

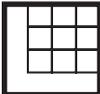
APPRENDRE (DE L'ÉCHEC) DU RSA

*La solidarité active
en question*

Coordonné par Anne EYDOUX et Bernard GOMEL

APPRENDRE (DE L'ÉCHEC) DU RSA

*La solidarité active
en question*

 EDITIONS
LIAISONS

Une marque WOLTERS KLUWER FRANCE

1, rue Eugène-et-Armand-Peugeot - 92856 RUEIL-MALMAISON Cedex

**Vous intéresse-t-il d'être tenu au courant des livres publiés
par l'éditeur de cet ouvrage ?**

Envoyez simplement votre carte de visite à :

Éditions Liaisons

CP 703

1, rue Eugène-et-Armand-Peugeot – 92856 Rueil-Malmaison Cedex

ou connectez-vous à :

www.librairie-social-rh.fr

Éditions Liaisons

© Wolters Kluwer France, 2014

ISBN 978-2-37148-008-7



Le code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée notamment dans l'enseignement, provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français du copyright (20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

DÉJÀ PARUS DANS LA MÊME COLLECTION

Protection et contrefaçon des logiciels et des bases de données
Hubert Bitan, 2006

La diversité des âges
Coordonné par Nicole Raoult et Bernard Quintreau

Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Les seniors dans l'entreprise
Nicole Raoult et Guillaume Huyez-Levrat

Négociateur l'emploi
Jacques Freyssinet

Droit de la formation et des compétences (2^e édition)
Philippe Bernier

Épargne salariale
Ministère du Travail

La GPEC
Nicole Raoult et Joëlle Pelosse

Droit du travail dans les associations
Hervé de Lagoutte

Accidents du travail, du trajet et maladies professionnelles
Alain Bouilloux

Travail à domicile, télétravail
Patrick Burnel

Le pouvoir disciplinaire de l'employeur
Pierre Brégou

Prévenir la pénibilité
Nicole Raoult et François Guérin

Le système d'inspection du travail en France (2^e édition)
Thomas Kapp, Paul Ramackers et Jean-Pierre Terrier

L'emploi en temps de crise
Coordonné par Catherine Spieser

Le guide du délégué du personnel
Florence Lefrançois et Mathilde Delalandes

Droit du travail : les arrêts décisifs 2012-2013
Sandra Laporte

L'hôpital en mouvement
Mihăi Dinu Gheorghiu et Frédéric Moatty

Les jeunes, le travail et l'emploi
Coordonné par François Sarfati et Pierre-Louis Rosenfeld

Les dispositifs publics en action
Collectif de chercheurs de 7 laboratoires

Le travail avant la retraite
Coordonné par Annie Jolivet, Anne-Françoise Molinié et Serge Volkoff

Les emplois atypiques
Christophe Everaere

Le travail indépendant
Sous la direction de Sylvie Célérier

sommaire

Liste des contributeurs.....	7
Liste des sigles.....	13
Introduction (A. Eydoux et B. Gomel).....	15

PARTIE 1 LA « GRANDE TRANSFORMATION » DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

CHAPITRE 1	Rendre la protection sociale favorable à l'emploi (A. Eydoux).....	27
CHAPITRE 2	Le revenu (minimum) garanti, entre activation et sécurisation (B. Gomel).....	43
CHAPITRE 3	Le RSA, un dispositif expérimenté et pourtant mal anticipé (B. Gomel).....	53

PARTIE 2 LE RSA, UN MINIMUM SOCIAL POUR AGIR SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

CHAPITRE 1	Un instrument pour agir sur le marché du travail ? (A. Eydoux).....	65
CHAPITRE 2	Inciter et ne pas désinciter au travail (B. Gomel et É. Serverin).....	77
CHAPITRE 3	La situation des allocataires vis-à-vis de l'emploi a-t-elle changé ? (V. Simonnet).....	87

CHAPITRE 4	Trajectoires des mères seules au RSA socle (D. Trancart).....	99
CHAPITRE 5	Un impact sur la demande de travail ? (M. Béraud, A. Eydoux, É. Fériel, J.-P. Higelé).....	105

PARTIE 3 REDISTRIBUTION, CHRONIQUES D'UN ÉCHEC ANNONCÉ

CHAPITRE 1	Les malentendus de la redistribution par le RSA (A. Eydoux).....	119
CHAPITRE 2	Le RSA, une alternative au Smic ? (G. Allègre).....	135
CHAPITRE 3	Le non-recours, révélateur d'une redistribution manquée (N. Okbani).....	145
CHAPITRE 4	Les cercles de pauvreté (É. Serverin).....	155
CHAPITRE 5	Les restrictions d'accès aux étrangers (A. Math)....	165

PARTIE 4 LES ACTEURS ET LA GOUVERNANCE DU RSA

CHAPITRE 1	Les difficultés d'une gouvernance décentralisée (A. Eydoux, avec une contribution de P.-Y. Pacifico)...	177
CHAPITRE 2	L'expérience d'une chargée de mission insertion (I. Blanchemanche).....	191
CHAPITRE 3	Le RSA vu de Pôle emploi (B. Gomel).....	197
CHAPITRE 4	Les financements du RSA (B. Gomel).....	207

PARTIE 5 LES MISES EN ŒUVRE DE L'ACCOMPAGNEMENT

CHAPITRE 1	L'accompagnement vers l'emploi. Une enquête à Paris (B. Gomel, D. Méda).....	217
CHAPITRE 2	De l'employabilité à l'« accompagnabilité » (J. Garda).....	231

CHAPITRE 3 L'accompagnement des artistes allocataires du RSA (S. Avarguez, B. Gomel, L. Sigalo Santos).....	241
CHAPITRE 4 Accompagner la participation des allocataires (M. Drouault).....	249
Conclusion (A. Eydoux et B. Gomel).....	259
Table des matières.....	267

introduction

Anne Eydoux et Bernard Gomel

En 2005, un rapport de la commission Familles, vulnérabilité et pauvreté, présidée par Martin Hirsch, proposait un nouveau dispositif pour mieux lutter contre la pauvreté (et même « éradiquer » la pauvreté des enfants). Baptisé « revenu de solidarité active » (RSA), ce dispositif devait remplacer les anciens minima sociaux, le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API), et rompre avec la logique traditionnelle de solidarité consistant à soutenir le revenu des ménages pauvres en contrepartie d'une insertion aux contours mal définis. La nouvelle forme de solidarité, la « solidarité active » que le RSA devait inaugurer consistait à tout mettre en œuvre pour favoriser le retour à l'emploi des allocataires : leur envoyer les signaux (monétaires) pertinents pour les inciter à l'activité et pour récompenser l'emploi, mais aussi mettre en œuvre des politiques et des dispositifs d'insertion de nature à soutenir leur recherche d'emploi.

En décembre 2011, un peu plus de deux ans après sa mise en œuvre en juin 2009, le Comité national d'évaluation du RSA présidé par François Bourguignon en propose un bilan très décevant : le dispositif n'a (presque) pas fait diminuer la pauvreté, il n'a globalement pas amélioré le retour à l'emploi des allocataires et n'a pas rendu les politiques d'insertion plus efficaces. Le comité en conclut que le dispositif n'a sans doute pas eu le temps de produire tous ses effets et que d'autres évaluations sont nécessaires. En 2014, ces conclusions apparaissent pour le moins indulgentes plus encore qu'en 2011.

Le présent ouvrage se propose de revenir sur les échecs du RSA, et de s'en saisir pour interroger le projet même de la réforme : celui du reformatage du dispositif pour « rendre le travail rémunérateur » et celui de la « solidarité active » qui entend rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi.

Cette introduction commencera par un retour sur le projet de RSA tel qu'il était formulé dans le rapport de la commission présidée par Martin Hirsch (2005) afin de discuter des ruptures qu'il entendait apporter à la solidarité (1). Elle passera ensuite en revue le bilan du dispositif qui ressort des travaux du Comité national d'évaluation du RSA, en montrant que le rapport de ce comité a évité de conclure à l'échec du dispositif (2). Enfin, elle présentera les objectifs et le plan de l'ouvrage (3).

1. LE PROJET AMBITIEUX DE LA COMMISSION HIRSCH EN 2005

Le projet du revenu de solidarité active formulé dès 2005 est ambitieux. Il vise d'une part à réussir la reconfiguration d'un dispositif de soutien au revenu des ménages pauvres en supprimant ses défauts (notamment les « effets de seuil » réputés pénaliser l'emploi) ; et vise d'autre part à transformer la protection sociale, en réconciliant l'impératif de solidarité nationale et l'emploi, et en faisant du travail le levier de la lutte contre la pauvreté des ménages.

1.1. Résoudre une « équation » et transformer la solidarité

Le titre du rapport fondateur du RSA, *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, est révélateur. Issu des travaux de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté présidée par Martin Hirsch (2005), ce rapport proposait un dispositif pour résoudre une « nouvelle équation sociale » et rompre avec la conception usuelle de la solidarité.

Le rapport partait du constat de l'incapacité du RMI, de l'API et de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) à répondre à la progression de la pauvreté, notamment celle des enfants et des travailleurs précaires. Son diagnostic était que, loin de favoriser l'insertion des allocataires, ces minima sociaux contribuaient à les piéger dans l'inactivité et la pauvreté. Il notait en effet l'existence d'« effets de seuil » tels que la reprise d'emploi n'augmentait pas toujours les revenus des ménages allocataires (et éventuellement les réduisait lorsqu'elle entraînait simultanément la perte des allocations et d'autres aides associées). Selon le rapport, le « caractère d'allocation différentielle »⁽¹⁾ des minima sociaux était même « plus pénalisant que protecteur : le plancher [étant] devenu plafond, pour la majorité des allocataires » (pp. 36-37). Le rapport évoquait aussi une « incompréhension sociale » (p. 5) de l'opinion face aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Celles-ci, à l'en croire, ne satisfaisaient personne : ni les allocataires pour qui elles n'étaient pas à même de compenser l'ampleur des inégalités de revenus, ni les travailleurs précaires vivant de revenus d'activité à peine supérieurs aux minima sociaux qu'ils pourraient percevoir sans travailler, ni les employeurs (« celles et ceux qui créent des richesses et de l'emploi ») écrasés par le poids du financement de la protection sociale et des transferts sociaux « entravant leur capacité à créer de l'emploi » (p. 6).

C'est donc face à un constat de l'échec des minima sociaux dans la lutte contre la pauvreté et d'une forme de « lassitude de la solidarité » – pour reprendre les termes de Julien Damon et Georges Hatchuel (2002) – que le rapport proposait de remplacer les dispositifs de lutte contre la pauvreté (plusieurs minima sociaux, mais aussi la prime pour l'emploi et éventuellement les aides au logement) par une « prestation nouvelle ».

Présentée comme en rupture avec les dispositifs antérieurs, cette prestation devait repenser la solidarité en misant avant tout sur « le travail comme axe privilégié pour lutter contre la pauvreté des familles » (p. 8), voire pour assurer l'« éradication » de la

1) L'allocation est différentielle car elle complète les (éventuelles) ressources du ménage jusqu'à un seuil de revenu prédéfini (en fonction de la composition du foyer) et considéré comme le plancher de ressources minimales pour ce foyer.

pauvreté des enfants (p. 20). Tel était le projet de la « *solidarité active* ». Il s'agissait aussi de reconfigurer les prestations existantes pour permettre de combiner « *revenus du travail et revenus de solidarité* » afin que le travail ne fasse en aucun cas « *perdre de l'argent* » et qu'il soit toujours rentable de travailler, ne serait-ce qu'une heure ou une heure de plus. C'était la « *nouvelle équation sociale* » à résoudre pour parvenir à la solidarité active. Le RSA se présentait donc simultanément comme un projet de société et comme la solution technique d'une opération consistant à réunir et simplifier les dispositifs existants⁽¹⁾ et à transformer des allocations différentielles en complément de revenus d'activité. Le rapport proposait également de l'accompagner d'autres politiques. Il envisageait ainsi de stimuler l'offre d'emploi en développant les emplois aidés et en réduisant les « *charges sociales* » pour inciter les employeurs à embaucher. Il prévoyait des prestations sociales plus généreuses (allocations familiales, aide au logement), un meilleur accès au crédit, une offre (étendue et de qualité) de services publics d'accueil et d'éducation des enfants. Toute une gamme de politiques devait contribuer à la lutte contre la pauvreté des familles, à l'insertion sociale et professionnelle des allocataires et au soutien du revenu des travailleurs pauvres.

La méthode retenue se voulait elle aussi en rupture. Il s'agissait tout d'abord d'obtenir un « *engagement collectif* », d'impliquer dans la conception et la mise en œuvre des nouvelles politiques, non seulement « *l'État, mais aussi les partenaires sociaux, les différents échelons décentralisés et les associations* » (p. 14). Il s'agissait également de s'appuyer plus et mieux que par le passé sur l'évaluation, sur des expertises indépendantes et sur les connaissances disponibles. Car, affirmait le rapport, « *nos dispositifs d'évaluation sont encore insuffisants, dispersés et moins performants que ceux d'autres pays. [...] [en France] l'État se comporte comme s'il avait le monopole de l'expertise nécessaire à la décision sans se donner véritablement les moyens de procéder à une évaluation de son action dont il tiendrait compte en temps utile* » (pp. 18-19). Le rapport préconisait surtout de développer les « *expérimentations sociales* », qui seraient l'occasion de tester le dispositif et les nouvelles politiques avant leur généralisation. Il regrettait en ces termes l'insuffisance de l'évaluation : « *Les outils qui permettent de partir de la petite échelle pour aboutir à la généralisation sont rares. Notre mode d'élaboration des réformes sociales ne permet pas de s'adapter à la réalité des situations : un an pour élaborer une loi ; un an pour élaborer les décrets ; un an pour mettre en œuvre : c'est en général le temps pour déclarer qu'une réforme ne marche pas et en mettre en chantier une autre, sans même avoir correctement évalué les effets de la précédente* » (p. 96).

1.2. Une rupture, vraiment ?

Le rapport Hirsch (2005) présentait le projet de RSA et la solidarité active comme des ruptures. Pourtant, l'objectif de reformater des dispositifs pour les rendre plus favorables à l'emploi (la « *nouvelle équation sociale* ») n'était pas nouveau. Les allocataires du RMI (mais aussi de l'ASS et de l'API), tout comme ceux du régime d'assurance chômage,

1) En réalité, la « *formulation proposée* » pour le nouveau dispositif à la page 30 du rapport est particulièrement complexe. Nous ne la développons pas ici car ce n'est pas celle (tout aussi complexe) qui sera finalement retenue pour le RSA.

avaient déjà la possibilité de combiner pendant une durée limitée leur allocation avec un revenu d'activité. Le projet d'un RSA consistant à élargir la possibilité de cumul à une catégorie plus large de travailleurs pauvres et à la rendre permanente s'inscrivait à ce titre plutôt dans la continuité des réformes passées. L'idée qu'il convenait de repenser l'articulation entre protection sociale et emploi pour « *miser sur le travail* » face à la pauvreté ou au défaut d'emploi n'était pas non plus une nouveauté : la protection sociale des demandeurs d'emploi avait déjà été réformée en ce sens. Les demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'assurance chômage pouvaient combiner les revenus d'une activité réduite avec une partie de leur allocation dès le début des années 80, selon des critères qui se sont assouplis au fil du temps. À partir de la fin des années 90, l'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi s'est généralisé (en 1998 pour les jeunes et en 2001 pour tous). En étendant ces changements aux allocataires de minima sociaux, le RSA participait de cette tendance générale à la transformation de la protection sociale. Quant à l'évaluation indépendante, elle s'était largement développée, tant autour de la mise en œuvre du RMI et des politiques d'insertion qu'autour des dispositifs d'activation des demandeurs d'emploi. Si le principe de l'expérimentation sociale du dispositif avant sa généralisation était novateur, le fait que le RSA fasse l'objet d'un vaste processus d'évaluation n'en faisait pas un dispositif d'exception.

Après la publication du rapport de 2005, les réformateurs ont d'abord retenu sa proposition la plus technique, le reformatage des minima sociaux issu de la « *nouvelle équation sociale* ». Il faut dire que le rapport le présentait comme bien pensé et peu coûteux : « *Le pari d'une prestation comme le RSA est potentiellement payant et peut quasiment s'autofinancer* » (p. 34). Ils ont accompagné le nouveau dispositif d'une réforme des politiques d'insertion généralisant leur accompagnement. Mais les autres objectifs de politiques de l'emploi ou de politiques sociales évoqués dans le rapport de 2005 n'ont pas été réellement intégrés au dispositif de lutte contre la pauvreté.

La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi, et du pouvoir d'achat (dite « loi Tèpe ») prévoyait des expérimentations sociales du RSA dans plusieurs départements. À peine plus d'un an plus tard, avant même le résultat final des expérimentations, la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisait le revenu de solidarité active et réformait les politiques d'insertion. Le RSA a été généralisé sous une forme un peu différente de celle prévue dans le rapport Hirsch de 2005 et de celles qui avaient été réformées. Les politiques d'insertion relevant de la compétence des départements ont quant à elles été réformées (sans expérimentation sociale préalable) par la mise en place d'un accompagnement systématique (en parcours social ou professionnel) des allocataires du RSA relevant du champ des droits et devoirs ⁽¹⁾.

La méthode préconisée par la commission Familles, vulnérabilité et pauvreté n'a pas été suivie par les réformateurs. Ceux-ci ont mésestimé les travaux d'évaluation nombreux et divers accumulés, qui offraient pourtant une bonne connaissance des alloca-

1) Il s'agit essentiellement des allocataires du RSA socle, qui ont le droit à un accompagnement et l'obligation de s'engager dans un parcours dont la finalité est l'emploi.

taires de minima sociaux, des politiques d'insertion et des politiques d'activation des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, les expérimentations sociales qui devaient transformer la manière de réformer les politiques sociales n'ont pas tenu leurs promesses. Les réformateurs ont décidé de la généralisation du RSA sur la base de résultats provisoires et fragiles, « *sans même [en] avoir correctement évalué les effets* », pour reprendre la critique que le rapport Hirsch faisait en 2005 des pratiques d'évaluation.

2. DES ÉVALUATIONS DÉCEVANTES, DES CONCLUSIONS (TROP) PRUDENTES

La loi généralisant le RSA a prévu un processus d'évaluation confié à un Comité national d'évaluation du RSA. Ce comité a sollicité des travaux d'experts et de chercheurs pour examiner les effets du dispositif à l'aune de ses objectifs. Quatre thématiques ont été plus particulièrement explorées : la lutte contre la pauvreté, le retour à l'emploi, la « gouvernance »⁽¹⁾ du dispositif, et les parcours d'insertion des allocataires. Les évaluations montrent des résultats décevants, mais le comité se refuse à conclure à l'échec du dispositif.

2.1. Un terne bilan

Les conclusions du rapport final du Comité national d'évaluation, présentées lors de la conférence le 15 décembre 2011, s'appuient sur 17 contributions d'experts et de chercheurs (en annexe du rapport). Elles montrent que le dispositif a échoué à lutter contre la pauvreté et à stimuler l'emploi et qu'il a dans l'ensemble peiné à remplir chacun des objectifs qui lui avaient été assignés.

Tout d'abord, l'effet du RSA sur la pauvreté s'avère très éloigné des attentes. Le taux de pauvreté mesuré par l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee informe sur les revenus des ménages avec un délai de deux à trois ans. Le rapport calcule donc un autre indicateur qui en fournit une approximation, le taux de bas revenu, à partir des données de la Caisse nationale des allocations familiale (Cnaf) et de la Mutualité sociale agricole (MSA)⁽²⁾. Il montre que le RSA n'aurait fait diminuer que de 0,2 point le taux de bas revenus en 2010. Ce résultat est corroboré par une microsimulation⁽³⁾ permettant d'estimer l'impact du RSA sur l'évolution du taux de pauvreté : une réduction de 2 % du nombre de pauvres (- 150 000) et de 0,2 point du taux de pauvreté en 2010.

De même, le dispositif apparaît ne pas avoir d'effet global sur le taux de retour à l'emploi des allocataires. Seuls des effets à la marge sur certaines catégories de ménages peuvent être mis en évidence : « *Les résultats des travaux menés ne montrent pas d'effet important et généralisé du RSA sur les taux de retour à l'emploi des bénéficiaires sur la période 2009-2010, même si certains résultats ponctuels laissent penser que le passage*

1) Le terme, en vogue à l'heure actuelle, désigne généralement l'organisation du pilotage d'une politique par les institutions qui en ont la responsabilité ; il s'applique en particulier à des politiques décentralisées et impliquant plusieurs partenaires.

2) Ces données ne couvrent que les ménages ayant reçu une prestation et dont les membres sont âgés de moins de 65 ans. Elles figurent dans l'annexe 3 du rapport de 2011.

3) Cette microsimulation est basée sur l'enquête Revenus fiscaux de 2008 à laquelle est appliquée la législation de 2010 (modèle Saphir de la direction générale du Trésor).

du RMI au RSA a pu avoir un impact marginal sur certains groupes de bénéficiaires » (p. 100). Quant aux emplois des allocataires, ils sont souvent de faible qualité : d'après une enquête quantitative de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares), les allocataires en emploi étaient en 2010 majoritairement à temps partiel (53 % contre 17 % pour l'ensemble des actifs), avec très souvent un contrat de courte durée (43 % contre 12 %).

Les politiques d'insertion réformées ne semblent guère porter leurs fruits. Leurs modalités d'organisation dans les départements ont été diverses, et les réorganisations ont été importantes pour les partenaires des conseils généraux : Pôle emploi et les caisses d'allocations familiales (Caf). Mais le résultat des innovations est décevant : le volet déconcentré (confié aux départements) de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (Apre) ne s'est pas intégré aux aides et services existants ; et la participation des allocataires à la gestion du dispositif a été considérée comme illégitime par certains d'entre eux. Le bilan financier précis est difficile à tirer. De nouvelles dépenses seraient liées au RSA activité, à l'Apre, ou aux réorganisations dans les Caf et à Pôle emploi, mais s'agissant du RSA socle l'impact financier de la réforme serait « *minime* » (p. 128). Les dépenses d'insertion des conseils généraux auraient quant à elles chuté (– 19 % entre 2008 et 2010).

La mise en œuvre des parcours d'insertion des allocataires n'a pas apporté les changements attendus. Fin 2010, à peine plus du tiers des allocataires du RSA socle étaient inscrits à Pôle emploi, mais ce taux ne peut être comparé avec les données antérieures de 2008 et 2009. Les allocataires soumis aux « *droits et devoirs* » devaient s'engager soit sur un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) avec Pôle emploi, soit sur un contrat d'engagement réciproque (CER) avec un autre organisme. Leur taux de contractualisation n'aurait cependant pas augmenté : en 2011, à peine plus de 40 % des allocataires du champ des droits et devoirs déclaraient avoir contractualisé, alors que 43 % des allocataires du RMI déclaraient en 2006 avoir signé un contrat d'insertion. De la même manière, en 2011, les allocataires du RSA dans le champ des droits et devoirs se disaient moins souvent (52 %) que les allocataires du RMI en 2004 (60 %) accompagnés par un référent unique. Enfin, les allocataires ne bénéficiaient pas davantage en 2011 que ceux du RMI en 2006 d'aides à la recherche d'emploi (stage, formation, projet professionnel, etc.).

2.2. Des conclusions (trop) circonspectes

De cet ensemble d'insuccès dont il dresse l'inventaire, le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA ne tire aucune conclusion d'échec du dispositif.

S'agissant de la lutte contre la pauvreté, le rapport conclut prudemment à un résultat qui « *peut sembler relativement modeste* » (p. 68). Il impute une grande part de ce résultat à la lente montée en charge du dispositif et au « *non-recours* » le fait que les deux tiers des foyers éligibles au RSA activité ne font pas valoir leur droit. Si ce dernier avait été moindre, 400 000 personnes auraient dû franchir le seuil de pauvreté, d'après la microsimulation. Ces conclusions permettent de penser qu'avec un peu de temps et une

meilleure information des allocataires, le dispositif serait plus efficace. Le rapport insiste peu en revanche sur d'autres résultats qui pourraient conduire à remettre en cause la conception même du dispositif et à en proposer une réforme. Par exemple, les allocataires considèrent que le RSA activité est plus difficile à mobiliser que la prime pour l'emploi (PPE). Par ailleurs, pour la plupart des ménages au RSA socle, le RSA activité correspond à des montants inférieurs à court terme à ceux du mécanisme d'intéressement du RMI, en particulier pour les mères isolées.

Le rapport du Comité national d'évaluation prend acte de l'absence d'effet vertueux du RSA sur le taux global de retour à l'emploi des allocataires. Mais loin de concevoir comme problématique le fait que le RSA participe d'un ensemble de dispositifs de soutien à une main-d'œuvre précaire, il se félicite de son absence d'« effets pervers » sur le marché du travail. Le RSA n'aurait pas eu d'influence négative sur la qualité de l'emploi : si le temps partiel s'est développé pendant la crise, sa hausse a commencé avant juin 2009 et ne s'est pas accélérée ensuite. Les allocataires n'auraient pas davantage été incités à baisser leur durée de travail que les employeurs à diminuer les salaires ou à imposer des emplois à temps partiel.

S'agissant de la réforme du pilotage du dispositif, le rapport ne confronte pas les chiffrages (imprécis) *ex ante* et *ex post* du coût de la réforme, si bien qu'il ne peut tirer aucune conclusion, par exemple, de la baisse des dépenses d'insertion des départements. S'agissant des parcours d'insertion des allocataires, le rapport explique le peu de changement par la lenteur de la mise en place de l'accompagnement. Il évoque la nécessité de mieux articuler accompagnement social et professionnel (dissociés par la réforme) pour mieux répondre aux besoins des allocataires. Mais il estime que c'est la lenteur de la mise en œuvre qui n'a pas permis d'évaluer les effets de l'accompagnement sur le retour à l'emploi des allocataires.

Au total, les principales raisons invoquées pour expliquer la minceur des résultats sont : pour la lutte contre la pauvreté, le non-recours au dispositif et sa lente montée en charge ; pour l'action sur l'emploi, la crise économique et le temps nécessaire aux allocataires ou aux employeurs pour s'approprier le dispositif ; et pour tout ce qui concerne l'accompagnement et les politiques d'insertion des allocataires, les délais de réorganisation et de mise en œuvre. À aucun moment le rapport ne remet en question les principes ou la conception du dispositif. Il conclut au contraire qu'il faut poursuivre, et réaliser de nouvelles évaluations.

3. APPRENDRE DE L'ÉCHEC DU RSA

Cet ouvrage entend réinterroger le RSA et le projet de transformation de la solidarité (la « solidarité active ») à l'aune de l'expérience du dispositif. Il ne s'agit pas d'en refaire l'évaluation mais d'analyser, avec un recul de cinq années, les raisons des difficultés de sa mise en œuvre et de son insuccès. Nous pensons que l'échec du dispositif s'explique par des raisons plus fondamentales que celles évoquées par le Comité national d'évaluation du RSA, à des malentendus au cœur de la conception du dispositif et du projet de « solidarité active ».

3.1. Repartir de l'expérience du RSA pour réinterroger la « solidarité active »

L'expérience du RSA est particulièrement bien documentée et a donné lieu à des débats politiques et d'experts, mais aussi à des discussions scientifiques et à des évaluations auxquelles ont participé des chercheurs du Centre d'études de l'emploi et d'autres auteurs du présent ouvrage.

Cet ouvrage réunit les contributions d'une quinzaine de chercheurs de plusieurs disciplines – économistes, juristes, sociologues, statisticien(ne)s, etc. – ainsi que d'experts et acteurs de terrain. Les travaux présentés mobilisent des méthodologies variées : revue de littérature, analyse de textes législatifs, exploitation de bases de données, enquête qualitative, témoignage d'acteurs de terrain, etc. Ils s'adressent à un public large, non seulement de chercheurs et d'experts, mais aussi de décideurs et d'acteurs dans le champ des politiques sociales et de l'emploi.

Alors que de nouvelles réformes de la solidarité sont envisagées ⁽¹⁾, dans une période de restriction budgétaire, cet ouvrage est en prise directe avec l'actualité. Il s'efforce d'apporter une contribution pour mieux appréhender cette actualité et repenser la solidarité en tirant les leçons de l'expérience du RSA.

Qu'apprend-on de l'expérience (et de l'échec) du RSA ? En mobilisant les travaux de chercheurs ou d'experts ayant contribué à l'évaluation du dispositif et/ou au débat public, l'ouvrage apportera des éléments pour comprendre les écueils rencontrés par la mise en œuvre du dispositif et les malentendus au cœur de sa conception. Notre hypothèse est que, du haut des connaissances accumulées, les réformateurs d'aujourd'hui devraient voir ce qui n'était pas visible pour leurs prédécesseurs.

3.2. Plan de l'ouvrage

L'ouvrage est composé de cinq parties regroupant chacune de trois à cinq chapitres, croisant le regard de plusieurs auteurs.

La première partie analysera tout d'abord la « *grande transformation* » des politiques de lutte contre la pauvreté et de la conception de la solidarité à l'œuvre dans la réforme qui met en place le revenu de solidarité active. Elle montrera ensuite que le RSA prolonge une série de réglages des dispositifs précédents, visant déjà à ce qu'il soit toujours rémunérateur de travailler. Elle discutera enfin du rôle joué dans la réforme par les expérimentations sociales et par l'évaluation.

La deuxième partie questionnera l'action du dispositif sur le marché du travail. Dans l'esprit de ses concepteurs, le RSA devait encourager le retour à l'emploi des allocataires. La mise en œuvre du dispositif suscitait donc l'espoir d'une action sur les comportements d'offre de travail des allocataires : ceux-ci devaient être plus souvent volontaires pour reprendre un emploi ou pour travailler davantage. Cet espoir était toutefois mitigé par la crainte que le dispositif continue à être plus rémunérateur que l'emploi et incite les allocataires à réduire leur temps de travail, ou bien qu'il puisse faire l'objet d'un détour-

1) Voir par exemple le rapport de la Commission Sirugue (2013).

nement par les employeurs. Sachant qu'ils avaient à leur disposition des travailleurs qui pouvaient être « subventionnés » par le RSA, les employeurs pouvaient être tentés de leur proposer des emplois moins rémunérateurs, à bas salaires, à temps partiel ou de courte durée. Les différents chapitres de cette deuxième partie analyseront les objectifs et les effets du RSA sur les taux de retour à l'emploi des allocataires ainsi que sur la demande de travail des entreprises.

La troisième partie se penchera quant à elle sur la portée redistributive du RSA. En cherchant à « revaloriser le travail », le dispositif visait à la fois la réduction de la pauvreté des allocataires par le retour à l'emploi et la réduction de la pauvreté laborieuse. On montrera qu'il a manqué ces deux objectifs pour des raisons qui doivent beaucoup à des malentendus autour de sa conception. On cherchera alors à repenser autrement les politiques sociales en direction des ménages ou des personnes à bas revenus, en tenant compte notamment de leur articulation avec le salaire minimum (Smic). D'autres écueils du RSA seront examinés, comme le taux très élevé de non-recours au RSA activité ou la grande complexité de ses critères d'éligibilité. Enfin, on verra que, contrairement aux affirmations de ses promoteurs qui parlaient d'une réforme à droits constants, les critères d'éligibilité au RSA socle se sont durcis pour les étrangers, réduisant encore leur accès au dispositif.

La quatrième partie abordera le volet proprement institutionnel du dispositif : sa « gouvernance » (à savoir son pilotage et son organisation) et ses acteurs. On montrera que c'est finalement peut-être sur ce volet que les changements ont été les plus grands. Avec le RSA, l'État est resté en charge de la définition des prestations et du financement du RSA activité. Les conseils généraux, chargés du financement du RSA socle et du pilotage des politiques départementales d'insertion, ont eu à mettre en œuvre un accompagnement des allocataires devenu systématique et plus souvent tourné vers l'emploi. Il leur a fallu renouveler et souvent renforcer leurs partenariats avec les autres acteurs de l'insertion. L'examen de ces réorganisations donnera à voir la grande variété des arrangements locaux. Il révélera également les difficultés concrètes des changements organisationnels, et de l'administration du dispositif par des acteurs aux prises avec son formatage complexe et son financement, instable et structurellement insuffisant.

La cinquième partie examinera un autre volet du dispositif d'insertion, l'accompagnement des allocataires. Ce dernier est piloté par les départements et mis en œuvre par leurs services ou par d'autres acteurs de l'insertion, notamment Pôle emploi vers lequel les allocataires étaient appelés à se diriger. On montrera qu'en pratique cet accompagnement s'est avéré délicat organiser. Les difficultés rencontrées peuvent amener les acteurs de l'insertion à orienter les allocataires non pas en fonction de leurs difficultés d'insertion mais selon leur capacité à s'engager dans le parcours d'accompagnement prescrit. Elles peuvent aussi conduire à adapter les parcours aux caractéristiques des allocataires, comme dans le cas des artistes au RSA. Cette partie explorera également une forme d'accompagnement méconnue, l'accompagnement de la participation des allocataires, appelés à donner leur avis sur la gestion du dispositif et sur l'organisation des politiques locales d'insertion.

La conclusion de l'ouvrage cherchera à tirer les leçons de l'expérience du RSA et de la solidarité active et à esquisser des pistes pour repenser et réformer la solidarité.

BIBLIOGRAPHIE

Comité national d'évaluation du RSA, Bourguignon F. (président), Rapport final, décembre 2011.

Damon J., Hatchuel G., « Fatigue de la compassion et contestation suspicieuse. La protection sociale en doute », *Informations sociales*, n° 98, 2002.

Hirsch M. (président), *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Rapport de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, La Documentation française, avril 2005.

Sirugue C., (président), Vanackere S. (rapporteur), *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, juillet 2013.