

RT6

Politiques sociales, protection sociale, solidarités

Working papers

Le RSA, innovation ou réforme
technocratique? Premiers enseignements
d'une monographie départementale

Bernard Gomel (CEE)

bernard.gomel@cee-recherche.fr

Dominique Méda (Paris Dauphine, IRISSO, CEE)

dominique.meda@dauphine.fr

n° 2011-1

AFS
Association
Française de
Sociologie

Contact : bureau du réseau RT6,
voir www.rt6-afs.org

Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? Premiers enseignements d'une monographie départementale¹

Bernard Gomel (Centre d'études de l'emploi) et Dominique Méda (Paris Dauphine, IRISSO, CEE)

¹ Ce texte fait également l'objet d'une publication au sein des Documents de travail du CEE, n°152, novembre 2011.

<http://www.cee-recherche.fr/fr/doctrav/152-rsa-innovation-reforme-technocratique-enseignements-monographie-departementale.pdf>

RÉSUMÉ

L'étude constitue une contribution à l'analyse et à l'évaluation du revenu de solidarité active (RSA), institué par la loi du 1^{er} décembre 2008 et mis en œuvre à partir de juin 2009. Les auteurs reviennent dans une première partie sur les intentions des promoteurs de cette réforme, à partir du texte de la commission *Familles, vulnérabilités, pauvreté*, réunie en 2005 par le président d'Emmaüs, Martin Hirsch. Ils rappellent le diagnostic proposé par celle-ci, l'échec du RMI, sa principale recommandation, mettre en place une prestation qui apparaîtrait comme une innovation radicale, et ses ambitions, supprimer les effets de seuil et rendre le système plus lisible pour les bénéficiaires.

La seconde partie analyse la mise en œuvre de cette politique dans le département de Paris où se sont déroulées l'observation et la recherche entre mars 2010 et juin 2011. S'intéressant à la manière dont les gestionnaires du dispositif ont interprété le texte de loi pour construire le processus d'instruction des demandes de RSA et d'orientation des allocataires du RSA et dont les différents partenaires font fonctionner ce dispositif, les auteurs s'interrogent sur les choix initiaux qui ont présidé au « design » de la prestation, notamment sur l'orientation prioritaire des allocataires vers Pôle emploi et la séparation stricte entre parcours professionnel et parcours social. Cette étude constitue un des premiers éléments d'une investigation plus large, réalisée sur plusieurs départements, et ne prendra donc tout son sens qu'au terme d'un processus comparatif.

Mots-clefs : RMI, RSA, évaluation, Pôle emploi, politiques sociales, lutte contre la pauvreté.

The RSA (Active Solidarity Income), Innovation or Technocratic Reform? The First Lessons of a Local Study

Abstract

The study is a contribution to the analysis and evaluation of the RSA (Active Solidarity Income), established by the Act of December 1st 2008 and implemented since June 2009. In the first part of the paper, the authors analyse the intentions of the promoters of the reform. They study the text of the Commission "Families, Vulnerability, Poverty" convened in 2005 by the president of Emmaüs, Martin Hirsch. They highlight its diagnosis: the failure of the RMI (Minimum Integration Income); its main recommendation: establish a social allowance that appears as a radical innovation and its ambitions: remove threshold effects and make the system more transparent for the beneficiaries.

In the second part, the authors analyse the implementation of this policy in the department of Paris where the observation and research took place between March 2010 and June 2011. They study how the administrators of the RSA have interpreted the text of the Act in order to develop the instruction and guidance processes towards the RSA beneficiaries, and how the different people involved implement the measure. The authors then question the initial choices that led to the "design" of the RSA, notably the decision to first and foremost direct the beneficiaries towards Pôle emploi (the French equivalent of the job centres) and to strictly separate professional and social trajectories. This study is part of a wider investigation that has been carried out in several departments so that it will reveal its full meaning once the comparative process is over.

Keywords: *Minimum Integration Income, Active Solidarity Income, Pôle emploi, Social Policy, Fight against Poverty.*

La loi sur le RSA² « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » a été votée le 1^{er} décembre 2008. Elle institue un revenu de solidarité active ayant « pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires ». Le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Cette loi se veut porteuse d'une innovation sur le fond (une nouvelle prestation plus efficace que le RMI auquel elle se substitue) mais aussi sur la forme (un nouveau mode de gouvernance, une nouvelle coordination entre les acteurs, un nouveau rôle pour Pôle emploi). Elle a entraîné, de fait, une série de refontes, sinon des politiques et des schémas d'intervention des différents acteurs impliqués, au moins des dispositifs administratifs et de gestion, qui se sont étendues parfois tout au long des années 2009 et 2010.

À quelle aune juger de la réussite ou de l'échec de cette réforme deux ans après sa mise en œuvre ? Faut-il mobiliser comme critère d'évaluation l'objectif prioritaire fixé au RSA durant la période d'expérimentation, un retour plus rapide à l'emploi ? C'est ce qui avait conduit le comité d'évaluation du RSA à se focaliser sur le seul taux de retour à l'emploi des allocataires des zones « traitées » et sur l'« écart » observé avec celui des allocataires des zones témoins (Gomel, Serverin, 2009). Faut-il plus largement vérifier que chacun des objectifs énumérés dans l'article 1 de la loi (assurer des moyens convenables d'existence ; lutter contre la pauvreté ; encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle ; aider à l'insertion sociale) a été atteint ? Ou revenir aux trois objectifs que la commission *Familles, vulnérabilité, pauvreté* présidée par Martin Hirsch s'était fixée en 2005 : supprimer les effets de seuil ; garantir que le seuil de pauvreté sera franchi en cas de reprise de l'activité et « rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système plus lisible pour les bénéficiaires, plus facile à gérer et à adapter aux besoins des personnes pour les organismes publics » (Commission Hirsch, 2005) ? Cette question sera présente tout au long de ce qui suit.

Cette étude se veut une contribution à l'évaluation du RSA. Une contribution limitée dans la mesure où nous n'abordons pas la question de l'efficacité de cette politique. Mais une contribution à l'évaluation dans le sens le plus large de cette notion, dans la mesure où nous ne souhaitons pas seulement mettre en évidence les effets, voulus ou non voulus, de cette politique, mais aussi nous interroger sur son opportunité : le RMI était-il vraiment l'échec que les promoteurs du RSA ont décrit ? Le RSA constituait-il vraiment la seule option, ou l'option préférable pour améliorer la situation des allocataires du RMI et des travailleurs pauvres ? Cette « innovation » de politique publique a-t-elle correspondu à un changement de paradigme ou n'a-t-elle été que le produit de la « domination exercée par la communauté des politiques économiques sur l'ensemble des autres réseaux de politiques publiques » (Muller, Jobert, 1987) ?

Cette étude tente en effet de mettre à jour les présupposés, les référentiels et les cadres théoriques qui ont guidé les réformateurs entre 2005 et 2008 en prenant au sérieux l'idée, développée notamment par P. Muller, selon laquelle « l'objet des politiques publiques n'est plus seulement de « résoudre des problèmes » mais de construire des cadres d'interprétation du monde (Muller, 2000). Nous voudrions montrer, dans un premier moment (section 1) combien les textes et actions qui se sont succédé entre 2005 et 2008 (rapport de la

² Une première version de ce texte a été présentée au Congrès de l'Association française de Sociologie, RT6, Les 5, 6 et 7 juillet 2011 à Grenoble. Nous remercions Jean-Claude Barbier et Anne Eydoux pour leurs remarques sur des versions antérieures de ce texte. Nous restons seuls responsables des insuffisances.

commission Hirsch, expérimentations, commentaires des évaluations, loi instituant le RSA) ont consacré non seulement un nouveau cadre interprétatif mais aussi un nouveau modèle normatif d'action (ramener la plus grande partie des allocataires de minima sociaux vers l'emploi en les incitant financièrement – ils conservent une part importante du gain financier apporté par leur activité – et en les orientant prioritairement vers Pôle emploi) et nous interroger dans un deuxième moment, à partir de l'analyse de la mise en œuvre concrète de cette politique dans un département, sur son caractère adapté à la réalité des problèmes rencontrés par la population concernée par ce dispositif (section 2). Il nous semble que, parce qu'elle s'est appuyée à la fois sur une conception très idéologique des comportements des allocataires de minima sociaux et sur une représentation très particulière des caractéristiques de la population au RMI et du marché du travail, la réforme instituant le RSA a moins représenté une innovation de forme et de fond qu'une légitimation de la dégradation du marché du travail et une tentative d'y adapter une partie du salariat, d'une part, ainsi qu'une contribution à la bureaucratisation des politiques publiques, d'autre part.

Nos investigations se sont déroulées dans un département qui semble au premier abord avoir pleinement respecté l'esprit et la lettre de la loi, puisqu'il a mis en œuvre très rapidement celle-ci en adoptant de surcroît, comme priorité absolue, l'obligation de ne perdre aucun allocataire ni au cours des opérations de transfert d'un système à l'autre ni au long des nouveaux circuits complexes qui organisent le parcours des allocataires du RSA aujourd'hui. Mais, en réalité, il en va tout autrement, notamment si l'on considère que le respect de la lettre et de l'esprit de la loi consistait à organiser l'orientation prioritaire des allocataires vers Pôle emploi en laissant ce dernier assumer seul les conséquences financières de cette décision. Le département de Paris a en effet conservé, sans y être obligé par la loi, une organisation doublement dédiée aux allocataires du RSA : un réseau de structures qui accueillent, évaluent et contribuent au suivi des allocataires avec la contribution de professionnels de Pôle emploi rémunérés par le département de Paris, et a permis à un certain nombre d'allocataires de bénéficier d'un suivi socioprofessionnel, en dépit de la stricte alternative imposée par la loi entre un parcours professionnel et un parcours social. Ce département a constitué de ce fait pour nous un moyen de vérifier empiriquement le caractère adapté ou non du RSA à la réalité des allocataires et du marché du travail et de prendre la mesure des changements provoqués par la réforme par rapport à la situation antérieure, notamment pour les allocataires du RSA-socle. Ayant interrogé un très grand nombre de professionnels mais aussi d'allocataires, pour certains d'entre eux avec la collaboration d'une équipe d'agents de Pôle emploi, et observé le fonctionnement des institutions et organisations impliquées dans cette politique, nous nous interrogeons pour conclure sur l'efficacité d'une telle innovation par rapport à d'autres solutions qui auraient pu être mises en œuvre³.

Encadré 1. Périmètre des investigations

La recherche s'est étalée sur plus d'un an, d'avril 2010 à juillet 2011. Elle a été menée, au départ par Bernard Gomel (CEE), Dominique Méda (CEE) et Nicolas Duvoux (CERLIS), notamment dans l'un des espaces insertion (EI) de Paris dans lequel ont été menés des entretiens et des observations longues (journées avec les instructeurs ; réception des allocataires ; séances de pré-orientation et de diagnostic ; réunions de l'équipe pluridisciplinaire). Des entretiens ont été menés avec la quasi-totalité des agents de l'EI, mais aussi avec de nombreux partenaires : responsables et agents d'associations spécialisées dans la lutte contre les addictions, de

³ Nos plus vifs remerciements vont aux équipes de la Dases, aux responsables des espaces insertion et à leurs collaborateurs, aux responsables des SSDP (services sociaux départementaux polyvalents), associations, agences de Pôle Emploi que nous avons rencontrés, et dont nous avons pu mesurer le professionnalisme.

cellules d'appui à l'insertion (Capi), d'associations spécialisées dans l'accompagnement et la remotivation, de dispositifs spécialisés dans l'appui aux artistes, responsables et agents de la Dases (Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé). Au mois de mars et avril 2011, des entretiens plus systématiques ont été menés par l'équipe du CEE (B. Gomel et D. Méda) et une équipe d'agents de la sous-direction « évaluation » de la DG de Pôle emploi (A. Mabrouki, S. Benabdelmoumen, V. Thévenot) avec les travailleurs sociaux et les conseillers à l'emploi de deux espaces insertion parisiens, avec les responsables et agents de trois agences de Pôle emploi participant aux Équipes pluridisciplinaires (EP) et avec les responsables de la gestion du dispositif du côté du conseil général et du côté de Pôle emploi. En tout, une soixantaine d'entretiens a été réalisée. Ces travaux ont bénéficié des échanges réguliers avec des équipes menant des investigations parallèles, sur d'autres départements : Julie Garda (IDHE), Jean Luc Outin et Stéphanie (Centre d'économie de la Sorbonne), Martine Abrous (CEE) et Sophie Avarguez (CEE). Les monographies départementales devraient faire l'objet prochainement de publications ; elles ont également servi à la rédaction du présent document.

1. LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEL OBJECTIF DE POLITIQUES SOCIALES : (R)AMENER LA MAJORITÉ DES EX-ALLOCATAIRES DU RMI VERS L'EMPLOI

La remise en cause du caractère légitime et adapté du revenu minimum d'insertion (RMI) n'a jamais vraiment cessé en France depuis l'entrée en vigueur de la loi qui a institué celui-ci en 1988. Alors que le gouvernement Rocard et les parlementaires avaient tout mis en œuvre, au moment des débats entourant la création de la mesure, pour ne pas donner l'impression d'encourager l'assistance, notamment en exigeant que le versement du revenu minimum soit accompagné de la signature d'un contrat d'insertion⁴, les gouvernements de droite n'ont cessé de faire le procès d'une mesure qui constituerait une « trappe à inactivité »⁵, enfermant les allocataires du RMI dans une dépendance aux allocations et les incitant à rester aux marges du marché du travail. Au cours des années 2000, la remise en cause a conduit au transfert de la responsabilité du versement de l'allocation aux départements : ses promoteurs en espéraient un surcroît d'efficacité dans l'établissement du lien entre versement de l'allocation et incitation au retour à l'emploi. L'année 2005 a constitué à la fois une sorte d'acmé et un tournant radical dans l'expression publique des critiques vis-à-vis de cette politique. Le président d'Emmaüs, Martin Hirsch, s'étant fait confier par le ministre des Affaires sociales de l'époque, Philippe Douste-Blazy, la mission de réunir une commission (dite *Familles, vulnérabilité, pauvreté*), celle-ci va publier un rapport très médiatisé sous le titre : « La Nouvelle équation sociale. Au possible nous sommes tenus » (2005). Ce rapport constitue certes un condensé des reproches qui peuvent être adressés au RMI, mais surtout le nouveau point de vue à partir duquel la critique de celui-ci va être complètement renouvelée.

⁴ Comme l'écrit J.-C. Barbier, « la circulaire d'application des dispositions d'insertion précise que 'l'engagement du bénéficiaire dans les actions d'insertion n'est pas la contrepartie de l'allocation ; il en est seulement une condition que le législateur a entouré de réelles garanties pour les personnes concernées'. Le caractère contractuel du contrat d'insertion ne repose donc que sur les engagements mutuels relatifs aux actions d'insertion ». Barbier rappelle que Belorgey a toujours souligné « l'ambiguïté congénitale du droit à l'insertion issu de la loi de 1988 » (J.-C. Barbier, 1996).

⁵ Le terme de « trappe » a été utilisé en France pour traduire le terme de « trap » qui signifie en anglais « piège ». Cette traduction malencontreuse est malheureusement entrée dans les usages.

1.1. Le RSA : une innovation radicale qui doit se substituer à un RMI inadapté

Les critiques adressées au RMI au cours des années 1990 sont bien connues : le RMI constituerait une trappe à inactivité, car il serait plus intéressant pour les individus de continuer à obtenir une allocation plutôt que de travailler. Ces critiques ont été développées d'abord aux États-Unis et au Royaume-Uni, dans le cadre d'un paradigme de dénonciation des lourdeurs des dépenses de l'État-providence et de promotion de la responsabilité de l'individu, mettant en cause la dépendance des individus aux allocations, le caractère anesthésiant de celles-ci, la désincitation au travail qu'entraînent les dispositifs d'assistance et la perte d'efficacité qui en résulte pour la collectivité (Murray, 1984 ; Giddens, 1998 ; Vielle, Cassiers, Pochet, 2005 ; Merrien, 2005). Cette remise en cause a gagné en crédibilité au cours des années 2000, notamment à mesure que se serait développée ce que certains auteurs ont intitulé « la lassitude de la solidarité » (Damon, Hatchuel, 2002 ; Villeneuve, 2003 ; Paugam et Veltz, 2005 ; Duvoux, 2006 ; Duvoux, 2009 ; Schwarz, 2009)⁶.

Indiquons tout de suite ici que les Français semblent avoir été particulièrement sollicités pour donner libre cours à leur méfiance : en 1996, le directeur adjoint du Crédoc utilise le terme de « contrepartie » pour présenter les actions d'insertion et rappelle que son institut a posé la question suivante : « Aujourd'hui, le RMI est versé à condition que des efforts soient faits par le bénéficiaire pour s'insérer professionnellement et socialement. Trouvez-vous cela normal ? », alors même que, comme l'ont rappelé de nombreux chercheurs mais aussi les responsables politiques ayant participé au débat entourant la mise en place du RMI, le contrat d'insertion n'était pas la *contrepartie* du versement de l'allocation, mais signalait l'obligation faite à la société de tout mettre en œuvre pour insérer l'allocataire (Barbier, 1996 ; Outin, 1996 ; Morel, 1996, 2000). Au cours des entretiens menés au sujet du RSA avec différents interlocuteurs, nous avons pu constater combien ce principe avait été oublié. L'histoire est aujourd'hui largement réécrite et beaucoup des gestionnaires actuels du RSA n'ont pas hésité à nous dire que, depuis le début, le versement du RMI était conditionné par la contrepartie constituée par la signature du contrat d'insertion...

Quoi qu'il en soit, l'idée selon laquelle les Français en auraient eu un jour assez de la solidarité et auraient commencé à vouloir mettre des contreparties aux prestations de solidarité a été défendue. Ce retournement serait advenu autour de 2000, au moment où il a été clair que la reprise économique n'entraînait pas une résorption du nombre des allocataires du RMI : « Le retournement de conjoncture du début des années 2000 n'a pas conduit à une remontée des explications sociales de la pauvreté mais voit le maintien à un taux très haut de la mise en cause de facteurs personnels dans l'explication de celle-ci. » (Duvoux, 2006). À la critique de la bureaucratie et des effets coûteux et démobilisateurs de l'assistance s'est donc ajoutée l'idée que les salariés au Smic se verraient bien peu pris en compte par un État-providence qui redistribuerait trop vers ceux qui ne travaillent pas.

⁶ Les enquêtes annuelles du Crédoc sur lesquelles s'appuient ces appréciations sur la « lassitude de la solidarité » autorisent des interprétations tout à fait différentes. En particulier, les dernières montrent que la crise commencée en 2008 a eu pour conséquence de relégitimer le RMI et le RSA. La représentation du comportement individuel des allocataires aurait-elle à ce point changé ? C'est peu probable.

Encadré 2. La question de la fraude sociale

La question de la fraude aux prestations sociales est ainsi montée fortement dans le discours politique, conduisant la Cnaf et la Sécurité sociale à intensifier la lutte contre la fraude (Stéphane Donné, Sylvain Lemoine, 2008, La note de veille n° 98 du *Centre d'analyse stratégique*).

Plus récemment, un rapport d'information, présenté par M. Dominique Tian, député, a été déposé le 29 juin 2011 par la commission des Affaires sociales en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale sur la lutte contre la fraude fiscale.

« La fraude n'est plus un sujet tabou » se félicite le rapporteur en conclusion, car elle « aggrave le déficit de nos finances sociales et met à mal la solidarité nationale ». Le rapport estime la fraude sociale à quelque « 20 milliards d'euros, soit 44 fois plus que la fraude actuellement détectée » (en gras dans le rapport) pour conclure que : « Nos concitoyens (...) ne peuvent en effet garder leur confiance dans notre système de protection sociale si [la fraude] perdure dans de si larges proportions. »

Le rapport a retenu une estimation haute du montant : « la Cour des comptes évoque plutôt une fourchette de 10 à 15 milliards », comme l'indique Mme Fraysse qui n'a pas approuvé son adoption au nom du groupe de la gauche démocrate et républicaine. Elle met en regard le montant de la fraude fiscale, estimée quant à elle entre 30 et 40 milliards d'euros.

Le rapport montre que la fraude sociale est avant tout la fraude aux prélèvements, estimée dans le rapport entre 8 et 15,8 milliards d'euros, du travail dissimulé pour l'essentiel, le montant de la fraude aux prestations étant situé quant à lui entre 2 et 3 milliards d'euros. Enfin, Il est bien indiqué qu'une partie de la fraude aux prestations est imputée aux professionnels de la santé, ainsi pour la tarification des actes. Mais, en revanche, « le fait d'accorder des arrêts de travail à des personnes qui ont de plus en plus de difficultés au travail » relève-t-il de la fraude ? (président de l'Union nationale des omnipraticiens français, auditionné par la commission).

Finalement, le rapport reconnaît que la fraude, individuelle, au RSA est très faible, en particulier parce qu'elle est particulièrement contrôlée, le RSA étant réputé être « une prestation génératrice de risques » du fait qu'il s'agit d'une allocation différentielle qui doit s'ajuster à la situation des personnes. Et les risques dont il est question ne sont pas synonymes de fraude mais aussi d'erreurs dans le calcul des montants et d'indus.

1.1.1. De la trappe à inactivité⁷ à la trappe à pauvreté

Entre 2000 et 2005, alors même que le thème de la dévalorisation du travail continue de hanter les discours de droite, s'affirme de surcroît, et désormais en dehors des cercles universitaires auxquels elle était encore confinée, l'idée de trappe à pauvreté. C'est bien d'une véritable reconstruction de la critique qu'il s'agit et la collection « La République des Idées », dirigée par Pierre Rosanvallon et Thierry Pech, qui publiera en 2007 un texte de Martin Hirsch dans un ouvrage collectif intitulé *La Nouvelle critique sociale*, ne s'y trompera pas. C'est au cours de ces années que s'affine le diagnostic selon lequel le problème principal posé par le RMI n'est plus de constituer pour les allocataires une trappe à *inactivité* mais bien une trappe à *pauvreté* : le personnage central n'est plus l'assisté qui ne veut pas travailler mais le travailleur pauvre, l'allocataire du RMI, qui, luttant contre les sirènes de l'assistance, décide de retourner malgré tout sur le marché du travail et qui, au terme de son effort, n'est pas payé de retour. Non seulement, travaillant plus, il ne gagne pas plus, mais, d'une certaine manière, plus il travaille, moins il gagne. Le problème n'est plus que l'allocataire du RMI ne travaille pas, mais que, travaillant, il perd de l'argent et que, travaillant malgré la perte, il

⁷ Dans leur article de 2002, Guillemot, Pétour et Zajdela préfèrent le terme de « trappe à chômage ».

accepte néanmoins de le faire. Est posée à cette occasion la question de l'articulation avec les droits connexes, nationaux et locaux, qui viennent souvent amplifier les pertes financières liées à la reprise d'activité. D. Anne et Y. L'Horty considèrent d'ailleurs, à partir de leurs simulations, que « la valorisation du travail d'un côté, et la protection du pouvoir d'achat des ménages pauvres, de l'autre côté, sont en conflit d'objectifs » et que « si les réformes des transferts sociaux des années 2000 n'ont pas fait disparaître les emplois qui ne payent pas, c'est parce que leurs effets ont été compensés par ceux d'autres réformes des transferts sociaux » (Anne, L'Horty, 2008).

Rétrospectivement, le rapport de la commission présidée par Martin Hirsch marque donc de façon très claire la mise en veilleuse du thème de la trappe à inactivité, très moral (les allocataires ne *veulent* pas travailler), auquel se substitue un thème certes moins tenté de moralisme mais tout aussi susceptible de susciter l'indignation et relevant tout autant du cadre interprétatif de la désincitation : celui de la trappe à pauvreté (le « bon » allocataire du RMI qui revient à l'emploi ou augmente sa quantité de travail n'est pas récompensé de ses efforts, car le surplus fait l'objet d'un prélèvement « confiscatoire »). La deuxième résolution du rapport de la commission *Familles, vulnérabilité, pauvreté*, intitulée : « Une nouvelle équation sociale : combiner les revenus du travail et les revenus de la solidarité », qui détaille au long de quatorze pages le caractère radicalement inadapté et désuet du RMI propose une innovation radicale : le revenu de solidarité active. D'un côté, le « vieux » RMI, stigmatisé comme « trappe à pauvreté » ; de l'autre, une prestation d'un genre nouveau, moderne, permettant de rompre avec l'injustice que constitue la non rémunération du travail à sa juste valeur et constituant une incitation au retour à l'emploi, un tremplin pour l'emploi comme le recommandent les récents rapports européens (par exemple, Ferrera et Rhodes, 2000 ou Esping Andersen *et al.*, 2002). Ainsi ce dernier texte insiste-t-il sur la nécessité de mettre en place des systèmes de sécurité sociale « modernes », susceptibles non plus d'entraver l'emploi mais de constituer une incitation au retour à l'emploi.

Dans le deuxième chapitre du rapport de la commission *Familles, vulnérabilités, pauvreté*, qui contient la proposition principale du rapport, la figure du travailleur pauvre joue le même rôle que celle du vieux travailleur au moment des débats sur l'assistance sociale au début du vingtième siècle : rendre visible le caractère scandaleux et incohérent d'un système de protection qui laisse dans la misère, dans un cas, le vieux travailleur qui a pourtant peiné toute sa vie, dans l'autre, le travailleur pauvre qui a tout fait pour s'en sortir. Dans les deux cas, c'est l'idée même de mérite qui est mise à mal. Dans les deux cas, la pensée libérale est confrontée à ses limites (Hatzfeld, 2005 ; Join-Lambert *et al.*, 1997).

Deux glissements se sont donc opérés à partir du milieu des années 2000 : la critique de l'incapacité du RMI à récompenser le mérite de ceux qui veulent s'en sortir s'est substituée à celle du RMI comme producteur d'inactivité (sans néanmoins faire véritablement disparaître cette dernière). Plus généralement, la figure du travailleur pauvre a occupé une part de plus en plus grande de la critique sociale, permettant d'organiser un continuum dans l'espace des représentations entre deux sortes de travailleurs pauvres : celui qui ne travaille pas assez pour obtenir un salaire décent et l'allocataire du RMI qui vient de reprendre un morceau d'emploi. La solution est la même pour les deux : les inciter à continuer à travailler plus, à condition que soit mis un terme au mécanisme pervers qui fait que leur travail n'est pas payé à sa juste valeur et qu'un autre lui soit substitué, qui récompensera leur volonté de travailler plus, en faisant en sorte que la collectivité ajoute quelque chose aux revenus du travail.

Le rapport de la commission Hirsch constitue l'élément déclencheur du changement de paradigme et de la légitimation de la nécessaire entrée en scène d'une autre politique. En effet, comme l'explique P. Hall (1989), le passage d'une politique à une autre nécessite non

seulement le dysfonctionnement du système en vigueur antérieurement, mais également une élaboration collective mettant clairement en évidence l'échec de celui-ci. C'est ce que fait le rapport : il rassemble un ensemble d'éléments censés rendre manifeste l'échec du RMI et construit une autre branche de l'alternative qui apparaît dès lors sous des dehors radicalement modernes : le RMI enfermait les personnes dans l'inactivité et la pauvreté, le RSA va les aider à retrouver le chemin de l'emploi et constituer à la fois une incitation permanente à l'emploi et une récompense de l'effort. Le RMI laissait les individus à leur isolement, le RSA met les institutions au service de leur retour à l'emploi.

1.1.2. La réhabilitation des allocataires du RMI qui travaillent et l'acceptation de la nouvelle norme d'emploi

Cette nouvelle manière de considérer le RMI rend possible deux processus. D'une part, elle permet de réhabiliter les allocataires du RMI, ou du moins une partie d'entre eux, qui deviennent dès lors des travailleurs comme les autres, ou, du moins, des travailleurs présentant de nombreux points communs avec beaucoup d'autres. Les allocataires du RMI qui reprennent le travail sont victimes de la même injustice que d'autres travailleurs : alors qu'ils travaillent et font des efforts, ils continuent à être pauvres. Ainsi l'allocataire du RMI n'est-il plus représenté principalement par la figure de l'assisté, aux marges du marché du travail, au banc de la société, mais par celle du travailleur pauvre, méritant, mais dont l'effort n'est pas reconnu. Un espace commun est organisé entre les différentes sortes de travailleurs et l'allocataire du RMI, qui appartient désormais à une catégorie plus large : celle des travailleurs pauvres, donc celle des travailleurs. Cette reconstruction, qui segmente le bloc des « allocataires du RMI » pour en quelque sorte séparer le bon grain de l'ivraie et permet de distinguer ceux qui restent dans l'inactivité de ceux qui retournent à l'emploi, n'est pas anodine. Elle constitue une réhabilitation d'une partie de la population des allocataires du RMI et explique très certainement pourquoi une partie de l'opinion et des chercheurs traditionnellement réticents à l'idée de trappe à pauvreté a pu être séduite par ce discours.

Mais d'autre part, cette re-conceptualisation permet d'imputer la cause de cette injustice insupportable non pas aux entreprises (qui rémunèreraient trop peu les travailleurs ou leur offriraient des durées du travail trop courtes) mais bien plutôt à un défaut du système : dans le cas des allocataires du RMI qui reprennent le travail, la faute est très clairement imputable au système de protection sociale, qui apparaît radicalement inadapté. Dans le cas des autres travailleurs pauvres, c'est également la faute d'un système qui n'est pas capable de corriger les nouvelles formes que revêt le marché du travail, ni de s'adapter aux nouvelles réalités du marché du travail : le fait que, pour des travailleurs peu qualifiés, l'emploi à mi-temps pourrait devenir une nouvelle norme. Les problèmes des deux catégories de travailleurs pauvres, ceux qui ne travaillent pas assez et ceux qui, allocataires du RMI, ont repris un emploi, sont redevables de la même solution : une réforme du système de protection sociale et plus généralement du lien entre marché du travail et protection sociale (Dang, Outin, Zajdela, 2006). Il s'agit ni plus ni moins que de prendre en compte la nouvelle réalité du marché du travail, où la norme n'est plus l'emploi à temps plein mais où quelques heures d'emploi sont bien préférables à l'absence d'emploi, et d'adapter à cette nouvelle réalité le système de protection sociale.

On peut réinterpréter l'ensemble de la réforme proposée par Martin Hirsch comme l'acceptation d'une nouvelle réalité de l'emploi et du fait qu'une heure d'emploi vaut mieux que rien. Car, ne nous y trompons pas, l'ensemble de la démonstration du deuxième chapitre consiste à montrer que les allocataires du RMI ne sont enfermés dans une trappe à inactivité que pour autant qu'ils refusent de prendre un emploi d'une moindre durée qu'un temps plein.

Le problème de la trappe à pauvreté lui-même n'existe en effet qu'à partir du moment où il est exigé que les allocataires du RMI acceptent des emplois à mi-temps ou à quart-temps (on se situe ici dans le cas d'une personne seule sans enfant).

C'est d'ailleurs tout à fait ce qu'illustrent les cas types développés par la direction de la Sécurité sociale, nous allons y revenir. Le RMI est une prestation de l'ancien temps. Du temps où l'emploi signifiait emploi à plein temps susceptible de donner un salaire permettant de sortir de la précarité. Le travailleur pauvre, c'est celui qui travaille au Smic moins d'un mi-temps. Dans cette mesure, le travailleur qui voudrait bien travailler plus et l'allocataire du RMI qui voudrait aussi travailler un peu sont redevables du même traitement : l'addition aux revenus issus de leur travail de revenus issus de la solidarité permettant de les maintenir au dessus du seuil de pauvreté. Les deux sont donc redevables d'une innovation de politique sociale. Les temps nouveaux sont ceux où il faut accepter, d'une part, que la nouvelle réalité du marché du travail est celle où l'emploi acceptable est un quart de temps et, d'autre part, qu'une heure d'emploi vaut mieux que l'assistance, pour les finances de l'État et pour les individus eux-mêmes. L'activité quelle qu'elle soit vaut mieux que l'inactivité, tel est le message véhiculé par l'exigence d'activation des politiques sociales depuis la fin des années 1990.

1.1.3. Le RMI : une prestation inadaptée à la nouvelle réalité du marché du travail selon la commission Hirsch

Ces deux postulats étant acceptés, alors il en découle que le RMI est une prestation d'un autre temps, qu'elle n'est plus adaptée à la nouvelle réalité du marché du travail puisqu'elle désincite les individus à prendre des emplois de très courte durée. Il importe donc, pour sortir de la précarité les allocataires du RMI et d'une manière générale tous ceux qui sont obligés de prendre des emplois d'une durée très courte et mal rémunérés qui se sont multipliés, de réformer de manière radicale le système de protection sociale afin qu'il ne fasse pas obstacle à cette nouvelle réalité. Une telle représentation est congruente avec ce que le sociologue Esping-Andersen écrivait quelques années auparavant lorsqu'il proposait de mettre en œuvre des systèmes de sécurité sociale modernes (Esping-Andersen, 2002), non désincitatifs à l'emploi, mais aussi avec les prescriptions de la Commission européenne invitant les États-membres à mettre en œuvre des dispositifs modernes de sécurité sociale (Merrien, 2005).

La démonstration proposée par la deuxième résolution de la commission Hirsch est claire. Elle rend le système de protection sociale, et principalement le RMI, responsable de l'enfermement des allocataires dans la pauvreté : « c'est parce que pour une part de plus en plus importante de la population, les minima sociaux sont devenus des maxima indépassables et que, pour une proportion de plus en plus importante des ménages, le travail ne permet pas de franchir le seuil de pauvreté, qu'il faut transformer nos prestations sociales ». Ainsi, la commission prend elle-même acte du fait que le RMI, « destiné à être une réponse à des phénomènes de grande exclusion », est devenu « la seule ressource d'un nombre considérable de ménages et ceci, parfois de manière durable. Son caractère d'allocation différentielle devient alors plus pénalisant que protecteur : le plancher est devenu plafond, pour la majorité des allocataires ». D'où la proposition de revenu de solidarité active : « L'idée est que l'on puisse vivre, avec son travail et par son travail, quelle que soit sa situation familiale, en continuant à pouvoir, dans des conditions justes, bénéficier de la solidarité de la société. »

La démonstration se déroule ainsi : dans un premier paragraphe, le terme d'emploi est substitué au terme emploi à quart-temps ou à mi-temps : « Les études sur cas types montrent qu'un allocataire du RMI perd du revenu quand il reprend un emploi à quart temps et n'en gagne pas à mi-temps », donc que « les allocataires de minima sociaux continuent aujourd'hui à perdre de l'argent quand ils reprennent un emploi ». Le paragraphe suivant,

loin de faire de la morale (ce n'est pas de la faute des allocataires du RMI s'ils ne reprennent pas d'emploi, mais la faute du système), mélange les deux cas des allocataires du RMI qui ne sont pas incités à reprendre de l'emploi et des travailleurs pauvres. La réforme proposée consiste à traiter la question du travailleur pauvre. La nouvelle prestation proposée ne changera rien à la situation des personnes sans emploi mais ne pénalisera pas ceux qui reprennent un emploi, même très court. Le cas des allocataires du RMI reprenant un emploi n'est pas différent de celui des travailleurs pauvres. Ce n'est qu'une des modalités de l'activité laborieuse pauvre. Après la description du dispositif et quelques données sur son coût, un quatrième paragraphe permet d'amender ce que le début du texte aurait pu laisser penser : qu'il faudrait désormais inciter les personnes à prendre les emplois même très courts. Il explique en effet qu'il faudra développer une politique de lutte contre le temps partiel.

La réforme de la protection sociale proposée doit finalement permettre, selon la commission, d'atteindre trois objectifs :

- « - Faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les effets de seuil ;
- Garantir, même pour une activité à temps partiel, lorsque les revenus du travail sont discontinus le long de l'année ou que la reprise d'activité se réalise par le biais d'un contrat d'insertion, que les ressources globales permettent de franchir le seuil de pauvreté.
- Rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système plus lisible pour les bénéficiaires, plus facile à gérer et à adapter aux besoins des personnes pour les organismes publics ».

1.2. Expérimentation du RSA et solidarité active : une innovation sociale ?

Parallèlement, la commission souligne combien le développement de « l'incompréhension sociale » entame la légitimité de la protection sociale. Celle-ci est présentée comme un fait d'observation et fonde ses propositions, en particulier, celle du RSA : les modalités de la lutte contre la pauvreté ne seraient plus comprises, ni par les allocataires des minimas sociaux qui trouvent la solidarité chichement mesurée (entre 400 et 600 euros, alors que « la richesse nationale par habitant est supérieure à 2 100 euros par mois »), ni par les travailleurs pauvres et précaires qui trouvent que leur travail ne paie pas (en regard à la fois des bénéficiaires des minima sociaux « qui obtiennent des revenus à peine inférieurs aux leurs sans travailler » et des « personnes qui semblent être définitivement à l'abri de toute insécurité, avec un statut qui paraît inatteignable pour eux et leurs enfants »⁸). Même incompréhension de la part des créateurs « des richesses et de l'emploi » qui ont la « tentation de considérer les transferts sociaux, non pas comme un facteur de lutte contre la pauvreté mais comme des mécanismes qui entraînent dans la pauvreté en entravant leur capacité à créer de l'emploi ».

Pour y répondre, la commission Hirsch propose non seulement de réformer les dispositifs mais aussi d'innover dans les procédures de prise de décision et d'évaluation : la nouvelle prestation, le revenu de solidarité active, sera préalablement expérimentée avant généralisation (proposition n° 13). Intitulée « Audace, innovation, expérimentation : les mots clés de l'action publique », cette résolution suggère que l'État propose « des expérimentations selon des programmes qu'il définirait lui-même mais qu'il souhaiterait

⁸ Cf. Schwartz O., 2009.

tester sur une partie du territoire ; dans ce cas, il lancerait une consultation, comme un appel d'offres, pour voir quelles sont les collectivités locales qui seraient prêtes à porter ensemble un projet expérimental »⁹.

1.2.1. Innovation de fond, innovation de processus

L'expérimentation doit permettre de tester différents modes de calcul du revenu et de choisir celui qui est le plus *efficace* en fonction d'un objectif précis et mesurable (proposition n° 1 du rapport). L'innovation majeure, c'est la nouvelle conception de la loi comme *stimulus* que l'expérimentation est censée mettre en œuvre. Dans le cas du RSA, la préférence collective pour le travail et l'activité est réaffirmée pour lutter contre l'incompréhension sociale ; l'expérimentation doit régler correctement les incitations individuelles au travail. L'efficacité est appréciée à partir d'un objectif mesurable, le taux mensuel de retour à l'emploi. La preuve de l'efficacité du dispositif consistera à ce que ce taux soit significativement amélioré au sens statistique du terme.

On constate donc un premier très lourd et très significatif dérapage des expérimentations telles qu'elles sont mises en place par rapport à ce que la commission semblait avoir en tête : alors même que M. Hirsch s'était fait le chantre des expérimentations depuis plusieurs années, au nom du principe d'essais et erreurs, et que l'expérimentation préconisée par la commission devait permettre de choisir la prestation la mieux adaptée pour résoudre l'ensemble des problématiques soulignées (des effets de seuil à l'absence de lisibilité), une double réduction semble bien s'être opérée. L'expérimentation ne porte que sur la seule question du retour à l'emploi, alors que la plus grande partie du travail de la commission Hirsch avait porté sur les travailleurs pauvres. Tout se passe de surcroît comme si la question n'était plus celle du scandale provoqué par la perte du gain acquis lors de la reprise d'emploi, mais à nouveau celle de la plus forte incitation à reprendre un emploi lorsque le gain est plus élevé. On ne se trouve plus du tout dans le même cadre théorique ou, du moins, le flou qui entourait encore la question de l'incitation au travail dans le texte de la commission est ici définitivement clarifié dans le sens du modèle économique standard le plus basique : il s'agit bien de montrer qu'un individu qui peut conserver une partie plus importante de son revenu va être plus incité à retourner à l'emploi (ou qu'il ne voudra pas retourner à l'emploi sans un effet significatif sur ses revenus).

L'expérimentation du RSA commence très tard par rapport à l'objectif d'une réforme qui devrait commencer avant la fin de l'année 2008. Le département de l'Eure inaugure l'expérimentation en juin 2007, suivi en novembre 2007 par plusieurs dizaines de départements. Un dernier lot de départements rejoindra l'expérimentation en mars 2008. Au total, trente-trois expérimentations départementales seront effectivement menées. Les résultats utiles pour la décision publique, parce que connus lors du débat parlementaire, proviennent du rapport d'étape « sur l'évaluation des expérimentations RSA » produit par le comité d'évaluation des expérimentations et en particulier de sa synthèse datée de septembre 2008 et rédigée par François Bourguignon, qui préside le comité¹⁰. Les calculs concernant la mesure de l'efficacité du RSA, le taux de retour à l'emploi, portent uniquement sur cinq mois

⁹ Une seconde façon de procéder est également proposée : « accepter les expérimentations dont l'initiative serait prise localement (...) par les collectivités et/ou les services déconcentrés ». Elles « devraient pouvoir être instruites rapidement, être financées et bénéficier d'un cadre juridique approprié, éventuellement adapté par la loi ». Cette façon de faire est celle qui a semblé inspirer la création du fonds d'expérimentation pour la jeunesse. Son évaluation doit également être menée (Gomel, Serverin, 2011).

¹⁰ Les quatre annexes « qui présentent de façon détaillée les données disponibles à ce jour » datent quant à elles de juillet 2008.

consécutifs, de décembre 2007 à avril 2008. En décembre 2007, seuls neuf départements avaient commencé l'expérimentation du passage du RMI au RSA. La grande majorité des départements commence au premier trimestre 2008 (vingt et un départements), un commence en avril et deux autres commenceront plus tard.

1.2.2. Mesurer le surcroît d'incitation à retourner à l'emploi

Les expérimentations sont réalisées dans des conditions sensiblement différentes de celles imaginées par la commission Hirsch. La loi donne en effet aux départements une liberté dont ils vont user pour mener à bien leur expérimentation. Finalement, les zones expérimentales passent de neuf à trente-deux entre le début et la fin de la période de calcul. Elles vont être comparées globalement à l'ensemble des zones « témoins »¹¹. La conséquence immédiate – mais qui n'est pas expliquée par le rapport¹² – est que les différences départementales ne vont plus permettre de paramétrer le dispositif à généraliser. C'est le projet originel même de l'expérimentation appliquée à la généralisation d'un dispositif efficace, celui du rapport de 2005, qui est abandonné sans commentaire.

En fait, la synthèse de François Bourguignon se focalise sur le premier résultat disponible : « Le taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI dans les zones expérimentales est plus élevé que dans les zones témoins ». Ce résultat ne répond pas à l'objet initial de l'expérimentation qui était de formater le dispositif national à généraliser par la loi (et conformément au caractère provisoire à la dérogation accordée au régime expérimental). De plus, la suite du paragraphe semble contredire le résultat : « Quel que soit le mois considéré, le taux de retour à l'emploi sur les zones expérimentales est à chaque fois supérieur au taux sur les zones témoins, mais les écarts restent généralement dans l'intervalle de confiance, et ne sont pas statistiquement significatifs » (souligné par nous). Ce résultat est-il vérifié pour chaque département ou seulement pour l'ensemble, différent chaque mois comme on l'a vu ? Le lecteur ne le sait pas.

Que signifie, pour le décideur politique destinataire de la synthèse, que « les écarts restent généralement dans l'intervalle de confiance » ? Il faut être familier de la statistique même élémentaire pour avoir en tête que le test et son intervalle de confiance partent de l'hypothèse que les taux de retour à l'emploi sont identiques. La phrase signifie en réalité que les résultats mensuels ne permettent pas de conclure à un effet positif du RSA. Pour obtenir un résultat positif significatif favorable à la cause des réformateurs, les évaluateurs ont été conduits à présenter l'effet moyen sur l'ensemble des cinq mois connus (décembre 2007-avril 2008). Alors et seulement alors, « l'écart observé atteint 30 % et est statistiquement significatif au seuil de 5 % ».

L'impressionnant « 30 % » va produire son effet. Qui saisit la réserve introduite par le fait que le seuil de significativité soit de 5 % et non pas de 1 %, comme habituellement dans ces domaines ? Qui va rechercher dans le tableau qui suit cette phrase « taux moyen de retour à l'emploi », les deux éléments qui permettent de calculer le 30 % ? L'écart donné en pourcentage est calculé entre 2,92 % et 2,25 %, soit une amélioration de 0,67 en point de pourcentage, une autre présentation du même résultat, plus éclairante mais moins percutante¹³. Et qui va lire une troisième réserve qui porte sur la méthode d'estimation du taux

¹¹ Une étude menée au CEE va montrer que l'on ne peut pas comparer zone expérimentée et zone témoin au niveau départemental. C'est seulement l'ensemble des zones témoins qui peut être comparé à l'ensemble des zones expérimentées.

¹² Cf. Cahuc P., Zylberberg A., 2009.

¹³ En effet, $(2,92 - 2,25)/2,25 = 0,298$, soit 30 %.

moyen de retour à l'emploi ? Une note indique que « la définition reprise ici est la moyenne des taux de retour à l'emploi obtenus par département ». Pour comprendre ce qui apparaît comme tautologique, il faut aller dans l'annexe 2 et s'apercevoir que la « méthode 2 » retenue est la méthode la plus rustique, celle qui donne le même poids à chaque département, malgré la grande dispersion de leur taille et des effectifs expérimentés. C'est aussi la seule, sur les trois méthodes testées, qui assure un écart significatif au seuil de 5 % !

La présentation de ce premier résultat (le seul utilisé dans le débat parlementaire, cf. Gomel, Serverin, 2009) se termine d'une façon qui pose également problème : « Des analyses complémentaires visant à corriger les biais évoqués plus haut devront confirmer ces résultats. Elles chercheront à distinguer dans l'effet attribué au rSa sur l'emploi ce qui peut être imputé à l'allocation financière et ce qui peut être imputé à l'accompagnement reçu par le bénéficiaire ». C'est se focaliser sur deux mécanismes d'incitations individuelles, alors que le rapport de la commission évitait cette approche économiciste en présentant la nécessité de réaffirmer des préférences collectives (pour le travail et l'activité) et à engager des réformes cohérentes avec ces choix collectifs, en les testant notamment par expérimentation sociale. La commission Hirsch se référait aux travaux de Anne et L'Horty (2000) qui montraient que le système composé du RMI et des prestations sociales connexes, nationales et locales, est défavorable en termes de revenus à la reprise d'un emploi, dans les villes pour lesquelles les auteurs ont renseigné l'ensemble des droits sociaux mobilisables. Lorsque les auteurs écrivent que « la valorisation du travail, d'un côté, et la protection du pouvoir d'achat des ménages pauvres, de l'autre côté, sont en conflit d'objectifs... », ils se basent sur les dispositifs et pas sur leurs usages. Lorsqu'ils constatent que « si les réformes des transferts sociaux des années 2000 n'ont pas fait disparaître les emplois qui ne payent pas, c'est parce que leurs effets ont été compensés par ceux d'autres réformes des transferts sociaux », c'est sur la base des résultats du calcul du simulateur informé de l'ensemble des droits sociaux (dans treize grandes villes). Et pas à partir d'une enquête auprès des bénéficiaires eux-mêmes (Gomel, Serverin, 2009).

La synthèse du rapport d'étape de la commission d'évaluation des expérimentations contient d'autres résultats, quantitatifs (« Les ménages qui reprennent un emploi dans les zones expérimentales auraient une plus grande ancienneté dans le dispositif RMI que dans les zones témoins » ; « Une majorité des emplois occupés par les bénéficiaires du RSA sont dans le secteur marchand »...) ou qualitatifs : (« Les bénéficiaires visés soulignent l'importance d'une aide financière couplée avec un accompagnement social et professionnel » ; « Un suivi tourné vers l'accompagnement dans l'emploi encore à renforcer » et « La communication sur le dispositif expérimental est restée confidentielle, et gagnerait à être renforcée auprès des bénéficiaires »...). Mais, dans le débat parlementaire sur la « généralisation du RSA », un seul argument va provenir des expérimentations départementales, le premier résultat provisoire présenté dans le rapport d'étape : une augmentation moyenne du taux de retour à l'emploi de 30 % en faveur des bénéficiaires du RSA par rapport aux groupes témoins des allocataires du RMI. Les expérimentations départementales n'apprennent rien sur comment mettre en œuvre le RSA, alors que c'est la seule justification de l'expérimentation préalable. L'argument final sera tout autre : la crise oblige à redéployer notre système de redistribution de revenus.

2. PREMIER BILAN : LA RÉFORME A-T-ELLE ATTEINT SES OBJECTIFS ? UNE MONOGRAPHIE DÉPARTEMENTALE

Reprenons les trois objectifs que la commission *Familles, vulnérabilité, pauvreté* avait assigné à l'innovation radicale que devait constituer le RSA. Sur le fond, il s'agissait de garantir que les effets de seuil auxquels les allocataires du RMI étaient confrontés seraient évités et que le seuil de pauvreté serait systématiquement franchi par les allocataires reprenant un emploi. Sur la forme, il s'agissait de « rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système plus lisible pour les bénéficiaires, plus facile à gérer et à adapter aux besoins des personnes pour les organismes publics ».

La loi instituant le RSA a été adoptée le 1^{er} décembre 2008 et le RSA est entré en vigueur au 1^{er} juin 2009. Nous avons observé sa mise en œuvre sur le département de Paris, un des départements qui a mis le plus rapidement en route les différentes procédures de gestion de la nouvelle prestation. Nous reprenons ici un certain nombre de « jugements » des acteurs de la mise en œuvre de la nouvelle prestation sur le caractère adapté ou non de celle-ci ainsi que de la loi. Il apparaît, sur le fond, que loin d'avoir été supprimés, les effets de seuil n'ont été que déplacés et que la prestation, loin de constituer une innovation radicale, a été construite sur une représentation de la population et du marché du travail en assez grand décalage avec la réalité. Par ailleurs, si les allocataires semblent très éloignés du modèle d'*homo calculator* rationnel qui semble être au fondement de cette réforme mais qu'ils comprennent assez vite qu'une reprise d'emploi à temps partiel n'est pas nécessairement bénéfique en termes financiers, car ils risquent de perdre le bénéfice de l'allocation ou de ses droits connexes, le caractère bureaucratique inhérent à la nouvelle prestation rend peu crédible l'idée de simplicité promue lors de sa mise en place.

2.1. Le RSA incite-t-il vraiment à retourner à l'emploi ?

Comme la flexicurité, mot-valise investi de sens radicalement différents par des acteurs dont les attentes étaient souvent contradictoires (Barbier, 2007 ; Ires, 2009 ; Serrano, 2009), le RSA semble avoir exercé une séduction tous azimuts en raison du flou de ses objectifs. Il est apparu tantôt comme destiné principalement à résoudre la question des travailleurs pauvres (commission *Familles, vulnérabilité, pauvreté*, 2005), tantôt à inciter les allocataires du RMI à retourner à l'emploi (Comité national d'évaluation des expérimentations du RSA, 2009). La crise a ajouté une dimension de flou supplémentaire en conduisant à un changement majeur de la fonction dévolue au RSA : alors qu'en 2008, au moment des expérimentations, il s'agissait principalement de promouvoir la fonction d'incitation à l'emploi du RSA (avec une insistance particulièrement marquée pour le « système » : droits et devoirs, Offre raisonnable d'emploi... dont Martin Hirsch a d'ailleurs récemment rappelé l'actualité, cf. *Le Monde* du 14 avril 2011), et que la prestation s'inscrivait alors naturellement dans le paradigme du « travailler plus pour gagner plus » et de la remise en cause de l'assistance, la crise a transformé le RSA en amortisseur et en stabilisateur automatique, lui faisant principalement jouer le rôle d'une politique des revenus.

En tous cas, à travers les propos recueillis auprès des principaux acteurs de sa gestion, il apparaît clairement que l'objectif principal mis en avant au cours des expérimentations, sur la foi desquelles le RSA a été « généralisé », – inciter les allocataires à reprendre un emploi au nom du surcroît de revenu à en attendre –, n'a pas été véritablement atteint. Les témoignages

recueillis auprès des travailleurs sociaux mettent en évidence le caractère finalement inadapté de cette innovation sociale au traitement efficace des effets de seuil (qui n'ont pas été supprimés mais seulement déplacés), à la réalité des trajectoires actuelles des personnes sur le marché du travail et finalement à l'absence d'emplois.

2.1.1. Un effet de seuil non pas supprimé mais déplacé

La première observation concerne un point tout à fait central : il s'agit du modèle théorique sur lequel a été fondé l'ensemble de la réforme ici étudiée, modèle selon lequel l'individu allocataire du RSA renoncerait à travailler ou à travailler plus, parce qu'il calculerait rationnellement ce qu'il va y gagner ou y perdre. Ce modèle de l'individu rationnel, calculateur, pour lequel le travail est une désutilité et qui arbitre en permanence l'allocation de son temps entre travail et loisir, est celui qui a inspiré toutes les remises en cause du RMI et la mise en œuvre du RSA. Celle-ci visait en effet principalement à permettre à l'allocataire de comprendre que plus il travaillera, plus grande sera la part de revenus conservée (sur le modèle du « travailler plus pour gagner plus ») et de calculer à chaque instant le retour positif de son surcroît d'investissement laborieux en gains monétaires. Pour fonctionner, un tel modèle suppose non seulement que l'individu adopte bien un tel comportement d'*homo economicus*, – alors même que le travail peut être recherché pour l'estime qu'il procure ou pour la reconnaissance qu'il permet d'obtenir et pas seulement pour le gain recherché et que plusieurs recherches ou enquêtes ont mis en évidence qu'une part non négligeable des allocataires de minima sociaux retournaient à l'emploi tout en perdant de l'argent (Guillemot, Pétour, Zajdela, 2002 ; Dubet, Vérétoit, 2001) – mais il suppose également que des emplois accessibles soient bien disponibles, que les obstacles empêchant les allocataires de les occuper aient été levés (Marc, 2008) et enfin que les avantages retirés de l'exercice d'une activité, quelle que soit la quantité de celle-ci, soient parfaitement et immédiatement calculables par les individus.

Or, parmi cet ensemble de conditions, plusieurs ne sont pas réalisées. Notamment, il est apparu clairement au cours de notre enquête (qui n'a fait que confirmer d'autres sources, par exemple Fnars, 2010), que les allocataires n'avaient aucune connaissance du revenu qu'ils allaient pouvoir obtenir « en fin de compte » s'ils reprenaient une activité d'une certaine durée. Certains pensaient qu'ils allaient pouvoir cumuler complètement et en permanence allocation et revenus issus du travail (c'est ce que la « publicité à la télévision » leur semblait indiquer), d'autres n'avaient pas compris qu'il y avait un changement par rapport au RMI, d'autres enfin ne savaient pas. Lorsqu'ils osent en parler, c'est au cours de leurs rencontres avec les assistantes sociales ou les conseillers à l'emploi, notamment des espaces insertion (EI) ou des cellules d'appui à l'insertion (Capi). C'est là que les allocataires cherchent à comprendre ce qui se passera s'ils reprennent un emploi ou une activité (le terme d'activité convient mieux à ce qui est proposé : CDD très courts, quelques heures de services aux particuliers, une mission d'intérim, etc.). Assez rapidement, les assistantes sociales et les conseillers d'insertion, pressés de répondre aux questions concrètes des allocataires, sont obligés de leur dire que, s'ils travaillent au-delà d'un certain seuil, ils perdront les droits connexes ou certains avantages.

Encadré 3. La sortie du RSA socle à Paris

À Paris, la sortie (et même la suspension) du RSA socle ou du RSA socle majoré fait perdre automatiquement et immédiatement le bénéfice de l'allocation de logement complémentaire (ALCVP), 122 euros pour une personne isolée, 183 pour deux personnes ou plus : « le versement de l'ALCVP par la Caf est conditionné

chaque mois par le versement du RSA socle ». Il en va de même pour la gratuité des transports (Solidarité Transport). Lorsque l'on en sort, ces deux prestations, importantes financièrement, sont toujours supprimées complètement et immédiatement. Ainsi, pour une personne célibataire sans enfants, le RSA (entièrement socle) est de 467 euros en 2011 et de 411 lorsque la personne touche l'allocation-logement Caf. C'est ce dernier cas qui est pris ici comme référence. Pour ne plus toucher le RSA socle uniquement avec des revenus d'activité, cette personne doit gagner 411 euros de revenus nets, l'équivalent de deux cinquièmes de temps au Smic. Elle touchera alors du RSA activité pour un montant de 255 euros, mais perdra les 123 euros d'ALCVP (personne seule) et la gratuité des transports. Elle perdra aussi une partie de son allocation-logement, soit pratiquement l'équivalent du RSA activité. D'autres aides au logement ont été mises en place à Paris où le poids du logement dans le budget est le double de celui de l'ensemble des ménages français (20,2 %, contre 9,6 %) ; Elles s'adressent aux ménages pauvres sous condition de revenus et non plus de statut. La ville a créé Paris Logement, Paris Logement Familles, Paris Logement Familles monoparentales, ainsi que Paris Énergie Familles et le Fonds de solidarité Énergie. Le département de Paris a créé également un Fonds de solidarité logement qui permet d'apurer des dettes de loyer et d'éviter les expulsions locatives. Ces aides doivent être demandées aux services sociaux et sont ouvertes pour un an renouvelable : leur octroi n'est donc pas automatique, ce qui peut constituer une difficulté supplémentaire pour les allocataires.

D'après tous les entretiens que nous avons réalisés, ce nouveau seuil (légèrement plus élevé que le seuil précédent, qui prévalait au moment du RMI...) constitue désormais une nouvelle barrière. Sauf à trouver un temps plein, les allocataires renonceront manifestement à le dépasser. Il est ressenti par les assistantes sociales – rapportant les points de vue des allocataires mais aussi détentrices d'une parole avertie sur l'intérêt de la réforme – comme une très grande injustice et une absence radicale de progrès, voire une dégradation par rapport à la situation antérieure. Le seuil n'a pas été supprimé mais simplement déplacé. Dès que les allocataires du RSA socle reprennent une activité ou augmentent légèrement la durée de celle-ci et la déclarent sur leur déclaration trimestrielle de ressources (DTR), le seuil à partir duquel les « droits connexes » sont perdus est très rapidement atteint. La reprise d'une activité d'un certain volume fait perdre, dans un premier moment, la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire, la gratuité des transports et l'allocation de logement complémentaire de la Ville de Paris (ALCVP, cf. encadré 3).

2.1.2. L'incitation au temps très partiel ?

Il s'ensuit une importante conséquence : les allocataires sont incités à reprendre de l'activité mais en petite quantité ou d'une durée très courte, de manière à ne pas dépasser le seuil (ou bien à ne pas le déclarer). Les gestionnaires assistantes sociales considèrent cette situation comme très dommageable dans la mesure où elle l'interprètent comme une incitation pour les allocataires du RSA à prendre des emplois de très courte durée ou très peu payés, une prime au temps très partiel, ce qui est également confirmé par d'autres enquêtes (Fnars, 2010). Pire, le RSA est considéré par de nombreux acteurs du processus d'accompagnement, qui rapportent des exemples concrets, comme incitant non seulement au temps très partiel mais également à l'adoption du statut d'auto-entrepreneur, unanimement considéré par les travailleurs sociaux comme très peu protecteur et un véritable piège pour les allocataires. Ces agents ont indiqué que les allocataires leur avaient rapporté que des entreprises avaient conseillé à ceux-ci d'aller demander leur RSA avant de revenir prendre quelques heures d'emploi ou de se mettre en statut d'auto-entrepreneur. Sans que nous ayons pu vérifier la véracité de ces propos, il a été fait mention à plusieurs reprises au cours de nos entretiens d'une recrudescence du statut d'auto-entrepreneur parmi les allocataires du RSA. Les conseillers d'insertion et assistantes sociales des diverses structures mettent donc particulièrement l'accent sur l'incitation à l'occupation d'emplois à temps très partiel, comme les services aux particuliers ou les petites tâches réalisées à travers le statut d'auto-

entrepreneur, qui contribueraient à dégrader l'ensemble de la condition salariale. Sans que nous ayons eu les moyens de vérifier la véracité de cette assertion, les assistantes sociales et conseillers d'insertion interrogés ajoutent que le RSA constitue dès lors une incitation pour les entreprises à proposer des miettes d'emploi, des temps partiels très courts et parfois des emplois non décents. Ces propos sont ceux de travailleurs sociaux ou agents d'insertion qui rapportent ce qu'ils ont vu ou entendu de la part des allocataires.

2.1.3. Une prestation inadaptée à la nouvelle réalité du marché du travail

Non seulement les allocataires ne savent pas ce qu'ils vont toucher en fin de compte s'ils modifient leur quantité de travail, non seulement le seuil a simplement été déplacé, non seulement les allocataires semblent finalement incités à travailler de très faibles quantités supplémentaires ou à ne pas déclarer des durées de travail plus importantes, mais la prestation semble par ailleurs radicalement inadaptée à la nouvelle réalité du marché du travail. Nous avons dit plus haut que la réforme mettant en œuvre le RSA pouvait être interprétée comme la reconnaissance que le système de protection sociale devait s'adapter à « la nouvelle réalité du marché du travail », c'est-à-dire le fait que de plus en plus d'emplois sont à temps très partiel. Mais ce dernier élément n'épuise pas cette nouvelle réalité.

Celle-ci se caractérise par le fait que non seulement le marché du travail recouvre de plus en plus d'emplois très courts mais aussi que les individus ne parviennent que très peu souvent à enchaîner ceux-ci de manière régulière. Le cas le plus fréquent est celui d'une récurrence du retour à l'absence d'activité, c'est-à-dire une succession irrégulière de CDD (contrats à durée déterminée) très courts ou de missions d'intérim suivis d'une période plus ou moins longue d'absence totale d'opportunités, suivie à nouveau d'un CDD très court ou d'une courte mission d'intérim.

Alors que la prestation RSA semble avoir été conçue pour une personne qui reprendrait d'abord un emploi à quart-temps puis augmenterait ensuite régulièrement son temps de travail et verrait donc également son revenu augmenter régulièrement (et donc le gain proportionnellement conservé), la réalité est qu'une partie importante des individus occupe des emplois de courte durée de manière très irrégulière.

La gestion de la prestation est extrêmement mal appropriée à de tels parcours : la personne remplit sa DTR (déclaration trimestrielle de ressources), sort du RSA socle et passe en RSA activité le trimestre suivant. Elle risque parfois ne plus avoir de RSA du tout au moment même où sa mission d'intérim ou son CDD de courte durée seront terminés. Le RSA ne joue, dans ces cas très fréquents, absolument pas son rôle. Tout se passe comme si cette réalité du marché du travail n'avait pas été prise en compte par les concepteurs de cette prestation révolutionnaire.

Encadré 4. Les conséquences d'une reprise ponctuelle d'activité

Les forums de discussion sont remplis de témoignages sur les conséquences d'une reprise ponctuelle d'activité professionnelle sur le montant de leur RSA. Ces échanges illustrent également les difficultés que rencontrent les agents en charge de la mise en œuvre du RSA pour justifier les montants versés.

Prenons l'exemple simple (raconté sur les forums) d'une personne seule sans enfant qui reprend pendant les mois de décembre 2010 et janvier 2011 une activité à temps plein rémunérée 1 350 euros nets par mois. La personne n'a pas travaillé depuis plus d'un an et n'a aucun autre revenu. Fixons encore la succession des trimestres de référence, octobre-novembre-décembre, puis janvier-février-mars, puis avril-mai-juin, etc.

En l'absence d'activité professionnelle déclarée dans sa DTR (déclaration trimestrielle de ressources) du troisième trimestre 2010, l'allocataire perçoit le RSA socle d'un montant de 405 euros (montant maximal en 2010 pour une personne seule sans enfants qui perçoit une allocation-logement) pendant le dernier trimestre

2010. Dans sa DTR suivante, l'allocataire va déclarer les 1 350 euros nets de décembre 2010. Comme il s'agit du premier mois de salaire de l'année courante, le montant est neutralisé (il n'est pas pris en compte dans le calcul du montant du RSA qui sera versé le trimestre suivant), et le montant maximal du RSA socle (411 euros en 2011) continuera à être versé.

À la fin de janvier 2011, l'activité s'arrête et pendant les deux autres mois du trimestre, la personne revient à la situation antérieure : plus de revenu d'activité. Il y a alors deux cas de figure.

Cas 1 : la personne informe immédiatement la Caf de la fin de son emploi au 31 janvier 2011. Alors, sans reprise d'activité ni en février ni en mars, la personne n'a pas dépassé trois mois consécutifs d'activité – ni quatre mois dans l'année – et les revenus de ces deux mois vont être neutralisés entièrement (« cumul intégral »). Le montant du RSA du trimestre suivant (avril-mai-juin) sera toujours de 411 euros.

Cas 2 : la personne a négligé de prévenir la Caf de la fin de son emploi fin janvier. Alors, la Caf considère que l'activité continue et va signaler dès mars, trois mois consécutifs d'activité étant dépassés, qu'il y a un trop perçu qu'elle va réclamer à l'allocataire. De plus, elle va calculer (à tort, une erreur dont l'origine remonte à la non déclaration de la fin d'activité et que ne rétablit pas la DTR de fin mars 2011) à la baisse le montant du RSA du trimestre suivant. En effet, comme celui de février, le revenu prévu de mars 2011 n'a pas été annulé et, contrairement à celui de février, n'est pas neutralisé parce qu'il est réputé être le quatrième mois consécutif d'activité. Il va être pris en compte comme revenu d'activité du trimestre de référence et mensualisé (divisé par trois). Aussi, le RSA du trimestre suivant va être prévu sur la base d'un revenu mensuel d'activité de 450 euros. Ce qui conduit à la suppression du RSA socle (le revenu d'activité estimé est supérieur à 411 euros) et à un RSA activité seul de 240 euros : 62 % de 450 euros (450-411). Ce qui signifie immédiatement à Paris, comme indiqué *supra*, la suppression de l'ALCVP de 123 euros, la fin de la gratuité de la carte de transport et d'autres baisses dans le montant d'autres droits connexes calculés selon les revenus. Ainsi, l'augmentation de 279 euros des revenus apportée par l'activité (62 % de 450 euros) est-elle en grande partie annulée par la baisse totale ou partielle des aides connexes.

L'allocataire qui se rend compte de son erreur (l'absence d'une déclaration de fin d'emploi en janvier 2011) va certes pouvoir rétablir ses droits mais avec du retard et en répétant ses démarches, dans le cas présenté où la DTR n'a pas suffi à corriger les informations de la Caf, chaque mois jusqu'en juin 2011 dans ce cas. Ne pas avoir informé la Caf du changement de situation a, dans ce cas simple, des conséquences importantes sur la nature du RSA (de RSA socle avec droits, devoirs et droits sociaux connexes, il devient un RSA activité seul) avec un montant moindre de l'allocation et des droits connexes supprimés ou révisés à la baisse. C'est un exemple des nombreux cas d'instabilité du RSA qui ont été sous-estimés par les concepteurs de la mesure et que les agents chargés de sa mise en œuvre peinent à contrôler rapidement.

2.1.4. L'absence d'emplois

Enfin, il importe de revenir sur le paradoxe le plus cruel : la panoplie complète permettant de contraindre les allocataires du RSA à reprendre un emploi a été adoptée, en 2008 – droits et obligations, orientation prioritaire vers Pôle emploi, incitation à l'accompagnement professionnel, application de la loi relative à l'offre raisonnable d'emploi (ORE) aux allocataires... – à un moment où la crise rendait la demande de travail des entreprises et l'offre de postes de travail particulièrement rare. Tout se passe donc comme un jeu de rôles dans un théâtre où l'on obligerait les allocataires à singer la recherche frénétique d'emploi alors qu'il n'y a pas d'emplois – ou du moins d'emplois dignes de ce nom... En l'absence d'emplois, la mécanique des droits et devoirs, même mise en œuvre de la façon la plus humaine possible peut se transformer en instrument de torture morale, puisque les personnes sont convoquées – et doivent se rendre à la convocation – le plus souvent avec l'envie très forte d'obtenir un emploi, alors qu'il va leur être proposé d'assister à des informations collectives, de se rendre à des forums, d'intégrer des ateliers, de faire des formations dans le meilleur des cas, mais aussi souvent de parler et de se raconter. Dans un certain nombre de structures chargées de l'accompagnement des allocataires, le travail principal des travailleurs sociaux – absolument nécessaire, utile et légitime – consiste à prendre le temps d'écouter des

individus au bord de l'implosion et auxquels on demande pourtant de chercher des emplois et de faire des actes positifs d'insertion, alors qu'ils voudraient juste un emploi.

En 2002, exploitant les résultats d'une enquête consacrée aux allocataires du RMI, Guillemot, Pétour et Zajdela avaient montré qu'un tiers des allocataires reprenait le travail sans aucun gain financier et avaient mis en évidence que ce qui faisait le plus défaut aux allocataires n'était pas leur manque de désir de travail mais le manque d'emplois disponibles. En 2008, exploitant une enquête également consacrée aux allocataires de minima sociaux, Céline Marc avait indiqué que moins de 1 % des allocataires interrogés signalait la faible incitation financière comme un problème mais alléguait au contraire de multiples autres freins relatifs à la santé, à leur insuffisante qualification, à l'absence de modes d'accueil des jeune enfants, à l'éloignement des emplois disponibles.

La réforme mise en œuvre à partir de 2008, loin de prendre en considération les résultats de ces enquêtes – ce qui aurait signifié de donner la priorité à un renforcement des moyens destinés à l'accompagnement des allocataires du RMI éloignés de l'emploi dans le sens le plus large du terme accompagnement – s'est focalisée sur l'incitation financière. La commission Hirsch avait fixé plusieurs objectifs à la nouvelle prestation : supprimer les effets de seuil et « rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système plus lisible pour les bénéficiaires, plus facile à gérer et à adapter aux besoins des personnes pour les organismes publics ». Aucun de ces deux objectifs n'a été atteint, sans doute en partie du fait de l'irruption de la crise qui a radicalement transformé les conditions de mise en œuvre de cette politique mais aussi du fait du caractère inadapté de la représentation de la psychologie de l'allocataire et du marché du travail sous jacente aux modèles théoriques mobilisés.

2.2. Le modèle du parcours unique et de l'orientation majoritaire vers Pôle emploi est-il efficace ?

La question de l'incitation financière à retourner sur le marché du travail avait constitué, on l'a vu, une priorité à la fois des travaux de la commission de 2005, mais également une des innovations sociales ayant fait l'objet d'expérimentations dont l'efficacité avait été évaluée en 2008. Mais la loi comportait un second volet également déterminant : le retour à l'emploi était attendu de la conjonction d'une stimulation financière adéquate et d'un accompagnement adapté. La remise en cause du RMI s'était en effet appuyée sur la critique de l'incitation financière – mal calibrée – et sur celle de l'insertion, dénoncée régulièrement comme l'échec principal de la réforme de 1988. Si l'on en croit les propos de Martin Hirsch, l'échec du volet insertion du RMI se serait expliqué, d'une part, par l'insuffisante mobilisation de la dimension « devoirs » de l'insertion (d'où la construction de tout un appareillage rappelé récemment par l'ancien Haut Commissaire – cf. *Le Monde* du 14 avril 2011 : l'allocataire doit remplir un contrat d'engagement réciproque, il s'engage à tout faire pour s'insérer, son allocation peut être suspendue si ces actes ne sont pas avérés, il doit accepter l'emploi qui lui est proposé selon les modalités définies par la loi sur l'ORE...) et, d'autre part, par l'insuffisante mobilisation de Pôle emploi au cours de ce processus.

Une partie importante de la réforme a donc consisté à impliquer beaucoup plus fortement que par le passé les services de Pôle emploi dans l'accompagnement des allocataires. Les textes recommandent que l'orientation des allocataires soit faite prioritairement vers Pôle emploi, dans un parcours dit « professionnel » et que l'orientation vers le parcours social soit à la fois exceptionnelle et temporaire. Selon l'article L. 262-29 de la loi instaurant le RSA, le président du conseil général oriente le bénéficiaire du revenu de solidarité active tenu aux

obligations définies à l'article L. 262-28 : « 1° De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi au sens des [articles L. 5411-6 et L. 5411-7 du code du travail](#) ou pour créer sa propre activité, soit vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du même code, soit, si le département décide d'y recourir, vers l'un des organismes de placement mentionnés au 1° de l'article L. 5311-4 du même code, notamment une maison de l'emploi ou, à défaut, une personne morale gestionnaire d'un plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi, ou vers un autre organisme participant au service public de l'emploi mentionné aux 3° et 4° du même article ou encore vers un des réseaux d'appui à la création et au développement des entreprises mentionnés à l'[article 200 octies du code général des impôts](#) ; « 2° Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale ». L'allocataire du RSA doit donc être orienté prioritairement vers Pôle emploi et un parcours qualifié de professionnel et exceptionnellement et de manière temporaire, vers un parcours dit social¹⁴. Les allocataires doivent avoir un référent unique et donc être soit dans un parcours social soit dans un parcours professionnel.

L'implication de Pôle emploi dans le dispositif a été d'autant plus forte que la loi organisant la fusion des Assedic et de l'ANPE et créant Pôle emploi avait indiqué que Pôle emploi était chargé de l'ensemble des personnes disponibles pour l'emploi. Saisissant ce prétexte, une série de départements a, au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur le RSA, dénoncé la convention qui les liaient à Pôle emploi pour la gestion des actions professionnelles en faveur des allocataires du RMI et considéré que la prise en charge des allocataires disponibles pour l'emploi incombait entièrement à Pôle emploi sans aucun financement complémentaire de la part du conseil général. Dans ces départements, les allocataires sont en effet majoritairement orientés vers Pôle emploi, sans cependant que les chiffres atteignent le pourcentage de 97 % indiqué dans l'article du *Monde* par l'ancien Haut Commissaire aux Solidarités actives.

Alors que, dans certains départements, l'affirmation de la responsabilité principale de Pôle emploi dans l'accompagnement a conduit ceux-ci à dénoncer les conventions qui les liaient auparavant à l'Agence pour la prise en charge des allocataires du RMI, le département de Paris a conservé l'organisation antérieure et continue à financer Pôle emploi de manière à ce que les allocataires du RSA aient accès à une offre plus conséquente que l'offre commune de services. Dès le préambule de la convention d'orientation qui lie les cinq principaux partenaires (le département, l'État, Pôle emploi, la Caf et le Centre d'action sociale de la Ville de Paris), il est indiqué que « l'accès à l'emploi et la reprise d'activité étant la finalité du dispositif, l'orientation vers Pôle emploi est l'orientation prioritaire, et la fluidité des réorientations doit être posée comme principe si l'on veut renforcer les chances d'insertion professionnelle ». Le texte est donc conforme à la lettre et à l'esprit de la loi.

2.2.1. Le processus d'orientation est guidé par des critères clairs

Rappelons ici avant d'aller plus loin les grands principes qui régissent l'insertion des allocataires du RSA à Paris et qui figurent dans la convention d'orientation. Les personnes

¹⁴ Les termes ne sont pas stabilisés : nos interlocuteurs nous ont parlé parfois de parcours emploi ou de parcours professionnel lorsque les allocataires sont suivis et accompagnés par Pôle emploi ou une institution ayant pour vocation de leur faire retrouver de l'emploi ; la notion de « parcours social » est plus largement utilisée. En revanche, l'appellation du type de suivi qui se fait à l'espace insertion est plus diversifiée : certains parlent d'un troisième parcours (socioprofessionnel), d'autres considèrent qu'il s'agit d'un suivi socioprofessionnel au sein d'un parcours social. Nous avons choisi ici de reprendre les formules utilisées par nos interlocuteurs.

souhaitant obtenir le RSA et entrant dans le champ des droits et devoirs doivent se présenter ou bien dans les espaces insertion (ouverts progressivement depuis 2000 dans une grande partie des arrondissements de Paris pour accueillir et accompagner d'abord les allocataires du RMI) ou bien, dans les arrondissements dépourvus d'espace insertion, dans les sections d'arrondissements du Centre d'action sociale de la Ville de Paris, qui instruisent de façon prioritaire leur demande. Deux permanences sociales d'accueil instruisent par ailleurs de façon prioritaire les demandes des personnes sans domicile fixe. La Caisse d'allocations familiales (Caf), quant à elle, instruit de façon prioritaire les demandes des autres demandeurs. À l'occasion de l'instruction, les données socioprofessionnelles sont recueillies. Avant l'usage systématique de l'applicatif @RSA, le recueil de celles-ci s'effectuait sous forme papier. Il s'effectue aujourd'hui de façon semi-automatique. L'informatisation totale de la procédure ne donne pas encore entière satisfaction.

Ce processus d'informatisation qui permet l'orientation et le suivi des allocataires et croise les données issues de la Dases (Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé), de la Caf, de Pôle emploi et des structures participantes est appelé « la moulinette » par les acteurs en charge du dispositif. Il organise l'orientation automatique des allocataires sous le contrôle, de moins en moins étroit, en amont, de la Dases et, en aval, des responsables des espaces insertion. Un certain nombre de critères d'orientation a été déterminé par les gestionnaires du dispositif, qui structurent l'ensemble du processus d'orientation puis d'accompagnement. L'article premier de la convention se termine par l'évocation du rôle prépondérant de Pôle emploi : « l'instructeur recommande l'inscription à Pôle emploi aux personnes non inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi qui ne mentionnent pas de difficulté sociale particulière au cours de l'instruction de la demande » (article 1). L'article 2 rappelle que le département a la responsabilité de l'orientation des bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des droits et devoirs et que l'orientation est traitée à partir des informations recueillies à l'instruction : « les allocataires sans difficulté sociale particulière sont orientés vers Pôle emploi sans qu'une évaluation plus approfondie soit nécessaire ». Un certain nombre de critères est donc déterminant pour l'orientation.

Le processus d'orientation décrit par la convention d'orientation distingue deux grandes catégories d'allocataires selon un premier critère : être ou non inscrit à Pôle emploi¹⁵.

Si la personne est inscrite à Pôle emploi et que le recueil des données socioprofessionnelles (DSP) réalisé au moment de l'instruction grâce à l'applicatif @RSA n'a mis en évidence aucun frein à l'emploi, elle est orientée, suite à l'ouverture de ses droits au RSA, vers Pôle emploi pour y poursuivre son suivi dans le cadre d'un **parcours professionnel**.

En revanche, que la personne soit ou non inscrite à Pôle emploi, si elle est dans un des cas suivants :

Être âgé de 56 ans et demi ou plus ; avoir créé son activité ; être en fin d'AAH (allocation aux adultes handicapés), être en attente d'AAH, de pension vieillesse ou de pension d'invalidité ; être sans couverture sociale ; être en situation d'endettement et non accompagné à ce titre ; indisponibilité liée à la garde des enfants, à la charge de personnes

¹⁵ Une seconde distinction est également faite dans la convention d'orientation, selon que la personne est connue ou non des services sociaux. Les effets sur l'orientation des allocataires de ce critère sont beaucoup moins explicités, certainement parce qu'ils affectent les relations entre différents services sociaux du département et pas les « partenaires » du département. Aussi, ce second critère apparaît secondaire alors que l'on verra, dans la deuxième partie consacrée à la mise en œuvre, que l'organisation départementale du rôle respectif des différents services sociaux peut varier dans le temps en fonction de la charge de travail, de l'apprentissage du dispositif et peut-être également de l'intérêt des allocataires, avec des conséquences sur l'importance du fait d'être déjà suivi par les services sociaux dans l'orientation initiale de l'allocataire du RSA.

dépendantes, être enceinte ; durée d'inactivité supérieure ou égale à cinq ans ; être sans hébergement ; faire l'objet d'un accompagnement social,

... elle sera adressée, suite à l'ouverture de ses droits à l'allocation, à l'espace insertion ou la structure équivalente pour une évaluation approfondie de sa situation et une orientation vers le service d'accompagnement approprié.

Que la personne soit ou non inscrite à Pôle emploi, si, au cours de l'instruction, au moins deux des éléments suivants sont apparus :

Évocation de problèmes de santé ; être isolé avec enfant à charge ; cessation de son activité de travailleur indépendant ou de chef d'entreprise ; difficultés de lecture, d'écriture, de compréhension du français ; démarches et formalités administratives à accomplir, difficultés de logement ; durée d'inactivité comprise entre deux et cinq ans,

... elle est orientée, suite à l'ouverture de ses droits à l'allocation, vers l'espace insertion ou la structure équivalente. Dans ces deux derniers cas, la personne est orientée systématiquement vers un **parcours social**.

Pour les personnes non inscrites à Pôle emploi, et qui ne sont pas dans l'un des cas évoqués ci-dessus, et qui sont donc en général très proches de l'emploi mais n'ont pas effectué la démarche d'inscription, la pratique est que l'espace insertion propose un contrat d'engagement réciproque d'une durée de trois mois dont l'objectif est l'inscription à Pôle emploi, puis réoriente la personne vers Pôle emploi après s'être assuré que l'inscription a été faite. Sinon, « le responsable de l'espace insertion procède à une orientation en vue de la mise en place d'un accompagnement ». Après évaluation, quand les personnes n'ont pas de caractéristiques évoquant des difficultés sociales, les services du département préconisent une inscription auprès de Pôle emploi et un accompagnement par Pôle emploi.

À la suite de l'évaluation réalisée par l'espace insertion, l'allocataire est orienté pour être accompagné, soit vers Pôle emploi si la situation sociale ne le rend pas indisponible pour ses recherches d'emploi ; soit il reste à l'espace insertion si ses freins sociaux n'empêchent pas la recherche d'emploi et si un suivi conjoint peut accélérer le retour à l'emploi ; enfin, il peut être orienté vers une autre structure dans le cadre d'un parcours social.

Encadré 4. Le circuit informatique

Ce circuit est transposé dans le système informatique qui est organisé de la manière suivante : un fichier informatique des nouveaux allocataires est envoyé tous les mois de la Caf vers le bureau du RSA du département de Paris. Ce fichier est déjà le résultat d'une prise en compte de certaines données issues de Pôle emploi, notamment l'identifiant, envoyées directement de Pôle emploi à la Caf. Par ailleurs, un CD avec la liste des personnes radiées de Pôle emploi ou ayant cessé d'être inscrites à Pôle emploi est envoyé régulièrement au bureau du RSA. Ces données sont intégrées dans le fichier Coordin, qui recense les personnes connues des services sociaux de Paris et qui coordonne les interventions de ces derniers. Dès lors, ou bien la personne est inscrite à Pôle emploi, n'est pas connue des services sociaux et ne présente aucune des caractéristiques rappelées ci-dessus, et elle est orientée directement à Pôle emploi : elle sera suivie par Pôle emploi et le Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) jouera le rôle de contrat d'engagement réciproque (il ne semble pas que cette orientation soit formalisée par une liste qui partirait vers Pôle emploi). Ou bien, la personne est connue de services sociaux et elle est orientée vers le service qui la suit déjà et c'est le SSDP (service social départemental polyvalent) qui reçoit la fiche de la personne. Dans tous les autres cas, elle est convoquée à l'EI ou à la structure équivalente pour être évaluée et le responsable de l'EI reçoit à échéance régulière (en fait jusqu'ici plutôt irrégulière...) une liste (appelée « import ») des personnes qu'il lui incombe de convoquer une première fois pour le premier entretien d'évaluation. Dans ce cas, la première convocation est envoyée à l'allocataire qui doit téléphoner pour déplacer le rendez-vous en cas d'empêchement. Le non-respect des convocations est sanctionné (deuxième convocation avec accusé de réception ; envoi d'avis de carence...).

Au terme d'une première enquête approfondie dans plusieurs structures participant à l'accueil et à l'accompagnement des allocataires à Paris – une partie de cette enquête ayant été menée avec des représentants de Pôle emploi intéressés à comprendre la nature de l'offre de service supplémentaire proposée par l'agence – et après avoir pu prendre la mesure de la qualité de l'investissement de l'ensemble des personnels impliqués dans ce processus, nous souhaitons mettre en avant deux premiers résultats très clairs : d'une part, la bureaucratie générée par la gestion du dispositif RSA, non seulement au moment de la mise en œuvre mais malheureusement aussi en quasi-rythme de croisière, est démesurée ; d'autre part, l'idée que Pôle emploi est et devrait être le principal responsable de l'accompagnement est non vérifiée et sans doute inadaptée, au moins dans les circonstances actuelles.

2.2.2. Les raisons du surcroît de bureaucratie

Le caractère inflationniste de la bureaucratie, confirmé par l'ensemble des personnes rencontrées et vérifié par nos soins ne s'explique pas seulement par la phase de mise en œuvre, les dysfonctionnements inévitables des systèmes informatiques et la phase d'apprentissage des nouvelles institutions mises en place (Équipes pluridisciplinaires, intégration de Pôle emploi dans le partenariat...). Il s'explique plutôt selon nous, d'une part, par l'extrême complexité organisée par les textes fondateurs, donc par la conception même du dispositif, d'autre part, par le nombre d'interlocuteurs concernés dont la coopération est recherchée, ensuite, par les échéances de l'évaluation et du suivi, très précisément décrites, et par les nécessités d'un *reporting* d'autant plus intense que des financements importants sont en cause et que des comptes rendus doivent être présentés à l'appui des demandes de financement (en interne et de Pôle emploi), enfin, par les changements incessants de situations que connaissent les allocataires, qui se traduisent par des modifications de statut, de droits et de devoirs, d'interlocuteurs, et d'institutions responsables et par le décalage temporel existant entre le changement de situation et la connaissance de celui-ci par les institutions en charge du versement de l'allocation ou de l'accompagnement.

Les changements de situation entre RSA socle (champ des droits et devoirs) et RSA activité sont ainsi fréquents. Dès lors qu'un tel changement intervient, dans un sens ou dans un autre, les obligations changent : en RSA socle, la personne entre dans le champ des droits et devoirs et doit être régulièrement convoquée, lorsqu'elle en sort, elle ne doit plus l'être : la convention stipule que « l'accompagnement des bénéficiaires par un des services du département qui reprennent un emploi et dont les revenus sont supérieurs à 500 euros mensuels peut¹⁶ être maintenu pendant trois mois ou davantage ». La situation financière changeant, les montants du RSA changent et les travailleurs sociaux, principalement en contact avec les allocataires, doivent pouvoir les expliquer. Les droits connexes sont attachés à des niveaux de revenus précis.

Le département suit ses allocataires à l'aide de l'application Coordin et de l'applicatif 4D qui doit permettre d'enregistrer tous les événements de la vie de l'allocataire : sont ainsi répertoriées les dates de la première convocation, du premier rendez-vous, les principales décisions qui y ont été prises, la fonction de l'agent ayant participé au rendez-vous, la date du premier contrat... Mais des lacunes d'information subsistent : notamment, les interconnexions entre Coordin et les fichiers de Pôle emploi ne sont pas parfaites. Les allocataires inscrits à Pôle emploi, mais en parcours social, sont mis en veille à Pôle emploi, mais Pôle emploi n'a pas d'informations sur eux. Les allocataires qui partent à Pôle emploi disparaissent des écrans de 4D dès lors qu'ils sont orientés vers Pôle emploi. Un processus

¹⁶ Mais il faut alors l'accord de l'allocataire...

informatique plus intégré est en cours de finalisation (ISIS). Même lorsque l'ensemble des fichiers seront connectés, un processus générateur de fiches et de transfert ne pourra être évité dans la mesure où des échéances précises sont fixées (dans le parcours social, l'allocataire doit être convoqué au moins une fois tous les deux mois ; dans le parcours emploi, il est soumis aux obligations relatives au SMP [suivi mensuel personnalisé]), et où tous les événements de la vie institutionnelle de l'allocataire doivent être recensés. La plus grande implication de Pôle emploi dans le dispositif, la mise en œuvre de nouvelles règles et nouvelles institutions, la mise en œuvre d'un nouveau processus informatique et la « reprise » du stock expliquent le surcroît d'échanges papier et informatiques.

2.2.3. Le rêve du suivi en temps réel

Mais c'est surtout le fait que les changements de situation ne soient enregistrés qu'avec retard qui génère bureaucratie et rupture dans le versement des droits pour les allocataires. Dans son rapport de 2005, la commission suggérait une synchronisation mensuelle en temps réel des informations sur les revenus des personnes, en provenance en particulier des entreprises : les DADS seraient devenues des Déclarations automatisées (et non plus annuelles) des données sociales transmises mensuellement par les entreprises... On aurait pu aussi imaginer un suivi en temps réel des changements de situation des personnes. Mais aujourd'hui, dans la réalité, les changements de situation ne sont enregistrés qu'avec un décalage temporel qui peut être plus ou moins important : lorsque l'information arrive au destinataire final, la situation peut avoir à nouveau changé et la décision prise sur le fondement de l'information qui vient d'être enregistrée ne plus être d'actualité.

Encadré 5. Des flux de papiers et de fichiers

Ajoutons à cela les réorientations, fréquentes : soit une personne en parcours emploi, accompagnée par Pôle emploi. Si Pôle emploi demande sa réorientation, une fiche de réorientation devra être remplie, passer en séance de préparation de l'Équipe pluridisciplinaire (EP), puis en Équipe pluridisciplinaire. Pour préparer la décision, il faudra obtenir des éléments de la part du conseiller de Pôle emploi qui a suivi la personne. S'il s'agit d'une réorientation du parcours social vers le parcours emploi, il faudra joindre le référent de l'allocataire (Capi, SSDP, associations, Caf...) et tenter de comprendre pourquoi la réorientation est légitime. La personne sera à nouveau évaluée et orientée vers une autre structure. À la gestion de papier générée par l'arrivée de l'import, la convocation (la personne est convoquée pour un premier d'entretien d'évaluation et si elle ne se présente pas, elle est à nouveau convoquée, dans les quinze jours suivants par lettre recommandée avec accusé de réception, le fait de ne pas se présenter entraînant un processus de carence), les entretiens d'évaluation qui peuvent s'étaler sur trois mois, les réorientations, les signatures des contrats d'engagement réciproque s'ajoute le travail lié, d'une part, aux suspensions (une première menace de suspension de 100 euros peut être proposée, à laquelle il peut être mis un terme par l'allocataire s'il écrit, s'explique, se présente. Une seconde suspension totale peut être également proposée dans une série d'autres cas. La suspension peut aussi advenir si le contrat d'engagement réciproque n'est pas respecté) et, d'autre part, à la validation des contrats d'engagement réciproque rédigés par d'autres structures que les EI. Si certains contrats proposés à la signature du président de l'EP sont considérés comme dérogatoires ou si les engagements ne sont pas respectés, ils sont en effet adressés à la commission technique de validation départementale pour proposition de validation ou non, selon la réglementation.

Notons que les contrats sont rédigés pour des périodes relativement courtes de manière à ce que les services puissent s'assurer que les allocataires remplissent bien leurs engagements. Certains contrats proposés par des associations spécialisées sont considérés par le responsable de l'EI (président de l'Équipe pluridisciplinaire) comme insuffisants et la commission technique de validation (des contrats d'engagement réciproque) peut être saisie.

2.2.4. Le poids du reporting

Les responsables des espaces insertion gèrent des multitudes de classeurs et de fiches papier, de même que des applicatifs, par exemple TIPI et 4D qui récapitulent l'ensemble des opérations relatives aux allocataires (convocations, entretiens, contrats, formation,...). Ils doivent perpétuellement corriger les orientations ou réorientations décidées par la « moulinette » mais aussi contrôler l'ensemble des flux. Il existe plusieurs flux, papier, informatique, téléphonique, qui ne parviennent jamais à être d'actualité. Par ailleurs, les responsables des espaces insertion sont chargés de faire remonter de façon régulière les indicateurs d'activité qui ont été sélectionnés par les signataires de la convention d'orientation : il s'agit non seulement des indicateurs listés à l'annexe 6 de la convention (délai entre l'ouverture du droit et la première orientation ; réorientations vers Pôle emploi ou un service à dominante sociale ; réorientations refusées ; nombre d'allocataires sans référent ; proportion d'allocataires suivis par structure ; nombre de courriers de plainte envoyés au conseil général) mais aussi d'indicateurs de suivi de l'activité au quotidien, notamment le nombre de dossiers en file active par travailleur social et conseiller à l'emploi, le nombre de personnes reçues par référent et par plage horaire, le temps consacré à chaque rendez-vous...

Les agents interviewés (une vingtaine d'agents, travailleurs sociaux et conseillers à l'emploi travaillant dans des espaces insertion) ont confirmé et explicité le caractère très prenant du *reporting* et l'intensité du suivi de leur activité, destiné notamment à rendre des comptes au département, en particulier dans le cadre de la convention annuelle qui lie celui-ci à Pôle emploi et qui « définit la nature des services complémentaires spécifiques proposés par Pôle emploi à destination des bénéficiaires du RSA parisiens ainsi que les conditions et modalités de leur prise en charge par le département ». Cette convention distingue de manière très précise l'offre de services de droit commun que Pôle emploi propose aux demandeurs d'emploi en général et aux allocataires du RSA parisiens en particulier, d'une part, et l'offre de service complémentaire, d'autre part. Des indicateurs de suivi et des moyens particuliers sont affectés à chacune de ces missions. En ce qui concerne l'offre de droit commun destinée aux allocataires du RSA, Pôle emploi s'engage à assurer une information sur le RSA pour tous les demandeurs d'emploi ; l'élaboration ou l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi, qui vaut contrat d'insertion (contrat d'engagement réciproque) pour les bénéficiaires orientés vers Pôle emploi. C'est pour réaliser ces objectifs que la Mission insertion de la Direction régionale déléguée de Paris est renforcée.

Encadré 6. La Mission insertion de Pôle emploi

Elle est chargée d'assurer l'interface entre la Direction régionale déléguée de Pôle emploi Paris, le réseau parisien des agences Pôle emploi, la Dases et les différentes structures du département intervenant sur le dispositif RSA ; elle est cofinancée par Pôle emploi et le département. L'offre de service complémentaire de Pôle emploi consiste à mettre à la disposition des espaces insertion ainsi que des autres structures départementales et des agences Pôle emploi du département, des conseillers de Pôle emploi dédiés au RSA, qui participent en second rang à l'évaluation-diagnostic des nouveaux allocataires¹⁷ et en premier rang au suivi conjoint des nouveaux bénéficiaires du RSA. Le département de Paris finance ainsi cinquante-deux postes d'agents de Pôle emploi à temps plein. Leur mission est détaillée de manière extrêmement précise et des indicateurs nombreux et détaillés doivent être renseignés à échéance très régulière. Il s'agit notamment des indicateurs suivants : nombre de convocations, d'entretiens réalisés, de personnes accompagnées, de

¹⁷ Complication supplémentaire, la première convocation s'adresse au ménage. Chaque conjoint est ensuite convoqué séparément.

Signalons qu'à l'activité relative au flux de nouveaux allocataires, s'est ajoutée la « reprise du stock » d'anciens allocataires : la convention stipule en effet que « la situation des personnes bénéficiaires de l'API et du RMI avant le 1^{er} juin 2009 et qui deviennent bénéficiaires du RSA doit être étudiée dans un délai de neuf mois à compter de la mise en œuvre du RSA pour une réorientation éventuelle vers Pôle emploi. À la date de notre enquête, l'ensemble des « stocks » d'anciens allocataires n'avait pas encore fait l'objet d'une reprise (environ 4 000 allocataires étaient ainsi sans suivi). Signalons aussi qu'un point stratégique concerne, on verra ci-dessous pourquoi, les radiations de Pôle emploi ou les cessations d'inscription à Pôle emploi. La convention aborde longuement cette question : elle rappelle que le conseil général reçoit mensuellement la liste des bénéficiaires du RSA radiés de la liste des demandeurs d'emploi, qui doit indiquer les motifs et la durée des radiations. « À partir de cette liste, l'Équipe pluridisciplinaire peut rendre un avis de suspension du RSA au président du conseil général ». Certains motifs de radiation entraînent un passage systématique en Équipe pluridisciplinaire, d'autres non, précise la convention. Mais nous n'avons pas trouvé de trace, lors de notre enquête, d'un moment de l'Équipe pluridisciplinaire consacré au processus de suspension du RSA des allocataires accompagnés par Pôle emploi. Dans les espaces insertion visités, il n'a jamais été question d'une équipe pluridisciplinaire saisie directement par Pôle emploi du cas d'un allocataire en parcours professionnel n'ayant pas rempli ses obligations. La Dases a indiqué que les radiations effectuées par Pôle emploi pour un motif conduisant à une suspension étaient tout à fait exceptionnelles. Il semblerait que s'agissant des allocataires du RSA comme des autres demandeurs d'emploi inscrits, la procédure officielle de radiation avec envoi d'une lettre recommandée soit en effet très rare. Subsiste néanmoins la question de savoir ce que deviennent les allocataires inscrits à Pôle emploi et accompagnés par Pôle emploi, dès lors qu'ils ne remplissent pas leurs obligations et sont radiés ou dès lors qu'ils cessent d'être inscrits. Cette question est très importante, d'une part, parce qu'il apparaît injuste que les allocataires qui ne remplissent pas leurs obligations soient sanctionnés lorsqu'ils sont dans le parcours social mais pas lorsqu'ils sont dans le parcours emploi, d'autre part, parce que des radiations ou désinscriptions massives seraient le signal que Pôle emploi n'est pas la structure adaptée pour ces personnes et qu'un tel indicateur doit donc être observé de près. Enfin, la désinscription ou la radiation non suivie d'effet signifie que l'allocataire n'est plus accompagné. À Paris, la Dases les reprend en charge à partir de la liste mensuelle des radiations et désinscriptions transmises par Pôle emploi. Dans d'autres départements visités, et alors que les allocataires sont massivement envoyés vers Pôle emploi, la radiation ou la cessation d'inscription d'un grand nombre d'allocataires devrait être le signal d'un dysfonctionnement et donc un indicateur particulièrement regardé.

À Paris, concernant la cessation d'inscription, la convention d'orientation précise que « Pôle emploi fournit dans les deux mois la liste des bénéficiaires RSA ayant fait l'objet d'une cessation d'inscription. À partir de cette liste, du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) et des informations transmises par la Caf, les services du département convoquent le cas échéant les personnes relevant encore du champ droits et obligations ». La transmission de ces cas entre Pôle emploi et Dases a été très longue à se mettre en place. Les allocataires réapparaissent alors, parmi les autres, dans l'import qui parvient aux responsables des EI pour convocation à l'évaluation.

Ces allocataires reviennent dans le circuit Dases dans la mesure où Pôle emploi transmet la liste de tous les allocataires radiés ou ayant cessé de s'inscrire. Ces informations sont rentrées dans Coordin. Les responsables d'EI ou de SSDP vérifient alors, en consultant CAFPRO, si la personne continue à percevoir le RSA et, dans DUDE, si la personne a ou non retrouvé un emploi, avant de la convoquer. Les quelques exemples que nous avons analysés (trajectoires d'allocataires envoyés vers Pôle emploi puis ayant cessé leur inscription) montrent que ces personnes sont reconvoquées environ neuf ou dix mois après avoir été envoyées vers Pôle emploi sans que l'on sache comment se décomposent ces moments entre le suivi par Pôle emploi, l'exercice d'un emploi et la réapparition dans le fichier Coordin. Le mauvais fonctionnement de la « moulinette » pendant l'année 2010 explique sans doute en partie cette situation. Dans tous les cas, nous avons constaté que le souci de ne perdre aucun allocataire est très présent parmi tous les acteurs de cette filière. Les radiés et les désincrits sont reconvoqués par l'EI pour réévaluation ; les suspensions interviennent pour ceux qui ne se présentent pas à ces convocations. En revanche, les motifs de radiation de Pôle emploi qui impliquent la suspension d'une partie de l'allocation sont extrêmement rares.

Ces deux listes (celles des radiations et celles des cessations d'inscription à Pôle emploi) mériteraient un examen très poussé de la part des responsables de Pôle emploi (aux différents échelons, Mission insertion, directeurs d'agences...) et du bureau du RSA. En effet, elles constituent non seulement un indicateur précieux pour prendre la mesure de la capacité de Pôle emploi à s'occuper efficacement d'un public très particulier, mais aussi un indicateur des difficultés que connaissent une partie des allocataires, notamment les plus fragiles d'entre eux, à faire face aux exigences de Pôle emploi, qui peuvent avoir la tentation de se laisser sombrer. Lors de notre enquête, ni les responsables des espaces insertion, ni les responsables des agences de Pôle emploi n'avaient de connaissance particulières sur cette population : ils ne semblaient savoir ni ce qu'elle représentait en quantité, ni ce qu'il advenait très concrètement d'elle. L'un des agents de Pôle emploi indiquait que le comité de pilotage de la convention avait pour rôle d'examiner les cessations d'inscription qui faisaient partie des indicateurs sensibles mais que, pour l'instant, cela « ne constituait pas une préoccupation, la priorité consistant d'abord à attribuer à chacun un référent » : en effet, « la moulinette » ne fonctionne pas bien et beaucoup de gens sont perdus dans la nature » (agent de Pôle emploi).

Dans les vérifications aléatoires que nous avons faites sur les cas d'allocataires orientés à un moment vers Pôle emploi et avant cessé de s'inscrire, nous avons calculé un délai d'environ huit à dix mois entre le moment du départ vers Pôle emploi et de la reconvoque par l'EI. Ces chiffres, obtenus sur un faible nombre de dossiers, demandent à être validés et des informations plus précises obtenues sur ce qui s'est passé pendant ce délai (retour à l'emploi ou disparition dans le labyrinthe administratif ?). Mais à Paris, tout est fait pour que les allocataires reviennent finalement dans le circuit, contrairement à d'autres départements où, lorsqu'ils décrochent de Pôle emploi, les allocataires peuvent ou bien se voir sanctionner ou disparaître complètement dans la nature. Dans certains départements, Pôle emploi conteste vivement l'envoi d'allocataires qui ne sont, selon lui, pas disponibles pour l'emploi et se révèlent donc incapables de se rendre aux forums ou aux entretiens organisés par Pôle emploi. Nos visites dans d'autres départements ont confirmé le fort enjeu qu'a constitué la décision d'envoyer le plus grand nombre possible de personnes vers un organisme qui ne considère pas comme relevant de sa mission d'accompagner la levée des freins à l'emploi.

2.2.5. L'orientation prioritaire vers Pôle emploi est-elle raisonnable ?

L'analyse des pratiques d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA conduit rapidement à la question de savoir qui est le mieux placé, des services du département ou de

Pôle emploi, pour accompagner les allocataires du RSA, du moins cette partie des allocataires qui ne sont ni totalement autonomes et disponibles pour l'emploi ni radicalement éloignés de celui-ci (Eydoux, Tuchzsirer, 2010). Ce qui recouvre plusieurs questions : Pôle emploi, désigné par la loi comme le référent principal est-il actuellement en mesure d'accompagner efficacement l'ensemble des allocataires du RSA ? Est-il la structure la plus appropriée pour le faire ? Affirmer son rôle prioritaire, n'est-ce pas faire fi de la radicale hétérogénéité du public ? Un des principaux enseignements de notre enquête auprès du département parisien, qui semble conforté ce qui se passe dans d'autres départements, est que l'accompagnement de la majorité des allocataires par Pôle emploi n'est ni une réalité, ni, sans doute, souhaitable, au moins dans les conditions dans lesquelles Pôle emploi exerce aujourd'hui ses activités. En effet, d'une part, la fusion des Assedic et de l'ANPE n'a pas encore été absorbée et a parfois entraîné de vives tensions entre des cultures et des métiers différents ; d'autre part, la crise a augmenté considérablement le flux des personnes au chômage ; enfin, les moyens de Pôle emploi n'ont pas été adaptés à ces flux : les agents sont donc surchargés, certains conseillers ayant à gérer des portefeuilles de plus de trois cents dossiers. Si, dans certains départements, les conventions liant le conseil général et Pôle emploi ont été rompues et que les nouveaux allocataires du RSA sont en grande majorité orientés vers Pôle emploi – qui, selon les cas, se plaint du profil des personnes qui lui sont envoyées (trop éloignées de l'emploi), se voit reprocher de ne pas apporter une attention suffisante aux allocataires du RSA ou ne parvient pas à faire en sorte que les personnes restent inscrites¹⁸ –, il n'en va pas de même à Paris où, nous l'avons vu, une certaine rétention s'exerce de manière à ce qu'un flux d'allocataires réduit soit dirigé directement vers Pôle emploi. À Paris, la conjonction de l'expérience des acteurs (Dases, responsables d'EI et travailleurs sociaux et conseillers emploi des EI, Mission insertion de Pôle emploi), des moyens conséquents consacrés à l'évaluation et à la possibilité d'un suivi conjoint social et professionnel pour la partie des allocataires « presque disponible pour l'emploi » mais nécessitant un accompagnement renforcé pendant plusieurs mois, et d'un système informatique couvrant permet de rattraper tous les allocataires. Le risque principal, perdre des allocataires en chemin, est évité.

Alors que, dans certains départements, on l'a dit, Pôle emploi se voit « attribuer » au terme de diverses procédures, qui, pour la plupart s'appuient sur le logiciel @RSA, une importante partie de la population des allocataires (70 % dans certains départements visités), il semble qu'à Paris, le nombre d'allocataires accompagnés par Pôle emploi (qui devient dès lors le référent unique) soit bien plus faible. Contrairement à d'autres départements, dans lesquels l'inscription à Pôle emploi signifie que Pôle emploi est le référent unique, il est fréquent à Paris d'être inscrit à Pôle emploi et d'avoir pour référent un conseiller appartenant à une

¹⁸ Au point par exemple que le département du Nord, qui avait respecté l'esprit et la lettre de la loi et avait orienté prioritairement vers Pôle Emploi la majorité des allocataires, est en train de renoncer à cette organisation comme le rapporte une dépêche AEF n° 156040 du 11 octobre : « La césure actée lors de la généralisation du RSA entre insertion professionnelle et insertion sociale doit être remise en cause », estime, le 29 septembre 2011, Patrick Kanner (PS), président du conseil général du Nord, s'exprimant devant la presse en marge du conseil départemental d'insertion. « Le système actuel laisse sur le côté des milliers de personnes qui se retrouvent sans travail et sans accompagnement social, après avoir été renvoyées vers Pôle emploi sur critères administratifs », dit-il, évoquant une « situation inacceptable ». Ayant décidé de « remettre l'emploi au cœur de sa politique d'insertion », le département va proposer des solutions alternatives à ces allocataires : chantiers d'insertion, contrats aidés ou encore prise en charge par des associations spécialisées. En 2010, 75 000 Nordistes sont entrés dans le dispositif. Près de 25 000 ont été directement orientés vers Pôle emploi. Mais, parmi eux, 10 000 n'ont pas assisté aux réunions collectives organisées par l'opérateur et ne bénéficient donc d'aucun suivi. « Ce chiffre est effarant », juge Roger Vicot (PS), vice-président délégué à la solidarité et à la lutte contre les exclusions. Pour lutter contre cette évaporation, le conseil général a décidé d'« assouplir les modalités d'orientation des allocataires en orientant vers Pôle emploi uniquement les allocataires qui y sont déjà inscrits »

autre structure. On doit donc prendre soin de distinguer le pourcentage d'allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi, qui constitue bien évidemment un indicateur essentiel, du pourcentage d'allocataires du RSA orientés vers Pôle emploi et accompagnés par celui-ci dans le cadre du parcours professionnel. En ce qui concerne le pourcentage d'allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi, les derniers chiffres disponibles mettaient en évidence qu'en décembre 2010, sur 61 142 allocataires du RSA socle, 32 134 étaient inscrits à Pôle emploi, toutes catégories confondues, et 27 840 en catégories 1, 2, 3, soit un pourcentage de 45,5 %, en nette progression par rapport aux années précédentes (encadré 7¹⁹). Interrogé sur l'intérêt pour les allocataires du RSA de s'inscrire à Pôle emploi, le responsable de la Mission insertion a indiqué qu'il s'agissait d'un acte qui pouvait être en grande partie symbolique mais qui permettait aussi d'accéder aux prestations de Pôle emploi. Il a également indiqué que, lorsqu'ils sont inscrits, les allocataires peuvent être déçus (« on n'a rien fait pour moi »), et qu'un certain nombre cesse d'être inscrit pour des raisons encore peu étudiées. Il signale également que les pourcentages d'allocataires inscrits à Pôle emploi sont très différents selon les espaces insertion.

Encadré 7. La situation des allocataires du RSA socle au 31 décembre 2010

On dispose pour le département de Paris du nombre d'allocataires du RSA fin décembre 2010 et de la population couverte (allocataires + conjoints + personnes à charge). En revanche, on ne dispose pas du nombre de bénéficiaires (allocataires + conjoints). On va l'estimer à partir d'une clé nationale par type de RSA (Cnaf, 2011, Données départementales de l'action sociale au 31 décembre 2010, p. 142). Ainsi, le nombre de bénéficiaires du RSA socle seul est estimé par le nombre d'allocataires + 13,0 %* (population couverte – allocataires) ; pour le RSA socle + activité, le pourcentage à ajouter est de 21,1 % et pour le RSA activité seul, de 23,6 %.

	RSA socle seul	RSA socle + activité	RSA activité seul	Total
Allocataires	52 395	8 753	13 771	74 919
	Allocataires du RSA socle : 61 148			
Population couverte	79 758	16 138	29 017	124 913
Population couverte - allocataires	27 363	7 385	15 246	49 994
Clé (estimation)	0,130	0,211	0,236	-
Ajout (estimation)	3 557	1 558	3 598	8 713
Bénéficiaires (estimation)	55 952	10 311	17 369	83 632
	Bénéficiaires du RSA socle : 66 263			

Les 10 000 allocataires (en réalité bénéficiaires selon le vocabulaire de la Cnaf) qui ont un référent unique à Pôle emploi représentent ainsi environ 15 % des bénéficiaires du RSA socle. Ce qui signifie que les deux tiers

¹⁹ Il faudrait rapporter le nombre d'inscrits non pas au nombre des allocataires mais au nombre des bénéficiaires au sens de la Cnaf, les allocataires et leur éventuel conjoint.

des allocataires du RSA inscrits en Pôle emploi (20 000 sur les 31 000 inscrits à Pôle emploi en catégorie A, B et C) sont en parcours social.

Et 37 % ont leur référent unique au SSDP, 17 % en associations, 13 % en EI, 11 % en Capi, 5 % en PSA et 1 % ont leur référent unique à la Cnaf ; ils sont en parcours social.

Finalement, 15 000 à 16 000 allocataires sont de fait en double suivi à Pôle emploi et dans les services sociaux. Par ailleurs, pour les allocataires affectés en référent unique à Pôle emploi, il y a toujours possibilité de saisir ponctuellement le service social, c'est le sens du dispositif des correspondants sociaux mis en place dans chaque arrondissement (et qui ont pour pendant les correspondants emploi à Pôle emploi).

Comment expliquer le faible nombre d'allocataires accompagnés par Pôle emploi ? D'abord, par construction. En effet, rappelons que les personnes déjà connues des services sociaux y restent pour évaluation. Par exemple, si un membre d'une famille suivie pour un problème quelconque (enfant, endettement...) par le SSDP devient allocataire du RSA, la personne sera « orientée » automatiquement vers le SSDP pour évaluation. Mais le SSDP est embolisé par des urgences de toute sorte et la préoccupation emploi n'est pas sa priorité. De surcroît, ces services sont habitués à être saisis d'une demande, pas à convoquer des personnes pour leur demander des choses. La dimension emploi reste faiblement prise en compte dans la mesure où c'est le conseiller emploi « autres structures » de l'espace insertion qui peut être saisi par les assistantes sociales du SSDP, qui le font peu. On peut ainsi craindre qu'une partie de la population suivie par le SSDP, qui pourrait utilement être accompagnée par Pôle emploi ou au moins par des conseillers spécialisés sur l'emploi, soit tenue écartée du bénéfice d'une approche emploi de ce fait. Signalons ici l'absurdité assez majoritairement signalée du caractère exclusif du choix entre parcours social et parcours emploi : certains allocataires voudraient continuer à être inscrits à Pôle emploi et suivis par Pôle emploi mais aussi trouver de l'aide chez une assistante sociale. La séparation forte des parcours et le caractère unique du référent rendent impossible cette voie.

Mais cela ne suffit pas à expliquer la situation. Celle-ci trouve également son origine dans les pratiques des espaces insertion, tous agents confondus, et des autres structures (que nous n'avons pas toutes étudiées). D'abord, au moment de l'instruction – lorsque celle-ci n'était pas entièrement automatisée – les responsables des EI avaient diffusé la consigne de prêter une extrême attention, au moment de l'instruction de la demande – à la situation des personnes. Les espaces insertion considèrent en effet, en accord avec les responsables du bureau du RSA, que le recueil des caractéristiques qui décident de l'orientation des personnes n'est pas satisfaisant. Le recueil neutre de la simple réponse à la question posée ne suffit pas, selon les EI, à détecter un éventuel grave problème qu'il appartient pourtant aux assistantes sociales (AS) de détecter et de régler. Le degré de précision de l'applicatif @Rsa et du recueil de données socioprofessionnelles et le caractère désormais automatique de l'orientation sont fortement remis en cause par la grande majorité des agents et responsables des espaces insertion. Les personnes chargées de l'instruction attirent notamment l'attention sur le caractère insuffisamment précis du libellé des questions permettant de prendre la mesure des difficultés sociales des personnes. Demander par exemple à la personne si elle a ou non des problèmes de logement ne suffit pas à savoir ce qu'il en est exactement. La personne peut déclarer n'avoir aucun problème et être en fait hébergée dans de la famille ou chez un proche à titre temporaire. Si cette situation n'est pas relevée, la personne risque de passer entre les mailles du filet, c'est-à-dire de ne pas demander à bénéficier des aides auxquelles elle a droit, et de partir à Pôle emploi alors qu'elle ne sera pas en mesure, si elle trouve un emploi, de l'occuper.

Lorsque l'instruction se faisait manuellement, les agents chargés de l'instruction et insatisfaits des rubriques, donc de la capacité du formulaire à détecter réellement les difficultés sociales, ajoutaient des mentions et des informations à la main, de manière à ce que les difficultés soient bien repérées. Interrogés à plusieurs reprises, les travailleurs sociaux, responsables des EI, personnes chargées de l'instruction ont multiplié les exemples concrets de personnes dont les difficultés sociales n'avaient pas été détectées et qui, plus tard, s'étaient révélées incapables de faire face aux demandes de Pôle emploi. Un des résultats de notre enquête est bien que les praticiens des EI considèrent qu'une mission prioritaire leur incombe en quelque sorte par respect de l'éthique du métier : détecter de la manière la plus précise et la plus efficace possible les difficultés sociales éventuelles, de manière d'une part à ouvrir au plus vite les droits et les aides qui contribueront à les régler et d'autre part, à faire accompagner la personne par le service qui convient, en évitant surtout ce qui apparaît comme le plus grand risque : envoyer vers Pôle emploi des personnes qui ne seront pas capables de faire face à ce qui est exigé d'un demandeur d'emploi.

Comprendre ce point majeur a constitué une partie très importante de notre enquête. Les espaces insertion, chargés de l'instruction et de l'évaluation-diagnostic et donc de l'orientation d'une grande partie des dossiers des allocataires du RMI et de l'accompagnement d'une partie d'entre eux, fondent leurs pratiques sur des représentations du travail effectué par Pôle emploi et de leurs allocataires qui sont déterminantes. Tout se passe comme si les espaces insertion organisaient une sorte de protection des allocataires pour éviter à ceux-ci de se retrouver orientés en masse vers Pôle emploi. Nous avons peu à peu compris qu'il y avait là à la fois un mélange de pratiques professionnelles très différentes, des préjugés des travailleurs sociaux sur le travail réalisé par Pôle emploi, une expérience directe des échecs connus par les allocataires et finalement le fruit d'une très grande expérience professionnelle de la part de l'ensemble des partenaires et plus précisément, une bonne adaptation à l'extrême hétérogénéité des allocataires du RSA. Reprenons ces différents points.

L'expression qui revient perpétuellement dans la bouche des travailleurs sociaux mais aussi des conseillers emploi des espaces insertion est que le plus grand danger serait que des allocataires « non autonomes » soient envoyés vers Pôle emploi. Les responsables de Pôle emploi (responsable de la Mission insertion, directeurs(trices) d'agences, conseillers emploi en EI ou en agences) partagent globalement ce diagnostic. Le responsable de la Mission insertion mentionne ainsi les départements autres que celui de Paris dans lesquels les allocataires sont envoyés massivement vers Pôle emploi (dans une proportion quasiment inverse à celle de Paris, soit 70 % vers Pôle emploi et 30 % vers d'autres services) ; beaucoup cessent rapidement de s'inscrire et se perdent dans les méandres administratifs. Les agents des espaces insertion allèguent finalement deux raisons d'éviter d'envoyer trop massivement les allocataires vers Pôle emploi : 1) le risque que ce dernier ne détecte pas l'ensemble de leurs difficultés sociales et ne leur ouvre pas les droits aux aides dont ils ont besoin ; 2) le risque que ces personnes ne soient pas assez autonomes pour faire face aux exigences de Pôle emploi. Ce dernier point peut recouvrir tout un ensemble de situations : la personne ne saura pas qu'il faut venir à l'heure lorsqu'il y a un forum emploi ; elle peut avoir encore trop de problèmes sociaux pour réussir à prendre un emploi et à s'y maintenir ; plus simplement, elle ne sera pas capable d'actualiser sa situation tous les mois, donc elle oubliera de le faire et se perdra dans les méandres des institutions et des fichiers. Telle est bien la crainte principale de l'ensemble des agents de l'EI : envoyer une personne insuffisamment autonome vers Pôle emploi et perdre sa trace pendant longtemps, à un moment crucial pour éviter l'aggravation de sa situation.

Cette crainte renvoie à une double réalité de Pôle emploi. D'abord, au fait que cette institution se considère avant toute chose – et est considérée comme telle par ses partenaires – comme chargée d'une mission de placement de ses demandeurs d'emploi. Ce faisant, elle attend de ses usagers en suivi mensuel personnalisé (SMP) qu'ils procèdent à l'actualisation mensuelle, quoi qu'il en soit. Une partie de ces règles est apparue – aux yeux des travailleurs sociaux et des allocataires dont ils se voulaient en partie les porte-parole – extrêmement rigide et difficile à suivre pour des personnes fragiles. Une assistante sociale qui, au terme d'une évaluation avec sa collègue de l'espace insertion n'est pas d'accord avec la décision d'orienter l'allocataire vers Pôle emploi, indique : *« il y a une autre collègue où je ne suis pas d'accord parce qu'il y a eu toute une partie non verbale où je sens que c'est quelqu'un de fragile, et moi elle m'a mis 'Pôle emploi-PE', et je ne suis pas d'accord, j'ai mis 'non', sur la fiche, alors soit on le garde et elle est d'accord pour le suivre, soit c'est la CAPI. Mais pour moi, c'est pas Pôle emploi. Vu le jeune, vu comment il était... une institution où, moi les échos que j'ai des gens que je rencontre, c'est quand même 'il faut que ça tourne', il faut que la personne soit dynamique, alors il y en a qui sont contents, il y en a qui me disent qu'ils sont suivis à PE et qu'ils sont contents. Les gens qui viennent, que je reçois, alors beaucoup étaient suivis à PE et ont fini désinscrits ».*

Par ailleurs, l'autre réalité de Pôle emploi qu'il est impossible de négliger, est sa situation actuelle, suite à la fusion et à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi à suivre dans un contexte de pénurie budgétaire où certaines agences que nous avons visitées présentaient des files actives de 300 demandeurs d'emploi par conseiller (soit une file passive de 400 demandeurs...). *« Nous c'est vrai, administrativement, on dépend de l'agence C. Je ne sais pas si vous avez été y faire un tour, c'est une structure énorme, avec un conseiller d'orientation qui vous dit à gauche ou à droite, après un deuxième palier, indemnisation conseil, après, allez à l'accueil du premier, bon, là, l'accueil paraît presque familial à côté et il y a des gens que ça rassure ; et puis il y en a d'autres qui, au contraire, quand même, pour qui c'est très important d'être inscrits à PE, des gens qui n'en relèvent pas du tout, une dame qu'on a vue récemment avec l'AS. On est très embêtés : il ne se passe rien à Pôle emploi mais elle ne peut pas imaginer de ne pas pointer. Tous les mois ! Et il faut respecter aussi... »* (conseiller emploi en poste dans un espace insertion).

Dans cette mesure, les agents de Pôle emploi eux-mêmes ne sont pas demandeurs d'un surcroît de dossiers, notamment de personnes fragiles auxquelles ils ne pourront accorder qu'un temps très faible. Et c'est cette double situation, structurelle et conjoncturelle, qui explique que Pôle emploi et le département s'accordent pour n'orienter vers Pôle emploi que les personnes en effet autonomes et susceptibles de reprendre très vite un emploi. C'est moins le nombre de réorientations de Pôle emploi vers le parcours social (faible) que celui des cessations d'inscription et radiations de Pôle emploi qui confirme, s'il en était besoin, le caractère justifié du faible flux d'allocataires orienté vers Pôle emploi.

Si la « moulinette », un certain nombre de calibrages de celle-ci, les pratiques et les représentations des agents des espaces insertion et la situation extrêmement tendue en termes d'effectifs à Pôle emploi expliquent en partie la partie minoritaire du flux de nouveaux entrants et du stock orientée vers Pôle emploi et accompagnée par celui-ci, la raison principale consiste néanmoins, d'une part, dans le caractère très hétérogène de la population des allocataires, – qui semble avoir été négligé au moment de l'édiction de la règle de l'orientation prioritaire vers Pôle emploi – et, d'autre part, dans le faible nombre d'emplois disponibles, notamment pour une population peu qualifiée. En effet, la population allocataire, si elle comprend un certain nombre de personnes tout à fait susceptibles de reprendre très rapidement un emploi, abrite également, comme l'ont fait remarquer beaucoup de nos

interlocuteurs, des personnes très désocialisées, très abîmées, avec de gros problèmes de santé, d'hébergement, d'isolement, mais aussi de maîtrise de la langue, qui rendent extrêmement difficile un retour rapide à l'emploi. Les cellules d'appui pour l'insertion (Capi), qui ont dû, comme d'autres structures à vocation sociale, « purger leurs files actives » de manière à renvoyer vers Pôle emploi les personnes les plus susceptibles de reprendre un emploi, ont ainsi vu arriver (et ont à faire face aujourd'hui) à une nouvelle population, comprenant beaucoup de personnes, avec de graves problèmes psychologiques ou des problèmes d'addiction qui rendent impossible le retour à l'emploi et le suivi des prescriptions de Pôle emploi.

On peut donc se demander si le pari qui consistait à demander à tous les allocataires de s'inscrire à Pôle emploi et à orienter majoritairement ceux-ci vers Pôle emploi ne s'appuyait pas sur une certaine ignorance de la réalité de la population au RMI, de même que les représentations abondamment reprises dans les discours politiques d'une population tricheuse, parfaitement capable de travailler mais préférant vivre grassement des allocations généreusement dispensées par l'État. Il semble bien au contraire, et tant les pertes d'allocataires envoyés massivement vers Pôle emploi que le suivi réalisé par le département de Paris le prouvent, qu'une partie importante de la population qui survit avec le RSA connaît de très grandes difficultés, et des formes variées de détresse qui nécessitent, pour être adoucies, des traitements également diversifiés. Dans cette mesure, et l'orientation prioritaire voire quasi exclusive vers Pôle emploi et le caractère exclusif du parcours qui doit être suivi par les allocataires (ou bien le parcours professionnel, ou bien le parcours social, mais pas les deux en même temps) semblent mal adaptés à la réalité d'une partie de cette population. Au contraire, le suivi conjoint qu'a malgré tout réussi à mettre en œuvre le département de Paris pour environ 2 500 allocataires, et qui permet aux travailleurs sociaux et aux conseillers à l'emploi de réaliser un travail conjoint pour amener, en environ un an, une personne à retrouver suffisamment de confiance en elle pour un jour revenir à l'emploi, semble beaucoup plus approprié.

CONCLUSION

Au terme d'une enquête de terrain approfondie sur plusieurs espaces insertion de Paris mais aussi de visites dans d'autres départements et d'un travail en réseau mené avec d'autres chercheurs dans d'autres conseils généraux, il apparaît que peu des objectifs visés par la loi instaurant le RSA ont été atteints. Quasiment tous les acteurs interviewés ont mentionné l'aggravation de la bureaucratie (« usine à gaz ») advenue à l'occasion de la mise en œuvre de cette politique. Deux ans après l'entrée en vigueur, cette dimension reste extrêmement présente, de même qu'une multiplication des fichiers informatiques et des interconnexions de fichiers des différentes institutions qui n'est pas sans poser question. Par ailleurs, il semble que les effets de seuil n'ont pas été supprimés mais simplement déplacés et l'on peut émettre des doutes sur l'idée qu'une résolution radicale de ce problème consisterait à supprimer complètement des droits connexes qui permettent aux allocataires qui ne touchent que le RSA socle de survivre. Sur cette question, même unanimité : les allocataires (et parfois les travailleurs sociaux ou conseillers qui les accompagnent) ne maîtrisent en aucune manière les calculs censés leur permettre de reprendre le chemin de l'emploi. Le voudraient-ils d'ailleurs qu'ils en seraient empêchés par la réalité du marché du travail désormais caractérisée, au moins pour ces personnes, par une très forte instabilité, avec des changements incessants de situations pour lesquels cette prestation est radicalement inadaptée. Reste la question du surcroît de revenus pour les travailleurs pauvres. Pour la petite partie des allocataires qui est

venue chercher ce droit désormais quérable (Gomel, Serverin, 2010), le complément de revenus constitue en effet une aide appréciable. Mais, à côté de cette frange de la population, la grande partie des allocataires se rend compte que pour elle rien n'a changé et qu'elle doit continuer à tenter de survivre avec 467 euros par mois pour une personne seule (s'agit-il vraiment de « moyens convenables d'existence » ?).

Enfin, l'idée que beaucoup reconnaissent comme intéressante – réaffirmer que chacun a droit à l'emploi et donc au moins à s'inscrire à Pôle emploi – dont la traduction concrète (orientation prioritaire vers Pôle emploi) était sans doute elle-même inappropriée et insuffisamment déclinée selon les différentes catégories de populations concernées, s'est trouvée radicalement remise en cause en raison de la crise économique et financière et des conditions très difficiles d'exercice de sa mission par Pôle emploi. En l'absence de moyens nouveaux, en qualité et quantité, – qu'il s'agisse de moyens humains dans les agences ou de dispositifs organisant de véritables parcours vers l'insertion et l'emploi, avec des paliers et des étapes bien déterminés – Pôle emploi ne semble pas l'acteur le mieux placé pour s'occuper de cette partie des allocataires pour laquelle des « freins à l'emploi » sont à lever avant de retrouver l'emploi – la plus nombreuse. Enfin, alors même que le « rappel » de l'ensemble des allocataires du RMI, parfois dans le dispositif depuis de très longues années, n'est pas achevé et que les contraintes budgétaires mettent certains départements dans de considérables difficultés, le dispositif prévoit que les personnes actuellement en parcours social « à titre transitoire » devraient rejoindre le parcours emploi. Il sera sans nul doute très difficile d'atteindre cet objectif.

BIBLIOGRAPHIE

ANNE D., L'HORTY Y., 2010, « Aides sociales locales, revenu de solidarité active (RSA), et gains de retour à l'emploi », *Économie et statistique*, n° 429-430, pp. 129-157.

ANNE D., L'HORTY Y., 2009, « Les effets du revenu de solidarité active sur les gains du retour à l'emploi », *Revue économique*, vol. 60, n° 3.

ANNE D., L'HORTY Y., 2008, « Les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi », *Document de travail*, Centre d'études de l'emploi, n° 106.

BARBIER J-C., 1996, « Comparer insertion sociale et *workfare* ? », in *La Contrepartie : les expériences nationales*, RFAS, n° 4, octobre-décembre, pp. 53-60.

CAHUC P., ZYLBERBERG A., 2009, *Les réformes ratées du président Sarkozy*, Paris, Flammarion.

Commission *Familles, vulnérabilité, pauvreté*, 2005, « Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale », 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants, avril.

DAMON J., HATCHUEL G., 2002, « Fatigue de la compassion et contestation suspicieuse. La protection sociale en doute », *Informations sociales*.

DANG A.T., OUTIN J.L., ZAJDELA H., 2006, *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS éditions.

DUBET F., VERETOUT A., 2001, « Une 'réduction' de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue française de sociologie*, 42, 3, pp. 407-439.

DUVOUX N., 2009, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, PUF, « Le Lien social », Paris, 288 p.

DUVOUX N., PAUGAM S., 2008, *La régulation des pauvres*, PUF.

- EYDOUX A., TUCHZSIRER C., 2010, « Du RMI au RSA : les inflexions de la solidarité et de la gouvernance des politiques d'insertion », *Document de travail* du CEE, n° 134, novembre.
- ESPING-ANDERSEN G., D. GALLIE, J. MYLES ET A. HEMERIJCK, 2002, *Why we need a new Welfare state*, Oxford University Press.
- FERRERA M., RHODES M., 2000, *Recasting the European Welfare States*, Routledge.
- GIDDENS A., 1998, *The Third way*, Polity Press.
- GOMEL B, SERVERIN E., 2009, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débats », *Document de travail* du Centre d'études de l'emploi, n° 119, juin.
- HALL PETER, 1989, *The political power of economic ideas : keynesianism across nations*, Princeton, Princeton University Press.
- HATCHUEL G., 1996, « La contrepartie, un élément fort du consensus de l'opinion en faveur du RMI », in *La Contrepartie : les expériences nationales*, RFAS, n° 4, octobre-décembre, pp. 7-26.
- HATZFELD H., 2005, *Du Paupérisme à la sécurité sociale*, PUR de Nancy.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF.
- JOIN LAMBERT M.-T. *et al.*, 1997, *Politiques sociales*, FNSP-Dalloz.
- IRES, 2009, « Flexicurité, sécurisation des trajectoires professionnelles et protection sociale », *Revue de l'Ires*, n° 63.
- MERRIEN F-X, PARCHET R., KERNEN A., 2005, *L'état social*, Armand Colin.
- MOREL S., 1996, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *La Contrepartie : les expériences nationales*, RFAS, n° 4, octobre-décembre, pp. 61-88.
- MOREL S., 2000, *Les logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux États Unis et en France*, coll. « Le lien social », PUF.
- MULLER P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, n° 2, vol. 50, pp. 189-208.
- MURRAY CH., 1984, *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books.
- OUTIN J-L, 1996, « Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du workfare ? », in *La Contrepartie : les expériences nationales*, RFAS, n° 4, octobre-décembre, pp. 27-44.
- SCHWARZ O., 2009, « Vivons-nous encore dans une société de classes ? Trois remarques sur la société française contemporaine », *La Vie des idées*, 22-09.
- SERRANO PASCUAL A., 2007, "Reshaping Welfare states: Activation Regimes in Europe", in Serrano Pascual, A. and Magnuson, L., *Reshaping Welfare states and activation regimes*, Brussels: Peter Lang.
- VIELLE P., POCHET P., CASSIERS I. (dir.), 2005, *L'État-social actif*, Peter Lang.