

Université Panthéon-Assas Paris II
Droit – Economie – Sciences Sociales

**Mémoire de master 2 recherche Administration et
Politiques Publiques**

**LE REVENU DE SOLIDARITE
ACTIVE**

Présenté et soutenu par :
Khalil BRAHIMI

Sous la direction de :
Jacques CHEVALLIER

Année Universitaire 2007-2008

L'université Panthéon-Assas Paris II n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire, elles doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Liste des abréviations

- AAH : Allocation Adulte Handicapé
- ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi
- ANSA : Agence Nouvelle des Solidarités Actives
- API : Allocation Parent Isolé
- APRA : Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi
- ARE : allocation d'Aide au Retour à l'Emploi
- ASE : Aide Sociale à l'Enfance
- ASS : Allocation de Solidarité Spécifique
- ASSEDIC : Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
- CAF : Caisse d'Allocations Familiales
- CAS : Circonscription d'Action Sociale
- CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
- CDI : Conseil Départemental d'Insertion
- CIAS : Centre Intercommunal d'Action Sociale
- CIRMA : Contrat d'Insertion Revenu Minimum d'Activité
- CLI : Commission Locale d'Insertion
- CMSA : Caisse de Mutualité Sociale Agricole
- CMU : Couverture Maladie Universelle
- CMUC : Couverture Maladie Universelle Complémentaire
- COTOREP : Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel
- CNAF : Caisse Nationale des Allocations Familiales
- CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie
- CRDS : Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale
- CSG : Contribution Sociale Généralisée
- DGI : Direction Générale des Impôts
- DTR : Déclaration Trimestrielle de Ressources
- IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales
- INSEE : Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques
- PPE : Prime Pour l'Emploi
- PRE : Prime de Retour à l'Emploi
- PDI : Programme Départemental d'Insertion
- RMA : Revenu Minimum d'Activité
- RMI : Revenu Minimum d'Insertion
- SMIC : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
- TIPP : Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers
- URSSAF : Union pour le Recouvrement des Cotisations de la Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
- UTAS : Unité Territoriale d'Action Sociale

Sommaire

Introduction	4
Partie 1 La mise en place du rSa	14
Chapitre 1 Un double contexte	16
Chapitre 2 Une élaboration partenariale	31
Chapitre 3 L'économie générale du rSa	43
Partie 2 La mise en œuvre du rSa.....	54
Chapitre 1 Les conditions de mise en œuvre	56
Chapitre 2 Etude de cas	68
Chapitre 3 Les voies ouvertes à la généralisation.....	84
Conclusion.....	93
Annexe 1 : Les indicateurs de dimensions de la pauvreté.....	94
Annexe 2 : Evolution et répartition spatiale de la pauvreté	97
Annexe 3 : Liste des départements autorisés à expérimenter le rSa....	99
Annexe 4 : Liste des entretiens	100
Bibliographie	101
Table des matières.....	103

Introduction

Les sociétés contemporaines tentent toutes de trouver des réponses à la question sociale. Pas un gouvernement n'a pu éviter de se poser la question, et pas un seul n'est en mesure d'affirmer avoir trouvé la réponse. Lorsque l'on se penche sur le problème de la pauvreté, on a parfois l'impression de faire de la virologie¹, dès que l'on croit avoir résolu un problème, d'autres apparaissent : les ressources, le logement, puis la santé, le surendettement, la mobilité, la délinquance... Lutter contre la pauvreté n'est pas qu'un enjeu politique, c'est un enjeu de société.

S'il est difficilement concevable de vaincre la pauvreté, rien n'empêche d'agir sur du long terme pour sortir de son cercle vicieux et créer des conditions qui ne lui permettront plus de se développer et de se propager. Les mesures sont nombreuses mais les résultats demeurent décevants : la question sociale reste donc posée et la fin de son histoire n'est pas pour tout de suite.

Le sujet de ce mémoire n'est pas seulement celui d'une politique novatrice de lutte contre l'exclusion : c'est aussi celui de la place qu'occupe la solidarité dans l'esprit des Français et dans leur conception de la citoyenneté. L'extension des droits sociaux a favorisé l'avènement d'une citoyenneté effective : la réunion des citoyennetés civiles, politiques et sociales a permis l'exercice d'une pleine citoyenneté² et les politiques de lutte contre l'exclusion sont fondées sur l'exigence d'une préservation du lien de citoyenneté³.

Les recherches de terrain sur les politiques de lutte contre l'exclusion ne sont pas évidentes à mener : les travailleurs sociaux sont difficiles à approcher car débordés de travail et leur hiérarchie l'est encore plus. La place du chercheur dans le secteur de l'aide et de l'action sociale est très inconfortable : c'est un milieu très politisé et souvent le taux de syndicalisation y est élevé. Les études de terrain sur le

¹ Fabien TULLEU, Directeur délégué de l'ANSA, entretien du 17 juin 2008.

² Robert MOORE, Thomas Humphrey MARSHALL, Tom BOTTOMORE, *Citizenship and Social Class*, éd. Pluto press, 1991, 102 p.

³ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, éd. LGDJ, série politique, coll. Droit et société, Maison des sciences de l'homme, 2004, 226 p.

rSa n'ont pas été chose facile : la mesure est controversée, et les conseils généraux ont tendance à piloter l'expérimentation en huit clos pour garder une totale maîtrise du dispositif. Il a fallu faire preuve d'une grande adresse pour ne pas entrer dans des considérations partisans afin de mener à bien ce mémoire : les entretiens avec les membres de l'ANSA ont mis en exergue l'extrême prudence que les chargés de mission devaient avoir à l'égard de la controverse politique sur le rSa.

Une autre difficulté rencontrée lors des recherches de terrain a été celle de l'instrumentalisation de l'étude : de nombreuses tentatives d'orientation des recherches, ou de la problématique ont été relevées ; parfois l'obtention d'un autre rendez-vous était subordonnée à leur modification substantielle. Il a donc fallu faire preuve d'une grande réactivité pour ne froisser personne, ne pas pousser les interviewés dans leurs retranchements. Le jeu des acteurs et les relations de pouvoir informelles⁴ ont trouvés ici une excellente illustration.

Les entretiens ont du être menés avec une grande délicatesse car le rSa est en passe de devenir une mesure phare du gouvernement. Pourtant rien ne le prédestinait à l'être au moment de son lancement. Dans un contexte de lutte contre le recul du pouvoir d'achat, le Président de la République compte beaucoup sur la réussite de l'expérimentation du rSa : après le paquet fiscal, c'est la question du pouvoir d'achat des pauvres qui est posée. Peu importe la coloration politique des gouvernements, la question de la pauvreté est en permanence sur l'agenda politique ; les mesures ont été empilées favorisant ainsi un processus de sédimentation de l'aide et de l'action sociale⁵ ; tout gouvernement digne de ce nom se doit de prévoir au moins un nouveau dispositif en ce domaine.

⁴ Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, éd. Seuil, coll. Points essais, 1992, 500 p.

⁵ Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de la protection sociales*, éd. Montchrestien, coll. Domat droit public, 2006, 687 p.

§1- Eléments de problématique

Le rSa est certes un revenu de remplacement puisqu'il se dit lui-même revenu de solidarité, il ne s'agit pas de n'importe quelle solidarité mais d'une solidarité active : comme si jusqu'à présent elle avait été passive, comme si désormais, elle devenait contributive et dénuée de toute forme d'altruisme ; la solidarité serait le fruit d'un échange reposant sur l'adage « *on a rien sans rien* ». Le rSa introduit une nouvelle conception de la solidarité : l'allocation s'adresse à la population pauvre (solidarité) ayant une activité rémunérée quelle qu'elle soit (active). Avec le rSa les politiques sociales de lutte contre l'exclusion sont en train de changer de paradigme, la solidarité est subordonnée à la valeur travail ; le rSa met en jeu une solidarité qui ne bénéficie qu'à ceux qui contribuent à l'économie.

C'est la première fois en France qu'une aide sociale est destinée aux travailleurs pauvres en activité tout en étant maintenue aussi longtemps qu'ils n'auront pas atteint un seuil minimum de ressources. Traditionnellement, l'Etat-providence mène deux types de politiques de lutte contre l'exclusion : des politiques passives destinées à guérir des effets de l'exclusion, dont le principal est la pauvreté ; des politiques actives afin de prévenir les multiples causes de l'exclusion. Cette distinction permet de séparer les allocations sociales de toute autre mesure en faveur de l'inclusion sociale. Pourtant le rSa se veut à la fois instrument de lutte contre l'effet, la pauvreté, et contre la cause, la désincitation au travail. Le dispositif du rSa apparaît ainsi comme un prototype hybride de politique sociale : prototype car il est expérimenté, encore à l'essai ; hybride parce qu'il est à la fois un instrument actif et passif de lutte contre l'exclusion. L'allocation doit permettre mécaniquement de réduire la pauvreté, sans que les autorités publiques aient autre chose à faire que de financer l'allocation, cette dernière n'étant pas subordonnée à la signature d'un contrat d'insertion. C'est d'une façon indirecte, en réservant cette prestation sociale aux actifs pauvres et en leur offrant la possibilité de la conjuguer avec des contrats aidés, que le rSa introduit des éléments de politique active dans la politique passive. Il y a bien hybridation puisque les catégories traditionnelles de

l'intervention publique en matière de lutte contre l'exclusion se retrouvent liées au sein d'une seule et même politique.

Au niveau européen, les modèles de protection sociale raisonnaient sur une logique de démarchandisation des exclus : un revenu de remplacement versé par la collectivité venait compenser le salaire qui devrait provenir du marché du travail. Dans les années 90, les agendas politiques se sont tous alignés sur un même axe de réforme. Les gouvernements ont ainsi mis en place des mesures destinées à favoriser le retour à la vie active des exclus⁶. La France est atteinte par ce même mouvement d'activation des politiques sociales : on passe d'une logique de démarchandisation à une logique d'activation ; l'Etat ne doit plus se substituer au marché de l'emploi mais doit rendre son utilité au travail. Ces mesures sont typiques des transformations profondes que connaissent tous les Etats-providence européens : l'interdépendance irréversible des économies entraîne, dumping social, dérèglementation, contraintes budgétaires. Il faut repenser l'Etat-providence : le *Welfare State* n'est plus un modèle soutenable de justice sociale, le compromis keynésien n'a pas résisté à la mondialisation⁷ ; il n'a été qu'une période transitoire laissant place au *Workfare State*.

Les choses ne sont évidemment pas si simples : si l'on observe l'évolution de la part des dépenses sociales dans le budget, on voit que celle-ci n'a fait qu'augmenter ; c'est la façon dont sont utilisées les dépenses sociales qui a évolué. L'Etat est entré dans l'ère de l'incitation, voire de l'intimidation. Pendant longtemps, il a tenté d'encourager les employeurs à faire appel à la main d'œuvre exclue du marché du travail en émettant l'hypothèse que le travailleur ne décidait pas de son employabilité. Désormais l'Etat postule que dans bien des cas, le travailleur exclu fait tout pour le rester en dépit d'une demande de travail soutenue : le mouvement d'activation des minima sociaux ne serait dès lors qu'un élément

⁶ Bruno PALLIER, « Les évolutions de la protection sociale en Europe : contraintes institutionnelles, évolutions d'ensemble, stratégies politiques », *Synthèse de la fondation Jean Jaurès*, numéro 13, août 2005.

⁷ Jacky FAYOLLE, « La politique économique et l'emploi : retour critique sur une décennie », *Revue française d'économie*, 1993, volume 8, numéro 4, pp. 3-49.

supplémentaire de substitution d'une politique de l'offre à une politique de demande. L'incitation financière du rSa considère implicitement que le chômage est volontaire⁸ pour certaines catégories de la population, en l'occurrence celles qui bénéficient des minima sociaux. Le fait de considérer le chômage comme volontaire, c'est-à-dire comme le fruit d'un calcul rationnel, d'une forme d'anticipation, est significatif de la conception que les gouvernements se font de l'exclusion sociale. Un bref retour sur les explications de l'inactivité sera utile pour saisir la philosophie de la réforme.

Le rSa est une politique de régulation car il agit sur l'incitation financière à la prise ou la reprise d'une activité pour diminuer les stocks de population exclues et favoriser leur maintien dans l'emploi. Ce n'est pas une nouveauté en matière de politique sociale : on avait déjà pu le voir avec les contrats aidés, le RMA, la PPE, la PRE, et l'intéressement de RMI ; il faudra expliquer en quoi le dispositif du rSa va plus loin dans l'amélioration de l'incitation à la prise ou à la reprise d'activité. Il sera nécessaire de revenir sur la notion de trappe à inactivité et sur celle d'effet de seuil ou de prix de réservation pour comprendre l'objectif du rSa en termes d'incitation et de régulation.

Comme tout dispositif d'action, le rSa n'est pas à l'abri d'éventuels effets pervers : la multiplication des formes atypiques d'emploi, le temps partiel subi et le ralentissement des augmentations des bas salaires vont peut-être provoquer une accentuation imprévisible de la précarité de l'emploi⁹ ; de plus, on pourrait assister à une dualisation des bénéficiaires de minima sociaux¹⁰, puisque la mesure n'est expérimentée que sur les bénéficiaires de l'API et du RMI, alors qu'il existe

⁸ Arthur C. PIGOU, *Income : an Introduction to Economics*, éd. Greenwood press, 1979, 120 p.

⁹ « Livre vert vers un revenu de solidarité active », Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, février 2008, 63 p.

¹⁰ Jean GADREY, « Revenu de solidarité active : les ambiguïtés », *Revue de droit social*, numéro 12, décembre 2007, pp. 1228-1235.

d'autres segments de population activables¹¹. Cette distinction dénote une préférence qu'il serait malvenu de maintenir en cas de généralisation.

Le rSa est par ailleurs la première politique qui s'essaye au dédoublement expérimental prévu par la Constitution depuis sa dernière révision : d'une part, l'Etat mène l'expérimentation du dispositif en faveur des bénéficiaires de l'API ; d'autre part, les départements mènent l'expérimentation du dispositif en faveur des bénéficiaires du RMI. L'expérimentation locale fera l'objet d'une analyse plus approfondie car elle induit un questionnement sur les modalités de sélection des territoires, sur l'évaluation des zones test et sur la potentielle généralisation du dispositif. Il faudra également se demander si l'expérimentation locale ne va pas renforcer la territorialisation de l'accès à l'aide sociale¹² après la décentralisation du RMI. L'expérimentation doit être pilotée, accompagnée et évaluée, tant au plan national que local, par des structures d'intervention chargées de suivre les expérimentations : il sera nécessaire de les identifier, de définir leurs fonctions et leur rôle.

La généralisation du dispositif soulève beaucoup de questions, non seulement sur le dispositif lui-même, mais également sur ses modalités d'organisation des organismes instructeurs et de liquidation de l'allocation. La généralisation du dispositif sera l'occasion de rediscuter de la place des départements dans l'action sociale, les négociations de 2004 avec la Commission consultative sur l'évaluation des charges avaient été très longues entre les départements et l'Etat¹³ ; il faudra abonder le transfert de la part de TIPP aux départements afin qu'ils puissent assumer leurs nouvelles responsabilités. En postulant que le rSa va créer les conditions d'un cercle vertueux permettant de réduire le montant des dépenses sociales décentralisées, il y aura tout de même une

¹¹ Sur les 7 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté INSEE, seuls 1,4 millions d'entre elles perçoivent le RMI ou l'API.

¹² Martine LONG, « Revenu de solidarité active : l'expérimentation », *Revue de droit social*, numéro 12, décembre 2007, pp. 1236-1243.

¹³ Joël BOURDIN, rapport « *Les finances des collectivités locales en 2004 : état des lieux* », observatoire des finances locales, Bibliothèque des rapports publics de la Documentation française, septembre 2004, 76 p.

période transitoire pendant laquelle un flux de bénéficiaires potentiels en attente d'emploi s'ajoutera à la population déjà éligible au rSa : en somme, les dépenses publiques seront forcément alourdies dans un premier temps puisque d'emblée, 1,4 millions de personnes sont potentiellement éligibles en percevant le RMI ou l'API auxquelles s'ajouteront 5,6 millions de personnes prises dans les trappes à inactivité.

§2- Présentation du plan

Pour plus de clarté, le plan sera binaire et suivra globalement la chronologie de la réforme.

La première partie sera consacrée à la mise en place de la réforme en commençant par la contextualiser. Le rSa a été conçu pour répondre à deux reproches majeurs et récurrents : en premier lieu, la pauvreté et l'exclusion sont de moins en moins admissibles, le pouvoir d'achat baisse, et la population est impatiente¹⁴ de pouvoir tourner la page du précarat ; en second lieu, l'aide et l'action sociale sont d'une complexité dissuasive, la plupart des exclus ne connaissent pas leurs droits et sont incapables de comprendre comment ils peuvent y accéder.

Dans ce contexte d'incompréhension, le processus d'élaboration de la réforme présente une originalité puisqu'il a été lancé dans sa première phase par le secteur associatif, et notamment le Président d'Emmaüs, Martin HIRSCH à l'époque. Avant même que le législateur permette de déroger au droit commun de l'aide et de l'action sociale, Martin HIRSCH constitue une structure d'intervention destinée à mettre en œuvre ses propositions de réforme : elle a d'emblée le soutien de l'Etat et des départements de France ; elle est souple, s'inscrit dans l'action, elle est mobile, toujours en mouvement, et elle aussi prend la forme d'une association. La seconde phase n'a été qu'une phase de reprise par le pouvoir politique de ce que le secteur associatif avait proposé. Cette phase de récupération a permis de mettre sur agenda la réforme du rSa : il y a eu une première loi de mise en place, puis la

¹⁴ En référence au slogan de la campagne de communication du gouvernement FILLON sur le pouvoir d'achat lancée en été 2008 : « *Pouvoir d'achat, vous êtes impatient. Nous aussi.* ».

campagne présidentielle a permis au rSa d'acquérir un peu plus de popularité, ou d'impopularité. L'élection passée, le concepteur de la réforme sera nommé au gouvernement. Enfin, une seconde loi est venue modifier la première car mal ficelée ; le dispositif est ainsi verrouillé, les expérimentations démarrent, et un Grenelle de l'insertion est lancé.

La première partie s'achèvera sur l'étude de l'économie générale de la réforme : après avoir pris connaissance du contexte de sa mise en place, après avoir compris comment elle a été mise en place, le moment sera venu d'expliquer qu'est-ce qui a été mis en place concrètement. Le rSa affiche trois objectifs : lutter contre la pauvreté, inciter à l'activité et simplifier la lisibilité du système de solidarité. Le premier et le dernier objectif répondent à la double incompréhension évoquée plus haut ; le deuxième objectif s'inscrit dans une autre contestation, plus théorique, d'inspiration plus libérale et fera l'objet d'une réflexion particulière. L'incitation à l'activité doit être reliée à la notion de chômage volontaire : le rSa apparaît comme une politique de l'offre de travail dans la mesure où les destinataires du dispositif sont les travailleurs. D'autres mesures avaient depuis longtemps intégré cette logique : c'est le cas, dès 1988, avec le volet insertion du RMI. Le rSa concernera majoritairement les bénéficiaires du RMI : il a vocation à activer les Rmistes ; si l'on remonte la chaîne, le rSa va activer une allocation qui se voulait déjà active à sa création mais qui a cessé de l'être et on verra pourquoi. Ce qu'il est important de comprendre, c'est que le rSa n'est pas une énième mesure d'activation, car il innove sur de nombreux points techniques, et surtout, cherche à réactiver des allocations inactives qui sont, par la force des choses devenues passives. Finalement la politique publique du rSa est un aveu d'échec puisqu'elle est sous-tendue par la recherche d'une nouvelle logique fondamentale.

La seconde partie portera sur la mise en œuvre de la réforme. Nous analyserons pour commencer les conditions de mise en œuvre du rSa qui sont celles d'une politique publique simultanément expérimentée par l'Etat et les départements : il ne faut donc pas parler de l'expérimentation mais des expérimentations de l'Etat sur les bénéficiaires de l'API, et de presque la moitié des

départements sur les bénéficiaires du RMI dans les zones test qu'ils ont retenues. Les modalités d'expérimentation locale sont très peu contraignantes en termes d'éligibilité des départements candidats et de détermination des zones test, libre administration oblige. Les départements sélectionnés ont du opérer des choix de barème et de conditions d'accès : une grande liberté leur a été laissée par la loi qui n'a fait qu'en fixer les principes fondamentaux. Qui dit expérimentation dit évaluation : le rSa est une expérimentation évaluée mais est également l'occasion d'expérimenter plusieurs modes d'évaluations concurrentes, à la fois locale, ministérielle, associative et universitaire. L'évaluation est donc plurielle, mais également complexe : elle sera *ex ante* et *ex post* pour l'expérimentation rSa-API, alors que pour celle du rSa-RMI, elle sera comparative avec des zones témoins répliquées dans lesquelles il n'y a aucune expérimentation afin de voir ce qui se serait passé si le dispositif n'avait pas été mis en place.

Les conditions de mise en œuvre du rSa seront illustrées dans un deuxième temps par une étude de quatre cas d'expérimentation. Pour refléter la réalité du terrain et les effets d'apprentissage des départements, les deux premiers cas seront des départements de vague 1, et les deux derniers seront des départements de vague 2. Le choix des études de cas s'est avéré plus complexe que prévu : ils auraient pu être tirés au sort ou choisis arbitrairement, mais il n'en est rien. Les cas retenus ont une raison d'être. Le premier, celui du Val-d'Oise, présente l'intérêt d'être un département précurseur dans l'expérimentation du rSa : il a été l'un des premiers à avoir déposé son dossier de candidature et il a inspiré d'autres expérimentateurs en innovant dans l'accompagnement des bénéficiaires. Le deuxième cas, celui de l'Oise, présente l'intérêt d'avoir conçu des outils de diagnostic socioprofessionnel nouveaux à l'usage des référents-rSa ; de plus, il a mené des expérimentations parallèles sur d'autres zones du département en mêlant évaluation comparative pour le rSa, et évaluation *ex ante* et *ex post* pour le contrat unique d'insertion. Le troisième cas, celui du Gers, est particulièrement intéressant : la décision de participer à l'expérimentation a été prise dans les couloirs de l'Assemblée, le dossier de candidature a été déposé en retard, tout s'est fait dans la précipitation mais le

calendrier a été tenu ; le choix de la zone test dans le Gers a été opéré en tenant compte de considérations pour le moins personnelles, nous y reviendrons. Le dernier cas, celui de la Haute-Corse a été retenu car c'est l'un des rares départements à avoir choisi d'expérimenter le rSa sur l'ensemble du périmètre départemental : à travers lui, on pourra voir comment les évaluateurs ont du retrouver un territoire répliquable en dehors du département, ce qui a posé des problèmes de similarité entre zone test et zone témoin.

On évoquera pour finir les voies de généralisation qui s'ouvriront au terme de ces expérimentations. La généralisation pourra être abordée suivant deux angles tout à fait différents mais complémentaires. D'une part, le dispositif devra être généralisé à l'ensemble du territoire, c'est-à-dire à tous les départements de métropole et d'Outre-mer ; il faudra dès lors se poser la question, non pas d'un transfert de compétences vers les départements, mais d'une création de nouvelles compétences : en d'autres termes, la généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire va-t-elle être l'occasion de confier plus aux départements ou de recentraliser l'aide et l'action sociale ? L'API va-t-elle être transférée aux départements, ou bien est-ce le RMI qui va revenir entre les mains de l'Etat ? Avoir deux niveaux d'administration différents qui gèrent un même dispositif présente le risque d'une discontinuité territoriale et donc d'une rupture d'égalité entre les citoyens. D'autre part, le dispositif devra être généralisé à l'ensemble des allocations activables (ARE, ASS, AAH) et à l'ensemble des travailleurs vivant en dessous du seuil de pauvreté si l'on veut coller à la philosophie de la réforme : un travailleur pauvre pourrait en effet s'arrêter de travailler s'il se rend compte qu'il aurait les mêmes ressources en ne percevant que de l'aide sociale, bénéficiant ainsi de plus de temps libre (arbitrage loisir-travail). Pour cette généralisation là, le problème administratif qui se pose est celui de l'organisme en charge de liquider l'allocation rSa. Ce n'est plus uniquement la CAF qui sera impliquée, mais également les ASSÉDIC et la COTOREP, faudra-t-il créer un nouvel organisme, ou fusionner ces organismes, ou bien encore créer un nouvel organisme à partir de la fusion de certains services de ces organismes ?

Partie 1 La mise en place du rSa

Toute politique publique doit être contextualisée, elle s'inscrit toujours dans une suite d'évènements, d'idées et d'opinions. Une décision publique est une forme de réponse politique à un stimulus social : tout dépend ensuite de la réactivité des décideurs publics qui doivent être à l'écoute de la demande de régulation sociale. En ce qui concerne le rSa, le contexte de sa conception était celui d'une double contestation (Chapitre 1) qui a trouvé dans la campagne présidentielle de Nicolas SARKOZY un nouveau souffle : les temps sont durs pour les travailleurs peu qualifiés, premiers touchés par la crise, les licenciements, et le chômage ; Une récente enquête¹⁵ montre que les français sont ceux qui ont le plus peur de la précarité alors que leur système de protection sociale est l'un des plus favorables d'Europe.

La mise en place du rSa est le fait d'hommes investis dans le domaine social mais pas forcément dans la vie politique. L'élaboration de la réforme induite par la conception du rSa s'est caractérisée par un partenariat (Chapitre 2) élargi entre l'Etat, le secteur associatif et les collectivités territoriales : on est en présence d'une politique publique élaborée par des acteurs privés, demandée par les départements et reprise par l'Etat en dernière instance ; on peut dès lors penser que le rSa est le produit d'un réseau de politique publique. Face à l'inertie bureaucratique, le gouvernement a dû recourir au dynamisme dont font preuve les associations afin d'innover et de proposer des outils performants de politique sociale. Le vote du dispositif au Parlement n'a pas fait l'objet de beaucoup de débats pour aucune des deux lois : les rapports parlementaires étaient tous favorables à la mesure proposée et aucuns d'entre eux n'a relevé d'incohérences manifestes. L'élaboration du rSa, parce qu'elle a été partenariale, a suscité l'adhésion de la droite comme de la gauche, des travailleurs sociaux comme des chefs d'entreprises.

¹⁵ Étude réalisée par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc), en avril 2008, auprès de 2 028 personnes, rendue publique par le Haut commissariat aux solidarités actives, dans le cadre du Grenelle de l'insertion.

Le contenu du dispositif est relativement simple à comprendre ; par contre il vient un peu en surimpression de ce qui existait déjà puisqu'il s'appuie sur d'autres minima sociaux : ses conditions d'éligibilité viennent en définitive s'ajouter à celles du RMI et de l'API. Cela ne sera plus le cas lorsqu'il sera généralisé à tous les travailleurs pauvres déjà insérés dans l'emploi. Telle qu'elle est initialement prévue, l'économie générale du rSa (Chapitre 3) fait du dispositif un outil destiné à répondre à trois objectifs dans une continuité réformatrice des minima sociaux. Autrement dit, le rSa vise à résoudre certains problèmes très pratiques tout en opérant une réforme douce des minima sociaux, un changement d'approche de l'exclusion sociale.

Chapitre 1 Un double contexte

Les délocalisations massives ont contribué à renforcer le sentiment d'insécurité financière des ménages ; le passage à la monnaie unique a eu pour effet de faire augmenter les prix de tous les biens de consommation courante ; la spéculation immobilière a rendu le niveau des loyers insoutenable dans les grandes agglomérations : autant dire que le contexte socioéconomique est morose (Section 1). On assiste à une fragilisation globale des individus plongés dans la vie active : les revenus tirés du travail ne sont pas assez rémunérateurs pour amortir le coût de la vie ; l'idée de travailler plus, afin de gagner plus¹⁶ ne garantit pas l'équilibre du budget des ménages. La situation des salariés est de plus en plus préoccupante : beaucoup d'entre eux sont un jour passés par les dispositifs d'aide sociale alors qu'ils ne leur sont en principe pas destinés.

Ces dispositifs sont d'une très grande complexité : ils recouvrent des réalités très diverses et tentent donc d'offrir des solutions sur mesure aux multiples problèmes sociaux de la population ; le système d'aide et d'action sociale n'est qu'une suite de mesures variées qui se juxtaposent les unes aux autres sans uniformité des prestations ni unicité des organismes payeurs. La morosité ambiante se double ainsi d'une extrême complexité du contexte légal et réglementaire (Section 2) : on compte aujourd'hui en France pas moins de neuf minima sociaux destinés à lutter contre la pauvreté des ménages ; dans d'autres pays européens, il n'en existe qu'un, bénéficiant à la fois aux chômeurs, aux invalides, aux familles, et aux retraités. La question de l'illisibilité du système est ainsi posée.

¹⁶ L'une des formules phares de la campagne présidentielle de Nicolas SARKOZY était « *Travailler plus pour gagner plus* », on doit noter au passage que c'est le même conseiller en communication politique qui a conçu la campagne de publicité « *Pouvoir d'achat, vous êtes impatient. Nous aussi* ».

Section 1 Un contexte socioéconomique morose

L'environnement social dans lequel a été mis en place le rSa se présente comme un paysage sinistré. Lorsque le dispositif a été proposé, plusieurs thèmes avaient été avancés pour en justifier la création ; on insistera ici sur un thème social, celui de l'exclusion, qui n'est pas une idée neuve : on admet désormais l'idée que l'exclusion ne doit plus être exclusivement envisagée par l'approche monétaire (§1). Un autre thème, plus économique est celui du pouvoir d'achat (§2). L'exclusion sociale et le recul du pouvoir d'achat ne sont pas les seuls éléments contribuant à rendre le contexte socioéconomique actuel morose : nombre d'autres questions pourraient être ici soulevées. Mais ce qui nous intéresse c'est de voir à quels problèmes économiques et sociaux le rSa voulait apporter une solution.

§1- L'exclusion sociale : une approche multidimensionnelle de la pauvreté

La pauvreté est un phénomène (A) qui a une définition, des critères et plusieurs dimensions : ce n'est pas un état statique mais un processus dynamique (B) ; elle est concentrée dans l'espace (C) et ne se répartit pas de façon homogène sur le territoire.

A)Phénoménologie de la pauvreté

« *La mesure de la pauvreté est tributaire des définitions retenues* »¹⁷. Une définition adoptée par les instances communautaires considère comme pauvres « *les personnes dont les ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État dans lequel elles vivent* »¹⁸. Les individus sont ainsi désignés comme pauvres en fonction de critères élaborés à cet effet. « *C'est un phénomène multidimensionnel, qui ne peut*

¹⁷ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008, p. 18.

¹⁸ Conseil des ministres de l'Union européenne, 19 décembre 1984.

être appréhendé par le seul revenu monétaire, mais doit aussi prendre en compte les conditions de vie des ménages pauvres »¹⁹. C'est un phénomène relatif lié au niveau de vie de la société considérée, à la différence des approches absolues de la pauvreté, qui mettent l'accent sur le fait de disposer d'un certain nombre de ressources fondamentales²⁰. « *Est pauvre, au sens monétaire, une personne dont le niveau de vie est inférieur à une certaine fraction du revenu médian de la population* »²¹ : selon l'approche monétaire, sont définies comme pauvres les personnes vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté ; ce seuil est calculé par rapport à la médiane des niveaux de vie²². L'INSEE, l'Institut européen de la statistique (Eurostat) et les autres pays européens, mesurent la pauvreté monétaire de manière relative : le seuil de pauvreté est fixé à 60% du niveau de vie médian²³.

L'engagement national pris en 2007 visant à réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans s'appuie sur le suivi de l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps. Pour mesurer l'évolution de la pauvreté avec un seuil ancré dans le temps, on détermine, pour une année de référence, la proportion de personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté ; pour les années suivantes, on détermine la proportion de personnes qui se retrouvent sous le seuil de pauvreté de l'année de référence à euros constants (seuil corrigé de l'inflation) ; « *cette méthode permet de mesurer l'amélioration absolue des revenus des personnes pauvres entre plusieurs années, indépendamment de l'évolution de la répartition des revenus* »²⁴. Il faut noter que l'écart entre le seuil de pauvreté relatif et la pauvreté ancrée dans le temps est considérable : en 2005, le premier touchait plus de 12% de la population et le second touchait moins de 10%²⁵.

¹⁹ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *op. cit.* p. 18.

²⁰ Définitions retenues par les pays anglo-saxons.

²¹ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 18.

²² *Ibid.*

²³ Cf. Annexe I

²⁴ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 28.

²⁵ INSEE-DGI.

B) La dynamique de la pauvreté

1. Etudier les trajectoires des personnes en situation de pauvreté

L'idée d'une approche dynamique d'un phénomène est de passer d'un raisonnement en termes d'état à un raisonnement en termes de processus. « *Les études longitudinales²⁶ offrent une image plus complète des phénomènes de pauvreté que celle qui ressort des études en coupe transversale : elles permettent de distinguer au sein d'un groupe de personnes pauvres la part de la pauvreté transitoire de la pauvreté récurrente, ou encore de la pauvreté durable. En outre, suivre les mêmes individus sur plusieurs années permet d'étudier l'impact sur les changements de situation des personnes de certains événements professionnels ou familiaux, de l'évolution du contexte social et économique ou de l'environnement local et d'en percevoir les éventuels effets différés dans le temps* »²⁷.

2. Appréhender la pauvreté comme un phénomène dynamique et non comme un état stationnaire

« *La pauvreté n'est pas seulement un état mais un processus d'ancrage dans le temps d'un certain nombre de difficultés : restriction progressive de la consommation, alternance de situations de chômage et d'emploi à faible salaire....* »²⁸. Les études de moyen terme permettent de lisser les revenus : « *on disposerait ainsi d'une connaissance plus solide de la pauvreté monétaire en évitant les erreurs d'observation liées à la grande mobilité des revenus et en neutralisant les effets de franchissement de seuils* »²⁹. Il faut distinguer les changements d'état durables (entrées et sorties de la pauvreté) des phénomènes de volatilité de revenu à très court terme. Dans cette perspective, la durée pertinente d'étude des situations de

²⁶ Stefan LOLLIVIER, Daniel VERGER, « Trois apports des données longitudinales à l'analyse de la pauvreté », *Économie et Statistique*, numéros 383-384-385, décembre 2005.

²⁷ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 88.

²⁸ Serge PAUGAM, *L'Exclusion, l'état des savoirs*, éd. La Découverte, coll. Sociologie, 1996, 583 p.

²⁹ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 90.

pauvreté est évaluée à cinq années³⁰ : « afin de mieux saisir la pauvreté comme un état de privation durable »³¹.

3. Le transfert intergénérationnel de la pauvreté

« À très long terme, l'étude de la pauvreté implique de s'intéresser à la mobilité sociale et à son phénomène contraire : la transmission et la reproduction de la pauvreté, ou plus largement de ses désavantages, entre générations. Il s'agit [...] de déterminer quels sont les effets des handicaps que connaissent les enfants de ménages pauvres sur leur situation [...] à l'âge adulte »³².

4. Les différentes formes de pauvreté peuvent se cumuler, se suivre et se renforcer

« L'examen des entrées et sorties de la pauvreté monétaire ne suffit pas à indiquer quelle est la sévérité des expériences de pauvreté, ni dans quelle mesure les différentes formes de pauvreté se chevauchent ou se superposent. Une étude dynamique de la pauvreté, associant les différents domaines où elle se manifeste [...] permet de mieux comprendre dans quelle mesure des processus distincts se cumulent et se renforcent au cours du temps. Les formes de pauvreté auxquelles sont confrontées les personnes ne sont pas nécessairement concomitantes. [...] De nature différente, ces situations de pauvreté peuvent s'enchaîner. S'il est difficile de mettre en évidence une trajectoire type, il semble qu'existe un cercle vicieux de désavantages où les différentes formes de contrainte se renforcent mutuellement. L'exemple le plus manifeste réside dans le chômage qui accroît le risque de pauvreté, cette dernière rendant à son tour plus difficile le fait de retrouver un emploi »³³. Il existe trois phases d'enchaînement dans la pauvreté :

³⁰ On distingue globalement le court terme (d'une année à l'autre), le moyen terme (de quatre à sept ans), le long terme (dix ans), et le très long terme (plus de dix ans).

³¹ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 91.

³² *Ibid.* p. 92.

³³ *Ibid.* p. 96.

- D’abord, le ménage n’arrive plus à équilibrer son budget : il est en déficit, puise dans ses réserves, s’endette ; il n’a pas encore atteint le seuil de pauvreté monétaire car ses biens de consommation durables ne sont pas encore vétustes.
- Ensuite, si les revenus n’augmentent pas, la privation s’installe et la pauvreté en conditions de vie apparaît ; le ménage réduit sa consommation courante et ne remplace pas les biens de consommation durables devenus vétustes. Les difficultés de santé apparaissent ou s’aggravent à cause des mauvaises conditions de vie et des privations ; elles renforcent les difficultés en conditions de vie et rétroagissent directement sur la pauvreté monétaire et relationnelle.
- Enfin, l’entrée en pauvreté monétaire, entrée d’autant plus probable que la santé n’est pas bonne.

C) La concentration géographique de la pauvreté

« Les taux de pauvreté monétaire des départements présentent des contrastes encore plus marqués que les niveaux de vie : ils varient ainsi du simple au triple entre le département des Yvelines et ceux de la Seine-Saint-Denis ou des Pyrénées-Orientales »³⁴. Par ailleurs, la physionomie de la pauvreté diffère selon les aires géographiques observées. Dans le Nord-Pas-de-Calais, le taux de pauvreté est de 16,5%³⁵ mais l’intensité de la pauvreté est assez faible : la majorité des ménages pauvres sont proches du seuil de pauvreté ; à l’inverse, dans les Bouches-du-Rhône, le nombre de personnes pauvres éloignées du seuil de pauvreté est particulièrement important³⁶. En Alsace, en Savoie et dans les départements de l’Ouest, le taux de pauvreté est plus faible qu’ailleurs. « Sauf exceptions, plus le taux de pauvreté est élevé dans un département, plus les personnes pauvres sont éloignées du seuil de pauvreté³⁷. Ainsi, l’intensité de la pauvreté est la plus forte dans le pourtour

³⁴ Rapport national de l’Observatoire de la pauvreté et de l’exclusion sociale, *ibid.* p. 77. Cf. Annexe 2, carte 1.

³⁵ INSEE-DGI, « Revenus disponibles localisés », 2004.

³⁶ Cf. Annexe 2, carte 2.

³⁷ Rapport national de l’Observatoire de la pauvreté et de l’exclusion sociale, *ibid.*

méditerranéen, en Corse, en Lorraine. Elle est également élevée en Ile-de-France, en Aquitaine et dans le Massif central »³⁸.

L'exclusion est un problème à facettes multiples qui donne une image de la pauvreté semblable à celle que l'on pourrait voir dans un kaléidoscope : il n'y a pas que les chômeurs qui sont touchés par l'exclusion ; désormais des travailleurs le sont aussi.

§2- Travail, salaire et pouvoir d'achat

Dans cette relation, le salaire est central car il provient du travail et permet de soutenir le pouvoir d'achat : lorsque le travail est moins rémunérateur, des travailleurs deviennent pauvres (A) et leur pouvoir d'achat recule (B).

A) Les travailleurs pauvres

« En 2005, la France compte 1,74 million de travailleurs pauvres, soit 7% des travailleurs³⁹ : cette catégorie désigne les personnes ayant été actives au moins six mois dans l'année dont au moins un mois en emploi, tout en vivant dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté⁴⁰. Le nombre de travailleurs pauvres aurait augmenté entre 2004 et 2005, dans une proportion variant selon la définition adoptée : de 30 000 personnes, selon la définition française, à 100 000 personnes, selon la définition européenne »⁴¹.

78% des travailleurs pauvres occupent un emploi toute l'année ; 21 % d'entre eux occupent un emploi à temps partiel. En 2005, les travailleurs pauvres ont perçu la moitié des revenus d'activité moyens de l'ensemble des travailleurs ; la structure du revenu de leur ménage comporte une part importante de prestations

³⁸ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 78. Cf. *Annexe 2, carte 2.*

³⁹ INSEE-DGI, enquête revenus fiscaux 2005.

⁴⁰ La définition utilisée ici est la définition française de l'INSEE. La définition retenue par l'Union européenne est plus restrictive : elle ne comptabilise comme travailleurs que les personnes ayant occupé un emploi au moins sept mois dans l'année. Selon cette définition, la France compte 1,5 million de travailleurs pauvres en 2005, soit 6,4 % des travailleurs.

⁴¹ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 54.

sociales : « *les revenus d'activité représentent 72 % du revenu disponible des ménages de travailleurs pauvres, contre 90% du revenu disponible de l'ensemble des ménages de travailleurs* »⁴². Plus de deux millions de personnes vivent dans un ménage comportant au moins un travailleur pauvre⁴³. Les données recueillies par les associations confirment l'importance des situations de mal-emploi⁴⁴ : cette appellation recouvre les cas de temps partiel subi, les jeunes en emploi précaire faiblement diplômés, les personnes au chômage qui se retirent progressivement du marché du travail. Pour ces personnes, le mal-emploi se double souvent d'un mal-logement⁴⁵.

B) Le recul du pouvoir d'achat

1. Pouvoir d'achat et inflation

L'évolution du pouvoir d'achat mesure l'évolution des revenus des ménages diminuée de la progression de l'indice des prix des biens et services qu'ils consomment : une hausse des revenus augmente donc le pouvoir d'achat, tandis qu'une augmentation de l'indice des prix érode le pouvoir d'achat à revenus constants. L'indice des prix à la consommation mesure précisément l'évolution du prix d'un panier de biens et services parfaitement identique entre deux périodes : il a ainsi vocation à mesurer l'érosion monétaire d'une période à l'autre ; il ne prétend pas en revanche donner une mesure complète de l'évolution du coût de la vie, laquelle résulte non seulement de l'augmentation du prix de chaque produit, mais aussi des modifications de la structure de la consommation.

⁴² Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 55.

⁴³ Sophie PONTHEUX, « Les travailleurs pauvres - construction d'une catégorie statistique, difficultés d'analyse et exploration d'un indicateur intermédiaire », INSEE, document de travail, 2007, 210 p.

⁴⁴ Appellation, proposée par la mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) de Rhône-Alpes.

⁴⁵ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.*

2. *L'inflation a accéléré l'érosion des faibles pouvoirs d'achat*

« Les différentes catégories de population ne consomment pas les mêmes biens dans les mêmes proportions ; or les biens connaissent des évolutions de prix différentes »⁴⁶. « L'inflation a touché, sur la période 1996-2006, davantage les 10 % de ménages les plus pauvres que les 10 % les plus riches, les locataires que les propriétaires, les ouvriers que les cadres, les familles monoparentales que les couples sans enfants, les habitants des zones rurales que ceux de la région parisienne »⁴⁷. « En particulier, l'écart d'évolution d'inflation entre les 10% de ménages les plus pauvres et l'indice des prix moyen global est d'environ 1 point sur dix ans. À l'inverse, la hausse des prix pour les 10 % les plus riches est inférieure de 1 point à la hausse de l'indice moyen global des prix »⁴⁸.

Peur de l'exclusion, travailleurs pauvres, érosion du pouvoir d'achat : voilà les quelques éléments de contexte socioéconomique dans lequel le rSa a été élaboré. Il reste à voir dans quel environnement juridique la réforme a été conçue, dans quels dispositifs elle était destinée à s'insérer.

Section 2 Un contexte légal et réglementaire complexe

L'espace juridique de la solidarité présente en France un caractère particulièrement technique. Le droit de l'aide et de l'action sociales est très subtile, le rSa va venir enrichir la discipline sans pour autant la complexifier plus qu'elle ne l'est déjà. Les notions d'aide et d'action sociales sont assez obscures et devront d'abord être définies (§1) avant de décrire leurs caractéristiques communes (§2). Puisque le rSa est testé sur les bénéficiaires du RMI et de l'API, nous dresserons un rapide portrait de ces dispositifs (§3) afin de comprendre ce qui n'allait pas avec eux.

⁴⁶ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 45.

⁴⁷ Dominique GUEDES, « Indices de prix à la consommation par catégories de ménages 1996-2006 », INSEE, Document de travail, novembre 2006, 60 p.

⁴⁸ Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *ibid.* p. 45.

§1- Les notions d'aide et d'action sociales

Ces deux notions ne se distinguent finalement que par leurs fonctions (A) ; elles se différencient de la sécurité sociale et de ses organes (B).

A) Définition fonctionnelle

L'aide et l'action sociales sont le produit d'un processus de sédimentation qui commence dès la Révolution avec le Secours public ; elles comblent les manques de la sécurité sociale, sans être un résidu. L'aide sociale correspond à l'ensemble des prestations en nature ou en argent mises à la charge des collectivités publiques par la loi et qui sont destinées à faire face à un état de besoin pour des bénéficiaires dans l'impossibilité d'y pourvoir⁴⁹ : c'est donc un dispositif légal auquel les personnes dans le besoin ont droit et dont la délivrance est une obligation pour la collectivité publique. L'action sociale est laissée à la libre initiative de ses promoteurs : elle est discrétionnaire et destinée à combler les carences des dispositifs d'aide sociale, les améliorer ou les élargir à des catégories non couvertes par l'aide sociale⁵⁰. L'aide et l'action sociales sont des concepts transversaux qui touchent à l'emploi, au logement, à la protection de la santé, à la justice, à l'éducation à la formation, à la culture, à la protection de la famille et de l'enfance⁵¹ : les publics qu'elles visent sont les personnes vulnérables en situation précaire et les exclus en quête d'insertion⁵². Ces définitions fonctionnelles sont complétées par une définition organique qui permet de séparer l'aide et l'action sociales de la sécurité sociale.

B) Définition organique

C'est le critère organique qui prime et non le critère matériel : est une aide sociale, la prestation versée par la CAF et non par la CPAM. La CAF met en œuvre

⁴⁹ Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de la protection sociales*, éd. Montchrestien, coll. Domat droit public, 2006, 683 p.

⁵⁰ Francis KESSLER, *Droit de la protection sociale*, éd. Dalloz, coll. Cours, 2005, 680 p.

⁵¹ Article L115-2 du code de l'action sociale et des familles.

⁵² Patrick MORVAN, *Droit de la protection sociale*, éd. Litec, coll. Lexis nexis, 2007, 682 p.

la solidarité d'appartenance à la collectivité ; la CPAM gère la solidarité de participation supposant l'inscription dans un groupe socioprofessionnel. Ces deux déclinaisons de solidarité s'interpénètrent, la solidarité d'appartenance est introduite dans le code de la sécurité sociale par l'existence de prestations sous conditions de ressources comme l'AAH et l'API ; et le caractère universel de la protection propre à la sécurité sociale se retrouve dans le code de l'action sociale et des familles par la mise en place d'allocations sans conditions de ressources comme l'aide sociale à l'enfance (ASE). Cette interpénétration s'explique par le fait que le social devient automatiquement le lieu de réparation ou d'entretien des victimes du marché⁵³. « *Les politiques sociales ne seraient-elles pas engagées dans un travail de deuil. Le deuil de l'idéal égalitaire construisant une société de semblables, qui marquerait l'émergence d'une société durablement inégalitaire où il ne s'agirait plus que d'établir un plancher pour stopper la chute de ceux qui sont rejetés par la compétition sociale ?* »⁵⁴. Ce qui était destiné à n'être qu'un complément, un minima, est progressivement devenu un maxima.

§2- Caractéristiques de l'aide et de l'action sociales

Le droit de l'aide et de l'action sociales est un droit composite, mêlant droit du travail⁵⁵, droit du crédit, droit de la famille, droit des baux d'habitation, droit de l'urbanisme⁵⁶, et droit de la protection sociale⁵⁷. Ce droit composite est réservé aux résidents⁵⁸ : la loi du 23 mars 2006 sur la condition de résidence définit le résident comme celui dont le séjour à l'étranger n'excède pas trois mois durant l'année

⁵³ Michel BORGETTO, « Equité, égalité des chances et politiques de lutte contre les exclusions », *Revue de droit social*, 1999, numéro 3, pp. 221-229.

⁵⁴ Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de la protection sociales, op. cit.* p. 84.

⁵⁵ Loi du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle.

⁵⁶ Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

⁵⁷ Loi du premier décembre 1988 relative au RMI, à la lutte contre la pauvreté, à l'exclusion sociale et professionnelle.

⁵⁸ Les non nationaux sont compris dans cette catégorie s'ils ont une carte de résident ou un titre de séjour justifiant d'au moins 5 ans de résidence régulière en France. Les ressortissants communautaires entrent également dans cette catégorie s'ils sont titulaires d'un droit de séjour.

civile⁵⁹. C'est ensuite un droit alimentaire fondé sur la notion de besoin qui correspond à un état de fait produisant des effets juridiques : « *pour que le besoin devienne objet de droit de l'aide sociale il faut que le législateur l'ai constaté et reconnu comme tel* »⁶⁰. C'est également un droit subsidiaire dans la mesure où l'individu à la charge de la collectivité ne l'est que pour autant que sa famille ne peut le secourir : l'aide sociale est subsidiaire par rapport à l'obligation alimentaire du code civil, par rapport à la hiérarchie des moyens qu'un individu doit mettre en œuvre pour subvenir à ses besoins et par rapport à la sécurité sociale. C'est enfin un droit temporaire : l'individu est censé assurer sa subsistance par ses propres moyens, il doit s'efforcer de trouver un travail, il n'a donc pas de droit acquis en matière d'aide sociale, les droits sont réévalués périodiquement et le montant des allocations est susceptible de varier.

Le droit de l'aide et de l'action sociales est donc un droit complexe caractérisé par une compétence étendue du pouvoir réglementaire⁶¹ et par de multiples niveaux d'administration : « [...] *le système de protection sociale se présente comme un dégradé de dispositifs, autonomes institutionnellement, mais liés par une logique de complémentarité et de substitution réciproque* »⁶². Le département est la collectivité chef de file en matière d'aide et d'action sociales : il met en œuvre la politique d'action sociale sous l'autorité du président du conseil général, lequel détermine chaque année la tarification des prestations fournies et délègue à la commune certaines compétences relevant des CCAS et des CIAS. L'Etat n'a qu'un rôle résiduel en fixant le montant et les conditions d'attribution des minimums légaux et en maillant le territoire d'autorités déconcentrées régionales⁶³ et départementales⁶⁴. Pour finir, le contentieux de l'aide sociale obligatoire est porté en première instance devant les commissions départementales d'aide sociale, en

⁵⁹ In article R. 262-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁶⁰ Diane ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, éd. LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome 221, 2002, p. 207.

⁶¹ Le code de l'action sociale et des familles est issu d'une codification par d'ordonnances.

⁶² Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *ibid.* p. 72.

⁶³ Directions régionales d'action sanitaire et sociale (DRASS), Agences régionales d'hospitalisation (ARH).

⁶⁴ Directions départementales d'action sanitaire et sociale (DDASS).

appel, devant la Commission centrale d'aide sociale⁶⁵, et en cassation devant le Conseil d'Etat. Les actes du préfet en matière d'aide sociales sont directement portés devant la Commission centrale d'aide sociale en première instance⁶⁶.

§3- Le RMI et l'API

Il convient d'évoquer l'organisation administrative et financière du RMI et de l'API (A), l'allocation en elle-même (B), et l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires (B).

A) Leur organisation administrative et financière

Le financement de l'API est assuré par l'Etat ; celui du RMI est décentralisé au niveau du département depuis 2003⁶⁷ et compensé par le transfert d'une part de la TIPP. Les dossiers de demande des deux dispositifs sont instruits par la CAF ; les décisions individuelles (prorogation, suspension, reprise de versement, révision ou renouvellement de l'allocation, radiation définitive des bénéficiaires) relèvent de l'Etat pour l'API et du président du conseil général pour le RMI. Le montant minimum des allocations et leurs conditions d'attribution sont fixés à l'échelon national : le président du conseil général peut déléguer à la CAF les décisions relatives à l'allocataire ; il donne son agrément à l'organisme instructeur, désigne les membres du conseil départemental d'insertion (CDI) chargé du suivi du RMI et nomme les membres de la commission locale d'insertion (CLI) consultée sur le dispositif d'insertion. Tous les départements sont divisés en unités territoriales d'action sociale (UTAS) qui sont la circonscription décentralisée de l'action sociale.

⁶⁵ Les commissions départementales d'aide sociale et la Commission centrale d'aide sociale sont des juridictions administratives spéciales.

⁶⁶ Article R. 134-10 du code de l'action sociale et des familles.

⁶⁷ Loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, voir Robert LAFORE, « La décentralisation du RMI », *Revue de droit sanitaire et social*, janvier-mars 2004, numéro 1, p. 14.

B) Leur allocation

1. Une allocation quasi généralisée

L'API est destinée aux personnes assumant seules la charge effective et permanente d'un enfant⁶⁸. La demande doit être adressée à la CAF qui, en cas d'acceptation, liquide l'API soit pendant les trois premières années de l'enfant, soit, le cas échéant pendant 12 mois entre la troisième et la seizième année de l'enfant. Le RMI est réservé aux personnes résidentes du département ayant plus de 25 ans ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître⁶⁹. La demande peut être adressée à la CAF, aux CCAS, à la CMSA, aux services départementaux ou aux associations agréées. Le RMI est versé pendant trois mois prorogables par le président du conseil général.

2. Une allocation différentielle

L'API est calculée par la différence entre son plafond maximum⁷⁰ et les ressources du demandeur figurant dans sa déclaration trimestrielle de ressources (DTR). Le RMI est calculé par la différence entre le montant maximum auquel peut prétendre le bénéficiaire, compte tenu de sa situation familiale, et le montant des ressources figurant dans sa DTR.

C) L'insertion des bénéficiaires

Le dispositif de l'API ne prévoit pas d'insertion de ses bénéficiaires même si ceux-ci peuvent cumuler l'allocation avec leur revenu d'activité. Par contre, l'allocation du RMI se double d'un volet insertion matérialisé par le contrat d'insertion : il est débattu par les parties, librement conclu et prévoit des actions concrètes d'insertion professionnelle (prestations d'accompagnement social, orientation vers le service public de l'emploi, stages destinés à acquérir des

⁶⁸ Article L. 524-1 et s. du code de la sécurité sociale.

⁶⁹ Article L. 262-1 et s. du code de l'action sociale et des familles.

⁷⁰ 150% de la base mensuelle des allocations familiales (environ 370€) auxquels s'y ajoutent 50% par enfant à charge.

compétences professionnelles, accession à un emploi aidé) ; le non respect sans motif légitime du contrat d'insertion peut entraîner la suspension du versement de l'allocation sur décision de la CLI. Le contentieux du contrat d'insertion relève des juridictions administratives de droit commun.

En 2005, moins d'un Rmiste sur deux signe un contrat d'insertion ; cependant le taux de contractualisation a significativement augmenté depuis la décentralisation du RMI. En règle générale, plus le nombre de Rmistes est faible dans le département, plus le taux de contractualisation y est élevé, par exemple, il est de 34% à Paris, alors qu'il atteint 80% en Haute-Loire⁷¹ ; ce qui n'a pas changé c'est le taux de Rmistes inscrits à l'ANPE qui stagne à 34% de moyenne nationale depuis plusieurs années. Les freins de l'insertion professionnelle sont générés par les nouvelles répartitions de compétences issues de l'Acte II de la décentralisation : d'un côté le département doit se positionner comme acteur de la politique de l'emploi alors qu'il ne fait pas parti du service public de l'emploi ; de l'autre, la région doit s'approprier la compétence de formation professionnelle des demandeurs d'emploi exclus. Même si la décentralisation du RMI a permis une certaine dynamisation des politiques publiques d'insertion, on ne peut pas pour autant mettre en évidence un renforcement global de leur performance.

On voit donc que le rSa va devoir trouver des solutions innovantes à de multiples problèmes : il devra réduire le phénomène d'exclusion tout en contenant la pauvreté des travailleurs ; il devra également activer l'API, réactiver le RMI, et réunir ces deux allocations dans un même dispositif alors qu'elles relèvent de législations différentes (aide sociale et sécurité sociale). Cette recherche de solutions innovantes était l'occasion d'appliquer une démarche partenariale d'élaboration des politiques publiques.

⁷¹ Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales sur l'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, novembre 2006, 157 p.

Chapitre 2 Une élaboration partenariale

Lorsque l'on retrace la chronologie de l'élaboration du rSa on se rend compte qu'entre le moment de sa conception et celui de son lancement officiel deux phases distinctes existent : la conception débute en décembre 2004 ; la mise en œuvre commence après le vote de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). L'élaboration de la réforme s'est faite progressivement : en deux ans et demi, un dispositif changeant radicalement l'approche que l'on pouvait traditionnellement avoir des politiques publiques de l'insertion allait être mis en place.

Le rSa a d'abord été le fait d'un groupe de travail présidé par une figure emblématique du secteur associatif ; les départements ont ensuite réagi les premiers en faveur du rSa, voyant dans le dispositif une opportunité de redynamiser les politiques décentralisées de lutte contre l'exclusion. Avant même que la première loi de mise en place ait été adoptée, le concepteur du rSa a créé une structure d'accompagnement des départements. La présidence du groupe de travail qui a conçu la réforme était assurée par Martin HIRSCH, président d'Emmaüs ; les départements ont fait part de leur intérêt pour la rSa par le biais de l'Assemblée des départements de France, qui se trouve être une association ; l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) créée par Martin HIRSCH afin d'appliquer les mesures du rapport du groupe de travail a aussi pris la forme d'une association. La première phase d'élaboration s'est donc caractérisée par une mobilisation du secteur associatif (Section 1).

La seconde phase d'élaboration a consisté à mettre sur agenda politique (Section 2) les propositions qui avaient été produites durant la première phase. Les choses se compliquent avec les élections présidentielles en 2007 qui marquent une véritable rupture dans le dispositif lui-même, mais également dans le rythme de la réforme qui s'est brusquement accéléré dans un contexte de surmédiation. En quelques mois, le rSa allait devenir l'une des mesures phares du Gouvernement, si

bien que son concepteur y est nommé dès l'été 2007. Martin HIRSCH est assez vite propulsé sur la scène publique : il assiste au conseil des ministres, répond aux questions au gouvernement, aux reproches que la gauche lui fait et met fin à ses activités associatives pour se consacrer exclusivement à ses activités politiques. Il prépare le projet de loi TEPA, après quoi il lance un Grenelle de l'insertion afin de réfléchir sur l'avenir du système d'aide et d'action sociale en faveur de l'insertion.

Section 1 La mobilisation du secteur associatif

Le rapport de la commission HIRSCH (§1) se veut sensible aux questions de la pauvreté, à tel point qu'il a essayé de couvrir tout leur périmètre. Avec ses quinze résolutions, le rapport adopte une démarche très iconoclaste par rapport celle qu'on a l'habitude de voir : son maître mot est l'expérimentation sociale, les mesures sociales devraient systématiquement faire l'objet d'expérimentations. Les départements sont très enthousiastes à la lecture du rapport, notamment à propos du rSa, mais aucune suite n'est donnée dans l'immédiat aux résolutions. L'ANSA est créée en janvier 2006 : à ce stade Martin HIRSCH la dirige encore et s'inspire, en *background*, de structures étrangères échappant à la pesanteur bureaucratique pour mettre en œuvre les résolutions de son rapport. Cette première phase, prend fin avec la création de l'ANSA (§2) qui a d'emblée le soutien financier de l'Etat.

§1- La démarche iconoclaste de la commission Hirsch

Lors du conseil des ministres du 12 décembre 2004, le ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille charge la commission HIRSCH de travailler sur le thème « Famille, vulnérabilité, pauvreté » ; elle rendra son rapport en avril 2005. Ses méthodes de travail (A) comme l'approche qu'elle a de la question sociale (B) rompent avec celles des groupes de travail traditionnels.

A) Une nouvelle méthode de travail

La commission compte une trentaine de membres permanents dont dix-sept représentent les syndicats et les associations ; elle entend de nombreuses personnalités et se déplacera sur le terrain pour recueillir plusieurs points de vue. Rien que par l'exhaustivité de la liste de ses membres, des participations et des auditions, il est indéniable que la commission a voulu impliquer dans la conception des résolutions l'ensemble des acteurs qui traitent de près ou de loin d'un des aspects de l'exclusion : chercheurs, journalistes, administrateurs nationaux et étrangers... Il a fallu faire participer tous ces acteurs afin d'avoir une vision transversale des politiques publiques de l'insertion.

Cette volonté de partenariat dès la première étape de la mise en place part du constat récurrent que trop souvent les réformes sont mal conduites à cause du manque de synergie entre les services chargés de les mettre en œuvre. Il a été relevé à de nombreuses reprises que les services administratifs ont « *l'impression qu'ils ont plus d'énergie à dépenser à se coordonner, à se battre contre la technocratie qu'à lutter contre la misère* »⁷². La commission voulait élaborer un dispositif qui récolterait l'adhésion de tous les acteurs de l'insertion en les mettant tous autour de la table. Ce sentiment d'avoir été associé à la conception de la réforme ne pouvait que renforcer sa légitimité : en permettant aux acteurs de donner leur avis, la commission a pu avoir plusieurs points de vue et ainsi prendre pleinement conscience de l'ampleur de sa tâche.

La commission s'est détachée de l'élaboration traditionnelle des politiques sociales par une participation élargie à la conception du dispositif ; elle s'est donc distinguée par ses méthodes de travail. Mais ce n'est pas tout : son travail proprement dit se caractérise par une nouvelle approche la question sociale.

⁷² Rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » : « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale », avril 2005, p. 96.

B) Une nouvelle équation sociale

Au cours d'une interview télévisée, Martin HIRSCH disait que son livre de chevet s'intitulait *Au possible, nous sommes tenus* ; il n'est pas possible d'endiguer la pauvreté ; par contre tout ce qui doit être fait pour l'endiguer n'est presque jamais fait. Le problème est que la solidarité collective n'a ni renforcé, ni consolidé, ni même complété les solidarités spontanées et individuelles ; elle s'y est juste substitué, ce qui favorise un cercle vicieux. « *Quand l'Etat se désengage, les autres acteurs se désengagent également. Quand l'Etat s'engage, il n'est pas sûr que les autres acteurs maintiennent ou poursuivent leurs engagements. [...] Les acteurs de la société civile, quant à eux, ne comprennent pas que l'Etat, acteur le plus puissant, soit impuissant face à des formes inacceptables de misère, face auxquelles il doit être l'ultime rempart* »⁷³. Le rapport propose des résolutions ambitieuses dans la mesure où chacune d'elle est censée améliorer un aspect de la vie des familles, des personnes vulnérables et de la population pauvre.

La dernière résolution du rapport conclut que l'audace, l'innovation et l'expérimentation doivent être les mots clés de l'action publique ; la pauvreté est le « *miroir grossissant* »⁷⁴ de nombreux problèmes : elle l'est aussi en ce qui concerne l'action publique. En France, la plupart des politiques sociales n'ont pas d'objectifs chiffrés et ne sont pas contractualisées. On peut soit être assisté, soit entrer dans la vie active sans garantie de sortir de la pauvreté alors que le travail et le retour à l'emploi doivent être les instruments de la lutte contre la pauvreté. La nouvelle équation sociale sous-tendant le rapport est de parvenir à combiner revenus du travail et revenus de solidarité afin de garantir une sortie de la pauvreté tout en expérimentant des mesures contractualisées assorties d'objectifs chiffrés.

Cette nouvelle équation sociale comporte deux variables : le travail et les prestations sociales. Afin de résoudre l'équation, la commission devait trouver l'inconnue permettant que chaque heure travaillée fasse diminuer les prestations

⁷³ Rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » : « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale », *op. cit.* p. 8.

⁷⁴ Rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », *ibid.* p. 96.

sociales moins vite que ce que rapporte le travail. Cette équation est donc différentielle c'est-à-dire qu'elle est posée en termes de variations : quoiqu'il arrive, la croissance des revenus du travail doit être supérieure à celle des prestations sociales. La nouvelle équation sociale étant ainsi posée, ses variables définies, la commission devait ensuite trouver la solution à l'aide des auditions, des témoignages et des rencontres qu'elle a menés.

Cette approche de la pauvreté induit un changement dans les politiques publiques de l'emploi, qui doivent désormais être sensibilisées aux questions de l'exclusion, et un changement dans la gestion des prestations sociales qui doit davantage se rapprocher du marché de l'emploi. La commission HIRSCH voulait créer une politique de l'emploi sensible aux questions sociales et faire des prestations sociales un instrument actif de lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, il faut simultanément lutter contre les effets et contre les causes de la pauvreté : il faut donc à la fois empêcher toute forme d'exclusion et inciter à l'activité rémunérée.

La phase de conception a pris fin avec le rapport : les résolutions qui ont été développées devaient être mises en œuvre assez rapidement au sein d'une structure créée à cet effet par le concepteur de la réforme.

§2- La création hâtive de l'ANSA

La création de l'ANSA résulte de la volonté de ses fondateurs (A) qui voulaient que les résolutions du rapport, conçues par deux d'entre eux, constituent ses principales fonctions (B).

A) Les fondateurs de l'agence

L'Agence nouvelle des solidarités actives est une association créée en janvier 2006 à l'initiative conjointe de Martin HIRSCH, de Benoît GENUINI et d'Etienne GRASS⁷⁵ pour « *mettre en œuvre des actions locales, expérimentales et*

⁷⁵ Membre de l'IGAS et rapporteur de la commission HIRSCH.

innovantes de lutte contre la pauvreté, en partenariat avec les pouvoirs publics et les entreprises »⁷⁶. L'ANSA s'inscrit dans la continuité de la commission « Famille, vulnérabilité et pauvreté » : « *elle y puise certains de ses fondements, tels que la culture du résultat, la mise en réseaux et la complémentarité des compétences* »⁷⁷. Le contenu de ses expérimentations trouve ses origines dans les résolutions du rapport précité.

Aux Etats-Unis, une association similaire a vu le jour en 1974 sous l'impulsion de la fondation Ford et d'un groupe d'agences fédérales : la *Manpower Demonstration Research Corporation* (MDRC) ; essentiellement chargée d'évaluer des mesures sociales, la MDRC est composée de chercheurs et d'évaluateurs de politiques publiques. De la politique de bien-être à la réforme des lycées, les recherches de la MDRC ont fréquemment aidé à élaborer la législation, le design de programmes et leur application opérationnelle à travers les Etats-Unis. Elle n'a qu'une fonction réflexive, alors que l'ANSA a été conçue dans une optique interactive ; même si l'ANSA a été inspirée par la MDRC, ses fonctions sont plus larges et plus pragmatiques.

B) Les fonctions de l'agence

Son rôle est d'accompagner les porteurs de projet de la phase de diagnostic à celle de la mise en œuvre opérationnelle en mobilisant et en mettant en synergie tous les acteurs du territoire. Elle intègre le point de vue de ceux qui doivent être les principaux bénéficiaires de ses actions, à savoir les personnes en exclusion sociale et professionnelle. Pour chaque projet d'expérimentation, l'ANSA construit des dispositifs d'évaluation destinés à en mesurer l'efficacité en vue de leur généralisation. La capitalisation des travaux menés dans les différents sites d'expérimentation lui permet d'enrichir chaque projet par un effet d'apprentissage. Ses liens avec les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises et

⁷⁶ Agence Nouvelle de Solidarités Actives, vademécum de l'expérimentation, « Expérimenter le RSA dans les départements pour favoriser le retour à l'emploi », mars 2007, p. 14

⁷⁷ *Op. cit.* p. 14

les associations majeures de lutte contre l'exclusion, favorisent une mise en réseau des savoirs et des compétences.

L'ANSA n'accompagne que ceux qui l'engagent et s'engagent avec elle ; sa position est celle d'un médiateur entre les différents acteurs. Afin d'assurer ses fonctions, elle est financée à parts égales par l'Etat⁷⁸, les collectivités territoriales et des mécénats privés. Ce qu'il faut entendre par accompagnement, c'est le conseil, l'audit de gestion, l'évaluation, la conciliation, et surtout le partenariat et la mise en réseau d'un ensemble d'acteurs qui ne prennent pas forcément conscience de leur interdépendance. Elle informe des bonnes pratiques professionnelles et centralise la connaissance locale du social. Une telle structure aurait pu être créée plus tôt par l'administration centrale ; qui dit nouvelle forme d'intervention publique, dit également nouvelle forme de structure d'intervention publique. L'ANSA est une personne morale de droit privé remplissant les fonctions qui devraient relever de personnes publiques. On en est visiblement arrivé là à cause du manque de mobilité et de réactivité des administrations centrales : voyant que l'Etat n'était pas encore assez moderne pour appliquer rapidement leurs résolutions, les concepteurs du rapport ont préféré mettre en place une structure plus apte à mieux le faire.

Le dispositif est complet et une structure chargée d'accompagner sa mise en œuvre existe. A présent, la réforme doit être mise sur agenda et le législateur doit en fixer les principes fondamentaux.

Section 2 La mise sur agenda

La mise sur agenda s'est opérée de façon graduelle entre la fin de l'année 2006 et l'été 2007. Entre temps, l'élection présidentielle et le changement de Gouvernement ont marqué une accélération dans le rythme de la réforme. En même temps que le dispositif se perfectionnait, le nombre de départements candidats à l'expérimentation augmentait. Plus la loi autorisant l'expérimentation était souple plus elle avait de succès : à quoi bon autoriser une expérimentation locale

⁷⁸ Via la Délégation Interministérielle à l'Innovation, à l'Expérimentation Sociale et à l'Economie Sociale (DIIESES).

n'intéressant que très peu de départements ? La progression de la mise sur agenda se décompose en deux temps. Un premier dispositif trop restrictif (§1) est créé avant l'élection présidentielle ; sous la nouvelle présidence de la République, un second dispositif déterminant (§2) constitue le stade final du processus d'élaboration.

§1- Un premier dispositif trop restrictif

Le premier dispositif imposait un seuil minimum d'heures travaillées (A) aux bénéficiaires du RMI ou de l'API qui prenaient ou reprenaient une activité rémunérée ; il prévoyait des modalités d'expérimentation locale bien trop contraignantes (B) à l'égard des départements.

A) L'imposition d'un seuil d'heures travaillées

L'article 142 de la loi de finances du 21 décembre 2006 pour 2007, complété par l'article 52 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, contient des dispositions qui permettent aux départements, pour le RMI et, à l'Etat, pour l'API, d'expérimenter des dispositifs qui favorisent le retour à l'emploi. L'article 142 autorise le département à modifier le montant, la périodicité et la durée de versement des primes forfaitaires servies aux personnes qui reprennent un emploi ou suivent une formation rémunérée d'au moins 78 heures par mois. Il prévoit également que le département peut prendre à sa charge la prime de retour à l'emploi, en augmenter le montant et en modifier les modalités de versement⁷⁹.

L'article 142 de la loi de finances pour 2007 verrouille le dispositif aux seules prises ou reprises d'activités de plus de 78 heures par mois alors que la philosophie du rapport était de le faire appliquer à chaque heure travaillée sans seuil minimum. Ce dispositif n'était pas fidèle à la philosophie du rapport de la commission HIRSCH et pénalisait les reprises d'activité de moins de 78 heures par

⁷⁹ Agence Nouvelle des Solidarités Actives, fiche de procédure pour les départements candidats à l'expérimentation, Note octobre 2007, 4 p.

mois ; les modalités de candidature à l'expérimentation étaient tout aussi contraignantes.

B) Des expérimentateurs excessivement contraints

Ce dispositif n'a intéressé que seize départements candidats : il ne prévoyait aucun concours financier de l'Etat ; en plus d'être contraint dans les conditions d'éligibilité des bénéficiaires, le département devait financer seul le surcoût engendré par l'expérimentation. Le peu de succès rencontré par cette « *première mouture expérimentale* »⁸⁰ se cumule avec un retard dans les délibérations des conseils généraux, qui devaient intervenir avant le 31 mars 2007 ; quand le dossier était déposé, il l'était incomplet. Aucune prorogation de délai n'était prévue par ce dispositif, aucune demande de complément de dossier n'a été adressée ; certains départements se sont même retirés du dispositif en estimant que leur marge d'autonomie était trop réduite. Au final, seuls les départements de l'Eure et de la Côte-d'Or seront retenus sur le fondement de l'article 142 de la loi de finance pour 2007 : à ce stade la représentativité de l'échantillon ne permettait pas de mener une évaluation pertinente du rSa.

Ce premier dispositif était donc trop restrictif envers les bénéficiaires et les départements candidats à l'expérimentation. En imposant un nombre minimum d'heures travaillées, le législateur ne faisait rien d'autre que de diminuer la désincitation au travail sans la rendre inopérante ; en contraignant excessivement la candidature des départements à l'expérimentation du rSa, il faisait perdre à l'évaluation toute pertinence, rendant la généralisation illégitime. Le rSa n'a pas tout de suite fait une entrée retentissante sur la scène politique ; il faudra attendre l'élection présidentielle pour que le dispositif soit modifié.

⁸⁰ Martine LONG, « Revenu de solidarité active : l'expérimentation », *Revue de droit social*, numéro 12, décembre 2007, p. 1239.

§2- Un second dispositif déterminant

Le changement politique aura une influence considérable sur le rSa (A) : le concepteur va être intégré au Gouvernement, ce qui lui permettra d'élaborer un second dispositif mieux ficelé (B).

A) L'influence de l'élection présidentielle

Nicolas SARKOZY parle du rSa dès la campagne présidentielle, alors que Ségolène ROYAL avance la nécessité d'augmenter le SMIC à 1500 € bruts par mois. Le candidat SARKOZY fait de l'érosion du pouvoir d'achat un thème central de sa campagne présidentielle ; il le rappelle lors d'un de ses discours les plus frappants :

« Je veux dire à tous les français qui ont peur de l'avenir, qui se sentent fragiles, vulnérables, qui trouvent la vie de plus en plus lourde, de plus en plus dure, que je veux les protéger [...]. J'ai voulu parler à ceux auxquels on ne parlait plus, à la France qui donne beaucoup et qui ne reçoit jamais rien, à la France qui est exaspérée et qui souffre [...]. La France qui souffre ce n'est pas seulement celle des exclus, celle des désespérés, celle des laissés-pour-compte, celle des sans domicile, celle des pauvres sans travail [...]. La France qui souffre, c'est aussi celle des travailleurs pauvres, de tous ceux qui estiment ne pas avoir la récompense de leur travail, de leurs efforts, de leurs mérites. Celle qui sait qu'avec le SMIC on n'arrive plus à se loger, celle des temps partiels subis, celles des mères isolées qui ne peuvent pas travailler à temps plein parce qu'elles n'ont pas les moyens de faire garder leurs enfants [...]. C'est la France pour qui le futur est vécu comme une menace alors que je veux tant qu'il soit une espérance »⁸¹.

Nicolas SARKOZY voit dans le rSa le moyen de soulager la « France qui souffre ». Lorsqu'il nomme Martin HIRSCH au Gouvernement, il le charge, dans sa lettre de mission, de réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans. Le Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté fraîchement nommé s'attelle à élaborer un nouveau dispositif moins verrouillé et plus attractif que le précédent : sa tâche principale est de lancer rapidement le plus d'expérimentations possibles. Il

⁸¹ Discours de Nicolas SARKOZY à Charleville-Mézières le 24 décembre 2006.

démissionne d'Emmaüs France et de l'ANSA afin de préparer un projet de loi opérationnel au mois d'août 2007. Le Président de la République veut que le nouveau dispositif puisse être généralisé dès janvier 2008 alors que l'expérimentation est censée durer trois ans ; Martin HIRSCH parvient à faire reculer la généralisation en 2009 à condition qu'elle soit progressive et évolutive. Le nouveau dispositif est l'une des premières mesures que le nouveau Gouvernement va présenter au Parlement.

B) Un nouveau dispositif mieux ficelé

La raison pour laquelle on peut dire du nouveau dispositif qu'il est mieux ficelé tient au fait que c'est celui qui l'a conçu qui va aussi le mettre en place : cela permet une totale maîtrise d'ouvrage de l'élaboration donnant plus de cohérence à l'ensemble de la mesure. Juste avant que le dispositif soit soumis au vote des parlementaires, un comité d'évaluation nationale du rSa est créé le 10 juillet 2007. La deuxième génération du rSa est insérée dans les derniers articles de la loi TEPA du 21 août 2007⁸².

En ce qui concerne les bénéficiaires, le nouveau dispositif déverrouille l'accès au rSa en supprimant le seuil minimum d'heures travaillées et en l'ouvrant à l'ensemble des reprises d'activités sans distinction de nature des contrats de travail (CDD, CDI, contrats aidés). Du côté des départements, on voit bien, à la lecture de la loi, que leur libre administration est plus respectée : le nombre de départements candidats s'élève désormais à 26. L'article 18 de la loi TEPA dispose que le département peut tenir compte « *dans la mesure du possible* » de certains paramètres : cette formulation, rarement utilisée par le législateur⁸³, montre à quel point l'autonomie locale est importante dans la nouvelle mouture expérimentale. Le département peut ouvrir le rSa aux signataires d'un contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) ou d'un contrat d'avenir ; il peut également améliorer l'intéressement des bénéficiaires travaillant à temps partiel en dessous

⁸² JO du 22 août 2007.

⁸³ Martine LONG, *op. cit.*

d'un mi-temps ; il peut enfin fusionner les allocations d'intéressement⁸⁴. Le législateur comble la lacune financière qui existait dans le premier dispositif en prévoyant que la moitié du surcoût de l'expérimentation départementale sera prise en charge par l'Etat. Le délai de dépôt des candidatures est repoussé, les dossiers de candidature incomplets peuvent être régularisés, et l'admission à l'expérimentation dépend uniquement du potentiel fiscal tempéré par le nombre de Rmistes rapporté au nombre d'habitants⁸⁵.

La dernière version du rSa est déterminante car elle va permettre à l'expérimentation d'être plus représentative, à l'évaluation d'être plus pertinente et à la généralisation d'être mieux acceptée. Cette version a été déterminée par l'élection présidentielle qui a permis à son concepteur de piloter sa mise en place, le mettant en début et en fin de chaîne de production législative. Toutes les conditions sont réunies pour lancer la mise en œuvre ; le premier décret d'application est publié en septembre 2007 : il révèle la liste des départements candidats sélectionnés ainsi que l'économie générale du rSa.

⁸⁴ Article 19 de la loi TEPA

⁸⁵ Martine LONG, *ibid.*

Chapitre 3 L'économie générale du rSa

La problématique de l'emploi s'est nettement complexifiée ces dernières années : lorsque les individus n'ont pas de travail, il faut les aider à en trouver un tout en leur garantissant un minimum de ressources ; lorsqu'ils peuvent accéder à l'emploi, il faut leur offrir un gain de ressources supplémentaires. Le problème n'est plus seulement de trouver un emploi : le problème est de savoir si la reprise d'activité est plus rémunératrice que l'inactivité. La question ne se poserait pas si l'individu était livré à lui-même : dans tous les cas la reprise d'activité même faiblement rémunérée serait intéressante financièrement. Le système de protection sociale français est tellement avantageux que l'écart entre les minima sociaux et le salaire minimum est devenu très faible. Afin de ne pas inciter les individus à rester trop longtemps en inactivité, l'Etat a deux solutions : soit il augmente significativement le salaire minimum sans toucher aux minima sociaux ; soit il complète le salaire minimum par une prime d'activité. Augmenter le salaire minimum n'est possible que si la croissance est assez forte pour que les employeurs puissent soutenir l'augmentation de la masse salariale ; de nos jours, le taux annuel de croissance ne permet pas de faire augmenter significativement le SMIC. Par élimination, le gouvernement n'a qu'une possibilité : créer une incitation financière à l'activité. C'est précisément ce qu'il a fait à plusieurs reprises mais sans succès ; c'est ce qui est en train d'être retenté avec le rSa mais d'une façon plus ciblée et durable.

L'économie générale du rSa poursuit deux objectifs (Section 1) : accélérer la richesse des travailleurs faiblement rémunérés en opérant un redéploiement des primes d'activités existantes afin de les concentrer sur les bénéficiaires du RMI et de l'API. Le dispositif du rSa pourrait produire des effets inattendus (Section 2) qu'il est nécessaire d'analyser afin d'estimer lesquels sont plus probables que les autres.

Section 1 Les objectifs poursuivis

L'accélération de la richesse tirée du travail (§1) est liée à l'existence récurrente des trappes à inaktivités. Il s'agit d'un phénomène bien connu des économistes qui ont su en expliquer les causes et en formaliser les effets. Bien que des mesures précédentes destinées à lutter contre les trappes à inaktivités existent, ce phénomène n'a pas disparu du marché du travail. Afin de mettre en place le rSa sans le juxtaposer à des mesures de même ordre, le Gouvernement a décidé d'opérer une simplification des incitations financières à la reprise d'activité (§2).

§1- Accélérer la richesse tirée du travail

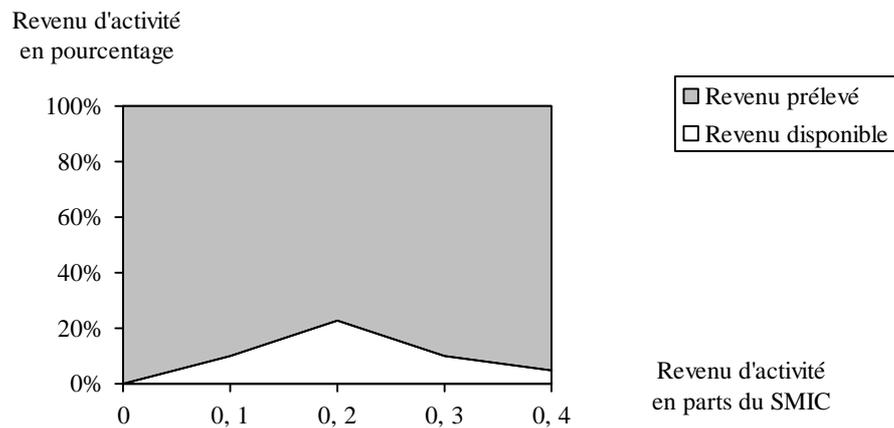
Les trappes à inaktivité s'installent dans la durée à cause d'un taux marginal d'imposition trop élevé (A) favorisant l'apparition d'un effet de seuil chronique (B).

A) En réduisant le taux marginal d'imposition

Le taux marginal d'imposition mesure la proportion de l'augmentation du revenu du travail qui est prélevée, soit sous une forme d'impôt supplémentaire, soit sous une forme de baisse des prestations sociales, soit les deux⁸⁶. Le taux marginal d'imposition retrace l'évolution du taux d'imposition à la marge du revenu : il représente la part de revenu prélevé pour chaque unité de revenu supplémentaire. Selon la direction générale du Trésor et de la politique économique, le taux marginal d'imposition est très élevé lorsque le salaire varie entre 0,1 et 0,4 fois le SMIC. Autrement dit, plus le salaire est faible plus son taux de prélèvement augmente : ce qui est complètement illogique, c'est tout l'inverse qui devrait se passer.

⁸⁶ Rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », *ibid.*

Graphique 1 : Décomposition de l'évolution des taux marginaux d'imposition en fonction de la progression des revenus d'activité.



Source : Rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté »

Il n'y a pas besoin de calculer l'aire de la zone du revenu prélevé sur le graphique 1 pour conclure qu'elle est bien supérieure à celle du revenu disponible. Le but du rSa est de réduire le taux marginal d'imposition afin qu'il passe en dessous de 50% : c'est pour cela que tout revenu tiré du travail déclenche une baisse des prestations inférieure à la moitié du gain du travail ; peu importe le nombre d'heures travaillées⁸⁷. Il faut faire en sorte que toute reprise d'activité génère un gain net de revenu disponible. La courbe du revenu disponible en fonction du revenu du travail en part du SMIC est convexe entre 0 et 2 fois le SMIC : plus on se rapproche de 2 fois le SMIC, plus le revenu disponible accélère sa croissance. Le rSa va tenter de rendre cette courbe concave afin d'accélérer les revenus disponibles des faibles temps de travail. Ce passage de la convexité à la concavité de la courbe ne changera rien à la situation des personnes placées aux extrémités (0 et 2 fois le SMIC), en revanche il permettra à toutes les autres situations intermédiaires de disposer de plus de revenus. Si ce passage à la concavité échoue, l'effet de seuil ne sera pas neutralisé car le taux marginal d'imposition restera trop dissuasif.

⁸⁷ Rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », *ibid.*

B) En neutralisant l'effet de seuil

Le travailleur effectue constamment des calculs rationnels dans le but d'anticiper, à partir des informations qu'il connaît, les effets de son comportement sur son budget. Le choix de se mettre ou non à travailler résulte d'un arbitrage permanent entre travail et loisir : à niveau de richesses constant, le travailleur préférera systématiquement le loisir au travail, pourquoi travailler plus pour gagner pareil ? L'effet de seuil provient de l'arbitrage entre travail et loisir : son existence traduit le fait que le chômage est parfois volontaire, notamment lorsque le revenu tiré du travail se trouve en dessous d'un certain niveau auquel l'individu aurait accès même s'il ne travaillait pas. Préférant se consacrer au loisir, l'agent rationnel ne reprendra une activité que s'il anticipe le franchissement d'un certain seuil de revenu disponible en dessous duquel il n'a aucun intérêt à travailler. Le chômage n'est volontaire qu'à la marge⁸⁸ ; l'effet de seuil n'agit que sur les faibles salaires étant proches des minima sociaux.

Les simulations de la direction de la sécurité sociale montrent que la reprise d'activité à des niveaux de revenus modestes provoque une perte de ressources à quart-temps et une stagnation à mi-temps. A temps plein, les surplus de ressources gagnés grâce à la reprise d'activité sont en partie neutralisés⁸⁹ par la perte des droits connexes⁹⁰ et les frais engendrés par la reprise d'activité⁹¹. La reprise d'activité n'a dans ces conditions aucun intérêt financier : le rSa va rendre son utilité au travail en garantissant un revenu minimum supérieur à l'effet de seuil.

$$rSa = (\text{Min}) - T_1 (RT) - T_2 (RT-RT_0)$$

L'incitation financière du rSa se calculera selon cette équation : RT est le revenu net du travail, Min est un minimum garanti (variable selon les zones), R_0 correspond au point de départ de la seconde décote (soit 0,7 ou 0,65 SMIC) avec

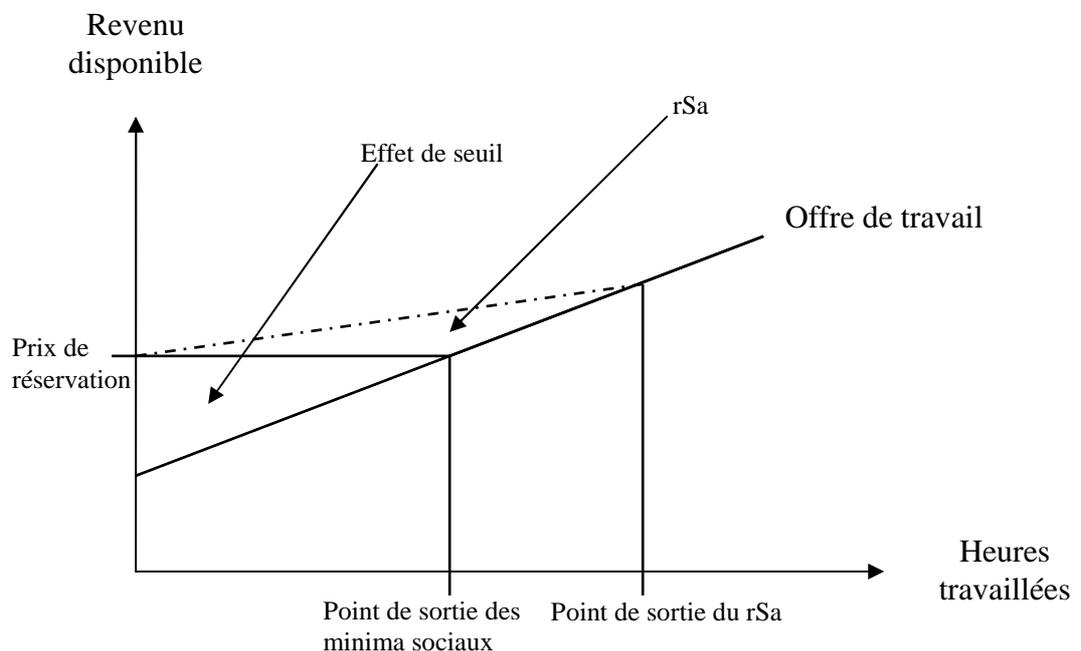
⁸⁸ Jean GADREY, « Revenu de solidarité active : les ambiguïtés », *Revue de droit social*, numéro 12, décembre 2007, p. 1228 à 1235.

⁸⁹ Rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », *ibid.*

⁹⁰ CMU, CMUC, exonération de taxe d'habitation et de redevance télé, aides au logement, prestations familiales.

⁹¹ Garde d'enfants, habillage, transports...

$(R-R_0)$ toujours supérieur à 0, T1 et T2 correspondent à des taux de prélèvement implicite, qui ont vocation à évoluer selon le nombre d'enfants du ménage (plus le ménage a d'enfants plus les coefficients sont élevés) et qui additionnés doivent permettre d'aboutir au point de sortie du complément de revenu désiré⁹². Schématiquement on peut formaliser cette équation par le graphique suivant :



Toute reprise d'activité va permettre de disposer d'un revenu supérieur au prix de réservation grâce au rSa dont l'incitation financière va faire augmenter la pente de l'offre de travail jusqu'au point de sortie des minima sociaux. Au-delà, la pente sera plus faible mais le revenu garanti continuera d'être supérieur à ce qu'il était.

La mise en place du rSa ne pouvait pas se faire à budget constant ; elle impliquait de revoir le système d'incitation financière déjà en place.

⁹² Rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », *ibid.*

§2- Simplifier les incitations financières à l'activité

Le problème des trappes à inactivité n'est pas une nouveauté : avant 2007, deux mesures avaient déjà été mises en place. Tout d'abord, la prime pour l'emploi (PPE), créée par une loi du 30 mai 2001, consiste à faire bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu tous ceux qui prennent ou reprennent une activité : la PPE est fondée sur la déclaration de revenu de l'année écoulée ce qui la conduit à être versée un an après la prise ou la reprise d'activité ; elle est destinée à un très large public ce qui a pour effet de diluer ses effets sur les trappes à inactivité⁹³. La loi du 23 mars 2006 relative à l'emploi, aux droits et aux devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a ensuite réformé le système d'intéressement des bénéficiaires du RMI. Lorsque ceux-ci prennent ou reprennent une activité, ils cumulent l'intégralité des minima sociaux et leur salaire pendant les trois premiers mois ; le quatrième mois, une prime de retour à l'emploi (PRE) de 1000 € leur est versée ; les huit derniers mois, une prime mensuelle forfaitaire leur est attribuée en fonction de leur situation familiale s'ils travaillent plus de 78 heures par mois, sinon la prime mensuelle est proportionnelle⁹⁴.

La PPE sera remplacée par le rSa et son financement sera redirigé vers l'allocation du rSa : étant calculé chaque trimestre sur le fondement de la DTR, le versement du rSa sera plus réactif que ne le permet la PPE ; l'allocation du rSa est beaucoup plus ciblée que la PPE ce qui va mettre fin à sa trop grande dilution. Le système d'intéressement ne permet de contenir l'effet de seuil que pendant une période d'un an. Le rSa constitue une forme permanente d'intéressement du RMI et de l'API⁹⁵ : les trois premiers mois, l'allocation sera augmentée de 100% des revenus d'activité ; par la suite elle sera augmentée de 70% ou de 65% des revenus d'activité. La PRE servira à financer une aide personnalisée à la reprise d'activité

⁹³ Rapport d'Alain QUINET, Inspecteur Général des Finances, Thomas CAZENAVE et Renaud GUIDEE, Inspecteurs des Finances, « La mise en place du RSA », fait au nom de l'IGF, décembre 2007, 45 p.

⁹⁴ Rapport sur le revenu de solidarité active de Gilles CARREZ remis à l'Assemblée Nationale le 27 juin 2007, 22 p.

⁹⁵ Rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », *ibid.*

(APRA) qui sera plafonnée à 1000 € et calculée à la suite d'un diagnostic socioprofessionnel.

La PPE, l'intéressement et la PRE seront tous trois fusionnés et remplacés par le rSa, permettant à leurs crédits d'être transférés au financement du rSa. Il s'agit bien de redéployer les incitations financières à la reprise d'activité puisqu'elles ne sont pas simplement supprimées mais réutilisées pour mettre en place le rSa. Ainsi ces dispositifs seront plus performants car concentrés, réactifs et permanents.

Le RMI n'est pas assez actif : ses bénéficiaires ne fournissent pas assez d'efforts pour s'insérer ; cela se manifeste par le faible taux de contractualisation de Rmistés, leur faible taux d'inscription sur les listes de l'ANPE, leur faible taux de pénétration dans l'emploi et leur faible taux de maintien dans l'emploi⁹⁶. Cela s'explique par la récurrence des trappes à inactivité et par l'inefficacité des incitations financières de retour à l'emploi auxquelles le rSa va théoriquement remédier si l'on fait abstraction des éventuels effets pervers qu'il pourrait produire.

Section 2 Les effets pervers potentiels

En mettant l'accent sur le retour à l'emploi, le rSa risquerait de générer trois effets pervers : créer un système de minima sociaux à deux vitesses (§1) ; avoir une pression négative sur les trajectoires salariales (§2) ; favoriser la précarisation de l'emploi (§3).

§1- La dualisation des minima sociaux

Le rSa garanti un gain de revenu disponible à condition que l'allocataire prenne ou reprenne une activité ou une formation rémunérée : son existence n'a de sens qu'à condition qu'il soit en présence d'une rémunération issue de l'insertion professionnelle du bénéficiaire. En cas de cessation d'activité, le rSa est tout simplement supprimé ; le bénéficiaire a l'obligation de faire connaître sa nouvelle

⁹⁶ Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales sur l'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, *op. cit.*

situation à l'organisme instructeur aussitôt qu'il cesse son activité ou sa formation rémunérée : le maintien dans l'emploi est donc la condition qui permet de percevoir la prestation. Dès que l'allocataire cesse d'être en activité il retourne sous le seuil de pauvreté avec le RMI ou l'API : finalement le seuil de pauvreté ne pourra être franchi qu'à la condition d'être dans l'emploi et de s'y maintenir ; le rSa ne donnera pas lieu à une revalorisation des minima sociaux. En somme, si l'individu travaille il sortira de la pauvreté grâce au rSa ; sinon il restera pauvre en percevant les anciennes aides sociales. Cela va donc créer un système d'aide social à deux vitesses : il y aura ceux qui mériteront un revenu garanti supérieur au seuil de pauvreté et il y aura les autres. Cette logique va produire une dualisation des allocataires⁹⁷ en séparant ceux qui doivent rechercher une activité de ceux qui l'ont trouvée.

Certains pays comme la Grande Bretagne ont préféré rendre le retour à l'activité plus incitatif en réduisant de façon drastique les prestations sociales afin qu'elles soient beaucoup plus basses que les plus bas salaires⁹⁸. Les britanniques ont préféré traiter tous les bénéficiaires de minima sociaux de la même façon, c'est-à-dire en les pénalisant tous. Le rSa adopte une démarche plus subtile : les bénéficiaires des minima sociaux ne seront pas pénalisés ; ils auront juste un manque à gagner par rapport à ceux qui auront pris ou repris une activité. On aura bien un système de minima sociaux dual avec, d'un côté les allocataires qu'on tente d'activer, de l'autre les allocataires qu'on a incité à s'activer. Il ne faut pas se contenter de la face visible du rSa : c'est une mesure d'incitation à l'activité, par la garantie du franchissement du seuil de pauvreté ; mais c'est aussi a contrario une mesure de désincitation à l'inactivité, par le maintien sous le seuil de pauvreté. On comprend alors qu'il s'agit en fait de savoir qui mérite de sortir de la pauvreté : si les pouvoirs publics permettaient à tous de vivre au dessus du seuil de pauvreté, percevoir un faible salaire ne présenterait plus aucune utilité.

⁹⁷ Jean GADREY, « Revenu de solidarité active : les ambiguïtés », *op. cit.*

⁹⁸ Bruno PALIER, « Les évolutions de la protection sociale en Europe : contraintes institutionnelles, évolutions d'ensemble, stratégies politiques », *synthèse fondation Jean Jaurès*, numéro 13, août 2005, 25 p.

§2- La pression négative sur les trajectoires salariales

Le rSa va opérer une augmentation générale des bas salaires sans faire varier les minima sociaux : il dynamise l'augmentation des faibles rémunérations alors que cette fonction revient normalement aux employeurs. L'évolution du niveau général des salaires est soumise à un effet cliquet : cela veut dire que les salaires ne sont flexibles qu'à la hausse et que si l'on augmente le SMIC, tous les autres salaires augmenteront avec lui. La seule possibilité de faire croître les plus bas salaires et rien qu'eux, c'est de mettre en place une allocation de complément salarial comme le rSa. Le rSa n'aura donc pas d'effet pervers sur la dynamisation des salaires dans la mesure où tous les salaires n'ont pas besoin d'être augmentés.

De plus, Martin HIRSCH expose dans son livre vert que *« le rSa ne sera pas versé sur la feuille de paie et intégrera des paramètres que l'employeur ne connaît pas (situation familiale, ressources du ménage d'origines non professionnelles comme les pensions alimentaires), si bien qu'on ne peut considérer qu'il fera du rSa un élément de détermination du niveau des salaires; il ne pourra ni connaître ni déterminer le montant du rSa versé à un salarié en fonction du salaire qu'il verse »*⁹⁹. Par contre l'employeur pourra proposer plus d'emplois atypiques¹⁰⁰ en sachant que plus de travailleurs vont les accepter grâce au rSa.

§3- L'accentuation de la précarisation de l'emploi

Le rSa pourrait conduire plus d'employeurs à proposer des emplois à temps partiel voire très partiel et plus de salariés à accepter une dégradation de la qualité de leur emploi. Le risque est donc de favoriser la pérennisation de l'emploi à temps partiel : cet effet irait à rebours des objectifs poursuivis d'augmentation du niveau d'emploi et de sécurisation des parcours professionnels : le rSa reviendrait *« alors à*

⁹⁹ « Livre vert vers un revenu de solidarité active », Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, février 2008, p. 23.

¹⁰⁰ Temps partiels subis, intérim, CDD.

chercher à vider un récipient en participant à l'ouverture du robinet qui l'alimente »¹⁰¹.

Les employeurs essaient de faire peu appel à l'intérim car il leur coûte très cher ; le travail à temps partiel est plus avantageux car il permet d'avoir une masse salariale plus souple et d'organiser plus aisément le travail posté¹⁰². Les employés pourraient choisir, avec le rSa, de passer au temps partiel voyant que leur perte financière serait bien moindre qu'avant sa mise en place ; il s'agirait de temps partiel choisi et non subi, mais de temps partiel quand même. En sachant que le rSa va avoir pour effet de rendre le temps partiel plus supportable pour les travailleurs, les employeurs risquent de faire un choix de gestion des ressources humaines logique : saisir l'occasion d'accroître la division du temps de travail en proposant plus d'embauches à temps partiel et en favorisant le passage au temps partiel.

Martin HIRSCH propose pour éviter ce risque d'intervenir au niveau de la négociation de branche en mettant en place des observatoires de branche. *« Ce suivi peut mettre en évidence l'effet favorable de l'accroissement du temps moyen de travail et des salaires de branche sur le niveau moyen de rSa versé en moyenne par salarié. En effet, plus le temps partiel se réduit et plus les salaires augmentent, plus le montant du rSa versé aux salariés de cette branche diminue. Dans ces conditions, l'augmentation de la masse salariale attribuée en moyenne par salarié génère des économies pour la collectivité, car elle se traduit par une diminution du coût du rSa. On pourrait sur cette base concevoir divers mécanismes visant à restituer aux entreprises de la branche une partie des économies réalisées »*¹⁰³. En plus d'inciter les individus à travailler, il faut inciter les employeurs à ne pas leur proposer n'importe quelle condition de travail. Le rSa doit pouvoir favoriser l'implication des employeurs en les rapprochant des personnes exclues du monde professionnel sans pour autant leur attribuer des embauches de deuxième ordre sous prétexte de leur

¹⁰¹ Jean GADREY, *ibid.* p. 1234.

¹⁰² Rotation de plusieurs équipes de travail de telle façon que l'activité ne s'arrête jamais ou très peu.

¹⁰³ « Livre vert vers un revenu de solidarité active », *op. cit.* p. 25.

exclusion : pour cela, les patrons seront intéressés aux économies de prestations sociales faites par l'Etat à l'issue de négociations de branche.

Toutes les bases de la mise en œuvre du rSa sont désormais posées : l'ensemble des acteurs de l'insertion sociale ont été associés à la conception du dispositif ; l'incitation financière prévue par la loi correspond à celle que préconisaient les concepteurs de la réforme ; des structures publiques et privées se chargent de piloter et d'évaluer la mise en œuvre du dispositif.

Partie 2 La mise en œuvre du rSa

Le rSa change les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux : il existe une séparation étanche entre l'assistance sociale et l'accompagnement vers et dans l'emploi. Les concepteurs du rSa savaient qu'il faudrait changer ces pratiques dans le sens d'une plus grande perméabilité entre assistance sociale et accompagnement professionnel : d'un côté les assistantes sociales ne détiennent pas les compétences nécessaires à l'accompagnement professionnel ; de l'autre, les agents de l'ANPE ne sont pas tous sensibilisés aux problèmes de l'exclusion sociale. De même, les conventions de partenariat entre les CAF ou les CMSA avec les ANPE ne sont pas assez nombreuses ; lorsque celles-ci existent, elles présentent de nombreuses lacunes. Au lieu d'imposer de nouvelles pratiques nationales uniformes à des acteurs locaux tous différents, la méthode de mise en œuvre retenue est l'expérimentation : locale, nationale, de grande envergure, sociale et cogérée par tous les acteurs s'inscrivant dans la gouvernance du rSa.

Les conditions de mise en œuvre (Chapitre 1) locale du rSa témoignent de la grande diversité de traitement de l'insertion professionnelle par les départements : le respect de leur libre administration permet de faire circuler les bonnes pratiques et de tester plusieurs choix possibles de généralisation. Une telle multiplicité de traitement de l'exclusion s'explique par la différence de physionomie de la pauvreté d'un département à l'autre¹⁰⁴ : les départements n'apportent pas tous les mêmes solutions à des problèmes de nature différente ; le rSa ne les contraint donc pas à adopter les mêmes paramètres d'application dans les zones test.

Les études de cas (Chapitre 2) mettent en exergue la façon dont les départements ont su s'approprier le rSa en fonction de leurs caractéristiques locales propres : tous les choix qu'ils ont fait l'ont été pour des raisons qui leurs appartiennent et qu'on ne retrouve pas ailleurs ; même si ces choix sont similaires, leur explication ne l'est jamais.

¹⁰⁴ Cf. *supra* p. 19.

La généralisation d'une expérimentation locale présente une incohérence : comment faire des variabilités territoriales le moyen d'une généralisation nationale ? Si aucune expérimentation locale ne se ressemble, comment tirer un enseignement national des dynamiques territoriales ? La généralisation du rSa (Chapitre 3) devra prendre toute la mesure de la diversité des expérimentations départementales : l'évaluation est sans doute là pour ça ; néanmoins, elle ne livrera pas de solutions prêtes à l'emploi. La décentralisation, le choix de l'organisme payeur, l'élargissement à tous les travailleurs pauvres, la création de nouveaux postes, la formation et la montée en compétences des travailleurs sociaux : ces questions devront être abordées dans le cadre des voies ouvertes à la généralisation.

Chapitre 1 Les conditions de mise en œuvre

Le rSa-RMI et le rSa-API sont expérimentés sur les mêmes zones géographiques : l'expérimentation nationale rSa-RMI est donc localisée ; l'expérimentation locale du rSa-RMI est novatrice dans sa forme car elle cumule expérimentation-transfert et expérimentation-dérogação. En effet, les départements peuvent faire varier le montant et le rythme de versement du rSa-RMI à des fins d'incitation de retour à l'emploi et/ou déroger aux règles relatives aux contrats aidés (expérimentation-dérogação) ; la gestion et le financement de la PRE seront transférés aux départements expérimentateurs (expérimentation-transfert). L'expérimentation-transfert de compétences est assimilée à une forme de décentralisation asymétrique alors que l'expérimentation-dérogação correspond à l'expérimentation locale d'une nouvelle législation. Le dispositif du rSa-RMI a vocation à confier aux départements un pouvoir de modulation quant à l'accès aux droits sociaux : il opère ainsi une plus grande territorialisation du droit de l'aide sociale favorisant la consolidation du « *département-providence* »¹⁰⁵.

Les conditions de mise en œuvre du rSa sont d'abord celles des expérimentations locales (Section 1) avec leurs réalités différentes et leurs limites ; ce sont ensuite celles de l'évaluation des politiques publiques (Section 2) et de leurs problèmes inhérents de méthodes.

Section 1 Les expérimentations locales

Le rSa a commencé par être expérimenté dans une quinzaine de départements ; le premier à l'avoir mis en place est le département de l'Eure, en juin 2007. Aujourd'hui, plus d'un département sur trois ont décidé de tenter volontairement l'expérience ; une des raisons principales de cet intérêt est la

¹⁰⁵ Robert LAFORE, « La départementalisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du département-providence », *Revue française des affaires sociales*, numéro 4, 2004.

capacité d'initiative laissée aux Conseils généraux : ils déterminent eux-mêmes les conditions de l'expérimentation dans les limites fixées par la loi, ce qui leur permet de l'adapter à leurs besoins, à leur situation financière, à leurs priorités et à leurs particularités locales. L'apport des expérimentations locales du rSa (§1) doit cependant être tempéré par les limites de l'expérimentation sociale (§2) et plus généralement de l'expérimentation normative.

§1- L'apport des expérimentations locales

Les expérimentations locales du rSa présentent une grande diversité des paramètres de l'incitation financière (A) sur un socle commun de rapprochement opérationnel des services de l'insertion sociale et professionnelle (B).

A) Une diversité des paramètres de l'incitation financière

40 départements étaient candidats ; 34 d'entre eux ont été autorisés à expérimenter le rSa sur 110 000 bénéficiaires du RMI : le 1^{er} mars 2008 toutes les conditions d'éligibilité étaient arrêtées et le choix des barèmes avait été fait.

1. Les conditions d'éligibilité

La moitié des expérimentateurs ont choisi d'ouvrir le rSa aux Rmistes en situation d'emploi ou de reprise d'emploi quel que soit le type de contrat, la durée de travail ou le type d'employeur ; que l'activité démarre avant ou après le début de l'expérimentation n'a aucune importance. Huit départements ont ouvert le rSa aux seuls Rmistes reprenant un emploi pendant l'expérimentation : c'est-à-dire qu'ils ne l'étendent pas aux Rmistes en activité avant le début de leur expérimentation. Le département de l'Aisne a réservé le rSa aux bénéficiaires de contrats aidés car le Conseil général craignait que le réexamen des droits au rSa des bénéficiaires du RMI ne retarde l'expérimentation. Sept départements ont opté pour une situation intermédiaire : ils réservent le rSa aux Rmistes reprenant une activité pendant la

durée de l'expérimentation et aux Rmistes déjà dans l'emploi avant le début de l'expérimentation mais qui augmentent leur quotité de travail¹⁰⁶.

2. *Le choix du barème*

Les Conseils généraux ont changé les termes de l'équation de calcul initiale du rSa afin de la simplifier :

$$\text{rSa} = \text{RMI à taux plein} - \text{autres ressources} - \text{fraction du salaire}$$

Le choix du barème devait conduire les départements à arrêter un taux de cumul correspondant à l'allocation du RMI augmentée d'un pourcentage du salaire : égal à 100% les trois premiers mois pour être fidèle à l'ancien intéressement de RMI (cumul intégral), il augmente ensuite dans les proportions fixées par les Conseils généraux. 18 départements ont copié le barème du rSa-API : les bénéficiaires cumulent l'allocation du RMI et 70% des revenus d'activité au-delà des trois premiers mois d'activité ; quatre départements ont préféré un taux de cumul à 60% et deux à 65%. Six départements ont choisi un barème non linéaire combinant deux taux de cumul différents : les départements de l'Eure et de la Seine-Maritime ont mis en place un taux plus élevé pour les petites quotités de travail que pour les quart-temps et les mi-temps, à partir d'un SMIC à temps plein l'allocation s'annule ; dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Creuse, de la Haute-Saône et de la Marne c'est un barème inverse qui a été retenu puisqu'il augmente à partir d'un mi-temps. Les départements qui favorisent les petites quotités de travail sont ceux où l'intérim et le travail à temps très partiel sont abondants, l'accent est mis sur les travailleurs pauvres ; les autres départements préfèrent dissuader la pérennisation de travail à temps partiel en mettant en place un dispositif d'incitation à l'augmentation de la quotité de travail¹⁰⁷.

¹⁰⁶ « *Livre vert vers un revenu de solidarité active* », Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, *op. cit.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

Malgré cette grande diversité, les commanditaires de l'expérimentation tentent tous de resserrer les liens opérationnels entre les nombreux services de l'insertion.

B) Le rapprochement opérationnel des services de l'insertion sociale et professionnelle

L'autre volet du rSa tant pour les bénéficiaires de l'API que pour ceux du RMI est de dynamiser l'accompagnement vers et dans l'emploi durable : l'exemple le plus abouti est celui de la plateforme unique d'accueil créée dans le département de l'Eure. La plateforme unique d'accueil n'est pas expérimentée sur le même territoire que le rSa ; elle regroupe des agents de la CAF, de la CMSA, de la CPAM et de l'ANPE afin de centraliser tous les services auxquels l'exclu en quête d'insertion est confronté : l'idée est de créer un guichet unique de l'insertion sociale et professionnelle. Ces plateformes ont permis de faire passer la durée de traitement des dossiers d'une moyenne de trois mois à une moyenne d'une journée dans 95% des cas pour le déclenchement d'une aide ou l'activation d'une prestation légale ; le taux de contrats d'insertion passés par les bénéficiaires du RMI a atteint 100% tout comme leur taux de CMUC¹⁰⁸ : *« chaque vendredi, les personnes sont reçues autour d'un café au Pôle social de Pont-Audemer. Elles participent tout d'abord à une réunion d'information collective, co-animée par un conseiller ANPE et la responsable CG [Conseil général] de la plate-forme. Une fois informée de l'ensemble de ses droits et devoirs, chacune d'entre elles est reçue individuellement par un technicien CAF, puis un technicien CPAM, et enfin un technicien CG. Ainsi, la situation individuelle de chacun est évaluée à la fois de manière globale et détaillée, tant sous l'angle de ses droits (RMI et au-delà), que sous l'angle de son parcours d'insertion (signature, le jour même, du contrat d'insertion) »*¹⁰⁹.

D'autres départements ont renforcé le rôle des maisons de l'emploi qui prospectent les employeurs locaux afin de promouvoir l'embauche des individus

¹⁰⁸ « Livre vert vers un revenu de solidarité active », *ibid.*

¹⁰⁹ Sophie GUILLET, Christèle VIAUD, Catherine COTTENCEAU, Agence Nouvelle des Solidarités Actives, *Revue succincte d'activité*, numéro 3, avril 2007, p. 6

exclus ce qui leur permet d'établir un contact direct et personnalisé avec le milieu professionnel.

Les employeurs comme les bénéficiaires sont associés à la gouvernance du rSa ; les chefs d'entreprises sont de plus en plus nombreux à vouloir jouer le jeu de l'insertion et de la responsabilisation sociale de l'entreprise : certains souhaiteraient l'élaboration d'un « *bilan social en complément des documents comptables et financiers traditionnels, qui ne retracent que la seule performance économique sans s'attacher au facteur humain de l'entreprise* »¹¹⁰.

Le rSa est l'occasion d'améliorer la performance des parcours d'insertion professionnelle : les départements tentent d'instaurer un suivi des bénéficiaires du RMI dans le cadre du service public de l'emploi par la désignation d'un référent ANPE au niveau départemental ; cela conduira le taux de Rmistes inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi à augmenter afin qu'ils aient les mêmes obligations¹¹¹. La séparation étanche entre assistance sociale et service public de l'emploi doit être dépassée grâce à la création des référents-rSa qui sont des conseillers en emploi sensibles aux problématiques de l'insertion sociale : auparavant, les assistantes sociales considéraient que leur travail s'arrêtait au moment où l'individu devenait actif ; désormais, le rSa induit un accompagnement et un suivi des allocataires dans la pérennisation de l'emploi.

Bien qu'elles ne soient pas arrivées à leur terme, les expérimentations locales ont déjà apporté beaucoup d'enseignements sur les voies ouvertes à la généralisation ; l'expérimentation présente des limites que les décideurs se doivent de ne pas ignorer.

§2- Les limites de l'expérimentation

Le rSa est contraint par les limites de l'expérimentation normative (A) en général et plus précisément par celles de l'expérimentation sociale (B).

¹¹⁰ Agence Nouvelle des Solidarités Actives, *Revue succincte d'activité*, numéro 4, février 2008, p. 6.

¹¹¹ « *Livre vert vers un revenu de solidarité active* », *ibid.*

A) Les limites de l'expérimentation normative

Produire la norme en partant d'expérimentations semble être un acte contradictoire : le droit est acte de volonté et jugement de valeur alors que l'expérimentation est acte de réalité et jugement de fait¹¹². Pourtant l'expérimentation normative a beaucoup de succès dans de nombreux pays : certains pensent que la systématisation du recours à l'expérimentation est abusive car l'action publique devient fragmentée et faiblement contrôlée ; les forces à l'œuvre procèdent par invention quotidienne, par négociations multiformes mais compartimentées et souvent illisibles¹¹³. L'expérimentation normative a pour effet direct de réduire la prévisibilité de la règle car elle n'est pas forcément généralisée : elle peut être maintenue, modifiée ou abandonnée. Le législateur dispose d'un grand pouvoir discrétionnaire : il peut généraliser une expérimentation qui a échoué estimant que les conditions n'étaient pas pertinentes ; il peut abandonner une expérimentation réussie estimant qu'elle est inopportune ou trop coûteuse¹¹⁴.

Par ailleurs, « *les expérimentations sont bien souvent confrontées à des difficultés matérielles, institutionnelles et organisationnelles lors de leur mise en œuvre pratique* »¹¹⁵ : des imprévus peuvent remettre en cause, à la marge ou entièrement, certains processus expérimentaux.

B) Les limites de l'expérimentation sociale

La pesanteur bureaucratique et la difficulté de monter des partenariats avec les collectivités publiques sont souvent citées comme un frein à l'expérimentation de projets : les acteurs résistent souvent au changement et estiment que si le projet est bon, l'expérimenter serait une perte de temps ; ils ne voient pas toujours au premier coup d'œil l'intérêt de l'expérimentation. Le phénomène contraire ne doit

¹¹² Travaux du centre d'études et de prospectives, *Les collectivités locales : perspectives nationales et européennes*, Ministère de l'intérieur et des libertés locales, la documentation française, 2004, 278 p.

¹¹³ Jean-Pierre GAUDIN, travaux du centre d'études et de prospectives, *Les collectivités locales : perspectives nationales et européennes*, op. cit.

¹¹⁴ Travaux du centre d'études et de prospectives, *ibid.*

¹¹⁵ Agence Nouvelle des Solidarités Actives, *Revue succincte d'activité*, op. cit. p. 8.

pas se produire non plus : la politique de la ville, basée sur l'expérimentation, a échoué car elle reposait sur des acteurs particulièrement mobilisés et n'a pas retrouvé la même mobilisation au moment de la généralisation ; l'expérimentation doit trouver un dosage équilibré entre inertie et mobilisation excessive des acteurs qui puisse être répliqué sur le territoire.

L'habitat social a longtemps été expérimenté et pourtant la politique a été un échec : à cause du déficit d'image du logement social, de l'absence de logements accessibles aux plus démunis, de l'insuffisance de l'épargne solidaire comme source de financement et de l'absence de contreparties sociales aux avantages fiscaux attribués aux propriétaires de logements sociaux, l'action d'Habitat et Humanisme a été rendue très difficile. « *L'expérimentation sociale ne fait pas une politique sociale* »¹¹⁶ : aux Etats-Unis, certaines expérimentations ont été couronnées de succès alors qu'on reste face à un système social très inégalitaire.

Le choix de la méthode d'évaluation est capital : les expérimentations sociales de ces dernières années comme celles du Revenu Minimum familial Garanti, du Complément Local de Ressources ou du RMI avaient pour principale faiblesse le manque d'appropriation du dispositif par les acteurs et une évaluation insuffisante. Le rSa parvient aujourd'hui à combiner ces deux atouts : sa seule faiblesse est l'accélération du rythme du projet dictée par le calendrier politique qui risque de limiter la pertinence de l'évaluation des expérimentations sur la durée.

Section 2 L'évaluation comparative des expérimentations

Le rSa en faveur des bénéficiaires du RMI et celui en faveur des bénéficiaires de l'API seront expérimentés sur les mêmes zones géographiques par les départements et par l'Etat ; les départements devront rendre un rapport annuel d'évaluation au préfet et le Gouvernement rendra un rapport d'évaluation en fin d'expérimentation au Parlement. Les méthodes d'évaluation retenues sont

¹¹⁶ Agence Nouvelle des Solidarités Actives, *Revue succincte d'activité*, *ibid.* p. 8.

différentes pour les deux publics ciblés : évaluation *ex ante* et *ex post* pour le rSa-API ; évaluation comparative pour le rSa-RMI. La méthode d'évaluation du rSa-API ne pose pas de problèmes ; par contre celle du rSa-RMI a nécessité la construction d'un modèle mathématique destiné à sélectionner des zones-témoins fournissant un contrefactuel des zones tests en termes de retour à l'emploi. Il est nécessaire d'analyser la méthode de sélection des zones-témoins (§1) pour comprendre comment elle a été appliquée et ce qu'elle a permis d'obtenir (§2).

§1- La méthode de sélection des zones-témoins

Il fallait dans un premier temps éviter les biais de sélection des zones expérimentales (A) afin de pouvoir définir, dans un second temps les principes de sélection des zones-témoins (B).

A) Le contrôle des biais de sélection des zones expérimentales

L'évaluation du rSa-RMI repose sur une comparaison de l'évolution d'indicateurs de performances à celle qui aurait eu lieu en l'absence de politique : d'où la sélection d'une population témoin pour reproduire le comportement de la population test en l'absence de politique. Si la zone test était particulièrement favorable au retour à l'emploi (beaucoup de créations d'emploi et forte croissance structurelle de la demande de travail locale) ou si elle jouissait de dispositifs particuliers (contrats urbains de cohésion sociale, zones franches urbaines, maison de l'emploi...) la zone témoin devait pouvoir présenter les mêmes caractéristiques.

Le contrôle de ces biais s'est fait par la préférence pour la proximité géographique des zones tests et des zones-témoins ; l'instauration de conditions d'ancienneté de résidence des populations éligibles au rSa-RMI ; parfois, la zone-témoin ne peut être qu'extra départementale notamment lorsque la zone-test englobe une métropole atypique par sa taille ou sa situation géographique sans qu'une unité urbaine comparable puisse être trouvée dans le département expérimentateur.

Afin de faciliter la sélection des zones témoins, le zonage infra communal doit être évité : les fichiers nationaux de gestion de la CNAF ne contiennent ni les codes ilots, ni les codes IRIS ; ils sont anonymes et ne permettent pas de localiser les allocataires au sein des communes. Les zones test doivent contenir au moins 10 000 habitants ou au moins 300 allocataires du RMI ou de l'API ; les départements doivent choisir une zone test répliquable dans le département en évitant de retenir le plus grand centre urbain sans équivalent en termes d'indicateurs de performance¹¹⁷.

B) Les principes de sélection

1. Le principe d'identité des formes administratives

Les départements ont déterminé le périmètre des zones-test dans les délibérations arrêtant les modalités d'expérimentation du rSa-RMI ; le Comité d'évaluation nationale du rSa devait ensuite valider leur choix. Au total, il y a 51 zones-tests, certains départements comptant trois zones tests ; 18% d'entre elles relèvent d'un zonage *ad hoc* (ensemble de communes, zonage mixte, quartier de ville), 26% correspondent au zonage de l'action sociale (CLI, UTAS, maison de la solidarité, circonscription d'action sociale...) le reste correspond à un zonage administratif (commune, canton, arrondissement, communauté d'agglomération, département). La zone témoin doit prendre exactement la même forme administrative que celle de la zone test afin de constituer un ensemble compact facilitant la lisibilité des indicateurs pour l'évaluation interne¹¹⁸.

2. Le principe de ressemblance des zones

a) Une ressemblance statique

Les zones ayant la même situation administrative doivent présenter les mêmes caractéristiques en termes de taille, de densité de population et de marché du

¹¹⁷ Antoine GOUJARD, Yannick L'HORTY, rapport de recherche « Définition des zones témoins pour l'expérimentation du revenu de solidarité active », centre d'études de l'emploi, avril 2008, 257 p.

¹¹⁸ Antoine GOUJARD, Yannick L'HORTY, *op. cit.*

travail local. Des indices de stocks classiques ont servi à établir la ressemblance statique des zones, à savoir : la population recensée en 1999, le nombre de foyers allocataires du RMI en 2000, la densité de la zone, le tissu urbain (pôle urbain, espace rural, commune périurbaine), le taux de Rmistes dans la population totale, le taux d'activité et le taux de chômage dans la zone.

b) Une ressemblance dynamique

Les indicateurs dynamiques renseignent sur l'ampleur des chances de sortir du RMI ou de retour à l'emploi avant l'expérimentation : ces indicateurs permettent de suivre les trajectoires des bénéficiaires du RMI des zones sur une longue période. Il faut mesurer les évolutions temporelles car, si les stocks sont identiques mais les flux temporels différents, les évolutions observées pendant l'expérimentation du rSa ne pourront pas être imputées au dispositif ou aux dynamiques de zone qui sont *a priori* divergentes. Le critère retenu est le taux net d'entrée en intéressement à 12 mois entre juin 2001 et juin 2007 : on suit un stock d'allocataires sur 12 mois de façon trimestrielle ; les allocataires inscrits le 30 juin 2001 sont suivis jusqu'au 30 juin 2002 et ainsi de suite jusqu'au 30 juin 2007. Les effets de saisonnalité sont neutralisés ; l'âge, le sexe, la composition familiale, la situation de logement, la nationalité, l'ancienneté de RMI et la localisation géographique des personnes suivies permettent d'établir les taux nets d'entrée en intéressement : c'est-à-dire les taux d'entrée en intéressement que la localité aurait si ses demandeurs d'emploi avaient la même structure que celle du département.

Cette méthode a conduit le Comité d'évaluation nationale du rSa à proposer un classement des zones-témoins potentielles à tous les départements expérimentateurs.

§2- L'application de la méthode de sélection

La sélection des zones-témoins s'est déroulée en plusieurs étapes (A) à la fin desquelles les départements donnaient leur avis (B).

A) Le déroulement de la sélection

La méthode de sélection des zones-témoins a été élaborée par le centre d'études de l'emploi¹¹⁹ et adopté par le Comité d'évaluation nationale du rSa ; la sélection a commencé par identifier les zones-témoins candidates de même forme administrative que celle de la zone test ; ensuite ces zones ont été classées. Un premier classement consistait à repérer les zones-témoins candidates qui présentaient le plus de ressemblance statique avec la zone-test ; puis un second classement reposant sur les indicateurs dynamiques venait affiner le premier classement en complétant les données de stocks par les mouvements de flux.

A l'issue du second classement, les évaluateurs se sont rendu compte que les entrées nettes en intéressement fournissaient des renseignements imparfaits sur les mouvements de flux : le fait que la population locale soit plus ou moins favorable aux entrées en intéressement ainsi que les effets locaux de fluctuation de la demande d'emploi ne pouvaient être connus que par les départements. Le Comité d'évaluation nationale ne pouvait pas imposer les zones-témoins sans que les départements puissent donner leur avis car eux seuls connaissaient les réalités de terrain : puisqu'ils avaient délimité le périmètre de la zone-test, ils étaient bien placés pour savoir si le classement des zones témoins était pertinent.

B) Le processus d'itération avec les départements

Les zones-tests sont choisies par les départements et validées par le Comité d'évaluation nationale ; pour les zones témoins c'est l'inverse : elles sont classées selon leur proximité de profil avec les zones-tests par le Comité d'évaluation nationale puis proposées aux départements qui peuvent émettre des contre-propositions. Les départements peuvent soit accepter le classement, soit fournir des arguments complémentaires ce qui entraîne un nouvel examen : les 51 propositions et les 34 documents qui les détaillent ont été envoyés aux expérimentateurs qui ont réagi dans les trois semaines.

¹¹⁹ Antoine GOUJARD, Yannick L'HORTY, *ibid.*

Parmi les départements de vague 1, dix-huit propositions ont été acceptées ; six propositions ont été contre-expertisées afin de donner plus de poids aux indicateurs de stocks et de tester le regroupement des témoins pour les rendre plus compacts. Parmi les départements de vague 2, vingt-deux propositions ont été acceptées ; cinq propositions ont été contre-expertisées afin de rapprocher géographiquement les zones témoins des zones tests. Dans l'ensemble la sélection des zones-témoins a fait l'objet d'un consensus chez la plupart des expérimentateurs ; les premières données comparatives ont ainsi pu être recueillies dès le mois de mars 2008 : le taux moyen de retour à l'emploi dans les zones expérimentales est supérieur d'au moins 25% à celui des zones-témoins. Les tableaux de bord montrent que le RSA concerne principalement des personnes qui étaient éloignées de l'emploi : près des deux tiers des bénéficiaires du RSA étaient au RMI depuis deux ans, dont un tiers depuis quatre ans. Il n'y a pas d'augmentation des emplois à temps partiel : deux tiers des emplois se font dans le secteur marchand et près d'un tiers des emplois sont des CDI ou des CDD de plus de six mois¹²⁰.

Les conditions de mise en œuvre du rSa sont complexes : l'expérimentation locale a créé une grande diversité des modalités d'application autour d'un socle commun de rapprochement des services de l'insertion sociale et professionnelle ; l'évaluation comparative fait l'objet d'un protocole rigoureux expérimenté pour la première fois car on avait pris l'habitude de procéder à une observation *ex ante* et *ex post*. Le rSa et son évaluation font donc l'objet d'expérimentations : on trouve ici une application directe de la dernière résolution du rapport HIRSCH dont le mot d'ordre est l'expérimentation. Les conditions de mise en œuvre locale du rSa doivent être illustrées par l'étude de cas d'expérimentation départementale ce qui permettra de comprendre les enjeux de la généralisation.

¹²⁰ Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

Chapitre 2 Etude de cas

La façon dont les départements ont su s'approprier le rSa démontre l'habilité des territoires¹²¹ à mettre en œuvre une politique publique sociale décentralisée. Même si le rSa n'a pas été accepté sans résistance par tous les acteurs, il a suscité leur adhésion progressive en leur permettant de gagner du pouvoir¹²² (*empowerment*) : le Conseil général n'est pas l'institution centrale qui décide seule ; tous les acteurs locaux ont du être solidaires afin de rendre le projet opérationnel avant échéance. Dans ces conditions, l'Etat semble être un acteur peu impliqué dans la réussite du rSa : peu présent dans les groupes de travail locaux, c'est le dernier à être informé de ce qui se décide et ses représentants sont fortement contraints par une bureaucratie handicapante. Le pilotage de l'expérimentation du rSa a été l'occasion d'instaurer de nouvelles règles du jeu en ce qui concerne les politiques publiques territoriales : l'Etat paraît être un joueur à la traine, les collectivités territoriales font preuve de réactivité, les CAF peuvent être plus que des organismes liquidateurs et les ANPE savent se montrer astucieuses. Le rSa est une politique publique territoriale alternative et participative dans laquelle très peu de consignes sont données mais beaucoup de soutien est offert pour qu'aucun département n'abandonne l'expérimentation avant terme.

L'expérimentation du rSa a mis les départements au cœur de la réussite du dispositif : les difficultés qu'ils rencontrent doivent être connues en temps réel par les décideurs et les évaluateurs nationaux ; l'accompagnement de l'ANSA a permis à l'information de remonter plus rapidement à l'échelon central que ne le permet le circuit traditionnel. Tous les lundis, l'équipe de l'ANSA se réunit avec Martin HIRSCH afin de mutualiser les expériences des départements : la plupart des commanditaires de l'expérimentation du rSa ont choisi de collaborer avec l'ANSA, ce qui offre au Haut commissaire un maillage territorial très fin de l'information

¹²¹ Fabien TULEU, directeur délégué de l'ANSA.

¹²² *Idem.*

remontée par chacun des chargés de mission, porteurs d'une expertise locale et nationale¹²³.

Section 1 Les départements de vague 1

Le Conseil général du département du Val-d'Oise (§1) a fait connaître au préfet son intention de participer aux expérimentations du rSa, du développement des liens avec les entreprises, du contrat expérimental d'insertion, et de la plateforme unique d'accueil par deux délibérations du 23 mars 2007 et du 15 juin 2007. Après la loi TEPA, le Conseil général du département du Val-d'Oise adresse au préfet une lettre d'intention transmise au ministère de l'intérieur pour bénéficier du nouveau dispositif et de l'aide financière de l'Etat : une délibération du 19 octobre 2007¹²⁴ arrête les modalités de mise en œuvre du rSa valdoisien. Le Conseil général du département de l'Oise (§2) a manifesté son intention de réactiver l'insertion professionnelle des publics en difficulté à la fin de l'année 2006 ; au mois de novembre, le département lance une grande journée de l'insertion pendant laquelle il déclare son intention de mener trois expérimentations sur des zones et à des calendriers différents : rapprocher les Rmistes et les employeurs par une plateforme emploi, lever les obstacles financiers de retour à l'emploi grâce au rSa et endiguer les freins de l'activité professionnelle, notamment la mobilité. Les modalités de l'expérimentation du rSa dans le département de l'Oise figurent dans une délibération du 25 octobre 2007¹²⁵.

§1- Le département du Val-d'Oise

On s'attardera ici sur les caractéristiques (A) et sur les conditions de mise en œuvre (B) du rSa valdoisien car elles ont été reprises par les autres départements étudiés, ce qui évitera de revenir sur certaines notions.

¹²³ Nathalie CUVILLIER, secrétaire générale de l'ANSA.

¹²⁴ JO du 4 novembre 2007, pp. 18122 et s.

¹²⁵ JO du 4 novembre 2007, pp. 18129 et s.

A) Les caractéristiques du rSa valdoisien

1. Les grandes lignes du dispositif

Le Conseil général a décidé d'expérimenter le rSa car il complétait idéalement son plan départemental d'insertion¹²⁶ : la chose la plus difficile sera d'encourager les travailleurs sociaux à appréhender les questions de l'emploi.

Le rSa est expérimenté dans les circonscriptions d'action sociale (CAS) d'Argenteuil et de Bezons ; les zones-témoins retenues sont respectivement les CAS de Sarcelles et de Villiers-le-Bel¹²⁷. Le choix des zones-tests s'est fait en fonction de critères objectifs comme les conditions de transports ou les caractéristiques de la population ; des critères plus subjectifs sont intervenus, notamment la motivation des équipes des CAS, la qualité de leurs partenariats et des considérations politiques¹²⁸.

La loi laisse une grande liberté aux départements en termes de définition du barème, de taux d'activité qui déclenche ou met fin au versement, de durée de résidence et de modalités d'accompagnement ; vu que les bénéficiaires de l'API peuvent entrer dès la fin de ce droit dans le dispositif du RMI, le département s'aligne sur les caractéristiques du rSa-API définies par l'Etat afin de ne pas provoquer de rupture d'égalité entre les allocataires du rSa.

Le département a décidé d'expérimenter trois dispositifs cumulatifs :

- l'incitation financière mensuelle du rSa pour tout bénéficiaire du RMI qui prend ou reprend une activité ou une formation rémunérée afin d'atteindre un revenu garanti tenant compte des ressources et des charges familiales ;
- une aide personnalisée à la reprise d'activité (APRA) facultative, attribuée à l'issue d'un diagnostic socioprofessionnel approfondi pour lever les obstacles à l'insertion professionnelle ;

¹²⁶ Elise PRADELLE, chargée de mission à l'ANSA.

¹²⁷ Antoine GOUJARD, Yannick L'HORTY, *ibid.*

¹²⁸ Elise PRADELLE, chargée de mission à l'ANSA.

– une aide au maintien dans l’emploi et à l’intégration professionnelle.

Le taux de cumul du rSa est de 70% ; si les ressources sont supérieures au revenu garanti le rSa est supprimé ; l’intéressement et la PRE ne sont pas applicables aux bénéficiaires du rSa. En plus du flux de Rmistes insérés après le début de l’expérimentation, le département a choisi de reprendre les stocks de Rmistes déjà en activité qui se trouvent dans le dispositif d’intéressement.

2. *Le financement du dispositif*

L’estimation du surcoût annuel s’élève à 1600€ par bénéficiaire ; l’expérimentation concerne 3500 bénéficiaires sur les trois ans d’expérimentation : ce qui fait un coût total de 1 400 000€ divisé à parts égales entre l’Etat et le département. La participation de l’Etat se fait par une avance sur dépenses du surcoût créé par le dispositif (soit 700 000€) auquel il faut rajouter la moitié du coût annuel de recrutement de deux agents d’animation du rSa (45 000€)¹²⁹. Après un an d’expérimentation, 800 bénéficiaires du rSa ont été payés au moins une fois¹³⁰.

B) Les conditions de mise en œuvre du rSa valdoisien

1. *Les conditions d’éligibilité*

Le bénéficiaire doit être un Rmiste ou percevoir l’intéressement de RMI ou la PRE ; il doit résider ou avoir élu domicile dans la zone test depuis au moins six mois avant le début de l’expérimentation ; il doit exercer ou débiter une activité rémunérée, être en formation rémunérée ou y accéder. Peu importe le type d’employeur, le type de contrat, le nombre d’heures travaillées, le salaire perçu (sous réserve qu’il soit inférieur au revenu garanti) et la localisation géographique du poste : le département ouvre l’accès au rSa à toute forme d’activité ou de formation rémunérées.

¹²⁹ Délibération du 19 octobre 2007.

¹³⁰ Elise PRADELLE, chargée de mission à l’ANSA.

2. *La personnalisation de l'accompagnement*

L'accompagnement vise à renforcer le niveau d'employabilité des bénéficiaires, à développer leurs compétences, leur savoir, leur savoir-faire, leur savoir-être en leur proposant un parcours d'insertion adapté à l'emploi durable. Si le bénéficiaire exerce une activité de plus de 78 heures mensuelles, il peut accéder à l'APRA : plafonnée à 1000€, celle-ci sert à payer les frais de mobilité (assurance véhicule, carburant, transports en commun...), de garde d'enfant et d'équipement professionnel (vêtements, coiffeur...) du bénéficiaire.

L'accompagnement est formalisé par la signature d'un avenant-rSa au contrat d'insertion ; un diagnostic socioprofessionnel permet de fixer le montant de l'APRA, le calendrier des actions et démarches à entreprendre ainsi que de préciser la périodicité des contacts avec les référents-rSa qui sont des travailleurs sociaux montés en compétences. La signature de l'avenant-rSa doit intervenir dans les trois mois suivants le premier versement de l'allocation : son non respect peut provoquer la suspension du RMI.

Le stock (ceux qui étaient actifs avant le début de l'expérimentation) est reçu par l'association Rives de Seine qui contractualise avec les bénéficiaires et les accompagne elle-même ou les oriente vers un opérateur de suivi ; le flux (ceux qui deviennent actifs pendant l'expérimentation) contacte l'UTAS au Conseil général pour fixer un rendez-vous d'information collective animée par l'un des agents recrutés à cet effet et à l'issue de laquelle une assistante sociale reçoit les individus intéressés pour signer l'avenant-rSa avec eux. Il faut préciser que le rSa est versé dès la reprise d'activité : la signature de l'avenant au contrat d'insertion n'est pas la première étape des démarches de versement, elle doit juste intervenir dans les trois mois suivant la fourniture des pièces justificatives à la CAF (pièce d'identité, fiche de paye ou contrat de travail et justificatif de domicile). Demander aux bénéficiaires du rSa de contractualiser avant de percevoir l'allocation reviendrait à être plus

exigeant avec des travailleurs qu'avec les Rmistes qui ont trois mois pour signer leur contrat d'insertion¹³¹.

3. *Le pilotage de l'expérimentation*

A la tête de l'organigramme on trouve le comité de pilotage du rSa qui se réunit tous les trimestres afin d'entériner les grandes décisions ; il est composé des représentants de la CAF, de l'ANPE, du Conseil général, des syndicats, des communes, des CAS, de l'association Rives de Seine et de l'ANSA. Le comité opérationnel propose les décisions : il réunit les différents échelons hiérarchiques des structures composant le comité de pilotage. Les groupes techniques travaillent sur des questions précises : un groupe Conseil général-ANSA et un groupe CAF-ANSA-Conseil général sont chargés de fluidifier les processus internes ; un groupe de bénéficiaires sert à réfléchir aux questions de contractualisation et d'accompagnement ; un comité de liaison Conseil général-CAF règle les problèmes de dossiers particuliers ; et des groupes *ad hoc* s'occupent de problèmes isolés comme celui des travailleurs indépendants.

§2- Le département de l'Oise

Ce qui s'est passé avant l'expérimentation du rSa (A) dans le département de l'Oise a participé à la réussite du projet ; les caractéristiques du rSa dans l'Oise (B) sont assez peu différentes de celles du Val-d'Oise. En revanche, le pilotage (C) du projet et le cheminement du bénéficiaire (D) ont dû être adaptés aux particularités locales.

A) L'amont de l'expérimentation du rSa

Un partenariat entre la CAF, l'ANPE et les services du Conseil général a permis de dresser un état des lieux faisant apparaître qu'une somme considérable destinée au retour à l'emploi s'inscrivait dans une logique de dépannage au coup par

¹³¹ Elise PRADELLE, chargée de mission à l'ANSA.

coup¹³² et que les acteurs qui ont la charge de ces aides ne se coordonnaient pas pour les allouer. Finalement, il y avait une telle quantité d'aides à l'emploi déjà existantes que leur remplacement par le rSa allait alléger les finances du département.

L'expérimentation de la plateforme-emploi a permis de mettre en exergue que beaucoup d'actions en faveur des Rmistes ne sont pas toujours connues par eux, ce qui rend leur utilisation sous-optimale. Cette expérimentation a été l'occasion de concevoir une grille d'entretien pour les référents-RMI ; elle a été réutilisée dans l'expérimentation du rSa par sa mise à disposition auprès des référents-rSa qui ne sont pas des référents-RMI montés en compétences mais ont été spécialement recrutés pour cela. Les expérimentations parallèles ont donc contribué à élaborer des outils qui ont pu circuler dans les différentes zones expérimentales¹³³.

B) Les caractéristiques du rSa de l'Oise

Les zones-tests retenus sont les cantons de Creil-Nogent-sur-Oise et de Liancourt auxquels correspondent les zones témoins des cantons du Val-de-Reuil (en dehors du département) et de Meru¹³⁴. Ces zones-tests ont été choisies par élimination : d'autres expérimentations parallèles au rSa ont lieu en même temps ce qui ne laissait pas d'autres choix au Conseil général.

Le dispositif prévu dans le département de l'Oise est pratiquement le même que celui prévu dans le département du Val-d'Oise à quelques différences près :

- le stock de bénéficiaires n'est pas totalement repris puisque seule la partie qui augmente son volume horaire est éligible ;
- la reprise ou la création d'entreprise rentre dans le champ d'application de l'allocation ;
- la condition de résidence ne se double pas d'une condition d'ancienneté de résidence ;

¹³² Nathalie CUVILLIER, secrétaire générale de l'ANSA.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ Antoine GOUJARD, Yannick L'HORTY, *ibid.*

- le taux de cumul est de 65% ;
- l'évaluation du surcoût du rSa est moins élevée car il n'était prévu que pour 100 bénéficiaires soit 900 000€ de dépenses prévues au budget auxquelles il faut ajouter le recrutement d'un coordinateur et de deux référents-rSa pour un montant de 90 000€¹³⁵.

C) Le pilotage des expérimentations

Un comité de pilotage des trois expérimentations a été mis en place : présidé par le vice président à la solidarité du Conseil général, composé par les services du département, les services centraux, déconcentrés et des représentants de l'ANSA ; il se réunit tous les mois et sert de lieu d'ajustement « *au fil de l'eau* »¹³⁶ des expérimentations. Pour le rSa, un comité de pilotage plus ouvert a été créé : y sont présents la CAF, l'ANPE, l'ANSA, des représentants des employeurs, du Conseil général et de l'Etat ; il se réunit tous les trimestres. Des groupes opérationnels servent à construire et à évaluer les orientations des expérimentations en permettant à tous les partenaires d'être représentés sauf les bénéficiaires qui sont isolés dans un groupe témoin.

D) Le cheminement du bénéficiaire

Les bénéficiaires sont informés de leurs droits au rSa par l'intermédiaire de réunions d'information collective et de notices d'information envoyées par courrier. Le volontaire appelle la plateforme téléphonique des référents-rSa : ceux-ci déterminent par téléphone si l'individu est éligible au rSa, auquel cas ils lui donnent un premier rendez-vous physique dans les sept jours dans la maison de la famille et de la solidarité la plus proche de chez lui. Le premier rendez-vous physique sert à établir le diagnostic socioprofessionnel sur la base des pièces justificatives et de la grille d'entretien élaborée pour la plateforme emploi ; à l'issue de ce rendez-vous, l'APRA est calculée et les pièces justificatives sont envoyées à la CAF pour la

¹³⁵ Délibération du 25 octobre 2007.

¹³⁶ Nathalie CUVILLIER, secrétaire générale de l'ANSA.

liquidation des droits. Un second rendez-vous est ensuite fixé pour signer l'avenant-rSa.

Au début il n'y avait qu'un seul rendez-vous au cours duquel le bénéficiaire contractualisait ; comme l'avenant-rSa doit être envoyé au délégué territorial, les référents-rSa n'ayant pas la délégation de signature, on s'est rendu compte que plus le nombre de bénéficiaires augmentait, plus le déclenchement du premier versement était retardé¹³⁷. Cela allait relativement vite lorsqu'il y avait une trentaine de bénéficiaires, mais désormais il y en a environ 190 : d'où la nécessité de prendre un second rendez-vous pour que le droit soit ouvert dès la reprise d'activité, ainsi que l'exige la loi qui ne fait pas de la signature de l'avenant-rSa une condition d'ouverture du droit à l'allocation du rSa.

Section 2 Les départements de vague 2

L'expérimentation du département du Gers (§1) s'est fait dans la précipitation : Philippe MARTIN, président du Conseil général, et Martin HIRSCH ont convenu dans les couloirs de l'Assemblée de lancer le programme dans le Gers, si bien que les directeurs territoriaux ont appris dans la presse que le département figurerait parmi les expérimentateurs du rSa¹³⁸. Le Conseil général avait deux mois pour arrêter les modalités de l'expérimentation : le 7 décembre 2007, la délibération a été adoptée¹³⁹, l'expérimentation a débuté dès le mois de janvier 2008. En décidant d'expérimenter le rSa dans tout le périmètre départemental, le département de la Haute-Corse (§2) a posé des problèmes de méthodologie en termes d'évaluation.

§1- Le département du Gers

Le caractère tardif et informel de la décision d'expérimenter le rSa dans le département du Gers n'a pas rendu l'implantation du dispositif (A) facile ; les

¹³⁷ Nathalie CUVILLIER, secrétaire générale de l'ANSA.

¹³⁸ Fabien TULEU, directeur délégué de l'ANSA.

¹³⁹ JO du premier janvier 2008, pp. 159 et s.

caractéristiques du rSa dans le Gers (B) ont tout de même été élaborées dans les temps.

A) L'implantation du dispositif

1. La concertation

L'implantation du rSa dans le département du Gers s'est faite dans la douleur : fatalisme de l'UTAS malmenée par la cadence d'intégration des nouvelles pratiques qui viennent se surajouter à toutes ses autres missions (aide sociale à l'enfance, handicap, aides d'urgence...); schizophrénie de l'ensemble des travailleurs sociaux qui ont du mal à concevoir comment on peut mener une politique de gauche dans un gouvernement de droite¹⁴⁰.

La première réunion d'information des acteurs a eu lieu au mois de septembre 2007 : elle s'est caractérisée par une large concertation entre le directeur général adjoint du département, la directrice départementale de l'insertion, le directeur de l'action sociale territoriale, le chef de service du RMI, le directeur départemental de l'ANPE, la représentante du secrétaire général de la préfecture, le directeur de la CAF avec son responsable des prestations et son responsable de l'action sociale, le directeur de la CMSA, la direction départementale des affaires sanitaires et sociales et la direction du travail. Cette concertation allait déboucher sur le choix d'un barème, d'une zone test et d'un dispositif d'accompagnement : l'ANSA devait illustrer ces réunions par ce qui se faisait dans d'autres départements expérimentateurs ; l'objectif était de savoir à quoi correspond politiquement tel ou tel choix de modalité d'application du rSa, quel engagement politique y a-t-il derrière chaque paramètre du rSa ? Les réunions d'information devaient également aboutir au choix d'indicateurs d'évaluation pertinents, comme le taux de pénétration dans l'emploi des Rmistes, leur taux de maintien dans l'emploi, le nombre d'emplois aidés créés... Ces réunions d'information ont été tenues pendant tout le

¹⁴⁰ Fabien TULEU, directeur délégué de l'ANSA.

mois d'octobre 2007 ; le dossier de candidature était bouclé le 31 octobre 2007, il a été rendu avec trois jours de retard.

2. *Le creux de la vague*

Après le dépôt du dossier de candidature, l'implantation du dispositif a connu un ralentissement du mois de novembre au mois de décembre 2007 ; la CAF était toujours très motivée mais l'UTAS avait de gros problèmes de disponibilité : elle disait ne pas pouvoir se libérer avant le mois de mars 2008 alors que l'expérimentation devait commencer au mois de janvier 2008. Les choses ont fini par se débloquer à temps ; un groupe de mobilisation des bénéficiaires a été mis en place sous l'impulsion conjointe de l'ANSA et du directeur général adjoint des services de la solidarité ; la directrice adjointe de l'UTAS de Condom a été nommée chef de projet et une efficace gouvernance du rSa a pris forme. Un comité de pilotage chargé de valider les décisions avec le Conseil général est mis en place ; les membres des réunions d'information qui ont élaboré le dossier de candidature forment le groupe projet chargé de proposer les décisions au comité de pilotage ; chaque membre de l'UTAS test ou leur représentant dirige un groupe technique (groupe de bénéficiaire, employeurs, évaluation, communication et accompagnement) ; la chef de projet est en relation avec tous les échelons de l'organigramme entre lesquels elle assure le circuit de l'information.

L'implantation du dispositif dans le département du Gers a été laborieuse : les agents de l'UTAS ont menacé les décideurs d'une éventuelle grève de service¹⁴¹ ; malgré tout, l'expérimentation du rSa a permis au département de valoriser ses pratiques d'insertion socioprofessionnelle dans le grand Sud-Ouest.

B) Les caractéristiques du rSa dans le Gers

Le Conseil général du département du Gers a choisi d'expérimenter les trois volets du rSa : l'incitation financière mensuelle, l'APRA et l'aide au maintien dans l'emploi. Le stock de bénéficiaires dans l'emploi est repris ; la condition de

¹⁴¹ Fabien TULEU, directeur délégué de l'ANSA.

résidence est assortie d'une condition d'ancienneté de quatre mois de résidence dans l'UTAS de Condom. Le département du Gers est l'un des seuls expérimentateurs à ne pas calculer les ressources prises en compte dans la détermination de l'allocation du rSa à partir de la DTR ; il a préféré calculer les ressources perçues au cours du mois précédent, ce qui rend le versement très réactif aux changements de situation, notamment celle des intérimaires et des travailleurs indépendants.

Le département du Gers expérimente le rSa sur le territoire de l'UTAS de Condom : elle regroupe sept cantons et 94 communes du département ; sur les cinq UTAS du département, trois d'entre elles sont trop prises dans le bassin d'attractivité d'Auch et de Toulouse ; il restait donc deux UTAS potentielles. L'UTAS de Condom a été retenue car son équipe est motivée, mobilisée, sa directrice étant par ailleurs l'épouse d'un directeur du Conseil général¹⁴² ; de plus, la création de deux postes de conseillers en insertion et d'un poste de conseiller pour l'emploi préfiguraient l'expérimentation du rSa dans l'UTAS de Condom ; l'UTAS restante (Mirande) a servi de zone-témoin.

Le surcoût de l'expérimentation est évalué à 200 000€ pour le rSa, 80 000€ pour l'APRA et 90 000€ pour la création d'un poste de chef de projet et de plusieurs postes de référents-rSa¹⁴³. L'Etat prendra en charge la moitié du surcoût du rSa et des créations de postes ; le financement de l'APRA sera entièrement assuré par une avance sur le fonds mutualisé de la PRE (aucun expérimentateur n'a encore perçu cette avance à ce jour).

§2- Le département de la Haute-Corse

Le Conseil général du département de la Haute-Corse a décidé, par une délibération du 15 novembre 2007¹⁴⁴ d'expérimenter le rSa (A), le contrat de solidarité 2B (B) et d'assurer l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires de

¹⁴² Fabien TULEU, directeur délégué de l'ANSA.

¹⁴³ Délibération du 7 décembre 2007.

¹⁴⁴ JO du premier janvier 2008, pp. 148 et s.

l'API pour le compte de l'Etat. Tout le périmètre départemental ayant été retenu, la répliquabilité de la zone test (C) pose quelques problèmes d'évaluation.

A) Les caractéristiques du dispositif du rSa de la Haute-Corse

Le département expérimente l'incitation financière du rSa dont le taux de cumul est de 70% ; l'accompagnement des bénéficiaires est assuré par les référents-rSa ; il est matérialisé par le contrat rSa annexé au contrat d'insertion du RMI. Le stock de bénéficiaires insérés dans l'emploi percevant l'intéressement de RMI est éligible au rSa ; la condition de résidence n'est pas assortie d'une condition d'ancienneté de résidence.

Une aide financière facultative destinée à lever les obstacles immédiats à la reprise d'activité professionnelle a été mise en place : elle ne s'appelle pas APRA mais coup de pouce rSa ; elle est plafonnée à 900€, bénéficie à tous les allocataires du rSa et sa demande est instruite par le référent-rSa.

Le surcoût de l'incitation financière du rSa est évalué à 800 000€ pour l'année 2008, elle concerne 800 bénéficiaires percevant chacun environ 1 600€ sur douze mois ; le coup de pouce rSa est financé par le fonds mutualisé de la PRE pour un montant global de 300 000€ alloués à 300 bénéficiaires ; l'animation et le suivi du rSa est assuré par la création de trois postes de référents-rSa et d'un poste de coordinateur pour un montant de 90 000€. La moitié du surcoût de l'expérimentation, sauf le coup de pouce rSa, est mise à la charge de l'Etat¹⁴⁵.

B) Le contrat de solidarité 2B

Le contrat de solidarité 2B déroge aux règles applicables aux contrats d'avenir destinés aux Rmistes : il peut prendre la forme d'un CDI, le cas échéant sa durée peut être augmentée à 24 mois ; une aide aux employeurs de certains secteurs peut être accordée ; des prestations d'accompagnement et de tutorat sont prévues et

¹⁴⁵ Délibération du 15 novembre 2007.

les conditions d'éligibilité des signataires assouplies. Le contrat de solidarité 2B est un contrat d'avenir peu contraignant : il faut que le bénéficiaire fasse au moins trente heures de travail par semaine et que l'employeur s'engage à prévoir au moins cinquante heures de formation ; le département, le salarié et l'employeur sont donc tous signataires du contrat. Les bénéficiaires du contrat de solidarité 2B ont droit aux deux volets du rSa : c'est-à-dire à l'accompagnement et le coup de pouce rSa d'une part, et l'incitation financière mensuelle d'autre part.

La Haute-Corse a une situation économique très particulière : beaucoup de secteurs d'activité sont sous tension (agriculture, environnement, aide à domicile, établissements sociaux et médico-sociaux...) ; le contrat de solidarité 2B permet à ces secteurs de bénéficier d'une aide financière et d'exonérations de la part de l'Etat. En choisissant d'expérimenter le rSa et le contrat de solidarité 2B sur l'ensemble de son territoire le département voulait éviter d'adopter des mesures territoriales discriminantes¹⁴⁶ ; le problème est qu'on ne retrouve la situation de la Haute-Corse nulle par ailleurs, même pas en Corse : dès lors, il devenait difficile de trouver une zone-témoin susceptible de fournir un contre factuel satisfaisant.

C) La répliquabilité de la Haute-Corse

Le choix de la zone test soulève de nombreuses questions dans le département de la Haute-Corse : d'un côté, elle ne doit pas être trop restreinte par sa taille ou par son effectif d'allocataires du RMI et de l'API ; d'un autre côté, elle doit présenter une ressemblance statique et dynamique assez forte avec un autre département dont la proximité géographique évite les biais de sélection. Or le département de Haute-Corse ne compte pas beaucoup de bénéficiaires du RMI et de l'API, ce qui l'oblige à expérimenter le rSa sur l'ensemble de son territoire ; même s'il présente une dynamique de pénétration dans l'emploi similaire à d'autres

¹⁴⁶ ANSA.

départements voisins, ses indicateurs de stock sont assez éloignés de ceux des départements de métropole¹⁴⁷.

Le Comité d'évaluation nationale a choisi de retenir des zones témoins candidates dans des départements voisins participant à l'expérimentation à l'exclusion de leurs zones tests, à savoir : le département des Bouches-du-Rhône sauf Marseille, le département de l'Hérault sauf les CLI de Lodève et de Pignan-Mèze, le département du Gard sauf la CLI Nord-Ouest et le département des Alpes-Maritimes sauf Nice. L'Hérault est le département candidat qui présente le plus de proximité de profil avec la Haute-Corse : l'évolution de leurs stocks de bénéficiaires est assez semblable ; en revanche, le département de l'Hérault compte six fois plus de bénéficiaires du RMI que le département de Haute-Corse, la population du premier est majoritairement urbaine et périurbaine, alors que celle du second est plutôt rurale.

« *En retenant les zones témoins à l'intérieur des départements, on s'assure que l'ensemble des variables dont les effets se produisent au niveau du département ou à un niveau supérieur sont sans effet sur l'évaluation* »¹⁴⁸. La zone-témoin du département de la Haute-Corse se situe de l'autre côté de la Méditerranée ; les caractéristiques de leurs populations sont dissemblables : on peut penser que l'ensemble des variables dont les effets se produisent au niveau de l'un et l'autre des départements vont agir d'une manière ou d'une autre sur l'évaluation comparative. Circonscrire les zones expérimentales à l'intérieur du périmètre départemental permet de s'assurer de l'homogénéité des phénomènes locaux sur la zone test et sur la zone témoin : une physionomie socio-économique différente conduit les départements à mener différemment leurs politiques locales d'insertion. S'il est nécessaire que les zones expérimentales suivent les mêmes évolutions temporelles, il est tout aussi primordial qu'elles partent des mêmes niveaux : comment prétendre comparer des zones qui répondent différemment à l'exclusion et ne sont pas atteintes de façon identique par elle ?

¹⁴⁷ Antoine GOUJARD, Yannick L'HORTY, *préc.*

¹⁴⁸ *Idem.* p. 10.

Le département de la Creuse et celui de la Mayenne ont également choisi d'expérimenter le rSa sur l'ensemble du département ; aucun des départements ayant fait ce choix n'a contre-expertisé la proposition de zone témoin du Comité d'évaluation nationale du rSa : de toute façon, cela aurait été difficile dans la mesure où une contre-expertise nécessite de maîtriser parfaitement les dynamiques territoriales ; les départements de l'expérimentation totale ont donc remis le sort de l'évaluation comparative entre les mains du pouvoir central.

Les conditions de mise en œuvre du rSa dépendent de la qualité de leur appropriation par les territoires expérimentateurs : les études de cas ont montré que la montée en charge du dispositif n'a pu se faire que par des innovations ou des adaptations professionnelles locales. Est-ce que tous les départements sont capables d'opérer de tels remaniements ? La généralisation du rSa sera-t-elle aussi vertueuse dans les départements non volontaires à l'expérimentation ? Ces questions sont liées aux voies ouvertes à la généralisation du rSa.

Chapitre 3 Les voies ouvertes à la généralisation

Le projet du rSa vise à lutter contre la pauvreté en incitant à la reprise d'activité dans une perspective de simplification du système de solidarité. L'intérêt de l'expérimentation locale du rSa est de tester plusieurs modalités de son application afin de dégager celle qui serait la plus appropriée à l'ensemble du territoire. Les expérimentations du rSa ont bénéficié jusqu'à présent aux allocataires du RMI et de l'API qui prennent ou reprennent une activité rémunérée ; la généralisation du dispositif va permettre à plus d'individus de bénéficier du rSa : l'ensemble des actifs pauvres ainsi que les bénéficiaires du RMI et de l'API hors de l'emploi y seront éligibles. Le rSa va ainsi être généralisé à l'ensemble du territoire national ; à tous les allocataires du RMI et de l'API insérés ou non dans l'emploi et à la totalité des travailleurs vivant en dessous du revenu garanti : il s'agit donc d'une généralisation nationale ambitieuse induisant une complète substitution du rSa aux allocations du RMI et de l'API. Lors de sa conception, à aucun moment le rSa n'avait vocation à supprimer le RMI et l'API : il devait juste permettre à ses allocataires de dépasser le seuil de pauvreté en cas de retour à l'emploi ; c'est dans la lettre de mission adressée à Martin HIRSCH par Nicolas SARKOZY que l'objectif de réformer profondément les minima sociaux est attribué au rSa. Progressivement, le rSa n'a plus été conçu comme une simple incitation financière à la reprise d'activité ; il est devenu un nouveau minima social censé réussir là où ceux qu'il remplace avaient échoués : l'insertion professionnelle durable.

Les voies ouvertes à la généralisation du rSa se composent de plusieurs options envisageables (Section 1) dont il faut dégager les lignes de convergence (Section 2) susceptibles de convenir à l'ensemble des participants au projet.

Section 1 Les options envisageables

La généralisation du rSa doit servir à définir les conditions d'un copilotage efficace entre l'Etat, responsable du versement de la PPE, de la PRE, de l'API et du barème du RMI et les départements responsables de la mise en œuvre du RMI et de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi : la réforme opérée par le rSa pourrait être l'occasion de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les départements (§1). Dans la mesure où le rSa est destiné à se substituer à des dispositifs ayant des modalités de gestion différentes, un arbitrage doit être effectué entre elles (§2).

§1- La clarification des compétences

Le rSa doit conduire à appréhender différemment deux logiques qui ont été jusqu'alors portées par l'Etat et les départements de manière enchevêtrée : l'insertion couplée à la solidarité (l'API pour l'Etat, le RMI pour les départements) et la valorisation du travail (la PPE et la PRE pour l'Etat, l'intéressement de RMI pour les départements). Une prise en charge exclusive (A) ou partagée (B) du rSa pourrait désenchevêtrer les compétences en matière d'insertion.

A) Une prise en charge exclusive peu concevable

L'exclusivité de la gestion et du financement du rSa par l'Etat ou le département présente l'avantage d'une plus grande cohérence entre les politiques d'insertion, de solidarité et de valorisation du travail : le rSa se trouve dans les mains d'une seule collectivité publique politiquement et financièrement responsable de la politique mise en œuvre¹⁴⁹.

1. La recentralisation intégrale

Dans ce scénario, le RMI et son dispositif d'intéressement sont intégralement pris en charge par l'Etat : l'inconvénient serait de rouvrir une

¹⁴⁹ Rapport d'Alain QUINET, Inspecteur Général des Finances, Thomas CAZENAVE et Renaud GUIDEE, Inspecteurs des Finances, « La mise en place du RSA », *op. cit.*

négociation difficile entre l'Etat et les départements sur l'évaluation des charges financières de l'insertion sociale ; de plus, les départements ne poursuivront pas leurs efforts en faveur d'actions d'insertion dans l'emploi, ce qui serait contraire aux expérimentations locales en cours démontrant irréfutablement que l'insertion professionnelle est mieux mise en œuvre à l'échelon départemental : le principe de subsidiarité s'oppose donc à une centralisation intégrale du rSa. L'action sanitaire et sociale constitue le cœur des compétences départementales faisant des Conseils généraux les acteurs principaux de la lutte contre l'exclusion : les sénateurs départementalistes ne laisseront pas le RMI et son système d'intéressement être recentralisés sinon les départements deviendraient des coquilles vides.

2. *La décentralisation intégrale*

Dans ce scénario, l'API, la PPE et la PRE sont intégralement transférés aux départements qui prendraient en charge l'insertion de dix millions de personnes nécessitant une somme de plus de onze milliards d'euros¹⁵⁰ ; les départements ne seraient plus des coquilles vides, bien au contraire : ils devraient faire face à une immense surcharge financière afin d'assurer l'insertion, la lutte contre les trappes à inactivité et le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs pauvres. Si toutefois cette solution était retenue, il faudrait renégocier la compensation financière des transferts et des créations de compétences départementales dans des proportions si grandes qu'elles retarderaient la généralisation du rSa.

Ni l'un ni l'autre de ces scénarii n'est envisageable ; la répartition des compétences relatives au rSa nécessite donc un partage entre l'Etat et les départements permettant de clarifier la situation sans retarder le processus de généralisation.

¹⁵⁰ Rapport d'Alain QUINET, Inspecteur Général des Finances, Thomas CAZENAVE et Renaud GUIDEE, Inspecteurs des Finances, « La mise en place du RSA », *ibid.*

B) Une prise en charge partagée plus probable

Ce scénario conduirait les départements à se spécialiser dans la solidarité et l'insertion tandis que l'Etat ne prendrait en charge que la lutte contre les trappes à inactivité par la valorisation du travail : logiquement l'API serait confiée aux départements et le dispositif d'intéressement du RMI relèverait de l'Etat. L'ensemble des personnes éligibles au rSa serait ainsi réparti entre les deux collectivités publiques : les personnes hors de l'emploi recevraient le rSa-minima social pris en charge par les départements et les personnes insérées dans l'emploi bénéficieraient du rSa-complément de revenus pris en charge par l'Etat. On a bien une spécialisation de prise en charge puisque chacune des collectivités publiques porte uniquement l'une ou l'autre des logiques précédemment enchevêtrées : au département, l'API et le RMI (solidarité et insertion) ; à l'Etat, la PPE, la PRE et l'intéressement de RMI (valorisation du travail). La généralisation du rSa pourrait ainsi conduire l'Etat et les départements à partager sa prise en charge tout en se spécialisant dans sa gestion selon le besoin d'insertion du bénéficiaire : plus ce besoin est fort, plus l'offre d'insertion est décentralisée.

Ce scénario remplit les conditions permettant à la généralisation de fusionner les dispositifs existants ; pourtant une distinction claire est maintenue entre les bénéficiaires dans l'emploi et ceux hors de l'emploi, il y aura toujours une dualisation des allocataires du rSa¹⁵¹ puisque le revenu garanti ne sera pas le même pour tous. Une prise en charge partagée mais spécialisée du rSa éviterait une réorganisation administrative de trop grande envergure, si tant est que ses modalités de gestion le permettent.

§2- L'arbitrage entre les modalités de gestion

Il faut déterminer quelle forme de versement du rSa permettrait une fusion performante de l'ensemble des dispositifs remplacés (A) conduisant au choix d'un organisme gestionnaire unique (B).

¹⁵¹ Cf. *supra* p. 47.

A) Les formes de versement possibles du rSa

Le crédit de cotisations sociales n'est envisageable que pour les titulaires d'un emploi percevant un faible revenu, il ne pourrait donc pas s'adresser aux bénéficiaires de minima sociaux hors de l'emploi. Au niveau du SMIC, les cotisations sociales s'élèvent à 96€ par mois, ce qui est nettement inférieur au montant de l'allocation rSa à recevoir ; d'où la nécessité pour les cotisations sociales d'être négatives et par conséquent pour l'URSSAF d'être un verseur de cotisations et un co-financeur de salaires¹⁵². Un crédit de cotisations sociales ne conviendrait pas au calcul du rSa car il est difficilement familialisable ; un crédit de CSG ou de CRDS serait inconstitutionnel : le Conseil constitutionnel a censuré en 2000 une disposition législative qui prévoyait une réduction de CSG et de CRDS aux faibles revenus, considérant que « *le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives créées, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »¹⁵³. Ce que le Conseil constitutionnel n'admet pas, c'est l'absence de prise en compte d'autres revenus que ceux tirés de l'activité, des revenus des autres membres du foyer et du nombre de personnes à charge.

Le crédit d'impôt généralisé serait également très contraignant car il aurait pour conséquence de recentraliser le financement du RMI en transférant au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique la gestion du rSa ; de plus, le crédit d'impôt est uniquement conditionné par des critères de ressources alors que le rSa est censé être activé par l'accomplissement de démarches positives d'insertion¹⁵⁴.

¹⁵² Rapport d'Alain QUINET, Inspecteur Général des Finances, Thomas CAZENAVE et Renaud GUIDEE, Inspecteurs des Finances, « La mise en place du RSA », *ibid.*

¹⁵³ Décision 2000-437 DC du 19 décembre 2000 sur l'article 3 de la loi de finance de la sécurité sociale pour 2001.

¹⁵⁴ Rapport d'Alain QUINET, Inspecteur Général des Finances, Thomas CAZENAVE et Renaud GUIDEE, Inspecteurs des Finances, « La mise en place du RSA », *ibid.*

Seul le versement d'une prestation sociale arriverait à fusionner l'ensemble des dispositifs de solidarité et de complément de revenus aux bas salaires : elle serait continue, que le bénéficiaire se trouve dans ou hors de l'emploi ; elle serait réactive grâce à une forte élasticité d'ajustement à la situation du bénéficiaire ; elle serait facilement familialisable et pourrait être conditionnée à l'accomplissement de démarches positives d'insertion par le bénéficiaire. La liquidation du rSa conserve ainsi son *statu quo*, mais qu'en est-il de l'organisme liquidateur ?

B) Le choix d'un guichet unique

Actuellement le RMI, l'API et l'intéressement sont liquidés par la CAF ; la PPE est versée par le Trésor public et la PRE est payée par les ASSEDIC.

L'agence France emploi est l'organisme issu de la fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC : lui confier l'instruction des dossiers et la liquidation du rSa pourrait se justifier si les bénéficiaires de l'ASS étaient éligibles au rSa mais ce n'est pas le cas. Choisir l'agence France emploi comme guichet unique du rSa aurait pour conséquence de faire augmenter fortement les chiffres du chômage (environ deux millions de demandes d'emploi en fin de mois supplémentaires¹⁵⁵) ; l'agence serait-elle en mesure de traiter convenablement les problèmes des bénéficiaires de minima sociaux qui ne se limitent pas aux questions de l'emploi ?

L'éventualité de confier le rSa au Trésor public est totalement inenvisageable car ses structures ne sont pas faites pour gérer du social et la culture de l'aide sociale n'est pas inculquée à ses agents.

Les CAF sont les mieux placées pour instruire les dossiers de rSa et pour en liquider l'allocation : 2500 points d'accueil permettent un maillage territorial dense favorisant la proximité du service public de l'insertion ; elles gèrent déjà la moitié des bénéficiaires potentiels du rSa en assurant le versement de l'API et du RMI ; plus d'un département sur dix leur ont déjà confié l'instruction des dossiers de RMI

¹⁵⁵ Rapport d'Alain QUINET, Inspecteur Général des Finances, Thomas CAZENAVE et Renaud GUIDEE, Inspecteurs des Finances, « La mise en place du RSA », *ibid.*

et le pilotage des Rmistes selon les filières d'insertion¹⁵⁶. L'apport des expérimentations¹⁵⁷ a montré que les CAF devaient se rapprocher du marché de l'emploi pour que le dispositif soit pleinement efficace : c'est à cette seule condition que le rSa peut contribuer à activer les bénéficiaires de minima sociaux hors de l'emploi.

On voit donc que la généralisation du rSa doit permettre de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les départements sans pour autant opérer un changement dans le mode de gestion de l'allocation : les expérimentations locales ont permis de mettre en exergue que le rSa marche si les organismes de gestion sont associés à sa mise en œuvre ; il n'est dès lors pas nécessaire de modifier la gestion du rSa telle qu'elle résulte de l'expérimentation.

Section 2 Les lignes de convergence

La conférence de consensus sur le rSa du 9 juillet 2008 a réuni plus de 150 participants : parlementaires, partenaires sociaux, associations, usagers, Conseils généraux ; Martin HIRSCH déclare en sortant que le dispositif sera lancé le premier juin 2009, jugeant que les différents acteurs présents avaient dégagé « *suffisamment de lignes de convergence pour franchir un cap au-delà duquel la construction du rSa devient irréversible* ». Plusieurs questions restent pourtant encore sans réponse à l'issue de cette rencontre, à commencer par le champ des publics couverts par le rSa : les bénéficiaires de l'ASS n'en feront pas partie alors que la plupart d'entre eux passent par le RMI au bout d'un moment, les 18-25 ans sont toujours exclus du dispositif, comme c'est le cas pour le RMI. Malgré tout, les contours du rSa (§1) et son impact sur les finances publiques (§2) ont été approuvées par une majorité de participants.

¹⁵⁶ Rapport d'Alain QUINET, Inspecteur Général des Finances, Thomas CAZENAVE et Renaud GUIDÉE, Inspecteurs des Finances, « La mise en place du RSA », *ibid.*

¹⁵⁷ Cf. *supra* p. 55.

§1- Les contours du rSa

Les négociations ont abouti à la reconnaissance du rSa comme une prestation unifiée, versée sans limitation de durée en fonction des autres sources de revenus et de la composition familiale. En l'absence de revenus du travail, son montant sera égal au RMI ou à l'API, et en cas de revenus d'activité, le rSa viendra les compléter pour assurer une progression des ressources à l'ensemble des travailleurs pauvres. La question centrale du barème n'a pas été arbitrée, trois options sont toutefois envisagées avec des taux de cumul à 65, 62 ou 60%, qui se distinguent par un impact différent sur le taux de pauvreté, l'octroi de l'APRA et un effet variable sur les finances publiques et la pression fiscale : la plupart des partenaires sont favorables au taux de cumul le plus élevé.

La PPE est maintenue mais recentrée sur les foyers les plus en difficulté, selon des modalités qui restent à définir ; en tout état de cause moins de foyers la toucheront.

Le rôle des départements en tant que seuls responsables des politiques d'insertion est réaffirmé : il ne saurait être question d'un retour à des formes de co-pilotage de ces politiques conduisant à une recentralisation de l'intéressement de RMI ; par contre, une convention d'objectifs sera signée entre le préfet, l'ANPE, la CAF et les départements. Le rSa sera liquidé par les CAF, l'accompagnement des bénéficiaires dans l'emploi sera assuré par l'agence France emploi.

§2- L'impact du rSa sur les finances publiques

L'incertitude règne sur le financement du dispositif, « *la majorité des participants étant tombés d'accord pour dire que la réforme valait son 1,5 milliard d'euros* »¹⁵⁸, à l'exception de quelques parlementaires et du MEDEF inquiets de l'état des finances publiques.

¹⁵⁸ Martin HIRSCH

La fourchette est donc comprise entre un milliard et 1,5 milliard de crédits nouveaux, auxquels vont s'ajouter les 7,5 milliards d'euros récupérés des dispositifs auquel le rSa va se substituer (RMI, API, mécanismes d'intéressement du RMI) et au moins 400 millions d'euros issus du recentrage de la PPE. Peuvent y être ajoutées des économies anticipées sur les années à venir (de 700 millions à un milliard économisés sur la PPE en deux ou trois ans) et la fin des droits connexes qui découlera automatiquement de la suppression du RMI (exonération de taxe d'habitation et de redevance télé, accès à la CMUC, aides au logement).

Un groupe de travail doit se pencher sur la généralisation qui n'a pas obtenu l'assentiment de tous les participants à la conférence de consensus. Un autre groupe doit travailler sur la prime de Noël accordée aux prestataires de minima sociaux : le Gouvernement souhaite la supprimer, tandis que les syndicats et les associations de chômeurs la défendent. Une marge de manœuvre est laissée aux départements qui souhaiteraient aménager le dispositif national en fonction des besoins locaux selon des conditions qui restent floues.

Cette conférence de consensus n'a été qu'une conférence de principe ne faisant pas vraiment preuve d'un consensus global sur les modalités de généralisation du rSa : la répartition des compétences entre l'Etat et les départements n'a pas été clarifiée ; le taux de cumul retenu est globalement moins avantageux que celui des expérimentations ; la question du financement a été abordée avec timidité ; l'élargissement du public-cible du rSa est assez décevant. Le projet de loi de généralisation du rSa va sûrement faire l'objet de plus de débats parlementaires que celui de son expérimentation : tout va se jouer au moment où les premiers rapports d'évaluation locaux et nationaux vont être rendus ; d'ici là, les détracteurs du rSa vont avoir le temps de préparer leur contre argumentaire.

Conclusion

L'avenir du rSa est aujourd'hui incertain ; sa généralisation sera sûrement moins ambitieuse que ne le préconisait le rapport à l'origine de sa conception : on peut donc se demander s'il va permettre d'améliorer le contexte de morosité socioéconomique et de complexité de l'aide sociale. Tout le monde est d'accord pour dire que la solidarité doit être active en ne bénéficiant qu'à ceux qui contribuent à la croissance : il faut donc activer les politiques sociales en favorisant le retour au travail, ce qui permettra à la pauvreté d'être éradiquée à la source ; cette mission relève d'un Etat-providence incitateur qui sait que lutter contre le chômage volontaire passe par une politique de l'offre et non par une politique de la demande de travail. L'incitation financière du rSa pourrait avoir des effets pervers inattendus : on a vu que la multiplication des emplois à temps partiel et la pression négative sur les trajectoires salariales pouvaient être évitées ; en revanche, la dualisation des allocataires des minima sociaux ne pourra pas être contournée, d'ailleurs aucun décideur n'a montré une quelconque volonté d'éviter ce phénomène.

L'expérimentation du rSa a indéniablement accéléré l'ascension du département-providence en autorisant une plus grande territorialisation de l'accès à l'aide sociale : la généralisation laissera *a priori* une certaine marge de manœuvre aux départements afin qu'ils puissent adapter le dispositif national aux besoins locaux ; pour l'instant aucune précision n'a été donnée sur l'ampleur de ces marges de manœuvre. En tout cas, les expérimentations locales sont très positives : tous les départements ont réussi à implanter le dispositif efficacement et tous ont mis en place des partenariats efficaces qui laissent présager la possibilité d'un décloisonnement entre service public de l'emploi et assistance sociale. Les expérimentations locales du rSa ont été le moyen pour 34 départements de valoriser leurs compétences en matière d'action sociale, ce qui est sans doute l'avancée la plus significative qui devra être gardée à l'esprit du législateur au moment de la généralisation.

Annexe 1 : Les indicateurs de dimensions de la pauvreté

1. *Les indicateurs de pauvreté*

- Le **taux de pauvreté** est mesuré par la part des individus dont les revenus par unité de consommation sont inférieurs au seuil de 60 % du revenu médian. Le taux de pauvreté monétaire a connu une baisse en France entre 1996 et 2002. Ce taux ne diminue plus depuis 2003. Il a marqué une légère hausse, difficile à interpréter, entre 2004 et 2005. Sur une plus longue période, la forte diminution du taux de pauvreté entre 1970 et 1990 a été ensuite suivie d'une quasi-stagnation.
- L'**intensité de la pauvreté** permet d'analyser la répartition des revenus des personnes pauvres. La notion d'intensité de la pauvreté mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Plus ce chiffre est important, plus le revenu médian de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. Après une baisse continue entre 1996 et 2002, l'intensité de la pauvreté s'est accrue, retrouvant en 2005 son niveau de 1996.
- Le **taux de pauvreté de la population en emploi** représente la part des individus en emploi vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 60 % de la médiane. Le taux de pauvreté de la population en emploi a légèrement augmenté de 2004 à 2005.
- La **pauvreté en conditions de vie** est mesurée par l'indicateur synthétique issu de l'Enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV) de l'INSEE ; il synthétise les réponses à vingt-sept questions relatives à quatre grands domaines (contraintes budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement). L'indicateur synthétique cumule pour chaque ménage le nombre de difficultés sur les vingt-sept retenues. La proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés a été retenue pour définir le taux de pauvreté en

conditions de vie, afin de retrouver le même ordre de grandeur que le taux de pauvreté monétaire. La pauvreté en conditions de vie marque une évolution favorable, qui exprime la diminution de la part des situations de grande privation.

2. *Les indicateurs relatifs aux minima sociaux*

- **L'évolution annuelle du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif** est un indicateur conjoncturel reflétant les situations de pauvreté recensées par les organismes gestionnaires des minima sociaux. Cet indicateur permet de saisir l'impact important de la conjoncture sur la situation des personnes en difficulté, l'évolution du nombre de bénéficiaires étant particulièrement procyclique, ainsi, la période de croissance forte et de réduction du chômage entre 1997 et 2000 se traduit, avec un décalage d'environ un an, par une moindre hausse puis une baisse du nombre d'allocataires. À l'inverse, la dégradation conjoncturelle et la remontée du chômage à partir de 2001 ont entraîné une hausse de l'indicateur, qui se stabilise en 2006 à un niveau élevé.
- **Le taux de persistance dans le RMI** mesure la part des allocataires du RMI qui en bénéficient depuis plus de trois ans. La durée retenue correspond à des situations de pauvreté durables, souvent liées à un éloignement persistant du marché du travail. À l'inverse du précédent, cet indicateur apparaît clairement contracyclique. En effet, la sortie du RMI est le plus souvent le fait d'allocataires de courte durée, ce qui, dans les périodes de croissance de l'emploi, augmente la part relative des plus anciens. Cela peut contribuer à expliquer l'augmentation forte de ce taux en 2005, dans un contexte d'amélioration du marché du travail.

3. *Les indicateurs d'exclusion*

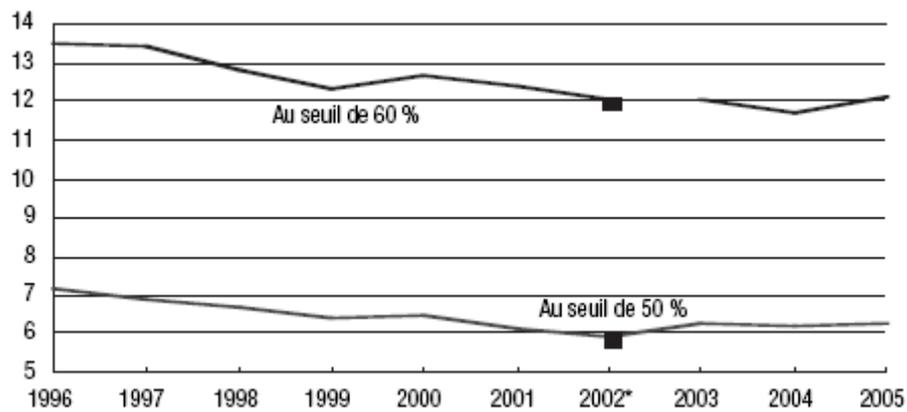
- **Le taux de renoncement aux soins pour des raisons financières.** Il connaît une remontée en 2004 après avoir nettement baissé en 2002 (mise en place de la CMU et de la CMU complémentaire).

- Le **taux de sortants à faible niveau d'études**. Le taux de sortants du système éducatif à faible niveau d'études stagne depuis 2000, après avoir fortement diminué entre 1996 et 2000.
- Le **taux de demandeurs d'emploi non indemnisés** par le Régime d'assurance chômage et le régime de solidarité (ASS et AI). L'évolution du taux de demandeurs d'emploi non indemnisés renvoie à la conjoncture mais également aux modifications du régime d'assurance chômage (ainsi le durcissement des règles d'indemnisation pèse-t-il fortement sur l'augmentation du taux de non-indemnisation en 2004).
- La **part des demandes de logement social non satisfaites après un an**.

Source : Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008

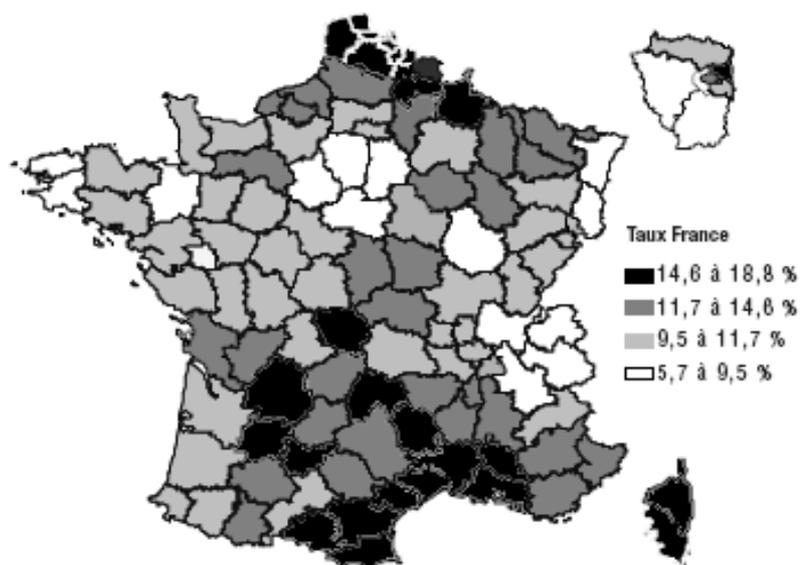
Annexe 2 : Evolution et répartition spatiale de la pauvreté

Graphique 2 : Taux de pauvreté aux seuils de 50% et de 60%, en pourcentage de la population de 1996 à 2005



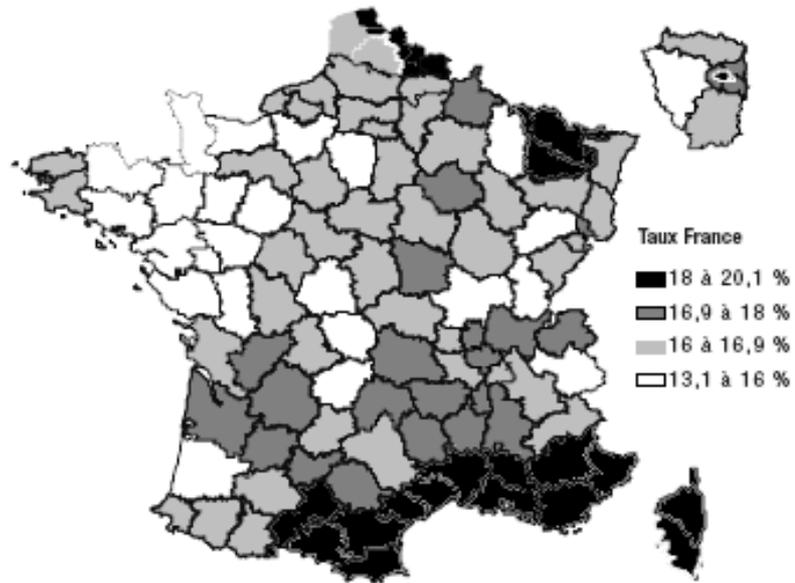
Sources : INSEE-DGI

Carte 1 : Taux de pauvreté par département en 2004



Sources : INSEE-DGI, « Revenus disponibles localisés », 2004.

Carte 2 : Intensité de la pauvreté par départements en 2004



Sources : INSEE-DGI, « Revenus disponibles localisés », 2004.

Annexe 3 : Liste des départements autorisés à expérimenter le rSa

- L’Aisne
- L’Allier
- Les Bouches-du-Rhône
- Le Calvados
- La Charente
- La Charente-Maritime
- La Côte-d’Or
- Les Côtes-d’Armor
- La Creuse
- Les Deux-Sèvres
- La Dordogne
- Le Doubs
- L’Eure
- Le Gard
- Le Gers
- La Haute-Corse
- La Haute-Marne
- La Haute-Saône
- L’Hérault
- L’Ille-et-Vilaine
- Le Loir-et-Cher
- La Loire-Atlantique
- La Marne
- La Mayenne
- La Meurthe-et-Moselle
- Le Morbihan
- Le Nord
- L’Oise
- Le Pas-de-Calais
- Le Rhône
- La Seine-Maritime
- La Seine-Saint-Denis
- Le Val-d’Oise
- La Vienne

Annexe 4 : Liste des entretiens

- Nathalie CUVILLIER : Secrétaire générale de l'ANSA, chargée de mission dans le département de l'Oise ; Administratrice civile en détachement, ancienne Chef de bureau au ministère de l'intérieur à la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCL), au ministère de la santé à la Direction de la sécurité sociale et à la Direction générale de la santé.

- Cécile LECLAIR : responsable du pôle formation de l'ANSA ; chargée de mission dans les départements de la Charente et de la Vienne ; ancienne responsable du master Stratégies Territoriales et Urbaines à Sciences Po et ancienne consultante en développement local.

- Elise PRADELLE : chargée de mission dans les départements de l'Allier et du Val-d'Oise ; ancienne chargée de Développement territorial à la Caisse des Dépôts et diplômée du Magistère de Gestion des Collectivités Locales et d'Aménagement du Territoire de Paris IV.

- Fabien TULEU : Directeur délégué de l'ANSA, chargé de mission dans le département du Gers ; ancien Délégué Général d'Emmaüs France, ancien Directeur du département « Appui au développement de l'éducation pour la santé » au Comité français d'éducation pour la santé (CFES), ancien Directeur du Comité régional d'éducation pour la santé de Champagne-Ardenne.

Bibliographie

Ouvrages généraux :

- Gosta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'Etat-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 2007.
- Gosta ESPING-ANDERSEN, *Welfare States in Transition National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage, 1996.
- Joel F. HANDLER, *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe : the paradox of inclusion*, Cambridge University Press, 2004.
- Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil, 1981.
- Rob SYKES, Bruno PALLIER, Pauline PRIOR, *Globalisation and European Welfare states : challenges and changes*, Londres, Palgrave, 2001.
- Peter TAYLOR-GOOBY, *Welfare States Under Pressure*, Londres, Sage 2001.

Articles de revues :

- Jean-Claude BARBIER, « Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française », *Revue française des affaires sociales*, « L'État providence nordique : ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix », numéro 4, octobre-décembre 2003, pp. 189-192.
- Ake BERGMARK, « Prêts à travailler ? Les politiques d'activation en Suède au cours des années quatre-vingt-dix », *Revue française des affaires sociales*, « L'État providence nordique : ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix », numéro 4, octobre-décembre 2003, pp. 273-289.
- Jean GADREY, « Revenu de solidarité active : les ambiguïtés », *Revue de droit social*, numéro 12, décembre 2007, pp. 1228-1235.
- Robert LAFORE, « La départementalisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du département-providence », *Revue française des affaires sociales*, numéro 4, 2004, pp. 19-34

- Martine LONG, « Revenu de solidarité active : l'expérimentation », *Revue de droit social*, numéro 12, décembre 2007, pp. 1236-1243.

Textes officiels :

- Rapport de la commission « *Famille, vulnérabilité, pauvreté* » présidée par Martin HIRSCH, « *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale* », avril 2005, 116 p.
- Rapport de Gilles CARREZ sur la loi TEPA remis à l'Assemblée Nationale le 27 juin 2007, 22 p.
- Rapport de Philippe MARINI sur la loi TEPA remis au Sénat le 19 juillet 2007, 29 p.
- Rapport d'Alain QUINET, inspecteur général des finances, Thomas CAZENAVE et Renaud GUIDEE, inspecteurs des finances, « *La mise en place du RSA* », fait au nom de l'IGF, décembre 2007, 45 p.
- « *Livre vert vers un revenu de solidarité active* », Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, février 2008, 63 p.

Table des matières

Liste des abréviations.....	2
Sommaire	3
Introduction	4
§1- Eléments de problématique.....	6
§2- Présentation du plan.....	10
Partie 1 La mise en place du rSa	14
Chapitre 1 Un double contexte	16
Section 1 Un contexte socioéconomique morose	17
§1- L'exclusion sociale : une approche multidimensionnelle de la pauvreté	17
A) Phénoménologie de la pauvreté	17
B) La dynamique de la pauvreté	19
1. Etudier les trajectoires des personnes en situation de pauvreté	19
2. Appréhender la pauvreté comme un phénomène dynamique et non comme un état stationnaire	19
3. Le transfert intergénérationnel de la pauvreté	20
4. Les différentes formes de pauvreté peuvent se cumuler, se suivre et se renforcer.....	20
C) La concentration géographique de la pauvreté	21
§2- Travail, salaire et pouvoir d'achat	22
A) Les travailleurs pauvres	22
B) Le recul du pouvoir d'achat	23
1. Pouvoir d'achat et inflation.....	23
2. L'inflation a accéléré l'érosion des faibles pouvoirs d'achat	24
Section 2 Un contexte légal et réglementaire complexe.....	24
§1- Les notions d'aide et d'action sociales	25
A) Définition fonctionnelle	25
B) Définition organique	25
§2- Caractéristiques de l'aide et de l'action sociales	26
§3- Le RMI et l'API.....	28
A) Leur organisation administrative et financière	28
B) Leur allocation	29
1. Une allocation quasi généralisée.....	29

2. Une allocation différentielle	29
C) L'insertion des bénéficiaires	29
Chapitre 2 Une élaboration partenariale	31
Section 1 La mobilisation du secteur associatif	32
§1- La démarche iconoclaste de la commission Hirsch	32
A) Une nouvelle méthode de travail	33
B) Une nouvelle équation sociale	34
§2- La création hâtive de l'ANSA.....	35
A) Les fondateurs de l'agence.....	35
B) Les fonctions de l'agence.....	36
Section 2 La mise sur agenda.....	37
§1- Un premier dispositif trop restrictif	38
A) L'imposition d'un seuil d'heures travaillées.....	38
B) Des expérimentateurs excessivement contraints.....	39
§2- Un second dispositif déterminant.....	40
A) L'influence de l'élection présidentielle	40
B) Un nouveau dispositif mieux ficelé	41
Chapitre 3 L'économie générale du rSa	43
Section 1 Les objectifs poursuivis	44
§1- Accélérer la richesse tirée du travail	44
A) En réduisant le taux marginal d'imposition	44
B) En neutralisant l'effet de seuil	46
§2- Simplifier les incitations financières à l'activité.....	48
Section 2 Les effets pervers potentiels.....	49
§1- La dualisation des minima sociaux	49
§2- La pression négative sur les trajectoires salariales	51
§3- L'accentuation de la précarisation de l'emploi	51
Partie 2 La mise en œuvre du rSa.....	54
Chapitre 1 Les conditions de mise en œuvre	56
Section 1 Les expérimentations locales	56
§1- L'apport des expérimentations locales.....	57
A) Une diversité des paramètres de l'incitation financière.....	57

1. Les conditions d'éligibilité	57
2. Le choix du barème.....	58
B) Le rapprochement opérationnel des services de l'insertion sociale et professionnelle	59
§2- Les limites de l'expérimentation.....	60
A) Les limites de l'expérimentation normative	61
B) Les limites de l'expérimentation sociale.....	61
Section 2 L'évaluation comparative des expérimentations	62
§1- La méthode de sélection des zones-témoins	63
A) Le contrôle des biais de sélection des zones expérimentales.....	63
B) Les principes de sélection	64
1. Le principe d'identité des formes administratives	64
2. Le principe de ressemblance des zones	64
a) Une ressemblance statique.....	64
b) Une ressemblance dynamique.....	65
§2- L'application de la méthode de sélection.....	65
A) Le déroulement de la sélection	66
B) Le processus d'itération avec les départements.....	66
Chapitre 2 Etude de cas	68
Section 1 Les départements de vague 1	69
§1- Le département du Val-d'Oise.....	69
A) Les caractéristiques du rSa valdoisien	70
1. Les grandes lignes du dispositif.....	70
2. Le financement du dispositif.....	71
B) Les conditions de mise en œuvre du rSa valdoisien	71
1. Les conditions d'éligibilité	71
2. La personnalisation de l'accompagnement.....	72
3. Le pilotage de l'expérimentation	73
§2- Le département de l'Oise	73
A) L'amont de l'expérimentation du rSa	73
B) Les caractéristiques du rSa de l'Oise.....	74
C) Le pilotage des expérimentations.....	75
D) Le cheminement du bénéficiaire	75
Section 2 Les départements de vague 2	76
§1- Le département du Gers	76
A) L'implantation du dispositif.....	77
1. La concertation.....	77
2. Le creux de la vague	78
B) Les caractéristiques du rSa dans le Gers.....	78
§2- Le département de la Haute-Corse.....	79

A) Les caractéristiques du dispositif du rSa de la Haute-Corse.....	80
B) Le contrat de solidarité 2B.....	80
C) La répliquabilité de la Haute-Corse	81
 Chapitre 3 Les voies ouvertes à la généralisation.....	84
Section 1 Les options envisageables.....	85
§1- La clarification des compétences	85
A) Une prise en charge exclusive peu concevable.....	85
1. La recentralisation intégrale.....	85
2. La décentralisation intégrale	86
B) Une prise en charge partagée plus probable	87
§2- L'arbitrage entre les modalités de gestion	87
A) Les formes de versement possibles du rSa	88
B) Le choix d'un guichet unique	89
Section 2 Les lignes de convergence	90
§1- Les contours du rSa.....	91
§2- L'impact du rSa sur les finances publiques	91
 Conclusion.....	93
 Annexe 1 : Les indicateurs de dimensions de la pauvreté.....	94
1. Les indicateurs de pauvreté.....	94
2. Les indicateurs relatifs aux minima sociaux.....	95
3. Les indicateurs d'exclusion.....	95
 Annexe 2 : Evolution et répartition spatiale de la pauvreté	97
 Annexe 3 : Liste des départements autorisés à expérimenter le rSa....	99
 Annexe 4 : Liste des entretiens	100
 Bibliographie	101
 Table des matières.....	103