

EXCLUSION

L'accouchement au forceps du RSA

Par Anne Fairise

Comment financer la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) en période de disette budgétaire? La question a suscité une polémique durant la majeure partie de l'année. Au point de transformer cette réforme des minima sociaux, également au programme de la candidate socialiste à la présidentielle, en parcours semé d'embûches. Martin Hirsch, l'ex-président d'Emmaüs devenu haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté dans le gouvernement Fillon, a dû lire et relire la lettre de mission par laquelle Nicolas Sarkozy s'engageait à « généraliser le revenu de solidarité active si possible d'ici à la fin 2008 ». Face aux tergiversations de l'Élysée et de Matignon avant les municipales, Martin Hirsch publie le 2 mars un Livre vert sur le RSA et ouvre une consultation de dix semaines sur le dispositif, qui prétend, par le cumul durable d'un salaire et d'une prestation sociale, pousser les bénéficiaires d'au moins deux des neuf minima sociaux (revenu minimum d'insertion et allocation de parent isolé) à retrouver un emploi et accroître le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres. Il entend vite soumettre au débat différentes options, qui font varier le surcoût du RSA de 2 à 3 milliards d'euros! C'est réussi. Dès le 4 mars, les présidents

des conseils généraux, qui versent le RMI, mettent en garde « contre les risques que peut provoquer une certaine précipitation ». Le 1^{er} avril, sur France Inter, François Fillon juge le projet « trop coûteux » et en repousse la généralisation en 2009. La semaine suivante, à Cahors, le président de la République ne présente plus le RSA que comme « une idée extrêmement intéressante » à « calibrer en fonction des disponibilités financières qui sont les nôtres ». Le débat fait rage au sein du gouvernement, entre le Budget, Matignon et l'Élysée. Idem dans la majorité, qui consacre, mi-avril, un groupe de travail au sujet.

La PPE au secours du RSA

En annonçant le 24 avril à la télévision la généralisation du RSA en 2009, Nicolas Sarkozy met un terme à la polémique... Et la relance illico en décidant, pour le financer, de redéployer partiellement, à hauteur de « 1 à 1,5 milliard d'euros », la prime pour l'emploi (PPE), qui concerne 8,6 millions de foyers fiscaux. L'hostilité est immédiate chez les socialistes. « Prélever l'essentiel du coût du RSA sur les revenus des gens qui ont déjà les revenus les plus modestes, ce n'est pas acceptable », tonne Laurent Fabius, qui a fait voter la PPE en 2001 lorsqu'il était ministre des Finances. Une opinion partagée par le Mo Dem, la CFDT et même par Pierre Méhaignerie, président UMP de

REPÈRES 2008

22 JANVIER

Fadela Amara lance son plan « Espoir banlieues ».

15 FÉVRIER

37 chefs d'entreprise signent l'« engagement national pour l'insertion professionnelle des jeunes des quartiers ».

27 AOÛT

À Laval, Nicolas Sarkozy dessine les contours d'un revenu de solidarité active (RSA), financé par

une taxe de 1,1% sur les revenus du capital.

5 SEPTEMBRE

Étienne Pinte, député UMP, chargé de mission sur le logement des sans-abri, remet son rapport au Premier ministre. Il dénonce le manque d'effort budgétaire de l'État.

14 OCTOBRE

Christine Boutin, ministre

du Logement et de la Ville, présente son projet de loi sur le logement devant le Sénat. Il s'agit du septième en six ans.

27 NOVEMBRE

Le RSA est définitivement adopté par le Parlement.

3 DÉCEMBRE

Le chef de l'État annonce le déblocage de 160 millions d'euros pour les sans-abri.



▲ Fadela Amara, secrétaire d'État à la Politique de la ville, lance en janvier son plan « Espoir banlieues », rebaptisé par la gauche « Désespoir banlieues ».

◀ Une trentaine d'associations de défense des mal-logés organisent le 21 février à Paris la première Nuit solidaire pour le logement, afin d'exiger du gouvernement des mesures en faveur du droit au logement pour tous.

la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale. Mais l'architecture du RSA n'est pas finalisée. Pour « faire du RSA une réussite pour l'emploi » et contrer ses effets pervers, tel le développement du temps partiel, le Conseil d'orientation pour l'emploi suggère en mai que le taux de cumul entre RSA et salaire soit plus élevé quand le temps de travail s'accroît. Et, surtout, d'enclencher pour ses bénéficiaires « un accompagnement personnalisé, professionnel autant que social », note la présidente du Conseil, Marie-Claire Carrère-Gée. De son côté, François Fillon, lors de la clôture du « Grenelle de l'insertion », le 27 mai, se déclare favorable au suivi des bénéficiaires du RSA par un référent unique du service public de l'emploi. Ce sera quasiment l'unique résultat concret de six mois de concertation décentralisée, perçue comme un marché de dupes par un grand nombre d'acteurs de l'insertion. Malgré l'organisation en juillet d'une « conférence de concertation des parties prenantes sur le RSA », la réforme est absente des documents d'orientation du budget 2009.

Révolution copernicienne

Le suspense est clos en août: le RSA sera étudié « en urgence » lors de la session extraordinaire du Parlement, convoquée à partir du 22 septembre, annonce le Premier ministre. Ce sera « l'une des plus importantes réformes du quinquennat », renchérit le 27 août Nicolas Sarkozy, qui aborde enfin la question du surcoût financier. Surprise totale, il annonce la création d'une taxe de 1,1% sur les revenus du capital. Autant dire une révolution copernicienne dans la doctrine sarkozyste ■■■



7,9
millions de Français
vivaient en 2006 avec moins de
880 euros par mois, relève une
étude de l'Insee de juillet 2008.
Depuis 2002, la pauvreté
ne recule plus en France

▲ La cité des Bosquets, à Montfermeil. Selon un rapport du CES, 38,1 % des jeunes des quartiers populaires sont au chômage, soit deux fois plus que la moyenne nationale.

► Le revenu de solidarité active adopté en novembre sera financé par une taxe de 1,1 % sur les revenus du capital.

■ ■ ■ de baisse des prélèvements obligatoires, qu'il mène au nom de la revalorisation du travail! Exit donc le recours à la PPE. La gauche se réjouit, la majorité est abasourdie, alors que s'ouvre un énième débat sur l'inclusion ou non du RSA dans le bouclier fiscal. «Le RSA crée le trouble. Est-il de droite ou de gauche? La réponse est claire: les deux», déclare Martin Hirsch, qui voit sa réforme adoptée par le Parlement le 27 novembre. Les expérimentations menées dans 33 départements ont révélé un meilleur taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA, supérieur de 30 % à celui des RMIstes.

Mais le RSA ne peut tenir lieu de politique sociale d'ensemble dans une France comptant 7,9 millions de pauvres. Pour amortir la crise, Nicolas Sarkozy décide en octobre de porter à 330 000 le nombre de contrats aidés, qu'il voulait ramener à 230 000, et de verser une prime de Noël majorée à certains bénéficiaires de minima sociaux. Reste qu'en matière de politique de la ville le cru 2008 est loin de tenir les promesses du candidat à la présidentielle. À commencer par le «plan Marshall» des banlieues... devenu un plan «Espoir banlieues» financé pour l'essentiel par un redéploiement de crédits et vite rebaptisé à gauche plan «Désespoir banlieues». Ce programme est au cœur d'une vraie cacophonie gouvernementale: dévoilé le 22 janvier par Fadela Amara, la secrétaire d'État à la Politique de la ville, avant d'être précisé



le 8 février par le chef de l'État, puis détaillé en juin lors d'un conseil interministériel des villes. En tête des priorités? l'emploi des jeunes sans qualification, pour lesquels est créé un contrat d'autonomie avec un objectif de 45 000 signatures en trois ans.

Des «mesurettes sans vision»

Pour les jeunes diplômés, le gouvernement en appelle aux entreprises: une cinquantaine d'entre elles signent en 2008 un accord national pour l'emploi des jeunes des quartiers, promettant quelque 11 000 postes (CDI, CDD ou stages). Pas de quoi contenter le monde associatif et les élus, hormis ceux de la majorité. «La montagne a accouché d'une souris», critique le Parti socialiste, qui déplore un «ensemble de mesurettes sans vision ni financement». Pourtant, 38,1 % des jeunes des

quartiers populaires sont au chômage, deux fois plus que la moyenne nationale, rappelle un rapport du Conseil économique et social.

En matière de logement aussi, le plan en faveur des sans-abri, présenté le 29 janvier, est fraîchement accueilli. Création d'un poste de préfet coordonnant la politique de l'hébergement, prévention des expulsions locatives, résorption de l'habitat indigne en quatre ans: le contenu est globalement approuvé par un collectif de 30 associations, qui a proposé la semaine précédente 100 mesures. Mais il déplore le manque de moyens (250 millions d'euros en 2008), évaluant les besoins entre 1,5 et 1,7 milliard d'euros. En réaction, le collectif organise le 21 février à Paris une Nuit solidaire pour le logement, demandant au gouvernement de «définir une réelle politique publique» en faveur des mal-logés et des sans-abri. Le rapport du député UMP Étienne Pinte, présenté en septembre au Premier ministre, pointe l'insuffisance des crédits budgétaires pour 2008 en matière d'hébergement.

La ministre du Logement et de la Ville, Christine Boutin, mécontente aussi les associations avec son projet de loi «Mobilisation pour le logement». Sa mesure phare est l'aménagement de l'article 55 de la loi SRU de 2000, qui impose aux communes de



plus de 3 500 habitants un seuil minimal de 20 % de logements sociaux.

Le projet de loi préconise d'inclure dans son calcul non seulement le parc HLM locatif mais aussi les logements acquis grâce aux programmes d'accession sociale à la propriété. En rejetant à la quasi-unanimité cette disposition modifiant la loi SRU, le Sénat lui impose fin octobre un revers cinglant. La politique du logement sera de nouveau mise en accusation en novembre, après le décès de cinq SDF en région parisienne. ■

Les opérations du type «Nos quartiers ont des talents», à l'initiative du Medef, ou «Quartiers libres pour l'emploi», lancés en octobre par Claude Bébér et Fadela Amara, se multiplient pour réduire le chômage dans les banlieues.

L'AVIS DE L'EXPERT



Les jeunes, oubliés des politiques publiques

Nicole Maestracci,

présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)

Le problème avec la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, c'est que personne n'est contre et que toute mesure nouvelle paraît aller dans le bon sens. Ainsi, les déclarations politiques, plus ou moins incantatoires, qui se succèdent pour dire ce qui a déjà été fait et ce qui va être fait pour réduire la pauvreté et l'exclusion rencontrent peu de résistance. Les dispositifs se multiplient et se superposent, formant un ensemble complexe et tellement peu lisible qu'il ne permet pas de savoir si et comment ils améliorent réellement la situation des personnes pour lesquelles ils sont censés avoir été conçus. Si chaque mesure prise isolément a, à l'évidence, des effets positifs, qu'il s'agisse de la loi Dalo ou du RSA, elle a aussi des effets pervers. C'est la cohérence de l'ensemble de ces mesures qui devrait faire sens. Or c'est ce sens qui n'apparaît pas clairement.

On ne peut d'abord prétendre réduire la pauvreté sans s'attaquer aux inégalités. Or le gouvernement persiste à éviter soigneusement d'en parler. Ensuite, tous les textes récents sont marqués par un souci démesuré de lutter contre une fraude dont nous savons pourtant qu'elle reste marginale. Ils multiplient les exigences, aboutissant à distinguer le «bon pauvre» méritant de celui qui, ne faisant pas les efforts que la société attend de lui, ne devrait plus bénéficier de son aide. Une telle approche, qui semble nier la difficulté des parcours d'insertion, ne fait que reproduire dangereusement les inégalités. La crise du logement et de l'hébergement reste largement sous-estimée: la proportion de logements sociaux accessibles

aux plus pauvres reste dérisoire, la loi Dalo n'a pas été dotée des moyens nécessaires, le nombre de personnes vivant dans la rue reste préoccupant. On comprend mal, dans ces conditions, pourquoi l'excellent rapport remis par le député Étienne Pinte au Premier ministre n'a été que très partiellement suivi d'effets et, surtout, qu'un nouveau projet de loi sur le logement vienne freiner, voire contre dire sur de nombreux points, ses orientations, pourtant jugées pertinentes par l'ensemble des acteurs.

Le «Grenelle de l'insertion» a montré que toute l'énergie de l'action publique était focalisée sur les bénéficiaires du RMI et les chômeurs indemnisés, laissant sur le bord de la route une grande partie des plus précaires. Or le RSA ne corrige pas cette situation. Une politique sociale se juge aussi à l'aune de ceux qu'elle oublie. Or, les jeunes de 18 à 25 ans, qui ne bénéficiaient pas du RMI, sont une nouvelle fois laissés de côté

«Une politique sociale se juge aussi à l'aune de ceux qu'elle oublie. Or les jeunes de 18 à 25 ans sont laissés de côté»

au moment de la généralisation du RSA. Ils sont pourtant nombreux à sortir sans qualification du système scolaire, ils sont deux fois plus nombreux que leurs aînés à être sans emploi (et encore deux fois plus lorsqu'ils habitent une zone urbaine sensible), ils sont surreprésentés dans la rue et dans les centres d'hébergement. Un pays dont 14,5 % des jeunes ne sont, selon l'OCDE, ni en emploi ni en formation devrait s'inquiéter pour son avenir plus qu'il ne le fait et en faire une absolue priorité politique.