



# Revenu Sans Avenir

## Pourquoi il faut réformer le RSA

Signe évident de la suprématie de la communication sur l'évaluation, lorsque le RSA vient remplacer le RMI vingt ans jour pour jour après sa création, peu de voix s'élèvent pour émettre des doutes sur le bien-fondé de la réforme. Et même lorsque les difficultés s'accumulent, elles sont mises sur le compte de la crise et sur un déficit d'explication.

Il faut dire que les promesses du RSA ont de quoi séduire : donner un nouvel élan à l'insertion. Avec comme autre perspective, celle de simplifier et d'accroître l'efficacité du dispositif.

Pourtant, il semble bien qu'aujourd'hui l'engouement pour le RSA fasse place à la déception. Le plan pluriannuel contre la pauvreté, adopté en janvier dernier, fait de sa réforme une priorité. Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, que nous avons rencontré quelques jours après la remise de son rapport au

Premier ministre qui l'avait missionné pour faire des propositions en ce sens, conclut à la nécessité de mettre fin au RSA activité (voir p. 28). Et même si la réforme ne se fera pas avant 2015, comme l'a indiqué le cabinet de Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée à la lutte contre l'exclusion, on peut d'ores et déjà affirmer que le RSA n'a pas d'avenir.

Aussi, à l'heure du changement, il nous a semblé important de donner une véritable tribune aux rares voix discordantes qui, très tôt malgré le consensus ambiant d'alors, avaient osé exprimer leurs points de désaccord. Nous les avons réunis dans le cadre d'une table ronde informelle organisée en juin dernier. En aucun cas pour égrener les "on vous l'avait bien dit", mais pour analyser les raisons de l'échec. Un décryptage sans faux-fuyants qui confirme bel et bien l'urgence de la réforme.

PAR EMMANUELLE VIGAN

# Quelle vision de la société ?

À l'origine du RSA, il y a la commission "Familles, vulnérabilité, pauvreté" qui, sous la présidence de Martin Hirsch, publie en 2005 un rapport intitulé "Au possible nous sommes tenus". Véritable condensé des reproches faits au RMI, il présente le RSA comme la planche de salut, le pivot d'une "nouvelle équation sociale" qui vise à combiner efficacement revenus du travail et revenus de la solidarité pour que nul ne perde de l'argent lorsqu'il reprend un emploi, et à "rendre les revenus plus prévisibles pour les familles et le système plus lisible pour les bénéficiaires". Une ambition à laquelle il était difficile de ne pas souscrire dans un contexte défavorable au RMI.

## UNE CERTAINE LECTURE DU CHÔMAGE

Comme le rappelle Dominique Méda, chercheuse associée au Centre d'études de l'emploi et professeur de sociologie à l'université Paris-Dauphine, "en raison de l'augmentation continue du nombre d'allocataires et de leur ancienneté dans le dispositif, s'est en effet répandue l'idée, depuis la fin des années 1990, que le RMI était devenu une trappe à inactivité et à pauvreté. Autrement dit, il serait plus intéressant pour les individus de continuer à obtenir une allocation plutôt que de travailler, et ce malgré la mise en œuvre d'un mécanisme d'intéressement dès 1992<sup>(1)</sup>". Une vision



alimentée par un certain nombre d'études dont celle des économistes Denis Anne et Yannick L'Horty<sup>(2)</sup> sur les droits sociaux connexes au statut d'allocataire du RMI tels que la cantine subventionnée, les aides au logement, au transport, aux loisirs, aux vacances... Selon eux, ils amplifieraient le piège de l'assistantat : pour qu'un couple avec deux enfants améliore ses revenus en travaillant, il faudrait qu'il dépasse l'équivalent de 44 h 30 de travail au Smic, illustraient-ils alors. C'est la raison pour laquelle personne ne niait la nécessité d'améliorer les dispositifs

d'intéressement du RMI, mais en refusant d'en faire la clé de réussite de la démarche d'insertion. Avec le RSA, l'accessoire devient principal, comme si le chômage était volontaire, faute de stimulant financier suffisamment attractif. D'où "l'idée de créer deux étages dans l'allocation : le socle, correspondant trait pour trait au RMI, et le chapeau, mécanisme d'intéressement pérenne, qui doit servir de carotte", résume Évelyne Serverin, directrice de recherche au CNRS<sup>(3)</sup>. Et la logique de droits et devoirs, présente dans le RMI, prend à son tour une autre dimen-

(1) Pendant les trois mois qui suivaient la reprise d'un emploi, l'allocataire pouvait cumuler intégralement son revenu d'activité et le RMI, et pendant les neuf mois suivants, il bénéficiait soit d'un intéressement proportionnel (50 % de son revenu d'activité) s'il travaillait plus de 78h, soit d'une prime forfaitaire pour les autres emplois. Le mécanisme s'éteignait au bout de douze mois.

(2) "Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi", Insee, Économie et statistique n° 357-358, 2002.

sion. L'examen de la situation du demandeur s'intensifie de façon drastique tandis que la possibilité de sanctionner le bénéficiaire qui n'aurait pas respecté une obligation se renforce. Comme si une "main invisible qui fonctionnerait à la carotte de l'allocation et au bâton de la menace de sa suspension, pouvait conduire les pauvres vers la vertu rédemptrice du travail", écrivait en 2009 l'économiste Jacques Rigaudiat, conseiller référendaire à la Cour des comptes et ancien conseiller social des premiers ministres Michel Rocard et Lionel Jospin<sup>(4)</sup>.

## UNE AUTRE PERCEPTION DE L'EXCLUSION

On s'éloigne de la philosophie qui sous-tendait la création du RMI. "Ultime filet de sécurité, il était la reconnaissance d'un droit à l'existence dans une société salariale bien incapable de soutenir le droit à l'emploi reconnu par la Constitution", poursuivait-il. Le chômage n'était plus considéré comme un problème individuel, mais bien comme une question collective. D'ailleurs, "dans leur conception initiale, les minima sociaux relèvent d'un devoir de la collectivité de fournir des moyens de subsistance aux personnes en difficulté, peu importe ce qu'elles font, disent ou pensent", insiste Évelyne Serverin. Et de fait, l'insertion était une obligation à la charge de la collectivité plutôt qu'une obligation individuelle, souligne Bernard Gomel, chercheur au Centre d'études de l'emploi<sup>(5)</sup> : "Comme l'ont rappelé de nombreux chercheurs mais aussi les responsables politiques ayant participé au débat entourant la mise en place du RMI, le contrat d'insertion n'était pas la contrepartie du versement de l'allocation, mais signalait l'obligation faite à la société de tout mettre en œuvre

## LE RSA EN CHIFFRES

⇒ Il existe 4 formes de RSA :

- le RSA socle versé en l'absence de revenu d'activité, qui correspond au RMI ;

- le RSA socle majoré versé en l'absence de revenu d'activité au parent isolé, qui se substitue à l'API ;

- le RSA socle + activité, montant forfaitaire augmenté de 62 % des revenus d'activité, si ceux-ci sont inférieurs au montant forfaitaire, qui s'applique aux mécanismes d'intéressement des anciennes allocations, même si ceux-ci étaient limités dans le temps ;

- le RSA activité seul ou RSA chapeau pour les travailleurs pauvres dont les revenus dépassent le montant forfaitaire du RSA socle.

⇒ Fin décembre 2012, il était versé à environ 2,14 millions de foyers en France métropolitaine et dans les Dom<sup>(1)</sup> : 1,44 million pour le RSA socle ; 231 000 pour le RSA socle + activité ; et 476 000 pour le RSA activité seul.

⇒ Le taux de non-recours à l'allocation est estimé à 35 % pour le RSA socle et 68 % pour le RSA activité.

(1) Source : Cnaf, RSA Conjoncture de mars 2013.

(3) D'Évelyne Serverin et Bernard Gomel : "Le RSA ou l'avènement des droits incitatifs", document de travail n° 154 publié par le Centre d'études de l'emploi, mars 2012.

(4) In la revue *Esprit* de janvier 2009, "RSA : une réforme en faux-semblant".

(5) De Bernard Gomel et Dominique Méda : "Le RSA, innovation ou réforme technocratique?", document de travail n° 152 publié par le Centre d'études de l'emploi, novembre 2011.

(6) Cnaf, Recherches et Prévisions n°91, mars 2008.

pour insérer l'allocataire". Avec le RSA, on assiste bel et bien à une inversion de la pensée : on fait reposer la cause du chômage et de l'exclusion sur la personne, et non plus sur la société, en se fondant sur la logique de l'homme économique, celle d'individus mus par la seule dictature du calcul économique. Une représentation théorique du comportement de l'être humain inventée par les économistes. Or, comme le précise Dominique Méda, "en 2002, exploitant les résultats d'une enquête consacrée aux allocataires du RMI, Guillemot, Pétour et Zajdela avaient montré qu'un tiers des allocataires reprenaient le travail sans aucun gain financier et avaient mis en évidence que ce qui faisait le plus défaut aux allocataires n'était pas le désir de travail

mais le manque d'emplois disponibles". En 2008, Céline Marc, de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), note par ailleurs que parmi les raisons de non-recherche d'emploi et les obstacles dans l'accès à l'emploi, seul 0,6 % des bénéficiaires de minima sociaux évoquent l'absence de rentabilité financière, quand les problèmes de transport, de santé, de garde d'enfants, de qualification sont plus largement cités<sup>(6)</sup>.

## UN DÉFICIT DE DIALOGUE

"Permettre à quelqu'un de reprendre un emploi aurait donc supposé de concentrer les moyens sur le règlement de ces problèmes et de concevoir des dispositifs d'accompagnement personnels et financiers spécifiques, en déduit Bernard Gomel. Mais cela aurait été moins spectaculaire". Ce qui fait dire à Dominique Méda que "pour créer le RSA, on avait besoin de diaboliser le RMI". À ce propos, Jean-Paul Raymond, directeur général adjoint en charge des solidarités au Conseil général de l'Essonne, qui a participé en 2008 au titre de l'Assemblée des départements de France (ADF) à l'un des groupes de travail chargés de préparer la réforme du RSA, se souvient de la très faible représentation des départements au sein de cette instance : "Revoir un dispositif décentralisé sans que les départements soient à la manœuvre revenait à nier la nécessité de s'appuyer sur un diagnostic approfondi de ce qui marchait et de ce qui ne marchait pas, sur un véritable bilan des plans départementaux d'insertion. La réforme s'est donc bien appuyée essentiellement sur des principes et des représentations". Et ce d'autant plus que la généralisation précipitée du dispositif n'a pas permis de tirer les conséquences des expérimentations. En outre, comme le souligne

Christophe Sirugue: “J’ai toujours été de ceux qui ont refusé de considérer que le RMI était un échec. Je ne veux pas refaire l’histoire, mais je pense que c’est important de rappeler que, parce qu’il avait été transféré en compétence aux conseils généraux en 2004, il était en train de trouver ses pistes d’évolution. J’en sais quelque chose, j’ai été président de la commission insertion de l’Assemblée des départements de France de 2004 à 2008. Les départements commençaient à mettre en place des opérations intéressantes localisées et adaptées aux publics”.

En bref, Dominique Méda résume ainsi la situation: “L’échec du RSA n’est pas dû à la crise ou à des difficultés de mise en œuvre, mais à un défaut de conception. Cette réforme ne répondait à aucun des vrais besoins des allocataires du RMI, c’est pour cette raison qu’elle a aggravé la situation”.

## Minima sociaux et travailleurs pauvres : quel rapport ?

En créant le RSA activité, la loi entend répondre aux difficultés des personnes qui n’arrivent pas à subvenir à leurs besoins, soit qu’elles n’aient pas d’emploi, soit qu’elles en aient un qui ne soit pas suffisamment rémunérateur. Pour les premières, le RSA est un mécanisme d’intéressement pérenne qui doit les inciter à reprendre un emploi; pour les secondes, il constitue un dispositif de soutien aux bas revenus, comme l’est déjà la prime pour l’emploi, qui soit dit en passant n’a pas été supprimée, mais a été considérée comme un acompte de RSA. Un rapprochement est ainsi opéré entre deux problématiques pour le moins différentes, même si ces publics ont pour point commun celui d’être pauvres. Comme le rappelle Jean-Paul Raymond: “Nous avons alerté dès 2009 sur la possibilité d’un non-recours massif qui trouverait ses raisons dans le principe historique selon lequel les revenus du travail doivent pouvoir procurer le minimum pour vivre. Nous avons dit que recourir à une aide est contre-nature pour une grande partie des salariés et qu’il fallait,

plutôt qu’une aide, sans doute réinterroger le système de précarisation”. Pour Évelyne Serverin, c’est tout simplement “une chimère de laboratoire fondée sur des représentations purement théoriques” et qui, de fait, “s’est perdu dans la nature”: “La question du non-recours n’a pas été pensée, puisque c’est la population socle, par définition déjà dans le dispositif, qui devait progressivement sortir du dispositif par le haut en passant par l’étape activité”. Un schéma “vertueux” qui ne correspond pas à la situation des travailleurs pauvres. Le RSA activité, s’ils le demandent, les fait entrer dans un système de minimum social stigmatisant. Une dimension de stigmatisation qui n’était pas perçue par les promoteurs du nouveau dispositif, au contraire. La chercheuse se remémore ainsi les propos d’un promoteur du RSA qui voyait les choses à l’inverse: en substance, selon lui, “mettre les travailleurs pauvres dans le même monde que ceux qui ne travaillent pas [celui des minima sociaux], permettrait de déstigmatiser la population socle”!

# Quelle efficacité ?

C’est sur le terrain de l’accueil et de l’accompagnement qu’elle doit être appréciée. Les mots d’ordre qui prévalaient lors de l’adoption du RSA résonnent encore: simplification, lisibilité, efficacité. Et des évolutions positives ont effectivement été constatées. Ainsi, “en prévoyant la gratuité de l’intervention des organismes de protection sociale en matière d’instruction, les Caf deviennent le premier service instructeur, ce qui permet de libérer les travail-

leurs sociaux des départements des tâches administratives et de les recentrer sur la prise en charge du processus d’insertion”, souligne Cyprien Avenel, qui a piloté pour l’Odas un travail d’évaluation sur la mise en œuvre du RSA, dont il a présenté les principaux enseignements lors des 9<sup>èmes</sup> rencontres sociales organisées par le JAS et Edenred en décembre dernier<sup>(1)</sup>. En outre, poursuit-il, “le RSA contribue largement à consolider un outil très intéressant pour renforcer l’accès aux droits et accélérer

le parcours d’insertion: les plateformes partenariales d’instruction et d’orientation”. Pour ce qui concerne l’accompagnement stricto sensu, la loi de 2008 impose le principe d’un référent unique, “une référence porteuse d’une mise en œuvre plus humaine et plus respectueuse des personnes”, expose Marie-Odile Grilhot, auteur d’un ouvrage récent sur le RSA (éditions ESF)<sup>(2)</sup>. Par ailleurs, la priorité étant le retour à l’emploi, le législateur a voulu donner à Pôle emploi un rôle essentiel dans

(1) Ce travail sera publié par l’Odas prochainement. Les propos de Cyprien Avenel reproduits dans cet article sont extraits de cette intervention.

(2) Voir sa contribution publiée dans les ASH du 19 juillet 2013.

l'accompagnement des bénéficiaires. De prestataire dans le cadre du RMI, il devient le partenaire central de la politique d'insertion. Ainsi, "presque deux tiers des allocataires sont désormais orientés vers Pôle emploi qui leur propose automatiquement un accompagnement de droit commun, même si dans un département sur deux il peut même fournir un accompagnement renforcé vers l'emploi", rappelle Cyprien Avenel.

Autre évolution positive : l'affirmation d'un nouveau rôle des bénéficiaires comme acteurs de l'insertion. "Le fait d'organiser la participation des usagers au sein des équipes pluridisciplinaires [instances chargées d'examiner les décisions individuelles de suspension du droit à l'allocation] et de mettre en place des groupes ressources les associant, nous a obligés à repenser leur place dans nos grosses organisations technocratiques", insiste en effet Jean-Paul Raymond.

## L'INSERTION DÉBOUSSOLÉE

Mais ces évolutions utiles ne suffisent pas à produire le choc d'efficacité qui avait été annoncé. En effet, l'organisation imposée par le législateur de 2008 engendre bien des interrogations. C'est tout particulièrement vrai de la séparation stricte instaurée entre accompagnement professionnel par Pôle emploi et accompagnement social par les conseils généraux. Si, comme le reconnaît Étienne Petitmengin, directeur général adjoint chargé de la solidarité au Conseil général du Doubs, "cette séparation nous a conduits à réinterroger nos pratiques en direction des personnes les plus éloignées de l'emploi, pour mieux prendre en compte leurs problématiques", il insiste

néanmoins sur "l'incohérence d'un tel clivage qui ne correspond pas à la réalité d'une grande partie des allocataires". Quid de ceux qui ne sont ni totalement autonomes et disponibles pour l'emploi, ni radicalement éloignés de celui-ci ? D'autant plus que les moyens n'ont pas suivi : "Alors qu'à l'origine du RMI les départements avaient l'obligation légale de consacrer 17 % du budget de financement de l'allocation aux dépenses d'insertion<sup>(3)</sup>, on doit être tombé à 8 ou 9 % dans les meilleurs cas de figure, illustre Étienne Petitmengin. Les départements qui étaient très engagés, ont régressé. Je le dis sans nuance".

De plus, pour Dominique Méda, "cette segmentation a souvent donné lieu à une machinerie bureaucratique inadaptée. Les orientations se sont faites de manière automatique sur la base de critères insuffisants via un logi-

*(3) Cette obligation initiale avait été supprimée par la loi de 2004 mais les départements déjà très investis dans les actions d'insertion n'en avaient pas pour autant réduit leur engagement.*

*(4) Lors d'une audition en avril 2013 devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, qui préparait à l'époque le rapport d'information sur Pôle emploi présenté en juin 2013 par Monique Iborra.*

ciel [@RSA] qui envoyait la majorité des personnes sur Pôle emploi, embolisé au même moment en raison de ses difficultés de restructuration, de l'augmentation du nombre de chômeurs, et de moyens inadaptés à ces flux. Le directeur général de Pôle emploi n'a-t-il pas reconnu récemment une détérioration de l'implication de Pôle emploi dans les dispositifs départementaux<sup>(4)</sup> ? De fait, certaines personnes qui perdaient pied à Pôle emploi, se sont donc perdues dans la nature". En effet, comme l'illustre Philippe Gobillon, directeur du plan local pour l'insertion et l'emploi (Plie) de la Plaine centrale du Val-de-Marne, "les personnes inscrites à Pôle emploi au moment où elles demandent le RSA, basculent systématiquement dans la référence unique Pôle emploi. Pourtant, la quasi-totalité d'entre elles reviennent in fine vers un accompagne-



© Pôle emploi



© Pôle emploi

ment social, après une période plus ou moins longue sans véritable accompagnement adapté ou en rupture de tout”. A contrario, poursuit-il, “pour certaines populations présentant de gros problèmes sociaux et de santé (alcoolisme par exemple), l’inscription dans des dynamiques d’insertion professionnelle peut ouvrir le champ des possibles et donner du sens à des prises en charge thérapeutiques ou médico-sociales”. Or, comme le précise Dominique Méda, “seuls les départements riches ont pu assurer un accompagnement socioprofessionnel grâce à des conventions passées avec Pôle emploi”<sup>(5)</sup>.

## LE FONCTIONNEMENT BUREAUCRATISÉ

Pour Jean-Paul Raymond, la réforme pâtit d’un autre problème de fond : “Elle est extrêmement prescriptive sur l’organisation du dispositif et le jeu des acteurs entre eux. C’est la première fois que l’on nous impose un système complètement régulé, tellement contraint que l’on a l’impression d’être dans une politique déconcentrée de

gestion de dispositif. Alors que le savoir-faire des conseils généraux réside dans leur capacité à s’organiser en fonction des réalités locales pour pouvoir mettre en œuvre les politiques sociales nationales, comme nous l’avons fait avec l’Apa”. Confirmant ce constat, une enquête réalisée en 2011 par Alliance Villes Emploi<sup>(6)</sup> a montré que “pour 60 % des Plie ayant répondu, la mise en place du RSA les avait mis en difficulté en raison de la complexité de la gestion administrative du dispositif RSA, mais aussi du chevauchement des compétences d’insertion venu perturber des partenariats autrefois très efficaces”.

Par ailleurs, “la complexité organisée par les textes fondateurs alimente le caractère inflationniste de la bureaucratie. Et ce d’autant plus que les changements incessants de situation que connaissent les allocataires se traduisent par des modifications de statut, de droits et devoirs, d’interlocuteurs et d’institutions responsables”, ajoute Bernard Gomel. Rien que le calcul du droit est extrêmement ardu : la circulaire qui en précise

les modalités fait 154 pages ! Et comme le souligne Évelyne Serverin, “si cette complexité qui tient au caractère subsidiaire et différentiel de l’allocation<sup>(7)</sup> existait déjà avec le RMI, avec la création du RSA on n’a pas su en prendre la mesure et on a laissé filer une machine infernale en allongeant la liste des conditions de ressources”. Une situation qui explique en partie l’embolie des Caf confrontées par ailleurs à l’accroissement continu des demandeurs. Car si un logiciel calcule le montant du droit, c’est son explicitation qui prend le plus de temps.

## LES BÉNÉFICIAIRES DÉSTABILISÉS

Comme l’ont révélé plusieurs enquêtes récentes, notamment celle du Crédoc d’avril 2012<sup>(8)</sup>, l’allocataire n’a plus de lisibilité sur le calcul de son droit. Avec un formulaire de demande de six pages qui requiert quatre fois plus d’informations que pour une demande d’allocation logement, “il faut avoir fait polytechnique pour comprendre ce qu’il faut déclarer, et les travailleurs sociaux sont bien en peine pour conseiller correctement les gens”, regrette Évelyne Serverin. “Une des complexités tient à ce que le RSA est familialisé, c’est-à-dire qu’il ne tient pas compte des seuls revenus individuels de l’allocataire, mais de ceux du foyer, de sorte que chaque changement de situation du conjoint ou d’un enfant à charge modifie les droits de l’allocataire”, ajoute Jean-Paul Raymond. Pas étonnant alors que le nombre de situations d’indus explose : selon la Cnaf, en 2012, un allocataire sur deux a reçu au moins un indu au cours de l’année ; ils représentaient 803 millions d’euros sur les 10,5 milliards de prestations versées au titre du RSA. En outre, les changements

(5) Voir le rapport de recherche n° 69 de janvier 2012 du Centre d’études de l’emploi, réalisé en partenariat avec Pôle emploi : “Le RSA : une monographie parisienne”.

(6) “Enquête relative à la mise en œuvre du RSA”, mai 2011, disponible sur [www.ville-emploi.asso.fr](http://www.ville-emploi.asso.fr).

(7) Il faut prendre en compte toutes les formes de ressources de la personne et du foyer dans le calcul du droit pour coller au plus près de leur situation réelle.

(8) “Les effets du RSA peu perceptibles par les bénéficiaires”, Crédoc, avril 2012.

de situation incessants, liés à la multiplication de petites périodes de travail sans pérennité, accroissent les risques d'erreur dans les déclarations et se répercutent inévitablement sur le montant des allocations, de surcroît avec un décalage dans le temps. Ce qui explique que certains mois l'allocation pleine se cumule avec un salaire, quand d'autres mois, son montant est faible alors que la personne n'est plus en emploi. Par ailleurs, faut-il rappeler que le RSA n'est pas systématiquement plus favorable que le RMI ? Une récente analyse du Centre d'études de l'emploi a montré que si le dispositif incitatif du RSA était financièrement plus avantageux à long terme, c'est-à-dire au-delà d'un an de reprise d'activité, en revanche il ne l'est pas pour les personnes reprenant un emploi sur une plus courte période<sup>(9)</sup>. De fait, "les effets de seuil n'ont pas été supprimés comme la réforme le promettait, mais simplement déplacés", insiste

Dominique Méda, le seuil à partir duquel les droits connexes sont perdus (comme la CMU complémentaire, la majoration des APL ou les aides liées au transport) pouvant rapidement être atteint. En somme, si la réforme a permis

(9) "Le RSA est-il plus incitatif à la reprise d'emploi que le RMI?", *Connaissance de l'emploi* n° 93, CEE, juin 2012.

de "remettre les usagers au cœur du système en les associant davantage aux décisions qui les concernent", comme le souligne Jean-Paul Raymond, force est de constater que les bénéficiaires ne s'y retrouvent pas.



© Pôle emploi

## Quelle réforme ?

Bien évidemment, les acquis positifs du RSA doivent être préservés, mais en allant encore plus loin sur tout ce qui touche à la simplification du calcul de l'allocation, à l'instruction par les Caf ou encore à l'organisation plus souple du partenariat. Rien n'est plus souhaitable aujourd'hui qu'une évaluation approfondie pour dénicher de nouveaux gisements d'efficacité sur la mise en œuvre du droit. Dès à présent, des pistes ont été tracées avec le rapport de Christophe Sirugue

sur les dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes<sup>(1)</sup>, mais aussi avec celui de la députée de Haute-Garonne, Monique Iborra, sur Pôle emploi et le service public de l'emploi<sup>(2)</sup>.

### PRIME D'ACTIVITÉ: LA RUPTURE

C'est "une réforme de rupture" que propose le député de Saône-et-Loire, en s'appuyant sur les travaux du groupe de travail composé de bénéficiaires, de représentants du monde associatif, des collec-

(1) "Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes", rapport de juillet 2013 qui propose de supprimer le RSA activité et la prime pour l'emploi et de créer une prime d'activité.

(2) Rapport d'information sur Pôle emploi et le service public de l'emploi, publié au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en juin 2013.

tivités locales, des Caf, des administrations, de chercheurs, qu'il a présidé pendant quatre mois. En affirmant la nécessité de supprimer les deux dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes que sont le RSA activité et la prime pour l'emploi (PPE) pour les remplacer par une prime d'activité, il confirme bel et bien la nécessité de traiter différemment deux problématiques différentes : celle des minima sociaux d'une part, et celle des travailleurs pauvres d'autre

part. Le RSA activité, dont la nature même l'ancre dans une logique de minimum social stigmatisante, n'a pas trouvé son public. La PPE, de son côté, si elle n'est pas stigmatisante, en raison de son automaticité via la déclaration annuelle de revenus aux services fiscaux, ne cible pas suffisamment les publics prioritaires et ne répond pas au besoin de réactivité exprimé par la majorité des bénéficiaires (elle est versée en une seule fois avec un décalage d'un an). En résumé, leur impact redistributif et leur contribution à la réduction de la pauvreté sont limités, leurs effets sur le soutien à la reprise d'activité ou au maintien dans l'emploi sont faibles, et leur coexistence est non seulement un facteur de dispersion des moyens publics, mais de plus génère de la complexité pour les bénéficiaires. D'où l'idée de la prime d'activité qui serait attribuée à tous les travailleurs modestes, dès 18 ans, dont les revenus sont inférieurs à 1,2 Smic. Si elle repose sur une éligibilité qui tient compte des revenus collectifs du foyer, "pour des motifs de justice sociale", cette prime, d'un montant maximum de 215 euros versé mensuellement par les Caf et MSA sur la base d'une déclaration trimestrielle des revenus, dépendrait strictement des revenus individuels d'activité. Elle serait accompagnée de mesures complémentaires pour les publics les plus fragiles (familles monoparentales, mono-actives). Comme l'explique Christophe Sirugue, "nous avons essayé de développer une approche nouvelle qui réponde aux dysfonctionnements actuels, mais nous n'avons pas inventé le dispositif miracle. Il comporte sa part d'incertitudes, c'est pourquoi, s'il était mis en place, il faudrait l'évaluer régulièrement" (voir son interview ci-contre).

## CHRISTOPHE SIRUGUE, député de Saône-et-Loire, vice-président de l'Assemblée nationale, auteur du rapport sur la "réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes".

**Le JAS : En quoi la prime d'activité s'affranchit-elle des principaux inconvénients du RSA activité et de la prime pour l'emploi (PPE) ?**

**C.S. :** En étudiant très précisément différents scénarios, grâce aux simulations fournies par les administrations, on s'est aperçu qu'il n'existait pas de remède miracle permettant de répondre à tous les impératifs d'un dispositif de soutien aux revenus d'activité modestes idéal qui soit simple, individualisé, non stigmatisant, et qui offre des ressources plus linéaires, tout en étant très réactif et au plus près des situations réelles des personnes. Nous avons donc priorisé les objectifs, en interrogeant les usagers associés au groupe de travail, qui ont éclairé de leur quotidien une approche qui aurait pu n'être que technique et philosophique. Nos lignes directrices ont dès lors été l'individualisation du dispositif et la simplification. La prime d'activité dépendrait ainsi strictement des revenus individuels d'activité, entraînant une simplification essentielle de la base ressources utilisée pour déterminer son montant, quand le RSA activité prend en compte une longue liste de ressources (pensions alimentaires, aides et secours réguliers, épargne...). Par ailleurs, il n'existerait plus qu'un plafond unique fixé à 1,2 Smic, là où coexistent aujourd'hui autant de plafonds que de configurations familiales, ce qui représente une avancée quant à la lisibilité et la prévisibilité.

**Le JAS : Vous n'avez pas privilégié le principe de l'automaticité de la PPE. La prime d'activité ne s'affranchit donc pas de toute référence à l'aide sociale et cela impose une déclaration trimestrielle des ressources. En quoi échapperait-elle à l'effet stigmatisant du RSA activité et à l'instabilité qu'il génère ?**

**C.S. :** On espère sortir de cette stigmatisation pour deux raisons. D'une part, les éléments de simplification sont de nature à rassurer les potentiels demandeurs; d'ailleurs, par comparaison, les aides au logement ne sont pas particulièrement stigmatisantes. D'autre part, on sort d'une logique de minimum social. En outre, la prime d'activité fonctionnerait sur "le système des droits figés", c'est-à-dire que le montant versé au cours du trimestre ne pourrait être revu ni à la hausse ni à la baisse, même si la situation de la personne changeait entre-temps. Les montants versés s'ajusteraient ensuite d'un trimestre sur l'autre, ce qui garantit la prise en compte des changements de situation.

Cela limiterait les récupérations d'indus insupportables pour les bénéficiaires, mais garantirait également une maîtrise de l'argent public, car si l'on peut faire fi des indus sur trois mois, on ne le peut pas sur une période plus longue.

**Le JAS : Les Caf et les MSA seraient les gestionnaires de ce nouveau dispositif. Êtes-vous inquiet de la déstabilisation actuelle de ces organismes ?**

**C.S. :** J'ai constaté que les Caf étaient surtout à bout de la gestion d'un RSA activité très lourd et complexe. Même si la prime d'activité concerne un public potentiellement plus large, les Caf et les MSA "connaissent" déjà une large partie du public-cible de la réforme et tant la prise en compte d'une condition d'éligibilité au niveau du foyer que les modalités de versement de la prime d'activité sont des processus de travail d'ores et déjà connus. Par ailleurs, je n'exclus pas qu'il faille un jour s'interroger sur l'implication de Pôle emploi dans ce processus, d'autant qu'un certain nombre de ceux qui relèveront de la prime d'activité sont soit en CDD, soit à la recherche d'une activité plus rémunératrice. Dans l'immédiat, ce n'est pas envisageable, la situation actuelle de l'opérateur étant suffisamment compliquée pour ne pas ajouter à la difficulté.



## INSERTION : S'ENGAGER DANS LA BATAILLE DE L'EMPLOI

Mais, au-delà de la réforme du RSA dans son volet "allocation", le renouvellement du dispositif d'insertion est prioritaire. En ce sens, dans son rapport, Monique Iborra propose ainsi de "confier à Pôle emploi et aux conseils généraux une mission d'accompagnement global, articulant mieux l'emploi et le social, et ce pour tous les demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés sociales, qu'ils soient ou non titulaires du RSA". À cet effet, elle préconise pour "resserrer les liens entre Pôle emploi et les départements" de "détacher des travailleurs sociaux dans les agences de l'opérateur et de mettre en place des correspondants officiels de Pôle emploi au sein des conseils généraux". Des propositions qui ne doivent pas faire oublier néanmoins l'importance pour les travailleurs sociaux de repositionner leur action dans une perspective de développement social pour réinscrire sans stigmatisation les personnes en difficulté dans leur environnement, et ainsi contribuer à briser leur isolement et reconstituer leur "capital social", sans lequel aucun projet personnel ne peut réellement s'épanouir. Car au-delà de la question de l'emploi, se pose aussi la question de l'activité productrice d'utilité et de reconnaissance sociale, pour éviter que les personnes se replient sur elles-mêmes et se mettent en danger en même temps que leur entourage.

Au-delà, c'est tout le paysage de l'insertion professionnelle qu'il faudrait clarifier. "On a perdu beaucoup de temps dans une illisibilité des politiques d'insertion impulsées ces dernières années au niveau national. À la crise, on a ajouté une désorganisation ins-



titutionnelle que l'on paie très cher aujourd'hui", reconnaît Christophe Sirugue. C'est pourquoi la priorité aujourd'hui doit aussi être de repenser les partenariats pour développer une offre d'insertion professionnelle réellement ambitieuse, suffisamment large et diversifiée pour répondre aux capacités et aux situations d'un public très hétérogène. Ce qui, soit dit en passant, suppose de la part des partenaires une observation réellement partagée et une meilleure connaissance des publics. Pour sa part, Monique Iborra imagine une nouvelle architecture du service public territorial de l'emploi, plus simple et plus lisi-

ble, redessinée autour de la région comme "chef de file d'un service public régional de l'insertion professionnelle, de la formation professionnelle, de l'orientation et de l'apprentissage". Et si cette proposition peut être discutée en ce qui concerne notamment le choix de la région comme acteur déterminant, le travail de Monique Iborra a le mérite de mettre l'accent sur le développement d'une offre d'emplois de proximité qui est indiscutablement la voie prioritaire pour que le revenu minimum d'insertion, quelle que soit son appellation, ne soit plus perçu comme une impasse. ■