

cee

CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

Mars
2012

Le revenu de solidarité active
ou l'avènement des droits incitatifs

Évelyne Serverin,
Bernard Gomel

154

Document de travail

Le revenu de solidarité active ou l'avènement des droits incitatifs

ÉVELYNE SERVERIN

evelyne.serverin@cee-recherche.fr

Centre d'études de l'emploi

BERNARD GOMEL

bernard.gomel@cee-recherche.fr

Centre d'études de l'emploi

DOCUMENT DE TRAVAIL

Les points de vue ou opinions exprimés par les auteurs
n'engagent pas le Centre d'études de l'emploi

N° 154

mars 2012

www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Alberto Lopez

ISSN 1776-3096
ISBN 978-2-11-128673-3

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE OU L'AVÈNEMENT DES DROITS INCITATIFS

Évelyne Serverin, Bernard Gomel

RÉSUMÉ

Les minima sociaux ont pour finalité première de fournir à chaque citoyen ou résident des moyens convenables d'existence en cas de difficulté ou d'impossibilité d'accéder à l'emploi. Ces minima constituent des droits-créances, à faire valoir à l'égard de la collectivité. Or, de plus en plus, ces minima sont envisagés comme des incitations à s'engager dans des dispositifs d'insertion ou de retour à l'emploi. La tension entre ces finalités conduit à produire des dispositifs hybrides, qui risquent de devenir inopérants. À partir de l'exemple du revenu de solidarité active (RSA), l'étude veut montrer les conséquences pratiques de la combinaison de ces finalités sur l'attribution des droits sociaux. Soutenu par une expérimentation fondée sur le postulat de l'efficacité de l'incitation financière à la reprise d'un emploi, le RSA a été orienté vers la récompense monétaire des travailleurs pauvres (RSA-activité), sans améliorer la situation des personnes sans revenu d'activité (RSA-socle). Plus de deux années après sa mise en œuvre, ce modèle hybride montre ses limites sur trois plans.

Sur le plan de l'incitation, il se heurte au fait que la reprise d'un travail dépend à la fois de la disponibilité des personnes et de celle des emplois. Le taux d'inscription au chômage des bénéficiaires du RSA-socle n'est pas plus élevé que celui du RMI, et le retour à l'emploi est loin des promesses annoncées par son expérimentation.

Sur le plan de la redistribution, le RSA apparaît défaillant dans la fourniture de revenus complémentaires aux travailleurs pauvres. La population des demandeurs au RSA-activité est de très loin inférieure aux projections, résultat de la complexité d'un dispositif qui freine l'accès au droit.

Enfin, sur le plan budgétaire, la conception du RSA, qui attribue aux départements le financement du socle, et à un fonds national des solidarités actives (FNSA) le financement de l'activité, s'est révélée gravement défectueuse. Tandis que les départements peinent à financer le surcroît de bénéficiaires sans revenus d'activité, le FNSA ne parvient pas à attribuer correctement les fonds collectés par la taxe. Plus que la situation des personnes sans, ou à bas revenus, le dispositif RSA améliore le budget de l'État, en réalisant une triple économie: sur les dotations aux départements, par le financement du RSA-activité sur une taxe hors budget, et par la diminution de la prime pour l'emploi (PPE), qui se compense avec le RSA-activité.

Mots-clefs : RSA, trappe à pauvreté, droits-créances, politiques sociales, incitation, évaluation, lutte contre la pauvreté.

The Active Solidarity Income, or the Advent of Human-Incentives Law

Abstract

Minimum incomes have for first goal to provide every citizen or resident of adequate means of subsistence in case of difficulty or inability to access employment. These minima are claims-rights, to argue against the community. But increasingly, these minima are seen as incentives to engage in insertion devices or return to work. The tension between these goals leads to produce hybrid devices, which may become inoperative. From the example of the Revenu de solidarité active (RSA), the study wants to show the practical consequences of the combination of the purposes of the allocation of social rights. Supported by an experiment based on the premise of efficacy of monetary incentives to the return to work, RSA has been calibrated so as to increase the income of working poor (RSA-activity), without improving the situation of people without earnings (RSA-basic). More than two years later its implementation, this hybrid model shows its limits in three ways. On the one hand, it is clear that the resumption of employment does not depend on the goodwill of people, but on their availability and that of jobs. The rate of unemployment registration is not higher than that of the previous Income of active solidarity (RMI), and return to work is far from the promises announced by the experiment. On the other hand, the RSA is failing in its redistributive efficiency with respect to the working poor. The population of applicants RSA-activity is far lower than projected, highlighting the complexity of a device that hinders access to the law. Finally, the design of the RSA public budget, which allocates funding to the departments for the basic income, and to a National Active Solidarity Fund (FNSA), based on special tax, for financing the RSA-activity, has been seriously flawed. While departments are struggling to finance the additional recipients without earned income, the FNSA is unable to correctly assign the funds collected by the tax.

More than the situation of those without or with low incomes, this device appears to improve the public budget, by saving money in three ways: non adjusting the funding to the needs of departments, financing of RSA-activity by a tax off-budget, and decreasing of a special fiscal bonus, premium for employment (PPE), which is compensated by the RSA-activity.

Keywords: Active solidarity income, poverty trap, claim-rights, social policies, incentives, evaluation, fight against poverty.

Dans les sociétés occidentales industrialisées, où domine l'idéal-type d'un droit formel abstrait, garanti par une bureaucratie orientée vers la prise de décision légale¹, l'activité de réforme des règles occupe une place considérable. Pour autant, la dynamique de ces évolutions attire peu l'attention des chercheurs², alors même que certains indicateurs quantitatifs montrent une grande diversité des rythmes de changement des énoncés normatifs selon les domaines³. Cette diversité atteste de la « multi-causalité » de l'évolution du droit⁴, impliquant de découvrir, pour chaque cas déterminé, le ou les facteurs qui impriment aux règles leurs configurations singulières. En adoptant une démarche idéal-typique, on peut identifier trois ordres de causalité :

1. Certains changements répondent à des besoins d'ordre *logique* (traiter les contradictions, combler les lacunes, adapter les règles à l'évolution des règles de niveau supérieur). Ces changements interviennent dans un espace juridique stabilisé et résultent souvent de revendications de groupes d'intérêt qui pointent des supposées déficiences des règles, pour obtenir un aménagement en leur faveur. Le droit du contrat de travail offre maints exemples de ces processus d'ajustement, présentés comme autant de moyens d'assurer la prévisibilité et la confiance dans le jeu des règles.

2. D'autres changements résultent de la prise en compte de besoins *empiriques* d'ordre général, impliquant de produire des actions ordonnées selon un plan en vue d'obtenir certains résultats. Ces évolutions, portées par un droit réglementaire très développé, sont à la fois plus lentes et de plus grande ampleur. Le changement des formes productives dès le début du XIXe siècle, passant de la production dispersée à la fabrique concentrée, a impulsé un mouvement de création de corps de règles nouvelles, contribuant à produire un dispositif complet de maîtrise du travail subordonné (législation industrielle, contrats spécifiques pour le travail placé sous la direction d'autrui, régime spécifique des accidents survenus dans ce contexte). De tels mouvements sont peu nombreux, mais mobilisent pendant de longues années les professionnels du droit, des professeurs, des observateurs des pratiques sociales, du personnel politique.

3. Enfin d'autres réformes, souvent annoncées comme très importantes, ne semblent relever clairement ni de l'un ni de l'autre de ces impératifs : elles interviennent dans un contexte juridique stabilisé et ne répondent pas à des nécessités immédiates. Leur finalité paraît être d'ordre *idéologique*, consistant à opérer une réorganisation des *valeurs* de dispositifs parfois très anciens, sans modifier la technique juridique. Ces transformations du sens apparaissent sous forme d'argumentaires, qui s'inscrivent dans des règles « chapeau », habillant de nouvelles justifications les dispositifs en vigueur.

La ligne d'évolution imprimée aux minima sociaux lors de l'instauration du revenu de solidarité active (RSA) par la loi du 1^{er} décembre 2008 illustre un de ces changements de valeur dans le fondement des droits sociaux. Dans sa conception initiale, le droit des minima

¹ Cf. Max Weber (1986). Pour une synthèse des formes de rationalité, voir Stephen Kalberg (2010).

² À l'exception notable de la production d'incriminations pénales. Voir à ce propos le travail pionnier, mais isolé, de Cécile Barberger et Pierre Lascoumes (1991).

³ On peut se reporter à la très intéressante comptabilité des lois décrets et circulaires proposée par Legifrance, malheureusement interrompue en 2008. La comparaison de l'évolution en nombre de signes montre que le domaine Santé, solidarité est de loin le plus abondant, ce qui atteste que le secteur est soumis à des ajustements continus, quoique d'ampleur variée. http://www.legifrance.gouv.fr/html/statistiques_normatives/evolution_volume_droit_codifie/evolution_domaine.htm#Santé.

⁴ Nous partageons le refus wébérien d'une hypothèse causale générale pour expliquer les changements du droit, en retenant notamment le caractère non nécessaire des modifications juridiques pour accompagner les transformations économiques. Sur la multicausalité, voir Stephen Kalberg (2002).

sociaux est un modèle de *droit-créance*, orienté vers la solidarité sociale, et dont le débiteur est l'État ou une collectivité⁵. Depuis une vingtaine d'années, on observe une lente dérive *de la justification* de ces *droits-créances* vers leurs vertus *incitatives*. La finalité des droits-créances ne serait plus seulement de répondre à un besoin, mais de modifier les comportements supposés être à l'origine de cette situation de besoin.

L'instauration du revenu minimum d'insertion (RMI) par la loi de 1988 marque le coup d'envoi de cette réorganisation du sens de la dette de la collectivité. Dans ce dispositif, la cause initiale du besoin était identifiée comme un défaut d'intégration sociale, et les obligations étaient orientées vers l'adoption de comportements manifestant un effort d'intégration. Vingt ans plus tard, avec l'instauration du RSA, le défaut de travail est présenté comme la source unique de la pauvreté, et la recherche d'un emploi comme le seul moyen pour en sortir.

Pour autant, l'évolution vers la conception instrumentale du droit ne peut aller jusqu'au point où le fondement initial du droit s'évanouirait. Sauf à faire disparaître du bloc de constitutionnalité le droit au secours, il n'est pas possible de mettre en place un droit uniquement incitatif. La nouvelle finalité va donc cohabiter avec la finalité traditionnelle du droit au secours, produisant des situations de compromis dont nous n'avons pas fini de mesurer la portée pratique. Au delà des rapports d'évaluation⁶, nous proposons d'apporter des éléments de réflexion sur ce changement de valeurs dans l'attribution des minima sociaux et ses conséquences pratiques. Pour mener cette enquête, nous adopterons une démarche socio-juridique, combinant l'analyse des argumentaires et techniques juridiques formant l'architecture du dispositif, et l'analyse des pratiques, telles qu'elles résultent des rapports publics d'évaluation et des données statistiques. On s'efforcera d'abord d'identifier dans le matériau normatif les dispositions qui portent la trace d'un changement de valeurs dans les motifs d'attribution des droits (première partie). Puis, en nous plaçant du point de vue de la mise en œuvre, on cherchera à voir quelle place occupent les règles incitatives dans le dispositif RSA (deuxième partie). Enfin, on s'intéressera aux mesures des effets incitatifs et redistributifs du dispositif, qu'elles soient expérimentales, politiques, ou budgétaires (troisième partie).

1. LA PROGRESSIVE CONSTRUCTION D'UN DROIT INCITATIF DANS LES MINIMA SOCIAUX

L'intitulé du dispositif, « revenu de solidarité active », est remarquable en ce qu'il est porteur, avec l'adjectif « active », d'une double signification : il renvoie à la situation au regard de l'emploi (être actif), et à la définition d'un droit conditionné par l'activité (activation). Dans l'histoire des prestations, l'implication des bénéficiaires dans le service de la prestation prend deux visages, qui se sont combinés dans le dispositif RSA : une *conditionnalité* de l'ouverture et/ou du maintien du droit à l'accomplissement de démarches manifestant la volonté de

⁵ Sur ce point, voir Michel Borgetto (2008).

⁶ L'article 32 de la loi du 1^{er} décembre 2008 a mis en place un comité d'évaluation pour préparer les travaux de la conférence nationale prévue avant la fin 2011 afin d'évaluer la performance du dispositif « en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité, établir le coût du dispositif et analyser les conséquences du dispositif sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchands et non marchands. » Cette conférence s'est tenue au CNIT le 15 décembre 2011.

« sortir de l'assistance » (1.1) ; une *incitation* au retour et/ou au maintien dans l'emploi, par la promesse d'un revenu complémentaire (1.2).

1.1. Un droit conditionné à l'effort du bénéficiaire

L'idée qu'une prestation à la charge de la collectivité doit s'accompagner d'un investissement de la part du bénéficiaire a été très tôt inscrite dans les dispositifs. Cette exigence a d'abord porté sur l'inscription dans une dynamique générale (1.1.1), puis sur la recherche active d'une activité professionnelle (1.1.2).

1.1.1. S'inscrire dans une dynamique d'insertion

1. L'association entre le versement d'une prestation et l'obligation d'adopter certains comportements était présente dès l'instauration du RMI. L'article 2 de la loi de 1988 (devenu l'article L. 262-1 du Code de l'action sociale et des familles-CASF), en faisait même une condition d'obtention du droit : « *Toute personne résidant en France dont les ressources, au sens des articles L. 262-10 et L. 262-12, n'atteignent pas le montant du revenu minimum défini à l'article L. 262-2, qui est âgée de plus de vingt-cinq ans ou assume la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître et qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit, dans les conditions prévues par la présente section, à un revenu minimum d'insertion.* » Cette conditionnalité extrême (puisque le droit ne naîtrait que si l'on s'engage dans un processus d'insertion) aurait pu conduire à exclure du champ des droits créances les allocataires un tant soit peu rétifs à conclure un tel engagement. Mais heureusement pour les bénéficiaires, les textes ont mis à la charge de la seule collectivité l'obligation de conclure un contrat d'insertion. Suivant l'article L. 262-19 al. 3, « *le défaut de communication du contrat d'insertion dans le délai de trois mois mentionné au premier alinéa ne peut conduire à l'interruption du versement de l'allocation lorsque la responsabilité est imputable aux services chargés de conclure ledit contrat avec l'intéressé* ». La mise en œuvre de l'exigence d'insertion est cependant demeurée limitée. Tout d'abord, la signature du contrat est loin d'être générale. Fin 2008, des contrats d'insertion étaient conclus dans un peu moins de 60 % des cas, taux très variable dans le temps, selon les départements et selon les modes de décompte, attestant de la marge de manœuvre des conseils généraux en la matière⁷. De plus, les sanctions en cas de mauvaise volonté du bénéficiaire ne sont pratiquement jamais déclenchées, qu'il s'agisse de la suspension en cas de non-renouvellement du contrat (ancien article L. 262-21), ou de non-respect de ses clauses (ancien art. L. 262-23)⁸.

2. Avec la loi du 1^{er} décembre 2008, l'impératif de changement des comportements perd son statut de condition pour devenir une finalité. Selon l'article L. 262-1 du CASF : « *Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés.* » Cette réécriture ne fait pas pour autant du RSA un droit inconditionnel, au contraire, puisque la liste des contraintes,

⁷ Bilan annuel 2008 du suivi des contrats d'insertion liés au RMI, 8 septembre 2009, Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques, sous-direction 'observation de la solidarité', bureau 'lutte contre l'exclusion'.

⁸ Un rapport de l'Igas sur la gestion du RMI remis en 2007 souligne que le recours aux sanctions de suspension est « exceptionnel » (Rapport RM2007-165P, novembre 2007, p. 19).

obligations et sanctions s'accroît. Mais comme nous le verrons, la définition nouvelle revient à instrumentaliser *le droit-créance*, pour en faire un aiguillon vers le retour à l'emploi.

1.1.2. S'orienter vers l'emploi

1. L'obligation de faire des efforts d'insertion n'a pas disparu avec la loi du 1^{er} décembre 2008. Elle a seulement été complétée par une nouvelle obligation, celle de rechercher une activité professionnelle. Le nouvel L. 115-2 al. 1 du CASF énonce ainsi que « *l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficultés concourt à la réalisation de l'impératif national de lutte contre la pauvreté et les exclusions* ». Et l'article L. 262-28 du même code décrit de manière élargie les obligations des bénéficiaires qui ne disposent pas, ou insuffisamment, de revenus d'activité : « *Le bénéficiaire du revenu de solidarité active est tenu, lorsque, d'une part, les ressources du foyer sont inférieures au niveau du montant forfaitaire mentionné au 2^o de l'article L. 262-2 et, d'autre part, qu'il est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle (...)* » La recherche d'une activité professionnelle se trouve hissée en tête de l'engagement du bénéficiaire, faisant passer au second plan les démarches d'insertion. Dans sa composante « socle », le RSA se rapproche ainsi de deux autres dispositifs qui ont contractualisé la recherche d'emploi, le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), et le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA).

2. La contractualisation de la recherche d'un emploi figurait d'abord dans les conventions d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 et du 1^{er} janvier 2004, et dans la convention ANPE/Unedic du 13 juin 2001, relative au plan d'aide au retour à l'emploi. Ces textes ont introduit une forme de « contractualisation » des engagements réciproques de l'organisme et de l'allocataire en direction de l'emploi. Se trouve ainsi introduite l'idée de *contrepartie* au versement d'allocations⁹, avec le risque de saper le fondement du droit-créance. Mais les engagements étant réciproques, la contractualisation pouvait se retourner contre l'organisme. La Cour de cassation a très vite précisé que les droits des allocataires étaient légalement définis et ne dépendaient pas du contenu du contrat signé¹⁰.

3. C'est avec la mise en place par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 du CI-RMA que la conditionnalité du droit s'est orientée plus fermement vers la recherche d'un emploi. Ce dispositif (aujourd'hui en voie d'extinction) concerne les allocataires du RMI, de l'ASS (allocation de solidarité spécifique) et de l'API (allocation de parent isolé), dont les droits à allocation étaient ouverts depuis au moins six mois au cours des douze derniers mois à la date de conclusion du contrat¹¹. Le CI-RMA est réservé aux employeurs du secteur privé affiliés au régime d'assurance-chômage et à certaines structures du secteur public (Epic, etc.) qui remplissent certaines conditions. Le problème soulevé par ce dispositif est son caractère

⁹ Sur les variantes juridiques des contreparties, voir l'analyse détaillée de Christophe Willmann (2007), pp. 85-90.

¹⁰ La Chambre sociale de la Cour de cassation confirme cette conditionnalité dans un arrêt du 31 janvier 2007, n° 04-19464, 2007, *Bull. V*, n° 15, p. 13 : « *le Pare signé par chacun des demandeurs d'emploi ne contenait aucun engagement de l'Assedic de leur verser l'allocation d'aide au retour à l'emploi pendant une durée déterminée et que le taux et la durée de leur indemnisation résultaient de décisions d'admission au bénéfice de cette allocation prononcées par l'Assedic, (...)* ».

¹¹ Depuis le 1^{er} janvier 2010 (1^{er} janvier 2011 dans les DOM et collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon), date d'entrée en vigueur du nouveau « contrat unique d'insertion » (CUI), il n'est plus possible de prescrire des CI-RMA. Toutefois, les conventions de CI-RMA en cours se poursuivent sans changement au-delà du 1^{er} janvier 2010 (1^{er} janvier 2011 dans les DOM et collectivités mentionnées ci-dessus) et ce, jusqu'à la date d'échéance prévue de la convention.

obligatoire. Jusqu'à quel point peut-on conditionner le bénéfice d'une aide sociale à l'exercice d'une activité ? La question a été posée au Conseil constitutionnel, au motif de contrariété du texte avec la liberté individuelle (art. 2 de la Déclaration des droits de l'homme) et la liberté contractuelle. Pour déclarer la loi conforme, le Conseil a relevé le caractère facultatif de la conclusion de ce contrat. « *Le contenu du contrat d'insertion est débattu entre la personne chargée de son élaboration et l'allocataire. Le contrat est librement conclu par les parties et repose sur des engagements réciproques de leur part* » ; qu'ainsi, l'intéressé a la possibilité de s'opposer à l'inclusion du « *contrat insertion-revenu minimum d'activité* » parmi les actions d'insertion qui lui sont proposées en application de l'article L. 262-38 du même code ; que, dès lors, l'article 43 de la loi déferée ne porte atteinte ni à la liberté personnelle ni à la liberté contractuelle »¹². Retour donc aux principes du RMI, ce qui condamnait par avance le CI-RMA comme instrument contraignant. Compte tenu de ces limitations, on comprend que le dispositif n'ait pas fait recette. Il n'en a pas moins marqué une première étape de l'évolution des droits-créances vers les droits incitatifs.

1.2. Des règles incitatives au travail

Dix ans après l'instauration du RMI, les réformateurs n'ont eu de cesse d'imaginer des procédures *d'incitation au travail*. Les propositions délaissent le registre de la *contrainte* – désormais bien inscrit dans les dispositifs –, pour entrer dans celui du *calcul*. L'incitation a pris trois formes successives, qui ont fini par se combiner : un intéressement au retour à l'emploi (1.2.1) ; une incitation au maintien dans l'emploi faiblement rémunéré (1.2.2) ; une double incitation au retour et/ou au maintien dans l'emploi (1.2.3).

1.2.1. Une compensation financière en cas de retour à l'emploi

1. Très tôt, les observateurs des minima sociaux se sont posé la question des obstacles à la reprise d'un emploi par les bénéficiaires. En se fondant sur une représentation stylisée des « calculs » des personnes, certains chercheurs ont acclimaté l'idée que les minima constituaient des « trappes à inactivité », en raison des avantages qu'ils sont censés procurer par rapport à la reprise d'un emploi¹³. D'autres ont discuté l'affirmation, notant que l'inactivité ne dépend pas de la seule bonne volonté des personnes, mais des difficultés inhérentes à la reprise d'un emploi¹⁴. À cheval entre ces thèses, l'idée que la reprise du travail a un coût a fondé diverses mesures financières, dites d'intéressement. La loi du 1^{er} décembre 1988 prévoyait déjà le cumul pour une durée déterminée de l'allocation avec un revenu du travail. L'intéressement a été étendu aux autres minima sociaux (notamment l'allocation de solidarité spécifique [ASS], l'allocation de parent isolé [API]) par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions¹⁵. Une loi 2006-339 du 23 mars 2006 a opéré une réforme générale de l'intéressement destinée aux allocataires du RMI, de l'API, et de l'ASS,

¹² Conseil constitutionnel, 18 décembre 2003 - Décision n° 2003-487 DC, Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. Pour une réflexion d'ensemble sur la notion de contrepartie dans le CI-RMA, voir Christophe Willmann (2007), pp. 91-92.

¹³ Cf. Vincent Bonnefoy, Benoît Mirouse, Fanny Mikol, Augustin Vicard (2008) ; Vincent Bonnefoy, Benoît Mirouse, Fanny Mikol, Augustin Vicard (2008) ; Thomas Deroyon, Marie Hennion, Gautier Maigne, Layla Ricroch (2008) ; Marc Gurgand, David Margolis (2002). Yannick L'Horty (2005) ; Yannick L'Horty, Jean-François Ouvrard (2006) ; Anne Pla (2007).

¹⁴ Cf. Danielle Guillemot, Patrick Pétour, Hélène Zajdela (2002).

¹⁵ Cf. Thomas Deroyon, Marie Hennion, Gautier Maigne, Layla Ricroch (2009).

en prévoyant une sortie dégressive de l'intéressement. Par ailleurs, un décret 2005-1054 instaurait une prime générale de retour à l'emploi, d'un montant de 1 000 euros, supprimée par la loi du 1^{er} décembre 2008. Malgré cette suppression, la logique de l'intéressement n'a pas complètement été éradiquée par la loi de 2008. Elle subsiste pour les bénéficiaires du RSA-socle seul, qui peuvent cumuler intégralement leur allocation et les revenus procurés par une reprise d'emploi ou autre activité rémunérée, pour une période de trois mois consécutifs, et pour un maximum de quatre mois dans l'année¹⁶. Nous y reviendrons.

2. Tous ces mécanismes d'intéressement répondent à une logique de *compensation* du coût de la reprise d'un emploi plutôt que d'une *incitation* à cette reprise. Parce qu'elle est purement compensatoire, la prime (ou le cumul) n'est accordée que pour une durée limitée, correspondant à l'amortissement des nouvelles dépenses liées à l'activité. Mais cette logique compensatoire ne satisfaisait pas les tenants de la morale du travail rédempteur. Le rapporteur pour avis du projet de loi à l'Assemblée nationale le dit sans détour : « *Les mécanismes d'“intéressement” développés pour intéresser financièrement les bénéficiaires de minima sociaux à un retour à l'activité ont montré diverses limites : ils sont complexes, ne s'appliquent que temporairement et seulement en cas de reprise d'emploi et pas de continuation d'une activité peu rémunératrice.* »¹⁷ Quatre ans après, les évaluateurs du volet insertion du RSA reprennent en termes quasi identiques la finalité attribuée à la prestation, en le qualifiant de « *successeur de l'intéressement* »¹⁸. La logique de la récompense se substitue à la logique de la compensation.

1.2.2. L'incitation au maintien dans l'emploi faiblement rémunéré

1. Au cours des années 1990, des dispositifs ont été mis en place (en France comme dans tous les pays européens), pour venir en soutien des revenus des travailleurs pauvres, sous les formes les plus diverses. Le slogan *making work pay* s'est répandu, sans cependant commander des formes juridiques spécifiques pour sa mise en œuvre¹⁹. En France, dans un premier temps, ce soutien a été envisagé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001 sous forme d'un allègement de cotisations sociales. Il s'agissait de procéder à une réduction dégressive de la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité lorsque le total de ces revenus était inférieur à un certain plafond. Le texte était censuré par le Conseil constitutionnel, pour contrariété à l'article 13 de la Déclaration de 1789 (principe d'égalité devant l'impôt) dans la mesure où la disposition ne tenait compte « ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci »²⁰. La loi n°2001-

¹⁶ Article R. 262-12 CASF : « Les ressources mentionnées à l'article R. 262-8 ne sont pas prises en compte pendant les trois premiers mois suivant le début ou la reprise d'un emploi, d'une formation ou d'un stage. La durée cumulée de bénéfice des dispositions du premier alinéa, pour chaque personne au sein du foyer, ne peut excéder quatre mois par période de douze mois ».

¹⁷ Assemblée nationale, avis présenté au nom de la commission des Affaires culturelles et sociales sur le projet de loi (n° 4) en faveur du travail, de l'emploi, et du pouvoir d'achat par M. Dominique Tian, n° 61, 4 juillet 2007.

¹⁸ Rapport de la Cour des comptes (2011), p. 16.

¹⁹ Pour une mise en perspective européenne des politiques de redistribution en direction des travailleurs pauvres, voir le Rapport 2009-2010 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, La documentation Française, mars 2010, pp. 117 et s.

²⁰ Conseil constitutionnel, 19 décembre 2000, décision n° 2000-437 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. L'argumentaire retient une curieuse conception familialiste de l'égalité devant l'impôt, alors que les allègements de cotisations sont par nature individuels.

458 du 30 mai 2001, portant création d'une prime pour l'emploi (PPE), prenait acte de cette censure et donnait au soutien la forme d'un allègement fiscal, répondant ainsi aux considérants du Conseil constitutionnel. La PPE se présente alors comme un *droit à récupération fiscale*, accordé à deux conditions : le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer fiscal doit être inférieur à un plafond ; les revenus d'activité professionnelle de certains de ses membres doivent être *supérieurs* à un plancher. Le RFR est égal au montant net des revenus et plus-values retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, majoré du montant de certains abattements ou salaires exonérés²¹.

L'avantage ainsi accordé présente tous les caractères d'une « niche fiscale » (à finalité sociale), au sens où elle conduit à un impôt différent de celui qui résulterait de l'application des règles de droit commun²². Tous les éléments de calcul de la prime sont déterminés par l'administration fiscale à partir de la déclaration d'impôt sur le revenu, et la redistribution effectuée par ce processus a un caractère automatique. Contrairement aux minima sociaux, son bénéfice n'implique aucune démarche particulière de la part du contribuable : il lui suffit d'indiquer, sur sa déclaration de revenus, le montant des revenus d'activité professionnelle et les éléments relatifs à la durée d'exercice de ces activités (article 200 sexies, V, du Code général des impôts-CGI)²³.

2. Dans quelle mesure ce droit a-t-il une vocation incitative ? Certes, et pour la première fois dans une disposition fiscale, l'incitation a été inscrite dans le corps même du texte, au fronton de l'article 200 sexies du CGI : « *Afin d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité, il est institué un droit à récupération fiscale, dénommé prime pour l'emploi (...)* ». Pour autant, l'incitation reste proclamatoire, dans la mesure où elle n'implique aucune démarche de la part du contribuable. La Cour des comptes avait relevé cette ambiguïté dans un rapport public de 2006, en notant qu'il n'avait pas été choisi entre deux objectifs : inciter à la reprise d'un emploi et redistribuer du pouvoir d'achat à des travailleurs à bas revenu. Il en résultait que « *trop complexe, et mal connue des bénéficiaires potentiels, la prime semblait n'avoir qu'un impact limité sur l'offre de travail* »²⁴. C'est précisément cette absence de « visibilité » de l'incitation qui va conduire à réexaminer le régime du soutien aux revenus des travailleurs pauvres, en « doublant » la PPE par un dispositif, le RSA-activité, clairement orienté vers l'incitation au travail.

²¹ Le plafond 2010 de ce revenu fiscal de référence est de 16 729 euros pour une personne seule, 33 453 euros pour un couple marié et 4 622 euros par demi-part supplémentaire. Les foyers fiscaux dont le RFR est inférieur au plafond reçoivent un montant total de prime qui est calculé pour chaque individu du foyer fiscal dont le revenu d'activité professionnelle est supérieur à un plancher, fixé à 3 854 euros en 2010 et à un nombre d'heures de travail.

²² Rapport d'information de la commission des finances sur les niches fiscales (2008), présenté par MM. Didier Migaud, Président, Gilles Carrez, Rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno, n° 946, juin, p. 32.

²³ V.- Le bénéfice de la prime est subordonné à l'indication par les contribuables, sur la déclaration prévue au 1 de l'article 170, du montant des revenus d'activité professionnelle définis au 3° du B du I et des éléments relatifs à la durée d'exercice de ces activités. Pour bénéficier de la prime pour l'emploi, les contribuables peuvent adresser ces indications à l'administration fiscale au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de la mise en recouvrement du rôle.

²⁴ Dans son rapport public annuel pour 2011, la Cour des comptes reprend ces critiques, en ajoutant que, au regard de son coût (près de 4 milliards d'euros en 2009), la PPE remplit imparfaitement ses deux principaux objectifs : « celui d'incitation à l'activité et celui de redistribution. » (Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, chap. 2, les dépenses fiscales, « la prime pour l'emploi : une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus », pp. 85-109).

3. En 2007, un député, M. Charles de Courson, proposait qu'à titre expérimental, le gouvernement intègre la prime pour l'emploi dans le bulletin de salaire²⁵. Si l'amendement était rejeté, en raison de la complexité du dispositif, l'idée n'était pas perdue. En 2008, les rapporteurs du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active, argumentaient en faveur d'une modification des modalités d'attribution de la prime, afin de la rendre incitative : « Une enquête menée en 2007 parmi les bénéficiaires potentiels de la PPE a au demeurant montré que si près de 90 % ont connaissance de l'existence de la prime et près de 85 % de son caractère fiscal (notamment du fait qu'elle est calculée à partir d'une rubrique de la déclaration d'impôt), les autres modalités du dispositif sont largement méconnues, et plus encore ses réformes : 11 % des répondants connaissaient approximativement le montant maximal de PPE que peut toucher un célibataire ; 5 % savaient que le montant de la PPE a été relevé d'environ 30 % en 2006... Une telle situation n'est pas satisfaisante pour un mécanisme qui prétend modifier les comportements, ce qui suppose qu'il soit connu »²⁶. Cette fois, l'incitation prend corps. En mettant le travailleur pauvre en position de demandeur, on estime qu'il prendra conscience de l'avantage accordé et qu'il se convaincra de l'intérêt de poursuivre son activité. L'argumentaire n'est pas de pure rhétorique : il fonde la *crédibilité* de l'effet incitatif (simplement postulé par la loi fiscale) et soutient l'architecture du nouveau dispositif qui va réunir, dans un même espace, bénéficiaires de minima sociaux et travailleurs pauvres.

1.2.3. Le RSA comme dispositif incitatif à la sortie de « l'assistance »

1. L'article L.262-1 du Code de l'action sociale et des familles-CASF, qui définit le RSA, regroupe dans un seul énoncé les finalités attribuées au RMI et à la PPE : « Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés. » Cette définition compréhensive annonce une progressivité du revenu garanti, dont l'équation est posée par l'article suivant : « Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre. Le revenu garanti est calculé, pour chaque foyer, en faisant la somme d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer et d'un montant forfaitaire, dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge²⁷. Le revenu de solidarité active est une allocation qui porte les ressources du foyer au niveau du revenu garanti » (CASF, article L. 262-2).

2. Le RSA se présente donc comme une allocation différentielle. Les droits sont ouverts pour un foyer dont les revenus sont inférieurs à un *revenu garanti* qui est déterminé par deux éléments : d'une part, la composition du foyer, dont dépend le montant de sa partie *forfaitaire*, (le revenu minimum garanti), et d'autre part, le montant de ses revenus d'*activité* : un euro de revenu d'activité augmente le revenu garanti de 62 centimes d'euro. La formule de calcul est diffusée sous cette forme :

²⁵ Assemblée nationale, Rapport n° 62, fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi n° 4 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, par M. M. Gilles Carrez, Examen en commission le 5 juillet 2007.

²⁶ Assemblée nationale, Rapport n°1113, fait au nom de la Commission des affaires culturelles familiales et sociales sur le projet de loi (n° 1100) généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion par M. Marc-Philippe Daubresse, 18 septembre 2008.

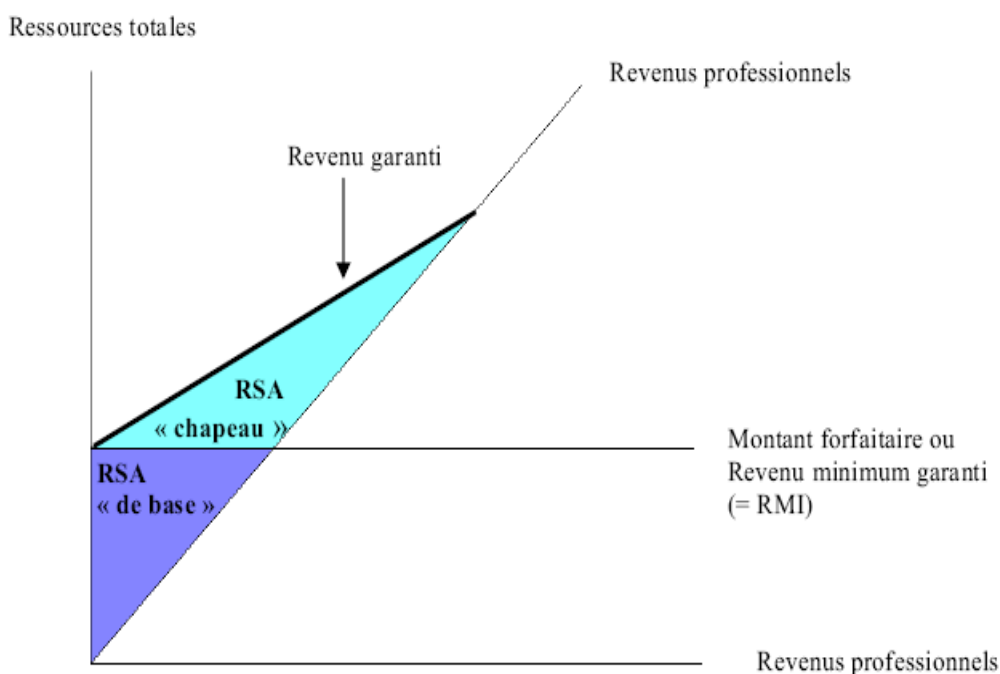
²⁷ La fraction des revenus professionnels et le montant forfaitaire sont fixés par décret.

$RSA = (\text{Montant forfaitaire} + 62 \% \text{ des revenus d'activité du foyer}) - (\text{Ressources du foyer} + \text{Forfait d'aide au logement})^{28}$.

L'élément essentiel de cette définition réside dans la distinction entre ces deux niveaux de revenu garanti : *un revenu forfaitaire*, en l'absence de tout revenu d'activité (le RSA-socle), *et un revenu calculé*, obtenu en ajoutant au montant forfaitaire une fraction des revenus d'activité (le RSA-activité). C'est à ce second revenu garanti qu'est affectée la *fonction incitative*, supposée agir à deux niveaux : d'une part, ce revenu constitue une *promesse* d'amélioration de revenus pour ceux qui n'ont pas, ou peu, d'activité professionnelle ; d'autre part, il *récompense* les salariés pauvres par l'allocation d'un complément de revenu. Le RSA-activité se trouve dès lors placé au cœur de la réforme, dont il forme la clé de voûte idéologique. Cette position centrale s'accompagne d'une *dévalorisation* du revenu minimum garanti, supposé n'être qu'un point de passage transitoire dans l'accès au revenu d'activité. C'est ce qu'exprimait Martin Hirsch lors de la discussion du projet de loi devant l'Assemblée nationale : « *Voilà le défi. Voilà aussi la différence entre la voie de la facilité – remettre une couche de plus dans un système d'assistance – et la voie ambitieuse du soutien au revenu. Voilà pourquoi, sur le milliard et demi supplémentaire, pas un centime n'ira vers l'inactivité. Voilà pourquoi la grande majorité des Français, quelles que soient leurs opinions politiques, sont favorables au revenu de solidarité active* »²⁹.

3. Il ne restait plus qu'à mettre en image cette valorisation des revenus d'activité. Un schéma y pourvoira. Élaboré par les services ministériels, ce schéma (ci-dessous) a été diffusé à toutes les étapes de la discussion parlementaire et sert encore aujourd'hui de support pédagogique à la présentation de la mesure et plus exactement du revenu garanti.

Le revenu garanti



²⁸ Le RSA n'est pas versé si son montant est inférieur à six euros.

²⁹ Assemblée nationale, XIII^e législature, Deuxième session extraordinaire de 2007-2008, Compte rendu intégral, Deuxième séance du jeudi 25 septembre 2008. http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2007-2008-extra2/20082010.asp#P86_5342

Pour compléter ce graphique, il faut ajouter les points d'entrée et de sortie des dispositifs. Le foyer sort du RSA-socle seul au premier euro de revenus d'activité après la période d'intéressement dite de « cumul intégral » qui dure trois mois consécutifs dans la limite de quatre mois dans les douze derniers mois. Le foyer passe en RSA-activité seul dès que ses revenus d'activité sont supérieurs au revenu minimum garanti à condition que l'ensemble de ses revenus reste inférieur au revenu garanti. Il est en situation intermédiaire, RSA-socle et activité, lorsqu'il perçoit des revenus d'activité inférieurs au revenu minimum garanti et que l'ensemble de ses revenus reste inférieur au revenu garanti.

Tableau 1. Montant en euros* du revenu minimum garanti au 1^{er} janvier 2012

Foyer	Nombre d'enfant de moins de 25 ans (ou personnes à charges)				
	Pas d'enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	Enfant ou personne à charge supplémentaire
Seul	475	712	855	1 045	190
Couple	712	855	997	1 187	

* sans aide au logement.

Un forfait « Aide au logement » est ajouté aux revenus du ménage dès lors qu'il reçoit une aide au logement ou qu'il est propriétaire de son habitation. Ce forfait est en 2012 de 57 euros pour une personne seule, de 114 euros pour deux personnes et de 141 euros pour trois personnes et plus³⁰.

Le schéma peut se lire de deux manières, en statique et en dynamique.

- Lu de manière statique, le schéma sépare les bénéficiaires sur le critère de l'emploi, en délimitant deux aires bien séparées : dans le triangle inférieur, ceux qui ont des revenus professionnels inférieurs à un certain niveau ; dans le triangle supérieur, ceux dont les revenus d'activité sont supérieurs au minimum, sans dépasser un maximum.
- Vu en dynamique, le schéma désigne une trajectoire des bénéficiaires, qui, attirés par la promesse du « making work pay » vont progresser le long de la bissectrice des revenus professionnels, et passer de l'assistance au travail, jusqu'à sortir du dispositif.

4. Mais que devient ce schéma incitatif idéal, confronté à la situation réelle des personnes ? À l'évidence, ceux qui vont entrer dans le dispositif ne le feront pas par calcul, mais par nécessité, tant est lourde et intrusive la démarche de demande d'allocation. L'article R. 262-31 CASF précise que tout aspirant au RSA doit d'abord remplir un formulaire établi par le conseil général à partir d'un modèle homologué (Cerfa n° 13880*01), éventuellement complété, pour les non-salariés, par un second formulaire (Cerfa n° 13882*01). Le premier formulaire, très détaillé, exige de la part du demandeur une description complète de ses ressources, des créances sociales et familiales dont il dispose, ainsi que de celles de chacune des autres personnes prises en compte pour le calcul de la prestation. La demande doit ensuite être déposée auprès des services sociaux du département ou des organismes habilités (article D. 262-26 du CASF). C'est seulement à l'issue de l'instruction que ces demandes seront

³⁰ Une majoration est accordée aux personnes isolées assumant seules la charge d'enfant. Le montant du revenu minimum garanti s'élève alors en 2012 à 609,87 euros, majoré de 203,29 euros par enfant supplémentaire.

classées, en « socle », « mixte », « activité », ou rejet. Si la demande est recevable et donne lieu à versement d'une certaine quantité de RSA, le demandeur, devenu allocataire, est soumis aux contraintes qui sont celles de tout bénéficiaire de prestation. Il doit faire connaître à l'organisme chargé du service de la prestation tout changement relatif à sa résidence, à sa situation de famille, aux activités, aux ressources et aux biens des membres du foyer (article R. 262-37 du CASF) et retourner la déclaration trimestrielle de ressources dans les délais nécessaires pour procéder au calcul de l'allocation (article R. 262-38 du CASF). Et s'il est bénéficiaire du socle, il doit faire valoir ses droits aux prestations sociales, législatives, réglementaires et conventionnelles, ainsi que ses droits aux créances d'aliments (L. 262-10 du CASF).

5. Certes, ce modèle de traitement n'est pas nouveau pour les personnes qui relèvent déjà des minima sociaux. Mais il est inédit pour les travailleurs à faibles revenus, qui passent d'un coup du statut de bénéficiaires d'une niche fiscale, à celui d'allocataires d'une prestation à caractère social. Pour les bénéficiaires de la PPE qui ont les revenus les plus élevés, l'entrée dans le RSA ne présente aucun intérêt. Bien conscients du risque de voir les bénéficiaires potentiels aux revenus les plus élevés fuir le dispositif, les réformateurs ont tout fait pour limiter cette concurrence : sur le terrain de la périodicité, avec la suppression, par la loi du 1^{er} décembre 2008, du versement mensuel de la prime pour l'emploi à compter de l'imposition des revenus de 2009 ; sur le montant, en refusant de revaloriser la PPE depuis 2009.

La mise en œuvre du dispositif va défaire la belle rhétorique incitative pour dévoiler les écueils pratiques soulevés par la nécessité de gérer un double régime de prestations.

2. L'ACTIVATION D'UN SYSTEME INCITATIF

On dispose désormais de plus de deux années de recul (la mise en place du RSA a débuté le 1^{er} juin 2009) pour apprécier la manière dont les trois types de dispositions « incitatives » du RSA ont été activées : l'incitation à l'inscription comme demandeur d'emploi (2.1) ; l'incitation à la sortie du RSA-socle (2.2) ; l'incitation à l'inscription au RSA-activité (2.3).

2.1. Une faible activation de l'insertion par l'emploi

Dans une perspective incitative, l'inscription au chômage serait, bien sûr, le signe le plus tangible de l'entrée dans une dynamique d'emploi. Mais les faits sont têtus. Sur le plan national (2.1.1), comme sur le plan local (2.1.2), les difficultés objectives continuent à freiner cette inscription.

2.1.1. Un taux d'inscription au chômage peu élevé

1. Sur un point qui devait marquer la différence entre RMI-API et RSA, l'inscription au chômage, on est loin de la rupture annoncée. En effet, à suivre les textes, les bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des droits et devoirs (socle ou mixte) doivent désormais être orientés en priorité vers Pôle emploi (ou un autre organisme de placement). Cependant, le texte ajoute que cette orientation a lieu « *sauf si des difficultés (notamment liées aux conditions de logement, à l'état de santé, ou à des sujétions particulières pour les familles monoparentales) font temporairement obstacle à un engagement dans une démarche de recherche d'emploi* ». Ainsi, fin 2010, sur les 2,14 millions de bénéficiaires du RSA (allocataires et conjoints d'allocataires), 1,55 million est soumis aux droits et devoirs, soit 72 % de l'ensemble. Or, ces derniers s'inscrivent à 31,5 % à Pôle emploi, à comparer au taux d'inscription des bénéficiaires du RMI qui était de 24,7 % fin 2008. De plus, on notera que l'écart est peu sensible avec le taux

d'inscription des bénéficiaires du RSA-activité seul (non soumis aux devoirs), qui s'inscrivent à 27,5 % à Pôle emploi : la différence est faible entre le comportement d'inscription au chômage des bénéficiaires du RSA-socle (très majoritairement sans emploi) et celui des bénéficiaires du RSA-activité seul (en emploi). La distinction tranchée entre les régimes paraît donc artificielle : ce n'est pas l'incitation qui conduit les allocataires à s'inscrire dans une démarche de recherche d'emploi, mais des circonstances objectives, qui déterminent leur plus ou moins grande proximité de l'emploi. Rien n'a changé sur ce point par rapport au RMI.

2. À cela, il faut ajouter que l'indicateur peine à restituer la situation des personnes au regard des « droits et devoirs », en raison des changements de situation d'une fraction d'entre eux. Ces changements ne permettent pas de recourir à des données de stock à une date donnée. Pour clarifier ses statistiques, Pôle emploi a été conduit à distinguer depuis juillet 2010 entre les demandeurs d'emploi ayant des droits *ouverts* au RSA et ceux qui ont des droits *payables*. L'effectif des droits payables est obtenu en écartant les personnes ayant un droit suspendu pendant quatre mois maximum, pour différentes raisons : non respect des devoirs, non renouvellement de DTR, dépassement du seuil de ressources ou traitement en cours. Ainsi, fin décembre 2010 en France métropolitaine, Pôle emploi compte 591 968 demandeurs d'emploi de catégories A, B, C ayant un droit payable au RSA (les deux-tiers – 66,2 % – perçoivent le RSA-socle seul) et 757 265 ayant des droits ouverts, soit 28 % de plus. Ces écarts recouvrent une très grande diversité des situations.

3. Pour les inscrits comme demandeurs d'emploi avec un droit payable, les situations apparaissent contrastées (tableau 2).

Tableau 2. Demandeurs d'emploi ayant un droit payable au RSA par catégorie d'inscription

Décembre 2010	DEFM RSA payable				DEFM %
	Total	Socle seul	Socle et activité	activité seul	
Toutes catégories	650 214	410 353	94 015	145 846	100,0
Catégorie A	72,6	87,8	51,7	43,0	58,5
Catégorie B	10,6	4,5	27,9	16,4	11,7
Catégorie C	7,9	2,2	9,4	20,3	17,0
Cat. A, B et C	91,0	95,5	89,0	79,8	87,3
Catégorie D	2,4	2,2	3,1	2,8	5,4
Catégorie E	6,5	2,3	7,9	17,4	7,3
<i>dont :</i>					
<i>contrat aidé</i>	70,1	57,9	57,5	86,8	37,0
<i>création d'entreprise</i>	18,0	35,3	33,2	7,1	54,3

Source : Pôle emploi – données STMT.

- On constate d'abord que les personnes tenues à inscription ne sont pas toutes soumises aux mêmes contraintes de recherche d'emploi : 87,8 % des bénéficiaires du RSA-socle seul sont inscrites en catégorie A, contre 51,7 % pour ceux qui ont une activité minimum.
- Le profil de ces derniers apparaît peu éloigné de celui des inscrits « volontaires », relevant du RSA-activité seul, qui sont 43 % à être inscrits en catégorie A. La ligne de partage tracée entre les deux sous-régimes du RSA-activité paraît donc largement artificielle au regard de l'incitation à l'emploi.

2.1.2. Le poids des situations locales

Venant obscurcir ce paysage passablement confus, la différence entre les départements trahit des appréciations différentes des vertus de l'inscription au chômage. La part des bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi en catégories A, B et C varie de moins de 19 % pour l'Essonne, la Seine-Saint-Denis et le Seine-et-Marne, à plus de 33 % dans le Finistère et l'Aisne. Les départements de Paris et du Nord sont au dessus de la moyenne (27,1 %) avec 30 % d'inscrits³¹. Le taux moyen « redressé » remonte à 37,6 % et le taux maximum, celui de l'Aisne, à 46,9 %.

Tableau 3. Bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi, catégories A B C, en décembre 2010

Département	Nombre de foyers au RSA	Part en % des bénéficiaires* inscrits à Pôle emploi
Essonne	24 586	18,4
Seine-Saint-Denis	78 139	18,7
Seine-et-Marne	27 911	18,9
Lozère	1 479	19,3
Val-de-Marne	41 010	19,4
Pyrénées-Orientales	23 825	19,6
Corse-du-Sud	3 166	20,7
Yonne	9 645	22,6
Cantal	3 103	22,8
Haute-Corse	4 215	23,0
France métropolitaine	1 833 787	27,1
Pas-de-Calais	68 980	28,0
Paris	74 919	29,6
Nord	125 561	29,7
Côte-d'Or	11 138	31,6
Tarn	10 969	31,8
Manche	9 846	31,9
Marne	13 750	32,0
Doubs	13 461	32,2
Haute-Vienne	11 088	32,3
Haute-Garonne	37 271	32,6
Calvados	17 665	33,0
Finistère	18 763	33,1
Aisne	19 144	33,8

* estimés selon la méthode précisée ci-dessus.

³¹ Ces proportions sont estimées à partir de deux sources distinctes dont les unités statistiques sont différentes. Les données départementales de Pôle emploi (*Les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA en décembre 2010*, Pôle emploi, 16 février 2011) concernent les demandeurs d'emploi des catégories A, B et C ayant un droit payable au RSA, comme allocataires ou comme conjoints d'allocataire. Les données départementales de « répartition des allocataires du RSA » comptabilisent le seul allocataire et donc le foyer. Les données par département de l'allocataire et son éventuel conjoint ne sont pas disponibles. Elles doivent être estimées à partir de la « population couverte », les allocataires, leurs éventuels conjoints et enfants appartenant au ménage. Pour obtenir une estimation du nombre d'allocataires et de conjoints d'allocataire par département, on applique une clé nationale donnée par la Cnaf (*l'essentiel* n°108 de mars 2011). À l'effectif des allocataires sont ajoutés 17 % des effectifs supplémentaires pour atteindre la « population couverte » ; les 83 % restants correspondent aux enfants et aux autres personnes à charge.

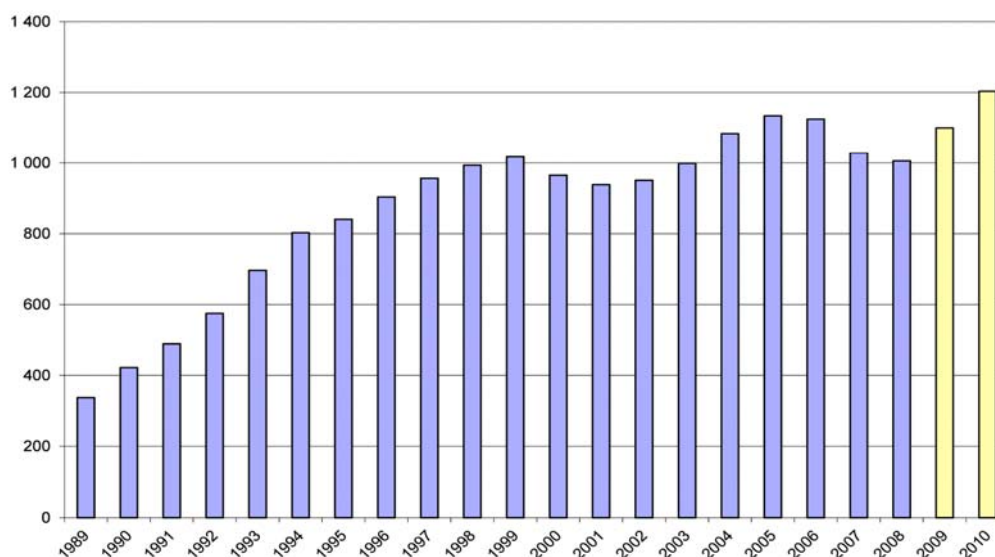
4. Ces données attestent du réalisme des instructeurs qui, loin de faire de la recherche d'emploi l'obligation première de la convention d'insertion, n'orientent vers Pôle emploi que la fraction minoritaire de ceux qui sont en capacité d'en obtenir un. En cela, l'action des services apparaît discordante par rapport aux intentions officielles, pour qui le RSA-socle n'est plus qu'un instrument au service de l'accès à l'emploi. L'assimilation peut aller jusqu'à faire des personnels de la caisse nationale d'allocations familiales-Cnaf des auxiliaires de Pôle emploi. Ainsi, une récente étude comparative de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les effectifs des services de l'emploi ajoute les personnels de la Cnaf qui gèrent le RSA aux personnels de Pôle emploi qui gèrent les allocations-chômage. Pour l'IGF, « *Revenu minimum de solidarité, le revenu de solidarité active est également destiné à promouvoir le retour à l'emploi, ce qui en fait un instrument à part entière de la politique de l'emploi* ». Et pour justifier cette assimilation, les auteurs soulignent que « *les allocataires du RSA sans emploi sont astreints à des conditions de recherche d'emploi similaires à celles applicables aux bénéficiaires de l'assurance chômage contributive (art. L. 262-28 du code de l'action sociale et de la famille)* »³².

Raccourci saisissant, qui fait fi de la finalité sociale de l'allocation et considère que tout allocataire a vocation à être un demandeur d'emploi.

2.2. Une faible dynamique de sortie du RSA-socle

La logique incitative devrait conduire les bénéficiaires du RSA-socle à une sortie rapide. Là encore, la réalité est têtue : non seulement ces sorties n'ont pas le profil attendu d'une sortie vers l'emploi, mais l'enlèvement constaté semble tenir à des causes objectives, et non au calcul des intéressés.

Graphique 1.2 : Nombre de foyers allocataires du RMI et du rSa socle non majoré
(données tous régimes au 31 décembre, Métropole, en milliers)



Source : Cnaf – CCMSA

³² Cf. Pierre-Emmanuel Lecerf, Emmanuel Monnet (2011). Se fondant sur différents paramètres de calcul utilisés par la mission Igas-IGF, les auteurs du rapport estiment à 1 875 ETP l'effectif affecté à la gestion du RMI et RSA en 2009.

1. Dans le modèle incitatif, l'inscription au RSA-socle doit être transitoire et servir de tremplin à l'entrée dans l'activité. Idéalement, ce passage est rapide, et surtout, sans retour. Or, rien dans la structure de la population des allocataires du « socle » ne permet de penser qu'une telle dynamique est à l'œuvre.

En effet, comme le rappelle le rapport 2010 du Comité d'évaluation, le RSA-socle se situe dans la continuité du RMI et de l'API. De juin 2005 à juin 2008, le nombre d'allocataires du RMI et de l'API diminuait, en lien avec la baisse du nombre de demandeurs d'emploi. Le retournement de conjoncture de l'été 2008 a conduit ensuite à une augmentation continue du nombre de bénéficiaires du RMI et de l'API puis du RSA-socle (graphique 1.2).

L'augmentation du nombre de foyers qui bénéficient du RSA ralentit au cours de la période. Elle est de 19,7 % de juin 2009 à juin 2010, puis de 3,7 % de juin 2010 à juin 2011 (tableau 4).

Tableau 4. Nombre de foyers allocataires du RSA en France métropolitaine et évolutions

Effectifs en milliers, évolutions en %	Effectifs			Évolution de juin 2010 à juin 2011
	Juin 2009 (%)	Juin 2010 (%)	Juin 2011 (%)	
RSA socle	1 216 (80,9)	1 352 (75,2)	1 400 (75,1)	+ 3,6
- socle seul*	1 082 (72,0)	1 162 (64,6)	1 195 (64,1)	+ 2,8
- socle et activité	154 (10,2)	190	205 (11,0)	+ 7,9
RSA activité seul	287 (19,1)	447 (24,8)	465 (24,9)	+ 4,0
Total RSA	1 503 (100.0)	1 799 (100.0)	1 865 (100.0)	+ 3,7
- majoré ³³			235 (12,6)	

Sources : Cnaf et CCMSA. * y compris les bénéficiaires en cumul intégral.

2. De juin 2009 à juin 2011, le nombre d'allocataires du RSA-socle poursuit sa croissance, de 1 216 000 à 1 400 000. En revanche, la montée en charge du RSA-activité, qui entre en application le 1^{er} juin 2009, semble achevée une année plus tard. De juin 2010 à juin 2011, la croissance n'est que de 4 %.

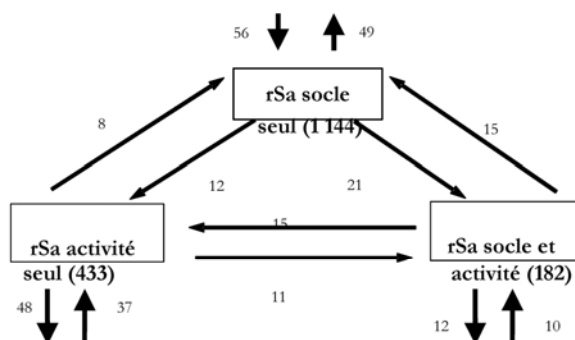
Cependant, ces données ne nous renseignent pas sur le passage des allocataires d'un RSA à l'autre. Cette information est donnée par le graphique 8 du rapport intermédiaire de 2010 rapporté ci-dessous³⁴ qui décrit les changements de situation entre mai et juin 2010.

Ce graphique montre que le stock de 1 144 000 allocataires du RSA-socle seul ne connaît que très peu de sorties (49 000), et que le solde est négatif (56 000 entrées). On comparera cette faible rotation avec l'évolution de la situation des bénéficiaires du RSA-activité seul. Avec un effectif trois fois moindre (433 000), ces bénéficiaires ont presque le même effectif de sortie du RSA-socle seul (48 000), alors qu'ils ne sont pas censés être soumis aux mêmes obligations que ces derniers. On notera également des allers-retours entre socle seul et socle & activité (respectivement 21 000 et 15 000), qui attestent de la discontinuité des revenus et du caractère bien souvent provisoire de la reprise d'emploi.

³³ Majoration pour isolement dans le cas d'une grossesse en cours ou de la charge d'un enfant de moins de 3 ans.

³⁴ Page 27 du rapport.

Graphique 8 : Nombre d'entrées / sorties du droit payable au rSa, et transitions internes au rSa (milliers - champ Caf, mouvements entre mai et juin 2010)



Source : Cnaf, DSER

Lecture :

1 144 000 foyers étaient allocataires du rSa socle seul en mai 2010.

56 000 foyers n'avaient pas de droit payable au rSa en mai 2010 et avaient un droit payable au rSa socle seul en juin 2010.

21 000 foyers avaient un droit payable au rSa socle seul en mai 2010 et un droit payable au rSa socle et activité en juin 2010.

Pour sauver l'effet incitatif du RSA, on pourrait arguer qu'il serait seulement retardé et que, dûment informés, les bénéficiaires modifieraient progressivement leurs comportements. Le graphique qui suit, extrait du rapport d'évaluation de 2010, ne peut que décevoir ces attentes³⁵. On y lit que les entrées et les sorties mensuelles du droit payable au RSA sont du même ordre de grandeur dès la fin 2009, après les tout premiers mois de montée en charge du nouveau dispositif. Les évolutions constatées en mai et juin 2010 ne sont manifestement pas exceptionnelles. Le *turnover* mensuel, estimé par la demie-somme des entrées et des sorties mensuelles du RSA rapportée au stock des allocataires en début de mois, est un peu supérieur à 10 % depuis la fin de 2009 (12 % en juin 2010). Et si on décompose le RSA en trois situations (socle-seul, socle & activité, activité seul), l'intensité des mouvements atteint 17 % en juin 2010.

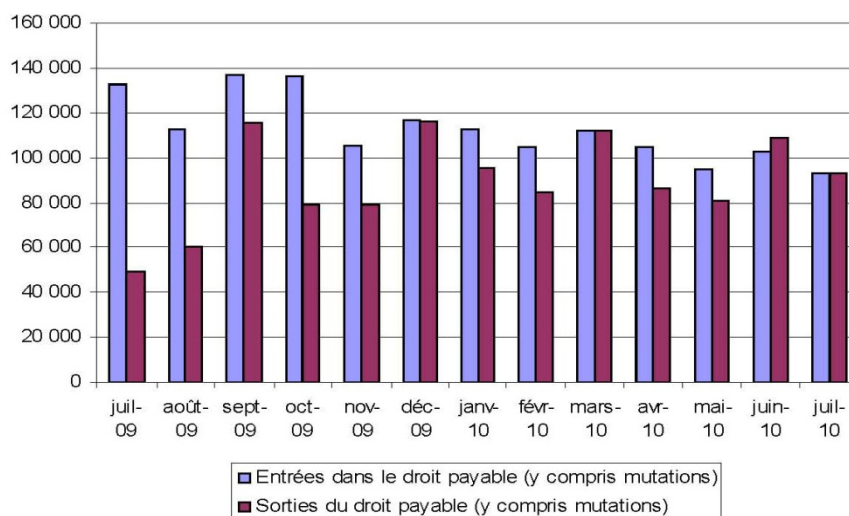
Les données d'évolution ne sont donc guère encourageantes, et la mesure de l'effet incitatif est une entreprise hasardeuse, comme semble le reconnaître l'auteur de la synthèse du rapport d'évaluation de 2011³⁶. On peut du reste se demander si cette mesure présente un intérêt. Mieux vaudrait s'intéresser aux circonstances qui ont conduit les personnes sans revenus d'activité à entrer dans un dispositif dont il faut rappeler que l'accès n'est pas des plus aisés, et dont les montants forfaitaires sont très éloignés du seuil de pauvreté³⁷.

³⁵ Graphique 6 du rapport.

³⁶ La synthèse du rapport conclut que « bien que difficiles à estimer dans un cadre non expérimental, les effets sur la reprise d'emploi apparaissent faibles et peu significatifs », page 21.

³⁷ Voir tableau 4 *infra*.

**Graphique 6 : Nombre d'entrées et de sorties du droit payable
(appariement de données quasi consolidées)**



Source : Cnaf, DSER.

Note : Les mutations désignent les allocataires qui changent de CAF (le plus souvent en raison d'un déménagement), tout en restant allocataires du rSa : ils sont considérés comme sortants du rSa pour leur CAF d'origine, et comme entrants dans le rSa pour leur nouvelle CAF. Les mutations concernent environ 4 000 allocataires par mois.

2.3. Une faible attractivité du RSA-activité seul

La justification de l'instauration du RSA-activité résidait dans sa plus grande lisibilité pour les travailleurs pauvres. Ce RSA serait incitatif « par l'exemple », ce qui devrait conduire, en théorie, à une prise de conscience des bénéficiaires potentiels, qui viendraient le réclamer en masse. Là encore, ce modèle rationnel bute sur la réalité la plus triviale de la complexité du dispositif.

Comme nous venons de l'indiquer, le RSA-activité semble avoir atteint son rythme de croisière dès juin 2010. Mais ce qui soulève des interrogations, c'est l'origine des entrées. En effet, le pourcentage des entrants « extérieurs », c'est-à-dire non allocataires, diminue en deux ans, de 42 % en septembre 2009 à 34 % en mars 2010 et 33 % en septembre 2010³⁸.

D'une manière plus générale, on entre dans le dispositif RSA par le RSA-socle, selon un mouvement qui apparaît épouser celui de la conjoncture économique.

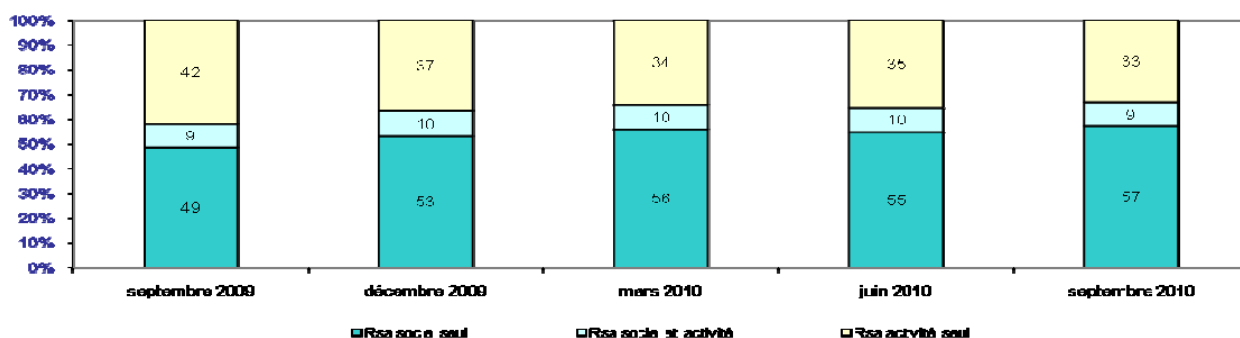
La conclusion à tirer de ces données est que le RSA-activité seul est étroitement dépendant du socle et qu'il est nourri par la trajectoire des bénéficiaires de cette composante. Ce que disent les chiffres, c'est que le recours direct reste faible, et surtout, comme on le verra, très en-deçà des prévisions³⁹. L'explication de cette configuration n'est pas à chercher bien loin : comme toute prestation, le RSA doit être réclaté. Si, pour les bénéficiaires du socle, le

³⁸ Cnaf, 2010, *E-essentiel*, n° 105, décembre, page 3.

³⁹ Voir *infra* troisième partie.

passage au RSA-activité est invisible et indolore, puisqu'ils sont déjà allocataires, en revanche, les personnes en emploi, qui constituent de nouveaux publics, doivent faire la démarche. Or, comme on l'a souligné plus haut, cette démarche n'est pas anodine : le formulaire de demande du RSA, son opacité, son caractère intrusif, sont dissuasifs pour ces travailleurs, et singulièrement pour ceux qui se situent dans la partie « haute » des revenus, et peuvent légitimement se considérer comme placés en dehors de tout processus d'assistance.

Graphique 3. Répartition du nombre d'entrées dans le dispositif RSA par composante, en France métropolitaine (en %)



Source : Cnaf – Dser.

Cette observation nous ramène à la question du non-recours, classique en matière de droits sociaux⁴⁰. Pris au sérieux, ce problème pourrait conduire à remettre en cause le choix de cette procédure de soutien aux bas revenus. Les créateurs du dispositif ont bien senti le danger⁴¹. D'un côté, ils s'efforcent d'en minimiser la réalité, en considérant que le nombre de bénéficiaires potentiels du RSA-activité a été surestimé, de sorte l'ampleur du recours serait moindre. De l'autre, ils proposent de simplifier les formulaires, pour lever les freins à la demande. Tentative désespérée, si on se rappelle, comme on l'a souligné plus haut, que le calcul de l'allocation nécessite pour l'organisme payeur de disposer en permanence d'informations détaillées sur toutes les personnes composant le foyer !

Confronté à la réalisation concrète du dispositif, le modèle théorique d'un RSA incitatif au travail apparaît largement artificiel. Il n'est pas possible, dans un État où les droits sociaux sont développés, de s'affranchir de la finalité première d'une prestation, qui est d'effectuer une redistribution juste et efficace. Parvenus au temps de l'évaluation, les promoteurs du dispositif, scientifiques comme politiques, doivent maintenant s'accorder sur les bilans à effectuer.

3. EFFETS INCITATIFS OU EFFETS REDISTRIBUTIFS, LES DIFFÉRENTES MESURES DU RSA

L'exigence de l'évaluation a accompagné le RSA à toutes les étapes, de sa conception à sa mise en œuvre. Mais que recouvre cette évaluation ? Et plus précisément, quelle place occupe l'évaluation de l'incitation dans la mesure ? En pratique, loin d'être univoques, les mesures réalisées se sont révélées multidimensionnelles. D'un côté, et sur la lancée des

⁴⁰ Cf. Philippe Warin (2010).

⁴¹ Cf. Jean-Benoît Dujol, Étienne Grass (2011) ; Céline Marc, Muriel Pucci (2011).

expérimentations, les promoteurs du dispositif n'ont pas renoncé à mesurer *l'efficacité de la prestation sur le retour à l'emploi*, tout en opérant un prudent recul sur ce point dans les indicateurs (3.1). Mais une fois le RSA entré en vigueur, il n'est plus possible d'é luder la mesure de son *efficacité redistributive*, non pensée par l'expérimentation (3.2). À cela, il faut ajouter la mesure de *l'efficacité budgétaire* du dispositif, en évaluant son mode de financement, sa répartition et son incidence sur les autres prestations (3.3)

3.1. La difficile mesure de l'effet du RSA sur l'emploi

Pour la première fois dans l'histoire des prestations sociales, la fonction incitative d'un dispositif, et non plus seulement son utilité, a été posée au fondement de sa légitimité. La mesure de l'efficacité du RSA sur le retour à l'emploi a tout à la fois précédé le vote de la loi, par la voie d'une expérimentation (3.1.1), et accompagné son évaluation, par la mise en place d'indicateurs (3.1.2).

3.1.1. L'ambition d'une expérimentation

1. Ce qui change avec le projet de RSA⁴², c'est moins l'objectif de retour à l'emploi que le fait que la *preuve* de l'efficacité du dispositif ait été administrée à l'aide du recours à une expérimentation et que la décision de légiférer se soit fondée sur cette preuve. Une loi du 21 août 2007 a prévu cette expérimentation, en la centrant sur le retour à l'emploi de ceux qui étaient alors les bénéficiaires d'un minimum social. L'article 18 de la loi⁴³ donne au RSA l'objectif « *d'assurer l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail, exerce ou accroît son activité afin d'atteindre un revenu garanti qui tient compte des revenus d'activité professionnelle et des charges de famille* ». L'expérimentation consiste à vérifier dans quelle mesure la *promesse* d'un accroissement de ressources (représentée par le calcul du revenu d'activité garanti), *accroît* la reprise d'un travail⁴⁴. Le modèle expérimental se ramène alors à une évaluation de l'efficacité du *stimulus*-argent sur la reprise d'un emploi et la sortie de « l'assistanat », autrement dénommé « *trappe à pauvreté* ». À l'inverse des études économétriques antérieures, qui insistaient sur le comportement du demandeur de travail, *via* la politique de réduction des charges, l'expérimentation s'applique ici au seul comportement de l'offreur de travail, « le bénéficiaire d'un minimum social ». La situation de non emploi est supposée résulter d'un arbitrage de ce dernier entre les revenus sociaux et les revenus du travail !

2. Le principe de l'évaluation est simple : il s'agit de « *comparer la situation des allocataires de minima sociaux sur les territoires d'expérimentation avec des territoires témoins le plus ressemblants possible, puis à en déduire les effets du dispositif expérimenté par simple différence, tout en tenant compte du contexte* ». Si l'énoncé est clair, sa mise en œuvre n'est pas aussi aisée. Il faut établir un protocole expérimental qui permette de comparer les comportements de deux échantillons de population au regard d'une incitation donnée. L'exercice est d'autant plus difficile que la loi précisant les modalités d'expérimentation avait laissé aux départements la plus grande liberté dans la manière de mener l'expérimentation. Le

⁴² Cf. Bernard Gomel, Evelyne Serverin (2009 et 2011).

⁴³ Abrogé par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 - art. 30.

⁴⁴ Dans son rapport public thématique de juillet 2011 (*Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion ; constats et bonnes pratiques*, p. 13), la Cour des comptes considère que : « Pour l'essentiel, les expérimentations n'ont essentiellement permis de tester que le futur RSA dit "chapeau", successeur de l'intéressement ».

rapport de synthèse note ainsi, sans vraiment s'en émouvoir, que « *les modalités d'expérimentation ont été choisies par les conseils généraux et sont très variables d'un département à l'autre* »⁴⁵.

3. Bien qu'exprimés dans le langage prudent du chercheur, les résultats de l'expérimentation ont été jugés suffisamment probants pour fournir l'ossature du projet de loi sur le RSA, et soutenir le travail parlementaire. Le résultat affiché par le rapport de synthèse se résume en une phrase, dont la simplicité et la fermeté vont assurer le succès : « *Le taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI dans les zones expérimentales est plus élevé que dans les zones témoins* ». Pour faire bonne mesure, les expérimentateurs garantissent la significativité de ce résultat. Les précautions de lecture qui suivent, assorties du renvoi à l'annexe méthodologique, ne suffiront pas à atténuer la force de ce propos, relayé sans relâche à toutes les étapes du processus législatif. L'exposé des motifs du projet de loi, déposé le 3 septembre 2008, ne fait plus état de quelque doute que ce soit : « *Près d'une année d'expérimentation apporte des informations positives, avec des taux d'emploi supérieurs de 30 % en moyenne à ceux que l'on constate dans les zones témoins. Ces données qui sont désormais consolidées et franchissent les seuils de significativité statistique sont tout à fait encourageantes. Elles sont présentées dans le rapport du comité d'évaluation annexé à ce projet de loi.* » C'est sur ces bases que la discussion sera menée.

4. Dans sa présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale, Martin Hirsch dessine une figure centrale, celle de l'assisté qui, grâce au RSA, accède au statut de travailleur : « *Des femmes et des hommes se sont remis debout. En réformant les minima sociaux et les politiques d'insertion, nous ne nous attaquons pas à une cause désespérée. Bien au contraire, nous fondons nos espoirs sur ces initiatives multiples, réussies, volontaristes, pour leur donner une nouvelle cohérence, une plus grande puissance. Nous nous appuyons sur des résultats, sur des faits, sur des témoignages, sur des trajectoires, (...) et non sur une idéologie. Il s'agit des expérimentations réalisées sur le fondement des dispositions que vous avez votées en juillet dernier et dont les résultats intermédiaires vous ont été transmis dans un rapport du comité d'évaluation indépendant. Dans trente-trois départements volontaires, quarante-six zones expérimentales ont été comparées à autant de zones témoins (...) Le taux de retour à l'emploi dans les zones expérimentales est de 30 % supérieur au taux de retour à l'emploi dans les zones témoins* »⁴⁶.

5. Comment discuter un projet de loi dont la légitimité se pare des habits de la science ? La lecture des débats montre que, tous bords confondus, aucun parlementaire ne remet en cause la légitimité de l'expérimentation et que les avis se partagent seulement sur la *confiance* à accorder au résultat. Lorsqu'il est question de l'expérimentation, le débat vire à la confrontation de convictions, entre ceux qui croient en l'efficacité du RSA sur le retour à l'emploi (plutôt dans la majorité, avec des exceptions) et ceux qui n'y croient pas. Malgré l'apparente scientificité de l'argument, la discussion reste bien politique. Il ne s'agit pas de se prononcer sur

⁴⁵ Et les différences sont multiples : sur les critères d'éligibilité (tous les bénéficiaires en emploi ou seulement ceux qui ont repris un emploi ou augmenté leur temps de travail depuis le démarrage de l'expérimentation), sur le type d'emploi (ouvert à tous les contrats de travail, excluant certains contrats aidés, réservé à certains contrats aidés, etc.), sur la durée du travail (le RSA s'applique dès la première heure travaillée ou à partir d'un nombre d'heures donné), sur l'existence ou non d'une clause de résidence, sur l'existence ou non d'une « clause de sauvegarde » (clause de sauvegarde anticipée ou chèque de sortie pour les bénéficiaires dont le RSA serait inférieur au montant de l'intéressement). De même, les départements ont appliqué différents barèmes de calcul du revenu garanti, la majorité d'entre eux ayant retenu un barème équivalent à celui des allocataires de l'API (entre 60 et 70 % des revenus d'activité). Même les modalités d'accompagnement sont différentes (voir *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations rSa*, préc., pp. 2-3.42).

⁴⁶ Deuxième séance du jeudi 25 septembre 2008.

la réalité de l'efficacité, mais de soutenir une ligne argumentative qui doit permettre de justifier une loi écrite d'avance, dont la *valeur est celle de l'incitation au travail*.

6. Pour dépasser la critique récurrente de l'insuffisante durée de l'expérimentation, Martin Hirsch déplace l'argumentaire et invoque l'urgence économique à mettre en œuvre sans attendre cette médication si prometteuse : « *Nous aurions souhaité poursuivre les expérimentations, mais nous devons passer à l'acte immédiatement, y compris pour celles et ceux qui touchent le Smic. Comme vous l'avez dit fort justement, ce sont les plus fragiles qui sont les premiers pénalisés lorsque la conjoncture est difficile. C'est pour éviter que ceux-ci ne soient laissés pour compte que nous mettons les bouchées doubles en généralisant aussi rapidement que possible le RSA afin de lui donner un nouveau souffle.* »

L'argumentaire retrouve l'analogie avec l'expérimentation du médicament : si un médicament fait la preuve de son efficacité dès la phase de test, tous doivent en profiter sans attendre les conclusions définitives. L'expérimentateur n'est plus là pour protester : le porteur du projet politique peut impunément affirmer que la potion est efficace et a le pouvoir de la faire adopter par un vote majoritaire. On l'a su très rapidement avec la remise du rapport final, les résultats obtenus étaient encore moins convaincants que ceux annoncés, malgré l'optimisme des évaluateurs. Mais là n'est pas le problème. On voit bien que tout écart, même infime, aurait suffi à justifier une décision politique qui trouvait ailleurs sa raison d'être⁴⁷.

3.1.2. La prudence des indicateurs de performance sur le retour à l'emploi

Le temps de l'expérimentation est passé et la valeur incitative du RSA doit désormais être mesurée. Cette évaluation figure tout d'abord dans les projets annuels de performances (PAP), et les rapports annuels de performances (RAP), joints aux projets de loi de finance et de règlement, qui se déclinent en missions et en programmes⁴⁸. L'efficacité incitative du RSA se trouve inscrite dans deux missions différentes : elle figure d'abord parmi les « indicateurs les plus représentatifs » de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances. Ces indicateurs sont déclinés avec des ajustements dans les PAP relatifs aux années 2011 et 2012⁴⁹. L'incitation est également déclinée dans la mission Travail et emploi, dans un programme 102 « Accès et retour à l'emploi » qui figure dans les PAP 2011 et 2012⁵⁰.

1. Dans la mission Solidarité, deux indicateurs relatifs au retour à l'emploi figurent sous l'objectif « Améliorer l'accès à l'emploi et à l'autonomie financière des bénéficiaires du RSA » apprécié « du point de vue du citoyen »⁵¹. Ces indicateurs sont clairement construits dans une logique de « trajectoires », et non de bénéficiaires, ce qui n'est pas sans poser de problèmes en raison des sources mobilisées. De plus, leur construction a évolué entre 2011 et 2012.

⁴⁷ Comité d'évaluation des expérimentations du rSa (2009), rapport final.

⁴⁸ Des projets annuels de performances (PAP) sont annexés au projet de loi de finances (PLF), en vertu de l'art. 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les PAP retracent ainsi, pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat dont l'atteinte sera mesurée dans les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement. On compte aujourd'hui 32 missions et 124 programmes. À cela, il faut ajouter les annexes au projet de loi de finances, qui comportent une présentation des documents de la politique transversale (DTP), regroupant plusieurs programmes. Il en existe 16, dont le document « Inclusion sociale ».

⁴⁹ Mission Solidarité, insertion et égalité des chances, programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentation sociale », Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, 2011 et 2012.

⁵⁰ Mission Travail et emploi, programme 102, « Accès et retour à l'emploi », Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances 2011 et 2012.

⁵¹ Rapports annuels de performances 2010, annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, déposé en 2011.

- Le premier indicateur (1.1) mesure pour 2011 l'évolution annuelle, de 2008 à 2010, de la « part des bénéficiaires du RSA sans emploi qui reprennent une activité ». La mesure concerne l'intéressement dit en « cumul intégral », présenté plus haut. Sa valeur est estimée en rapportant au nombre moyen des allocataires sans emploi (les bénéficiaires du RSA-socle) le nombre moyen de ceux qui sont en « cumul intégral », c'est-à-dire qui continuent à bénéficier du RSA-socle tout en travaillant⁵². Certes, cet indicateur a été construit de manière à éviter les doubles comptes, mais il reste néanmoins ambigu⁵³. En effet, la référence à la reprise d'activité suggère que l'indicateur mesure un taux de « sortie » vers l'emploi, voire du dispositif RSA. En réalité, l'entrée en cumul intégral ne dit strictement rien sur le niveau de revenu procuré par le travail (puisque aucun seuil de revenu n'est fixé, seule la durée compte), ni sur la pérennité de cet emploi dans le temps (puisque le cumul commence dès le premier mois et que l'indicateur n'exclut que les cas d'interruption au cours du trimestre). Il faut le lire comme donnant une information sur la part des bénéficiaires du RSA-socle *qui ont eu au moins une fois dans l'année un revenu d'activité*. L'évolution de cet indicateur est défavorable entre 2009 et 2010 : la proportion moyenne d'allocataires bénéficiant du cumul intégral est passé de 22,5 % à 17,5 %, soit une diminution de 22 %, alors que l'objectif fixé (ou la prévision pour reprendre le terme utilisé) était une augmentation de 5 %. L'attribution à la crise économique de l'écart avec la prévision n'empêche pas les responsables de l'indicateur de prévoir pour 2011 une augmentation de 9 %, calée, peut-on lire dans les précisions méthodologiques, sur la promesse issue de l'expérimentation des RSA départementaux. Lecture singulière des résultats des expérimentations départementales qui disent tout autre chose : l'écart des taux mensuels de retour à l'emploi entre la moyenne des zones expérimentales et la moyenne des zones témoins est de 9 %. Et ce résultat vaut pour la période de l'expérimentation (antérieure à la crise économique qui commence fin 2008) et dans les conditions moyennes des expérimentations que la généralisation mise en œuvre le 1^{er} juin 2009 va bouleverser.
- Pour 2012, l'indicateur 1.1 a connu un véritable bouleversement, sans que les auteurs s'en expliquent. Cette fois, il mesure « la part des foyers allocataires du RSA dont au moins un des membres reprend une activité au cours de l'année ». Les auteurs se bornent à préciser que la méthode de calcul a changé par rapport au PAP 2011 et qu'elle tient compte « désormais d'une moyenne sur quatre trimestres ». L'incidence de ce nouveau calcul sur le niveau de l'indicateur est considérable : la réalisation affichée pour 2009 était de 24,3 % et, une fois recalculée, elle n'est plus, pour cette même année, que de 8,9 % ! L'écart entre ces indicateurs laisse penser que le premier n'avait pas permis de neutraliser les doubles comptes. Il est plus juste de penser que le second calcul est plus réaliste que le premier.
- Le second indicateur (1.3) mesure le « taux de sortie du RSA pour dépassement de ressources », défini comme « le taux de sortie du RSA servi en complément des revenus d'activité par dépassement de ressources liées à l'activité », ce qui exclut les bénéficiaires

⁵² Entrent dans cette catégorie les personnes qui ont une activité depuis moins de trois mois consécutifs, dans la limite de quatre mois dans les douze derniers mois.

⁵³ Les précisions méthodologiques proviennent du PLR 2010 programme 304 (pp. 31-32) et du PLF 2011 « Inclusion sociale » (pp. 101-102). L'indicateur utilise des données de gestion de la Cnaf pour approcher la mesure de la fréquence de l'évènement « reprise d'une activité ». Au dénominateur, le stock moyen des bénéficiaires du RSA-socle pendant l'année d'observation A (moyenne arithmétique des stocks de fin de trimestre 31 décembre A-1, 31 mars A, 30 juin A et 30 septembre A). Au numérateur, le cumul des stocks de personnes bénéficiant du cumul intégral aux mêmes dates. Une note précise que « les reprises d'emploi suivies d'une interruption avant la DTR suivante ne sont pas comptabilisées ».

du RSA-socle seul. Son point d'application étant limité aux personnes isolées sans enfant⁵⁴, cet indicateur concerne, de fait, les personnes qui sont le moins éloignées de l'emploi. Par rapport au précédent indicateur, qui cumule toutes les reprises d'emploi quelle que soit l'importance des revenus d'activité qu'elles apportent, celui-ci mesure les sorties « positives » du RSA du fait d'un emploi qui apporte à ces personnes des revenus supérieurs au revenu garanti. Cependant, son mode de calcul a changé entre 2011 et 2012. En 2011, les personnes étaient comptées comme sortant du RSA chaque fois qu'elles avaient obtenu au cours de l'année un emploi rémunéré légèrement au-dessus du Smic à temps plein⁵⁵. Ce mode de calcul⁵⁶ pouvait conduire à compter le même allocataire à chacune de ses entrées-sorties de l'année, de sorte que sa hausse peut signifier aussi bien l'instabilité de ses revenus de part et d'autre du seuil, que des sorties *durables* du RSA⁵⁷. L'indicateur n'était pas encore chiffré, les auteurs précisant que les fichiers consolidés de la Cnaf ne sont pas encore exploitables. Dans le PAP 2012, le mode de calcul a été modifié comme pour l'indicateur précédent : le nombre de sorties est comptabilisé par trimestre et une moyenne sur l'année est réalisée pour mesurer le taux de sortie annuel. L'année 2010 est ainsi créditée d'un taux de 4,7 %, et la prévision 2011 est fixée à 5,2 %.

- En résumé, ces deux indicateurs décrivent des mouvements à l'intérieur de la population des bénéficiaires. Mais on voit mal en quoi ils attestent de l'existence ou non d'un effet incitatif lié à la promesse d'une amélioration garantie en cas de reprise d'emploi. Tout ce qu'on peut dire, c'est que la situation des sous-populations étudiées est mouvante, ne serait-ce qu'en raison du mode de calcul complexe des revenus garantis et de l'allocation.

2. L'indicateur 1.1 du programme 102 de la mission Travail et emploi a pour objectif de mesurer le « taux de retour à l'emploi des publics prioritaires et des personnes résidant en ZUS »⁵⁸. Les « bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi » y figurent aux côtés des seniors de plus de 50 ans inscrits à Pôle emploi, des bénéficiaires de l'ASS, des travailleurs handicapés, des personnes résidant en ZUS. L'indicateur concerne sans distinction tous les bénéficiaires du RSA (socle et activité), et sa source est différente des indicateurs de la mission Solidarité. Il est établi à partir de l'enquête « Sortants » de la Dares réalisée sur quatre mois (mars, juin, septembre, décembre). Au numérateur, on place la moyenne du nombre de bénéficiaires du RSA sortant vers l'emploi au cours de la période. Au dénominateur, on inscrit la moyenne du nombre de bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi sur la même période. Cette fois, les ambitions du taux de réalisation sont très basses. Pour l'année de référence 2008,

⁵⁴ On peut s'interroger sur ce choix. En pratique, il permet surtout de neutraliser la complexité des configurations de foyers bénéficiaires.

⁵⁵ On peut calculer directement ce montant dans le cas où les personnes ne disposent que de leurs ressources d'activité et compte tenu du forfait « aide au logement ». Le revenu minimum étant dans le cas d'une personne seule de 467 euros, le point de sortie du RSA est un revenu total de $467 / .38 = 1\,229$ euros. Comme le seul autre revenu est un forfait Aide au logement de 56 euros, le revenu d'activité qui fait sortir du RSA est de 1 173 euros, soit 100 euros de plus que le Smic net temps plein en 2011 (1 073 euros).

⁵⁶ Ces effectifs résultent du cumul des sorties trimestrielles de 4 à 6 % avec un fort effet cyclique lié aux grandes variations d'effectif et de caractéristiques des bénéficiaires de chaque DTR liées au basculement d'un nombre très important d'allocataires du RMI ou de l'API au RSA le 1^{er} juin 2009, qui conduit au maintien dans le temps des particularités des DTR successives mars-avril-mai / juin-juillet-août / septembre-octobre-novembre / décembre-janvier-février / etc.

⁵⁷ Les commentateurs de cet indicateur le reconnaissent et relèvent que « on ne peut toutefois pas savoir la part des personnes qui sont sorties du dispositif plus d'une fois dans l'année après y être entrées de nouveau ».

⁵⁸ Zones urbaines sensibles. Cf. PAP (2011), *Travail et emploi*, p. 33.

