

Loi « pour le plein-emploi » : une offensive antisociale

Les pauvres et les précaires, déjà sous pression, sont-ils et sont-elles aussi sous contrôle ? La réponse est deux fois oui. La loi dite « pour le plein-emploi » est emblématique de la conception véhiculée par nos dirigeants de la situation de ces personnes, ces dernières ayant selon eux une préférence pour les allocations plutôt que l'insertion sur le marché du travail.

Dominique GUIBERT, membre du comité de rédaction de *D&L*

A chaque fois qu'il est question dans le débat public des dépenses sociales, deux philosophies politiques s'opposent. L'une, en se référant aux principes généraux, exprimés dans des textes internationaux (la Déclaration universelle des droits de l'Homme), européens (la Charte des droits fondamentaux), et nationaux (la Constitution), signifie que la puissance publique garantit à toutes et tous les moyens décents de subsistance. L'autre limite les droits sociaux pour ne pas inciter les personnes concernées à se « complaire » dans l'assistance. L'assisté devient la figure centrale d'un système que l'on cherche à dénoncer, la fraude sociale, le chômage volontaire, la trappe à chômage... Tous ces syntagmes convergent vers la dénonciation de l'assistanat, fondement des politiques publiques conservatrices (et quelquefois au-delà)...

Concrètement, les chômeurs ne sont pas considérés comme des privés d'emploi, les précaires comme des victimes des modes de gestion patronaux de la main-d'œuvre, les bénéficiaires de revenus de substitution comme des laissés sur le côté de l'égalité. Quelle que soit la situation des personnes et le type d'allocation, RSA, ASPA, ASS, AAH⁽¹⁾, elles sont toutes fusionnées en une seule catégorie, le responsable volontaire de sa propre situation, celui qui

choisit d'être un assisté plutôt qu'un travailleur. Ce discours a ouvert la voie vers la condamnation du pire personnage en la matière, l'assisté étranger, sensible au prétendu appel d'air qui lui permet de profiter de généreuses prestations sociales. La rhétorique est bien établie, dans la glorification de celles et ceux qui se lèvent tôt pour bosser. Factice, parce que les horaires de travail sont généralement sous forte contrainte et rarement un choix individuel.

Un discours idéologique (et de classe)

Que leur importe que toutes les études empiriques démontrent qu'il n'y a pas de choix des individus pour la pauvreté, la précarité ou le chômage. Il est vrai que les modèles économiques disent le contraire et démontreraient l'existence de trappes, à pauvreté ou à chômage. Mais ces modèles

simplifient à outrance les réalités et ne prennent pas en compte tous les paramètres des vies sociales concrètes. Ainsi, le choix pour un temps partiel est classiquement sous contrainte du donneur d'ordre ou de la situation de vie, de logement, de famille, de transport. Et donc le refus d'un emploi sous-payé, sous-sécurisé, sous-traité... n'est pas un refus du travail, mais des conditions indignes du travail et de son contrat – s'il y en a un. Le réel des situations condamne le discours idéologique de la préférence pour l'oisiveté. Il faut d'ailleurs résister farouchement à ce discours de classe qui affirme que les « pauvres » ne sont pas capables de décisions rationnelles.

Une (très) brève histoire du RMI-RSA

En 1988, quand le Premier ministre de l'époque, Michel Rocard, met en place le RMI, il est tenu compte à la fois des réalités sociales de la précarité, du chômage et de la pauvreté, mais aussi des caractéristiques du marché du travail, ou plus exactement *des* marchés du travail, tant il est vrai qu'il existe des segments qui ne peuvent être fusionnés. Les personnes ne sont pas indifféremment disposées sur un seul marché. Il faut alors avoir à disposition des méthodes et des systèmes d'insertion professionnelle et sociale, surtout pour les personnes qui en ont été éloignées depuis trop longtemps. C'est ce que signifie le « I » de RMI. On a reproché à ce dispositif de ne pas déboucher assez vers l'emploi, oubliant que ce n'est pas ce dernier qui

**« Le refus d'un emploi
sous-payé, sous-sécurisé,
sous-traité n'est pas un refus
du travail, mais des conditions
indignes du travail
et de son contrat – s'il y en
a un. Le réel des situations
condamne le discours
idéologique de la préférence
pour l'oisiveté. »**

(1) Revenu de solidarité active, allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation de solidarité spécifique, allocation aux adultes handicapés.

dirige et que le chômage est avant tout un système de file d'attente d'un emploi à un niveau donné. Son remplacement par le RSA devait répondre à ce défaut, en transformant des dépenses dites passives d'indemnisation du chômage par un système d'activation en direction des personnes, avec un contrat de suivi et la création d'un niveau « socle » et d'un niveau « actif », l'allocation devenant différentielle avec l'activité des personnes. Est-ce que le ver était dans le fruit ? En tout cas, il a autorisé nombre d'acteurs institutionnels à rigidifier le système en transformant le contrat d'insertion en instrument disciplinaire.

Une première tentative a été menée par le gouvernement en 2022 pour rendre, disait-il, le RSA plus efficace pour l'emploi. Ce fut l'époque de l'émblématique emploi à trouver sur le « trottoir d'en face » – dit Emmanuel Macron. Les divers minima sociaux auraient dû être fusionnés dans un seul RSA, essentiellement orientés par le débouché vers le marché du travail, au détriment de la diversité de situations et des systèmes d'insertion. Devant le tollé des associations et des syndicats, la mise en place a été reportée. Il faut dire que mettre l'AAH, l'ASS ou l'ASPA dans le même système que le RSA et les autres montrait le contournement des situations concrètes au nom d'une contestable nécessité de mieux affecter « *le pognon de dingue* » (même auteur...) utilisé pour ces dépenses sociales. Mais pensant pouvoir profiter d'un détestable tournant social droitier, la loi « pour le plein-emploi » du 18 décembre 2023 est devenue le vecteur de la secondarisation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, au bénéfice de celles de libéralisation du marché du travail.

La liaison dangereuse des droits et des devoirs

Cette loi « pour le plein-emploi » va s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2025⁽²⁾. Les sanctions et contraintes prévues dans l'application du RSA conditionné sont extrêmement sévères, coercitives et de nature à déstabiliser la situation des personnes concernées. C'est le cas pour l'obligation de remplir quinze heures de ce qui ne se définit pas

comme du travail, mais qui doit être contrôlé par l'acteur social ou professionnel qui a la charge de la personne. C'est aussi le cas pour la sanction financière qui peut priver les personnes de tout ou partie de l'allocation, en cas de manquement au contrat censé refléter leurs progrès. C'est enfin le cas de l'inscription obligatoire des personnes en demande et de leurs conjoints ou conjointes en tant que chômeurs ou chômeuses auprès de France Travail. Ce sont les contreparties au bénéfice d'une allocation et d'un prétendu accompagnement social, voire professionnel.

Cette conception de faire dépendre l'effectivité des droits du respect de devoirs participe de la même mouvance idéologique et politique. L'ex-président Sarkozy s'était fait une spécialité de cette liaison, « pas de droits sans devoirs ». Pourtant cette égalité est fautive, puisqu'elle revient à limiter l'exercice des droits. Les deux ne sont pas de même nature. Avoir des droits est imprescriptible et fait partie du domaine juridique. Chacun, chacune a

des droits, simplement parce qu'il et elle existe. Faire dépendre un droit, qui est une expression juridique, de l'exercice de devoirs dont il ne peut exister de définition absolue, c'est faire limiter un droit normatif par un devoir conjoncturel. Sauf un, applicable en tout sujet : chacun a le devoir de respecter les droits des autres. En ce qui concerne le droit à un revenu décent, il ne devrait pas être mis en cause pas un devoir non normatif. C'est ce que souligne Henri Leclerc : « *Les droits c'est affaire de principe, de nature de l'Homme, et c'est pourquoi ils sont imprescriptibles ; les devoirs, eux, sont les conséquences du contrat social qui détermine les bornes de la liberté, par la loi, expression de la volonté générale.* »⁽³⁾

Une régression de la protection sociale

Les textes successifs qui ont fait passer le RMI au RSA, pour arriver à un RSA strictement conditionné, mettent en cause l'application de la protection sociale. Être jusqu'à

L'expérimentation de la loi contournée

La loi « pour le plein-emploi » prévoyait explicitement qu'elle donnerait lieu à une expérimentation d'abord dans une vingtaine de départements, puis dans une cinquantaine, avant une généralisation dans tous. On pouvait penser que cette démarche expérimentale était honnêtement conçue et développée. Au rebours de tout processus scientifique, il n'en a rien été. Avant même la fin, la loi a été étendue, sans même qu'aucun bilan ne soit tiré. Le Conseil d'Etat s'est d'ailleurs étonné de cette pratique, déjà employée sur d'autres sujets. On prétend développer avec les acteurs du secteur une évaluation, on la leur propose, et, au bout du compte, ils sont ignorés. Au mieux, c'est du mépris de la démocratie. Au pire, de la morgue. Peut-être les deux. Nous ne devrions pas être surpris. Toutes choses égales par ailleurs, c'est la même pratique que celle qui a transformé les conférences citoyennes en palabres inutiles, alors que selon les paroles du président Macron, elles devaient être transcrites « *sans filtre* » dans la loi. C'est à rapporter au dévoiement du processus parlementaire qui amène à légiférer sur un sujet qu'une première loi promulguée a déjà traité, avant le commencement d'une évaluation de l'application de celle-ci. C'est classiquement le cas en matière de sécurité sécuritaire, ou de politique des migrations.

A la constatation du mépris réservé à l'expérimentation d'un système socialement sensible, il est permis de s'interroger sur la stratégie suivie par le gouvernement. S'agissait-il d'aller au plus vite en fin de parcours, dans un moment de déséquilibre politique ? Ou bien d'une manœuvre dès le départ pour tenter de faire croire à une application empirique, pour voir ce qui marche et ce qui ne marche pas ?

D. G.

(2) Le présent article a été écrit mi-décembre 2024.

(3) Henri Leclerc, « Vanité et dangers des "devoirs de l'homme" », in *Après-demain* n° 5, février 2008.

(4) Projet de loi de financement de la sécurité sociale.



© SYLVIE COLAS

Etre au RSA permettait le déclenchement de prestations sociales, fixées par la loi et la réglementation. Or il faudra, avec la loi « pour le plein-emploi », ajouter une condition de plus : s'inscrire à France Travail. On peut se poser la question de savoir ce qu'il peut advenir de celles et ceux qui ne l'auront pas fait...

maintenant au RSA permettait en effet le déclenchement de prestations sociales, fixées par la loi et la réglementation. Or il faudra, avec la loi « pour le plein-emploi », ajouter une condition de plus : être inscrit à France Travail. On peut se poser par défaut la question de savoir ce qu'il peut advenir de celles et ceux qui ne l'auront pas fait. Ou bien qui, pour des tas de raisons entendables, ne feront pas appel au bénéfice de l'allocation. Autrement dit, qui seront en situation de non-recours. C'est en fait une conception assez ancienne et courante dans les cercles conservateurs de

considérer que, la protection sociale étant un coût, il peut se faire que son exercice ne soit pas universel. En effet, il y a, d'un côté, la réglementation des droits à prestation, du domaine du PLFSS⁽⁴⁾, et, de l'autre, l'ouverture des droits, qui dépendent des lois générales. Mais le fondement de la protection sociale – participer selon ses moyens, recevoir selon ses besoins – est fortement mis en cause dans son principe politique de solidarité.

« La prévision est difficile, surtout quand elle concerne l'avenir. » Pour contredire celui qui n'en a plus les moyens (Pierre Dac),

on peut se risquer à une prévision. Imaginons que la loi « pour le plein-emploi » soit complétée comme il se doit par ses décrets d'application. Imaginons que les quelque deux-millions et demi de bénéficiaires du RSA et les conjointes et conjoints, inscrits à France travail, malgré leur contrat de quinze heures à base d'insertion et de formation, aient du mal à trouver un débouché sur le marché du travail, celui-ci ne proposant pas un stock d'emploi suffisant, ou bien les employeurs n'en trouvant pas l'utilité. Les bénéficiaires, excédés par les pressions et les menaces, tentent alors de compenser la perte d'une partie ou de la totalité de leur allocation, ou bien tombent dans le non-recours. D'où deux scénarios :
- scénario 1, à souhaiter : devant la protestation qui s'exprime, les associations et les syndicats obtiennent l'abandon des sanctions et du conditionnement du RSA ;
- scénario 2, à craindre : droit dans ses bottes de régression sociale, le gouvernement fait avec l'augmentation du non-recours des « économies » de RSA! ●

« Chacun, chacune a des droits, simplement parce qu'il et elle existe. Faire dépendre un droit, qui est une expression juridique, de l'exercice de devoirs dont il ne peut exister de définition absolue, c'est faire limiter un droit normatif par un devoir conjoncturel. Ainsi en va-t-il pour le droit à un revenu décent. »