

# **LE REVENU MINIMUM D'INSERTION ENTRE "ASSISTANCE" ET "NOUVELLES SOLIDARITES"**

PAR

Emmanuelle BORLA

*Allocataire de recherche - Monitrice, (CURAPP)*

Depuis 1988, la solidarité est revenue sur le devant de la scène en même temps qu'elle a acquis une portée nouvelle, en s'incarnant dans des politiques concrètes<sup>1</sup>. C'est dans cette perspective que l'on se propose d'examiner ici l'institution du revenu minimum d'insertion en montrant de quelle façon ce dispositif de lutte contre l'exclusion a été rattaché par ses promoteurs à l'idée de solidarité.

Le principe de solidarité sous-tend l'ensemble de la politique française de protection sociale. Comme le montre M. Borgetto, la solidarité en est à la fois le fondement et le résultat<sup>2</sup>, qu'il s'agisse de la sécurité sociale proprement dite, du "noyau dur" de l'aide sociale ou des prestations non contributives<sup>3</sup>. *"Le principe de solidarité, écrit-il, apparaît bel et bien non seulement comme le principe justificatif (du système de sécurité sociale) dans la mesure où c'est*

---

1. Cf. supra l'article de J. Chevallier.

2. M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Thèse Paris II, 1991, p. 723. Cf. aussi dans le même sens : "La politique de protection sociale mise en œuvre par les pouvoirs publics mérite le qualificatif de "solidarité" non seulement parce qu'elle se propose et aboutit (...) à "développer et renforcer la solidarité entre les individus, les familles et les groupes sociaux" mais aussi et surtout parce qu'elle n'a de toute évidence d'autre fondement et justification, en droit, que le principe de... solidarité".

3. Pour le "noyau dur" de l'aide sociale, cf. par exemple l'aide médicale gratuite, l'aide aux personnes âgées... Pour les prestations non contributives, cf. par exemple le fonds national de solidarité en faveur des vieux travailleurs...

à partir de lui et en son nom qu'a été pensé et mis en place ce dernier, mais encore, ainsi que l'a formellement reconnu l'article 1er du code de sécurité sociale, comme son principe véritablement constitutif puisqu'aux termes de cet article, cette dernière est définie comme "une organisation fondée sur le principe de solidarité nationale qui garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain"<sup>4</sup>.

L'analyse vaut aussi pour le revenu minimum d'insertion : tant du point de vue de la doctrine que de celui des politiques, il apparaît que le R. M. I. peut se concevoir comme la traduction la plus éclatante, au cours de ces dernières années, du principe de solidarité.

En effet, en examinant la production doctrinale, on constate que de nombreux auteurs soulignent le lien entre l'institution d'un revenu minimum et le principe de solidarité. Pour J. P. Laborde, "le premier fondement d'un droit général au revenu social garanti est le principe de solidarité, apprécié de façon exigeante (...)"<sup>5</sup>. D'autres, analysant a posteriori la loi du 1er décembre 1988 considèrent ce texte comme une application directe du principe de solidarité, faisant valoir "qu'en reprenant presque intégralement l'alinéa 11 du Préambule de 1946<sup>6</sup>, cette loi n'a fait que consacrer finalement le principe de solidarité puisque cet alinéa constituait déjà en lui-même une consécration dudit principe"<sup>7</sup>.

Du côté du législateur également les justifications du R. M. I. se sont appuyées sur le principe de solidarité. C'est ainsi que C. Evin, ministre de la Solidarité nationale, déclarait dans une de ses interventions à l'Assemblée : "l'exigence de solidarité s'impose à nous : exigence politique et morale, exigence économique également (...). Depuis 42 ans, l'exigence de solidarité à l'égard des exclus est posée dans notre Constitution sans qu'on en ait tiré les conséquences (...). Aujourd'hui (...), c'est à vous que revient l'honneur de faire passer cette exigence de la pétition de principe à la réalisation concrète"<sup>8</sup>. En outre, les promoteurs du dispositif entendent effectuer un bond quantitatif et qualitatif avec l'adoption du revenu minimum d'insertion : après avoir rappelé

4. M. Borgetto, *op. cit.*, p. 724-725.

5. J. P. Laborde, "Le revenu social garanti est-il un droit ? ", *Projet*, n° 208, 1987, p. 28 : "celui-ci en effet ne conduit pas seulement à faire prendre à la charge de tous les risques de chacun (...), il justifie aussi une redistribution des ressources au profit des plus démunis".

6. Alinéa qui proclame notamment que "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". Ceci alors que la formulation de l'art. 1er de la loi du 1. 12. 1988 est la suivante : "Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion".

7. M. Borgetto, *op. cit.*, p. 727.

8. C. Evin, *J. O., Débats A. N.*, p. 633-634.

les plans de lutte contre la pauvreté et les systèmes locaux de minimum social, C. Evin affirme "qu'il est temps de poser des actes de portée plus large et d'inscrire dans le droit l'exigence de solidarité"<sup>9</sup>. Quant à P. Bérégovoy, ministre de l'Économie et des Finances, il souligne dans la même optique que "le R. M. I. est au cœur de la politique de solidarité dont le Président de la République a fait l'un des axes essentiels du projet qu'il a présenté à la France au printemps dernier"<sup>10</sup>. Enfin, l'opposition annonce au gouvernement sa volonté de "tenter de faire de (son) projet de loi (...) un véritable projet de solidarité" par l'intervention d'A. Zeller qui ajoute : "car le "oui" que je souhaite pouvoir dire, je voudrais (...) que ce soit le "oui" à une nouvelle forme de solidarité articulée intelligemment entre l'État, le tissu local et, derrière, la société toute entière"<sup>11</sup>. Propos dont on peut rapprocher ceux d'un élu socialiste qui, lors de ces mêmes débats, posait les questions suivantes : "Saurons-nous redonner sens et adhésion populaire à l'exigence de solidarité ? Saurons-nous inventer les formes nouvelles de son organisation ?"<sup>12</sup>.

L'accent ainsi mis par des parlementaires tantôt sur la nécessité d'inventer des formes nouvelles d'organisation de la solidarité, tantôt sur l'exigence d'imaginer une nouvelle forme de solidarité amène à souligner la spécificité du dispositif R. M. I. par rapport aux mesures existantes de protection sociale en faveur des "plus démunis" : la volonté nettement affirmée lors des débats et ensuite de la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion de se démarquer de l'"assistance". De la lecture des débats parlementaires, des commentaires des politiques et de la doctrine, il ressort en effet qu'on a construit tout un discours visant à démontrer qu'on entendait dégager le dispositif R. M. I. d'une logique assistantielle pour le relier plutôt à la notion de "nouvelles solidarités". L'analyse de cette construction montre que l'"assistance" a joué comme repoussoir (I) et que les "nouvelles solidarités" ont joué, elles, comme alternative (II). Il s'agit toutefois d'une opposition largement construite et qui s'avère avoir rempli surtout une fonction idéologique.

## I. - L' "ASSISTANCE" COMME REPOUSSOIR

Malgré le caractère relatif de l'opposition solidarité/assistance, et jouant sur le flou conceptuel qui entoure cette dernière notion, on a systématiquement fait prévaloir, au cours des débats qui ont précédé l'adoption du revenu minimum d'insertion, une conception de l'assistance permettant de lui conférer un rôle de repoussoir.

9. *Ibid.*, p. 633.

10. P. Bérégovoy, *Ibid.*, p. 634.

11. A. Zeller, *Ibid.*, p. 652.

12. J. P. Worms, *Ibid.*, p. 641.

### A) *L'assistance, une notion ambiguë...*

La notion d'assistance peut recevoir, selon l'exploitation à laquelle on la destine, des acceptions différentes. On discerne en effet en la matière une divergence assez nette entre les commentaires politiques et les analyses doctrinales.

Les spécialistes des systèmes de protection sociale relèvent que la principale caractéristique des systèmes d'assistance est d'avoir pour objectif d'offrir une protection minimale aux personnes en état de besoin. Plus précisément, C. Euzéby remarque que ces systèmes répondent au principe de subsidiarité au sens où ils interviennent lorsque toutes les autres possibilités de couverture individuelle ou collective des besoins sont épuisées<sup>13</sup>. En outre, les prestations ne sont pas servies en fonction de critères précis mais de l'appréciation des besoins individuels ; elles sont enfin exclusivement financées par l'impôt. En résumé, pour reprendre l'analyse d'E. Alfandari, l'assistance peut se définir comme un système juridique tendant à satisfaire un besoin, ne reposant sur aucune contribution directe et de nature alimentaire<sup>14</sup>.

Ainsi, le concept d'assistance est entendu par la doctrine de façon "neutre", dénuée de tout jugement de valeur, puisque l'assistance apparaît seulement, au sein du système de protection sociale, comme une technique d'intervention qui coexiste avec celle de l'assurance.

En revanche, dès qu'on s'éloigne des analyses techniques, le terme est connoté de façon fortement négative. Ce glissement se manifeste à la lecture des débats parlementaires de 1988, au cours desquels les intervenants ont beaucoup insisté sur le risque d'"ancrage dans l'assistance". Ce risque avait déjà été dénoncé par certains auteurs qui, recensant de façon générale les effets pervers des politiques sociales occidentales, critiquaient par exemple la kyrielle de prestations accordées en fonction de la situation de fortune créée au début des années 60 en Grande-Bretagne. A leurs yeux, ces "avantages", qui, par définition disparaissent quand le revenu augmente, auraient "le grave inconvénient d'inciter une bonne partie de la population à rester en-dessous du seuil de pauvreté afin de conserver ces avantages"<sup>15</sup>. D'autres ont exprimé la crainte que le R. M. I. ne se transforme en la gestion d'une population paupérisée à travers l'octroi d'un revenu minimum qui peut devenir un "salaire de l'exclusion sociale"<sup>16</sup>. Un tel revenu présenterait alors le danger d'enfermer dans une situation d'assistance ceux qui se trouvent dans une situation d'exclusion et de pauvreté.

13. C. Euzéby, "Protection sociale et R. M. G. ", *Futuribles*, n°139, janvier 1990, p. 3-26.

14. E. Alfandari, "L'insertion et les systèmes de protection sociale", *Revue de Droit Sanitaire et Social*, octobre 1989, p. 646.

15. P. Bénétou, *Le fléau du bien, Essai sur les politiques sociales occidentales*, R. Laffont, 1983, p. 150.

16. C. Chassériaud, "Salarier l'exclusion ?", *Le Monde*, 1. 10. 1988.

L'assistance n'est donc plus entendue alors comme une simple technique d'intervention dont les fondements juridiques l'opposeraient au système assurantiel, mais bien comme un piège. Or, cette conception pose problème dans la mesure où elle s'alimente de représentations et notions aussi ambiguës qu'idéologiques : on pense ici à la figure de l'assisté -tantôt le pauvre "oisif", tantôt l'"éternel assisté", tantôt encore l'"assisté professionnel"-, on pense aussi aux thèmes de la désincitation au travail et de l'encouragement à l'éclatement des familles... Pourtant, il s'avère qu'au total, lors des débats parlementaires, cette acception négative de l'assistance a prévalu, cette dernière pouvant dès lors se voir plus aisément attribuer le rôle de repoussoir.

### *B)... dont le nouveau dispositif devait se démarquer*

Lors des débats, les échanges révèlent que les politiques saisissent et connotent négativement la notion d'assistance. Dès lors, parlementaires et ministres ont œuvré pour que leur volonté affirmée d'éloigner le dispositif R. M. I. d'une logique assistantielle trouve une traduction dans des mécanismes concrets.

*"Le minimum garanti fait (...) souvent perdurer les situations de pauvreté en engluant les bénéficiaires dans l'assistance et parfois même en favorisant les bas salaires. Il peut être un facteur d'éclatement de la famille (...). Enfin (...) le R. M. I. risque de donner une nouvelle impulsion au travail clandestin"*<sup>17</sup>. S'il ne semble pas complètement inutile de rappeler ici cette intervention d'une élue R. P. R., tant elle rassemble quelques unes des représentations évoquées plus haut, il ne sert guère de s'y étendre : le refus de l'"assistance", voire de l'"assistanat" et la dénonciation soutenue -pour ne pas dire caricaturale<sup>18</sup>- de ses effets pervers sont des thèmes récurrents chez les élus de droite. Ce qui paraît plus intéressant en revanche, c'est de retrouver chez les promoteurs du projet la même dénonciation des pièges de l'assistance. Recherche obligée du consensus ou trop grande difficulté à soutenir un concept à tel point diabolisé qu'il n'est plus opérationnel ? Toujours est-il que la majorité prend garde de souligner les préventions opérées pour échapper aux "logiques anciennes".

Tout d'abord, on prévient que l'allocation versée est modeste : lors du vote de la loi, son montant est fixé à 2. 000 F. pour une personne seule sans ressources. La barre du S. M. I. C. a joué en la matière un rôle constant de référence, l'objectif étant de maintenir une hiérarchie entre les revenus tirés d'une activité rémunérée au salaire minimum et les revenus de remplacement. Sur ce point, J. M. Belorgey, rapporteur du projet, s'exprimait en ces termes :

17. R. Bachelot, *J. O. Débats A. N.*, p. 658.

18. Cf. par exemple l'intervention de Y. Piat, *Ibid.*, p. 693 : *"Pendant que nos voisins (...) qui ont délibérément opté pour (le) système (de l'économie de marché), créent, eux, des richesses et des milliers d'emplois, la France qui fonctionne encore sur le modèle archaïque de l'économie d'assistance, secrète des chômeurs et des nouveaux pauvres"*.

*“Sans doute faut-il considérer que le niveau du minimum garanti aux non-actifs ne saurait être sensiblement supérieur à 80% du S. M. I. C. sans créer dans les milieux d'actifs un effet de rejet, en même temps qu'une contre-incitation au travail”*<sup>19</sup>.

Ensuite, l'allocataire R. M. I. ne perd pas le bénéfice de la prestation si une reprise d'activité lui procure des ressources supplémentaires. En effet, dans le but de *“l'intéresser à l'effort d'insertion”*<sup>20</sup>, l'allocataire peut cumuler l'allocation de revenu minimum et une partie de ses gains. Cette faculté de cumul répond pour les promoteurs du dispositif au concept de *poverty trap* qui voudrait, ainsi qu'on l'a évoqué précédemment, que les prestations accordées en fonction de la situation de fortune incitent une partie de la population à rester en-dessous du seuil de pauvreté. Il s'agit donc que *“l'allocataire mesure très concrètement qu'un effort d'insertion, même minime est rentable”*<sup>21</sup>.

Enfin et surtout, le lien allocation-insertion entend éloigner le nouveau dispositif de lutte contre l'exclusion d'une logique de pure assistance. Les ministres et parlementaires ont tous souligné l'importance de cette liaison - avec toutefois des variantes quant à la façon d'envisager cette dernière. Ainsi, C. Evin intervenait-il aux travaux de la Commission des Affaires sociales<sup>22</sup> de l'Assemblée pour rappeler que *“si le projet de loi affirme le droit au revenu d'insertion, il entend également que ses bénéficiaires ne soient cantonnés dans un système d'assistance. Il place donc son attribution sous le signe d'un contrat d'insertion”*. Certains ont tenté d'imposer une thématique de la contrepartie, que résume l'intervention suivante : *“Rien ne serait plus grave que de laisser se développer l'idée folle selon laquelle il serait possible en France d'être payé à ne rien faire. Au revenu minimum doit indissolublement être liée une activité minimum. La solidarité c'est donnant-donnant”*<sup>23</sup>. Même si certains parlementaires, dont le rapporteur, se sont battus pour extraire de la loi cette logique de la contrepartie, beaucoup d'acteurs siégeant dans les Commissions Locales d'Insertion ont tenté par la suite de lui redonner corps.

Au total, divers aménagements ont donc été conçus pour visibiliser l'éloignement du dispositif d'une logique assistantielle. Et si la notion d'assistance s'est vu attribuer par les producteurs politiques le rôle de repoussoir, c'était pour mieux faire valoir, par contraste, une autre logique : celle des “nouvelles solidarités”.

19. J. M. Belorgey, *Rapport de la Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif au R. M. I.*, 1988, p. 42.

20. B. Fragonard, “Le R. M. I., une grande ambition”, *Droit social*, 1989, n°7/8, p. 574.

21. *Ibid.*

22. C. Evin, *Travaux de la Commission, rapport précité*, p. 99.

23. J. Godfrain, *J. O., Débats A. N.*, p. 700.

## II. - LES "NOUVELLES SOLIDARITES" COMME ALTERNATIVE

La découverte des "nouvelles solidarités" est directement liée à l'adoption du revenu minimum d'insertion en décembre 1988. La tenue d'Assises Internationales baptisées "Les nouvelles solidarités" en janvier 1989, sous l'égide du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'Action humanitaire et du ministère de la Solidarité, a été l'occasion de présenter le nouveau "concept".

Les discours tenus lors de ces Assises<sup>24</sup> tant par les politiques que par les théoriciens<sup>25</sup> montrent comment l'accent mis sur l'insuffisance des solidarités classiques a servi à promouvoir le remède à cette insuffisance, à savoir l'insertion.

### A) *L'insuffisance des solidarités classiques*

Après avoir souligné le fait que le système de protection sociale français est l'un des plus complets du monde, différents intervenants aux Assises de 1989 constatent que l'exclusion n'a cependant cessé de s'élargir. Lutter efficacement contre ce phénomène implique que les formes classiques d'organisation de la solidarité -en l'occurrence l'octroi d'un revenu minimum-, au demeurant indispensables, soient dépassées : tel est le constat des politiques qui, réclamant cette nécessaire progression, en appellent au principe de fraternité.

Le revenu minimum d'insertion constitue d'abord, dans sa partie prestation monétaire d'aide sociale, un dispositif classique. Pourtant le volet financement de cette prestation mérite l'attention dans la mesure où l'idéal de solidarité ne s'exprime pas seulement dans l'aide apportée aux plus démunis mais aussi dans une certaine répartition de l'effort contributif<sup>26</sup>. Il est donc utile de rappeler le lien explicitement établi entre l'impôt de solidarité sur la fortune et le R. M. I. : on retrouve ici une filiation au moins inconsciente avec la théorie de la solidarité de L. Bourgeois, qui énonçait notamment que "*les riches sont redevables aux pauvres qui font partie de la société. La charité est un choix qui doit être remplacé par la solidarité qui est un droit*"<sup>27</sup>.

L'instauration du revenu minimum d'insertion ne peut en effet être dissociée du rétablissement d'un impôt sur la fortune puisque le produit de cet I. S. F. sert -en théorie- à financer une part du revenu minimum. Mieux, l'idée qu'on prenait aux riches pour donner aux pauvres a sous-tendu les

24. Dont les principaux sont regroupés en B. Kouchner, *Les nouvelles solidarités. Actes des Assises Internationales de janvier 1989*, PUF, 1989.

25. Parmi les politiques qui se sont exprimés lors de ces Assises, citons par exemple F. Mitterrand, M. Rocard, A. Zeller, C. Evin... ; parmi les théoriciens F. Ewald, P. Rosanvallon, F. Euvrard...

26. Cf. supra l'article de J. Chevallier.

27. L. Bourgeois, cité par C. Ruby in "La solidarité et la République", *Regards sur l'actualité*, septembre octobre 1989, p. 47.

débats parlementaires sur ce problème du financement du R. M. I. P. Bérégoïov expliquait la liaison I. S. F. /R. M. I. en ces termes : *“Il s’agit dans notre esprit de demander à ceux qui ont beaucoup (...) de faire un geste, qui n’est pas très important, de telle sorte que ceux qui n’ont rien disposent d’un peu plus (...). Il n’y a pas de solidarité en effet si ceux qui ont le plus en sont dispensés, et la fortune crée des devoirs à l’égard de la société”*<sup>28</sup>. Par ailleurs, en prévention des attaques de l’opposition<sup>29</sup>, le ministre avertit : *“A ceux d’entre vous qui approuvent la création du revenu minimum d’insertion mais marquent réticence ou opposition à voter l’impôt de solidarité sur la fortune, je dirai simplement que la solidarité ne se divise pas”*<sup>30</sup>. Ainsi le débat sur la solidarité est orienté dans des directions nouvelles puisque la logique selon laquelle *“celui qui a beaucoup aide celui qui n’a rien”* met l’accent sur des formes de redistribution verticale et non plus seulement horizontale<sup>31</sup>.

Néanmoins, cette évolution se situe toujours dans une logique classique puisque rattachée au volet prestation monétaire du revenu minimum d’insertion. Or, l’idée force de la notion de *“nouvelles solidarités”* est bien que les droits ne suffisent plus, que ces formes anciennes de solidarité ne suffisent plus. Le principe de fraternité va donc être requis par les politiques en tant qu’expression de la solidarité nationale. Aux yeux des intervenants politiques aux Assises, le développement de la fraternité permettrait un progrès de la solidarité, lui-même appelé par l’élargissement des exclusions. Ainsi, pour B. Kouchner, les Assises de 1989 ont-elles été organisées sous le titre des *“nouvelles solidarités”* pour *“poser le problème de la fraternité, dernier mot de notre devise nationale, parent pauvre (...)”*. Les droits ne suffisent plus, *“il convient d’en appeler à la mobilisation de tous, à l’engagement de chacun”*<sup>32</sup>. Dans le même sens, le Premier ministre, en clôturant le colloque, définissait les *“nouvelles solidarités”* comme *“l’affirmation par la société toute entière d’une éthique de solidarité et de fraternité renouvelée et approfondie”*<sup>33</sup>.

Cette sollicitation du principe de fraternité n’a pas manqué d’être relevée par la doctrine. R. Lafore, tout d’abord, après avoir rappelé que le revenu minimum d’insertion vient régénérer une solidarité confisquée et appauvrie par l’Etat dans les réseaux de protection sociale pour la réencastre dans la

28. P. Bérégoïov, *J. O., Débats A. N.*, p. 634. Dans le même sens, cf. aussi J. Le Garrec, *Ibid.*, p. 644.

29. Attaques qui ne manqueront pas, marquant là un des principaux points de rupture du consensus. Cf. par exemple à ce titre R. Bachelot, *Ibid.*, p. 657 : *“A (...) entendre (le ministre de l’Economie et des Finances) la solidarité envers les pauvres serait liée à la capacité pour les riches de supporter un nouvel impôt. Dans son esprit, secourir les pauvres c’est l’affaire des riches (...). Eh bien non, s’occuper des pauvres, ce n’est pas l’affaire des riches, c’est l’affaire de la Nation toute entière”*.

30. P. Bérégoïov, *Ibid.*, p. 635.

31. Cf. *supra* l’article de J. Chevallier.

32. B. Kouchner, *op. cit.*, p. 7-8.

33. M. Rocard, *Ibid.*, p. 370. Cf. aussi dans le même sens C. Evin, *J. O., Débats A. N.*, p. 634.

société, conclut que *“la logique juridique vient ici (...) se diluer dans le non-juridique parce qu’il est fait appel au fond à (...) la solidarité vraie, celle qu’il conviendrait plus justement d’appeler (...) la fraternité”*<sup>34</sup>. Ce type d’analyse se retrouve également chez M. Borgetto pour lequel l’institution du R. M. I. constitue une mesure exemplaire pour qui veut montrer *“le rôle tout à fait capital que joue (...) dans le domaine de la solidarité sociale le dernier terme de la devise républicaine”*<sup>35</sup>. Dans cette optique, l’*“affirmation solennelle du devoir d’insertion”* traduit l’effort du législateur pour faire pénétrer le principe de fraternité dans la loi de 1988.

C’est précisément à ce concept d’insertion qu’il faut s’attacher à présent puisque l’insertion, face au constat de l’insuffisance des solidarités classiques, s’est retrouvée promue - selon les termes de C. Evin - *“enrichissement nécessaire à défaut duquel notre politique sombrerait dans le pire des systèmes d’assistance”*<sup>36</sup>.

### ***B) La promotion de l’insertion***

Selon une formule utilisée lors des Assises et qui résume bien la perception que beaucoup ont de la notion, *“l’insertion est à la fois le premier déficit et le nouveau nom de la solidarité”*<sup>37</sup>. L’idée de “nouvelles solidarités” trouve en effet son point d’ancrage décisif dans la notion d’insertion qui figure dans le titre de la loi du 1er décembre 1988.

*“Assistance-insertion, l’espace des nouvelles solidarités est dans la différence entre ces deux termes”* annonçait F. Ewald lors des Assises<sup>38</sup>. L’analyse qu’il proposait alors permet de mettre en lumière ce qui distingue les pratiques d’insertion des anciennes pratiques d’assistance : à l’instar de ce théoricien de l’Etat-providence, nombreux sont ceux qui relèveront que la notion d’insertion procède d’une nouvelle perception de l’exclusion, qu’elle s’oppose à la notion d’assistance car à l’idée d’insertion est sous-jacente celle du caractère insuffisant du droit à une indemnité financière. L’inscription dans la loi de l’*“ardente obligation nationale”*<sup>39</sup> que constitue la politique d’insertion remettrait donc en cause la critique selon laquelle la solidarité s’exercerait de manière trop exclusivement monétaire, avec une carence évidente des mesures d’accompagnement. Ainsi, on avait découvert *“que l’Etat-providence, que ses formules juridiques, ses obligations et ses droits ne pouvaient parvenir à réduire l’exclusion parce que (...) l’insistance portée sur les aspects juridiques et financiers du problème avaient trop refoulé la dimension éthique”*<sup>40</sup>. Or,

34. R. Lafore, “Les trois défis du R. M. I. ”, *A. J. D. A.*, octobre 1989, p. 573.

35. M. Borgetto, *op. cit.*, p. 747.

36. C. Evin, *J. O. Débats A. N.*, p. 633.

37. A. Zeller in B. Kouchner, *op. cit.*, p. 289.

38. F. Ewald, *Ibid.*, p. 15.

39. C. Evin, *J. O., Débats A. N.*, p. 634.

40. F. Ewald in B. Kouchner, *op. cit.*, p. 15.

“avec l’insertion est à l’ordre du jour une nouvelle composition des droits et des devoirs qui composent les obligations sociales, une nouvelle composition où s’impose la dimension de l’éthique”<sup>41</sup>. Au total, ce qui distingue les pratiques d’insertion des anciennes pratiques d’assistance serait que “la notion d’insertion dérive de la conscience qu’il faut dépasser le seul point de vue juridique dans les rapports d’obligation sociale, point de vue dont l’exclusivité caractérise les formules de la solidarité caractéristiques de l’Etat-providence. (...) A l’assistance correspond un droit du pauvre sur la collectivité, à l’insertion, un devoir de la collectivité. L’insertion se démarque de l’assistance par l’affirmation de la nécessité de quelque chose de plus que le droit, et qui est de l’ordre d’un devoir”<sup>42</sup>. Le revenu minimum d’insertion fournirait donc l’illustration d’une conjonction de mécanismes de solidarité nationale et de processus d’insertion. Ce faisant, il concrétiserait, selon l’expression du ministre de la Solidarité, “une acception active de la solidarité”, l’exploration d’une “solidarité active, diffuse dans le corps social, proche des hommes”<sup>43</sup>.

Il paraît nécessaire, en conclusion, d’insister sur l’importance toute relative à accorder aux discours tenus, aux sollicitations opérées, en rappelant le contexte politique dans lequel ils ont pris place.

Thème mobilisateur important, le social est en effet, avec l’économie, “l’une des questions autour desquelles s’opèrent le plus aisément les classements politiques. (...) Il constitue un repère fondamental dans la démarcation globale de la droite et de la gauche”<sup>44</sup>. Or, si la création d’un revenu minimum d’insertion fait d’abord l’objet d’une proposition du parti socialiste, qui est une “façon de répondre par une mesure neuve et sur son propre terrain à la question de la nouvelle pauvreté”<sup>45</sup>, et qui sera reprise par le candidat Président<sup>46</sup> comme “pièce centrale du dispositif programmatique”, “le versement d’une indemnité minimale à tous devient, en six mois, le point de référence unique, l’étalon de toute politique sociale digne de ce nom”<sup>47</sup>.

Dans quelle mesure le “social” reste-t-il alors un enjeu clivant ? La marge de manœuvre de la gauche est d’autant plus limitée qu’elle a, lors des débats,

41. *Ibid.*, p. 16.

42. *Ibid.*

43. C. Evin, *Ibid.*, p. 357.

44. Y. Poirmeur, “Emblème, repère, enjeu : le social au parti socialiste”, *Le “social” transfiguré*, C. U. R. A. P. P., PUF, 1990, p. 72.

45. *Ibid.*, p. 80.

46. Pour une analyse de la genèse du R. M. I., cf. J. M. Belorgey, “La classe politique et la pauvreté” (texte non publié) : “La rapidité avec laquelle le débat s’est instauré s’explique par la nécessité de trouver un schème qui alimente d’abord l’affrontement des courants au sein du parti, puis la campagne présidentielle. Le R. M. I. a donc fourni aux rocardiens qui, curieusement, n’avaient pas retenu ce thème auparavant, une sorte de point phare dans certaines conventions du P. S. Ensuite, le parti, dans le cadre des synthèses, puis le Président de la République, après quelques hésitations, l’ont fait leur”.

47. P. Lehingue, “Représentation et relégation : le “social” dans les débats politiques locaux”, *Le “social” transfiguré*, *op. cit.*, p. 132.

rejoint ses adversaires en affublant la notion d'assistance de fortes connotations négatives, au point de l'opposer à la solidarité<sup>48</sup>.

On comprend mieux dans ces conditions l'émergence de l'idée de "nouvelles solidarités". Le revenu minimum d'insertion ne pouvant décemment se rattacher à un concept aussi satanisé que l'assistance, on s'est efforcé de montrer qu'il se référerait plutôt à celui, plus noble, de "nouvelles solidarités". Or, ce concept nous semble surtout avoir été brandi -au sens propre : agité pour attirer l'attention- d'une part pour créer après coup des éléments théoriques de réflexion, d'autre part pour devenir cette alternative, "badigeonnage" idéologique en réponse au vide laissé.

Enfin, on peut se demander si ces "nouvelles solidarités" méritent d'être qualifiées de concept dans la mesure où aucun discours, à notre connaissance, n'y fait plus référence aujourd'hui, et surtout dans la mesure où les bases de ce prétendu concept (résurgence de la fraternité, insertion des bénéficiaires du R. M. I. ...) sont démenties par les faits. Car sur le terrain, après trois ans d'application du dispositif R. M. I., de nombreuses questions restent sans solution.

Questions liées au volet prestation, d'abord : le fonctionnement de ce volet reste encore dans un certain nombre de cas trop lent pour répondre aux situations d'urgence ; et le montant de la prestation provoque plus un "déserrement des contraintes" qu'il ne fournit des moyens convenables d'existence.

Questions liées au volet insertion, ensuite : sur ce point, on retiendra simplement l'analyse récente<sup>49</sup> du président de la Commission nationale d'évaluation du R. M. I. selon lequel la difficulté principale à gérer l'année prochaine pour le décideur politique sera celle de la politique d'insertion puisque "*nous avons ouvert un espoir qui est le 'I' et nous ne sommes pas à la hauteur de cet espoir*".

---

48. Alors qu'elle nous semble quand même en être une forme d'expression.

49. Exprimée lors d'un colloque intitulé : *Territoires, insertion et société. Le R. M. I. à l'épreuve des faits*, tenu à Paris les 8, 9 et 10 octobre 1991.