

UNE RÉFORME POUR « RÉINSÉRER » L'EMPLOI DANS LE RSA

PAR OLIVIER VAN CAEMERBEKE

Le RSA est une allocation de solidarité, de survie parfois, qui a aussi pour finalité de sortir ses bénéficiaires de leur précarité. Or, sur son volet insertion, ce dispositif dysfonctionne, ce qui conduit certains de nos concitoyens à regarder ces allocataires comme des profiteurs. La réforme menée par le gouvernement va contraindre les personnes au RSA à entamer des démarches de réinsertion sociale et professionnelle. Le caractère obligatoire de ces activités fait polémique. Pourtant, les bénéfices que génère l'activité professionnelle en termes d'autonomie, d'indépendance, de liens sociaux, d'estime de soi, etc. méritent mieux qu'un rejet systématique. Place au débat.

Qu'on l'approuve ou qu'on la fustige, la loi « Plein emploi » va modifier de manière substantielle la façon dont s'organise l'accompagnement des personnes privées d'emploi. L'exécutif mise sur celle-ci pour atteindre le plein emploi. Cette notion s'emploie lorsque le chômage est réduit à sa part incompressible (temps nécessaire pour retrouver un emploi, contrainte de mobilité professionnelle, sectorielle, contraintes technologiques...). Pour le dire en chiffres, le gouvernement vise un taux de chômage autour de 5 % en 2027, contre 7,1 % actuellement.

Le Jas a déjà eu l'occasion d'évoquer le premier volet de cette loi : la création de France Travail. Ce nouvel organisme va supplanter Pôle emploi en prenant sous sa coupe à la fois les allocataires actuellement suivis par l'établissement public, mais aussi les demandeurs d'emploi en situation de handicap (dont Cap emploi était l'interlocuteur) et les jeunes accompagnés par les missions locales. On le sait, le gouvernement fait du retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées l'une de ses priorités. Au premier rang de celles-ci, se trouvent les bénéficiaires du RSA qui font l'objet du second grand volet du texte.

AGIR PAR... L'ACTIVITÉ

Comme le soulignait la Cour des comptes en janvier 2022, si le RSA sait protéger les bénéficiaires de l'extrême pauvreté, il est peu efficace sur son volet insertion. « *Le taux de retour à l'emploi (3,9 % par mois en 2019) est très inférieur à celui de la moyenne des demandeurs d'emploi (8,2 %). Les sorties en emploi sont de surcroît plus précaires. Au total, sept ans après l'entrée au RSA d'une cohorte d'allocataires, seuls 34 % l'ont quitté et sont en emploi* ». Et parmi ces derniers, seul un tiers est en emploi de façon stable. C'est à cet échec que s'attaque la réforme. Désormais, les allocataires seront systématiquement inscrits d'office à France Travail (contre 40 % actuellement inscrits à Pôle emploi). Une fois l'inscription faite, les allocataires devront signer un contrat d'engagement qui remplacera les dispositifs actuels : Projet personnalisé d'accès à l'emploi, Contrat d'engagement jeune, Parcours contractualisé vers l'emploi, Contrat d'engagement réciproque. Les allocataires se verront offrir un accompagnement plus personnalisé et un meilleur suivi. Mais ce contrat, et c'est la principale nouvelle mesure, leur imposera 15 heures d'activité hebdomadaires. Des activités qui pourront prendre la forme de formations, de travail en entreprise, en chantier d'insertion, d'actions citoyennes, d'accom-

pagnement à la création d'entreprise, mais aussi pour les plus marginalisés, de rendez-vous avec des professionnels du secteur médico-social.

De la souplesse donc, mais cela reste un contrat qui... engage. Une procédure appelée suspension-remobilisation permettra de bloquer temporairement le versement du RSA lorsque l'allocataire ne se pliera pas à ses obligations. Le texte prévoit cependant des dérogations,

LE RSA EN BREF

Succédant au RMI, le RSA est entré en vigueur en juin 2009. Cette allocation est destinée aux personnes de plus de 25 ans aux revenus modestes, ou aux jeunes actifs de 18 ans à 24 ans sous certaines conditions. Son montant varie selon la composition du foyer (607,57 € mensuels pour une personne seule). Le nombre de foyers allocataires était de 1,86 million en juin 2023. Les deux tiers des allocataires vivent sous le seuil de pauvreté.

Ce 15 décembre, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques a publié une étude sur le suivi d'un peu plus de 33 000 bénéficiaires de moins de 50 ans, entre 2010 et 2020. Il en ressort qu'un bénéficiaire du RSA sur cinq le reste sur les dix années suivantes et 40,7 % ont connu au moins une sortie et une nouvelle entrée dans la prestation (lire page 36).

notamment pour des raisons de santé, de handicap et pour les parents isolés sans solution de garde pour un enfant de moins de 12 ans. Cela laisse supposer qu'une bonne partie des allocataires pourraient bien ne pas être, finalement, concernée par l'intégralité de cette mesure.

INCITATION VERSUS STIGMATISATION

Le texte initial sorti du Conseil des ministres ne prévoyait pas d'inscrire un volume horaire d'activité dans la loi. C'est pendant l'examen du projet de loi au Sénat que les élus de droite ont œuvré pour l'inscription de cette conditionnalité. Le texte a ensuite été modifié afin d'inscrire les 15 heures comme un maximum et prévoir les assouplissements. Bien que le gouvernement assure que cette contrainte s'adaptera aux profils des allocataires, son principe fait bondir Claire Hédon. Pour la Défenseure des droits, la disposition renforce dans l'inconscient collectif l'idée que « *si les personnes sont dans cette situation, c'est qu'elles ont raté quelque*

« On ne travaille pas juste pour des raisons pécuniaires, mais pour son émancipation, pour son équilibre personnel et l'équilibre de la société »

Stéphanie Auger, vice-présidente du département de l'Eure



chose dans leur vie, qu'elles l'ont bien cherché », a-t-elle expliqué à *Libération*.

Ces heures d'activités font aussi débat, car elles pourraient encore augmenter le taux de non-recours déjà autour de 30 %. Certains l'assimilent même à du travail forcé et des élus de la NUPES ont saisi le Conseil Constitutionnel arguant que ce projet « porte atteinte au droit constitutionnel à obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »⁽¹⁾.

Une approche réductrice qui oublie les bénéfices induits par la reprise d'activités : autonomie, indépendance, création de liens sociaux, renforcement d'estime de soi, meilleurs revenus, etc. « *Personne ne peut être heureux dans l'oisiveté et l'inaction* », argumente Stéphanie Auger, vice-présidente en charge de l'insertion au département de l'Eure. *On ne travaille pas juste pour des raisons pécuniaires, mais pour son émancipation, pour son équilibre personnel et l'équilibre de la société. L'activité, c'est la première marche vers le travail.* »

LE NOUVEAU RSA EN EXPÉRIMENTATION

Ce RSA conditionné est expérimenté par 18 départements depuis le printemps 2023. Dans l'Eure, le test

a été lancé dans cinq cantons, proposé à 3 000 allocataires sur les 13 000 que compte le territoire. Pour la vice-présidente, l'enjeu sera à terme « *d'aller chercher ceux qui se sont enfoncés dans le dispositif: 6 000 allocataires sont au RSA depuis plus de trois ans. Le marché de l'emploi est porteur, c'est donc le bon moment pour les aider à revenir dans la vie active.* »

La Mayenne, elle, compte 3 449 ménages percevant l'allocation RSA, soit 1,11 % de sa population. Le département s'est lui aussi engagé dans l'expérimentation. « *Ce dispositif consiste à orienter et renforcer l'accompagnement des usagers et non à imposer*, défend Olivier Richefou, président du Conseil départemental. *Les différents rendez-vous qui précéderont l'accompagnement intensif permettront de s'adapter en fonction des différents profils pour permettre aux bénéficiaires un retour durable vers l'emploi.* » Dans ce département les bénéficiaires sont répartis en différentes catégories. Ceux de la catégorie « sociale » doivent ainsi réaliser au moins 6 h par mois « *d'accompagnement renoué comprenant les entretiens avec leur conseiller et des participations à différents ateliers : numérique, sensibilisation budget/consommation, mobilité, cours de français, sociabilisation, sports...* ». Ceux de la catégorie « socio-professionnelle »

doivent participer à des ateliers : CV, soutien à la recherche d'emploi, présentation d'entreprises, formations, etc. Seuls les bénéficiaires en catégorie « emploi » ont 15 heures à réaliser en entreprises.

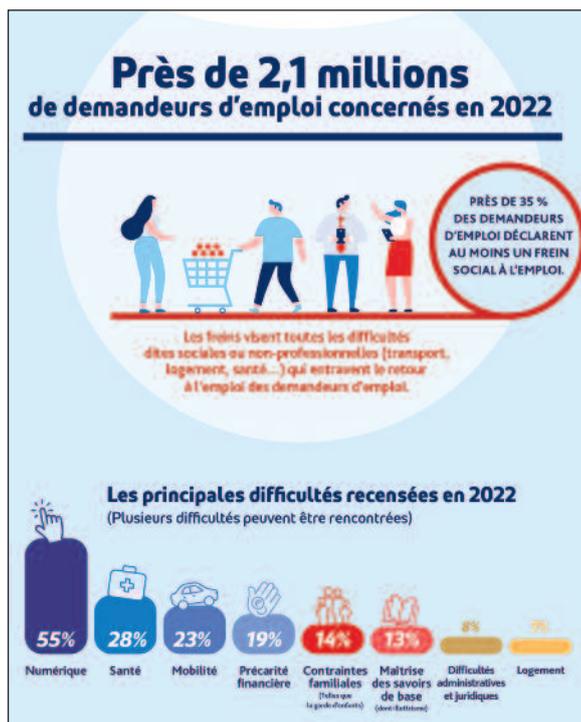
Dans le Loiret, l'expérimentation du RSA sous condition est en cours dans le Montargois mais avant même de tirer un premier bilan chiffré, Marc Gaudet, le président du Conseil départemental, a décidé de la généraliser à l'ensemble du département dès le 1^{er} juillet 2024 « pour toutes les personnes en capacité de travailler ». Une façon a-t-il expliqué sur *France Bleu Orléans* d'éviter qu'il y ait deux traitements différents sur le territoire. « Cette expérimentation, j'y crois ! Je pense que c'est la bonne façon de traiter la question du RSA, avec un accompagnement beaucoup plus serré, beaucoup plus personnalisé. »

DES QUESTIONS ET DES ESPOIRS

Cette déclaration montre le souhait de nombreux départements de réussir cet accompagnement renforcé, personnalisé et en lien étroit avec Pôle emploi. Il suppose cependant que les effectifs de conseillers augmentent en conséquence. C'est à cette seule condition que ces derniers pourront travailler de manière pertinente sur les freins que rencontrent les allocataires du RSA pour trouver du travail : santé, logement, mobilités, niveau de formation, surendettement, logement, maîtrise du français, illettrisme... Actuellement, un conseiller en charge de ce que l'on nomme le service de l'emploi (chez Pôle emploi, Cap emploi ou dans les missions locales principalement) suit en moyenne 98 demandeurs d'emploi en France, contre 1 pour 38 en Allemagne. La Fondation Jaurès estime à 40 000 le nombre de conseillers nécessaires pour accompagner correctement les 2 millions d'allocataires du RSA et calcule « le coût total de l'application pleine de la réforme, sur la base de 15 heures d'accompagnement par semaine autour de 10 milliards d'euros par an, soit près de 5 000 euros par foyer ».

Ce nouveau RSA suscite d'ailleurs des interrogations y compris chez ses partisans. D'abord, car la capacité de la puissance publique à garantir partout ces heures d'activités est loin d'être assurée. Ensuite, parce que plusieurs acteurs de terrain soulignent qu'un grand nombre d'allocataires n'auront jamais les capacités de se mobiliser 15 h par semaine. On peut aussi se demander pourquoi les décideurs n'ont pas choisi d'attendre la fin de l'expérimentation avant de légiférer.

Mais au-delà des moyens alloués, c'est aussi l'état d'esprit dans lequel les allocataires aborderont cette nouvelle



« TousMobilisés » est une opération lancée par Pôle emploi pour accompagner le Plan de relance. Elle vise à lever les freins à l'emploi (précarité financière, mobilité, santé, logement, illettrisme, numérique, etc.) par l'alliance des acteurs du domaine social et économique autour de ce même objectif.

contrainte qui déterminera, en partie, la réussite de la démarche.

Christophe, 52 ans, au RSA depuis 2018, s'est porté volontaire pour tester la nouvelle mouture de l'allocation. Interrogé par *France Bleu* alors qu'avec trois autres allocataires il remettait en état et végétalisait le cimetière de Villers-en-Vexin (Eure), il a expliqué ses motivations : « Cela me sort de chez moi et cela me sort de ma dépression surtout ». Il dit avoir commencé à travailler à 16 ans avant de laisser entendre que plusieurs accidents de la vie, la perte de son permis et de son emploi notamment; qui l'ont « amené là ». « De voir du monde, vous ne pouvez pas savoir comment cela fait du bien au moral. Bien sûr, si je pouvais faire autre chose, avoir un vrai salaire, je me sentirais mieux. Mon fils, lui, il part bien travailler à l'école, mais maintenant, moi aussi, je suis content de partir travailler. Et puis, quand on se retrouve le soir, on a des choses à se raconter. Pour moi, c'est... que du bonheur ! » ■

(1) - À l'heure où nous bouclons ce numéro, l'avis n'a pas été rendu.

LA DREES NOUS INFORME SUR LE RSA ET L'ASPA

Pour intervenir efficacement en matière sociale, il est indispensable de disposer d'informations pouvant servir à établir un plan d'action. C'est le but recherché par l'ODAS, partenaire du *Jas*, mais aussi par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Créée par décret en 1998, la DREES est un service statistique public réalisant de nombreuses études en lien avec les domaines de la santé et du social. Début décembre, la DREES a livré deux études distinctes sur le Revenu de solidarité active (RSA) et l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), apportant ainsi de la lisibilité aux professionnels ainsi qu'au grand public.

PAR KEVIN NECTOUX

SUR LE RSA

Promulgué fin 2008, le Revenu de solidarité active (RSA) a pour fonction d'assurer un revenu minimum et « *des moyens convenables d'existence* » à ses bénéficiaires. Il a pour autre tâche, à travers un système d'accompagnement, de favoriser l'insertion sociale et professionnelle. C'est ce second objectif que la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a tenté d'évaluer dans une nouvelle étude parue le 15 décembre dernier. Le service statistique ministériel a analysé les trajectoires des bénéficiaires du RSA, âgés de 16 à 49 ans de 2010 à 2020, « *dans la prestation mais aussi dans l'emploi* ».

Le principal enseignement de cette analyse est la faible capacité du dispositif à ramener durablement les individus vers l'emploi. En effet, sur ces dix années, 20 % ne sont pas sortis du dispositif et 41 % sont sortis du dispositif puis ont connu une nouvelle entrée sur la période. Seuls 38 % ont quitté le RSA sans y revenir.

L'étude rappelle aussi que, sur les 2,1 millions de bénéficiaires en 2022, à l'exception des personnes en situation particulière, la quasi-totalité est soumise aux « *droits et devoirs du bénéficiaire du RSA* ». Donc avant même la loi récente « *pour le plein emploi* », ils étaient tenus de rechercher activement un emploi ou de s'impliquer dans des démarches d'insertion sociale.

D'ailleurs, effectivement, deux bénéficiaires sur cinq étaient orientés vers Pôle Emploi en 2020. Les bénéficiaires

orientés vers un autre organisme que Pôle Emploi devaient souscrire un Contrat d'engagement réciproque (CER). Ces contrats contiennent des actions en lien à des finalités sociales : l'accès au soin (pour 35 % des CER), la famille et la parentalité (21 %)... À noter que sur les bénéficiaires orientés vers un autre organisme que Pôle Emploi, seulement la moitié ont effectivement un CER à la fin de l'année 2022.

SUR L'ASPA

Deux allocations rémunèrent les personnes de plus de 65 ans n'ayant pas de ressources suffisantes : l'Allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV) et l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). La première a été créée en 1956 et a été remplacée par la seconde en 2007. L'ASV continue d'être attribuée aux personnes bénéficiaires avant la réforme, soit 131 860 individus. Le 18 décembre, la DREES a mis à jour ces données sur le minimum vieillesse pour l'année 2022. Le service ministériel nous apprend que la perception de l'ASV ou de l'ASPA concerne dorénavant près de 700 000 personnes, soit une hausse de 4,1 % par rapport à 2021. Le nombre d'allocataires est, en effet, en augmentation depuis 2017, sous l'effet de la revalorisation de 100 € du minimum vieillesse sur trois ans. En moyenne, ces prestations sont de 440 euros mensuels pour l'ASV et 490 euros pour l'ASPA, afin de compléter les ressources de la personne. Enfin, les données 2022 de la DREES nous apprennent qu'un allocataire sur deux est une femme seule, et que 76 % des bénéficiaires sont isolés. ■