativement rare. Par ailleurs, l'un des échecs du RSA est que 20 % des bénéficiaires n'ont aucun soutien. On retrouve ici la question des moyens donnés aux départements pour l'accompagnement à l'insertion. D'autant que le suivi segmenté, entre un référent chargé de l'insertion sociale dans le département et un référent pôle emploi, complique les choses. Depuis deux ans germe l'idée, encore trop peu déclinée, de décroiser les dispositifs en initiant des conventions entre les deux parties.

Union Sociale : Le regard de la société sur la pauvreté a-t-il évolué depuis les années 1980 ?

Serge Paugam : Les années 1980 étaient une période favorable, en termes d'opinion publique, par rapport à la solidarité. Les grands mouvements de Coluche et de l'abbé Pierre portaient cette idée de façon positive. Il y avait donc une adhésion globale à l'idée que la nation avait une dette envers les plus pauvres. D'ailleurs,

neuf Français sur dix étaient favorables au RMI. Ce consensus s'est progressivement effrité, notamment au début des années 2000. Durant la campagne présidentielle de 2007, on a stigmatisé une France assistée, de profiteurs et de chômeurs paresseux, ne faisant pas tous les efforts nécessaires pour se sortir de leur situation. À ce moment-là, le sens de la dette s'est inversé : ce sont les pauvres qui ont une dette envers la société. La culpabilité du pauvre est mise en avant, il est au moins en partie responsable de ce qui lui arrive et c'est donc à lui que revient la responsabilité de son insertion. En fait, les politiques néo-libérales, venues notamment des pays anglo-saxons, ont gagné notre pays, jusque dans nos modes d'actions sociales. Plus récemment, le président Macron a eu des petites phrases jugées méprisantes à l'égard des plus pauvres, induisant ainsi un climat social délétère.

Bruno Morel : Combattons l'idée qu'il faut mériter les aides perçues et que le pauvre est un assisté. On ne vit pas avec un RSA, on survit ! Il ne faut pas non plus oublier que les personnes en grande difficulté font face à de nombreux freins à l'emploi : des difficultés de mobilité parfois sans voiture ni permis, l'accès au logement souvent conditionné au fait d'avoir un emploi, la santé physique et mentale qui sont essentielles pour entrer et se maintenir en emploi ou encore le niveau



© Françoise Stjepovic

« **Combattons l'idée qu'il faut mériter les aides perçues et que le pauvre est un assisté. On ne vit pas avec un RSA, on survit !** »

de formation professionnelle... Sur ce dernier point, il conviendra de suivre la mise en œuvre du nouveau Plan d'investissement compétences doté de 15 milliards d'euros afin de former notamment les demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés. Le dispositif « Convergence » porté par Emmaüs Défi cherche justement à prendre en compte tous ces freins en accompagnant en même temps sur la santé, l'hébergement et l'emploi. C'est en prenant en compte tous ces aspects que l'on arrivera à sortir ces personnes de leurs problèmes.

Union Sociale : Des études estiment que 36 % des personnes qui auraient droit au RSA n'y ont pas recours. Comment analyser cette donnée ?

Bruno Morel : Le non-recours au RSA représenterait près de 5 milliards d'euros non dépensés par l'État. Dans ►

Qui sont-ils ?

Spécialisé en sociologie des inégalités et des ruptures sociales, **Serge Paugam** est directeur d'études à l'EHESS et directeur de recherche au CNRS, responsable de l'équipe de recherches sur les inégalités sociales du Centre Maurice Halbwachs. Auteur de plusieurs ouvrages sur la pauvreté, la précarité et la solidarité, il dirige également la collection « Le lien social » aux Presses Universitaires de France.

Juriste de formation, **Bruno Morel** réalise la première partie de sa carrière dans la santé, notamment en tant que directeur général d'une mutuelle pendant dix ans. En 2000, il change complètement d'univers en s'orientant vers le secteur de l'hébergement et du logement. Depuis juin 2011, il est directeur général d'Emmaüs Solidarité.

▷ nos centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), 30 % de personnes arrivent sans aucun revenu. Elles sont parfois sans papier, mais elles sont nombreuses à ne pas demander les aides par méconnaissance de leurs droits, par manque d'accès à Internet, par découragement face à la complexité des démarches administratives, voire en raison de blocages liés à des problèmes psychiques...

Serge Paugam : La question du non-recours est intéressante : il faut la mettre en avant face à ceux qui considèrent que les pauvres sont assistés. Les explications du non-recours sont multiples effectivement. En plus de celles mentionnées par Bruno Morel, je mettrais aussi en avant la forte stigmatisation des personnes qui bénéficient des *minimas* sociaux. Celles et ceux à qui ils s'adressent n'ont pas toujours une vision positive de ce droit. La dimension symbolique du statut social et de l'image est importante à garder en tête. La peur d'être jugé comme inférieur ou dépendant peut freiner le recours aux aides, surtout dans un contexte où les assistés sont montrés du doigt.

Union Sociale : Le rapport parlementaire Pittolat-Klein, publié en août dernier, souligne que l'accompagnement à l'insertion est essentiel à la réussite de ces politiques. Est-ce votre constat ?



© Françoise Stjepovic

« On ne peut pas avoir une vision simpliste de l'insertion : parfois le processus est long pour reconsolider la confiance. »

Bruno Morel : L'accompagnement est la clé ! Mais je crains les baisses de dotations budgétaires dont les structures sociales sont déjà victimes. Bien sûr, et alors que les situations sociales se complexifient (travailleurs pauvres, personnes malades, femmes victimes de violence, familles atteintes de ruptures, migrants...), l'accompagnement en pâtit avec des travailleurs sociaux débordés. Notre *credo* est de rendre les personnes actrices de leur vie et pour cela, un suivi de qualité est indispensable. Nous accompagnons quotidiennement environ 5 000 personnes au titre d'une centaine de dispositifs, avec l'appui de travailleurs sociaux et le renfort des missions transversales autour du logement, de la culture et de la citoyenneté, du sport, de la santé, de la formation et de l'emploi. L'insertion professionnelle n'est qu'une partie des problématiques : si l'on ne traite pas tous les besoins d'une manière globale, on n'y arrive pas ! Seul un accompagnement global peut amener la personne, selon son rythme, vers l'autonomie.

Serge Paugam : En effet, l'accompagnement pensé individuellement, avec pour unique objectif l'emploi, sous-estime l'importance des conditions à satisfaire pour atteindre ce but. Les personnes fragiles doivent retrouver confiance en elles. Elles ont besoin de se sentir valorisées et reconnues dans des collectifs, lesquels sont souvent à créer. Cela peut passer par des formes diverses de participation à des universités populaires ou des associations sportives ou de théâtre. Les pays scandinaves qui pratiquent cette approche obtiennent de meilleurs résultats qu'ici, où prédomine une approche comptable avec des objectifs immédiats.

Union Sociale : Que pensez-vous de la future mise en place d'un service public de l'insertion annoncée par Emmanuel Macron ?

Bruno Morel : À travers cette annonce, l'enjeu est, en lien avec tous les acteurs concernés, de mieux coordonner les politiques de l'insertion. Nous serons toutefois attentifs aux moyens mis en œuvre à cet effet. Une fois encore, nos dispositifs ont été victimes de restrictions budgétaires multiples, par exemple sur les contrats aidés. Soyons donc vigilants sur les conditions de mise en œuvre des différentes mesures du Plan Pauvreté, notamment la création en 2020 du Revenu universel d'activité regroupant différentes aides, dont le RSA, et qui redéfinit les droits et devoirs des bénéficiaires. Quel sera le périmètre du regroupement des aides ? Que signifie « avoir engagé des démarches » ? Est-ce que cela veut dire que l'on conditionne toutes les aides aux démarches vers la reprise d'une activité, y compris l'APL si elle était incluse ? Comment sanctionnons-on les bénéficiaires qui auraient refusé plus de deux fois une offre raisonnable d'emploi ? D'ailleurs, comment la définir ? Derrière tout cela, on prend le risque de remettre des personnes à la rue.

Serge Paugam : Emmanuel Macron est monté au front pour porter son Plan Pauvreté. Il a donné l'impression qu'il avait une pensée autour de la prévention, du renforcement des moyens de l'accompagnement social, du travail à mener sur la petite enfance... Les orientations évoquées vont dans un sens positif, tout comme l'idée d'un service public de l'insertion. Mais je ne suis pas certain qu'on mette assez de moyens pour travailler collectivement dans ce but. Remettre les gens en emploi au plus vite, je comprends l'objectif mais on ne peut pas avoir une vision simpliste de l'insertion : parfois, le processus est long pour reconsolider les liens, les réseaux, la confiance... Il faut travailler collectivement sur tous les aspects de la vie d'un individu. ●

Propos recueillis par Juliette Cottin