

RUA: une solidarité très mesurée

Le gouvernement voudrait créer, pour sa stratégie de lutte contre la pauvreté, un revenu universel d'activité (RUA), système unique « qui fusionne le plus grand nombre possible de prestations ». Soit une vaste réforme des minima sociaux, auxquels seront associées les aides au logement. Une chance pour les « gens de peu »⁽¹⁾ ?

Dominique GUIBERT, membre du comité de rédaction d'*H&L*

Tous et toutes, nous ne sommes pas (encore) familiers avec ce sigle. RUA, donc : revenu universel d'activité. Dans la liste des allocations pour les plus démunis, il devrait prendre rang après le RMI et le RSA, mais aussi remplacer la prime d'activité, l'APL, l'Aspa, l'ASS⁽²⁾... La spécificité du RUA est qu'il était prévu remplacer tous les « minima sociaux ». Comme si la réalité pouvait se plier à l'uniformité. Comme si la création de ces différentes allocations n'avait pas d'historicité. La LDH a

pris toute sa place dans ce débat fondamental sur les droits sociaux, au sein de la CNCDH⁽³⁾, dans le collectif Alerte⁽⁴⁾ et au sein du Collectif pour un revenu minimum garanti⁽⁵⁾.

Les mots que l'on utilise pour dire la pauvreté et les pauvres ont un sens. Pauvres, assistés, indigents, à la charge de la société ou en risque de le devenir... Et quand il s'agit de catégories spécifiques, personnes âgées, handicapées, privées d'emploi ou précaires, le carton est plein d'injures caractérisées.

Avant l'irruption de la crise sociale qui pré-existe et brûle sous la crise sanitaire due à la pandémie, le président de la République fustigeait le « *pognon de dingue* » que coûte la politique sociale, pour un « rendement » faible, et il renvoyait les personnes vers leur responsabilité individuelle. Trois explications de la situation de pauvreté justifiaient ces mots de trop : la position victimaire de la malchance, la position morale de la faute, la position délictueuse de la fraude.

Un ardent principe : la solidarité

« Il vaut mieux être pauvre et bien portant que riche et malade, car tant qu'on a la santé... » : c'est faux ; « pauvre et honnête » : insultant ; « chacun mérite sa place » : indigne. Pour finir par une quadruple recommandation : travailler, rester à sa place, ne rien demander, se contenter de ce qu'on a... Rien d'étonnant dans ce contexte que la politique sociale souffre d'un avis négatif. Faut-il accepter qu'être de ces « gens de peu », c'est mieux que de

faire partie des « gens de rien » ? C'est toute cette dialectique entre pauvreté et inégalités, et leur définition, qui justifie la politique sociale de solidarité. Comment exprimer et tenir compte des besoins ? Pour mesurer les faits dans leur totalité, il vaut mieux, comme le propose ATD Quart monde, établir un « *cercle des besoins* » que de les hiérarchiser par une pyramide comme celle de Maslow⁽⁶⁾.

On oppose à tort les assurances, considérées comme nobles, et la solidarité, une sorte de pis-aller obligé. Or il n'y a pas noblesse du contributif et indignité de l'impôt. La véritable opposition est entre la solidarité en tant que principe politique, telle qu'elle est définie par de grands textes déclaratifs ou justiciables – Constitution, DUDH, pactes PIDCP et Pidesc, CEDH⁽⁷⁾, Charte des droits fondamentaux – et l'individualisation, qui renvoie chaque individu à la défense de son propre intérêt. Si la solidarité est le principe, l'assurance et l'assistance sont les outils d'un système qui est la protection sociale. La séparation fautive opposant le principe et l'un des outils aboutit à appauvrir un droit des pauvres qui, tendanciellement, devient un pauvre droit. Or, c'est grâce à la redistribution permise par le « *pognon de dingue* » de la protection sociale que la France limite à moins de 10 % le taux de pauvreté, lequel serait de 25 % si l'on ne comptait que les revenus primaires des ménages.

Diversification, spécificité, historicité s'opposent à unification, fusion. Le maître-mot reste la simplification d'un système trop complexe. C'est à l'envi que l'on entend

(1) Pierre Sansot, *Les Gens de peu*, Puf, 2009.

(2) Respectivement : revenu minimum d'insertion, revenu de solidarité active, aide personnalisée au logement, allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation de solidarité spécifique.

(3) Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), « Avis sur la création d'un revenu universel d'activité (RUA) », 23 juin 2020 (www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_2020_-_9_-_revenu_universel_dactivite_juin_2020.pdf).

(4) Collectif Alerte, « Pour un revenu minimum garanti, permettant à chacun de vivre dignement ! », 4 juin 2019 (<http://eapn.fr/tribune-alerte-revenu-minimum-garanti-permettant-a-chacun-de-vivre-dignement>).

(5) Collectif pour un revenu minimum garanti, « Vigilants face au projet de réforme des aides sociales et de création du revenu universel d'activité (RUA) », 20 juillet 2020 (www.mnnp.fr/vigilants-face-au-projet-de-reforme-des-aides-sociales-et-de-creation-du-revenu-universel-dactivite-rua/).

(6) ATD Quart monde, *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*, éditions de l'Atelier, 2020.

(7) Respectivement Déclaration universelle des droits de l'Homme, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Convention européenne des droits de l'Homme.

ACTUALITÉ

Droits économiques et sociaux

les critiques sur la difficulté de renseigner un dossier, de comprendre la diversité des « bases ressources ».

Il est ainsi signalé que, malgré son étendue, il y a des « trous dans la raquette » : délais entre l'ouverture des droits et le service des droits, rigidité des critères et absence de visibilité par le bénéficiaire. Mais il ne faudrait pas confondre la complexité due aux situations et celle due aux procédures. La première ouvre des droits, la deuxième les contrôle. L'argument est de dire que c'est trop compliqué pour les bénéficiaires de faire valoir leurs droits. Est-ce la seule raison ? Le non-recours n'est-il que procédural ? Il apparaît à tous les acteurs du secteur qu'il s'agit d'une multifactorielle entre le refus de la stigmatisation, la visibilité du montant des ressources et de leurs articulations, l'ignorance de l'existence de la ressource, la réticence devant l'individualisation... Les défauts de l'unicité de la ressource, le passage des minima sociaux à un seul RUA sont d'ailleurs pris en compte puisque d'un RUA unitaire, les discussions ont mis en avant un RUA socle et des suppléments. Reste quand même à évaluer les différences opérationnelles entre huit minima sociaux et un RUA avec X suppléments. Et de vérifier la mécanique de l'unicification des « bases ressources ».

La « grande unification »⁽⁸⁾ du RUA

Selon le président de la République, il s'agit avec le RUA de sortir de la misère les personnes qui y sont soumises. Le reproche majeur qu'il semble faire au système actuellement en vigueur des « minima sociaux » est de ne pas y réussir. Les conditions de l'entrée et de la sortie des dispositifs de la politique sociale publique sont à confronter avec ce constat : le nombre des bénéficiaires, en particulier du RSA, ne diminue pas, voire augmente. Mais faut-il

« Le dispositif d'activation conditionne la prestation à la preuve d'une démarche active d'insertion professionnelle. Autrement dit, le droit est sous condition d'un devoir. Où est la prise en compte de l'état réel du marché du travail ? »

conclure que la faute est celle du thermomètre, quand la société a de la fièvre ?

Il est affirmé que l'on ne peut laisser une fraction de la population vivre dans la misère. A quel niveau se situe celle-ci ? On dit que la misère c'est à moins de 40 % du revenu médian, que la grande pauvreté se situe entre 40 et 50 %, et que de 50 à 60 %, c'est la pauvreté. Tout en sachant qu'au-delà, les personnes ne sont plus éligibles aux minima sociaux et qu'il s'agit alors du domaine des inégalités sociales.

Une hiérarchisation des bénéficiaires potentiels apparaît en liaison avec la limitation de la ressource publique. Si le dispositif est à budget constant, il peut donner lieu à un redéploiement interne des moins pauvres vers les plus pauvres, avec trois seuils : en-dessous de 40 % du revenu médian, une amélioration des prestations ; entre 40 et 50 %, une neutralité, et entre 50 et 60 %, un affaiblissement ; l'instrument d'une telle politique étant la conditionnalité.

Double conditionnalité, double verrou

Les conditions d'entrée des bénéficiaires dans les dispositifs sociaux constituent le premier verrou du système. Les « conditions de ressources » donnent lieu à ces fameuses « bases ressources », attachées à chacune des prestations. De très nombreuses règles liées à la situation des personnes, à leurs revenus, leur travail, leur handicap éventuel, la composition de la famille, ou du couple, se combinent. Les



© GÉRARD, PIXABAY LICENCE

contrôles périodiques sur l'exactitude des données renforcent cette conditionnalité d'entrée, avec des ruptures de versement des droits, provoquant méfiance des administrations et humiliation des bénéficiaires. Les conditions d'exercice constituent le deuxième verrou du système. Le dispositif d'activation conditionne la prestation à la preuve d'une démarche active d'insertion professionnelle. Autrement dit, le droit est sous condition d'un devoir. Il s'agit d'une forte conception de la dimension individuelle de la pauvreté, pour en favoriser la sortie. L'une des critiques majeures faites est que, malgré la dépense occasionnée, ce système est mal conformé puisqu'il ne permet pas de sortir de la pauvreté, et n'est donc pas rentable. Personne ne dit qu'il faut le supprimer, mais le limiter et l'améliorer pour favoriser celles et ceux qu'on peut faire sortir de la pauvreté. Et l'importance est mise à l'identification des possibles pour que le « travail paie ». La démarche est double. D'une part, le différentiel doit être suffisamment significatif entre l'allocation et l'éventuel emploi, pour justifier l'incitation à retourner à la

(8) Libre référence au livre fondamental de Karl Polanyi, *La Grande Transformation*, Gallimard, 2009.

(9) Et cela n'a guère de sens pour les bénéficiaires de l'Aspa et de l'AAH (allocation aux adultes handicapés), puisque l'âge ne se rétracte pas et que le handicap est permanent...

(10) « Revenu universel. Comprendre le débat », in *Les dossiers d'Alternatives économiques*, n° 10, juin 2017 ; Les Économistes atterrés et la Fondation Copernic, *Faut-il un revenu universel ?*, éditions de l'Atelier, 2017 ; « Faut-il défendre le revenu de base ? », in *L'Économie politique*, n° 67, juillet 2015.

(11) À l'exception de l'AAH et de l'Ada (allocation pour demandeur d'asile), qui ne font pas (ou plus) partie du périmètre du RUA.



Le président de la République a fustigé le « pognon de dingue » que coûte la politique sociale. Or, c'est grâce à la redistribution permise par la protection sociale que la France limite à moins de 10 % le taux de pauvreté, lequel serait de 25 % si l'on ne comptait que les revenus primaires des ménages.

recherche d'un emploi plus rémunérateur. D'autre part, le volet insertion doit être conçu comme une obligation dont le défaut peut provoquer une diminution, voire une disparition d'un ou des versements des allocations. Cela provoquera une recrudescence indécente des contrôles infligés aux pauvres.

La fondation d'un RUA, avec une double conditionnalité d'entrée et de sortie du dispositif, déjà bien présente dans le fonctionnement des minima sociaux actuels, est marquée par une contradiction presque ontologique. On ne tient pas compte de l'état réel du marché du travail en proposant à des bénéficiaires du RSA une contrainte de retour à l'emploi, imposant l'idée que la réussite en matière d'emploi n'est qu'une question de traversée individuelle vers le « trottoir d'en face »⁽⁹⁾. Encadré par une double conditionnalité, le RUA souffre d'une limitation des droits, et de leur effectivité, en introduisant une restriction par le respect de devoirs dont la réalité ne peut échapper à la situation sociale. Le paradoxe est bien que la pauvreté est vécue par les pauvres, et que les

devoirs que l'on cherche à leur imposer sont exprimés par d'autres ne vivant pas la pauvreté mais qui montrent ainsi leur réticence à payer pour eux.

Un dispositif qui porte très mal son nom

Il faut s'interroger sur cette prétendue caractérisation d'universalité. Premier constat, si c'est universel, c'est pour toutes et tous ! Il va falloir alors expliquer ce qu'est une universalité sous condition de ressources, ce que sera inévitablement le RUA. Si c'est universel, toutes les situations sont concernées, celles des jeunes de moins de 25 ans, quel que soit leur lieu de vie, celles des étrangers, quelle que soit

leur situation juridique, toutes les situations familiales, quelle que soit la composition du ménage... Ce que ne fera pas le RUA. Deuxième constat, le RUA n'a rien à voir avec le « revenu d'existence », ou le « revenu de base ». Le débat est ouvert et la LDH n'a pas pris de décision positive ou négative sur sa création. Les avis restent très partagés⁽¹⁰⁾. Pour les uns, le revenu en question ouvre l'espace des possibles et de l'autonomie. Pour les autres, il s'agit d'un affaiblissement, voire d'un effondrement du rapport salarial et de la protection sociale. Mais le RUA n'a rien à voir là-dedans. Il porte très mal son nom, et si RUA il est, cela signifie « régime unique d'allocation ». Les discussions en cours dans le cadre de la concertation sur le RUA indiquent que la réforme devrait aboutir à la suppression des minima sociaux existants⁽¹¹⁾ et à la proposition d'un revenu universel d'activité socle (RUA socle), au moins équivalent au RSA actuel. Il pourra être complété par un « complément logement » (qui compensera la suppression des APL) et/ou par un « complément personnes âgées ». Le système assurerait un « gain au travail » (en remplacement de la prime d'activité), c'est-à-dire que les différentes prestations diminueraient au fur et à mesure de l'augmentation des autres revenus (issus du travail ou d'autres ressources), de façon à ce que le fait de travailler soit toujours avantageux. L'universel se révèle bien conditionnel.

La LDH, ardente partie prenante de la défense et de l'amélioration des droits économiques et sociaux, continuera à se saisir de cette réforme, pour en mesurer les risques et les opportunités d'une approche par les droits. L'établissement de droits en matière sociale n'implique pas que ceux-ci doivent être conditionnés à l'exécution de « devoirs ». Ces droits sont inaliénables et viennent de notre commune humanité. La contribution à la société, plus qu'un devoir, est une demande des personnes exclues du travail, qui doit être prise en compte dans les politiques publiques. ●

« Si c'est universel, c'est pour toutes et tous, c'est pour toutes les situations concernées. Il va donc falloir expliquer ce qu'est une universalité sous condition de ressources, ce que sera inévitablement le revenu universel d'activité... »