



HAL
open science

“ La rupture tranquille ” : du RMI au rSa, des évolutions plus qu’une révolution : le cadre théorique national et l’exemple du Conseil général de l’Isère

Romain Arnaud

► To cite this version:

Romain Arnaud. “ La rupture tranquille ” : du RMI au rSa, des évolutions plus qu’une révolution : le cadre théorique national et l’exemple du Conseil général de l’Isère. Science politique. 2009. dumas-00825626

HAL Id: dumas-00825626

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00825626>

Submitted on 24 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr

« La rupture tranquille »

Du RMI au rSa, des évolutions plus qu'une révolution

Le cadre théorique national et l'exemple du Conseil général de l'Isère

Mémoire de fin d'études réalisé et soutenu par :

Romain ARNAUD

Sous la direction d'Elisabeth MAUREL

Université Pierre-Mendès-France – Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Master « Politiques publiques et Changement social »,

spécialité « Villes, territoires, solidarités » – 2008-2009



« La rupture tranquille »

Du RMI au rSa, des évolutions plus qu'une révolution

Le cadre théorique national et l'exemple du Conseil général de l'Isère

Mémoire de fin d'études réalisé et soutenu par :

Romain ARNAUD

Sous la direction d'Elisabeth MAUREL

Université Pierre-Mendès-France – Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Master « Politiques publiques et Changement social »,

spécialité « Villes, territoires, solidarités » – 2008-2009



Je tiens à remercier tout particulièrement Elisabeth MAUREL et Karine FAIELLA, pour leur suivi et leur soutien au cours de mon mémoire et mon stage de fin d'études au Conseil général de l'Isère.

Je remercie également Dominique MANSANTI, membre du jury pour la soutenance de mon mémoire et responsable du Master « Villes, territoires, solidarités ».

Enfin, je remercie l'ensemble des personnes que j'ai côtoyées au cours de mon stage au Conseil général de l'Isère, et notamment celles qui m'ont accordé un entretien semi-directif.

« Sans doute, par maints de ses aspects, le rSa se révèle-t-il indiscutablement novateur : dans la mesure où il est à la fois un minimum social et un complément de revenu destiné à un ensemble très large de personnes. (...) Pour autant, il ne s'en inscrit pas moins dans la continuité des dispositifs existants : son économie générale renvoie toujours à un ensemble complexe de droits et devoirs ; sa mise en œuvre continue de relever de la responsabilité des départements et de l'Etat (...) ; ses conditions d'éligibilité se révèlent encore très proches de celles exigées pour le RMI ».

Michel Borgetto,
Revue française sanitaire et sociale,
N°2, mars-avril 2009

SOMMAIRE

<i>Introduction générale</i>	7
Cadrage conceptuel	7
Historique des politiques d'insertion	8
Naissance d'un concept.....	8
Emergence d'un champ d'action publique.....	9
Le Revenu minimum d'insertion (RMI).....	10
Un modèle français d'insertion ?.....	11
De la lutte contre l'exclusion à la lutte contre la pauvreté ?.....	12
Enjeux du mémoire	13
Présentation du plan	14

Première partie : L'émergence d'un nouveau modèle d'insertion, entre volonté politique et réalité

Chapitre 1 : « Le rSa ça sert à ça ! »

<i>La mise en place du rSa, alternative aux défaillances du RMI</i>	17
---	----

Section 1 : Des constats en apparence sans appel, le modèle d'insertion est en panne....18

Préambule : le modèle français de protection sociale	18
---	----

1- Le RMI, symbole de l'insertion en France	19
--	----

a) Genèse d'une « révolution juridique et sociale ».....	19
--	----

b) L'avènement de la lutte contre l'exclusion.....	20
--	----

c) Tentative de définition du modèle d'insertion.....	23
---	----

2- Il était temps	24
--------------------------------	----

a) Dès l'évaluation, des limites sont déjà pointées.....	25
--	----

b) Des constats qui émergent progressivement au cours des années 1990 : les « trappes à inactivité ».....	27
---	----

c) Une multiplication des rapports depuis 2003.....	29
---	----

Section 2 : Vers un *workfare* à la française ?.....32

1- Rappel des faits : les politiques d'activation en Europe	32
--	----

a) Activation, mode « d'emploi ».....	32
---------------------------------------	----

b) Les différents modèles d'activation.....	33
---	----

2- Au possible nous sommes tenus	35
---	----

a) Vers une nouvelle équation sociale ? Le rapport de Martin Hirsch (2005).....	35
---	----

b) Le « Grenelle » de l'insertion : réforme des politiques d'insertion.....	37
---	----

c) Ce que propose le rSa.....	39
-------------------------------	----

Chapitre 2 : Une réalité plus complexe

La mise en place du rSa, aboutissement d'évolutions des politiques d'insertion et d'emploi.....41

Section 1 : Le dispositif RMI et l'accès à l'emploi : des évolutions annonçant le rSa ?...41

- 1- Politiques d'insertion, politiques de l'emploi.....41**
- a) Les évolutions de l'indemnisation du chômage et des politiques de l'emploi.....41
- b) RMI et indemnisation du chômage.....43
- 2- « Du RMI au rSa, en passant par le RMA ».....44**
- a) Le dispositif RMI, annonciateur du rSa ?.....44
- b) L'activation en France, une inscription à l'agenda politique plus ou moins affichée.....46

Section 2 : Du RMI au rSa : des évolutions plus qu'une révolution.....50

- 1- L'avenir de l'insertion sociale.....50**
- a) Définition de l'insertion sociale.....50
- b) Comment l'insertion sociale est envisagée dans le rSa.....51
- c) La primauté de l'insertion professionnelle : quelles traductions concrètes ?.....52
- d) Au final, quelles évolutions par rapport au RMI ?.....54
- 2- L'expérimentation du rSa.....56**
- a) L'expérimentation dans les « sciences sociales ».....56
- b) La méthode de l'expérimentation du rSa.....58
- c) Une expérimentation brève et difficile à analyser.....59

Deuxième partie : Le Conseil général de l'Isère ou le développement social à l'épreuve des faits

Chapitre 3 : Le Développement social, principe fondateur des politiques d'insertion en Isère.....62

Section 1 : Le Revenu Minimum d'Insertion en Isère.....62

- 1- Le RMI en Isère, héritage de politiques locales volontaristes.....62**
- 2- Les grandes orientations dans les années 1990.....64**
- a) L'offre d'insertion.....64
- b) La place de l'insertion professionnelle.....65

Section 2 : Une conception iséroise de l'insertion ?

L'affirmation du développement social pour les publics et les territoires.....67

- 1- Insertion professionnelle n'est pas emploi.....68**
- a) Au cœur d'une vision socioprofessionnelle.....68
- b) L'expertise en insertion professionnelle : en route vers l'emploi ?.....70
- 2- Plus proche de vous !.....71**
- a) Les CLI, instances de développement social local.....72
- b) Les ALI, ancrage local et travail partenarial.....73
- 3- Les orientations nationales du RMI depuis la décentralisation.....75**

Chapitre 2 : Des ajustements inévitables ?

Le Conseil général à l'heure des choix : nouvel acteur des politiques de l'emploi ?.....78

Section 1 : Le rôle accru du Département dans les politiques d'accès à l'emploi.....78

1- Permettre l'accès à l'emploi.....78

2- L'expérimentation du Parcours Emploi Isère (PEI).....79

a) L'impulsion de l'expérimentation.....80

b) Le pilotage de l'expérimentation.....81

Section 2 : Le schéma retenu pour la mise en œuvre du rSa : entre volonté d'adaptation et prise en compte de l'existant.....83

1- L'affirmation de trois parcours d'insertion ou la poursuite d'une politique « socioprofessionnelle ».....83

2- Le maintien d'une instance politique locale.....85

3- La participation des usagers : une obligation légale renforcée en Isère.....86

a) Participer, où ?.....86

b) Participer, comment ?.....87

Conclusion générale : une équation sociale à plusieurs inconnues.....89

Le rSa et le « modèle social ».....90

La fin du « référentiel commun de l'insertion » ?.....90

Le rSa, activation du modèle de protection sociale ?.....91

Un rSa « au rabais » ?.....92

Le rSa et la « question sociale ».....95

La fin de l'inemployabilité ?.....95

La « régulation des pauvres » ?.....96

Bibliographie.....99

Annexe.....103

Annexe 1 : Synthèse des orientations du PDI 2008-2010 en Isère.....103

Annexe 2 : Le parcours rSa en Isère.....106

Annexe 3 : Les Forums territoriaux en Isère.....107

Résumé du mémoire.....115

INTRODUCTION GENERALE

L'enjeu de l'introduction générale est non seulement de présenter le mémoire et son déroulement, mais aussi de le placer dans une perspective historique et actuelle.

Cadrage conceptuel

« En deux décennies, nous sommes passés de ce que j'appelle un cycle de compassion à un cycle de culpabilisation des pauvres »¹. Ces propos de Serge Paugam évoquent un changement majeur apporté par la loi généralisant le revenu de Solidarité active (rSa)² : une transformation de la perception sociale de la pauvreté. L'auteur de *La régulation des pauvres* insiste en effet sur le virage doctrinal que marque la généralisation du rSa dans le paysage social français, l'émergence d'une nouvelle articulation entre le salariat et l'assistantat, traduite par la naissance de ce qu'il appellerait le « précarariat » : « il sera désormais possible de cumuler de façon régulière et indéterminée un revenu d'assistance et un revenu du travail faiblement rémunéré. Entre le salarié et le bénéficiaire de l'aide sociale, il existera un statut intermédiaire, celui de travailleur précaire assisté ».

Proposition phare du rapport de la commission « Familles, Vulnérabilité, Pauvreté » présidée par Martin Hirsch en 2005³, le rSa est désormais en vigueur depuis le 1^{er} juin 2009 dans l'ensemble des départements français, remplaçant le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), l'Allocation Parents Isolés (API) et les mécanismes d'intéressement et de retour à l'emploi. Entre temps, Martin Hirsch est en effet devenu Haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté et a obtenu, après d'âpres débats sur le financement du dispositif, la généralisation d'une mesure qu'il décrit comme une « nouvelle équation sociale » et un « bouclier » contre la pauvreté. D'après les estimations du gouvernement, le rSa devrait concerner près de 4 millions de personnes et permettre à 700 000 d'entre elles de passer au-dessus du seuil de pauvreté.

¹ In *Sciences Humaines* n°202 (mars 2009).

² Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

³ *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*. Rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté ». La Documentation française, 2005.

Pour comprendre ces projections, il est nécessaire de détailler la nature de cette nouvelle allocation sociale, dont l'innovation majeure est de mêler, au sein d'un même dispositif, des personnes en situation de travail et d'autres en insertion sociale ou professionnelle. Complément d'activité ou minimum social, le rSa va donc concerner des personnes au profil très différent, évitant ainsi l'écueil d'une stigmatisation des publics – dans lequel était tombé le RMI – mais traduisant un défi nouveau : la prise en compte de la précarité au travail et la mise en place d'actions pour en sortir.

Les objectifs fixés par la loi du 1^{er} décembre 2008 traduisent cette double ambition. Cette loi affiche en effet des objectifs quantitatifs – réduction de la pauvreté, « assurer (aux) bénéficiaires des moyens convenables d'existence » – et qualitatifs – « encourager l'exercice d'une activité professionnelle » et « aider à l'insertion sociale des bénéficiaires ».

Historique des politiques d'insertion

Pourquoi avoir fait du Conseil général le chef de file des politiques d'insertion ? A priori, rien ne destinait l'institution départementale à devenir l'acteur incontesté de ce champ d'intervention publique – qui n'en était pas forcément un dès le départ.

En effet, la notion d'insertion avait à l'origine deux caractéristiques : elle concernait le public jeune et elle était fortement orientée autour du volet professionnel.

Naissance d'un concept

C'est dans les années 1970 qu'émerge la notion d'insertion professionnelle des jeunes avec la montée du chômage de masse qui touche de plein fouet les jeunes générations. Il s'agit donc d'une notion issue des « Trente Glorieuses », liée aux questions d'éducation – massification scolaire et démocratisation des diplômés⁴ – et au développement de la société salariale. Originellement, l'insertion évoque donc plutôt l'idée d'*entrée dans la vie active* (dans une moindre mesure, elle évoquera aussi la question du genre : le développement du travail féminin fait émerger la notion d'insertion professionnelle des femmes).

L'insertion, c'est alors avant tout un processus : le passage d'un état initial à état final, dans lequel l'individu est « inséré ». Ce passage, longtemps permis par l'obtention d'un diplôme

⁴ Selon Jean Vincens dans la revue *Formation Emploi* N°60, octobre-décembre 1997.

donnant la possibilité d'accéder à un premier emploi, est rendu difficile à la fin des années 1970.

Emergence d'un champ d'action publique

L'insertion est aujourd'hui une véritable catégorie d'action publique. C'est un champ d'action connu et reconnu par les usagers et les professionnels. Elle a émergé comme « objet de discours » dans les années 1970 et s'est institutionnalisée comme problème social et impératif national au cours des années 1980, avec comme point d'aboutissement la création du Revenu Minimum d'Insertion le 1^{er} décembre 1988.

Les mutations de l'Insertion au cours des années 1980 reposent sur deux éléments :

- le changement de public cible (des jeunes aux exclus, de façon schématique),
- l'institutionnalisation progressive de l'insertion sociale.

Ainsi, la priorité pour les publics jeunes va changer : à l'insertion professionnelle va se substituer la réforme d'un système scolaire jugé archaïque en décalage avec les besoins de l'économie (lois sur l'alternance).

Par voie de conséquence, l'Insertion change de publics cibles. C'est le « deuxième âge de l'Insertion » qui se focalise sur les exclus, les sans-droits, les nouveaux pauvres. Le vote de la loi instituant le RMI est le point d'orgue de ce deuxième âge.

Le RMI va envisager l'insertion de façon globale en faisant cohabiter insertion sociale et professionnelle.

- *Le RMI n'invente pas l'insertion sociale, il l'institutionnalise et l'autonomise de l'insertion professionnelle.* L'insertion sociale, avant les années 1980, concernait un public restreint (les jeunes sans qualification) et pouvait se considérer comme un outil de l'insertion professionnelle des jeunes. Le rapport Schwartz⁵ (1981) illustre cela.
- *Le RMI ne remet pas en cause l'insertion professionnelle, il l'envisage différemment.* Ainsi, va naître la notion d'inemployabilité des personnes. Deux remèdes sont alors

⁵ *Rapport sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.* Le rapport Schwartz aboutira à la création des Missions Locales. L'insertion des jeunes est érigée en impératif national, aussi bien pour l'insertion professionnelle (les « qualifications ») que pour l'insertion sociale (« nouvelles formes de citoyenneté »)

proposés : la formation (qui permettra une meilleure qualification) et l'insertion par l'activité économique, ou encore le développement des contrats aidés⁶.

Le Revenu minimum d'insertion (RMI)

D'après Bertrand Fragonard, ancien délégué interministériel au RMI, c'est au niveau de la nature du droit que le RMI est le plus novateur⁷.

En effet, jusqu'à la mise en place du RMI, tous les minima sociaux s'adressaient à des personnes que les pouvoirs publics avaient jugées « inaptes » au travail (AAH, minimum vieillesse) ou dont la possibilité d'activité était faible. Le RMI concerne des personnes potentiellement actives, et ce dès 25 ans.

Si la crise post-choc pétrolier avait déjà conduit les pouvoirs publics à mettre en place certaines expérimentations locales (Minimum social d'insertion à Grenoble par exemple), les collectivités avaient choisi de conditionner l'octroi de cette allocation minimale à l'exercice d'une activité d'intérêt général et de faible rentabilité. Il s'agissait pour elles de lutter contre la pauvreté en protégeant les plus faibles, tout en évitant les « comportements de facilité » (B. FRAGONARD).

Or, le RMI rompt triplement avec cette conception de la lutte contre la pauvreté.

D'une part, le droit au revenu est posé comme tel, avec ou sans activité de la part de l'intéressé.

D'autre part, l'Etat est le garant global du dispositif et en assume la gestion financière pérenne. Il ne s'agit plus d'expérimentations locales au financement éphémère et incertain.

Enfin, aucune durée maximale au bénéfice du droit n'est prévue, pas plus qu'une éventuelle dégressivité.

Protéger les plus faibles tout en évitant les « comportements de facilité » certes, mais comment y parvenir ? Par des compromis politiques. L'adoption à l'unanimité de la loi instituant le RMI, symbolique et nécessaire, n'était pas acquise d'avance. Le législateur a pris le soin d'apporter certaines garanties de contreparties à l'attribution de l'allocation.

Tout d'abord, *le niveau financier du RMI* devait permettre d'assurer un niveau de vie minimal tout en incitant à la reprise d'activité. Contrairement à une idée reçue, l'intéressement a été

⁶ Avec notamment l'instauration de quotas réservés aux bénéficiaires du RMI.

⁷ In *RMI, L'état des lieux, 1988-2008*. Sous la direction de Michèle LELIEVRE et Emmanuelle NAUZE-FICHET, La Découverte, 2008.

prévu dès l'origine du RMI (750 premiers francs, soit 42 % du RMI de base) et a constamment été amélioré. En outre, un arbitrage un peu « baroque » a été adopté avec le forfait logement⁸. Enfin, le choix a été fait d'indexer le RMI sur les prix à la consommation, afin de limiter d'éventuels coups de pouce politiques.

De façon générale, tous les choix opérés sur le niveau financier du RMI partent d'un même postulat : plutôt que d'augmenter la prestation, mieux vaut l'améliorer. Ces « améliorations », plus communément appelées « droits connexes » ne concerneront pas que l'abattement logement. D'autres prestations viendront se greffer : prime de Noël, titres de transport, ou encore Couverture maladie universelle mise en place en 2000 par le gouvernement Jospin.

Autre choix destiné à éviter les « comportements de facilité », celui de mettre en place des *politiques actives d'insertion*. L'association entre le droit au revenu et l'obligation d'insertion sera notamment matérialisée par le contrat d'insertion.

Enfin, comme le note Bertrand Fragonard, une *conditionnalité* prudente a été rajoutée au RMI : « supprimer le RMI, c'était renvoyer l'allocataire à la charité publique ou privée, alors que limiter ou supprimer l'allocation ne prive pas l'allocataire de toute prestation financière... puisqu'il a droit au RMI ». C'est le sens de l'article 16 qui prévoit la réouverture du droit au RMI lorsque l'allocataire signe un contrat d'insertion.

D'autres arbitrages ont été effectués lors du vote de la loi, témoignant d'une volonté de ne rien laisser de côté. Par exemple, la condition de nationalité du RMI est fortement liée à la recrudescence des discours xénophobes et au score élevé du Front national réalisé aux élections présidentielles de 1988 (plus de 14 %).

Ces « bricolages » autour du RMI étaient nécessaires, tant ce dernier a mis du temps à s'imposer comme un dernier filet de sécurité plutôt qu'une utopie des temps modernes.

Un modèle français d'insertion ?

C'est ainsi qu'a émergé au cours des années 1980 le champ de l'insertion :

- *au périmètre flou* : quels publics concernés ? pourquoi ne pas avoir fait un RMI jeunes ?
- *au pilotage ambigu* : de l'Etat au Département, en passant par la cogestion,
- *à la philosophie non explicite* : le RMI est-il un outil de la lutte contre l'exclusion ou un dispositif de traitement très social du chômage ?

⁸ François Mitterrand avait promis 2 000 F dans sa *Lettre aux Français*. On opte alors pour 2000 F moins abattement, plus allocation logement.

Ainsi, le concept français d'insertion s'assimile presque à l'idée d'intégration⁹ : l'insertion doit permettre une intégration de la personne au sein de son environnement, que celui-ci soit social ou professionnel (voire les deux). Il est nécessaire d'agir sur les freins à cette intégration socioprofessionnelle.

Cette philosophie originale diverge par exemple de la notion européenne d'inclusion active, élaborée dans le cadre de la stratégie de Lisbonne de 2000. Si la définition de l'inclusion active ressemble à la notion française d'insertion¹⁰, ses objectifs sont différents. Ainsi, l'inclusion active doit répondre à trois buts :

- intégrer professionnellement les personnes concernées,
- atténuer la pauvreté,
- éviter des coûts budgétaires élevés.

La mise en place du rSa s'inscrit dans la logique d'inclusion active, comme le montre l'exposé des motifs : *« il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires »* (article 1 de la loi 2008-1249). La loi n° 88-1088 instituant le RMI montre une philosophie différente¹¹ : *« toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national »* (article 1).

De la lutte contre l'exclusion à la lutte contre la pauvreté ?

Comme le montre l'exposé des motifs de la loi, le Revenu minimum d'insertion s'inscrivait dans une logique d'accès aux droits et de lutte contre les exclusions, avec l'idée « d'impératif national » qui souligne la volonté de ne laisser personne à la marge.

Contrairement aux minima sociaux mis en place précédemment (AAH, minimum vieillesse), le RMI revêtait une triple nouveauté :

⁹ Entendue comme un concept « neutre », différent du concept d'intégration liée par exemple à l'immigration.

¹⁰ Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi (2000), la Commission Européenne a proposé une stratégie globale dite « d'inclusion active » afin « d'associer un accompagnement social à l'exercice d'une activité économique pour permettre aux personnes en grandes difficultés d'exercer un travail avec un encadrement et selon des rythmes adaptés à leurs difficultés ».

¹¹ Qui correspond à celle du Préambule de la Constitution de 1946, nous le développerons plus tard.

- concernait des personnes potentiellement actives, et ce dès 25 ans,
- le droit au revenu était posé comme tel, avec ou sans activité (passé ou présente),
- pas de durée maximale au bénéfice du droit (pas de dégressivité non plus).

Le revenu de Solidarité active s'inscrit davantage dans une logique de lutte contre la pauvreté. Il prend acte d'une pauvreté nouvelle qui concerne aussi des personnes qui travaillent (les « *working poor* ») D'où l'idée – nouvelle – de mêler au sein d'une même allocation des personnes actives et inactives.

Mais cette distinction établie entre RMI et rSa, entre lutte contre l'exclusion et lutte contre la pauvreté, doit être relativisée :

- d'une part, le rSa n'est que la matérialisation des évolutions du RMI,
- d'autre part, le rSa revêt aussi l'idée d'accès aux droits (même si elle est moins affichée politiquement).

Enjeux du mémoire

Le revenu de Solidarité active constitue donc un changement majeur dans les politiques d'insertion, dans leur conception, leur mise en œuvre, mais aussi dans les publics qu'elles concernent. Il matérialise aussi, comme nous le verrons, une nouvelle approche des politiques publiques, comme le montrent la phase d'expérimentation rendue possible par la loi « Travail, Emploi et Pouvoir d'Achat » d'août 2007¹² et la volonté d'évaluation régulière – pour ne pas tomber dans les « travers » du RMI.

Objet de discours politique, affiché comme une réponse à l'échec du Revenu minimum d'insertion et du modèle français d'aide sociale, le rSa a bénéficié d'une large médiatisation par le gouvernement, notamment dans le cadre des bilans des expérimentations. La campagne publicitaire – « Le rSa, ça sert à ça ! » – lancée en mai 2009 sur les ondes et à la télévision en est un des symboles.

L'objet du présent mémoire n'est pas de discourir sur les risques, les bienfaits ou les effets supposés du rSa, mais davantage de comprendre les raisons de son émergence et de sa mise en œuvre. Pour autant, les questions de fond soulevées par le dispositif ne devront pas être complètement éludées et seront abordées au cours de la conclusion.

¹² Loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

L'enjeu est surtout de placer le rSa dans une perspective historique et globale, celle des politiques d'insertion et d'emploi.

En effet, le dispositif n'est pas une fin en soi mais un outil au service d'une politique globale (l'exemple du RMI prouve d'ailleurs que la stigmatisation du dispositif occulte une politique globale d'insertion plus complexe qu'elle n'y paraît).

Enfin, le mémoire se propose aussi d'étudier un exemple local, celui du Conseil général de l'Isère, dont la politique d'insertion et la mise en place du rSa apporteront un regard empirique sur ces constats nationaux et théoriques.

Le rSa n'est pas un dispositif « sorti de nulle part » : il s'inscrit dans des politiques d'insertion en perpétuel mouvement et qui ont connu, au cours des dernières années, des évolutions majeures : stratégie de Lisbonne, « activation des dépenses passives », Plan de Cohésion sociale (Plan « Borloo »)¹³, décentralisation du RMI, ou encore mise en place du Contrat d'insertion-Revenu Minimum d'Activité (CI-RMA) en 2003¹⁴.

C'est justement cette « continuité sous-jacente » traduite par le rSa que le présent mémoire souhaite aborder.

La problématique du mémoire pourrait être formulée de la façon suivante : ***dans quelle mesure la mise en œuvre du revenu de Solidarité active (rSa) traduit-elle davantage l'aboutissement de l'évolution des politiques d'insertion plutôt qu'une réelle rupture par rapport à celles-ci ?***

Présentation du plan

La problématique posée par le mémoire suppose d'aborder l'émergence du rSa sur la scène publique nationale et d'en voir une déclinaison locale, celle du Conseil général de l'Isère.

Le mémoire se composera donc de deux grandes parties : dans une première partie, il sera question de mettre en évidence les paradoxes de la mise en place du rSa, entre continuité et rupture par rapport au RMI, et dans une deuxième partie, il s'agira de « vérifier » cette ambivalence à travers l'exemple de l'Isère.

¹³ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale Jean-Louis Borloo. Cette loi comportait trois volets : emploi, logement et égalité des chances.

¹⁴ Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant le revenu minimum d'activité.

La première partie aurait pu constituer à elle seule le mémoire, au vu des nombreux rapports publiés, constats établis et thèmes abordés.

Ayant effectué mon stage de fin d'études au Conseil général de l'Isère¹⁵, il m'a semblé indispensable et intéressant de mettre à l'épreuve les constats théoriques dans un cadre empirique local.

Le mémoire se pose donc deux types de questions, complémentaires, qui évoquent plusieurs types de réponses possibles :

- pourquoi en est-on arrivé à mettre en place le revenu de Solidarité active ?
 - o l'exposé des motifs du rSa,
 - o l'évolution des politiques d'insertion ;
- quelles sont les grandes orientations des politiques menées au cours des vingt années du RMI ?
 - o les orientations nationales, voire européennes,
 - o les choix politiques du Conseil général de l'Isère.

Le mémoire aborde donc « l'entre-deux » que suppose la mise en œuvre du rSa. Il ne s'agit donc pas de faire le bilan du RMI ou de faire des hypothèses sur le rSa, mais de démontrer qu'il existe une continuité des politiques d'insertion, comportant toutefois certaines évolutions.

Ainsi, la conclusion générale permettra de synthétiser les deux parties et évoquera le changement de référentiel d'insertion que traduit le rSa. En effet, l'appréhension des politiques d'insertion a changé de paradigme. Si le RMI répondait à un « impératif national » de solidarité et d'aide aux plus démunis, le rSa est presque considéré comme un tremplin pour et vers l'emploi.

¹⁵ Au sein de la Direction territoriale de l'Agglomération grenobloise, secteur Grenoble, service insertion.

PREMIERE PARTIE :
L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU MODELE
D'INSERTION,
ENTRE VOLONTE POLITIQUE ET REALITE

CHAPITRE 1 : « LE RSA, ÇA SERT A ÇA ! »

La mise en place du revenu de Solidarité active (rSa), alternative aux défaillances du Revenu Minimum d'Insertion (RMI)

Les campagnes publicitaires et discours politiques ont fait de la mise en place du revenu de Solidarité active (rSa) le symbole d'un tournant dans les politiques d'insertion.

Voici l'un des exemples relayés par les media lors de la mise en place du dispositif : « *Amina, 55 ans, est auxiliaire de vie auprès de personnes âgées depuis cinq ans. Elle touche le RMI et travaille trois demi-journées par semaine. Jusqu'à présent, tout ce que gagnait Amina en travaillant était déduit de son RMI. Comme elle vit seule, elle avait 400 euros par mois. Grâce au rSa, l'aide qu'elle reçoit s'ajoute désormais au salaire qu'elle gagne. Elle vit maintenant avec 240 euros de plus chaque mois. Elle bénéficiera aussi de l'appui d'un conseiller personnel de Pôle emploi pour trouver des heures de travail supplémentaires* »¹⁶.

Cet exemple testimonial concerne en effet la part la plus emblématique des potentiels allocataires du rSa : les bénéficiaires du RMI en emploi « désincités », c'est-à-dire dont les revenus issus de l'activité ne compensent pas intégralement la perte de pouvoir d'achat issue de la reprise d'un travail (garde d'enfants, mobilité notamment). Mais le « dispositif » rSa recouvre un nombre de situations très différentes : travailleurs « pauvres » (temps plein ou temps partiel), allocataires du RMI sans emploi, allocataires du RMI en emploi, allocataires de l'Allocation Parent Isolé (API), etc.

Ce premier chapitre expose les motifs de la mise en place du rSa, en dressant dans un premier temps l'état des lieux du modèle français d'insertion – tout en se posant la question de son existence – puis en détaillant les justifications politiques et l'impact attendu de la mise en place du rSa.

¹⁶ Source : www.rsa.gouv.fr

Section 1 : Des constats en apparence sans appel : le modèle français d'insertion est en panne

Désincitation à la reprise d'emploi ou manque de contreparties liées à l'attribution de l'allocation sont les deux critiques du RMI les plus couramment évoquées pour justifier la mise en place du rSa.

Dans un premier temps, nous caractériserons le modèle français d'insertion, avant de détailler les critiques qui lui sont le plus souvent adressées dans un deuxième temps.

Mais avant toute chose, il semble nécessaire d'effectuer un cadrage général succinct du système français de protection sociale.

Préambule : le modèle français de protection sociale

D'après la célèbre classification de Gosta Esping-Andersen¹⁷, l'Etat-providence français est à classer dans le modèle européen continental : voie intermédiaire entre l'universalisme scandinave et l'individualisme anglo-saxon. Les traductions concrètes de ce modèle sont l'institutionnalisation¹⁸ de la protection sociale et le caractère redistributif prégnant.

La grande majorité des prestations sociales sont assises sur les cotisations salariales, d'où un modèle fortement lié aux évolutions du marché du travail : toute tentative de changement de ce dernier remet en cause l'équilibre même du modèle de protection sociale. Les débats autour de la « flexisécurité » – autrement dit la sécurisation des parcours professionnels – en sont une illustration.

L'originalité de l'Etat-providence français réside dans la coexistence de ce modèle assurantiel avec une pluralité de minima sociaux « résiduels ». Cependant, il serait faux de considérer ces derniers comme le volet « assistanciel » de l'Etat-providence. D'une part, comme nous l'avons signalé dans l'introduction, l'essentiel des minima sociaux concerne des personnes que l'on a jugées « inaptes » au travail – minimum vieillesse ou allocation adulte handicapé en sont les deux principales illustrations – et d'autre part, les minima sociaux pouvant s'adresser à des personnes « aptes » au travail sont soumis à des « contreparties » : la

¹⁷ Gosta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'Etat-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Presse universitaire de France, Paris, 1999.

¹⁸ D'après Titmuss, il existe deux types d'Etat-providence : résiduel et institutionnel. Dans le premier, l'Etat n'assume ses responsabilités que lorsque le marché et la famille échouent. Dans le deuxième, l'Etat s'adresse à la population entière et symbolise un ancrage institutionnel du principe de bien-être social.

limitation aux trois ans de l'enfant pour les allocataires de l'API ou l'obligation d'entreprendre les démarches d'insertion sociale et professionnelle pour les bénéficiaires du RMI.

En France, la mise en place des sept minima sociaux catégoriels¹⁹ a progressivement bipolarisé le système de protection sociale : modèle assurantiel et minima sociaux résiduels, avec comme seule voie intermédiaire l'aide sociale facultative, souvent matérialisée par des fonds d'action sociale des communes ou des organismes de sécurité sociale, à caractère « discrétionnaire ».

1- Le RMI, symbole de l'insertion en France

a) Genèse d'une « révolution juridique et sociale »

Parmi l'ensemble des minima sociaux, le RMI est sans doute le plus emblématique. Le vote à l'unanimité de cette « grande ambition » nationale y est pour beaucoup, tout comme le contexte et la genèse de ce vote.

La naissance du RMI témoigne d'un essoufflement du système de protection progressivement mis en place au cours du XX^e siècle. Selon Geneviève Besson, sociologue, la loi de 1988 « se propose d'apporter une réponse là où l'assurance et l'assistance se sont révélées impuissantes à prendre en compte des situations inédites de précarité (...) avec des populations nouvelles ne correspondant pas à leurs critères d'intervention habituels »²⁰. Avec cette loi, le droit à la subsistance, inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946 repris en 1958, est enfin traduit de façon opérationnelle²¹.

La loi du 1^{er} décembre 1988 clôt un cycle commencé deux ans auparavant par la circulaire dite Zeller²² qui souhaite favoriser les initiatives locales et les expérimentations sur la base du volontariat. Par cette circulaire, l'Etat propose d'apporter son soutien aux collectivités locales dans le financement de « compléments locaux de ressources » (CLR). Il prendra en charge

¹⁹ Allocation parent isolé (API), Allocation adulte handicapé (AAH), Allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation d'insertion, allocation veuvage, minimum vieillesse et allocation personnalisée à l'autonomie (APA).

²⁰ Informations sociales n°152, « Le revenu de solidarité active : un nouvel horizon pour le travail social ? ».

²¹ Article 11 du Préambule de la Constitution de 1946 : la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

²² Circulaire n°86-23 du 29 octobre 1986, « Pour une République territoriale, l'unité dans la diversité ».

40% du coût de la mesure, le reste étant à la charge de la collectivité²³. Malgré l'adhésion de la plupart des Départements (87 d'entre eux), les CLR ne concerneront qu'un nombre limité de personnes (12 700 fin 1987), l'idée d'une généralisation d'un revenu minimum garanti n'étant pas encore acquise.

Les expérimentations locales auront donc permis de « baliser » le terrain institutionnel. La conscientisation de l'opinion publique, elle, se fera grâce au mouvement associatif : Emmaüs de l'Abbé-Pierre, les Restos du Cœur, ou encore ATD Quart-monde du Père Wresinski.

C'est d'ailleurs ce dernier qui publie le rapport pour le Conseil économique et social, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*²⁴. Ce rapport ne préconise pas expressément la mise en œuvre d'un revenu minimum garanti, il pointe même certaines limites dans les expérimentations locales de Rennes et de Besançon. La conclusion évoque l'établissement d'un « plan national de lutte contre la pauvreté » avec des « propositions d'ordre général » destinées à « toucher plusieurs domaines de vie en même temps » (logement, santé, éducation, emploi-formation).

b) L'avènement de la lutte contre l'exclusion

La conclusion du rapport Wresinski préconise une lutte contre le phénomène global d'exclusion. Le plancher de ressource doit être recherché mais il ne suffit pas : « *notre assemblée relève que les mesures gouvernementales récentes d'allocations locales d'insertion vont dans ce sens. Reconnaissant l'avancée qu'elles représentent, elle note que leur portée demeure trop limitée. A terme l'objectif serait d'assurer progressivement une garantie minimum dans le cadre des diverses branches de protection sociale* ».

Si elle n'est présente qu'à la marge dans la loi de 1988, la volonté de « toucher plusieurs domaines de la vie en même temps » sera au cœur de la loi du 29 juillet 1992 relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle²⁵. Ainsi, l'article 42-5 de la loi précise que « *l'insertion proposée aux bénéficiaires du RMI et définie avec eux peut, notamment, prendre une ou plusieurs des formes suivantes* », à savoir : action d'évaluation, d'orientation et de remobilisation ; activités d'intérêt général ou emplois ; actions permettant

²³ Dans son rapport de 1988 (*Protection sociale et pauvreté, protection légale et expériences locales de revenu minimum garanti*, CERC, rapport n°88, La Documentation française, 1988), le CERC recensera 25 dispositifs locaux.

²⁴ Rapport présenté au Conseil économique et social les 10 et 11 février 1987.

²⁵ Loi n°92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle. Cette loi fait suite au rapport d'évaluation du RMI, elle vient consolider le dispositif RMI en y apportant les inflexions nécessaires à une meilleure application.

l'autonomie sociale, la participation à la vie familiale, sociale et civique ; actions permettant l'accès au logement ou au relogement ; activités ou stages ; actions visant à faciliter l'accès aux soins.

La loi de 1992, qui intervient peu après la loi Besson²⁶ relative au logement, institutionnalise la notion de « droits connexes ». C'est le cas par exemple sur les questions de santé : la loi de 1992 consacre le droit à l'aide médicale pour les allocataires du RMI, qui n'auront plus à faire d'avance de frais.

Entre temps, d'autres droits connexes ont été apportés, concernant notamment l'insertion professionnelle. Ainsi, les contrats aidés créés au début des années 1980 (contrats emploi solidarité notamment) font l'objet de quotas réservés aux bénéficiaires du RMI.

Le tournant est désormais acté : la lutte contre l'exclusion est devenue multidimensionnelle. L'ensemble des lois qui suivront abonderont dans ce sens. C'est le cas par exemple de la loi de 1998²⁷ qui ne parle plus de l'exclusion mais « des » exclusions.

L'exclusion n'est plus un concept sociologique, c'est un phénomène social ayant des formes et manifestations tangibles : accès aux droits, accès au logement, hébergement, surendettement, etc. La loi de 1998, souvent critiquée pour son manque de résultats concrets, affirme le principe d'une meilleure efficacité de l'action publique par l'action des institutions sociales (les Commissions locales d'insertion en font partie). La création de l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) concrétise la volonté institutionnelle de connaissance des situations d'exclusion.

La genèse de la loi de 1998 pourrait être considérée comme un signe avant-coureur de la mise en place du rSa. Cette loi n'a pas seulement été conçue pour les bénéficiaires de minima sociaux, elle se voulait aussi une réponse à la précarité des « travailleurs », comme le montre le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997²⁸.

Le vote de la loi créant la Couverture maladie universelle (CMU)²⁹ institutionnalise l'accès aux droits de santé et clôt près de 10 ans de débats sur cette question³⁰. La CMU, inscrite dans

²⁶ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Cette loi instaure notamment le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL).

²⁷ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

²⁸ Le mouvement des chômeurs revendiquait notamment la prime de Noël. Cela avait conduit le gouvernement à mettre en place un Fonds d'urgence sociale géré par les Préfectures.

²⁹ Loi n°99-641 du 29 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle.

³⁰ D'après B. FROTTIE, *La fabrique du droit social : l'exemple de la CMU*, la mise sur l'agenda politique s'est effectuée dès la fin des années 1980 par le mouvement associatif agissant dans le champ de l'exclusion, relayée par la direction de la Sécurité sociale, avant d'aboutir à un projet de loi d'Assurance maladie universelle (AMU) du gouvernement Juppé.

la loi de lutte contre les exclusions votée un an auparavant, comporte deux principes a priori contradictoires : l'universalité de l'accès aux soins pour les plus démunis, et la condition de ressources pour en bénéficier. Cette contradiction sera souvent relevée dans le dispositif RMI et aboutira, lors du vote de la loi instituant le rSa, à la réforme des droits connexes, désormais fondés sur des critères de ressources et non de statut.

La fin des années 1990 puis le début des années 2000 marquent donc le passage d'une politique de lutte contre l'exclusion à la lutte contre « les » exclusions. Cela se traduit par une catégorisation accrue des « publics cibles » (*target policies*), parmi lesquels on peut citer les « Rmistes ».

La loi dite « Borloo » de 2005 s'inscrit dans cette tendance à la segmentation et à la caractérisation des publics³¹. En outre, cette loi renforce par la même occasion un concept à succès : la cohésion sociale. Celle-ci fait référence à un ordre et une norme sociale, dont toute une partie de la population est exclue. De quelle norme s'agit-il ? Est-ce le travail ou simplement l'accès aux droits fondamentaux ? Les exclus sont-ils voués à rester en marge de la société ?

Les politiques agissant dans le champ de l'exclusion se sont globalement heurtées à deux grandes difficultés :

- *d'une part*, la difficulté à appréhender le concept d'exclusion : est-ce un phénomène social global ou une réalité multidimensionnelle ?³²
- *d'autre part*, la difficulté à cerner les « publics prioritaires ». Si John Galbraith parle de « quart-monde » (les pauvres dans les pays riches), Serge Paugam évoquera trois types de publics potentiellement exclus : les fragiles, les assistés et les marginaux.

Malgré ces difficultés, elles ont toutes axé leurs efforts sur la réduction du « séparatisme social » entre les « exclus » et les « inclus ».

³¹ Comme le prouve les contrats aidés : quatre grandes familles de contrats aidés coexistent :

- contrats aidés du secteur marchand pour les bénéficiaires de minima sociaux (CIRMA)
- contrats aidés du secteur non-marchand pour les bénéficiaires de minima sociaux (Contrats d'avenir qui remplacent les contrats emploi solidarités notamment)
- contrats aidés du secteur marchand (pour les chômeurs par exemple) : contrat initiative emploi (CIE)
- contrats aidés du secteur non-marchand : contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

³² Ce qui fait dire à Saül KARSZ, dans *L'exclusion, définir pour en finir* que l'exclusion est une catégorie d'action à caractère « polysémique, paradoxal, spéculaire et consensuel » :

- « polysémique », parce qu'elle renvoie à une pluralité de situations ;
- « paradoxal », puisque les personnes dites « exclues » appartiennent bel et bien à la société ;
- « spéculaire » (effet miroir), puisqu'elle l'exclusion n'existe que par son contraire : l'inclusion ;
- « consensuel », parce qu'elle renvoie forcément aux jugements moraux d'une société.

Le rSa tente de rompre avec cette logique en mettant davantage en avant la réduction de la pauvreté, les « pauvres » n'étant pas une catégorie d'action publique uniforme – précaires, nouveaux pauvres, travailleurs modestes, etc. Cela correspond à ce que Robert Castel nomme la « désaffiliation » : au sein d'une société normée, certaines populations demeurent dans une « zone de turbulence », partiellement exclues.

c) Tentative de définition du modèle d'insertion

Comme nous venons de le voir, le RMI a changé la donne en termes de lutte contre l'exclusion. Il a révélé « des populations inconnues des services sociaux et qui étaient exclues, de fait ou de droit, de toute forme de protection sociale. (...) Il a contribué à rendre visible l'extrême pauvreté », comme le note le rapport de la commission nationale d'évaluation du RMI³³. Mais son impact ne se réduit pas seulement à la lutte contre la grande exclusion : nous verrons au cours du chapitre 2 que le RMI a révélé, amplifié et corrigé les failles de l'indemnisation chômage. De fait, le dispositif concerne des personnes potentiellement actives et pour qui le retour à l'emploi est érigé en nécessité absolue.

Lutte contre l'exclusion ou soins palliatifs à l'indemnisation chômage sont donc deux caractéristiques essentielles de l'insertion en France avec le RMI. Une troisième caractéristique mérite d'être signalée : la décentralisation des compétences de l'insertion aux départements.

En effet, le transfert de compétences aux départements n'était pas qu'une simple formalité administrative ou calcul politique, il ambitionnait la relance des politiques d'insertion. De fait, après la loi de 2003, nombre de départements ont opéré une véritable réorientation de leurs politiques d'insertion par le biais des Programmes départementaux d'insertion (PDI)³⁴.

La loi de 2003 n'a fait qu'institutionnaliser le rôle du département-providence qui avait récupéré les compétences de l'aide sociale et de l'action sociale depuis 1982³⁵.

Avec la décentralisation, le Président du Conseil général conduit seul la politique d'insertion sociale et professionnelle du Département, il est le vrai « pilote » du dispositif RMI.

³³ VANLERENBERGHE P., *RMI, le pari de l'insertion. Rapport de la commission nationale d'évaluation du RMI, La Documentation française*, Paris, 1992. La commission nationale a été installée dès 1989 par le gouvernement, l'évaluation du RMI étant prévue dans la loi.

³⁴ Voir Chapitre 3, Section 2, 3.

³⁵ Comme le pense C. Euzéby : « c'est typique du RMI qui a été érigé en dispositif national à des fins électoralistes » alors que le département s'occupait déjà de l'action sociale.

Ce modèle d'insertion généré par le RMI semble ne pas être à la hauteur de ses ambitions originelles. Il convient d'aborder les constats qui ont progressivement été dressés à cet égard.

2- Il était temps...

Depuis ses débuts, le RMI semble ne pas avoir atteint ses objectifs : progression continue du nombre d'allocataires³⁶, discours sur l'échec du « i », etc. Ou, au contraire, a-t-il été victime de son succès ? Car sans l'existence de ce que l'on appelle communément le « dernier filet de sécurité », que serait-il advenu à ceux pour qui le dispositif a permis un soutien temporaire, un accompagnement vers l'emploi, ou tout simplement un minimum vital. Malgré le « mouvement de désaffection populaire »³⁷ dont il a été victime, le RMI peut autant être perçu comme un symptôme des évolutions sociales et salariales (avènement du « précarariat »), que comme une des solutions de la lutte contre la grande exclusion.

Fait paradoxal s'il en est, le RMI n'a pas changé en vingt ans, en dépit des critiques et rapports dont il a été l'objet. Le seul changement notoire concerne sa « gouvernance » et sa gestion, la décentralisation de 2003, et non l'essence de l'allocation³⁸.

L'un des critères tangibles permettant de juger de l'efficacité du dispositif RMI est le taux de sortie à l'emploi, la constante faiblesse de ce dernier expliquant souvent le discours sur l'échec du dispositif RMI. Or ce critère semble insuffisant, et ce pour plusieurs raisons.

D'une part, le critère du taux de sortie est trop réducteur puisque l'on sait qu'il existe une inadéquation des qualifications des allocataires ou des difficultés sociales, etc. En outre, une sortie rapide du dispositif n'est pas forcément signe de son efficacité puisque l'on sait que nombre d'étudiants ont utilisé le RMI comme un « sas » entre la fin d'études et le début de leur carrière professionnelle.

D'autre part, certaines incohérences peuvent être relevées : si le critère du taux de sortie à l'emploi doit servir de référence, pourquoi ne pas avoir imposé l'inscription systématique à l'ANPE ? Au contraire, c'est une véritable administration propre aux allocataires du RMI qui s'est progressivement institutionnalisée en parallèle du Service Public de l'Emploi. L'exemple de l'Isère et des Animateurs locaux d'insertion permet de vérifier ce constat.

³⁶ 200 000 au bout de 3 mois, 800 000 en 1993 (soit un an après la première évaluation de 1992 qui a « reconduit » le dispositif).

³⁷ In *RMI, l'état des lieux*, op.cit., p. 23.

³⁸ Certes, le changement de mode de gestion n'a pas que des aspects formels : Bernard Gazier pense ainsi que le transfert de compétences aux départements en 2003 était destiné à mettre en place davantage de contreparties à l'allocation (on contrôle d'autant mieux lorsqu'on est au plus près de l'allocataire). Il ne s'agit que d'une hypothèse. Toutefois la loi de 2003 comportait deux parties : décentralisation du RMI et création du RMA.

En outre, les plans de retour à l'emploi se sont souvent focalisés sur certaines populations spécifiques, comme les jeunes, que le législateur n'a pas voulu intégrer au RMI.

a) Dès l'évaluation, des limites sont pointées...

Dans le rapport d'évaluation *RMI : le pari de l'insertion*³⁹, paru en 1992, la commission nationale d'évaluation du RMI pointe déjà des limites au dispositif.

Si la philosophie et l'utilité sociale du dernier filet de sécurité ne sont plus à démontrer – le RMI constitue même une « révolution juridique et sociale » – c'est la mise en pratique du dispositif qui pêche.

Le rapport pointe notamment le fait que les bénéficiaires ont une méconnaissance de leurs droits, des conditions d'octroi de l'allocation, ainsi que de son mode de calcul. Il évoque aussi des délais de paiement importants ainsi qu'une mauvaise information sur les droits connexes, notamment par rapport à la santé – la loi qui s'inspirera du rapport d'évaluation clarifiera l'accès à la santé pour les bénéficiaires du RMI.

Mais comme le notent Laurent Cytermann et Cécile Dindar⁴⁰ dans *RMI, l'état des lieux*, c'est surtout le « caractère assez lâche du concept d'insertion » qui pose problème :

« Le RMI a renforcé le brouillage des frontières juridiques et conceptuelles entre les trois grandes formes d'action de la protection sociale : il relève simultanément de la Sécurité sociale (qui verse l'allocation), de l'aide sociale (en tant que prestation sous condition de ressources et non contributive) et de l'action sociale (par son volet insertion)⁴¹ ».

En outre, le RMI concerne des personnes au profil très différent, et notamment des familles, d'où une interférence avec les prestations familiales, voire avec les allocations logement.

Ces constats sont amplifiés par la difficile opérationnalité des instances créées par le RMI, notamment les Commissions locales d'insertion (CLI). Cogérées par l'Etat et les Départements, ces instances peinent à trouver leurs marques et à enclencher une réelle dynamique d'insertion. En outre, nombre de partenaires potentiels ne sont pas présents dans les CLI – c'est le cas notamment des entreprises – ou restent peu formés sur les enjeux de l'insertion dans le dispositif RMI – c'est souvent le cas du mouvement associatif qui, faute de moyens ou d'informations, reste sur la réserve.

³⁹ Op.cit.

⁴⁰ Respectivement chef du bureau « Minima sociaux et aide sociale » à la Direction générale de l'action sociale (DGAS) et chargée de mission à la sous-direction « Observation de la solidarité » de la DREES.

⁴¹ Op.cit., p. 36-37.

De façon générale, l'absence d'un réel pilotage empêche la mise en place d'un maillage partenarial au plus près des besoins des allocataires. Cela justifiera l'une des modifications apportées par la loi du 29 juillet 1992, la clarification des missions confiées aux Commissions locales d'insertion, notamment :

- évaluer les besoins d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires ;
- recenser, adapter et diversifier l'offre d'insertion ;
- adresser des propositions au Conseil départemental d'insertion (CDI).

Après la loi de 1992, certains départements vont décider de territorialiser les CLI afin d'adapter l'offre d'insertion aux besoins des allocataires.

A la même période, le GREFOSS publie un rapport sur les premières années du dispositif RMI en Isère⁴². Ses conclusions peuvent aisément se reporter sur un cadre national. D'après le rapport, il existe plusieurs « malentendus » autour de l'insertion, repérés au cours d'interviews avec des bénéficiaires.

Le premier des malentendus concerne la « résistance des bénéficiaires à la désignation d'exclus ». En effet, parler d'insertion suppose pour eux une exclusion d'un projet de société dans lequel on essaie de les « insérer » : *« le référentiel même de l'insertion ne fonctionne pas pour les bénéficiaires : valorisant pour la pratique sociale, car il s'oppose à l'assistanciel, il est dévalorisant pour le bénéficiaire car il présuppose l'exclusion »*⁴³. Les « Rmistes » se sentent « casés » dans des actions d'insertion parfois stigmatisantes et les travailleurs sociaux souvent impuissants.

Le deuxième des malentendus est aussi lié à la représentation des bénéficiaires : la quasi-totalité d'entre eux se définissent avant tout comme des demandeurs d'emploi – et donc dans une logique d'insertion professionnelle. Ce déclaratif est mis à mal par la pratique du dispositif RMI qui reste, malgré ses velléités de départ, essentiellement un dispositif d'aide sociale proposant souvent des soins palliatifs (bilans de compétence, stage, etc.).

Enfin, le RMI se heurte à une hétérogénéité des situations contredite par une l'ambition universaliste de la prestation (sur la base d'un « minimum d'existence »). De cet état de fait,

⁴² GREFOSS (Groupe d'Etude et de Formation sur le Sanitaire et le Social), *Le Revenu minimum d'insertion en Isère*, Programme cadre de recherche observations sur le RMI, Secrétariat Permanent du Plan urbain, Mission Interministérielle de Recherche Expérimentation, janvier 1991.

⁴³ Op.cit, p.173.

le RMI s'en trouve souvent réduit à un rôle de prestation « fourre-tout »⁴⁴ dont la ligne directrice est la réduction de la pauvreté et de l'exclusion.

Ces premières limites pointées au « dispositif » RMI vont évoluer au cours des années 1990. Un thème va revenir de façon récurrente : le lien entre le minima social et la reprise d'activité.

b) Des constats qui émergent progressivement au cours des années 1990 : les « trappes à inactivité »

Dans son rapport de 1997 intitulé *Minima sociaux : entre protection et insertion*, le CSERC⁴⁵ met en évidence les spécificités du modèle français par rapport à ses homologues européens. Ses limites seraient les suivantes :

- des conditions d'indemnisation du chômage assez restrictives (notamment pour le volet solidarité) qui renforcent de fait le rôle joué par le RMI, et
- un lien entre minima sociaux et contrepartie qui n'est pas assez affirmé.

Le CSERC faisait alors toute une série de propositions destinées à pallier ses limites : meilleure information des bénéficiaires – sur les conditions d'entrée et de sortie par exemple – ainsi qu'une meilleure connaissance de leur situation personnelle par des évaluations approfondies, réduction des « incohérences » des politiques sociales ou renforcement de « l'insertion économique ».

Le rapport évoque notamment les « trappes à inactivité », idée selon laquelle le niveau des minima sociaux et les modalités des dispositifs constitueraient des freins à l'emploi. Ces « trappes à inactivité » recouvrent en réalité deux phénomènes distincts : la « trappe à chômage », qui désigne la désincitation à la recherche d'un emploi, et la « trappe à pauvreté » qui symbolise le découragement à accroître la durée du travail.

Le rapport du CSERC répertorie les déterminants de l'offre de travail des diverses analyses économiques : le gain monétaire net tiré du travail⁴⁶, le temps libre⁴⁷, les coûts d'opportunité (garde d'enfants par exemple) ou encore les facteurs non monétaires tels que le statut social ou le capital humain permis par l'exercice d'une activité.

⁴⁴ Le rapport du GREFOSS note que le RMI peut être, tour à tour : un soutien à la création d'entreprise, un revenu familial, un argent de poche pour jeune adulte hébergé dans sa famille, un substitut à des prestations non accessibles (notamment les ASSEDIC), etc.

⁴⁵ CSERC (Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts), *Minima sociaux : entre protection et insertion*, La documentation française, 1997.

⁴⁶ Le montant du RMI a été fixé de sorte qu'il corresponde à 0.6 fois le SMIC.

⁴⁷ Selon l'analyse néoclassique, l'offre de travail résulte d'un arbitrage entre revenu et loisir. Chaque heure travaillée réduisant le bien-être (pénibilité).

Globalement, les « trappes à inactivité » ont un effet limité pour les bénéficiaires du RMI. Un phénomène prouve cela : la similitude des courbes du chômage et des allocataires du RMI : *« l'analyse des facteurs pouvant influencer sur l'offre de travail des allocataires de minima sociaux est-elle pertinente si la situation dans laquelle il se trouve résulte principalement d'une insuffisance globale de l'offre d'emploi ? »*⁴⁸. Le refus d'une offre d'emploi à temps partiel pourra autant être considéré comme un effet de la « trappe à inactivité » que le résultat de la dégradation du marché de l'emploi...

Les articles sur la dimension peu incitative du RMI ne manquent pas. Nous pourrions ainsi citer la contribution de Roger Godino⁴⁹, qui fut notamment conseiller de Michel Rocard lors de la création du RMI. Dans un article paru dans *Libération* du 7 décembre 1999, il écrit : *« avec le développement de la pauvreté, il nous a fallu, avec Michel Rocard, inventer le RMI, que personne n'oserait plus supprimer mais qui a l'inconvénient de mettre ses allocataires dans un piège à pauvreté dont ils ne sont pas incités à sortir. Et rien n'existe pour ces millions de salariés qui sont seuls rémunérés dans une famille et qui ne détiennent qu'un emploi à mi-temps ou à temps partiel »*, avant de poursuivre : *« nous refusons le concept de fin du travail car nous pensons que le travail reste la base du lien social, dans une société où tous les citoyens sont égaux et solidaires »*.

Citons enfin le rapport présenté par Michel Bélorgey sur les liens entre minima sociaux et revenus d'activité⁵⁰, dans lequel il précise que toute réforme des minima sociaux doit satisfaire à plusieurs exigences essentielles.

Il est tout d'abord essentiel d'affirmer la nécessité d'un lien entre revenus sociaux et activité. Ce principe « philosophico-politique » permet d'éviter la stigmatisation des plus pauvres et la désaffiliation ; il est aussi ancré dans les principes juridiques français, notamment l'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946 : « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi »⁵¹. Outre cette « validité » juridique, le lien entre minima sociaux et

⁴⁸ Rapport du CSERC, op.cit., p 125.

⁴⁹ Conseiller de Michel Rocard ayant contribué à la création du RMI, il fut également doyen de l'Insead.

⁵⁰ Conseiller d'Etat, auteur du rapport *Minima sociaux, revenus d'activité et précarité*, présenté en avril 1999, pour le Commissariat général au Plan.

⁵¹ Cet article donne lieu à trois remarques selon Michel Borgetto, professeur de droit et des sciences sociales à Poitiers (revue *Droit social*, juillet-août 2000) :

- le droit au travail est la contrepartie du devoir de travailler ;
- le devoir de travailler n'est pas une obligation juridique mais un « simple devoir moral dénué de toute sanction (proscription du travail forcé) » ;
- le devoir de travailler n'est pas « dépourvu de toute efficacité sur le plan juridique » (obligation de recherche d'emploi pour les allocations chômage par exemple).

activité permet d'éviter certains écueils, tels que la déréglementation du marché du travail⁵² ou l'augmentation des coûts de chaque minimum social.

Il apparaît ensuite nécessaire d'appliquer les principes de réalité et d'équité en matière financière. Le principe de « supportabilité » est éminemment politique : il s'agit de ne pas faire supporter le poids des minima sociaux sur les prélèvements obligatoires. Le principe d'équité quant à lui, désigne le phénomène « d'externalisation des charges » qu'il faut éviter (transfert des entreprises vers la collectivité la prise en charge d'aides et de soutiens qui relèvent de la responsabilité des premières) puisque c'est normalement le travail qui doit supporter le « hors-travail » (Borgetto) et que l'augmentation du nombre d'allocataires de minima sociaux est souvent imputable aux mutations de l'économie (et donc du travail).

Le rapport conclut toutefois que tout rapprochement entre minima sociaux et revenus d'activité doit éviter de déréglementer le marché du travail et le « modèle républicain ». Les deux piliers de ce dernier – réduction des inégalités par les cotisations assises sur le travail – ne sauraient être remis en cause et les salariés ne doivent pas voir dégrader leur propre situation pour voir celle des plus démunis s'améliorer.

Les rapports rendus publics au cours des années 1990 tendent à accréditer une double idée :

- les minima sociaux, et donc particulièrement le RMI, n'ont pas fait la preuve de leur efficacité dans la réduction de la pauvreté et de l'exclusion ;
- toute réforme des minima sociaux passe par un rapprochement avec les revenus d'activité, sans pour autant toucher au « modèle républicain ».

c) Une multiplication des rapports depuis la décentralisation de 2003

Il serait fastidieux d'étudier l'ensemble des rapports parus depuis 2003 sur les limites du dispositif RMI. Toutefois, il semble pertinent de pointer trois grands constats qui se dégagent :

- le RMI ne permet pas un retour à l'emploi suffisant ;
- le RMI est stigmatisant et complexe ;
- il existe une mauvaise articulation entre droits et devoirs.

⁵² Employeurs profitant de l'existence d'une allocation universelle pour « tirer à la baisse » les rémunérations des actifs. Nous le voyons, ce débat est plus que jamais d'actualité avec le rSa, mais dans une logique inverse puisque le rSa est précisément la mise en place d'un lien entre minima sociaux et revenus d'activité...

Tout d'abord, il est nécessaire de poursuivre les efforts pour permettre le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux.

C'est notamment le sens du rapport du CERC, *Aider au retour à l'emploi*⁵³, qui met en exergue le manque de cohérence d'ensemble du système des « revenus de remplacement » (régime d'assurance, de solidarité et minima sociaux). Les allocataires du RMI ne sont pas suffisamment insérés dans le « processus d'aide au retour à l'emploi », il est nécessaire de trouver un nouvel équilibre entre les allocations d'assurance – financées par la solidarité interprofessionnelle – et les régimes de solidarité et du RMI – financés par l'impôt.

Le rapport de Valérie Létard⁵⁴, *Les minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité*, met en exergue les effets désincitatifs des droits connexes associés au RMI.

Le second constat concerne la stigmatisation du RMI : ce dernier est devenu un statut plus qu'un état transitoire.

Le rapport du CERC précédemment cité émet aussi l'hypothèse suivante : ne serait-il pas judicieux de concentrer l'intervention du RMI sur les personnes les plus éloignées de l'emploi ? Dans ce cas-là, il s'agirait de définir des « allocations minima d'indemnisation du chômage » de telle manière qu'un « salarié entrant au chômage n'ait pas à recourir au RMI ».

Car être salarié au chômage et allocataire du RMI n'est pas seulement aberrant, c'est aussi devenu stigmatisant, une « double peine » : « *Il est particulièrement aberrant que des salariés percevant l'ARE à taux réduit (du fait d'un emploi à temps partiel) soient conduits à être simultanément allocataires de l'assurance-chômage et du RMI. Aberrant pour la personne renvoyée à un statut peu valorisé qui doit multiplier les démarches à effectuer (on peut parler de double peine)* »⁵⁵.

La complexité du dispositif est aussi pointée du doigt : barème fixé par l'Etat, financement par les Conseils généraux, allocation versée par les Caf, bénéficiaires accompagnés par le service public de l'emploi, etc.

Enfin, il apparaît nécessaire de trouver un nouvel équilibre entre les droits et les devoirs des bénéficiaires du RMI. C'est le sens du rapport présenté par les sénateurs de Raincourt et Mercier⁵⁶.

⁵³ Rapport remis au Premier ministre, approuvé par le CERC le 20 octobre 2005.

⁵⁴ Effectué au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat.

⁵⁵ Op.cit., p.40.

⁵⁶ *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion*, Henri de Raincourt et Michel Mercier, rapport présenté au Premier ministre, décembre 2005.

Les nouveaux droits concernent surtout l'accompagnement personnalisé par un référent, et ce, dès le dépôt de la demande et jusqu'au retour à l'emploi.

Les nouveaux devoirs demandés s'inscrivent dans un meilleur suivi, afin de restaurer l'image du dispositif dans l'opinion publique et de garantir une meilleure justice sociale. Un autre principe est affirmé : le devoir d'insertion. Le rapport préconise la conditionnalité du versement de l'allocation RMI à la recherche active d'un emploi : « l'inscription à l'ANPE devrait devenir le principe, la dispense de recherche d'emploi l'exception ».

Ce rapport du Sénat synthétise bien les principales critiques adressées au RMI : « *la réforme des minima sociaux d'insertion doit donc répondre à un triple impératif de justice sociale, d'efficacité et de lisibilité* ».

S'inspirant des travaux de la commission Hirsch, il propose la mise en place d'une « allocation unique d'insertion »...

Section 2 : Vers un *workfare* à la française ?

1- Rappel des faits : les politiques d'activation en Europe

« La tendance à l'activation des dépenses, souvent présente dans les discours économiques et politiques, fussent-ils progressistes, a une lourde charge d'ambiguïté : « activer » les dépenses d'insertion liées à la réintégration dans l'emploi, ou à la formation, au détriment de composantes « passives » limitées au versement de revenus, peut correspondre aussi bien à des politiques ambitieuses mobilisant moyens et communautés, qu'à un mot d'ordre commode pour réduire des dépenses jugées excessives ou injustifiées »⁵⁷.

Ces propos de Bernard Gazier, économiste et professeur à l'Université Paris-I, montrent la complexité du système d'activation, qui n'a pas de sens *a priori* : « la contrepartie d'aujourd'hui ne prend son sens qu'en fonction de la contrepartie de demain ». Par exemple, la contrepartie « formelle » de signature d'un contrat d'insertion n'a de sens que si elle est suivie d'un accès à un emploi ou une formation.

a) Activation, mode « d'emploi »...

Il est nécessaire de distinguer en réalité deux acceptions de l'activation : le *workfare* (l'obligation de travail en contrepartie) et le *Welfare to work*, l'activation des politiques sociales, qu'elle concerne l'assurance chômage ou les minima sociaux.

Le *workfare*, contraction de l'anglais « *work for your welfare* », oblige les bénéficiaires que l'on considère « aptes à travailler », à exercer une activité en contrepartie de l'octroi d'une allocation sociale. Il ne s'agit pas d'une activité salariée⁵⁸.

Quant aux programmes de « *Welfare to work* », principalement mis en place par le New Deal de Tony Blair, ils correspondent à une volonté d'activation des dépenses de protection sociale, avec notamment l'obligation d'effectuer les démarches pour la reprise d'activité (ou exercer un minimum d'activité).

Le « *Welfare to work* » correspond donc à la conception européanisée du *workfare*, théorisée par Anthony Giddens sous le nom de « troisième voie ». Cette version européenne comporte

⁵⁷ Dossier « RMI : la fraternité sous conditions », *Economie et Humanisme*, décembre 1999.

⁵⁸ Ainsi, à New York, les personnes qui travaillent sous le régime du *workfare* n'ont pas le droit de se syndiquer, et l'activité est définie par l'autorité de tutelle.

davantage de souplesse que son pendant américain. En effet, les personnes ont une certaine liberté dans le choix de leur programme, et surtout, les activités sont définies dans le cadre d'un emploi « classique » (contrat de travail, droits connexes).

De façon générale, l'activation a progressivement changé de publics cibles. Si elle ne concernait au départ que les personnes en situation d'emploi – avec pour objectif d'améliorer la qualité de main d'œuvre par la formation par exemple dans le modèle scandinave – elle s'est progressivement concentrée sur les personnes temporairement exclues du marché du travail, les allocataires de minima sociaux. Un objectif est poursuivi : le retour à l'emploi ; des moyens sont mis en œuvre : une conditionnalité personnalisée de l'allocation.

L'activation s'inscrit dans la stratégie européenne mise en place lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000. Cette stratégie de Lisbonne a fait de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et de la modernisation de la protection sociale les axes majeurs de la dynamique sociale et l'articulation entre croissance, emploi et protection sociale. L'horizon 2010 doit voir la mise en place de « *l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde, capable de promouvoir une croissance économique durable et des emplois de qualité, de combattre la pauvreté et l'exclusion et de renforcer la cohésion sociale* ».

Ainsi, la stratégie de Lisbonne considère l'emploi comme l'instrument privilégié de la lutte contre la pauvreté et de l'intégration sociale : il s'agit avant tout de rendre le travail payant et de relever le taux d'emploi, avec des taux clairement définis et partagés par la plupart des Etats européens⁵⁹.

A l'instar des politiques de l'emploi, les politiques sociales n'échappent pas à la logique d'activation, comme le démontrent les plans d'action nationaux en faveur de l'inclusion (PAN-incl.) : ceux-ci ambitionnent l'intégration par l'emploi, l'accès à un minimum de ressources, l'accès à des services sociaux de qualité et la prévention des risques d'exclusion.

b) Les différents modèles d'activation

D'après Chantal Euzéby⁶⁰, il existe deux modèles d'activation en Europe : « le modèle danois fondé sur le triangle d'or « flexibilité du marché du travail – sécurité du revenu –

⁵⁹ Critères à respecter d'ici 2010 : 70% de taux d'emploi global, 60% pour les femmes et 50% pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans.

⁶⁰ Professeur d'économie à l'Université Pierre-Mendès-France de Grenoble. « Les conditions de retour à l'emploi des chômeurs et des assistés : intérêt de la solution française pour l'Union européenne ? », in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°505, février 2007.

investissement en capital humain », et le *workfare* anglais orienté sur le retour à l'emploi *via* la dérégulation du marché du travail ».

J-C BARBIER⁶¹ abonde dans ce sens et envisage la coexistence de deux régimes polaires d'activation dans l'Union européenne : le régime libéral et le régime universaliste social-démocrate. Le premier reflète une réalité anglo-saxonne, et le deuxième une réalité davantage « continentale » et « méditerranéenne ».

Il serait fastidieux de repérer toutes les caractéristiques desdits modèles. Il convient de se concentrer sur les « normes justificatrices de l'activation », en lien avec le marché du travail et la protection sociale :

- le modèle libéral reflète une approche « disciplinaire » : les individus sont incités à travailler pour ne pas profiter de l'assistance ;
- le modèle social-démocrate comporte une dimension « négociée » : le système d'incitation, de sanctions et de services est conclu avec le bénéficiaire dans un contrat.

L'insertion en France a globalement les traits du modèle social-démocrate : les parcours des bénéficiaires sont individualisés et négociés (peu de planification et de management) et mis en œuvre par les collectivités de façon partenariale (peu d'intervention du privé).

En outre, une voie intermédiaire existe entre l'assistance et le marché du travail : l'assurance, par le biais des politiques de l'emploi, au contraire du modèle anglo-saxon qui ne développe pas cet « entre-deux ». Le « *welfare to work* » fait passer directement les personnes de l'assistance au marché du travail.

Nous verrons dans le chapitre 2 que les évolutions du RMI – et donc le rSa – ont quelque peu changé la donne en estompant cette frontière entre politiques d'insertion et politiques de l'emploi, tendant à diminuer la voie intermédiaire permise par l'assurance⁶².

⁶¹ « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », in *Revue française de sociologie*, 43-2, 2002.

⁶² Sans pour autant passer dans le modèle libéral...

2- Au possible nous sommes tenus...

a) Vers une nouvelle équation sociale ? Le rapport de Martin Hirsch (2005)

Publié en avril 2005, le rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté »⁶³ présidée par Martin Hirsch, mettait sur la table 15 résolutions⁶⁴ destinées à résoudre la question de la pauvreté familiale, et notamment celle des enfants : « *un million d'enfants, dans notre pays, vivent dans la pauvreté. Comment notre pays peut-il s'organiser et se mobiliser pour ne plus laisser d'enfants dans la pauvreté ? Quels soutiens apporter aux familles, quels outils leur donner pour prévenir les situations de pauvreté ?* ».⁶⁵

Le rapport préconise une « reconfiguration » de nombreuses prestations sociales et notamment, une modification de notre conception du RMI. « *Celui-ci ne serait plus une allocation différentielle mais bien un complément de revenu qui pourrait diminuer progressivement au fur et à mesure que les revenus du travail augmenteraient* »⁶⁶.

La nouvelle équation sociale suppose de jouer sur deux tableaux : les politiques de l'emploi et les prestations sociales.

Concernant les politiques de l'emploi, la commission est consciente qu'une nouvelle prestation sociale ne peut créer de l'activité économique. L'enjeu est ailleurs : la réduction de la pauvreté au travail, phénomène grandissant que peut combler ce nouveau « complément de revenu ». Mais il ne suffit pas, il doit s'accompagner d'une nouvelle forme de contrats aidés, qui réduit le coût du travail pour ceux qui embauchent « des personnes éloignées de l'emploi et qui permet de changer positivement la situation de ces dernières.

Quant à la gestion des prestations sociales, il s'agit de gagner en souplesse, en simplicité et surtout en individualisation. La commission avance l'idée d'un accompagnement « à la

⁶³ Mis en place à la suite du Conseil des ministres du 20 décembre 2004, sur décision du Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille.

⁶⁴ (1) Se fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté ; (2) La nouvelle équation sociale : combiner les revenus du travail et de la solidarité ; (3) Une politique économique et sociale plus favorable à l'emploi et plus redistributive ; (4) Créer un service public de l'accueil des jeunes enfants ; (5) Etablir une nouvelle relation des familles avec les services sociaux ; (6) Loger les familles : plus vite, plus résolument, mieux ; (7) Eradiquer le saturnisme et réhabiliter les logements indignes ; (8) Ne plus cumuler inégalités sociales et inégalités de santé ; (9) Faire des familles modestes une priorité de la politique nutritionnelle ; (10) Permettre le développement durable du crédit sans payer le prix du surendettement ; (11) Gommer les discriminations négatives dans l'éducation ; (12) Donner leurs chances aux jeunes adultes ; (13) Audace, innovation, expérimentation : les mots-clés des nouvelles interventions publiques ; (14) Appréhender la pauvreté sans frontières ; (15) Conjuguer solidarité et dignité.

⁶⁵ Op.cit., p.5.

⁶⁶ Op.cit., p.9.

carte » qui s'inscrit dans une « prestation globale, panachant différentes aides pour différents besoins ».

La résolution n°2 propose donc une nouvelle équation sociale qui permet de combiner les revenus du travail et les revenus de la solidarité afin de « vivre dignement de son travail ». La condition pour y arriver est d'abord la rémunération correcte du travail car le paramètre salarial doit rester le premier paramètre de l'équation sociale⁶⁷ : « *l'idée est que l'on puisse vivre, avec son travail et par son travail, quelle que soit sa situation familiale, en continuant à pouvoir, dans des conditions justes, bénéficier de la solidarité de la société* ».

Le rapport Hirsch part du constat que « les minima sociaux sont devenus des maxima indépassables » et que, dès lors, une frange complète de la population est concernée par la pauvreté au travail. Pour autant, il serait exagéré de remettre en cause l'existence même de minima sociaux, et réducteur de considérer ces derniers uniquement comme des revenus d'assistance.

Prenant acte des différentes propositions de réformes des minima sociaux, au premier rang desquelles celle de Christine Boutin⁶⁸, la commission propose donc une réforme des prestations sociales fondée sur trois principes que l'on pourrait formuler ainsi :

- 1/ Le produit de chaque heure travaillée doit améliorer la situation et le revenu final de la famille, en supprimant les effets de seuil ;*
- 2/ Toutes les situations de travail dites « atypiques » (temps partiel, contrat aidé, reprise d'activité, etc.) doivent être au-dessus du seuil de pauvreté ;*
- 3/ Le « système » (autrement dit l'articulation entre les revenus du travail et de la solidarité) doit s'adapter aux situations individuelles en gagnant en souplesse et en lisibilité.*

La nouvelle équation sociale issue de ces constats s'appelle donc le « revenu de solidarité active » dont l'ambition première est de rendre le travail plus rémunérateur et d'accompagner une refondation des politiques de l'emploi (qui doivent rendre le travail plus accessible).

En réalité, quinze cas-types ont été mis en évidence, en fonction de l'allocation versée (RMI ou API pour l'essentiel), de la situation familiale et du niveau d'activité du conjoint. Ces

⁶⁷ L'un des enjeux du rSa sera ainsi de « faire des revenus du travail le socle des revenus du ménage ».

⁶⁸ Dans un rapport remis au Premier ministre (*Pour sortir de l'isolement : un nouveau projet de société*), Christine Boutin avait proposé la création d'un dividende universel (DU). Selon le rapport, 4 crises traversent la société du XXI^e siècle : crise du sens de l'existence individuelle, crise de la reconnaissance des personnes et de leur rôle social, crise de la complexification des relations et des démarches institutionnelles, crise de l'appartenance à une communauté et à un projet. Le DU « vise à répondre à cette crise générale en revalorisant symboliquement et matériellement : tous les temps de la vie, toutes les formes d'activité et toutes les situations de la vie ».

situations conduisent toutes au même constat : la persistance de « trappes à inactivité » (notamment pour les reprises d'activité hors temps plein), phénomène dont l'ampleur serait inconnue car masquée par l'existence d'effets de seuil liés aux aides facultatives (CMU spécifiquement).

Le rapport Hirsch lance donc un pavé dans la mare, abordant sans tabous le sujet de la désincitation à la reprise d'activité et la pauvreté au travail. La proposition phare du rapport, le rSa, n'est pas complètement précisée – le rapport y inclut la PPE, s'interroge sur la pertinence d'y intégrer les allocations logements et émet différentes hypothèses sur le barème – mais l'idée d'une nouvelle prestation sociale est lancée.

L'ambition du rSa est grande : outre la réforme d'un minimum social emblématique, il doit changer la situation des « familles »⁶⁹.

b) Le « Grenelle » de l'insertion : réforme des politiques d'insertion

Les travaux du Grenelle, lancés peu après la nomination de Martin Hirsch au gouvernement, ont pour ambition première le cadrage des politiques d'insertion, qui, à l'instar des publics qu'elles concernent, sont à géométrie variable.

En effet, les politiques d'insertion sont confrontées à un paradoxe : si elles ne peuvent envisager l'insertion de manière restrictive – au risque de perdre l'idée d'une globalité d'intervention – elles ne peuvent non plus couvrir tous les publics de la protection sociale (de la grande pauvreté aux travailleurs précaires, en passant par le « sans-abrisme » ou les problèmes de santé).

Comment réformer une politique dont on ne connaît pas les limites ? Telle a été la question du Grenelle de l'insertion. Deux options se dessinent alors :

- la première consiste à restreindre les politiques d'insertion aux publics en grande difficulté sociale : les « exclus » et les bénéficiaires de minima sociaux ;
- la deuxième considère l'insertion de façon très étendue, comme une notion centrale de la protection sociale : la réforme des politiques d'insertion suppose donc la refondation des politiques de l'emploi et de protection sociale.

⁶⁹ Selon le rapport, les familles devraient avoir trois types de revenus : les revenus du travail, le rSa si nécessaire et les allocations familiales.

Les travaux du Grenelle ne démontrent pas le choix d'une option plus qu'une autre. Le prisme choisi est celui des publics en insertion (surtout professionnelle) : 3.5 millions de personnes, soit 13% de la population active et 19 milliards d'euros de crédits publics annuels.

L'enjeu n'est donc pas de réformer toutes les politiques d'insertion et d'emploi, mais de permettre à ces personnes de bénéficier d'un accompagnement personnalisé et de sortir de la précarité.

Un exemple prouve cela : celui de la Prime pour l'emploi (PPE)⁷⁰. Alors que l'idée avait été émise⁷¹, le rSa n'intégrera pas la PPE.

Le rSa ne doit se concevoir comme une mesure d'une politique de l'emploi à part entière – comme l'est la Prime pour l'emploi – son ambition est de permettre le retour à l'emploi et de rapprocher les politiques d'insertion et d'emploi⁷².

De même, le livre vert issu des travaux du Grenelle, « *Vers un revenu de solidarité active* »⁷³, est selon Jean-Michel Belorgey « un document politiquement correct ». Il démontre la prudence du haut-commissariat sur l'ampleur du rSa. Afin de garantir son succès, il convient de ne pas trop en attendre, sans pour autant en faire une réforme « a minima ».

Dans un premier temps, il salue l'innovation majeure qu'a constituée la création du RMI en 1988, tout en reconnaissant les faiblesses de ce dernier : désincitation au travail, cloisonnement des processus d'accompagnement, logique de statut, etc.

Ensuite, il salue la création du rSa comme dispositif plus simple, plus compréhensible, plus équitable entre personnes de même niveau de ressources, en notant que l'une des conditions de réussite du nouveau dispositif est que ses « effets ne soient pas amoindris par un comportement d'employeurs qui prendraient prétexte de ce complément de revenu pour justifier des salaires faibles et des emplois précaires ».

⁷⁰ La PPE est une aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité professionnelle. Elle est versée aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée, sous la forme d'un « impôt négatif ».

⁷¹ « Nous proposons une nouvelle équation sociale qui redéfinit l'ensemble des minima sociaux, qui reconsidère les conditions d'attribution et d'évolution des principales aides aux familles. Cette réforme intègre la prime pour l'emploi qui n'a jamais réellement fait la preuve de son efficacité ». (Rapport Hirsch, op.cit., p.24).

⁷² Lors du débat du groupe A du Grenelle de l'insertion, séance du 14 mai 2008, plusieurs propositions avaient été émises et n'ont pas été retenues :

- progressivement cesser de recourir au terme d'insertion (or la loi s'intitulera « loi généralisant le rSa et réformant les politiques d'insertion »)
- faire évoluer les PDI pour les nommer « programmes départementaux d'accès aux droits et de retour à l'emploi » (or l'article L 263-1 évoque bien le PDI, nécessaire avant de mettre en place le Pacte territorial pour l'Insertion).

⁷³ Publié par le Haut-commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté, en février 2008.

c) Ce que propose le rSa

Les modalités des politiques d'insertion post-Grenelle ne sont pas forcément d'une grande clarté. La simplification tant souhaitée n'est pas complètement au rendez-vous⁷⁴.

Toutefois, deux grandes avancées méritent d'être signalées :

- la fin des « distinctions discutables » (Damon) entre bénéficiaires de minima sociaux et personnes aux revenus similaires (mais issus d'une activité professionnelle), quant à l'attribution de droits connexes (santé, transports, redevance audiovisuelle, etc.) ;
- l'accès au « droit commun » du service public de l'emploi pour les futurs allocataires du rSa, qu'ils soient en activité ou pas.

Dans l'esprit, le rSa souhaite donc *combler l'éternel fossé entre solidarité et travail*, entre insertion sociale et professionnelle. Autrement dit, le rSa permet d'en finir avec la logique de statut stigmatisante, pour mettre en place une logique de ressources.

Il propose aussi d'établir un *nouvel équilibre entre les droits et les devoirs*, et pour cela le livre vert avait répertorié quatre types de parcours, ayant chacun des droits et devoirs particuliers :

- Parcours 1 : personnes exerçant une activité à temps plein ou à temps partiel choisi et qui n'expriment aucun besoin d'accompagnement ;
- Parcours 2 : personnes en sous-emploi (ou en situation d'emploi précaire) ;
- Parcours 3 : personnes sans activité professionnelle proches de l'emploi ;
- Parcours 4 : personnes sans activité professionnelle plus éloignées de l'emploi.

Prestation sociale unique, le rSa ne doit pas pour autant éluder les situations individuelles de chacun.

Ainsi, la loi votée le 1^{er} décembre 2008 prévoit trois types d'accompagnement, précisés par les articles L. 262-34, L. 262-35 et L. 262-36 du Code de l'action sociale et des familles. Il s'agit, respectivement, de la possibilité donnée aux allocataires de bénéficier d'un accompagnement « professionnel » par Pôle emploi, d'un accompagnement « socioprofessionnel » par un organisme agissant dans le champ de l'emploi autre que Pôle

⁷⁴ L'objectif du Grenelle était de simplifier l'ensemble des minima sociaux et de tendre, à terme, vers un système de 3 minima sociaux :

- un minimum pour compenser le handicap,
- un minimum pour compenser la vieillesse,
- un minimum de solidarité active.

emploi (Maisons de l'emploi, PLIE notamment), et enfin d'un accompagnement « social », par le biais notamment du service social de polyvalence.

Du Grenelle est ressorti un ensemble de recommandations, qui selon Julien Damon, « tiennent dans un souci de triple unicité : un référent unique pour les bénéficiaires du rSa ; un contrat unique d'insertion ; un guichet unique de prise en charge ».

Rien n'a donc été laissé au hasard dans la mise en place du rSa. La nomination du père de la mesure au gouvernement ne suffisant pas, le Grenelle de l'insertion a été lancé le 27 mai 2007 – soit 40 ans jour pour jour après les accords de Grenelle – avant de faire voter la loi le 1^{er} décembre 2008, le jour du vingtième anniversaire du RMI.

Si le rSa traduit bel et bien une volonté de simplification et de nouveau départ dans les politiques d'insertion, la réalité semble plus complexe...

CHAPITRE 2 : UNE REALITE PLUS COMPLEXE

La mise en place du rSa, aboutissement d'évolutions des politiques d'insertion et d'emploi

Au cours du premier chapitre, nous avons donc abordé les grandes caractéristiques du modèle français d'insertion, les critiques qui lui ont progressivement été adressées et la solution qui lui a été apportée.

L'enjeu de ce deuxième chapitre est de mettre en lumière une réalité plus complexe que les discours politiques, et ce pour deux raisons :

- *d'une part*, la « solution » rSa n'est que la traduction des évolutions du « problème » RMI ;
- *d'autre part*, le rSa à l'épreuve des faits ne résout pas tous les problèmes qui ont été mis en exergue dans le RMI (parfois de façon instrumentalisée), en particulier au regard de l'insertion sociale

Section 1 : Le dispositif RMI et l'accès à l'emploi : des évolutions annonçant le rSa ?

1- Politiques d'insertion, politiques de l'emploi

a) Les évolutions de l'indemnisation du chômage et des politiques de l'emploi

Le régime d'indemnisation du chômage a été institué en 1959 par les partenaires sociaux. Ceux-ci en assurent la gestion paritaire au sein d'un organisme ayant un statut associatif.

Ce régime d'indemnisation a été complété par la création d'une agence publique en 1967, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), chargée d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leur recherche. La loi du 14 février 2008 rassemble ces deux entités aux statuts différents dans une seule institution de droit privé, Pôle emploi.

La loi de programmation pour la Cohésion sociale (2005) a institutionnalisé un changement majeur, le renforcement des missions de l'assurance chômage et le rapprochement avec les politiques de l'emploi.

Dans son rapport de 2006, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*⁷⁵, la Cour des comptes met en évidence ce changement de pratique de la part de l'assurance chômage. Un exemple prouve cela : la mise en place du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), entré en vigueur en juillet 2001.

La mise en œuvre du PARE symbolise le phénomène d'« activation des dépenses »⁷⁶. Il manifeste un régime d'indemnisation plus favorable, supprimant notamment la dégressivité des allocations. Les demandeurs ayant élaboré un PARE devaient dans le même temps être accompagnés par l'ANPE dans le cadre d'un suivi mensuel personnalisé (SMP)⁷⁷. Simultanément au PARE, l'ANPE mettait en place le PAP-ND (programme d'accompagnement personnalisé pour un nouveau départ).

Les principes généraux du PARE-PAP – suivi personnalisé et collaboration renforcée entre l'assurance chômage et l'ANPE – annoncent non seulement la fusion entre l'ANPE et le réseau des Assedic, mais ils sont aussi le révélateur d'une politique d'activation des dépenses et de retour à l'emploi qui s'affirme comme une priorité.

D'autres dispositifs abondent dans ce sens :

La Prime pour l'emploi (PPE), mise en place par le gouvernement Jospin, a été réajustée à plusieurs reprises, notamment par le gouvernement de Villepin qui choisira de la mensualiser et de la rendre plus généreuse⁷⁸ ;

Les mesures d'intéressement du dispositif RMI répondent aux « effets de seuil » liés à la reprise d'emploi – et au faible écart entre le RMI et le SMIC. La loi de lutte contre les exclusions en 1998 permettra ainsi le cumul intégral du RMI et du revenu d'activité pendant trois mois, et un cumul à hauteur de 50% au cours des neuf mois suivants. La mesure sera même renforcée en 2005, par l'établissement d'une prime forfaitaire de 150 euros par mois et une prime de retour à l'emploi (PRE) de 1 000 euros versée au bout du quatrième mois suivant la reprise d'activité.

⁷⁵ Cour des comptes, rapport public thématique, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*, La documentation française, mars 2006.

⁷⁶ D'après la Cour des comptes, l'activation des dépenses consiste à « utiliser une partie des contributions au régime d'assurance chômage à des actions visant à faciliter le retour ou l'accès à l'emploi : formation, aides à l'emploi ou incitation à la reprise d'activité plutôt que de payer des allocations chômage (dépenses passives) ».

⁷⁷ Ainsi, le PARE n'a pas remis en cause le rôle de l'ANPE, qui reste pour les mesures d'accompagnement, l'opérateur unique et obligé.

⁷⁸ Elle double pour les revenus équivalents à un demi-SMIC (temps partiels) et elle est augmentée de 50% pour les revenus équivalents au SMIC.

PARE, PPE, intéressement sont autant de mesures symbolisant le rapprochement entre politiques de l'emploi et politiques d'insertion. Elles sont aussi des signes avant-coureurs du rSa : accompagnement personnalisé, référent unique, rôle de Pôle emploi, etc.

Le rapprochement entre « emploi » et « insertion » ne date pas du rSa. Un phénomène mérite d'être souligné : le lien étroit entre le RMI et l'indemnisation du chômage.

b) RMI et indemnisation du chômage

Les évolutions de l'indemnisation du chômage sont à mettre en corrélation avec le rôle grandissant du RMI. Si dans l'esprit du législateur, le RMI ne devait pas « se substituer à d'autres prestations, ni susciter par son existence même une restriction ou une suppression d'autres formes de couverture »⁷⁹, force est de constater que, sans aller jusqu'à dire que le RMI a remplacé le régime d'indemnisation du chômage, il en a pallié les limites.

Plusieurs cas de figure ont pu se présenter :

- parfois le RMI servait de complément à une allocation chômage relativement faible ;
- le RMI a pu servir de relais à la fin de l'indemnisation chômage, notamment pour les personnes bénéficiant de l'allocation spécifique de solidarité ;
- enfin, le RMI a pu jouer le rôle de l'indemnisation chômage lorsque la période d'activité préalable ne suffisait pas à ouvrir les droits à l'assurance chômage. Cela concerne par exemple les jeunes en insertion professionnelle difficile (CDD à répétition, intérim).

Jean-Luc Outin considère, chiffres à l'appui, que le RMI est le troisième pilier de l'indemnisation du chômage, après le régime d'assurance et le régime de solidarité : alors que la proportion de chômeurs indemnisés est passée de 52,4% en 1992 à 42% en 1997, le nombre d'allocataires du RMI a quasiment doublé (passant d'environ 600 000 à 1 000 000), phénomène amplifié par les enquêtes auprès des allocataires du RMI.

Ainsi, l'enquête du Haut-commissariat aux Solidarités actives⁸⁰ donne un certain nombre d'enseignements à cet égard. En voici quelques chiffres pouvant abonder dans le sens des propos de J-L Outin :

⁷⁹ JOIN-LAMBERT M.-T., *Chômage : mesure d'urgence et minima sociaux*. Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 1998.

⁸⁰ TNS Sofres, *Enquête auprès des allocataires du RMI sur leur rapport à la citoyenneté, leur relation à l'emploi et leurs attentes à l'égard du Grenelle de l'insertion*, décembre 2007. L'enquête n'emploie que très peu le terme de « bénéficiaire du RMI », au profit de celui de « chômeurs ».

- 25% des personnes interrogées occupent un emploi : le contingent d'heure n'est donc pas suffisant pour leur permettre de prétendre à l'indemnisation chômage ;
- parmi les 72% qui ne sont pas en situation d'emploi, 88% ont déjà exercé un emploi, principalement dans le cadre de contrats précaires (48%).

Jean-Luc Outin note un paradoxe dans les débats qui émergent au début des années 2000 (notamment lors de la publication du rapport Bélorgey), au vu des courbes d'allocataires du RMI qui grimpent inexorablement. Un double consensus s'est créé :

- d'un côté, la croissance des effectifs des allocataires est attribuée aux effets désincitatifs des dispositifs d'insertion et non pas aux évolutions de l'assurance-chômage ;
- d'un autre côté, les débats sur la « sécurisation des parcours professionnels » évoquent indubitablement les limites de l'assurance-chômage, qui se reporte sur le dernier filet de protection sociale.

2- « Du RMI au rSa, en passant par le RMA » (Damon)

Le RMA est aujourd'hui un sigle tombé en désuétude. Pourtant le rSa lui doit sans doute beaucoup dans son émergence.

a) Le dispositif RMI, annonciateur du rSa ?

Avant d'évoquer le RMA, il convient de voir dans quelle mesure certains aspects du dispositif RMI correspondaient déjà à l'esprit du rSa, vérifiant ainsi l'idée que le rSa n'est que l'aboutissement et « l'officialisation » des évolutions du RMI.

Nous allons nous focaliser sur deux d'entre eux : l'intéressement et la contrepartie. En effet, il s'agit de deux aspects ayant subi le plus de critiques.

Tout d'abord, les mesures d'intéressement que nous avons déjà citées (Prime pour l'emploi, Prime de retour à l'emploi, cumul allocation et salaire). Inscrites dès le vote de la loi de 1988, elles ont été amplifiées au cours des vingt années d'existence du RMI, principalement par les lois de 1998 et de 2006.

Ces multiples ajustements ont souvent été justifiés politiquement par l'inefficacité et la persistance de « trappes à inactivité ». Pourtant, les mesures d'intéressement sont restées mal

connues par les bénéficiaires, comme le montre une enquête de la DREES effectuée en 2006⁸¹ : « seuls 7% des bénéficiaires du RMI interrogés connaissent à la fois le mécanisme d'intéressement et l'existence d'une prime versée par l'Etat », 38% des allocataires pensent même qu'ils perdraient immédiatement leur allocation – et les droits connexes – en cas de reprise d'activité. La connaissance des mesures d'incitation reste mieux connue par les personnes les plus proches de l'emploi.

Les différents gouvernements ont donc réformé à de nombreuses reprises un mécanisme qui non seulement reste méconnu par les bénéficiaires, mais qui ne permet pas forcément un retour rapide à l'emploi.

L'enquête de la DREES (2006) évoque ainsi d'autres motifs justifiant le faible retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux :

- horaires de travail, conditions de travail non satisfaisants : 23% ;
- travail ne correspondant pas à la qualification : 20% ;
- pas de transport : 19%.

La faible rémunération n'est évoquée que par 13% des personnes interrogées.

En outre, ces chiffres ne concernent que les personnes qui ont refusé un emploi : sur les 1 000 personnes interrogées, 620 recherchent un emploi et parmi celles-ci, 484 n'ont pas eu de proposition d'embauche.

Les mécanismes d'intéressement sont donc peu susceptibles d'influencer la recherche d'emploi des bénéficiaires du RMI⁸². Ceux-ci sont pourtant au cœur de la mise en place du rSa.

Il existe une autre notion récurrente qui alimente bon nombre de débats autour du RMI et ont justifié le rSa : la contrepartie.

Dès l'instauration du RMI en 1988, l'instauration du contrat d'insertion correspond à la contrepartie du revenu : le bénéficiaire du RMI s'engage à accomplir des actions d'insertion sociale et/ou professionnelle dans le but de sa réinsertion. La contractualisation, si elle reste obligatoire, n'a que peu d'effets sur le versement de l'allocation en cas de non respect des engagements pris dans le contrat. De plus, il s'agit d'un contrat entre le bénéficiaire et la collectivité, la collectivité ayant un devoir d'insertion envers les citoyens.

Le RMI a donc toujours été un dispositif « donnant-donnant », mêlant droits et devoirs :

⁸¹ Enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux, DREES, 2006.

⁸² D'autres éléments entrent en ligne de compte : le sentiment d'utilité, la valorisation subjective procurée par l'exercice d'une activité professionnelle, etc.

- l'article 1 de la loi évoque la créance de la société avec la mention de « l'impératif national » (issu du Préambule de la Constitution de 1946) ;
- l'article 2 suppose une « réponse » de l'allocataire qui s'engage à effectuer toutes les démarches nécessaires à son insertion ou sa réinsertion.

Comme le précise la contribution de Michel Dollé⁸³ dans *RMI, l'état des lieux*, le contrat d'insertion s'inscrit précisément dans le cadre du « *Welfare to work* », la capacitation de l'individu, (empowerment) que nous avons analysé précédemment : « *il marque à la fois la personnalisation des actions mais il est surtout le signe de la reconnaissance de l'allocataire comme personne responsable, comme sujet de son devenir. L'allocataire est censé participer à la définition de son projet ; il a donc aussi, en théorie, la possibilité de ne pas accepter certaines propositions* »⁸⁴.

b) L'activation en France : une inscription à l'agenda politique plus ou moins affichée...

Manque de courage politique ou absence d'une ligne directrice, l'activation n'a jamais été affichée en tant que telle, elle s'est faite par réformes successives et lois ponctuelles. Tout juste en 2007, certains candidats à l'élection présidentielle évoquaient la fin du système d'allocation sans contrepartie.

Le débat sur l'éventualité d'un *workfare* à la française intervient principalement⁸⁵ lors de la mise en place du Contrat d'insertion-Revenu Minimum d'Activité (CI-RMA) en 2003⁸⁶.

La concomitance entre la création du RMA et la décentralisation du RMI n'est pas anodine. L'enjeu était d'aller au-delà d'un simple transfert de compétences, en réformant profondément les politiques d'insertion et en faisant des départements les véritables acteurs de

⁸³ Rapporteur général du CERC.

⁸⁴ Op. cit., p.205.

⁸⁵ Lors des élections présidentielles de 1995, la question de la contrepartie en travail pour les chômeurs avait déjà été posée. En 1997, des parlementaires du groupe Rassemblement Pour la République (RPR) demandent la suppression du SMIC et du RMI pour instaurer le RMA, critiquant ainsi la « *culture de l'assistance* ». En 1999, les sénateurs LAMBERT et MARINI proposent le RMA et la suppression du RMI, avançant que le RMI est devenu un « *Revenu Minimum d'Inactivité* ». Le projet de loi déposé en 2000 sera rejeté sous le gouvernement Jospin.

⁸⁶ Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant le revenu minimum d'activité. En réalité, deux propositions de loi avaient déjà été déposées en ce sens, afin de créer un revenu minimum d'activité (proposition n°456 du 26 novembre 1997 déposée à l'Assemblée nationale, et n°317 enregistrée au Sénat le 20 avril 2000).

l'insertion professionnelle – et ainsi, rapprocher les politiques d'insertion professionnelle des politiques de l'emploi⁸⁷.

Le ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, François Fillon, justifiait la création du RMA par l'échec du « i » du RMI :

« Quinze ans après, le dispositif, conçu au départ comme une aide momentanée, est devenu une prestation sociale de masse et d'assistance dans la durée : le filet de sécurité qu'instituait le RMI est, en réalité, devenu un filet qui retient »⁸⁸.

La loi du 18 décembre 2003 devait non seulement faciliter la gestion du dispositif RMI – par la proximité et l'adaptation aux besoins locaux – mais aussi développer une offre d'insertion plus attractive – par la souplesse et le cadre incitatif du RMA.

Le CI-RMA, contrat de travail conclu entre un allocataire du RMI et un employeur du secteur marchand ou non marchand⁸⁹, bénéficie en effet d'une aide de la collectivité accordée à l'employeur⁹⁰.

Le gouvernement s'est défendu, lors de l'examen de la loi par le Parlement, de vouloir instaurer un *workfare* français. Il n'est en effet pas question de conditionner l'octroi de l'allocation RMI à l'exercice d'une activité : le CIRMA n'est qu'une offre d'insertion parmi d'autres à disposition des Conseils généraux ; au mieux, il constitue une énième forme de contrats aidés dans la galaxie de contrats aidés déjà disponibles.

Pourtant, le projet de loi prévoyait que tout contrat d'insertion signé par un bénéficiaire du RMI devait comporter au moins une action orientée vers le retour à l'emploi. Cette mesure a finalement été abandonnée et même contredite par le vote d'un amendement de Christine Boutin ramenant l'accompagnement social au premier rang des actions pouvant être inscrites dans un contrat d'insertion.

Les débats autour du vote du projet de loi ont d'ailleurs été houleux, avec un grand nombre d'amendements discutés : sur la limitation à 5% des effectifs de l'embauche en RMA dans les entreprises de plus de 20 salariés, sur l'assimilation du RMA à un salaire, etc. Les députés

⁸⁷ Cela s'est par exemple traduit par un partenariat avec les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) : participation au service public de l'emploi local (SPEL), aux conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), etc.

⁸⁸ François Fillon auditionné par la commission des Affaires sociales du Sénat. In *RMI, l'état des lieux*, op.cit.

⁸⁹ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 l'a recentré uniquement sur le secteur marchand.

⁹⁰ Le CIRMA sera abrogé au 1^{er} janvier 2010, date de l'entrée du nouveau « Contrat unique d'insertion », tout comme le Contrat d'avenir. La personne embauchée bénéficie d'un CDD ou d'un contrat de travail temporaire, à temps partiel (20 h minimum par semaine) ou à temps plein, d'une durée de 6 mois minimum (renouvelable). Le CI-RMA peut également être conclu en CDI. L'employeur doit conclure avant l'embauche une convention avec Pôle emploi (ou un organisme participant au service public de l'emploi) ou le Conseil général et bénéficie, pour chaque contrat, d'une aide spécifique.

socialistes adresseront un recours au Conseil constitutionnel, voyant dans le RMA une brèche dans le droit du travail français : selon eux, le RMA « viole le principe d'égalité » car il « conduit à faire travailler au sein d'une entreprise des personnes, qui, du fait de la composition juridique de leur rémunération, bénéficieront de droits sociaux moindres que ceux des autres salariés de l'entreprise accomplissant les mêmes tâches pendant une durée semblable »⁹¹.

Les organisations syndicales et les associations ne sont pas en reste. Pour elles, le RMA marque « un retour en arrière dans les politiques d'insertion »⁹² et constitue un « sous-contrat de travail » (FNARS). Le secrétaire général de la CGT, Bernard Thibault estimera quant à lui que le RMA n'est rien d'autre qu'une « supercherie doublée d'une flexibilisation accrue du marché du travail ». En outre, « la transformation du RMI en RMA constitue un subventionnement public de plus de l'emploi privé, sans offrir aucune garantie de pérennité de l'emploi ». Enfin, les associations de chômeurs remettront au rapporteur de la loi, Bernard Seillier⁹³, une pétition de 2500 signatures réclamant l'abandon du projet de loi.

Ces péripéties générées par le RMA traduisent le malaise généré par la réforme du RMI dont l'ensemble de la classe politique reconnaît pourtant les limites, à l'instar du père de loi, Michel Rocard : « tout ce qui peut être fait pour améliorer l'insertion doit être tenté »⁹⁴, ce à quoi il rajoute : « l'important c'est que le RMA ne soit qu'un complément, et non un substitut à l'actuel RMI ». Cette deuxième partie de la phrase revêt une importance non négligeable : le RMA a surtout généré une grande confusion, et notamment l'idée que pour bénéficier du RMI, il fallait désormais exercer un « sous-travail ».

Cet écueil du RMA, Martin Hirsch l'a bien compris et c'est pour cela qu'il qu'il met en avant dans le rSa l'idée d'un « complément de revenu » qui permet une hausse du pouvoir d'achat immédiate pour les travailleurs pauvres

Pourtant, le rSa traduit bien un cheminement logique après le RMA, et les critiques qui lui sont déjà adressées ressemblent fortement à celles du RMA : la violation du principe d'égalité entre salariés travaillant au sein d'une même entreprise, trappe à travail précaire, etc.

Outre les craintes liées au dispositif RMA lui-même, le manque de résultats a souvent été pointé du doigt.

⁹¹ Recours au Conseil constitutionnel : 19 décembre 2003.

⁹² Expression issue de la motion votée le 8 décembre 2003 par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE).

⁹³ Député non-inscrit.

⁹⁴ AFP, 30 octobre 2002.

En effet, le RMA n'a pas vraiment « marqué » les politiques locales, comme le montre le rapport d'évaluation de la loi de 2003⁹⁵ qui note un faible volume de contrats aidés pour les bénéficiaires du RMI, malgré une « large palette » de contrats aidés : « *La contraction de l'offre d'insertion professionnelle, sous la forme de contrats aidés, pour les bénéficiaires du RMI, résulte de la conjonction de deux éléments :*

- *la montée en charge particulièrement lente des contrats réservés aux bénéficiaires du RMI, CA et CI-RMA ;*
- *la diminution de la part des bénéficiaires du RMI dans les contrats de droit commun, CAE et CIE.»*

Les raisons de ce désaveu (5 587 bénéficiaires du RMI en CI-RMA fin 2005) sont nombreuses : faible mobilisation politique des Conseils généraux, lente appropriation du dispositif, concurrence entre contrats aidés, coûts pour le Département, etc.

Le rSa saura-t-il éviter ces écueils ? Il est difficile d'y répondre mais une chose est certaine : sa mise en œuvre est obligatoire et suppose de fait une mobilisation multipartenariale (Convention d'orientation, Pacte territorial pour l'insertion, etc.).

⁹⁵ Rapport RM2006-173P, présenté par l'IGAS, novembre 2006 (évaluation de la loi n°2003-1200 décentralisant le RMI et créant le RMA).

Section 2 : Du RMI au rSa, des évolutions plus qu'une révolution

Au cours de cette section, il semble intéressant d'aborder ce que change (vraiment) le revenu de Solidarité active par rapport au Revenu Minimum d'Insertion.

1- L'avenir de l'insertion sociale

a) Définition de l'insertion sociale

Selon une définition donnée par le Conseil de l'Europe en 1967, « *le service social est une activité professionnelle spécifique qui vise à favoriser une meilleure adaptation réciproque des personnes, des familles, des groupes et du milieu social dans lequel ils vivent, et à développer le sentiment de dignité et de responsabilité des individus en faisant appel aux capacités des personnes, aux relations interpersonnelles et aux ressources de la collectivité* »⁹⁶.

Comme le démontre Geneviève Besson, cette définition assez large est l'un des fondements du travail social puisqu'elle met en exergue les principes de dignité, « d'adaptation réciproque » et de valorisation des ressources de la personne afin de favoriser son autonomie sociale. Toute intervention sociale doit donc avoir comme ambition l'émergence d'un projet censé redonner à la personne son statut d'acteur et de citoyen.

Dans quelle mesure cette définition de l'intervention sociale a-t-elle un impact dans le champ de l'insertion ?

En réalité, le travail d'insertion, qu'il soit orienté sur le volet social ou professionnel, est exactement le même que celui d'une intervention sociale : « l'insertion va devoir reconstruire en termes de processus tout ce que l'exclusion (...) a déconstruit, en mobilisant très largement pour ce faire l'ensemble des ressources potentielles », écrit Geneviève Besson. L'insertion est aussi un processus de reconstruction d'un parcours et de capacitation de l'individu. Ce processus sera d'autant plus compliqué dès lors qu'il existe une exclusion multidimensionnelle (travail, santé, logement, accès aux droits, etc.), soit *a priori* lorsqu'il s'agit d'une démarche d'insertion sociale dans laquelle le cumul de difficultés est souvent plus fort que dans une démarche d'insertion professionnelle.

⁹⁶ Conseil de l'Europe du 27 juin 1967, résolution 16 adoptée par les délégués des ministres.

b) Comment l'insertion sociale est-elle envisagée avec le rSa ?

Contrairement à une idée communément répandue, la loi du 1^{er} décembre 2008 ne supprime pas la possibilité donnée aux allocataires d'entrer dans une démarche d'insertion sociale.

Cependant, l'article L.262-29 nuance ce constat :

« Le président du conseil général oriente les bénéficiaires du revenu de solidarité active tenu aux obligations définies à l'article L.262-28⁹⁷ :

1° De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi (...) ou pour créer sa propre activité, soit vers l'institution mentionnée à l'article L.5312-1 du même code (Pôle emploi), soit, si le département décide d'y recourir, vers l'un des organismes de placement mentionnés au 1° de l'article L.5311-4 du même code (c'est-à-dire les Maisons de l'emploi, les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi, etc.). (...)

2° Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale ».

La loi établit donc une priorisation sur l'insertion professionnelle, au détriment de l'insertion sociale, reléguée au second plan et considérée comme « temporaire ». Or dans un contexte de « disqualification sociale » (Paugam), la recherche d'emploi n'est pas toujours une priorité immédiate, et « l'activer trop précocement risquerait de conduire à des effets inverses de ceux recherchés (...), alors que l'idée de parcours d'insertion sous-entend une progression par étapes » (Besson). Cette progression par étapes pourrait par exemple s'inspirer de la distinction établie par Jacques Donzelot entre la protection et la capacitation (*empowerment*) : lorsqu'il y a cumul de difficultés, l'enjeu est d'abord de protéger puis de rendre capable.

L'importance accordée à l'insertion professionnelle ne doit pas se considérer sans tenir compte de la philosophie globale du rSa. Plusieurs piliers cimentent en effet ce nouveau minimum social : accès à l'emploi certes, mais aussi incitation financière et accompagnement vers et dans l'emploi.

A la question de savoir ce que deviendront les personnes dont les travailleurs sociaux disent qu'elles sont « inemployables », le haut-commissaire aux Solidarités actives répond ainsi :

⁹⁷ C'est-à-dire les allocataires du rSa compris dans le « périmètre des droits et devoirs », dont les ressources par personne sont inférieures à 500 € par mois.

« ce qu'elles deviennent aujourd'hui, ce n'est pas très glorieux ni brillant. Sous prétexte que certaines personnes auraient des tas de problèmes, il ne faudrait pas faire sortir du dispositif celles qui en ont moins (...). Si on arrive à rendre autonomes et à faire sortir du dispositif ceux qui sont déjà proches de l'emploi, il y aura davantage de possibilités pour s'occuper de ceux qui ont beaucoup de problèmes et sont très éloignés de l'emploi ». Avant de rajouter : « ce n'est pas toujours les personnes qui sont éloignées de l'emploi, mais l'emploi qui est éloigné des personnes »⁹⁸.

c) La primauté de l'insertion professionnelle : quelles traductions concrètes ?

La philosophie du rSa est donc claire et logique dans son énoncé politique – l'accès à l'emploi est prioritaire et les personnes ont droit à un accompagnement renforcé pour y parvenir – mais ambiguë dans ses traductions concrètes. En effet, si les discours politiques mettent en avant un principe généreux et louable – personne n'est inemployable – ils vont à l'encontre d'une partie du travail social : l'approche globale et « désintéressée ».

Ainsi, la primauté affichée de la mise en emploi risque de masquer la partie immergée de l'iceberg (les difficultés sociales) au profit du résultat tangible (l'emploi obtenu)⁹⁹.

Un autre écueil possible est la relégation du travail social à une logique « supplétive » d'intervention de dernier recours pour les plus vulnérables dont l'insertion professionnelle n'aurait pas voulu. Car la loi instituant le rSa met largement en avant Pôle emploi¹⁰⁰.

L'institution née de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les Assedic est tout d'abord citée parmi les possibles « guichets » d'instruction. Même si le conseil d'administration de l'institution a décidé de ne pas instruire de dossiers en 2009 – pour cause de non opérationnalité consécutive aux enjeux de la fusion et de l'impact de la crise économique – la perspective de voir Pôle emploi instruire les dossiers des chômeurs en fin de droits dès le début de l'année 2010 traduit un rapprochement entre le rSa et le régime d'indemnisation du chômage :

⁹⁸ BARNEDE, M., *Le RSA, une révolution sociale. Récit d'une expérimentation dans l'Eure*. Autrement, août 2008

⁹⁹ L'inverse est aussi valable : certains progrès obtenus (accès à un logement, amélioration de l'état de santé, etc.) risquent d'être relégués au second plan s'il n'y a pas de retour à l'emploi.

¹⁰⁰ Loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi.

- à l'instar du RMI, le rSa prendra donc « automatiquement » et « officiellement » le relais de l'assurance chômage,
- en s'adressant aux travailleurs à temps partiel, il sera *de facto* une forme d'assurance chômage pour des chômeurs n'appartenant pas à la catégorie 1¹⁰¹.

Ensuite, Pôle emploi participera à la plupart des instances mises en place dans le cadre du dispositif rSa.

L'exemple du Conseil général de l'Isère¹⁰² traduit une présence de l'institution dans toutes les étapes d'un parcours d'insertion après l'instruction, au-delà des simples obligations légales :

- orientation : participation de Pôle emploi dans les plateformes d'orientation ;
- réorientation, réduction, suspension : rôle consultatif dans les équipes pluridisciplinaires ;
- Coordinations territoriales pour l'insertion (CORTI) : participation du service public de l'emploi dans l'élaboration de l'offre d'insertion à destination des publics ;
- En outre, on peut signaler la participation aux négociations interinstitutionnelles lors de l'élaboration du Pacte territorial pour l'insertion.

Même si la décision finale appartient au Président du Conseil général, il y a fort à parier que la présence du service public de l'emploi exercera une influence sur ces instances.

Deux instances nouvellement créées par la loi attirent particulièrement l'attention puisqu'elles s'inscrivent dans la « valorisation » de l'insertion professionnelle.

La première d'entre elles est l'équipe pluridisciplinaire (EP). Cette instance sera « *consultée préalablement à toute décision de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle, de réduction ou de suspension de l'allocation RSA* » (article L 262-39).

Les équipes pluridisciplinaires (EP) constituent un enjeu fondamental pour les parcours d'insertion des personnes puisque l'avis qu'elles émettent sur la réorientation, la réduction ou la suspension de l'allocation sera pris en compte par le Conseil général. Elles prévoient notamment la participation de représentants

L'autre instance est le Pacte territorial pour l'insertion, mentionné à l'article L.263-1 :

¹⁰¹ Au sens du Bureau international du travail, un chômeur est une personne en âge de travailler et qui répond simultanément à trois conditions :

- être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure durant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans les trois mois à venir.

¹⁰² Que nous détaillerons dans la deuxième partie.

« pour la mise en œuvre du programme départemental d'insertion, le département conclut avec les parties intéressées un pacte territorial pour l'insertion. (...) Il définit notamment les modalités de coordination des actions entreprises par les parties pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu de solidarité active ».

Outre les partenaires « classiques » du département (Pôle emploi, PLIE, associations), le Pacte prévoit aussi la participation des « organisations syndicales représentatives à l'échelon national » (salariales et patronales), des « organismes consulaires » (Chambre de commerces et d'industrie par exemple), et « en particulier, au titre de la formation professionnelle, le concours de la région ».

Le pacte, conçu comme un partenariat large et ouvert, correspond ainsi à la « mise en œuvre » du PDI, c'est-à-dire les points de convergence de chaque institution par rapport au PDI, programme voté en interne par le CG¹⁰³.

La loi sur le rSa évoque donc le Pacte territorial de façon succincte (« modalités de coordination ») : c'est à chaque département d'en faire l'outil qu'il souhaite, soit une traduction des grandes orientations politiques du département, soit il cadre les détails opérationnels et pratiques de la mise en œuvre du rSa.

d) Au final, quelles évolutions par rapport au RMI ?

Sur l'avenir de l'insertion sociale, deux questions se posent par rapport aux vingt dernières années de RMI :

- d'une part, l'insertion sociale est-elle reléguée au second plan ?
- d'autre part, l'insertion professionnelle n'était-elle pas déjà fortement présente dans le RMI ?

La première question portant sur l'insertion sociale appelle trois types de réponses.

En premier lieu, l'importance accordée aux politiques d'insertion sociale dépend et dépendra toujours des orientations politiques de chaque département – comme nous le verrons avec l'exemple de l'Isère – qu'il y ait le rSa ou pas. Les orientations nationales existent, la libre

¹⁰³ « Le Conseil général délibère avant le 31 mars de chaque année sur l'adoption ou l'adaptation du programme départemental d'insertion. Celui-ci définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes » (article L- 263-1 du CASF). Le PDI reste donc le document-cadre de la politique d'insertion menée par chaque département. En Isère, le PDI est soumis à l'avis préalable du Conseil départemental de l'insertion (CDI) puis validé par la Commission permanente.

organisation des collectivités territoriales aussi, comme le prouvent les nombreux départements qui avaient choisi de ne pas mettre en œuvre le CI-RMA.

Ensuite, la priorité accordée à l'insertion professionnelle ne signifie pas forcément insertion sociale « au rabais ». La présence de nombreux acteurs agissant dans le champ professionnel peut aussi permettre un recentrage des travailleurs sociaux sur leur cœur de métier, l'accompagnement social.

Enfin, s'il est possible d'avoir une insertion sociale de qualité, l'enjeu est aussi de ne pas la considérer comme une orientation par défaut, mais comme une étape dans un parcours global. Cette étape n'intervient donc pas forcément au début du parcours, mais à tout moment : l'équipe pluridisciplinaire peut alors être une instance ressource pour les allocataires si elle s'adapte aux parcours individuels et permet ces allers-venues entre le social et le professionnel.

La deuxième question suppose de porter un regard sur le « legs » du RMI en matière d'insertion professionnelle.

Comme nous l'avons signalé dans l'introduction générale, le RMI élargit le champ de vision de l'insertion en prônant une approche globale et sociale (« mis en musique » dans le contrat d'insertion selon G. Besson). La loi de lutte contre l'exclusion, votée dix ans après le RMI, s'inscrit dans cette même tendance et tentera de coordonner et dynamiser des efforts jusque là épars. Pourtant, cette loi marque un tournant dans l'appréhension de la question sociale : le problème, jusque là considéré comme conjoncturel, devient structurel. Le nombre d'allocataire a en effet dépassé le million.

Chômage persistant et contraintes budgétaires ont donc incité les gouvernements successifs à activer les dépenses passives. Pour le RMI, cela passera par plusieurs inflexions vers l'insertion professionnelle. Trois d'entre elles méritent d'être signalées :

- d'une part, la loi de décentralisation du RMI et de création du Revenu Minimum d'Activité (2003) ;
- ensuite, la loi de programmation pour la cohésion sociale (2005) établissant de nouveaux contrats aidés ;
- enfin, les expérimentations du rSa pour les départements volontaires. Ces expérimentations souhaitent rendre plus attractive la reprise d'emploi pour les bénéficiaires du RMI.

Julien Damon, professeur associé à Sciences Po Paris, résume assez bien ces évolutions dans son article « Du RMI au rSa, en passant par le RMA »¹⁰⁴ :

« Véritable prestation sui generis, le RMI est le socle des transformations suivantes qu'ont été le RMA puis le rSa. Alors que le RMI avait fait, dans son principe et son contenu, globalement consensus, il n'en a pas été de même pour le RMA et pour le rSa. (...) Toutes les controverses et toutes les argumentations techniques relèvent d'une même problématique générique, celle des liens entre activité et garantie de ressources. Le RMI dans ses grandes lignes, même si lui est attachée une contrepartie (...) en termes d'effort d'insertion relevait dans son épure de la logique d'un minimum social différentiel. Dès l'origine, lui ont été ajoutés ou adjoints des dispositifs associés cherchant à inciter au mieux les allocataires à se replacer ou se placer pour la première fois sur le marché de l'emploi. De fait, le souci de lien avec l'activité, d'activation dit-on, a toujours été présent ».

Ainsi, l'une des grandes différences entre le RMI et le rSa concerne la philosophie originelle : si le RMI a davantage évolué par touches successives, au gré de la conjoncture, le rSa est d'emblée présenté comme une mesure dont la première préoccupation est la reprise d'emploi.

2- L'expérimentation du rSa

L'apport attendu des expérimentations conduites dans un tiers des départements n'a-t-il pas été à la hauteur des ambitions originelles ? C'est la question que l'on peut se poser, puisque le rSa a été mis en place avant que le Comité national d'évaluation ne puisse rendre sa copie sur le bilan des expérimentations.

a) L'expérimentation dans le domaine du social

A l'instar de la décentralisation, l'expérimentation n'est pas qu'un détail « formel », elle touche des questions de fond relatives au modèle social.

Le mot expérimentation est souvent utilisé de façon approximative pour désigner une micro-initiative locale, ou une mesure mise en œuvre pour une durée de vie limitée. A titre d'exemple, deux lois françaises, qui ont été initialement prévues à titre temporaire, se sont

¹⁰⁴ In *Revue française sanitaire et sociale* n°2, mars-avril 2009.

dites « expérimentales » : loi du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse et la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le RMI.

On distingue globalement deux types d'expérimentations :

- *Les expérimentations globales* menées sur l'ensemble du territoire national, pour une durée limitée, avec un réexamen et des ajustements au cours du temps (c'est le cas du RMI)
- *Les expérimentations partielles*, sur des territoires ou des groupes de population limités.

L'expérimentation appliquée en sciences sociales suscite de nombreux débats depuis le XIX^{ème} siècle. Les controverses sont apparues en 1843 avec John Stuart MILL, dans son ouvrage *A System of Logic*. Il refuse l'expérimentation en sciences sociales, jugeant que l'observation de faits sociaux ne peut faire l'objet de causalité. En effet, les phénomènes humains ne peuvent se reproduire à l'identique contrairement aux événements scientifiques. Le sociologue Emile DURKHEIM se déclarait quant à lui favorable à des expérimentations dans le domaine social dès 1895, « *Si l'emploi du raisonnement expérimental en sociologie offre plus de difficultés que dans d'autres sciences, on ne voit pas pourquoi il y serait radicalement impossible.* »¹⁰⁵

La justification du recours à l'expérimentation en sciences sociales a été reprise et précisée par Karl POPPER : « *Les expérimentations doivent être utilisées afin d'user de la méthode des essais et des erreurs. Toutes les théories sont des essais ; elles sont des hypothèses provisoires, essayées pour voir si elles fonctionnent ; et toute confirmation expérimentale n'est que le résultat de vérifications entreprises dans un esprit critique, comme une tentative pour découvrir où nos théories pèchent* »¹⁰⁶

Tout comme la décentralisation, l'expérimentation traduit bien un nouveau mode de gouvernance et une nouvelle appréhension des politiques publiques. Son ambition est de contribuer au progrès et à l'innovation, en testant plusieurs dispositifs et en ne retenant que les plus « profitables » : cela traduit un certain rapprochement avec le modèle législatif anglo-saxon.

¹⁰⁵ DURKHEIM E, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1983.

¹⁰⁶ POPPER K, *Misère de l'Historicisme*, Paris, Librairie Plon, 1956.

b) La méthode de l'expérimentation du rSa

Depuis la loi constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République¹⁰⁷, les collectivités territoriales peuvent expérimenter le transfert d'une compétence (article 37-1), et donc déroger aux règles législatives et réglementaires.

La loi de finances de 2007 ouvre la voie à l'expérimentation dans le domaine de l'insertion, en permettant aux Conseils généraux d'expérimenter des dérogations aux dispositifs d'intéressement des bénéficiaires du RMI, ainsi qu'aux règles régissant les contrats aidés (pour l'essentiel les Contrats d'avenir et les CIRMA).

De cet état de fait, deux types de départements expérimentateurs se sont positionnés :

- l'expérimentation du revenu de Solidarité active, et
- l'expérimentation du Contrat unique d'insertion (CUI).

La première forme d'expérimentation a bénéficié d'une plus large médiatisation. Les dispositifs mis en place étant souvent identiques à ceux du rSa « national ». L'expérimentation du CUI, moins médiatique, a toutefois permis à certains départements de mettre en œuvre des contrats aidés novateurs.

L'expérimentation à si grande échelle est à l'évidence une grande première. Les expérimentations qui avaient précédé la mise en place du RMI n'étaient d'une part que des initiatives locales éparses et différentes, et n'avaient concerné qu'un nombre limité de personnes (12 500 environ).

Dans le cas du rSa, il s'agit d'une expérimentation « grandeur nature » dans le but d'une généralisation de la mesure.

Un comité national d'évaluation sera mis en place¹⁰⁸ et sera chargé de faire des points d'étape réguliers sur les résultats des expérimentations, ainsi que d'appuyer les départements volontaires dans la conduite des études d'évaluation.

Afin d'avoir un aperçu des résultats des expérimentations, le comité avaient mis en place deux types de zones :

- les zones « test », zones des départements où était expérimenté le rSa ;

¹⁰⁷ Loi n° 2003-276 du 23 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹⁰⁸ Institué par l'article 142 de la loi de finances de 2007, ce comité comprend des représentants des départements, de l'Etat, de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la Mutualité sociale agricole (MSA) et des personnalités qualifiées (notamment universitaires).

- les zones « témoin », zones du même département et présentant des caractéristiques proches du point de vue du marché du travail et de l'insertion professionnelle des bénéficiaires.

c) Une expérimentation brève et difficile à analyser

Il est difficile de mesurer l'impact réel du rSa, tant les 33 départements expérimentateurs ont mis en place des organisations différentes, et tant la comparaison entre zones tests et zones témoins peut s'avérer hasardeuse.

Vu la problématique du mémoire, les expérimentations du rSa doivent être examinées au regard de leur impact sur l'insertion professionnelle.

Le rapport final des expérimentations, paru en mai 2009, élabore deux critères d'analyse des effets sur l'insertion professionnelle : le taux de retour à l'emploi et la pérennisation de ce retour.

Le taux de retour à l'emploi semble globalement meilleur dans les zones test, un « surcroît de 9% » d'après le rapport. Malgré de nombreuses incertitudes, il y a « un peu moins de neuf chances sur dix que le rSa ait un effet positif sur la reprise d'emploi, et un peu plus d'une chance sur dix qu'il ait l'effet opposé ». Cependant, cette amélioration des chiffres ne semblent pas concerner les personnes cumulant trop d'obstacles.

Quant au maintien dans l'emploi, l'intérêt du rSa réside dans la pérennisation de l'intéressement au-delà de la première année. Là encore, la durée de l'expérimentation n'est pas suffisante pour établir des constats élaborés, y compris pour les bénéficiaires du RMI déjà en emploi au début de l'expérimentation – pour qui l'intéressement a donc dépassé 12 mois.

Deux items peuvent alors estimer le maintien de l'emploi : la baisse des dépenses du RMI / aides à l'emploi, et l'évolution du nombre d'allocataires sans emploi. D'après le rapport, ces deux items donnent des signaux positifs puisqu'ils davantage orientés à la baisse dans les zones « test » que dans les zones « témoin ».

Le rapport note toutefois que le rSa comporte le risque de l'augmentation du travail à temps partiel (ressources inférieures à 500 €).

Au cours de cette première partie, nous avons d'abord vu que le rSa était préconisé comme une alternative aux défaillances du RMI. Après avoir caractérisé le modèle d'insertion issu du RMI, nous en avons abordé les principales limites et critiques établies progressivement (et précocement).

Nous avons ensuite mis en évidence une réalité plus complexe, et ce pour deux raisons : d'une part, le rSa est aussi l'aboutissement des évolutions du RMI, et d'autre part, le rSa lui-même ne résout pas tous les problèmes qu'il a contribué à médiatiser.

Ce cadre théorique national pourrait « s'auto-suffire » tant le sujet abordé est dense. Toutefois, une illustration avec l'exemple du Conseil général de l'Isère permet de comprendre cette réalité contrastée décrite au cours de la première partie : le RMI a constamment évolué, l'insertion est un champ d'action complexe, multipartenarial, au cœur de l'action sociale et des politiques de l'emploi. Des choix politiques ont beau être affirmés, les réalités locales existent.

DEUXIEME PARTIE :
LE CONSEIL GENERAL DE L'ISERE
OU
LE DEVELOPPEMENT SOCIAL
A L'EPREUVE DES FAITS

CHAPITRE 3 : LE DEVELOPPEMENT SOCIAL, PRINCIPE FONDATEUR DES POLITIQUES D'INSERTION EN ISERE

L'expérience du Conseil général de l'Isère en matière d'insertion permet de vérifier cette ambivalence.

- le Conseil général de l'Isère a une approche particulière de l'insertion, qui est au cœur d'une vision globale de développement social...
- mais cette « doctrine » est soumise à l'épreuve des faits, à des contraintes organisationnelles, ainsi qu'à des choix politiques – d'affichage ou de fond.

Section 1 : Le Revenu Minimum d'Insertion en Isère

1- Le RMI en Isère, héritage de politiques locales volontaristes

Le rapport du GREFOSS¹⁰⁹, établi en janvier 1991, met en exergue l'importance de l'héritage local dans la mise en œuvre du RMI en Isère. Cet héritage a d'ailleurs un double impact :

- *positif* d'une part car la mise en place du RMI va pouvoir s'appuyer sur les diverses expériences menées jusqu'alors ;
- *négatif* d'autre part, car les élus et professionnels de l'insertion (travailleurs sociaux par exemple) vont difficilement accepter de se « déposséder » de ces initiatives.

Le rapport évoque 4 « temps forts » dans les politiques locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion :

- les initiatives de la Caf, avec l'action « Réagir autrement » (1986)¹¹⁰,
- le dispositif « Aider-agir » du CCAS de Grenoble (1987),
- le Minimum social d'insertion expérimenté par la Ville de Grenoble (1987-1988),
- l'Isère, département pilote avec le MSI départemental (1988).

Le Minimum social d'insertion est sans doute l'initiative qui préfigure le plus la politique départementale d'insertion.

¹⁰⁹ GREFOSS (Groupe d'Etude et de Formation sur le Sanitaire et le Social), *Le Revenu minimum d'insertion en Isère*, Programme cadre de recherche observations sur le RMI, Secrétariat Permanent du Plan urbain, Mission Interministérielle de Recherche Expérimentation, janvier 1991.

¹¹⁰ Cette action, à destination des femmes en fin de droits API, connaît d'ailleurs un nouveau développement avec la mise en place du rSa.

D'une part, la mesure a bénéficié d'une large approbation politique, votée par 53 voix contre 3 abstentions¹¹¹. Ses conditions d'attribution sont assez proches de ceux du RMI : être âgé de plus de 25 ans, avoir des ressources inférieures à 3 000 francs et résider depuis au moins deux ans à Grenoble.

D'autre part, s'il existe une forte incitation vers l'insertion professionnelle, le MSI affirme aussi la nécessité de prendre en compte les difficultés d'insertion sociale. Cette adaptation se retrouve dans les différentes formes que pourra revêtir le dispositif :

- allocation d'insertion professionnelle (AIP) : non différentielle, elle est allouée pour un montant de 3000 francs nets mensuels, en contrepartie d'une activité d'insertion de 30 heures hebdomadaires ;
- allocation sociale d'insertion (ASI) : allocation différentielle (en fonction de la composition familiale), elle s'accompagne d'un contrat d'insertion sociale ;
- allocation complémentaire (AC) : allocation différentielle pour les personnes âgées et les personnes handicapées.

Comme le note le rapport du GREFOSS, l'AIP est censée être le « passage obligé » puisque l'ASI ne doit être possible qu'en cas d'inadaptation à la reprise d'activité. Mais d'après le Président de la Commission Municipale sur le MSI, le dispositif grenoblois est avant tout un « contrat d'autonomie sociale », que cette autonomie passe par des actions d'insertion sociale ou professionnelle¹¹².

Enfin, le MSI est annonciateur de la place des services grenoblois dans les instances départementales du RMI, tout particulièrement dans les relations avec la CLI de Grenoble. Ainsi, seront mis en place des relais-emploi dans les quartiers de la Ville¹¹³, ainsi que des commissions interinstitutionnelles pour l'attribution de l'allocation, dans lesquelles participeront nombre d'acteurs qui seront présents dans les CLI (DDASS, Service public de l'emploi, etc.).

Le Président du Conseil général décide de s'inspirer de cette initiative grenobloise, en se positionnant comme département pilote de la lutte contre la pauvreté¹¹⁴.

¹¹¹ Dans un premier temps, le Conseil municipal a adopté le principe d'un minimum de ressources à 3 000 francs (délibération du 21/12/87). Ensuite, la délibération de mise en œuvre du MSI sera votée le 8 avril 1988.

¹¹² En cela, il diffère sensiblement du dispositif du CCAS « Aider-Agir » qui ne prévoit que des actions d'insertion professionnelle.

¹¹³ La ville de Grenoble, par son « Service initiatives emploi », a toujours une politique volontariste en termes d'insertion professionnelle.

¹¹⁴ « Inspiration » sans doute facilitée par le fait que le Président du Conseil général n'est autre que le maire de Grenoble, Alain Carignon.

C'est le 27 juin 1988 que le CGI vote un amendement pour créer un MSI départemental. Celui-ci ne verra jamais le jour pour cause de mise en œuvre du RMI. Mais la dynamique est lancée : l'ensemble des acteurs politiques et techniques agissant dans le champ de l'insertion se regroupent autour d'un projet isérois d'insertion. Ainsi, deux mois après son lancement, le projet du MSI a déjà recueilli l'adhésion de 200 communes iséroises.

L'Isère s'est donc précocement positionnée sur le terrain de l'insertion, parfois même de façon médiatique : à l'instar de Martin Hirsch qui lance le « Grenelle » de l'insertion dans la capitale des Alpes, l'abbé Pierre assura une présence remarquable dans les « Assises de la solidarité » le 17 juin 1988.

La chronologie établie par le GREFOSS sur les premiers mois du RMI révèle une intégration rapide du dispositif dans le paysage local. En effet, trois mois après le vote de la loi, les Commissions locales d'insertion et le Conseil départemental de l'insertion sont installés en février – premier CDI installé en France d'après le rapport.

Toutefois, cette installation rapide reste pondérée par deux éléments : d'une part, une certaine « résistance » initiale des élus locaux et travailleurs sociaux quant au remplacement du MSI par ce dispositif national ; et d'autre part, un ralentissement après l'établissement de toutes les instances.

2- Les grandes orientations dans les années 1990

L'effort financier en termes de dépenses d'insertion a rapidement augmenté en Isère : de 2 millions en 1989, il est passé à presque 25 millions de francs en 1993.

De même, l'Isère a rapidement mis en place une « administration » pour mettre en œuvre le dispositif RMI : coordonnateur de CLI, ALI, cellule départementale RMI, etc.

a) Première analyse de l'offre d'insertion

De nombreux documents du GIOS¹¹⁵ ont analysé l'offre d'insertion iséroise au cours des années 1990.

D'après un rapport de janvier 1994¹¹⁶, quatre types d'offre peuvent être identifiés :

¹¹⁵ Groupement isérois pour l'observation sociale. Voir bibliographie.

¹¹⁶ GIOS, *Evaluation du RMI en Isère. Première approche de l'offre d'insertion du dispositif RMI* (Janvier 1994).

- une offre s'adressant à des bénéficiaires identifiables, dans une logique d'accompagnement individuel ;
- une offre à destination des groupes (actions collectives par exemple) ;
- une offre intervenant au niveau du dispositif lui-même. Cela concerne surtout l'administration départementale (ALI, CLI, cellule départementale notamment) ;
- une offre s'adressant à l'offre globale d'insertion, à titre d'exemple : le soutien aux structures d'insertion par l'activité économique¹¹⁷.

Il est intéressant de noter que l'installation du RMI « en vitesse de croisière » n'a pas empêché le renforcement de l'offre globale d'insertion, le Département poursuivant sa politique de cofinancement des Contrats emploi solidarités (CES) ou d'aides aux entreprises. Concernant l'offre d'insertion générée par le dispositif RMI, deux mouvements sont à distinguer.

Dans un premier temps, l'offre d'insertion sociale concernait la majorité des actions jusqu'en 1991, car elle se fondait sur un existant important (nombreuses associations œuvrant dans le domaine).

Dès l'année 1992, l'offre à finalité professionnelle concentre près de 60% des efforts financiers d'insertion. Le rapport l'exprime ainsi : « la préoccupation d'insertion professionnelle a toujours été prioritaire mais les actions la concernant se concrétisent surtout en 1992 ». La mise en place effective des ALI y est sans doute pour beaucoup.

Rapidement, l'implication de la mouvance associative bénévole ou caritative est devenue marginale (PDI 1993). L'offre d'insertion « dédiée » au dispositif RMI est généralement assurée par les services des communes, les équipements de proximité, les associations professionnalisées de formation ou d'insertion économique.

b) L'enjeu de l'insertion professionnelle

L'un des premiers enjeux de la mise en place du RMI en Isère était la capacité du dispositif à articuler au mieux les politiques d'insertion sociale et professionnelle, articulation qui n'a pas toujours été intégrée dans les expérimentations précédentes de minima social. Si le MSI

¹¹⁷ A ce sujet : « Le trait dominant de l'offre spécifique du RMI réside dans sa bonne articulation avec l'offre plus générale. (...). Cette caractéristique indique que le dispositif RMI assure sur cet aspect le décloisonnement recherché par la loi, mais elle explique aussi en partie la difficulté qu'il y a à saisir et à suivre les actions dans leur déroulement et leur impact », op.cit., p.31.

intégrait de façon plus ou moins affichée les deux volets de l'insertion, le dispositif « Aider-agir » du CCAS de Grenoble était concentré exclusivement sur l'insertion professionnelle.

De cet état de fait, le partenariat avec l'ANPE a d'emblée constitué un principe de base de l'organisation du RMI en Isère afin d'éviter l'écueil d'une dissociation accrue entre social et professionnel. Outre la mise à disposition de personnel pour le CGI¹¹⁸, l'implication du service public de l'emploi visait aussi un transfert de services, comme le souligne le rapport du GREFOSS :

- « transfert de technologie » à destination des travailleurs sociaux, notamment au regard des méthodes de bilan et de suivi professionnels¹¹⁹ ;
- présence de l'ANPE dans les cellules d'appui : cela concerne particulièrement les équipes techniques¹²⁰ et les Commissions locales d'insertion (CLI) ;
- rôle de relais avec les entreprises et le monde économique.

L'affirmation du partenariat avec l'ANPE ne s'est pas forcément traduit par des résultats concrets et n'a pas forcément renforcé le champ de l'insertion professionnelle.

En effet, l'exemple de la ville de Grenoble s'est essaimé sur l'ensemble du département où nombre de communes et intercommunalités ont développé des services « emploi ». Le Conseil général de l'Isère s'est appuyé sur ces services existants et a souvent cofinancé des animateurs locaux d'insertion (ALI). Les ALI sont « *un des conflits le plus porteur de significations potentielles et le plus complexe puisqu'il met en cause à la fois le rôle de l'ANPE et celui du service social, l'utilisation du budget d'insertion et la notion de frais de structures, la question de la sous-traitance associative* » (GREFOSS).

Au carrefour du social et du professionnel, les ALI démontrent, nous le verrons, une volonté du CGI de s'adapter aux contraintes locales et politiques.

¹¹⁸ Ce qui est toujours le cas avec la présence dans le service insertion des adultes d'une chargée de projet qui coordonne l'action des conseillers emploi-formation dédiés au dispositif RMI/rSa en Isère.

¹¹⁹ Le rapport note que la « surcharge » du service social a empêché ce « transfert » de méthodes.

¹²⁰ Les équipes techniques sont une spécificité de l'Isère. Instances « ressource » pour les professionnels, elles ont vocation à aborder de façon partenariales (services instructeurs, référents, relais dans le soutien à l'élaboration d'un contrat d'insertion) les cas individuels des allocataires (puisque la CLI ne les aborde pas et se concentre uniquement sur l'offre d'insertion), notamment les « parcours bloqués ».

Section 2 : Une conception iséroise de l'insertion ?

L'affirmation du développement social pour les publics et les territoires

Lors d'un entretien réalisé le 23 février 2009, le directeur-adjoint du Développement social insistait sur la vision « iséroise » de l'insertion, à l'heure du passage au rSa :

« globalement, sur la cohésion sociale et le lien social, je pense que notre programme d'insertion a fait beaucoup depuis 20 ans, parce qu'il n'y a pas que l'emploi. La précarité, elle n'est pas qu'économique. La précarité économique engendre une précarité relationnelle (isolement). Je crois qu'on a agi là-dessus. On ne peut pas parler d'insertion sans parler de ça aussi. Je pense que sur l'insertion, notre Département a un regard qui est un peu spécifique, par rapport à d'autres c'est un regard qui veut prendre la globalité de l'action, la globalité de la personne, et l'insertion c'est ça. On a l'impression que dans le RSA, on va réduire l'insertion à l'emploi. Mais on peut faire en sorte que le RSA ne soit pas que ça. Parce que nous on va construire le RSA sur ce que nous on a déjà fait. Et là-dessus, les élus, José Arias, sont très clairs. Il ne s'agit pas de faire table rase de tout ce qui a été fait sur l'insertion. On a des acquis, on a des structures, on a des actions intéressantes. On va construire le RSA sur cette base. Il y a quand même une marge de manœuvre donnée par la loi à chaque Département, qui peut nous permettre justement de s'appuyer sur cette base de cohésion sociale, pour aller vers l'emploi, parce qu'aujourd'hui il faut quand même appliquer la loi, et je pense qu'on peut y aller de façon intelligente et pas que...sinon on ne garde qu'un seul objectif, l'emploi, ce n'est pas si simple que ça ».

La vision « sociale » de la personne doit permettre d'envisager les problèmes sociaux dans leur globalité :

« Pour moi le RMI et le RSA, si on parle de la mesure, des dispositifs RMI et RSA, c'est un outil. Il ne faut pas que ce soit une fin en soi le dispositif. Un outil au service de l'action sociale, du développement social et même de la cohésion sociale ».

Cette « spécificité » iséroise qu'évoque le directeur-adjoint comporte deux aspects :

- d'une part, la distinction établie entre « insertion professionnelle » et « emploi »,
- d'autre part, la volonté d'être présent « au plus près » des préoccupations, qui se matérialise par la mise en place des animateurs locaux d'insertion (ALI) et la territorialisation de l'insertion, par le biais des CLI.

Autrement dit : le développement social concerne à la fois le public en insertion que les professionnels qui les accompagnent, ainsi que la logique territoriale (DSL).

1- Insertion professionnelle n'est pas emploi

La distinction entre insertion professionnelle et emploi coule a priori de source dans la répartition des compétences : à l'Etat les politiques de l'emploi, aux Départements les politiques d'insertion, et à la Région de faire le lien entre les deux, par le biais des politiques de formation professionnelle, pour passer de la phase « insertion » à la phase « emploi ».

Pourtant, nombre de Départements n'ont pas fait le choix de placer l'insertion au sein d'une direction à vocation sociale, comme l'a fait le Conseil général de l'Isère en plaçant dans la Direction du Développement social les services « Insertion des adultes », « Insertion des jeunes », « Hébergement social » ou « Politique de la Ville »¹²¹.

Le chef de projet rSa explique ce choix : « *En Isère, on est quand même sur une vision très globale de la personne, c'est social. La direction ici s'appelle direction du développement social, ce regard-là est présent* ».

a) Au cœur d'une vision socioprofessionnelle

Cette vision très « sociale » ne signifie pas pour autant que l'Isère ne développe pas des actions d'insertion professionnelle. Au contraire, elles sont majoritaires et représentent plus de 50% des actions d'insertion du Département : dans le bilan de l'offre d'insertion effectué par l'Observatoire social de l'Isère en 2005, 191 actions sur 377 étaient des actions d'insertion professionnelle (50,7% des actions et 56,8% du budget).

Ces 191 actions se répartissent en trois catégories :

- *accompagnement individuel à l'emploi* (34,6% des actions) : conventions avec le service public de l'emploi, les ALI et les référents du Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ;
- *Insertion par l'activité économique* (49,7% des actions) : entreprises de travail temporaires d'insertion (ETTI), associations intermédiaires, entreprises d'insertion (et GEIQ) et chantiers d'insertion ;

¹²¹ Exemple : le Gard distingue la direction du développement social (dans laquelle sont notamment placés les services « Action sociale » et « Enfance/famille ») et la direction du développement territorial (où cohabitent par exemple les services « Economie et emploi » et « Insertion »).

- *Préparation à l'emploi* (15,4% des actions) : bilans, remise à niveau, redynamisation, ateliers recherche d'emploi;

Il est important de noter que dans toutes ces actions d'insertion professionnelle qui ont un lien avec l'emploi, le CG de l'Isère ne porte jamais l'action seul, il intervient toujours en cofinancement, (ce qui ne signifie pas qu'il n'a qu'un rôle de « suiveur ») :

- dans l'item « accompagnement individuel à l'emploi », le Conseil général intervient par exemple sur le financement d'un cahier des charges pour les agents Pôle emploi détachés au RMI, il ne porte pas le poste de conseiller emploi ;
- dans l'item « IAE », le CG finance par exemple l'encadrement socioprofessionnel des chantiers d'insertion ;
- dans l'item « préparation à l'emploi », il cofinance des actions d'insertion ou des manifestations publiques comme le Forum pour l'emploi de la Ville de Grenoble.

Au cours des entretiens réalisés avec les partenaires du CG, il est apparu que sur le territoire de l'Agglomération grenobloise, l'action du Conseil général ne semble pas aller au-delà des compétences que lui a données la loi en termes d'insertion.

Pôle emploi, la DDTEFP ou La Métro travaillent en lien avec le CG sur des échelles d'intervention différentes, et sur une répartition des compétences claire. L'interventionnisme en matière d'insertion et d'emploi est plutôt du côté des communes, notamment les villes d'Echirolles ou de Grenoble.

La chef du service « Initiatives emploi »¹²² résume l'interventionnisme de la Ville de Grenoble et les liens avec le Conseil général :

« ce n'est jamais simple d'intervenir sur une compétence qui n'est pas propre à une collectivité. Au jour d'aujourd'hui, le partenariat fonctionne bien parce que la ville est sur une compétence qui est tout de même assez définie, l'insertion professionnelle. Je pense que c'est une compétence que le Conseil général reconnaît. Finalement, le partage des tâches est plutôt clair. On a un partenaire institutionnel qui est le Conseil général, qui met en œuvre une politique et qui, sur un certain pan de sa politique, donne délégation à son partenaire qui est la ville de Grenoble ».

Ce qui est complété plus tard :

« la mission du CG c'est d'animer sur son territoire une politique globale d'insertion, avec tous les champs, qui sont les champs du social et de l'économique. Mon constat

¹²² Le nom du service est d'ailleurs révélateur d'une politique volontariste.

aujourd'hui, c'est : avoir un partenaire qui s'est investi sur le champ de l'économique et de l'emploi permet au CG de s'investir un peu plus fortement sur l'autre pan (l'illettrisme, l'accès à la culture, la mobilisation des publics, la mobilisation de l'économie sociale, etc.) ».

Cela justifie pour elle le fait que la Ville de Grenoble porte des postes de conseillers emploi¹²³, mais aussi qu'elle aille bien au-delà des seules compétences que lui a déléguées le CG¹²⁴ :

« la Ville a aussi ses propres orientations, c'est ce qui complexifie un peu les choses : elle a fait des choix d'engager des moyens et d'aller au devant des acteurs économiques. Ces choix elle les revendique et elle les assume seule (...). C'est pas des actions où on va aller en binôme. La ville elle va seule rencontrer les entreprises, y'a pas une participation concrète du CG (...). Le CG, sur le champ de l'insertion professionnelle, c'est aussi un partenaire financier important sur certaines opérations que la ville mène, sur le Forum de l'emploi par exemple. Ça reste encore un partenaire que l'on ne mobilise pas forcément sur d'autres opérations que l'on mène, qui pourraient intéresser le CG ».

b) L'expertise en insertion professionnelle : en route vers l'emploi ?

Cependant, il serait faux de ne considérer l'action du Conseil général sur l'insertion professionnelle uniquement par le prisme du cofinancement. La chargée de mission du PLIE résume parfaitement le rôle du Conseil général :

« La cohérence de l'action du CG tient à la combinaison entre insertion sociale et insertion professionnelle (...). Le CG a une expertise due à l'accompagnement de terrain du service social de polyvalence et le cofinancement des ALI qu'il a mis en place depuis longtemps. Cela dit, il tombe dans le même écueil que le PLIE : il cofinance les conseillers emploi mais n'est pas la structure employeuse ».

Le Conseil général de l'Isère n'a pour l'instant pas décidé de s'investir davantage dans le champ de l'emploi, en créant par exemple un service « Emploi » ou « Prospective auprès des entreprises » au sein de ses services.

Son action dans ce domaine reste limitée au cadre législatif national : mise en place des contrats aidés du Plan de cohésion sociale, possibilité d'expérimentation du PEI. Les choix

¹²³ Référents PLIE et ALI, cofinancés avec La Métro et le CG.

¹²⁴ En l'occurrence l'accompagnement « socioprofessionnel » des bénéficiaires du RMI.

politiques restent donc fortement influencés par cette vision « globale » et « sociale », ce qui a par exemple justifié le refus d'expérimenter le CI-RMA en 2004.

Comme le rappelle le directeur-adjoint au développement social, le mot « emploi » n'apparaît pas dans le PDI de l'Isère. Ce programme évoque la « remise en activité » et entend « favoriser l'insertion professionnelle des personnes, par le biais de leur autonomie sociale ou encore de la valorisation de leurs « ressources »¹²⁵.

A l'heure de la mise en place du rSa, deux options se dessinent donc : renforcer le PDI sur les orientations actuelles ou intégrer l'objectif « emploi ».

La première option semble privilégiée pour l'instant. Il semble en effet que l'objectif d'emploi soit en Isère conçu en terme partenarial plus qu'en interne au CG. Ce sera notamment l'enjeu du Pacte territorial pour l'insertion prévu par le rSa, instance qui définit les « modalités de coordination » entre tous les partenaires agissant dans le domaine de l'insertion (Pôle emploi, PLIE, Maison de l'emploi, mais aussi : chambres consulaires, syndicats, Medef, entreprises, etc.). Ce Pacte devra fixer des grandes orientations politiques autour de l'insertion mais aussi de l'emploi.

2- Plus proche de vous !

L'insertion comme outil de développement social en Isère se manifeste donc par des finalités et des orientations définies dans le PDI, mais elle se matérialise aussi par des objectifs opérationnels et concrets : la volonté d'être au plus près du terrain et des besoins sociaux.

De fait, l'insertion en Isère s'intègre fortement dans un objectif de « développement social local ». Le chef de projet rSa explique cela :

« quand on parle de politiques de développement social, pour moi l'insertion elle fait partie du développement social. Qu'est-ce que ça veut dire développement social ? ça veut dire plusieurs choses. Ça veut dire projet de territoire, politique, diagnostic partagé, il y a tout une méthodologie et tout un tas de conditions. Ça veut dire participation des acteurs (institutionnels et associatifs) et participation des usagers. Pour moi c'est ça la politique de développement social, et l'insertion elle s'inclut totalement là-dedans ».

Deux éléments permettent de vérifier cette démarche de DSL : la territorialisation précoce des politiques d'insertion et la mise en place des animateurs locaux d'insertion (ALI).

¹²⁵ Voir en « Annexes » les grands principes du PDI 2008-2010 en Isère.

a) Les CLI, instance de développement social local

La territorialisation de l'insertion s'est effectuée dès 1992, peu après le vote de la loi n° 92-722¹²⁶ :

« globalement c'est vrai que moi j'ai un regard plutôt positif sur ces 20 ans de RMI. Je n'ai pas l'analyse d'un échec de la politique d'insertion. Je trouve que c'est vraiment...alors vu d'Isère, après est-ce que tous les Départements ont mis en place des politiques d'insertion aussi importantes ? je suis pas sûr parce que ce qui est spécifique à l'Isère c'est qu'on a pleinement délégué. Donc on a mis des moyens dans les PLI. Depuis 1992, on a déconcentré nos moyens humains et financiers dans les Commissions Locales d'Insertion, avec des enveloppes financières par CLI. Donc ça, ça a permis de développer des actions au plus près. Pour arriver à ça, c'est-à-dire près de 400 actions. Après, on peut se poser la question de l'efficacité, et de la cohérence surtout. Mais bon, quand même avec le recul en regardant ça, on peut se dire il y a des trucs vraiment intéressants dans toutes ces actions. Et elles sont basées sur les besoins locaux, elles ne se sont pas construites sur...celles qui durent en tout cas, ça correspond à un besoin ».

Cette territorialisation permet d'avoir une dynamique d'insertion au sein de chaque territoire :

« on s'est rendu compte qu'on avait un effet levier avec ces actions. Parce qu'en fait, avec nos crédits, on est rarement (seuls), dans 90% des cas on est en cofinancement, avec des collectivités locales, avec d'autres institutions, Région, etc. Mais aussi d'autres : les Associations intermédiaires...Avec nos crédits, on a un effet levier de plus du double je crois sur l'offre d'insertion ».

Cette possibilité d'adapter l'offre d'insertion aux territoires donne au CG un rôle d'impulsion de premier plan :

« Parfois c'est lui qui impulse, parfois c'est une association qui le sollicite. Il y a différentes formules. Mais quand même globalement...Pourquoi on impulse ? parce qu'on a, dans nos 17 CLI, de l'expertise des cadres A ».

Ce rôle pilote des CLI en matière d'analyse des besoins est peu remis en cause par les différents partenaires. Toutefois, l'une des interviewées pointait le manque d'identité de la CLI de Grenoble, qui, au lieu d'être une instance politique portant des projets forts, n'était

¹²⁶ Loi du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88-1088 relative au RMI et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, op.cit.

qu'une simple rencontre partenariale de techniciens, certes présidée par un élu, mais s'assimilant davantage à une chambre d'enregistrement.

Il convient de relativiser ce constat qui est lié à la répartition des compétences à l'intérieur du TAG. L'interventionnisme des communes et la présence du PLIE fait de l'insertion une compétence éparpillée et minimise le rôle pilote de la CLI en terme de développement social, à l'inverse des territoires ruraux où la CLI reste l'instance de référence.

Comme le souligne le chef de projet rSa, le rôle du CG dans un territoire urbain comme l'agglomération grenobloise pourrait s'apparenter à un rôle de coordonnateur de la politique de la Ville (logique de développement social urbain). Ce n'est pas le choix qu'a fait le CG : en maintenant 5 CLI et en ne déléguant pas ses compétences prioritaires que sont l'action sociale et l'insertion, il affirme son rôle de « pilote » et d'« organisateur ».

Un exemple prouve cela : seul le CG a des conventions avec l'ensemble des partenaires de l'agglomération. La chef du service Initiatives Emploi faisait d'ailleurs remarquer :

« il y a aucune convention qui lie Pôle emploi à la Ville de Grenoble, il y a un partenariat sur l'accompagnement des publics qu'on suit. C'est un peu gênant. Sur la question de l'insertion, on est 3 : le CG, PE et, pour le territoire de Grenoble, la Ville. Le fait qu'il n'y ait aucune négociation qui lie les 3 partenaires, c'est vraiment un manque. Ça veut dire que c'est toujours le CG qui fait l'intermédiaire entre 2 structures qui, au quotidien, travaillent ensemble. Toute notre collaboration avec PE se base sur de la bonne entente ».

Ce rôle d'intermédiaire du CG passe donc en grande partie par la CLI – qui assure la dynamique partenariale – et la politique territoriale très forte du CG. Le choix d'avoir maintenu plusieurs CLI au sein de l'agglomération grenobloise n'est donc pas anodin : le CG, même s'il délègue certaines compétences, reste l'acteur privilégié de l'insertion et du développement social.

b) Les ALI, ancrage local et travail partenarial

Outre les CLI, la mise en place des animateurs locaux d'insertion (ALI) dès 1991 s'inscrit dans cette volonté du Conseil général de l'Isère de promouvoir une politique de soutien actif

et individualisé aux parcours d'insertion. L'histoire des ALI en Isère correspond au choix qu'a fait le CG d'inscrire l'insertion dans une démarche de développement social¹²⁷.

En effet, les ALI ont été, dès leur origine, au cœur d'une démarche partenariale et d'ancrage local forts. Financés par le CG mais souvent portés par des associations ou des collectivités locales, les ALI ont d'emblée développé des réseaux avec la CLI ou le service public de l'emploi.

La diversité des structures porteuses des postes d'ALI – Maisons de l'emploi, associations, structures intercommunales – témoigne à elle seule de la volonté d'adapter un cahier des charges départemental aux exigences locales et aux besoins des personnes.

L'ALI assure le lien entre la personne qu'il accompagne et le service insertion du territoire qui constitue un appui technique au parcours. S'il doit être en phase avec les grandes orientations du PDI, il a une marge de manœuvre certaine quant à la définition de ses axes de travail.

Les ALI sont au cœur d'une démarche de développement social, tant dans la conception « pragmatique » de leur travail – ancrage local et travail partenarial – que dans l'élaboration « dogmatique » de leur fonction – trouver l'accompagnement le plus pertinent pour la personne, entre le volet social et l'accès à l'emploi.

Cette « voie du milieu » socioprofessionnelle que permet l'ALI bénéficie d'une large reconnaissance par l'ensemble des partenaires. La chargée de mission du PLIE reconnaissait ainsi que la mise en place du PLIE et des référents PLIE s'était largement inspirée de l'expertise développée par le CG et les ALI.

Si la pratique professionnelle des ALI révèle certains « dysfonctionnements »¹²⁸, l'impulsion politique du Conseil général n'est pas remise en cause.

Son choix de déléguer cette compétence et de ne pas être employeur des ALI (la plupart du temps), « critiqué » par plusieurs interviewés¹²⁹, a d'ailleurs été une des bases de réflexion dans l'élaboration du « Parcours rSa » qui s'est largement inspiré de l'existant. Les ALI constituent la voie du milieu et le cœur du parcours « emploi renforcé » : le cahier des charges des agents Pôle emploi détachés au rSa et des référents PLIE est le même que celui des ALI.

¹²⁷ La mise en place des ALI s'inspire aussi largement des relais emploi mis en place par la ville de Grenoble.

¹²⁸ Notamment sur le manque d'informations sur les files actives, le manque d'appropriation des dispositifs Pôle emploi, la difficile coordination entre les différents organismes employeurs.

¹²⁹ En déléguant à d'autres collectivités, le CG leur donne la possibilité d'élargir leurs compétences, et, par voie de conséquence, est responsable de l'enchevêtrement des compétences et de l'interventionnisme « exagéré ».

Développement social, ancrage territorial, vision sociale et globale, logique partenariale, délégation de l'insertion professionnelle : le Conseil général de l'Isère a développé, au cours des 20 dernières années, une conception de l'insertion qui lui est propre.

Cependant, les récentes évolutions législatives et les nécessités d'adaptation au marché du travail l'ont incité à développer une action dans le domaine de l'emploi, comme nous le verrons dans le chapitre 4.

3- Les orientations nationales du RMI depuis la décentralisation de 2003

Avant de cerner les ajustements récents du Département de l'Isère, il convient de voir dans quelle mesure cette vision « sociale et globale » tranche avec les grandes orientations nationales du dispositif RMI depuis la décentralisation de 2003-2004.

Le premier enseignement de la décentralisation concerne le pilotage départemental de l'insertion. Désormais, les Conseils généraux élaborent et valident seuls leur PDI – avant la décentralisation, l'adoption du PDI se faisait lors d'un Conseil départemental de l'insertion (CDI) multi-partenarial, qui n'a désormais plus qu'une valeur consultative.

L'enquête de la DREES, établie en 2006¹³⁰, montre que certains départements ont tardé à valider un PDI qui leur est propre, témoignant de ce fait la difficile appropriation du dispositif.

Outre les instances départementales, les Conseils généraux ont affecté un nombre grandissant de personnes au dispositif RMI : à titre indicatif, environ 50% de recrutement, 30% de transfert de personnel « Etat », et 20% de redéploiement interne.

Le deuxième enseignement est davantage « qualitatif ». Dès 2006, certaines orientations se dessinaient déjà :

- l'affirmation de l'insertion professionnelle, avec notamment les contrats aidés affichés dans 60% des cas comme un des deux domaines prioritaires ;
- la focalisation sur l'accompagnement qui comporte deux enjeux : la désignation d'un référent unique et la volonté de mieux « contrôler » les allocataires ;

¹³⁰ Sous la direction de B. Le Bihan, « L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation », *Etudes et Résultats*, novembre 2006.

- la préoccupation d'insertion sociale ne disparaît pas mais elle évolue substantiellement : appels d'offre, intégration dans une dimension davantage socioprofessionnelle (notamment dans le secteur de l'IAE, en pleine reconnaissance).

Le rapport de l'IGAS sur la gestion du dispositif RMI depuis la décentralisation¹³¹, note ainsi une réorientation significative des dépenses des CG vers l'insertion professionnelle entre 2004 et 2006. Ces dépenses doivent en outre être mises en relation avec les dépenses de contrats aidés, qui n'existaient pas auparavant : au total, les efforts pour le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI sont importants.

Ainsi, si l'on prend deux départements aux caractéristiques différentes :

- en Seine-Saint-Denis, les dépenses d'insertion professionnelle ont augmenté de 5,37% entre 2004 et 2006, pendant que les dépenses d'insertion sociale diminuaient de 4,63% ;
- dans le département de l'Eure, les dépenses d'insertion professionnelle ont progressé de 13% et celles d'insertion sociale, diminué de 9%.

La principale évolution depuis 2003 concerne la mise en place des CI-RMA.

De nombreux départements ont créé dans leur service une unité spécifique dédiée au CI-RMA, et 18% ont choisi de prospecter seuls les offres d'emploi auprès des entreprises.

Les Départements qui se sont investis dans le CI-RMA ont très souvent cherché à en renforcer l'attractivité (60%) : en permettant l'accès des bénéficiaires à une formation à l'instar des Contrats d'avenir (40%), en renforçant la durée de l'accompagnement (30%) ou encore en aménageant sensiblement le contrat (aides supplémentaires à l'employeur, primes de pérennisation, charte de qualité, etc.).

Enfin, le CI-RMA a conduit les départements à nouer de nouveaux partenariats avec le secteur marchand, soit directement auprès des entreprises (40%), soit auprès des groupements d'entreprises et des branches professionnelles (40%), ou soit auprès des chambres consulaires (10%).

Au final, la plupart des départements estiment avoir renforcé leurs actions d'insertion professionnelle : nouveaux partenariats, personnels dédiés, aide à la création d'entreprise,

¹³¹ IGAS (Inspection générale des affaires sociales), *Rapport de synthèse sur la gestion du Revenu Minimum d'insertion*, rapport RM2007-165P, novembre 2007.

soutien et financement accru au secteur de l'IAE, communication¹³², clauses d'insertion dans les marchés publics, etc.

Si l'on regarde les orientations du PDI du Département de l'Isère (2008-2010)¹³³, il apparaît aussi que les actions d'insertion professionnelle sont majoritaires (environ 60%).

Cependant, la philosophie du PDI conserve une orientation « sociale et globale » extrêmement prégnante, visible au travers des principes structurants de la politique d'insertion et des enjeux prioritaires et opérationnels (dans l'ordre où ils sont cités) :

- *principes de la politique départementale d'insertion* : territorialisation, transversalité, approche partenariale et décloisonnée, politique d'insertion conduite avec et pour les usagers ;
- *enjeux prioritaires* : lutter contre la pauvreté et l'exclusion, développement social territorial, soutien aux acteurs, aux structures et aux réseaux.

Ces grandes orientations ne sont-elles qu'un discours politique ? Que deviennent-elles à l'épreuve des faits ?

¹³² Dans le cadre de la mise en place du CI-RMA, plus de 80% des départements ont mené des actions de sensibilisation auprès des entreprises pour valoriser l'image des bénéficiaires du RMI.

¹³³ Voir annexe pour plus de détails.

CHAPITRE 4 : DES AJUSTEMENTS INEVITABLES ?

Le Conseil général de l'Isère à l'heure des choix : nouvel acteur des politiques de l'emploi ?

Section 1 : Le rôle accru du Département dans les politiques d'accès à l'emploi

Le Département de l'Isère a tardé à afficher son engagement dans le domaine de l'emploi, matérialisé par l'expérimentation du Parcours emploi Isère (PEI) en 2008.

Pourtant, il serait erroné de considérer l'action du Département déconnectée du champ de l'emploi : sans mettre en œuvre des mesures directes pour l'emploi, l'Isère, comme bon nombre de Départements français, a rapidement affiché la nécessité de permettre *l'accès* à l'emploi.

1- Permettre l'accès à l'emploi

Une note de travail du GIOS datant du 14 février 1994, dans le cadre de la préparation des « Assises de l'insertion » de 1995, met en évidence les « zones de risques majeurs » du dispositif RMI. Trois d'entre elles peuvent être signalées :

- la remise en cause de la contrepartie insertion – sous prétexte de la lourdeur du dispositif, son coût et sa non performance – qui menace de transformer le RMI en revenu minimum d'existence ;
- faire du dispositif un dispositif décroché du travail et de l'activité, « c'est-à-dire s'interdire de penser que l'on est au cœur de la nécessaire redéfinition d'une politique de l'insertion dans l'activité » ;
- faire une politique de lutte contre les exclusions « aveugle » et en « porte-à-faux », autrement dit, une politique qui se concentre exclusivement sur une population spécifique en marge de la société.

Ces risques supposés reflètent un même constat : la nécessité de ne pas mettre en place une politique d'insertion déconnectée des réalités économiques et sociales. Cela a justifié

l'engagement du Département dans le cofinancement des contrats aidés¹³⁴ ou dans le soutien aux SIAE (offre globale d'insertion).

La loi de Cohésion sociale, en donnant aux Départements le pilotage des Contrats d'avenir (CA), s'inscrit dans la même tendance. L'Isère sera ainsi le Département rhônalpin « consommant » le plus grand nombre de CA : 820 en 2006, 1 120 en 2007.

Mais le CA a ses limites : la majorité des CA sont ainsi mis en œuvre par des collèges ou des chantiers d'insertion (plus de 60 % pour les ACI).

En 2008, le Département dépose une candidature pour l'expérimentation du contrat unique d'insertion (CUI) qu'il nomme « Parcours emploi Isère » (PEI), alors qu'il n'avait pas souhaité appliqué le CI-RMA quelques années auparavant.

2- L'expérimentation du PEI

« Depuis 2004, le gros changement que l'on a eu, en dehors de la décentralisation (...), c'est les contrats aidés. C'est important de voir que l'on a donné aux Départements la maîtrise d'une mesure emploi. Les contrats aidés, c'est une mesure emploi, intervenir dans les entreprises, dans les associations, les collectivités. Une mesure de contrats aidés à la main des Conseils généraux. Ça a été important parce que jusqu'à présent, on avait pas nous, les collectivités locales, de délégation sur des mesures pour l'emploi. Là on se trouve en 2004, 2005 pour les Contrats d'avenir, avec des outils à la main des CG. Et ça pour nous c'est une nouvelle culture. D'ailleurs, le CIRMA on ne l'a pas mis en place. Parce que je pense que l'on était pas dans une volonté de piloter des mesures pour l'emploi. Nos compétences c'est le social, en 2004 on nous a confié le pilotage complet du social, un petit peu de mesure pour l'emploi, ce n'est pas facile à mettre en place ».

Ce constat établi par le directeur-adjoint du développement social s'inscrit dans une continuité de l'action menée depuis les débuts du RMI. Piloter une mesure emploi, l'Isère n'avait pas encore franchi le pas. Est-ce le cas avec l'expérimentation du PEI ? Eléments de réponse :

- d'une part, *l'impulsion de l'expérimentation* ne s'inscrit pas complètement dans un choix politique ;

¹³⁴ Exemple : le nombre de RMistes ayant accédé à une mesure pour l'emploi (CES, CRE, AIF) était de 3 089 durant l'année 1992 et de 3 716 en 1993.

- d'autre part, *la mise en œuvre* montre le choix de l'Isère de confier cette mesure au service public de l'emploi.

a) L'impulsion de l'expérimentation

« On peut encore aller plus loin sur les contrats aidés, on peut faire mieux, notamment sur le secteur marchand, pour être plus en prise avec le monde économique, pour permettre d'accéder véritablement à des contrats « classiques ». Il y a encore un trop gros fossé, dans les deux sens. On est pas encore en mesure, en phase avec le monde économique. Il y a eu un progrès (...). Techniquement on a intégré que ces mesures étaient données. Si on a poussé les élus à faire le PEI, sur l'expérimentation, c'est que sur le terrain, les conseillers emplois, les ALI, ils manquent d'outils, pour mettre les gens en situation de travail, pour les emmener vers l'emploi ».

Cet échange avec le chef de projet rSa inscrit l'expérimentation du PEI dans une logique ascendante (« remontée de terrain ») : le manque d'outils concrets pour les professionnels de l'insertion : *« techniquement nos services ont intégré le fait d'avoir un outil d'emploi dans notre main, c'est plutôt positif, intéressant ».*

Cet avis est globalement partagé par les personnes rencontrées, qui évoquent la mise en place de groupes de travail partenariaux autour du PEI – réunissant Pôle emploi, la Ville de Grenoble, le service insertion du CG – et de nombreuses « réunions de calage ».

Cependant, il serait faux de considérer l'expérimentation du PEI uniquement dans une logique ascendante (*bottom-up*).

Comme le prouve le refus du CGI de mettre en place le CIRMA, le choix relève bien du politique (*logique descendante / top-down*) plus que de l'administratif. Les Départements n'étaient pas « contraints et forcés » de se positionner sur l'expérimentation d'un Contrat unique d'insertion, comme le rappelle la DDTEFP :

« Ben le PEI...il y a eu une possibilité d'expérimentation, le CG y est allé. L'Etat y est allé aussi. Ben il y a des Départements où on y est pas allé ». Avant de poursuivre : « Mais je pense que le PEI a demandé énormément de travail, énormément de calage, alors qu'on savait que ce serait transitoire et que le Contrat Unique d'Insertion allait se mettre en place. C'était pas forcément utile de mettre en place le PEI. Oui, en partie, c'était de la communication ».

L'aspect communicant du PEI a été relevé par la quasi-totalité des interviewés. La directrice de l'agence Pôle emploi abonde dans ce sens : « *En tout cas, c'est une opération de communication à destination des entreprises* ». Les « grandes incantations », comme le pense la chargée de mission PLIE, n'ont pourtant pas permis une meilleure visibilité du dispositif et une bonne appropriation par les ALI et les référents PLIE, premiers prescripteurs de la mesure.

Plusieurs éléments expliquent ce manque de lisibilité :

- pour qu'un tel dispositif marche, il faut deux choses, rappelle la chargée de mission PLIE : la culture d'entreprise et les réseaux, que n'ont pas forcément les ALI par rapport aux CRE¹³⁵ ;
- quant à la directrice de l'agence Pôle emploi, elle rappelle qu'il existait d'autres mesures « concurrentielles » au sein des services PE, ce qui explique le faible impact du PEI dans le secteur marchand.

Le Conseil général de l'Isère n'a donc pas les outils nécessaires pour faire le lien avec le monde économique. Pourtant, le pilotage de la mesure montre bien sa volonté de prendre en main une compétence emploi qu'il n'avait pas jusqu'alors.

b) Le pilotage de l'expérimentation

« Moi j'ai fait des propositions, en disant que le PEI, on pouvait le déléguer, que nous on pouvait le porter (...), avec notamment l'agence d'intérim avec qui on travaille beaucoup, en disant ce sont des structures qui pourraient avoir leur place. Comme on travaille beaucoup avec l'intérim, s'il y avait eu des négociations avec les agences d'intérim, ça voulait dire que pour les publics qu'on accompagne, il y aurait pu y avoir des portes ouvertes intéressantes. On en est resté là en fait dans le PEI. Il y a eu un travail de réflexion, et puis au final, Pôle emploi a dit « c'est nous qui allons gérer ». Le CG a choisi cette option là. On aurait pu faire différemment, nous on aurait pu par exemple prendre une mission pour aller prospecter les entreprises, vendre le PEI, ça ne s'est pas fait. On a pas creusé, on est pas allé au bout ».

Ces propos de la chef du service Initiatives Emploi (ville de Grenoble) confirment la volonté du CGI d'inscrire le PEI comme une mesure « emploi », confiée au service public de l'emploi.

¹³⁵ Les chargés de relation entreprise (CRE) sont des agents des maisons de l'emploi, chargés de faire du réseau, à partir de listes nominatives d'entreprises, afin d'établir des liens entre l'offre et la demande d'emploi.

Et comme le souligne la responsable de l'agence Pôle emploi, le PEI est non seulement une mesure emploi, mais il est aussi une initiative du CG : *« au démarrage, l'agence est aussi prescripteur, alors au même titre que d'autres. Le point de départ, ça a été quand même de se rencontrer avec le CG, pour qu'on entende bien la même chose, et puis ensuite de monter ensemble, afin d'avoir une procédure. Maintenant c'est vrai, le CG est signataire de cette mesure, au titre des bénéficiaires du RMI »*, avant de poursuivre : *« c'est une question de pouvoir communiquer ensemble. Et je pense que s'il y avait communication, si on nous avait associés, peut-être que Pôle Emploi (...) se serait investi peut-être davantage. Et après, ce qui fait aussi la difficulté, c'est peut-être la complexité. Parce que chaque fois c'est des cas particuliers, des situations particulières. Donc pour les conseillers, c'est aussi complexe de maîtriser l'ensemble de l'outil »*.

Mesure décidée par le Conseil général de l'Isère, le PEI n'est donc pas seulement une simple application de la loi TEPA qui donnait aux Départements la possibilité d'expérimenter un forme nouvelle de contrats aidés.

Il traduit une certaine réorientation des politiques d'insertion menées depuis 20 ans par le Département, un *« choc culturel »* qui va *« dans le sens de l'histoire »* selon la chargée de mission PLIE. Son faible impact dans le secteur marchand s'explique en grande partie par son côté *« brutal »* et son absence de précédent. Si l'orientation vers l'emploi et l'entreprise fait globalement consensus, il est primordial de se doter d'outils intermédiaires permettant un retour vers l'emploi (évaluation des parcours, actions d'insertion, participation des allocataires dans les instances, etc.).

Section 2 : Le schéma retenu pour la mise en œuvre du rSa, entre volonté d'adaptation et prise en compte de l'existant

La délibération adoptée par le Conseil général de l'Isère pour la mise en œuvre du rSa s'inscrit parfaitement dans la vision sociale, globale et territoriale décrite précédemment.

Les « choix et modalités stratégiques » du Département sont les suivants :

- *« le retour à l'emploi durable, permettant une vie autonome, est l'objectif visé par le rSa. (...) Toutefois, la personne en parcours vers l'emploi peut rencontrer des obstacles (difficultés sociales, familiales, personnelles) retardant l'effectivité du retour à l'emploi dans le temps ;*
- *le Département réaffirme l'objectif de cohésion sociale dans le cadre du rSa. Le Conseil général de l'Isère, responsable de l'action sociale, poursuit ainsi sa forte implication dans l'accompagnement social et dans les actions visant à l'autonomie des personnes ;*
- *les situations sociales et professionnelles des allocataires du rSa nécessitent d'avoir une vision et une action globales, sans segmentation des publics ou des réponses apportées ;*
- *la mise en œuvre d'une offre d'insertion adaptée aux besoins des allocataires du rSa et aux territoires nécessite le maintien d'une instance politique locale, présidée par un conseiller général »*¹³⁶.

Les différentes étapes du « Parcours rSa » traduisent cette vision globale et sociale. Deux grands axes méritent d'être signalés : l'orientation / accompagnement, les équipes pluridisciplinaires et l'instance politique locale¹³⁷.

1- L'affirmation de trois parcours d'insertion ou la poursuite d'une politique « socioprofessionnelle »

D'après l'article L. 262-28 du Code de l'action sociale et des familles, l'orientation est la responsabilité du Président du Conseil général.

¹³⁶ Extraits des délibérations, séance du 18 juin 2009, (dossier n°2009 DM1 B 2 01). « Mise en œuvre du revenu de Solidarité active dans le département de l'Isère ». Délibération publiée et exécutoire le 25 juin 2009.

¹³⁷ Le reste des étapes du parcours étant assez « classique », notamment sur l'instruction.

L'Isère a choisi d'en faire une responsabilité partagée avec la mise en place de plateformes d'orientation partenariales¹³⁸, qui seront chargées « d'examiner les dossiers des nouveaux allocataires du rSa et de déterminer un parcours type et un organisme référent ». Si la validation de l'orientation appartient au représentant du CG, l'enjeu est bien d'adapter l'orientation aux besoins de la personne et aux possibilités d'accueil des structures afin d'apporter la réponse adéquate¹³⁹.

Le schéma théorique prévoit trois types de parcours en Isère :

Le *parcours* « *social / santé / insertion* » s'adresse à des personnes ayant des difficultés qui les éloignent d'un accès rapide à l'emploi. Ces difficultés peuvent être d'ordre familial, social, médical, de logement, etc.¹⁴⁰. L'accompagnement par un référent unique dans le cadre de ce parcours sera effectué par les Assistantes sociales du Conseil général, les CCAS, les associations agréées, les CHR, etc.

Le *parcours* « *emploi renforcé* » (socioprofessionnel) vise les demandeurs d'emploi dont l'autonomie et le projet professionnel ne sont pas suffisamment confirmés pour accéder à l'offre de service de Pôle emploi. Ces personnes pourront solliciter un accompagnement auprès des ALI, des référents PLIE ou des associations spécialisées¹⁴¹, mais aussi les conseillers Pôle emploi dédiés au rSa.

Les personnes accompagnées dans le cadre de ces deux premiers parcours signeront un Contrat d'engagement réciproque (CER), qui succède au Contrat d'insertion. Le CER matérialise l'engagement entre le Conseil général de l'Isère et les allocataires du rSa, c'est donc les chefs de service insertion des territoires qui le valideront¹⁴².

Enfin, le *parcours* « *emploi* » dit de « *droit commun* », destiné aux demandeurs d'emploi dont l'expérience, les compétences, les secteurs d'activité, laissent penser que l'employabilité et l'autonomie sont suffisantes pour utiliser au mieux l'offre de service de Pôle emploi. Ces personnes seront accompagnées par les référents de Pôle emploi et élaboreront un Projet

¹³⁸ Composition-type des plateformes : Conseil général, Pôle emploi, CCAS, Maisons de l'emploi, Mission locale, employeurs des ALI.

¹³⁹ La plateforme d'orientation n'est ainsi pas conçue comme une instance « ressource », il s'agit d'une « répartition du flux » des nouveaux entrants : en effet, la plateforme ne désigne pas de référent, elle désigne un type de parcours puis une structure. C'est à cette dernière de nommer un référent unique, qui, lui, effectuera le diagnostic approfondi avec la personne et pourra donc la réorienter s'il s'aperçoit qu'elle a été mal orientée.

¹⁴⁰ Les parcours dits « atypiques » font aussi partie de ce parcours (attente de régularisation des droits à la retraite, de droit à l'Allocation adulte handicapé, etc.).

¹⁴¹ Par exemple : Entr'arts pour les artistes, ou l'Association pour l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (AFIJ) pour les jeunes diplômés de plus de 26 ans.

¹⁴² Certaines modifications ont été apportées dans le CER par rapport au Contrat d'insertion : la notion de référent unique est affirmée (suppression du doublon référent de contrat / référent de parcours). Ainsi, les contrats seront élaborés par le référent chargé de suivre l'allocataire (les contrats d'insertion étaient tous faits par l'assistante sociale, que l'allocataire soit suivi par un ALI, une AS ou un référent PLIE).

Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE) soumis aux droits et devoirs du droit commun de tous les demandeurs d'emploi.

Cette « offre » de parcours à destination des allocataires du rSa traduit des adaptations liées à la mise en place du rSa mais elle s'inscrit toujours dans une perception globale et sociale propre à l'Isère.

De fait, si l'accès à l'emploi est mis en avant, il convient de noter que les conseillers Pôle emploi détachés au dispositif rSa auront le même cahier des charges que les ALI et les référents PLIE¹⁴³. Les personnes accompagnées par ces conseillers ne signeront donc pas un PPAE mais un Contrat d'engagement réciproque – propre au CGI. Ce contrat aura une durée de 6 mois, afin de garantir une stabilité dans l'accompagnement – sachant que des allocataires du rSa vont régulièrement sortir du « périmètre des droits et devoirs.

2- Le maintien d'une instance politique locale

La loi généralisant le rSa n'envisage pas expressément le maintien d'une instance politique locale sur le modèle des Commissions locales d'insertion (CLI).

La loi ne prévoit qu'une instance départementale, le Pacte territorial pour l'insertion, avec la possibilité pour le Président de créer des déclinaisons locales dont il détermine le nombre et le ressort géographique. Pour l'Isère, cette déclinaison locale s'appellera la CORTI – Coordination territoriale pour l'Insertion¹⁴⁴.

Seule instance du dispositif désormais présidée par un élu, la CORTI aura pour mission « *l'analyse des besoins du territoire, le suivi et l'élaboration de la mise en œuvre de l'offre d'insertion* ».

Il s'agit pour le Département de poursuivre son action de développement social local, en maintenant notamment le principe de gestion déconcentrée d'enveloppes financières. La distinction entre offre d'insertion et étude des cas individuels est donc maintenue¹⁴⁵.

¹⁴³ Dans la convention entre Pôle emploi et le Conseil général de l'Isère, il est précisé que les conseillers dédiés au dispositif accompagnent 70 allocataires par ETP, en file active, dont 20 en situation d'emploi ou de formation.

¹⁴⁴ Composition-type de la CORTI : représentants des collectivités locales du territoire correspondant, CCAS, Caf, MSA, Missions locales, Pôle emploi, DDTE, association, monde économique, organisation syndicales et représentants des usagers. Les conseillers généraux du territoire seront membres de droit de la CORTI (qu'ils soient issus de la majorité ou de l'opposition départementale).

¹⁴⁵ C'est une spécificité de l'Isère : les CLI n'étudient pas les cas individuels, elles agissent sur l'offre d'insertion. L'étude des cas individuels se faisait au sein des « bureaux de CLI ». En réalité, ce rôle de « régulation de l'offre et de fabrication de la cohérence territoriale » n'était que secondaire dans la loi de 1988.

La présence de cette instance partenariale locale conforte la position de l'Isère – ainsi que sa politique sociale – puisque les CORTI n'émettront qu'un avis, qui sera validé ou invalidé par un « comité décisionnel » interne au Conseil général (directeur du territoire et président de la CORTI)¹⁴⁶.

3- La participation des usagers : une obligation légale renforcée en Isère

a) Participer, où ?

La participation des allocataires du rSa doit être au cœur des politiques d'insertion menées par les Départements : « *la définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées* » (article L.115-2 du CASF).

La loi du 1^{er} décembre 2008 ne prévoit cette participation de façon obligatoire que dans les équipes pluridisciplinaires¹⁴⁷ qui auront à se prononcer sur les réductions, les suspensions et les réorientations.

Outre la participation aux équipes pluridisciplinaires, le Conseil général de l'Isère a souhaité associer plus largement les allocataires du rSa à l'ensemble du dispositif, en permettant notamment une participation de ceux-ci aux Coordinations territoriales pour l'Insertion (CORTI), instances chargées d'élaborer une offre d'insertion à destination des publics¹⁴⁸.

Seul la circulaire du 9/03/1989 l'évoquait : « Par ailleurs, les commissions locales d'insertion peuvent participer à l'animation du réseau d'accueil et à l'impulsion des actions et initiatives d'insertion adaptées aux caractéristiques locales ».

¹⁴⁶ Outre la validation des enveloppes financières, ce « comité décisionnel » remplira aussi une fonction jurisprudentielle sur les certaines situations individuelles complexes (cas de suspension, réorientation, réduction de l'allocation notamment évoqués en équipe pluridisciplinaire). L'enjeu étant de porter ces situations à la connaissance des présidents de CORTI qui ne participeront pas aux EP.

¹⁴⁷ La loi du 1^{er} décembre mentionne les équipes pluridisciplinaires à deux reprises :

- d'après l'article L. 262-39 « *le président du Conseil général constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle (...) et de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active (...). Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension* »
- en outre, d'après l'article L. 262-31, « *si, à l'issue d'un délai de 6 mois, pouvant aller jusqu'à 12 mois, selon les cas* », l'allocataire orienté vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale « *n'a pas pu être réorienté* » vers un organisme compétent en matière d'insertion professionnelle, « *sa situation est examinée par l'équipe pluridisciplinaire prévue à l'article L. 262-39* ».

Instance obligatoire intervenant à tout moment d'un parcours d'insertion, l'EP émet un avis : la décision finale est prise par le Président du Conseil général. En Isère, aucune participation des élus n'est prévue, l'Equipe pluridisciplinaire sera présidée par un cadre d'un territoire, ayant délégation du Président.

¹⁴⁸ Pour plus de détails, voir l'Annexe 3 sur les Forums territoriaux.

La participation aux CORTI est ainsi l'opportunité pour les allocataires d'apporter leur contribution à l'élaboration d'actions d'insertion adaptées aux besoins et projets des personnes, et qui s'inscrivent dans de vrais parcours d'insertion.

b) Participer, comment ?

Afin que la participation des représentants des allocataires soit la plus pertinente et la plus « efficace » possible, il est indispensable qu'elle ne soit pas qu'apparente et que les personnes bénéficient *au préalable* d'une préparation et d'une réflexion sur leur rôle et leur posture : chaque personne, qu'elle soit représentante des allocataires du rSa ou professionnelle de l'insertion, doit pouvoir de façon libre et équitable, en respect du principe du contradictoire.

Voilà pourquoi, cette préparation et cette réflexion qui doivent être menées en amont des deux instances participatives (EP et CORTI), ont lieu dans des groupes d'allocataires constitués sur la base du volontariat et animés par des prestataires extérieurs à la collectivité afin de garantir la neutralité des échanges et des débats.

Ces groupes d'utilisateurs sont nommés Forums territoriaux.

L'Isère a donc fait le choix d'un mode de participation « complet » puisque la désignation de représentants pour les instances, motivation première de la mise en place des Forums, n'interviendra qu'à la fin d'un processus qui doit permettre aux allocataires de construire et de porter une parole collective dans les instances participatives¹⁴⁹.

Les Forums doivent être un lieu d'échange et d'expression collective qui prend en considération les souhaits des personnes présentes dans le groupe.

La démarche participative portée traduit l'engagement du Département dans une politique adaptée aux allocataires du rSa, inscrite dans une vision sociale et globale, comme le rappelle le cahier des charges pour la mise en place des Forums : « *la participation des allocataires du rSa aux Forums territoriaux s'inscrit dans une volonté d'intégrer la personne à l'organisation départementale du rSa, afin qu'elle y apporte son expertise d'usage et qu'elle la fasse évoluer si nécessaire* ».

De façon générale, trois grands enseignements peuvent être tirés du « Parcours rSa » défini en Isère et des évolutions qu'il traduit par rapport au RMI :

¹⁴⁹ D'autres Départements ont ainsi décidé d'effectuer un tirage au sort pour désigner les représentants de l'équipe pluridisciplinaire, afin de respecter l'obligation légale.

D'une part, une forte dynamique partenariale est affirmée – avec une place de premier plan pour Pôle emploi – dans tout le processus RSA : plateforme d'orientation, équipes pluridisciplinaires, CORTI, etc.

Ensuite, la place du Département – et de fait sa politique – est consolidée puisqu'il valide tous les avis émis par les instances.

Enfin, le choix du Département de poursuivre sa politique de développement social pour les publics (démarche participative) et les territoires – toutes les instances seront en effet territorialisées.

Cette deuxième partie a permis d'apporter un éclairage différent sur les vingt ans du RMI – notamment grâce aux entretiens semi-directifs – et la mise en place concrète du rSa.

Globalement, le Conseil général de l'Isère a suivi les tendances nationales, mais sa politique « socioprofessionnelle » reste une caractéristique propre, qui se traduit autant dans ses grandes orientations (choix de ne pas expérimenter le CI-RMA, orientations du PDI¹⁵⁰) que dans ses choix concrets (mise en place de trois parcours d'insertion, participation des usagers, etc.).

¹⁵⁰ Voir annexe.

CONCLUSION GENERALE :

Une équation sociale à plusieurs inconnues...

« Sans doute, par maints de ses aspects, le rSa se révèle-t-il indiscutablement novateur : dans la mesure où il est à la fois un minimum social et un complément de revenu destiné à un ensemble très large de personnes. (...) Pour autant, il ne s'en inscrit pas moins dans la continuité des dispositifs existants : son économie générale renvoie toujours à un ensemble complexe de droits et devoirs ; sa mise en œuvre continue de relever de la responsabilité des départements et de l'Etat (...); ses conditions d'éligibilité se révèlent encore très proches de celles exigées pour le RMI ».

Il est difficile de contredire Michel Borgetto tant le rSa traduit bien une continuité par rapport au RMI. En effet, les grandes lignes du rSa ressemblent fortement à celles du RMI, autant dans la philosophie – notion de contrepartie, valorisation de l'insertion professionnelle toujours plus affirmée – que dans les traductions concrètes – conditions d'attribution, de réduction, de suspension, etc.

Toutefois, l'analyse du cadre national et l'exemple du Conseil général de l'Isère laissent à penser que le rSa est plus qu'une simple traduction de l'évolution des politiques menées jusqu'alors, il en est l'aboutissement et peut même marquer le changement de modèle et de référentiel.

Au cours de cette conclusion, nous allons aborder un certain nombre d'évolutions que le rSa permet ou peut permettre, évolutions qui constitueraient un véritable tournant idéologique et qui comportent bon nombre d'inconnues.

Deux grandes questions se posent :

- quel impact le rSa peut-il avoir sur le « modèle social », c'est-à-dire les politiques d'insertion et d'emploi ?
- quel impact le rSa peut-il avoir sur la « question sociale », c'est-à-dire la réduction de la fracture sociale et la perception des « laissés-pour-compte » ?

Le rSa et le « modèle social »

La fin du « référentiel commun de l'insertion » (GREFOSS) ?

Le rSa marque un véritable tournant idéologique : la fin du référentiel de l'insertion. A titre d'illustration, voici quelle était la conclusion du rapport du GREFOSS sur le RMI en Isère :

« Le RMI apporte un élément régulateur et transversal à des politiques jusqu'ici juxtaposées (lutte contre la pauvreté, traitement social du chômage, solvabilisation du logement) par le référentiel commun de l'insertion »¹⁵¹.

Le rapport poursuivait la démonstration en expliquant que ce « référentiel commun » comportait deux grandes spécificités :

- *d'une part*, « l'insertion présuppose l'exclusion » : le manque de ressources a souvent conduit les « Rmistes » à la marginalité sociale et à des « trajectoires heurtées, atypiques, loin des chemins tout tracés du salariat » ;
- *d'autre part*, « l'insertion doit emprunter la porte d'entrée du travail social » : cela passe par l'instruction des dossiers de RMI souvent effectuée par les services sociaux, qui, par la même occasion, ont vu leur fréquentation augmenter et ont connu de nouveaux publics.

Le RMI a donc profondément transformé l'« action sociale », entendue comme une notion générique : outre le rôle d'accompagnement des publics en difficulté sociale, celle-ci avait progressivement rempli le rôle de « médiation » du marché de l'emploi. Ainsi, les travailleurs sociaux ont très souvent exprimé leur désarroi devant le manque de solution en termes d'insertion professionnelle.

En Isère, les Assistantes sociales étaient – jusqu'à la réorganisation de l'offre de service de l'action sociale polyvalente – les garantes de l'instruction des dossiers de demande de RMI ; elles étaient aussi – jusqu'à la mise en place d'un cahier des charges du référent unique – garantes du contrat d'insertion, même lorsque celui-ci était orienté vers des actions d'insertion professionnelle voire de retour à l'emploi.

Ces évolutions engendrées par le RMI autour du « référentiel commun de l'insertion » semblent fortement bouleversées avec le rSa :

¹⁵¹ Op.cit., p.186.

En premier lieu, l'insertion ne suppose plus l'exclusion. Le rSa rompt avec la logique de publics cibles du RMI, il est une prestation sociale unique englobant des situations très diverses : être allocataire du rSa ne signifie pas être exclu¹⁵². Nombre d'allocataires du rSa seront ainsi très proches « des chemins tout tracés du salariat »¹⁵³.

Ensuite, les services sociaux ne seront plus la porte d'entrée du rSa. Outre le détail pratique de l'instruction des dossiers – qui est désormais un acte administratif possible auprès de nombreux « guichets » – cela se vérifie aussi dans la clarification des différents types d'accompagnement. Désormais, l'insertion sociale – que nous avons évoquée au cours du mémoire – est un parcours d'insertion parmi d'autres.

La place de Pôle emploi dans les nombreuses instances nationales créées par la loi (Pacte territorial et Equipes pluridisciplinaires) et localement par le Conseil général de l'Isère (CORTI, Plateformes d'orientation) ferait-elle de cette nouvelle institution la porte d'entrée du rSa ? Aucune réponse ne peut être donnée pour l'instant. Une chose est certaine : le rSa reconsidère les frontières entre le social et le professionnel.

Le rSa, activation du système de protection sociale ?

La fin du « référentiel commun de l'insertion » est-elle pour autant annonciatrice de l'émergence de l'activation comme « programme » d'action¹⁵⁴ ?

Nous l'avons vu, les évolutions du RMI ont progressivement rapproché l'assistance et le marché du travail (« *welfare to work* »), sans supprimer pour autant l'existence d'une voie intermédiaire, celle des politiques de l'emploi et de l'assurance-chômage.

Le rSa étant l'aboutissement des évolutions du RMI, marque-t-il le passage d'un cap, celui du modèle libéral ?

¹⁵² Il s'agit là d'un schéma théorique : tous les bénéficiaires du RMI n'étaient pas des « exclus ».

¹⁵³ Les premiers chiffres du rSa, publiés par les Caf de Grenoble et Vienne, il y avait 18 120 allocataires du rSa payés en juillet 2009, contre 12 272 en mai 2009. Au total, 1 662 allocataires de l'API ont été intégrés et 4 186 « rSa activité ». Ces derniers, pour l'essentiel des travailleurs modestes, ont un profil davantage familial que les « rSa socle » (2.06 personnes par foyer contre 1.84 pour les « rSa socle »).

¹⁵⁴ J-C. Barbier, dans son article « Peut-on parler de l'activation de la protection sociale en Europe ? » (op.cit.) distingue cinq « angles » différents d'utilisation de la notion d'activation :

- *l'activation comme « processus / tendance » du changement des systèmes de protection sociale* : restructuration du système dans un contexte générale de hausse des dépenses sociales ;
- *l'activation comme nouveau cadre interprétatif (normatif et cognitif)* : ensemble de représentations nouvelles et de discours nouveaux sur les systèmes de protection sociale ;
- *l'activation comme « programme » d'action, comme « politique »* : c'est-à-dire au vu d'une idéologie dominante nouvelle, celle de l'activation des « systèmes » ;
- l'activation comme une nouvelle « éthique » citoyenne ;
- l'activation comme un nouveau « mode de gouvernement ».

La réponse semble négative pour le moment. Le rSa traduit certes une volonté d'activation des bénéficiaires de minima sociaux et des chômeurs, mais pas une volonté d'activation complète du système.

D'après J-C. Barbier, il existe une réelle différence entre ces deux réalités (individus / systèmes). Contrairement aux politiques d'activation des individus (nommées « politiques d'activation du marché du travail »), les politiques d'activation du système (nommées politiques de « *make work pay* »¹⁵⁵) supposent par exemple une interaction entre politiques fiscales et politiques sociales, c'est-à-dire entre impôts et prestations (sociales, familiales, etc.). Cela se concrétise par la baisse des charges sociales sur les bas salaires, l'octroi de crédits d'impôts, la baisse des taux marginaux d'imposition, la mise en place de prestations liées directement à l'activité, etc.

Le cas de la France est à cet égard – comme souvent d'ailleurs – difficile à examiner : il n'existe pas de ligne directrice claires dans les politiques menées.

Si certaines mesures s'inscrivent bien dans cette tendance à l'activation du système – Prime pour l'emploi, abaissement des cotisations employeurs, CI-RMA¹⁵⁶ – la France se caractérise toujours par une politique relativement axée sur la demande : c'est le cas par exemple des allocations familiales, du contrat d'insertion ou des mesures d'intéressement.

Le rSa est bel et bien dans cette continuité :

- il tend à donner de nouvelles opportunités pour les travailleurs modestes : gains immédiats (et parfois non négligeables) de pouvoir d'achat, possibilité d'être accompagné par le Pôle emploi ;
- mais s'il ne s'accompagne pas de réformes des politiques de l'emploi et du marché du travail (sécurisation des parcours professionnels), il risque d'institutionnaliser une forme de « précarité » et de faire basculer le modèle français dans le modèle libéral.

Un rSa « au rabais » ?

Le rSa réoriente le référentiel de l'insertion que nous avons définis, mais il ne le remet pas complètement en question, ne laissant pas la possibilité d'émergence d'une nouvelle question sociale.

¹⁵⁵ La traduction en français « rendre le travail payant » est hasardeuse car elle ne correspond pas à la définition de ce type de politique.

¹⁵⁶ J-C Barbier évoque même la Contribution sociale généralisée (CSG) comme mesure pouvant témoigner de l'activation du système.

L'article de Robert Castel, dans le livre *Face l'exclusion : le modèle français*¹⁵⁷, donne un éclairage particulier sur ce point. Il évoque en effet deux solutions possibles face à l'émergence constante de nouvelles formes de précarité :

« la liste est longue¹⁵⁸ de ceux qui ont suscité des formes de prises en charge spécifiques, elles-mêmes extrêmement diverses. Faut-il aujourd'hui prolonger cette litanie, y ajouter par exemple les « nouveaux pauvres », les « familles monoparentales » (...) ? Faut-il recomposer le paysage de la question sociale pour définir une problématique nouvelle correspondant à une conjoncture contemporaine inédite ? ».

Le rSa se situe globalement entre les deux solutions : il « prolonge la litanie » – en intégrant les « travailleurs modestes » avec les ex-bénéficiaires du RMI et de l'API – et il réoriente le référentiel de l'insertion. Ainsi, il emprunte la voie déjà bien fournie de la catégorisation quantitative, tout en essayant d'opter pour une logique transversale qualitative.

D'après Robert Castel, le point commun entre un « adulte isolé qui s'inscrit au RMI », une « mère de famille monoparentale » et un « jeune couple étranglé par l'impossibilité de payer traites et loyers » n'est autre que la « dissociation du lien social », phénomène qu'il nomme donc « désaffiliation ». Celle-ci va au-delà de la dimension économique puisqu'elle manifeste l'indigence du tissu relationnel, le « no man's land social » (Castel).

Les types d'interventions sociales pour lutter contre la désaffiliation ont largement évolué au fil du temps. De façon schématique :

- dans la société préindustrielle, l'intégration par le travail devait permettre une insertion dans un tissu relationnel ;
- dans la société postindustrielle, toute intervention sociale doit combattre une double précarité : l'organisation du travail et la structuration de la sociabilité.

Le phénomène de précarisation du marché du travail¹⁵⁹ a engendré de nouvelles « zones de turbulence sociale » et un dualisme accru :

« une société commence à se résigner au dualisme dès lors qu'elle accepte la précarité et la vulnérabilité comme des états de fait (...). J'ai voulu m'attacher à ces

¹⁵⁷ « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle », in *Face à l'exclusion : le modèle français*, dir. Jacques Donzelot, Ed. Esprit, Série Sociétés, 1991, pp. 137-168.

¹⁵⁸ « Indigents, infirmes, mendiants, vagabonds, vieillards et malades sans ressources, enfants sans parents, mères et veuves sans protection, paysans sans terre, citadins sans domicile, ouvriers sans emploi, laissés pour compte de la croissance et blessés de la civilisation, marginaux de toutes sortes ».

¹⁵⁹ Un travail précaire étant un travail qui ne correspond pas aux normes salariales « typiques » : stable, à temps plein, ayant une rémunération croissante avec l'ancienneté, etc.

termes, précarité, vulnérabilité, désaffiliation..., plutôt qu'à d'autres qui en tiennent approximativement lieu comme pauvreté, marginalité, déviance, exclusion : pour suggérer que l'on est en présence de processus plutôt que d'états »¹⁶⁰.

Castel concluait son propos par une note d'optimisme : il est possible de déjouer un processus en se dotant d'outils « avant que l'instabilité ne se fige en destin ». L'un des outils possibles consiste en la mise en place d'une double politique sociale :

- un volet « préventif », pour « contrôler la zone de vulnérabilité par des mesures générales ;
- un axe « à dominante réparatrice » pour réduire la zone de désaffiliation.

La mise en place du rSa permet-elle de déjouer ce « processus » de précarisation et d'éviter de le transformer en « état » ? Rien n'est moins sûr.

De fait, le nouveau dispositif part d'une réalité sociale – celle de l'augmentation des travailleurs pauvres – et met en place une politique publique que l'on pourrait qualifier de « palliative », intervenant à la marge.

Outre la non-intégration de la Prime pour l'emploi (PPE), de nombreuses questions soulevées ces dernières années ne sont pas retenues dans le rSa, au premier rang desquelles la « sécurisation des parcours professionnels ».

Notion en vogue depuis le début des années 2000, la sécurisation des « trajectoires » correspond à une nouvelle conception du plein emploi et des cycles de vie, qui sont davantage « hachés » et soumis à des aléas (notamment familiaux). Si l'emploi et la famille sont instables, l'enjeu est de stabiliser l'humain, en lui donnant des droits de créance sur la société – ce qu'Alain Supiot nomme les « droits de tirage sociaux ». Il s'agit de droits à la mobilité, à la formation tout au long de la vie, fondés sur le principe de « crédits-temps » : chaque individu a, au cours de sa vie active, un volume horaire exigé qu'il peut répartir à sa guise¹⁶¹.

¹⁶⁰ *Face à l'exclusion : le modèle français*, op. cit., pp. 167-168.

¹⁶¹ Afin de prendre des congés sabbatiques, associatifs, parentaux. Il serait donc possible de repousser par exemple l'âge de la retraite.

Le rSa et la « question sociale »

« La question sociale est une aporie fondamentale sur laquelle une société expérimente l'énigme de sa cohésion et tente de conjurer le risque de sa fracture. Elle est un défi qui interroge, remet en question la capacité d'une société (ce qu'en termes politiques on appelle une nation) à exister comme un ensemble lié par des relations d'interdépendance ».

Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*.

Quel impact peut avoir le rSa sur la perception de la frange la plus précaire de la société ?

La fin de « l'inemployabilité » ?

Les débats autour de la notion d'inemployabilité sont légion et soulèvent de nombreuses questions : cette notion a-t-elle un sens ? N'est-elle pas qu'un jugement de valeur ? Toutes les personnes ont-elles vocation à « intégrer » le marché du travail ? L'inemployabilité est-elle un statut temporaire ou une caractéristique définitive ?

L'enjeu du mémoire et du rSa n'est pas de choisir la bonne question, encore moins de tenter d'y répondre. Toutefois, les propos de Martin Hirsch¹⁶² relancent le débat autour de cette notion.

Une façon d'y répondre consiste à évoquer l'insertion sociale, qui, comme on l'a vu, a souvent été considérée comme une solution par défaut pour les allocataires dont « on ne sait trop quoi faire ».

Le rSa semble réaffirmer la distinction entre insertion sociale et insertion professionnelle, notamment par la différenciation entre « temporaire » et « prioritaire », différenciation qui n'était pas présente dans la loi de 1988¹⁶³.

En effet, la philosophie originelle du RMI rassemblait, comme nous l'avons vu, les deux volets de l'insertion, à travers deux grandes caractéristiques du dispositif :

- le RMI comme droit inconditionnel pour les personnes éloignées, de façon conjoncturelle ou structurelle, du marché de l'emploi (logique d'insertion à vocation sociale) ;

¹⁶² Lorsqu'il déclare que l'inemployabilité n'existe pas (aucune personne n'est éloignée de l'emploi et que c'est l'emploi qui doit se rapprocher des personnes).

¹⁶³ Même si dans la pratique la différence entre insertion sociale et insertion professionnelle était souvent considérée davantage affirmée.

- le RMI comme un droit contractuel qui doit permettre à la personne d'être acteur de son insertion (logique d'insertion professionnelle vers l'emploi).

Ainsi, le rSa peut être considéré une avancée dans la mesure où il « réhabilite » l'insertion sociale : celle-ci ne doit plus être considérée comme un parking social, mais comme un passage obligé – et temporaire – vers l'insertion professionnelle.

La « régulation des pauvres » (Paugam) ?

« Après avoir apparemment disparu du débat avec l'avènement de l'Etat-providence, les fantômes du devoir font leur réapparition, que ce soit sous la forme édulcorée de la « contrepartie » avec la loi de 1988 sur le RMI ou, plus inquiétant, que ce soit sous les traits du *workfare* emprunté au modèle anglo-saxon ».

Issus de *La République sociale*¹⁶⁴ (Borgetto, Lafore), ces propos ne font pas seulement allusion à l'articulation entre droits et devoirs, ils supposent, selon leurs auteurs, une distinction entre les « bons » et les « mauvais » pauvres, les « aptes au travail » et les « inemployables ».

En effet, d'après Borgetto et Lafore, il existe une réelle différence entre l'insertion à la française et le *workfare* anglais : le rapport entre l'individu et la société. S'il est nécessaire de responsabiliser les individus – quand on leur accorde une prestation sociale – il ne s'agit pas de tomber dans l'écueil du contrôle social sur les couches défavorisées, car la responsabilisation n'est pas possible d'elle-même, étant donné les différences originelles de capital économique et social.

Le RMI avait « conjuré » ce danger d'un « face-à-face immédiat » entre individu et société, par la souplesse de ses contreparties et l'existence d'un panel de services permettant l'accès aux droits et la responsabilisation¹⁶⁵. C'est ce que les auteurs appellent la « médiation collective », la République sociale : « offrir à tous ceux qui en ont besoin une allocation minimale tout en s'efforçant de les réintégrer dans l'échange collectif ».

¹⁶⁴ BORGETTO, M., LAFORE, R., *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 2000.

¹⁶⁵ « L'insertion tente de construire une nouvelle économie des droits et des devoirs, des créances et des obligations (...). L'insertion médiatise (...) ce face-à-face par une mobilisation de toute la société : le service public de l'emploi, territorialisé, alliant l'économique et le social, mobilisant la pluralité des acteurs publics et privés (...). C'est dans cette médiation collective, qui vient rencontrer un destin individuel pour tenter de l'aider à donner sens à ses projets, que se situe le centre de gravité de ces dispositifs : c'est-à-dire aussi leur point faible si l'on considère justement la difficulté éprouvée à les instituer et à les faire fonctionner », *ibid.*, p. 304..

L'enjeu est donc de ne pas créer un système à part pour les « laissés pour compte des protections classiques » (Castel), mais de les intégrer dans « l'échange collectif ».

Qu'en est-il avec le rSa ?

D'un côté, le rSa semble institutionnaliser un nouveau régime de protection sociale que décrit Castel dans *L'insécurité sociale*¹⁶⁶, qui s'est construit « aux marges du système, à travers la promotion de mesures successives : multiplication de minima sociaux délivrés sous condition de ressources, développement de politiques locales d'insertion et de politiques de la ville, dispositifs d'aide à l'emploi, de secours aux plus démunis et de « lutte contre l'exclusion »¹⁶⁷. La logique de ce nouveau système répond à une double tendance de diversification et d'individualisation (logique accentuée de contrat et de projet), comme si l'Etat social « dont le fonctionnement centralisé, administrateur de règles universelles et anonymes, s'avérait inadapté dans un univers de plus diversifié et mobile »¹⁶⁸.

D'un autre côté, le rSa manifeste aussi une volonté d'adaptation de l'Etat social face aux multiplications des situations nouvelles – monoparentalité, temps partiels, etc.

Et c'est là tout le paradoxe de ce nouveau dispositif : affiché comme une mesure d'activation, serait-il en réalité une mesure d'assistance des « laissés-pour-compte » ?

Serge Paugam, avec qui nous avons ouvert le mémoire, apporte à ce sujet quelques précisions, lorsqu'il développe la notion de « précarité assistée » dans *La régulation des pauvres*¹⁶⁹.

Depuis l'instauration du RMI, trois grandes étapes ont marqué les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Entre 1988 et 1998, l'ensemble des mesures s'inscrivent dans une volonté « d'encadrement des pauvres », dans un contexte marqué par la hausse du chômage. Il s'agit de limiter la hausse du nombre d'allocataires de minima sociaux, en restreignant par exemple les conditions d'accès à l'indemnisation du chômage.

Entre 1998 et 2008, l'« encadrement » laisse sa place à des mesures d'incitations financières et « d'intimidation ». L'enjeu est alors de mettre en place des politiques d'activation des dépenses de protection sociale.

¹⁶⁶ In *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* La République des idées, Seuil, 2003.

¹⁶⁷ Ibid., p.69.

¹⁶⁸ Ibid., p.71.

¹⁶⁹ PAUGAM, Serge, DUVOUX, Nicolas, *La Régulation des pauvres. Du RMI au RSA*. PUF, 2008.

Le rSa marque une nouvelle étape : « du statut d'inutiles et d'inemployables, (les pauvres) peuvent passer au statut de travailleurs ajustables aux besoins de la flexibilité ». Il s'agit selon lui d'un véritable « tour de passe-passe », qui fait passer pour de la solidarité ce qui n'est qu'un ajustement économique.

La nouvelle équation sociale comporte encore quelques inconnues...

BIBLIOGRAPHIE

Lois et décrets

Loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

Loi n°92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88-1088 relative au RMI et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Loi n°99-641 du 29 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle.

Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant le revenu minimum d'activité.

Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Loi n°2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

Loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi dite « TEPA »).

Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 relative à la généralisation du revenu de solidarité active et à la réforme des politiques d'insertion.

Décret n°2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active.

Délibération n°2009 DM1 B 2 01 du Conseil général de l'Isère (séance du 18 juin 2009) relative à la « Mise en œuvre du revenu de Solidarité active dans le département de l'Isère ».

Programme départemental d'insertion de l'Isère 2008-2010.

Rapports parlementaires

ANSA (Agence nouvelle des Solidarités actives), *Généraliser le revenu de Solidarité active et le Contrat unique d'insertion. Bonnes pratiques et recommandations*. Guide, octobre 2008.

Au possible nous sommes tenus, rapport de la Commission « Familles, Vulnérabilités, Pauvretés » présidée par Martin HIRSCH, avril 2005.

CERC (Conseil de l'emploi, du revenu et de la Cohésion sociale), *Aider au retour à l'emploi*, rapport n°6, sous la direction de Jacques DELORS, 2005.

CERC Protection sociale et pauvreté, protection légale et expériences locales de revenu minimum garanti, rapport n°88, La Documentation française, 1988

Comité d'évaluation des expérimentations, *Rapport final des expérimentations rSa*, mai 2009

Comité d'évaluation des expérimentations, *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations rSa*, synthèse de septembre 2008.

Cour des Comptes, rapport public thématique, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*, mars 2006.

CSERC (Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts), *Minima sociaux, entre protection et insertion*, La documentation française, octobre 1997.

DREES, *Enquête sur les expérimentations du rSa. Premiers résultats*, avril 2009.

DREES, *Enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux, Etudes et résultats*, novembre 2006.

DREES, *Les contrats d'insertion du RMI, pratiques des institutions et perception des bénéficiaires*, septembre 2002.

DREES, *Les politiques d'insertion des Conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI*, Etudes et résultats n° 582, juillet 2007.

GIOS, *Evaluation du RMI en Isère* (note de travail pour la réunion du 15 février 1994), 14 février 1994.

GIOS, *Evaluation du RMI en Isère. Première approche de l'offre d'insertion du dispositif RMI*. Janvier 1994.

GREFOSS (Groupe d'Etude et de Formation sur le Sanitaire et le Social), *Le Revenu minimum d'insertion en Isère*, Programme cadre de recherche observations sur le RMI, Secrétariat Permanent du Plan urbain, Mission Interministérielle de Recherche Expérimentation, janvier 1991.

Haut-commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté, *Enquête auprès des bénéficiaires du RMI sur leur rapport à la citoyenneté, leur relation à l'emploi et leurs attentes à l'égard du Grenelle de l'insertion*, décembre 2007.

IGAS (Inspection générale des affaires sociales), *Rapport de synthèse sur la gestion du Revenu Minimum d'insertion*, rapport RM2007-165P, novembre 2007.

JOIN-LAMBERT M.-T., *Chômage : mesure d'urgence et minima sociaux*. Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 1998

Rapport de l'IGAS, *Evaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*. Rapport RM 2006-173P (novembre 2006).

Rapport d'information n°334 de Mme Valérie LETARD, Commission des Affaires sociales du Sénat : *Minima sociaux, mieux concilier équité et reprise d'activité*.

Rapport du Sénat, *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion*, Michel MERCIER et Henri de RAINCOURT, décembre 2005.

TNS Sofres, *Enquête auprès des allocataires du RMI sur leur rapport à la citoyenneté, leur relation à l'emploi et leurs attentes à l'égard du Grenelle de l'insertion*, Haut-commissariat aux Solidarités actives, décembre 2007.

VANLERENBERGHE P., *RMI, le pari de l'insertion. Rapport de la commission nationale d'évaluation du RMI*, La Documentation française, Paris, 1992

WRESINSKI, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport présenté au Conseil économique et social les 10 et 11 février 1987

Ouvrages et articles

BARBIER, J-C., « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », in *Revue française de sociologie*, 43-2, 2002

BARNEDE, Marianne, *Le RSA, une révolution sociale. Récit d'une expérimentation dans l'Eure*. Autrement, août 2008

BORGETTO, M., LAFORE, R., *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF

CASTEL, Robert, « De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation », in *Face à l'exclusion : le modèle français*, sous la direction de Jacques DONZELOT, Ed. Esprit, Série Sociétés, 1991, pp. 137-168.

CASTEL, Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* La République des idées, Seuil, 2003

ESPING-ANDERSEN Gosta, *Les trois mondes de l'Etat-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Presse universitaire de France, Paris, 1999

PAUGAM, Serge, DUVOUX, Nicolas, *La régulation des pauvres. Du RMI au rSa*, PUF, 2008.

RMI, l'état des lieux, 1988-2008, sous la direction de Michèle LELIEVRE et Emmanuelle NAUZE-FICHET, La Découverte, décembre 2007.

ROSTAINGT, Perrine, *Expérimentation du Contrat unique d'insertion : vers une gestion départementale de l'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux ?* Mémoire, 2008.

Entretiens semi-directifs

5 entretiens ont été effectués, avec les représentants des principales institutions (partenaires du CG) agissant dans le domaine de l'insertion :

- la chef du service Initiatives Emplois de la ville de Grenoble,
- la chargée de mission « Développement insertion » du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE, La Métro),
- la coordinatrice du Contrat territorial emploi formation (CTEF) du Bassin grenoblois,
- une directrice d'un site Pôle emploi de Grenoble, et
- la coordinatrice emploi-formation de la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), en charge du Bassin grenoblois.

En outre, un entretien a été réalisé avec le directeur-adjoint du développement social du Conseil général de l'Isère, ancien chef du service insertion des adultes et chef de projet rSa.

RESUME DU MEMOIRE

Proposition phare du rapport de la commission « Familles, Vulnérabilité, Pauvreté » présidée par Martin Hirsch en 2005, le revenu de Solidarité active (rSa) est désormais en vigueur depuis le 1^{er} juin 2009 dans l'ensemble des départements français, remplaçant le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), l'Allocation Parents Isolés (API) et les mécanismes d'intéressement et de retour à l'emploi.

Objet de discours politique, affiché comme une réponse à l'échec du RMI et du modèle français d'aide sociale, le rSa a bénéficié d'une large médiatisation par le gouvernement, notamment dans le cadre des bilans des expérimentations. La campagne publicitaire – « Le rSa, ça sert à ça ! » – lancée en mai 2009 sur les ondes et à la télévision en est un des symboles.

L'objet du présent mémoire n'est pas de discourir sur les risques, les bienfaits ou les effets supposés du rSa, mais davantage de comprendre les raisons de son émergence et de sa mise en œuvre. Pour autant, les questions de fond soulevées par le dispositif ne devront pas être complètement éludées.

L'enjeu est surtout de placer le rSa dans une perspective historique et globale, celle des politiques d'insertion et d'emploi. En effet, le dispositif n'est pas une fin en soi mais un outil au service d'une politique globale (l'exemple du RMI prouve d'ailleurs que la stigmatisation du dispositif occulte une politique globale d'insertion plus complexe qu'elle n'y paraît).

Enfin, le mémoire se propose aussi d'étudier un exemple local, celui du Conseil général de l'Isère, dont la politique d'insertion et la mise en place du rSa apporteront un regard empirique sur ces constats nationaux et théoriques.

Le rSa n'est pas un dispositif « sorti de nulle part » : il s'inscrit dans des politiques d'insertion en perpétuel mouvement et qui ont connu, au cours des dernières années, des évolutions majeures : stratégie de Lisbonne, « activation des dépenses passives », Plan de Cohésion sociale (Plan « Borloo »), décentralisation du RMI, ou encore mise en place du Contrat d'insertion-Revenu Minimum d'Activité (CI-RMA) en 2003.

C'est justement cette « continuité sous-jacente » traduite par le rSa que le présent mémoire souhaite aborder – sous-jacente car elle reste peu affichée politiquement.

Pour autant, il convient de ne pas éluder le tournant idéologique que marque le rSa et le basculement de modèle qu'il peut supposer (ce dernier point est l'objet de la conclusion).