



HAL
open science

Le RSA est-il une innovation sociale ?

Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Émilie Fériel, Jean-Pascal Higelé, Andreana Khristova

► To cite this version:

Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Émilie Fériel, Jean-Pascal Higelé, Andreana Khristova. Le RSA est-il une innovation sociale ?. 2014. halshs-00955780

HAL Id: halshs-00955780

<https://shs.hal.science/halshs-00955780>

Submitted on 17 Mar 2014

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.

projet IES-RSA

Mathieu Béraud,
Ali Boulayoune,
Emilie Fériel,
Jean-Pascal Higelé,
Andreana Khristova

Le RSA est-il une innovation sociale ?

La loi généralisant le Revenu de Solidarité Active institue en 2009 une nouvelle version du revenu minimum qui remplace le RMI et l'API (et les mesures d'intéressement afférentes). Afin de nourrir l'interrogation de l'axe 3 sur l'innovation dans sa double dimension de contenu et discours, notre recherche porte sur la manière dont le RSA peut être considéré comme une innovation du dispositif de revenu minimum en France dans la substance du droit comme dans les procédures de son administration, et sur la manière dont l'argument de l'innovation a été mobilisé pour en défendre le principe.

1/ L'innovation sociale comme concept performatif

Les études qui ont tenté de conceptualiser ou de définir l'expression d'innovation sociale n'ont cessé de souligner la polysémie et le flou qui l'entourent (Cloutier, 2003 ; Richez-Battesti, 2011 ; Tack, 2009). Les 12èmes rencontres du RIUESS qui ont récemment eu lieu à Nancy ont également montré la diversité des appréhensions de la notion et *in fine* sa faiblesse heuristique malgré un usage massif, y compris dans les sciences sociales. Afin de comprendre pourquoi désigne-t-on le RSA comme une innovation et quels sont les enjeux sous-jacents de l'innovation sociale, nous nous intéresserons en premier lieu à l'introduction et à l'usage du terme au niveau européen. En effet, l'échelon communautaire, bien que les droits sociaux soient censés être hors de sa compétence, n'en a pas moins un poids massif sur ceux-ci par le biais de la *soft law*¹, de la jurisprudence de la CJCE (Coron, 2009) ou plus largement par la contrainte de mise en concurrence et de restriction du déficit budgétaire incluant les régimes de protection sociale. L'introduction à ce niveau du terme d'innovation sociale est *a priori* performative.

¹ Il faut nuancer toutefois l'effet contraignant des méthodes ouvertes de coordination qui sont parfois davantage des ressources pour légitimer des réformes pensées un niveau national qu'une contrainte venue de

1.1. L'innovation sociale vue de l'Europe

1.1.1. De la définition à la légitimation

Il est largement admis que l'innovation sociale est une expression récente dans l'action publique dont on situe généralement l'apparition dans le milieu des années 2000. Pourtant, à y regarder de près dans les différents textes produits par la Commission européenne, l'innovation, et l'innovation sociale en l'occurrence, est déjà présente dès le milieu des années quatre-vingt-dix dans le Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle » (1994) et le Livre vert sur l'innovation (1995). La référence à l'innovation et ses différentes formes est loin d'être allusive. Ainsi, on peut y lire que « *l'innovation est prise comme synonyme de produire, assimiler et exploiter avec succès la nouveauté dans les domaines économique et social. Elle offre des solutions inédites aux problèmes et permet ainsi de répondre aux besoins des personnes et de la société* » (p. 1)². Mais on va aussi plus loin : « *Si l'on en croit le dictionnaire, le contraire de l'innovation, c'est "l'archaïsme et la routine". Voilà pourquoi l'innovation rencontre tant d'obstacles et se heurte à une si forte résistance. Voilà pourquoi aussi, développer et partager une culture de l'innovation devient un enjeu capital pour les sociétés européennes* » (p. 1). Cette idée est également présente dans l'état des lieux effectué par Cloutier (2003). Ainsi lorsqu'elle reprend les travaux fondateurs de Chambon, David et Devevey (1982), elle concède que pour ces derniers innovation sociale ne veut pas dire « nouveaux » mais « faire autrement » et « proposer une alternative ». Cet « autrement » repose sur un triptyque pratiques-milieu-problème et c'est cette caractéristique même qui lui attribue son efficacité. Donc « *par définition, l'innovation sociale répond mieux aux besoins des individus, c'est-à-dire qu'elle produit de meilleurs résultats, que les pratiques existantes, parce qu'elle constitue une solution adaptée au problème et ce, en l'absence d'autres alternatives efficaces* » (p. 8). L'innovation sociale revêt ainsi, *par définition*, un caractère vertueux. Si la définition de la Commission européenne et celle de Chambon, David et Devevey diffèrent quant au rapport à la nouveauté, elles sont proches quant à la manière de promouvoir l'idée. Autrement dit, elles reviennent à discréditer, d'emblée, toute résistance ou opposition à un élément (dispositifs ou politique) présenté comme « innovation sociale ».

Les auteurs du Livre vert (1995) reviennent sur ce qu'est l'innovation pour la Commission Européenne en précisant qu'elle désigne à la fois un **processus** et un **résultat**. Ainsi, l'innovation en tant que processus s'attache à la façon dont elle est « *conçue, produite, aux différentes étapes qui y conduisent et à leur articulation* » (p. 4). L'expérimentation n'est pas nommée en tant que telle, mais son principe est présent puisque l'on fait référence à la participation des salariés ou des citoyens, à la relation avec les utilisateurs. L'innovation peut prendre aussi la forme de résultat (un procédé, un service nouveau). Ici, il est intéressant de constater que la CE distingue les **innovations radicales** marquées par une rupture ou un changement radical, des **innovations progressives** qui s'attachent à modifier progressivement les procédés, les services ou les comportements sociaux.

C'est toujours dans le Livre vert de 1995 que l'on assiste à une première transposition de l'innovation à la « sphère sociale ». En effet, l'innovation sociale constitue un moyen de répondre aux besoins de la société. Cependant, il n'y a pas d'autonomie de l'innovation sociale par rapport à l'innovation

² Commission Européenne, 1995, « Livre vert sur l'innovation », Bruxelles, 52 p.

technologique puisque la première concourt au développement de la seconde. Aussi la CE prône-t-elle le « *principe de subsidiarité dans les politiques de promotion de l'innovation [entendue comme innovation technologique]* ». Plusieurs politiques publiques – fiscales, industrielles, régionales, sociales – sont appelées à favoriser l'innovation. Les deux aspects considérés comme étant des contraintes à l'innovation (notamment technologique) sont l'inadaptation des systèmes éducatifs et de formation et la faible mobilité de la main-d'œuvre. Nous pouvons remarquer la relative cohérence de la politique européenne à cet égard et une certaine unité idéologique puisque ces mêmes contraintes sont évoquées pour expliquer le chômage élevé.

Laissée de côté pendant un certain nombre d'années, bien qu'on y fasse référence dans la Stratégie de Lisbonne, l'innovation fait son retour en force depuis la crise économique de 2008. La déclaration du président Barroso du 20 janvier 2009 en est l'expression : « *La crise financière et économique a encore accru l'importance de la créativité et de l'innovation en général, et de l'innovation sociale en particulier, comme facteurs de croissance durable, de création d'emplois et de renforcement de la compétitivité* ». Mais ce n'est que dans la Stratégie pour l'Europe 2020 que l'innovation sociale acquiert une certaine autonomie relative par rapport à celle technologique : elle n'est plus "au service" mais "à côté" de l'innovation technologique pour atteindre ce que la CE désigne comme la « croissance intelligente »³ et la « croissance inclusive »⁴. Néanmoins, pour l'Union européenne, l'innovation sociale n'est pas une fin en soi (Jouen, 2008). Elle suit, *in fine*, une voie similaire que celle déjà décrite par Khristova et Moncel (2004) à propos des politiques d'emploi et sociales et leur rattachement et mobilisation aux impératifs de compétitivité.

La propagation de l'expression va s'accompagner d'une volonté de la CE d'explicitier la logique sous-tendue : « *L'innovation sociale est un nouveau domaine important qu'il convient de développer. Elle consiste à exploiter l'ingéniosité des organismes de bienfaisance, des associations et des entreprises sociales pour trouver de nouveaux moyens de répondre aux besoins sociaux que le marché ou le secteur public ne parviennent pas à satisfaire d'une manière suffisante. Elle peut aussi consister à exploiter cette même ingéniosité pour susciter les changements de comportement qui sont nécessaires pour relever les grands défis de nos sociétés* » (p. 24)⁵. C'est en pointant, de manière très classique, les difficultés de l'État à réguler les affaires sociales et du marché à les satisfaire sans l'intervention de l'État, que la CE vise à promouvoir l'économie solidaire considérée comme source de l'innovation sociale (Commission Européenne, 2011).

Pour autant, l'action publique n'échappe pas à l'implication dans ce processus d'innovation sociale. Elle est invitée à favoriser « *la capacité d'innovation des entreprises et l'accompagnement de celle-ci* » (CE, Livre vert sur l'innovation, 1995, p. 2) dans le but « *du maintien et du renforcement de la*

³ Selon la Communication de la Commission du 3 mars 2010, il s'agit de promouvoir une économie fondée sur la connaissance et l'innovation. Elle fait référence aux théories économiques de la croissance endogène selon lesquelles la connaissance et la formation sont génératrices de croissance, notamment lors d'une spécialisation et un positionnement de l'Europe dans la division internationale du travail en développant la production à forte intensité technologique et donc des emplois "qualifiés".

⁴ La Communication de la Commission du 3 mars 2010, entend ainsi encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale. L'idée étant celle de maintenir une cohésion sociale dans l'obtention de la croissance.

⁵ Commission Européenne, 2010, « Initiative phare Europe 2020 : une Union de l'innovation », communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions, SEC(2010)1161, Bruxelles.

compétitivité et de l'emploi ». Il y a donc bien un lien direct pour la CE entre innovation, d'un côté, et compétitivité et emploi, de l'autre. On peut entendre de plusieurs manières cette corrélation. D'abord, elle peut résumer l'idée que l'innovation, notamment technologique, est créatrice d'emplois. Mais elle peut aussi signifier une dégradation des conditions salariales et d'emplois dans le but de favoriser la compétitivité (à l'image du dumping social). D'ailleurs, la CE, elle-même, émet une mise en garde dans le Livre vert quant aux conséquences en termes de précarisation des emplois.

Dans une logique similaire, on retrouve l'innovation sociale comme source de croissance. Parmi les 12 propositions-clés de l'Acte pour le marché unique du 27 octobre 2010, une concerne l'innovation sociale. Elle est présentée comme l'un des leviers permettant d'impulser une « *croissance intelligente, durable et inclusive* ». Notons que c'est la notion de croissance qui est toujours mise en avant par la CE, même si les qualificatifs qui l'accompagnent – « intelligente », « durable », « inclusive » – se veulent prendre en compte des critiques pointées par le rapport Stiglitz⁶, par exemple. Dans l'Agenda social renouvelé (CE, 2008) le choix du langage paraît assez intéressant : alors que les termes d'innovation ou d'innovation sociale sont quasiment absents en tant que tels⁷, les mots comme croissance, compétitivité, concurrence, y sont abondants. Tack (2009) n'hésite pas à parler d'une légitimation du discours institutionnel.

1.1.2. De la normalisation de l'action publique en matière sociale ?

Trois caractéristiques semblent faire consensus dans les travaux étudiant le positionnement européen en matière d'innovation sociale (Avisé, 2012 ; Jouen, 2008 ; Rousselle, 2011 ; Sibille, 2011 ; Tack, 2009 ; Richez-Battesti, 2011) :

i) Tout d'abord, le caractère de la nouveauté dans ce que l'on appelle "innovation sociale" demeure flou, imprécis, voire inexistant. Tack (2009) interroge la notion telle qu'elle est promue au niveau européen et mobilisée par les États membres. Elle constate que « *La qualité d'une innovation sociale ne réside donc pas tant dans la pertinence de la nouveauté qu'elle introduit, mais plutôt dans la manière dont son action est entreprise pour la généraliser* » (p. 8). On retrouve cette même idée chez Richez-Battesti (2011) dans une étude plus circonscrite, dans laquelle l'auteure considère que l'innovation sociale « *permet de "rendre compte des initiatives prises pour répondre à des attentes sociales" (Bouchard 2006), à des besoins peu ou mal satisfaits, sans forcément faire l'objet d'idées neuves, mais bien d'une conception différente* »⁸ (p.102).

ii) Ensuite, il s'agit du caractère partenarial entre institutions, mais aussi avec les usagers ou citoyens. Cet aspect va avoir un impact important sur le mode de production et d'exercice de l'action publique en passant, au moins dans l'affichage, d'une logique *top-down* à une logique *bottom-up*. L'expérimentation sociale y occupe une place privilégiée. Les orientations de la nouvelle Stratégie européenne pour l'innovation « Initiative phare Europe 2020 : une Union de l'innovation » (2010)

⁶ Rappelons que dans le rapport, on revient sur les indicateurs de mesure de la croissance et de leur implication.

⁷ Il n'en reste pas moins que l'idée de l'innovation est très présente, les occurrences de « nouveau » ou « renouvelé » (70 sur un texte de 23 pages) ne manquent pas.

⁸ C'est nous qui soulignons.

réaffirmation, entre autres, le soutien à l'expérimentation, la diffusion des pratiques jugées exemplaires⁹, l'incitation aux méthodes d'évaluation. L'expérimentation sociale est sollicitée à un double titre : en tant qu'étape d'implication et de prise en compte relative des usagers sur une échelle restreinte ; et en tant qu'instrument de légitimation de l'action publique (la validité d'une action étant démontrée par « les preuves »). Remarquons que la promotion de ce principe n'enlève en rien son caractère discuté et discuté (voire les mises en gardes de L'Horty *et alii*, 2011 ; Allègre, 2010).

Par ailleurs, pour l'Union Européenne le couple expérimentation/généralisation n'est pas une nouveauté. On retrouve son principe sur une échelle européenne dans la « diffusion de bonnes pratiques » entre les États membres, les « bonnes pratiques » étant le plus souvent des dispositifs menés par les politiques publiques nationales. Leur promotion est parfois favorisée par les financements du FSE. Ce procédé est pratiqué de longue date dans d'autres domaines : initié par les programmes de formation européens avant le traité de Maastricht, il a pris de l'ampleur avec la Stratégie européenne pour l'emploi et le traité d'Amsterdam (Khristova, 2003). Sans grand étonnement, l'innovation sociale figure dans la « *Plateforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale* » avec un axe qui lui est dédié : « *stimuler l'innovation sociale sur la base de données concrètes* » (p. 6)¹⁰. De même, une plateforme virtuelle de mise en réseau¹¹ de la société civile, des gouvernements, des entreprises privées,... diffuse l'échange des « bonnes pratiques ».

iii) Enfin, l'innovation sociale est porteuse d'une recombinaison des liens entre les acteurs impliqués (État, collectivités territoriales, partenaires sociaux, organismes territorialisés) dans la mise en place des politiques sociales. Dans une logique ascendante de l'action publique, le territoire et les acteurs territoriaux sont considérés comme étant incontournables et comme constituant le niveau pertinent d'intervention. En effet, dans l'Agenda social renouvelé (CE, 2008), la Commission européenne réaffirme que « *les actions dans le domaine social incombent essentiellement aux États membres et doivent être mises en place au plus près du citoyen, aux niveaux national et sous-national* ». Elle va même plus loin sur la sollicitation des autorités régionales, locales, de la société civile et autres parties prenantes, puisque désormais leur implication est le garant de l'efficacité de l'action publique.

Comme le souligne Jouen (2008), « *le qualificatif "social" est trompeur : s'il traduit bien la dimension collective et humaine de l'innovation, il n'est pas utilisé dans le cas présent en opposition à "économique" mais tend à désigner toute innovation qui n'est pas "technologique"*. Dès lors, il englobe plusieurs champs, celui des relations professionnelles et de la solidarité, celui des transformations de la société, celui des organisations publiques et privées, et enfin celui de la politique ». De même, selon Lefeuve (2011) l'expérimentation sociale est « *un outil qui s'intègre dans cette nouvelle forme d'intervention de l'État puisqu'il vise à mieux rationaliser les décisions relatives aux politiques sociales et à responsabiliser les acteurs individuels et collectifs (les porteurs de*

⁹ Les critères ne sont, cependant, pas précisés.

¹⁰ Commission Européenne, 2011, *Communication de la Commission : Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale*, COM(2010) 758, Bruxelles, Le 16/12/2011.

¹¹ www.socialinnovationeurope.eu

projets sociaux et les bénéficiaires) » (p. 3). Autrement dit, on place bien le curseur de l'innovation sociale comme un enjeu pour la rénovation des politiques sociales.

Au regard des éléments exposés, il ressort que ce qui est désigné comme étant de l'innovation sociale au niveau européen, sans pour autant qu'il y ait une uniformité de compréhension et de déclinaison dans les États membres, prend un caractère à la fois normatif et positif. Positif puisqu'en passant par l'expérimentation sociale (validation par l'évaluation *ex-ante* c'est-à-dire avant généralisation), l'action publique est censée acquérir une légitimité. Normatif en raison du processus de diffusion de pratiques reconnues comme étant « bonnes », mais aussi en raison peut-être d'une volonté de généralisation de ce mode particulier de conception des politiques sociales.

Que retenir de cette mise en perspective européenne ? Deux enseignements de la définition de l'innovation sociale, telle que promue par l'échelon européen, concourent à mieux comprendre et situer les enjeux autour du dispositif RSA mené en France :

Premièrement, le contenu de cette notion reste polymorphe. Il n'est pas nécessaire d'avoir affaire à une idée neuve, pour parler d'innovation sociale. L'introduction d'une conception différente suffit.

Deuxièmement, il s'agit surtout d'une notion opérante qui vise :

- à changer des comportements sociaux (innovation progressive) ;
- à transformer le mode d'administration des politiques sociales (innovation en tant que processus systématisant l'expérimentation) ;
- à participer dans le mouvement de normalisation des politiques sociales par la diffusion de "bonnes pratiques" à l'échelle européenne ;
- à contribuer/être au service de la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Au regard de l'expérience des méthodes ouvertes de coordination mises en œuvre depuis la fin des années 1990 au niveau européen, on peut imaginer que la production de recommandations de la Commission européenne sur l'innovation sociale constitue un cadre idéologique/cognitif performatif. Sans constituer notre grille d'analyse du caractère innovant du dispositif RSA, la définition « européenne » de la notion d'innovation sociale constitue le contexte dans lequel la réforme se met en place. La réforme y est définie au fond comme toute réforme des politiques sociales conforme à l'orientation européenne : tout changement peut être qualifié d'innovation puisqu'un changement d'approche et la progressivité sont considérés comme à son fondement ; la conformité à l'orientation communautaire est inscrite dans la définition de l'innovation sociale puisque les « bonnes pratiques » en constituent la métrique, la croissance et l'emploi, l'objet. L'innovation sociale s'inscrit de fait comme le renouvellement rhétorique des politiques de remise en cause des institutions du salariat au profit de l'institution du marché du travail (Bisignano et Higelé, 2013).

Et de fait on retrouve dans la réforme du revenu minimum les éléments essentiels de l'innovation sociale dans le sens défini par la commission. Martin Hirsch, « père » de ce nouveau dispositif, va introduire une nouvelle conception du problème de la pauvreté et de sa prise en charge par le revenu minimum, ce qu'il va présenter comme une « nouvelle équation sociale » (2). Ce sont les transformations de la pauvreté avec le développement du public des travailleurs-pauvres¹² qui

¹² Martin Hirsch fait dans un ouvrage paru en 2006 le constat du brouillage des frontières entre pauvreté et précarité avec la montée du nombre de travailleurs pauvres. Le fait de rester pauvre en travaillant, même à temps complet pour certains, transforme la nature de la pauvreté et invaliderait le mode de prise en charge de

appellent à innover dans les manières de prendre en charge la pauvreté. Cela justifie la nécessité de repenser la forme et le sens du revenu minimum (3) avec notamment la vocation de transformer les comportements d'offre de travail au service de l'économie (3.1), le tout soutenu par une révision de l'accompagnement des allocataires d'une logique d'insertion à une logique d'activation (3.2). Le processus lui-même de réforme s'inscrit également dans les canons européens de l'innovation sociale puisque le dispositif passera par une phase d'expérimentation avant sa généralisation en 2009 (4.1).

2/ La « nouvelle équation sociale »

À l'origine du RSA, se trouve le rapport de la commission « familles, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch (Hirsch, 2005), à l'époque Président d'Emmaüs France. Ce rapport est une commande du Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille d'abord tournée vers le problème de la pauvreté des enfants. Les pages introductives du rapport titrées « *Au possible nous sommes tenus* » sont l'exposé des principes de ce que les auteurs nomment « *la nouvelle équation sociale* ». Celle-ci consiste à articuler au mieux les politiques sociales, les politiques d'emploi et les politiques familiales tournées vers la lutte contre la pauvreté ainsi que les institutions qui en ont la charge. Dans la lutte contre la pauvreté des enfants, la commission considère que l'accès à l'emploi des parents est central : « *nous avons pris le travail comme axe privilégié pour réduire la pauvreté des familles* ». À cet égard, bien que chargé de proposition contre la pauvreté des enfants le rapport va développer des propositions plus générales. Le travail de la commission la conduira à formuler une réforme générale des modalités de versement du revenu minimum pour le rendre incitatif à la reprise d'emploi (résolution n°2). Le nouveau revenu minimum, dénommé Revenu de solidarité active (RSA) dès ce rapport, est envisagé comme dispositif innovant par son contenu, sur le fond.

Mais ce rapport envisage également l'innovation comme étant également procédurale, dans le mode d'administration du droit au revenu minimum. Là encore, la question initiale de la pauvreté des enfants amène la commission à des propositions à vocation plus générale sur le mode d'administration des droits dans un contexte institutionnel complexe en particulier du fait de la décentralisation : « *La nouvelle équation sociale a également des implications qui peuvent être profondes sur la gestion et la conception des prestations sociales* ». L'idée développée par le rapport est de proposer une prestation globale aux familles en situation de pauvreté, qui articule et donc dépasse le cloisonnement des institutions concernées (État, Région, CG, CCAS, Pole emploi, CPAM, CAF, associations, etc.) selon leur champ de compétence (formation, emploi, logement, santé, famille, etc.). Au-delà, l'innovation procédurale vient, dans la nouvelle équation sociale, de la volonté d'expérimenter le dispositif et de l'évaluer avant de le mettre en œuvre. La résolution n°13 du

cette pauvreté autrefois associée à l'absence de travail : « *Quand le travail, même à plein temps, ne garantit plus de franchir le seuil de pauvreté et quand ceux qui vivent des minima sociaux n'appartiennent plus aux catégories pour lesquelles cet ultime filet de sécurité a été conçu, les frontières de la pauvreté se brouillent* » (Hirsch, 2006) et les dispositifs chargés de lutter contre la pauvreté comme la manière de penser l'administration du droit doivent être réformés. Le RMI, né pour prendre en charge les « nouveaux pauvres » des années 1980, serait donc dépassé. Un nouveau dispositif doit prendre en charge les nouveaux pauvres des années 2000, les travailleurs pauvres.

rapport s'intitule : « *Audace, innovation, expérimentation : les mots clés de l'action publique* ». Elle propose de permettre les dérogations expérimentales à la loi, de favoriser les expérimentations et leurs évaluations, au travers notamment de la création d'une agence de l'innovation et de l'expérimentation sociale¹³. Ainsi, dans le cas de la réforme du revenu minimum, entre juin 2007 et mars 2008, 33 départements ont inauguré un dispositif dérogatoire à la loi sur le RMI préfigurant le RSA, avant que la loi ne sanctionne le dispositif définitif généralisé à l'ensemble des départements en juin 2009.

Dès sa formulation en 2005 par la commission présidée par celui qui deviendra un de ceux qui mettra en œuvre le dispositif, le RSA se présente donc sous les traits d'un double mouvement d'innovation. Comme le rappellent Bernard Gomel et Dominique Méda (2011), la loi sur le RSA « *se veut porteuse d'une innovation sur le fond (une nouvelle prestation plus efficace que le RMI auquel elle se substitue) mais aussi sur la forme (un nouveau mode de gouvernance, une nouvelle coordination entre les acteurs, un nouveau rôle pour Pôle emploi)* ».

Il s'agit donc premièrement, d'une innovation de la nature du dispositif par la transformation de la nature du droit au revenu minimum, qui se décline dans le rapport en deux objectifs principaux :

- « - *Faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les effets de seuil ;*
- *Garantir, même pour une activité à temps partiel, lorsque les revenus du travail sont discontinus le long de l'année ou que la reprise d'activité se réalise par le biais d'un contrat d'insertion, que les ressources globales permettent de franchir le seuil de pauvreté* » (Hirsch, 2005).

Il s'agit deuxièmement d'une innovation procédurale par la volonté d'en renouveler les modes d'administration dans une approche collaborative entre institutions qui permette d'offrir aux bénéficiaires une prestation globale et non plus segmentée par institution. Cette innovation « sur la forme » est traduite dans le troisième objectif principal annoncé de la réforme du revenu minimum : « *Rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système plus lisible pour les bénéficiaires, plus facile à gérer et à adapter aux besoins des personnes pour les organismes publics* » (Hirsch, 2005).

Pour autant, la revendication du caractère innovant du RSA sur le fond du dispositif n'est pas nécessairement claironnée en tant que telle si l'on regarde les occurrences du terme innovation dans le rapport Hirsch ou dans les débats parlementaires. Dans le rapport Hirsch, sur 13 occurrences du radical « innov », aucune n'est utilisée dans la seconde résolution portant spécifiquement sur le RSA. En réalité l'usage du terme est presque exclusivement (11 occurrences sur 13) associé aux modalités de définition de l'action publique développée dans la résolution n°13. Le rapport fait même le constat que des propositions allant dans le sens de la réforme du revenu minimum que la commission Hirsch propose ont déjà été formulées : « *Nous ne sommes pas les premiers à envisager*

¹³ Martin Hirsch, cette fois en tant que Haut-commissaire à la Jeunesse, aura l'occasion de mettre en œuvre une telle procédure à travers le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse qui proposera de tester plus de 300 expérimentations tout en procédant à leur évaluation le plus souvent à travers la méthode (contestable) des essais randomisés (sur le modèle des tests médicaux qui comparent un groupe témoin et un groupe test), promue en France notamment par l'économiste Esther Duflo (cf. Rouaud et Sulzer, 2011 ; Gomel et Serverin, 2009).

cette piste, mais nous la proposons ici en prenant en compte l'ensemble des prestations sociales et en l'inscrivant dans une démarche de réduction de la pauvreté ». Il s'agit peut-être par cette précaution rhétorique de rendre la proposition de RSA la plus audible possible en l'inscrivant dans une certaine continuité.

Si la commission Hirsch n'utilise pas du terme innovation, d'un autre côté, le contenu même de son discours laisse à penser que le RSA est une proposition qui serait un « nouvel âge » du revenu minimum correspondant à une nouvelle forme de pauvreté, la pauvreté laborieuse.

3/ Le RSA comme innovation substantielle ?

Le dispositif RSA est-il la réponse à la nouvelle équation sociale, le nouveau revenu minimum qui répond à la nouvelle pauvreté incarnée dans la figure du travailleur pauvre ? Ou faut-il convenir avec Pierre Concialdi (2009) qu'« *il n'y a guère de nouveauté dans le dispositif du RSA. Il s'agit, en fait, d'une super-prime pour l'emploi* » bien que « *vis-à-vis de l'opinion publique, ce n'est pas ainsi que les choses ont été présentées. Il fallait que le dispositif apparaisse comme une nouveauté, marquant une rupture avec le passé* » ? Nous étudierons en ce sens la manière dont le dispositif renouvelle le calcul de l'allocation (3.1.), le dispositif d'insertion (3.2.), puis nous reviendrons, au-delà de la qualité intrinsèque du droit au revenu minimum, sur son application en pratique avec en particulier la question du non-recours qui marque de manière spectaculaire le dispositif jusqu'à en invalider la pertinence (3.3.).

3.1/ Un mode de calcul innovant sur le papier ?

On l'a vu à propos du rapport Hirsch, le RSA est la réponse à un renouvellement des formes de la pauvreté avec l'émergence de la pauvreté laborieuse. Mais plus précisément, le RSA est une réponse à un renouvellement de la critique faite au RMI à l'aune du phénomène des travailleurs pauvres. Gomel et Méda résument ce renouvellement comme un glissement du reproche de l'inefficacité du RMI sur le registre de la trappe à inactivité à celui de la trappe à pauvreté : « *le problème principal du RMI n'est plus de constituer pour les allocataires une trappe à inactivité mais bien une trappe à pauvreté : le personnage central n'est plus l'assisté qui ne veut pas travailler mais le travailleur pauvre, l'allocataire du RMI, qui, luttant contre les sirènes de l'assistance, décide retourner malgré tout sur le marché du travail et qui, au terme de son effort, n'est pas payé de retour. [...] Le problème n'est plus que l'allocataire du RMI ne travaille pas, mais que, travaillant, il perde de l'argent* » (Gomel et Méda, 2011).

De fait, la DARES rappelle que parmi les allocataires du RMI et de l'ASS au 31 décembre des années 2001, 2002 et 2003, un quart des allocataires est entré au moins une fois dans le dispositif d'intéressement qui permet de cumuler au moins partiellement et temporairement le bénéfice du RMI et les revenus d'un emploi (Clément et Junod, 2006). La nouvelle pauvreté qui constitue une forme de continuum entre les exclus et les précaires, nécessiterait donc un dispositif nouveau. L'enjeu de la réforme du RSA, selon le rapport de la commission présidée par Martin Hirsch, est de « *passer d'un système dans lequel on peut soit relever de prestations d'assistance, soit entrer dans le monde du travail, sans garantie de sortir de la pauvreté, à un système permettant de combiner*

revenus du travail et revenus de solidarité. C'est ce que nous avons appelé la nouvelle équation sociale. Elle se résume très simplement : dans tous les cas, chaque heure travaillée doit se traduire par une diminution des prestations inférieure à ce que rapporte le travail. Nous estimons que cette équation peut être la manière de supprimer les effets de seuils, à l'origine de situations absurdes et inacceptables où le travail fait perdre de l'argent et où les minima sociaux, devenus des maxima indépassables pour une partie de la population, sont retenus vers le bas pour créer un écart avec les salaires ».

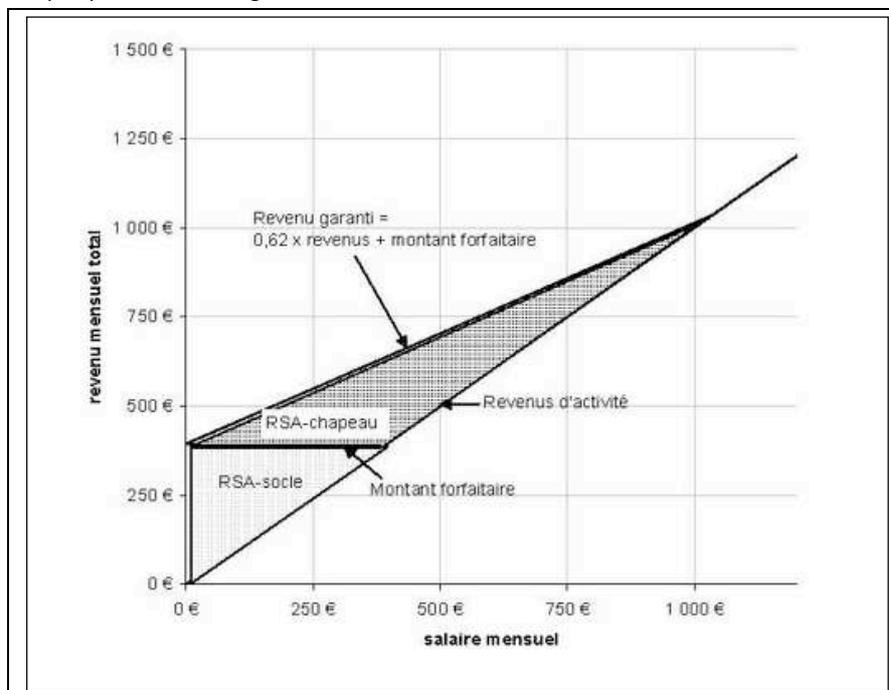
Le mécanisme adopté par loi du 1^{er} décembre 2008 instaurant le RSA définit le calcul du montant de l'allocation RSA de la manière suivante :

$$\text{RSA} = (\text{montant forfaitaire} + 62\% \text{ des revenus professionnels du foyer}) - (\text{ressources du foyer} + \text{forfait d'aide au logement})$$

Le revenu garanti par la loi aux bénéficiaires correspond à la première parenthèse, sans limitation dans le temps. Le montant forfaitaire est fonction de la composition du foyer. Lorsque les revenus d'activité dépassent le montant forfaitaire (RSA socle), le montant de l'allocation (RSA activité) correspond à la différence entre le revenu garanti et le revenu d'activité de sorte que lorsque le foyer bénéficiaire n'a pas de revenu d'activité, l'allocation se limite au montant forfaitaire.

Le graphique ci-dessous tiré d'un article de Fanny Mikol et Véronique Rémy (2009) présente le cas d'un célibataire sans enfant. La zone grise foncée correspond à l'allocation RSA-chapeau qui est l'autre nom du RSA-activité.

Graphique 1 : Revenu garanti avec le RSA dans le cas d'un célibataire sans enfant



On voit qu'à mesure que le montant des revenus d'activité augmente, le montant du RSA activité baisse mais jusqu'à une somme relativement élevée, avec pour vocation de « rendre l'emploi payant », selon l'expression consacrée (notamment dans la loi généralisant le RSA) importée de

Grande-Bretagne et des États-Unis qui ont depuis longtemps des systèmes de compensation salariale par crédit d'impôt¹⁴ (Earned Income Tax Credit aux USA et Working Tax Credit en Grande-Bretagne).

Il est intéressant de noter que l'innovation du RSA consiste à rendre pérenne un mécanisme de compensation de la faiblesse des salaires, là où la possibilité de cumul du RMI avec des revenus d'activité était limitée dans le temps. Rappelons que ce dispositif de cumul dit « d'intéressement » est instauré dès l'instauration du RMI en 1988. Il permettait de cumuler pour les 750 premières heures travaillées les revenus du travail avec le montant du RMI duquel était déduit l'équivalent de 50% des revenus d'activité. Au-delà le cumul était encore possible mais l'allocation était réduite du montant des revenus d'activité ce qui était, il est vrai, désincitatif à l'acceptation d'emploi à temps très partiel au-delà de 750 heures si l'on considère que le revenu est le seul moteur de la reprise d'emploi. La loi du 29 juillet 1998 qui réforme le RMI, permet le cumul intégral des revenus d'activité et du RMI le premier trimestre de reprise d'emploi (sous un plafond) et étend l'intéressement à l'API. En novembre 2001, le cumul intégral est porté à 6 mois, que suivaient 9 mois de cumul avec abattement à 50%. En 2006, afin de favoriser la reprise d'emplois qui n'en soient pas que des miettes, pour les quotités de travail supérieures à 50%, au-delà d'un cumul intégral des revenus d'activité et de tout minima social ramené à 3 mois, le bénéficiaire percevait une allocation forfaitaire allant de 150 à 225 euros selon la composition du foyer. L'intéressement dans le cas d'emplois à temps très partiel (en dessous du mi-temps) continuait de fonctionner sur un régime de cumul avec un abattement à 50% (au-delà des 3 mois de cumul intégral).

Le dispositif d'incitation à la reprise d'emploi par complément des revenus d'emploi et d'allocation dite de solidarité n'est donc pas une nouveauté du RSA. Par contre cet « intéressement » à la reprise d'emploi a toujours été limité dans le temps même si un allongement de la durée de cumul s'est opéré entre la mise en œuvre du RMI et les années 2000. Le rapport Join-Lambert (1998) qui faisait suite au mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 et proposait d'augmenter la durée du mécanisme d'intéressement de 750 à 1000 heures de travail rappelait que « *pour limiter les effets pervers éventuels du système, une durée maximale d'intéressement serait maintenue* », les effets pervers étant la consolidation de la précarité et notamment des emplois à temps très partiels. À l'époque la possibilité de cumuler revenus d'activité et revenus de solidarité n'était pas pensée sous l'angle unique (et micro-économique) de la trappe à pauvreté :

« Pour favoriser l'insertion professionnelle des allocataires, une réforme du système d'intéressement et des avantages annexes devrait donc être engagée, avec pour objectif d'affirmer deux principes essentiels :

- la reprise d'activité apporte nécessairement un supplément de revenu, équivalent pour tous les différents minima versés à des personnes en état de prendre un emploi ;*
- elle ne doit pas pénaliser l'allocataire par la suite » (Join-Lambert, 1998).*

Le rapport Hirsch rompt précisément avec le second principe qui valait précaution sur les effets en termes de norme d'emploi convenable (le premier principe est par contre repris à l'identique) et accepte donc la précarité comme un fait auquel le système de protection sociale doit s'adapter (et non combattre). Gomel et Méda en concluent : « *La démonstration proposée par la deuxième résolution du rapport Hirsch est claire. Elle rend le système de protection sociale et principalement le*

¹⁴ Plus proches de la Prime pour l'emploi que du RSA.

RMI, responsable de l'enfermement des allocataires dans la pauvreté » (2011) faute de compenser durablement les bas salaires des « miettes d'emploi »¹⁵ que devraient donc accepter les allocataires. La demande de travail sous forme de miettes d'emplois devient par là-même légitime. Le fait de raisonner sur le revenu minimum sous l'angle des trappes à pauvreté (une réforme « *dans une démarche de réduction de la pauvreté* » Hirsch, 2005) et non plus sous l'angle des trappes à inactivité se traduit directement par cette conclusion : il faut rendre durable les mécanismes de soutien financier à l'emploi mal payé, ce que Serge Paugam résume par ces mots : « *On crée donc officiellement un nouveau statut : celui du travailleur précaire assisté. Si l'on peut espérer que, pour certains, ce statut ne sera qu'un pis-aller temporaire avant d'accéder à un emploi stable non assisté, on peut déjà craindre que le RSA participe à un mode généralisé de mise au travail des plus pauvres dans les segments les plus dégradés du marché de l'emploi* ». Et si Nicolas Duvoux rappelle que « *cette interpénétration croissante de l'assistance et du travail, sinon de l'emploi, est d'ailleurs antérieure à la création du RSA* », Serge Paugam de rappeler (de manière prospective) que « *le RSA constitue bien un amplificateur de ce mouvement. Ce qu'il faut redouter, c'est l'institutionnalisation par les pouvoirs publics d'un sous-salariat déguisé* » (Paugam et Duvoux, 2008).

« *La nouvelle critique sociale* » reste donc ancrée dans une critique des mécanismes d'offre de travail, jamais de la demande (des employeurs)¹⁶, qui s'en trouve d'autant plus confortée dans sa liberté à proposer n'importe quelle quotité de travail et donc des salaires nominaux très faibles. On peut avancer que la Commission Hirsch souligne que « *cette politique ne doit pas conduire à déstructurer l'emploi par la promotion d'un temps partiel mal maîtrisé. Nous pensons que les modalités de pénalisation du temps partiel à très petite durée devraient être étudiées par le gouvernement, lorsque ce temps partiel ne s'inscrit pas dans un processus de réinsertion encadré* ». Mais au-delà de cette incise rhétorique, c'est bien à une politique inverse que le dispositif RSA semble conduire. À cet égard Jean Gadrey, dans un dossier de la Revue « Travail, genre et société » de 2009 qui interroge plus particulièrement les conséquences du RSA sur le travail féminin, déclare de manière prospective : « *Le RSA est un dispositif de pérennisation d'un sous-salariat subventionné à temps très partiel* » (Gadrey, 2009). « *Ce qui amène des personnes à vivre la situation paradoxale d'être des "pauvres socialement rémunérés". Enfin un effet incitatif à la création d'emplois précaires "sécurisés" peut même être craint dans la durée (Caudron, 2008). Le RSA semble donc caractériser le passage de l'État régulateur à "l'État Social Actif" correcteur des excès plus que régulateur des marchés et activateur consciencieux au moins en discours des dépenses jugées passives, incitant à la reprise d'activité et à l'effort individuel dans une société ne garantissant ni l'emploi ni les salaires, ni même le revenu* » (Zander et Benoit, 2012). Cette fonction du RSA est d'ailleurs assumée par un économiste comme Yannick Lhorty qui face à la montée de la pauvreté laborieuse écrit que « *deux*

¹⁵ Rappelant la manière dont les pouvoirs publics ont favorisé l'émergence de l'emploi à temps partiel en se focalisant sur le taux d'emploi hors de toute considération de qualité de l'emploi, Jean Gadrey (2009) pronostique que « *le RSA va parachever cette construction institutionnelle mais en la modifiant, car ce qu'il encourage n'est pas le temps partiel en général, mais le temps partiel court* » en subventionnant d'autant plus le salaire que la quotité de travail est faible : « *le RSA qui complète le salaire représente 133 % du salaire pour le quart du temps au SMIC, 48 % pour le mi-temps, 19 % pour le trois quarts de temps, et 5 % à temps plein (calcul pour une personne seule)* ».

¹⁶ Au-delà, la faiblesse d'analyse de cette approche autoproclamée critique est d'une part que le problème de l'emploi est résumé à un problème de rencontre de l'offre et de la demande de travail et non de nombre d'emplois, d'autre part que l'emploi y paraît comme l'horizon indépassable d'attribution de valeur économique et donc de définition du travail (Friot, 2012 ; Higelé, 2012).

pistes d'action sont a priori envisageables. On peut souhaiter : 1/améliorer la qualité des emplois et/ou 2/ soutenir les bas revenus. Le premier levier semble compliqué à manœuvrer [...] L'Etat a assez peu de prises, sauf en prenant le risque de perturber fortement le fonctionnement du marché du travail [...] À défaut de pouvoir améliorer la qualité des emplois d'un coup de baguette magique, la deuxième piste d'action consiste à mettre en œuvre des mesures de soutien direct aux bas revenus ».

Toutefois, l'objectif assigné au mode de calcul du montant du RSA, à savoir supprimer les effets de seuil et sortir de la pauvreté les allocataires qui reprennent un emploi même à temps partiel, semble tenu « sur le papier ». Il est confirmé par des micro-simulations menées en prenant compte des prestations légales et extra-légales (Anne et L'Horty, 2008), mais explicitement sur la base des objectifs du dispositif et non de ses usages sociaux réels¹⁷, donc toujours « sur le papier ». D'autres travaux plus tardifs seront toutefois moins affirmatifs constatant toujours des effets de seuil avec une baisse de revenus dans certains cas, en particulier sur les gains à court-terme lors de reprise d'emploi à temps plein ou à forte quotité de travail (Simonnet, 2012). D'autre part, le RSA devient une allocation conforme à l'objectif du rapport Hirsch de s'adapter au continuum des situations de pauvreté allant de l'exclusion à la précarité. C'est ce qu'exprime le député Philippe Daubresse dans son rapport fait au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale le 18 septembre 2008 : « *L'ambition affichée par le RSA est le dépassement de l'opposition entre revenus de l'assistance et revenus du travail* », faute de pouvoir ou de vouloir peser sur les conditions d'emploi et de salaire, est-on tenté d'ajouter. Et, complète-t-il, « *c'est là l'innovation, la garantie de revenu apportée par le RSA s'obtient en ajoutant, au « revenu minimum garanti » en fonction de la composition du foyer, une « fraction des revenus professionnels des membres du foyer », fraction qui s'élèverait à 62 % de ces revenus selon les annonces effectuées. C'est ce qui permettra aux bénéficiaires du RSA qui travailleront de se voir garantir un revenu plus élevé que les inactifs ; de même, toute augmentation des revenus du travail sera partiellement conservée* ».

« Rendre le travail payant » et « inciter au travail » ne sont pas, loin de là, des principes nouveaux dans les modes d'administration du droit à ressources des chômeurs ou des pauvres. Rappelons que les possibilités de cumul d'une allocation d'assurance-chômage avec un revenu d'emploi (temps partiel et pour une durée limitée) appelées dispositif d'activité réduite ont été instaurées dès 1984. Le RMI dès son instauration reprendra le principe d'intéressement à la reprise d'emploi. La nouveauté n'est donc pas là. Elle est dans le mode de calcul censé supprimer les effets de seuil (ce qu'il ne fait pas complètement) et surtout dans la pérennité de la compensation salariale, imposant de fait le RSA comme complément structurel des emplois à temps (très) partiels et précaires.

3.2/ L'adjonction des objectifs d'activation

Le rapport de la commission Hirsch centré sur la pauvreté s'intéresse principalement au mécanisme d'intéressement monétaire dans la proposition de réforme du revenu minimum. Toutefois, dans l'exposé des motifs de la loi généralisant le RSA, un des objectifs affichés de la loi est d'« offrir à

¹⁷ L'énorme taux de non recours au RSA activité de l'ordre de 70 % trouble, on le comprend aisément, la validité des mesures de l'efficacité du dispositif.

chacun un accompagnement social et professionnel performant et adapté à ses besoins ». Le rapport Hirsch substituait aux trappes à inactivité une logique de trappe à pauvreté, mais la loi officie le retour de plein droit de l'analyse en termes de trappe à inactivité. Plus généralement, Anne Eydoux et Carole Tuchszirer (2010) montrent que « *la vision que les promoteurs de la réforme se font du fonctionnement du marché du travail, du rôle de ses intermédiaires et des modes de mobilisation des allocataires de l'ex-RMI traduit bien un « changement de perspective* », pour reprendre la formule utilisée par les défenseurs de la réforme », que l'on pourrait traduire par la mutation d'une logique d'insertion à une logique d'activation des allocataires, qui restent néanmoins des perspectives dont la nature est proche.

3.2.1/ D'une logique d'insertion avec le RMI...

La loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le RMI avait pour objectif premier d'assurer à chaque personne en situation de pauvreté des moyens convenables d'existence. Cette loi ouvrait ainsi un nouveau droit garanti par la collectivité qui consistait donc à verser un revenu aux « pauvres valides » en âge de travailler. En ce sens, le RMI était alors présenté comme « une avancée sociale incontestable » puisqu'en effet l'État garantissait désormais à toute personne¹⁸ vivant en dessous d'un certain seuil de revenu monétaire, un revenu minimum. Pourtant dans son principe, ce nouveau droit sera conditionné à un engagement de l'allocataire à s'insérer (socialement et/ou professionnellement). C'est ce point de tension -objet de nombreux litiges et discussions entre la droite et la gauche-, qui a finalement trouvé une issue pour le moins surprenante. Le large consensus qui s'est exprimé au moment du vote de la loi¹⁹ traduira le malentendu autour de l'insertion. Les deux parties s'accorderont non pas sur un contenu précis à donner à l'insertion²⁰, mais sur la nécessité de mettre en place un filet de sécurité qui fait défaut suite aux réformes successives du système d'assurance chômage²¹ et aux difficultés manifestes rencontrés par les plans de lutte contre la pauvreté et la précarité mis en place par l'État entre 1984 et 1987.

Avant l'adoption du RMI, l'intervention sociale s'organisait autour de publics ciblés selon différents critères (âge, handicap, situation familiale...). La mise en place du RMI a en partie cherché à contourner cette segmentation de l'aide sociale, en affichant un principe d'universalité de celle-ci. Pour autant, a subsisté aux côtés du RMI la quasi-totalité des dispositifs de garantie de ressources précédents (AAH, API, ASS²², minimum vieillesse). À l'origine donc, ce dispositif s'adressait à tous ceux qui n'étaient pris en charge ni par l'aide sociale classique ni par le système d'assurance

¹⁸ Agée au moins de 25 ans en l'absence de charge de famille.

¹⁹ La loi relative à l'instauration du RMI a été largement approuvée : 547 pour, 3 contre.

²⁰ À la lecture des débats, on peut soutenir que les postures de départ concernant l'insertion des allocataires sont restées quasiment inchangées. Du côté de la majorité parlementaire, le devoir d'insertion doit être assuré par la collectivité nationale. Alors que l'opposition souhaite que le versement de l'allocation soit conditionné par un engagement de l'allocataire à s'insérer.

²¹ Les réformes de 1982 puis 1984 vont conduire à une restriction des durées et des montants de l'assurance chômage. La situation des chômeurs ne fera que s'aggraver avec la montée d'un chômage de longue durée au milieu des années 80.

²² Allocation adulte handicapé, allocation parent isolé, allocation spécifique de solidarité.

chômage. C'est à ce titre d'ailleurs que certains ont qualifié le RMI de dernier filet de la protection sociale. Au final l'instauration du RMI a constitué un véritable tournant dans la conception des politiques sociales en France, puisqu'il sera associé à ce droit nouveau, une action impliquant l'allocataire dans un processus contractualisé d'insertion sociale et/ou professionnelle. Avec le recul, on sait ce qu'il est advenu de cette « ardente obligation » de l'insertion qui pour certains devait être assurée par la collectivité nationale et pour d'autres par la volonté de l'allocataire de se sortir d'une mauvaise passe. La faible conditionnalité de l'insertion résulte des diverses finalités assignées au dispositif (insertion sociale/professionnelle – dont le champ d'action touche à la fois au logement, à la santé, à l'éducation, au travail...–, lutte contre la pauvreté monétaire) à laquelle s'est ajouté un ensemble de difficultés concernant le « pilotage » de l'insertion elle-même. L'absence du service public de l'emploi – souvent soulignée²³ –, n'est pas la seule difficulté qui s'est posée au dispositif. Trois ans après la mise en place du RMI, une majorité d'allocataires n'avait toujours pas signé de contrat d'insertion. Cette situation, attribuée à plusieurs facteurs (le manque de moyens humains relativement au nombre de dossiers à traiter, le manque d'« offre » d'insertion dans l'emploi ou mal adaptée car trop centrée sur des problèmes supposés individuels, des stratégies globales d'insertion peu lisibles...²⁴), a d'emblée fragilisé ce qui était alors considéré comme la clé de voûte du dispositif : l'insertion. Le constat établi par la commission nationale d'évaluation du RMI²⁵ en 1992 soulignait déjà les difficultés du dispositif à engager une dynamique positive d'insertion. Ce constat se vérifiait toujours plusieurs années après. Si le RMI a permis à nombre de gens de sortir de situations extrêmement difficiles d'un point de vue monétaire, l'insertion n'a en revanche pas été au rendez-vous. Outre les difficultés pointées très tôt par la commission d'évaluation (*cf. supra*), l'enracinement de nombre d'allocataires dans le dispositif tient pour beaucoup à la manière dont l'insertion a été pensée et conçue. Il est en effet curieux d'observer, dès la mise en œuvre du dispositif, l'absence du service public de l'emploi (notamment l'ANPE). Les acteurs en charge de l'insertion sont alors les travailleurs sociaux des conseils généraux – pour la plupart, sinon la totalité, étrangers aux problématiques de l'emploi – et les associations dont une large majorité à « vocation » sociale. Au final, le dispositif allait s'ancrer dans un espace réduisant son action à une « lutte contre la pauvreté et l'exclusion », tout en participant activement à la segmentation des populations prises dans le chômage et la précarité. Cette tendance ne fera que se confirmer avec la mise en place des mesures de lutte contre le chômage de longue durée au début des années 90, définissant des publics dits « prioritaires » dont les allocataires du RMI²⁶.

3.2.2/ ...à une logique d'activation avec le RSA

Au terme de ce rapide tour d'horizon du dispositif RMI, on peut se demander ce qui a changé dans la substance du revenu minimum avec la mise en œuvre récente du RSA. Certes, nous n'avons pas le

²³ Voir par exemple Eydoux A. et Tuchsirer C. 2010.

²⁴ Voir *RMI, le pari de l'insertion*, Rapport de la commission présidée par P. Vanlerenberghe, Tome 2, La documentation française, pp. 499-546.

²⁵ *RMI, le pari de l'insertion*, Rapport de la commission présidée par P. Vanlerenberghe, *op. cit.*

²⁶ Outre les allocataires du RMI, on trouvait parmi les publics prioritaires, les chômeurs de 50 ans et plus, les personnes handicapées et les femmes seules. Ces publics étaient plutôt orientés vers des actions d'insertion sociale, comme les actions de remédiation, socialisation, remise à niveau...

même recul qu'avec le RMI mais nous pouvons d'ores et déjà tirer quelques enseignements quant à la gestion des populations précarisées. L'idée d'insertion n'est pas abandonnée mais prend une signification autre que celle qui prévalait dans le dispositif du RMI : elle est désormais arc-boutée au travail, la priorité étant le retour des allocataires sur le marché du travail. La mise en œuvre du RSA a donc déplacé le curseur de l'insertion vers le travail, plus exactement vers la (re)mise au travail. En ce sens, le RSA entend favoriser une « nouvelle gouvernance de l'insertion » en remettant au centre du dispositif le SPE. Dans ce mouvement de création institutionnelle à destination des populations précarisées – mouvement qui perdure depuis maintenant une trentaine d'année –, le RSA ne semble pas rompre avec le RMI contrairement à ce qui a été annoncé. Il en est le prolongement, avec toutefois une inflexion, celle du retour en scène de Pôle emploi dans la perspective de favoriser le retour ou l'accès à l'emploi des allocataires. La solidarité n'est plus présentée comme un impératif national, mobilisant la société envers « les plus démunis », elle est désormais « active » impliquant moins la société que l'individu²⁷. Pour autant, l'activation des personnes bénéficiant du revenu minimum ne commence pas avec le RSA, elle est déjà présente dans le dispositif du RMI, mais de manière un peu moins systématique. C'est avec la généralisation des démarches d'accompagnement au début des années 2000 que cette pratique va se retrouver au cœur de l'action des pouvoirs publics. Cet outil jugé indispensable pour construire des parcours d'insertion vers l'emploi, va également fortement contribuer au contrôle des chômeurs (Boulayoune, 2012).

3.3/ Du papier à la pratique : l'évaluation du RSA

Au-delà de la filiation certaine du dispositif RSA au reste de l'histoire (au moins récente) de la régulation de la pauvreté et du chômage, il est intéressant d'évaluer les effets de la mise en œuvre du nouveau dispositif pour juger en pratique de l'effectivité du changement opéré par l'innovation substantielle supposée du dispositif. Ce fut l'objet des travaux du comité national d'évaluation du RSA. Si l'on s'attache aux deux objectifs majeurs de la transformation de la substance du revenu minimum, à savoir sortir les ménages de la pauvreté et inciter à la reprise d'emploi par subvention aux bas-salaires, les effets semblent faibles.

En termes de lutte contre la pauvreté, en se limitant à observer de manière statique l'effet du calcul du RSA sur les revenus des bénéficiaires, c'est-à-dire sans tenir compte des transformations des situations qui seraient induites par le nouveau dispositif, on constate que « *le revenu médian par unité de consommation (RUC) des foyers allocataires salariés de la Caf et de la MSA qui percevaient le rSa activité en décembre 2010 s'établit à 837 € alors qu'il n'aurait été que de 709 € sans rSa activité, soit une hausse de 18 %* » (Comité national d'évaluation du RSA, 2011 ; Debras, 2011). Ceci étant, si l'on intègre la prime pour l'emploi (PPE) qui est versée annuellement sous forme de crédit d'impôt dans le calcul, le surcroît de revenu du RSA activité va impliquer une baisse de la PPE. Ainsi le revenu

²⁷ On ne sera pas surpris par l'évolution du vocabulaire utilisé entre 1988 et 2008. En 1988 (loi du 1^{er} décembre 1988 portant création du RMI) les mots clés étaient : solidarité nationale, lutte contre la pauvreté, insertion, insertion sociale, ardente obligation, consensus, contrat d'insertion, contractualisation, revenu minimum. En 2008, (loi du 1^{er} décembre 2008 portant création du RSA) les mots clés sont : solidarité active, retour à l'emploi, insertion professionnelle, quasi-consensus, accompagnement, référent unique, gouvernance, contrat unique d'insertion

supplémentaire permis par le RSA activité en 2010 n'est plus de 18 % mais de 7 %. D'un point de vue statique les effets escomptés du nouveau dispositif ne portent pas sur le RSA socle qui est la reconduite du RMI en termes de montant mais sur le RSA activité, censé permettre l'amélioration des revenus de ceux qui ont des salaires faibles car de courtes durées et/ou à faible quotité. De ce point de vue, la mise en œuvre du RSA activité a permis au taux de bas-revenus²⁸ de passer en 2010 de 16,3 % à 16,1 %. Sauf à ce que les situations d'emplois évoluent fortement, l'effet sur la pauvreté du dispositif reste extrêmement limité, et très éloigné des objectifs initiaux de la commission Hirsch. Or les perspectives d'évolutions sont fonction de l'analyse que l'on porte à l'un des enseignements majeurs du rapport du Comité national d'évaluation du RSA : le taux très élevé de non-recours. Celui-ci pris dans son ensemble s'élève en 2010 à 49 %. C'est donc près de la moitié des foyers éligibles au RSA qui n'en font pas la demande. Sur le RSA socle, le taux de non-recours est de l'ordre du tiers des allocataires potentiels mais c'est surtout sur le RSA activité que le résultat interroge avec un taux de non-recours de plus des deux tiers²⁹.

À cet aune, on peut imaginer une marge importante d'évolution des comportements d'offre de travail qui, si elle trouve une demande correspondante ce qui reste hypothétique, pourrait être un levier de lutte contre la pauvreté. La méconnaissance de l'éligibilité au dispositif milite en ce sens puisque 47 % des non-recourants en 2010 qui connaissent le dispositif se trompent sur leur éligibilité auxquels s'ajoutent 11 % de personnes qui ne connaissent pas le dispositif (Domingo et Pucci, 2011) (nous n'avons toutefois pas le détail entre non-recourants au RSA socle et RSA activité). Il suffirait donc de faire la publicité de la mesure pour en atteindre les objectifs.

Mais un taux aussi élevé de non-recours tendrait plutôt à faire douter de la validité même de la mesure, notamment lorsque l'on sait que le tiers des non-recourants de 2010 a déjà bénéficié du dispositif. La méconnaissance ne justifie pas entièrement un tel résultat. L'instabilité de l'éligibilité, la faiblesse des montants des droits réels ou présumés, ou le refus par principe constituent des facteurs importants d'augmentation du non-recours, et pour lesquels la publicité du dispositif risque d'être de peu d'effets (Domingo et Pucci, 2011).

In fine les effets du RSA sur le taux de retour à l'emploi, outre qu'ils sont d'un point de vue méthodologique difficilement isolables et à manier donc avec prudence (Donné, 2011), sont difficilement perceptibles. Le taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI sur la période qui va de décembre 2007 jusqu'à mars 2009 évolue selon les mois entre 1,9 % et 2,8 %. Ce taux une fois mis en œuvre le RSA est, entre juillet 2009 et juin 2011, d'une valeur comprise entre 2,4 % et 3,3 %. Ce taux est certes supérieur mais rien n'assure que cette différence ne soit pas d'abord le fait de la mesure statistique et non du dispositif lui-même (d'autant que l'augmentation du taux de retour à l'emploi est immédiate à partir de l'entrée en vigueur du RSA et non pas progressive comme preuve

²⁸ Pour des raisons de disponibilité des données, l'évaluation n'a pas pu porter sur le taux de pauvreté. Le taux de bas revenus se définit à partir du revenu par unité de consommation (RUC). Ceux dont le RUC est inférieur à 60 % du revenu médian sont comptés comme « bas revenus ». Le seuil de bas revenus est estimé par l'INSEE à partir de l'ERFS (enquête revenus fiscaux et sociaux) réduite à une population la plus proche possible de celle présente dans les fichiers Caf et MSA, hors personnes de 65 ans et plus, hors étudiants.

²⁹ Nous n'affichons pas de pourcentage précis car, selon le mode de calcul choisi, les chiffres varient de quelques points. Il n'y a pas de définition officielle du non-recours au RSA qui permette de trancher sur le bon taux, mais les ordres de grandeurs sont les mêmes (cf. Domingo et Pucci, 2011).

d'un changement de comportement des allocataires face aux nouvelles règles de versement du revenu minimum).

Le RSA s'inscrit à l'évidence dans la continuité des modes de prise en charge de la pauvreté et du chômage depuis le début des années 1980. Bien sûr, la radicalisation de la politique de subvention aux emplois de faible qualité et le mode de calcul lui-même de l'allocation ou encore l'optique d'activation des chômeurs par extension du droit commun à une partie des allocataires du revenu minimum qui y échappaient, sont des changements réels du droit, par ailleurs à relativiser par des taux de non-recours importants. Mais ces changements dans la continuité peuvent-ils être qualifiés d'innovation ? L'enjeu de qualification de la politique menée n'est pas anodin, et l'on voit dans le discours des instances européennes l'instrumentalisation de la notion pour légitimer une politique d'action sur la nature et le montant des salaires qui n'en est pas à son galop d'essai mais marque au contraire l'histoire de l'emploi et de la protection sociale de ces trente dernières années (Higelé et Khristova, 2007).

4/ Le RSA comme innovation procédurale ?

4.1/ L'expérimentation comme innovation ?

L'expérimentation n'est en fait pas une méthode nouvelle dans les différents modes de contrôle de la dépense publique. Bernard Gomel et Evelyne Serverin qui ont consacré un rapport fort utile à ce sujet (Gomel et Serverin, 2009), rappellent que la méthode est déjà promue par une « circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État ». Elle est même d'une certaine manière antérieure si l'on range dans ce registre les lois provisoires telles que le furent la loi sur l'IVG de 1975, qui suspendait pour 5 ans les dispositions pénales relatives à l'avortement, et même la loi sur le RMI de 1988 dont l'application était limitée dans le temps au 30 juin 1992. L'expérimentation aléatoire a par ailleurs connu des développements importants aux États-Unis de la fin des années 1960 jusqu'au milieu des années 1980, pour mesurer l'impact des crédits d'impôt aux ménages les plus pauvres, des politiques d'accès au logement ou encore des réformes de la politique pénale (Oakley, 1998).

L'expérimentation comme processus de mise en œuvre du RSA ne relève, selon Gomel et Serverin, ni de la loi provisoire dont le support institutionnel est la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, ni même de l'action collective locale et ponctuelle prévue notamment depuis 2003 dans le Code général des collectivités territoriales. Il s'agirait d'une troisième acception du terme où l'expérimentation « désigne la méthode employée pour mesurer "l'efficacité" d'un dispositif. L'expérimentation renvoie alors à la méthode expérimentale, ou plutôt à l'ensemble des méthodes visant à démontrer l'effet causal d'une action. Ainsi, c'est sur la foi des résultats d'une méthode présentée comme "expérimentale" que la loi du 1^{er} décembre 2008 a étendu le dispositif "expérimental" du RSA » (Gomel et Serverin, 2009, p.9). C'est cette méthode que promeut le rapport Hirsch dans sa 13^{ème} résolution déjà évoquée.

Au-delà même de la méthode d'expérimentation randomisée dont la validité pose la question de la possibilité de généraliser des résultats sur un échantillon restreint en particulier lorsqu'on touche aux

faits sociaux, sa mise en œuvre dans le cas du RSA « expérimental » apparaît souffrir de nombreux biais : évaluation centrée sur le seul offreur de travail (les allocataires accèdent-ils davantage à l'emploi dans les départements qui expérimentent le RSA avec pour présupposé que cet accès est lié à l'arbitrage par l'allocataire entre revenu d'activité et revenu sociaux), modalités d'expérimentation diverses selon les départements, question éthique quant au fait d'appliquer des barèmes différenciés de revenus sur des populations *a priori* vulnérables, etc. Mais, au-delà encore, le mode de mobilisation rhétorique dans le débat politique des résultats de l'expérimentation montre la difficulté à faire de l'expérimentation autre chose que l'instrumentalisation à la faveur d'une recette politique validée par avance (Gomel et Serverin, 2009). Le taux de retour à l'emploi est supérieur de 30% dans les zones test en moyenne, ces résultats au bout de 5 mois d'évaluation sont cependant jugés non significatifs statistiquement mais « *encourageants* ». Ce résultat est finalement consolidé au bout d'un an et jugé cette fois statistiquement significatif. Sur la foi de cette évaluation, le RSA est jugé convaincant, et sans attendre la fin de l'expérimentation, s'enclenche dès lors le processus législatif généralisant le RSA sur tout le territoire. Le rapport final du comité d'évaluation qui n'interviendra qu'après la mise en œuvre de la loi révélera en fait qu'après 15 mois le taux de retour à l'emploi n'est plus que de 9% supérieur dans les zones test ce qui sur des taux d'entrées moyens en emploi d'allocataires qui sont en réalité extrêmement faibles (de l'ordre de 3%) ne représente que 0,28 point de différence entre les zones test et témoins ce qui laisse planer une incertitude forte de l'efficacité réelle du dispositif. Mais peu importe. L'argument de la solidité du résultat reste un pur argument d'opportunité pour soutenir un point de vue politique préexistant – les uns mettant en avant les résultats « scientifiquement prouvés », les autres arguant de réserves sur la validité des résultats – bien plus que de fonder réellement l'opinion (Gomel et Serverin, 2009).

L'expérimentation du RSA en tant qu'innovation procédurale se présente avant tout comme une innovation rhétorique. Car posons-nous la question : le gouvernement d'alors aurait-il réellement renoncé à la mise en œuvre du RSA en cas de taux de retour à l'emploi affiché encore moins favorable ? Le jeu argumentaire et les modes de présentation des résultats offrent toujours la possibilité de présenter sous un jour positif une mesure politique que les gouvernants souhaitent prendre. La politique – et d'une certaine manière c'est heureux – est seule aux commandes de la décision publique. Ce constat interroge dès lors davantage la position de « l'évaluateur embarqué » (cf. Dubois et Podevin, 2011³⁰).

4.2/ La réorganisation institutionnelle de l'administration du droit au RSA : constat national

Avec la généralisation du RSA en remplacement du RMI, la loi du 1^{er} décembre 2008 ne transforme pas seulement le régime des prestations d'assistance, mais induit et impulse également certaines réorganisations institutionnelles dans l'administration du droit. Si l'on reprend les résultats de

³⁰ Nous renvoyons à cette publication par référence au terme « évaluateur embarqué » plus qu'à son contenu qui est davantage méthodologique qu'épistémologique (qui interroge la manière de faire quand on est embarqué plus que le statut de la recherche embarquée notamment au regard de la décision politique).

l'analyse développée par Arnold et Lelièvre (2011), ces réorganisations concernent autant la construction des parcours d'insertion que la position et le rôle des divers acteurs dans ces reconfigurations.

4.2.1. Un renouvellement des parcours d'insertion

La législation et le cadre réglementaire qui réaffirme le département comme chef de file pour l'organisation de l'insertion des allocataires du RSA introduit un certain nombre de repères institutionnels (référént unique rénové, correspondant RSA, équipes pluridisciplinaires, Pacte Territorial d'Insertion), mais n'impose pas un modèle d'organisation du parcours d'insertion, laissant ainsi aux départements toute latitude pour organiser la prise en charge des personnes concernées. De fait, les enquêtes (Comité national d'évaluation du RSA, 2011) montrent que les départements n'ont pas tous opté pour les mêmes modes d'organisation, leurs choix dépendant pour beaucoup des expériences passées (enracinement des pratiques, contexte institutionnel local, etc.).

Au-delà de cette diversité dans le choix des modes d'organisation, les départements présentent des traits communs pour ce qui concerne le diagnostic d'orientation, la différenciation des parcours et la désignation du référént unique. Nous revenons sur ces derniers en partant de la phase d'instruction du dossier.

Pour l'allocataire du RSA, tout commence avec le dépôt et l'instruction du dossier. Avec le RMI, cette instruction était majoritairement assurée par les services départementaux, mais aussi les centres communaux d'action sociale (CCAS). Avec le RSA, le rôle des organismes payeurs (CAF et MSA) se renforce, conformément à la loi qui les désignent avec les services départementaux comme les principaux organismes instructeurs. Ce changement réglementaire ne s'est pas traduit par une réduction du nombre d'organismes instructeurs³¹ puisque, comme le souligne Arnold et Lelièvre (*op. cit.*), « quatre types d'organismes instructeurs coexistent dans un peu moins de trois quarts des départements et la possibilité pour le demandeur de se rendre dans les cinq types d'organismes instructeurs est effective dans près de la moitié des départements ». En revanche la CAF et la MSA voient toutefois leur rôle renforcé, le premier intervenant dorénavant dans la totalité des départements (100 %) et le second dans la quasi-totalité (98 %), contre respectivement 13 et 37 % au début 2005.

L'instruction du dossier donne lieu à une information sur les « droits et les devoirs » qui doit être délivrée à l'allocataire ainsi qu'à la production d'un diagnostic d'orientation (uniquement pour les allocataires du RSA socle). Pour ce qui concerne l'information des allocataires, différentes options sont retenues par le département qui choisit les modalités et les intervenants : soit en entretien individuel (8 départements sur 10), soit par la remise de document (7 départements sur 10), soit par des réunions collectives (un quart des départements). Le diagnostic d'orientation est le plus souvent partagé entre plusieurs acteurs (CAF, MSA, Pôle emploi, CG, Associations, etc.) et dans une majorité des départements (6 sur 10), les conseils généraux sont quasiment toujours impliqués³². Ce

³¹ CAF, MSA, CG, CCAS, Associations.

³² « Quelle que soit l'organisation retenue, le conseil général participe pratiquement toujours directement à la phase d'orientation, assumant la plupart du temps l'entière responsabilité de la décision. L'expertise de Pôle emploi en matière d'aide au diagnostic et à l'orientation est sollicitée dans moins de la moitié des départements, parfois par l'intermédiaire de conseillers mis à disposition du conseil général » (*ibid.*).

diagnostic mobilise différents supports. Dans une grande majorité, les CAF et les MSA utilisent un logiciel (@RSA) pour l'établir, mais dans une majorité de départements ce ne sont que les premiers modules du logiciel (recueil des informations sociodémographique) qui sont mobilisés, l'évaluation de la distance à l'emploi des allocataires est réalisée lors d'entretiens individuels qualifiés d'entretiens d'orientation. La loi impose que l'allocataire soit orienté prioritairement dans un parcours d'insertion professionnelle, avec un accompagnement par Pôle emploi ou tout autre organisme participant au service de l'emploi, ou bien, s'il présente des difficultés sociales faisant obstacle à cette insertion, qu'il soit dirigé vers des organismes compétents en matière d'insertion sociale (services départementaux du CG, associations, etc.).

Une majorité de départements opte pour une différenciation des parcours en distinguant trois groupes d'allocataires : un parcours « professionnel » pour ceux qui sont les plus proches de l'emploi, un « parcours social » pour ceux qui présentent des problèmes sociaux faisant obstacle à l'insertion, et un « parcours mixte » pour ceux qui sont proches de l'emploi mais présentent des freins à l'insertion qui doivent être levés. En moyenne, la répartition parmi ces trois parcours est de l'ordre de 40%/40%/20% (*ibid.*). Dans certains départements, seuls deux parcours sont proposés, mais cela reste minoritaire.

L'organisme qui suit l'allocataire dépend du parcours. Lorsque l'orientation se fait sur un parcours professionnel, c'est principalement Pôle emploi qui est chargé par le Conseil Général (dans 98 % des cas) de l'accompagnement et le référent de l'allocataire est issu de cette institution. C'est là une des principales transformations initiées par la loi que d'avoir placé au centre de l'accompagnement professionnel le principal opérateur du Service Public de l'Emploi. Cela ne va pas toutefois sans poser quelques problèmes aux Conseils généraux qui pour une part d'entre eux s'inquiètent de ne plus pouvoir accéder aussi facilement aux informations concernant l'accompagnement des allocataires « confiés » à Pôle emploi (*ibid.*). Dans le cas où l'orientation se fait sur un « parcours social », ce sont soit les services d'action sociale du département, soit des associations mandatées par le département, soit encore les CCAS, la CAF voire la MSA qui accompagnent et le référent est choisi au sein de l'institution chargée du suivi et de l'accompagnement.

Dans 4 départements sur 5, l'allocataire est suivi par un référent unique. Alors qu'avec le RMI, c'était soit l'organisme qui ouvrait les droits dont était issu le référent, soit la situation familiale ou géographique qui étaient déterminant dans l'attribution du référent, dans le cas du RSA, c'est bien l'orientation dans tel ou tel parcours qui conditionne l'origine institutionnelle du référent pour le suivi de l'allocataire. C'est un des effets de la loi qui institue la référence unique et fixe une règle d'affectation du référent en fonction de l'organisme au sein duquel le bénéficiaire est orienté. Dans le cas du parcours professionnel, c'est donc Pôle emploi qui se retrouve en première place pour l'accompagnement et le suivi des allocataires. Ce qui est vrai dans la plupart des départements et ce qui représente une réelle différence avec la situation antérieure : « *si le conseil général avait déjà des référents RMI dans presque tous les départements, l'ANPE en avait dans moins d'un quart des départements fin 2006. Conformément à la loi, Pôle emploi a donc un rôle renforcé dans l'accompagnement du RSA* » (*ibid.*). Dans le cadre du parcours d'insertion sociale, les organismes concernés sont assez divers allant des services sociaux du conseil général aux CCAS, CAF, MSA, etc. En règle générale, ce sont les organismes qui connaissent le mieux les problématiques des personnes concernées qui ont en charge le suivi et l'accompagnement de ces dernières, par exemple les MSA

pour suivre les salariés et non-salariés agricoles, les CAF pour le suivi des RSA majorés et autres mono-parents, etc.

Les départements qui font le choix de plusieurs référents (20%) adoptent le plus souvent une organisation en binôme pour tenter de gérer à la fois la question de l'insertion professionnelle ainsi que la levée de problèmes sociaux. Ces binômes formés à partir des ressources des organismes compétents (par exemple Pôle emploi pour l'insertion professionnelle et les services sociaux du département ou une association mandatée pour le parcours social) s'inscrivent dans la proposition 9 du rapport Daubresse (plan de simplification du RSA) préconisant de traiter globalement et non successivement des problématiques professionnelle et sociale.

Au final, on peut considérer que l'introduction du RSA dont la mise en œuvre relève de la responsabilité du conseil général a produit une certaine inflexion dans la politique d'insertion, celle-ci mobilisant dorénavant relativement moins les institutions du secteur social et relativement plus celles relevant des services de l'emploi. Toutefois, même si Pôle emploi tend à devenir dans une majorité de départements l'opérateur compétent et retenu pour le suivi des allocataires, il n'en reste pas moins que certains départements s'organisent autrement. Cette situation qui tient aux choix stratégiques des conseils généraux (choix qui s'inscrivent dans une forte *path dependency*) est une résultante du texte de loi laissant toute latitude aux départements pour s'organiser. Elle apparaît toutefois paradoxale au moment même où l'un des objectifs sous-jacents à la création de Pôle emploi était d'unifier l'offre de services pour assurer l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi sans distinction de statut indemnitaire (Eydoux et Tuchsirer, 2011).

On notera pour conclure ce point que la loi introduit un certain nombre de dispositions auxquelles doivent se plier les départements et sur lesquelles il n'est pas observé de différences notables entre ces derniers. Ainsi en est-il des correspondants ou des équipes pluridisciplinaires. La loi prévoit la désignation par le département de correspondants chargés d'appuyer les référents uniques. Dans la plupart des cas, ces correspondants sont issus des services départementaux et ont pour mission d'appuyer les référents pour régler les situations individuelles des allocataires, de venir en appui aux référents sur la connaissance du dispositif ou servir d'interface entre les institutions. Les équipes pluridisciplinaires représentent une nouveauté impulsée par la loi dans la mesure où celle-ci prévoit que celles-ci soient composées des professionnels relevant des institutions concernées par l'insertion (professionnelle comme sociale), mais aussi qu'elles comprennent également des représentants des allocataires. Ces équipes pluridisciplinaires dont l'une des missions est de statuer sur la réorientation, la réduction ou la suspension de l'allocation du RSA, donnent l'occasion aux acteurs des différentes institutions de se rencontrer selon une fréquence relativement intense : Arnold et Lelièvre (*op. cit.*) mentionnent que la fréquence de réunion est au moins mensuelle dans les deux tiers des départements et plus élevée encore pour un quart des départements.

4.2.2. Repositionnement et réorganisation des institutions

La généralisation du RSA donne plus de poids à certains opérateurs dont le rôle était auparavant minoré. Les CAF et les MSA sont comme nous l'avons vu précédemment beaucoup plus impliquées dans l'instruction du dossier des allocataires. Auparavant cantonnés à la gestion du paiement du RMI, ces organismes peuvent être chargés du suivi et de l'accompagnement de certains des

allocataires du RSA dont ils connaissent bien les profils et les problématiques. Pôle emploi voit également son rôle renforcé et devient l'opérateur principal, mais non exclusif, pour ce qui concerne l'accompagnement professionnel.

Pour ce qui concerne les conseils généraux qui se voient confirmer dans leur position de chef de file de l'insertion, le RSA, qui les dégage de la partie instruction administrative et de l'accompagnement professionnel (ces deux fonctions étant déléguées aux partenaires), est plutôt l'occasion de repenser leurs stratégies en matière d'insertion. Certains renouvellent leurs partenariats, d'autres, parfois les mêmes, expérimentent de nouveaux dispositifs et outils (par exemple les plateformes d'orientation), la plupart (7 sur 10) cherchent à évaluer leurs actions et celles de leurs partenaires. Au-delà, les conseils généraux sont relativement nombreux (9 sur 10) à avoir profité de l'introduction du RSA pour modifier parfois substantiellement l'organisation interne de leurs services, par exemple en rapprochant les services de l'insertion de ceux en charge du développement économique. Enfin, le RSA a été l'occasion pour les conseils généraux de revoir leur programme départemental d'insertion (PDI), ce dernier devant logiquement s'inscrire dans le nouveau cadre d'intervention et d'engagement partenarial du département prévu par la loi, le pacte territorial d'insertion (PTI). Ce nouvel instrument de pilotage des partenariats établis entre les acteurs intervenant aux différents échelons locaux a pour finalité de permettre aux acteurs de mieux se coordonner à l'échelle du territoire, ainsi que de permettre à certaines institutions jusque-là moins présentes dans les questions d'insertion de s'y positionner (comme le Conseil régional en charge de la formation professionnelle). Concernant la réalisation effective de ces PTI, si le déploiement a quelque peu tardé, en 2011, c'est une majorité de huit départements sur 10 qui s'en est dotée. Fixée par la loi, la liste des partenaires possibles pour les PTI est relativement large. Dans 80 % des départements, les services déconcentrés de l'État, le conseil général et Pôle emploi y sont impliqués, les CCAS y sont dans plus de 70 %, les CCAS dans les deux tiers et les autres organismes du SPE dans 40 %. La priorité des PTI va sans surprise à l'insertion professionnelle (associée à la formation professionnelle). La question de l'insertion sociale n'est pas pour autant abandonnée et figure dans la quasi-totalité des départements présentant un PTI.

La redéfinition à l'occasion de la mise en œuvre du RSA des modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires est donc une réalité partagée à l'échelle nationale. L'introduction de Pôle emploi comme partenaire principal, définissant ainsi la place des autres acteurs de l'accompagnement, constitue à cet égard un élément central des transformations institutionnelles. Mais la mise en œuvre du RSA a été également l'occasion pour les Conseils Généraux de repenser leur action, et en particulier de procéder à un effort de coordination interinstitutionnelle (mieux orienter, mieux connaître les offres de services, rationaliser les interventions de chacun, etc.). Ce supplément de coordination est en partie déterminé par les injonctions légales, mais peut dépasser la simple lettre de la Loi. La contrainte budgétaire est également un bon mobile de coordination afin de limiter les dépenses en doublon. Ce constat est, en quelque sorte un cadrage général qui montre clairement des transformations institutionnelles généralisées. Pour autant qualifier ces changements d'innovation (procédurale) suppose une analyse plus fine que nous avons tenté de mener sur trois départements lorrains.

5/ Focus dans les départements lorrains : transformations procédurales et continuité de la nature de l'accompagnement

Nous cherchons ici à mesurer les réalités pratiques et la signification de la rhétorique de l'innovation sociale sur la base de l'analyse des modes de mise en œuvre du dispositif RSA en Meurthe-et-Moselle, en Meuse et en Moselle³³. L'analyse empirique de l'évolution des modalités d'administration du droit au revenu minimum dans ces trois territoires permet de mettre en perspective le discours des acteurs sur le caractère innovant du RSA tout en le reliant aux lignes de rupture et de continuité du dispositif. Il apparaît que les départements se positionnent sur différents niveaux d'implication dans les recompositions induites par la loi (5.1.), qui n'empêchent pas des évolutions communes concernant la coordination et les partenariats entre les institutions (5.2.). Au sein de ces évolutions, la notion d'innovation sociale semble se cristalliser sur les pratiques expérimentales (5.3.) et peut être interrogée à l'aune des formes et des modalités préexistantes de l'accompagnement social et professionnel (5.4.).

5.1/ Un discours qui insiste sur le retour à l'emploi et différents niveaux d'engagement dans la refonte des politiques d'insertion

Il est intéressant de noter qu'au regard du caractère substantiel de l'évolution du dispositif, les discours des responsables de Conseils Généraux interrogés soulignent principalement la volonté du législateur de renforcer l'inscription des allocataires dans une perspective de retour à l'emploi, et ne mentionnent pas ou peu l'objectif de lutte contre la pauvreté laborieuse dont on a vu qu'il est pourtant au fondement du rapport Hirsch. Ainsi, pour un de nos interlocuteurs du CG de Moselle, *« la philosophie [de la loi] c'était de dire, outre de combattre ces fameuses trappes d'inactivité, c'est qu'on savait qu'il existait un certain nombre de dossiers pour lesquels le contrat d'insertion à l'époque était renouvelé de façon assez périodique mais [...] sans qu'on n'ait vraiment de prise pour inciter fortement à mettre en place un parcours d'accompagnement vers l'emploi ou de retour à l'emploi qui soit à même de prendre en considération non seulement les caractéristiques globales du marché du travail local ou départemental, mais surtout je dirais le côté force et faiblesse de l'usager par rapport à ce fameux contrat d'insertion »*.

La lecture de la loi par les départements insiste sur l'extension des objectifs d'activation au revenu minimum, ce qui peut s'expliquer par le rôle dévolu aux Conseils Généraux en matière d'organisation de l'accompagnement social et professionnel, alors que le RSA activité dépend du niveau national³⁴ qui peut se traduire jusque dans l'organigramme du CG, comme c'est le cas en Meuse, où le

³³ Dans ces départements, une série d'entretiens semi-directifs a été menée auprès de responsables des Conseils Généraux (notés « CG » dans le texte), au niveau des directions centrales (11 personnes interviewées) ou des services territoriaux d'insertion (2 personnes). D'autres entretiens ont été réalisés auprès de responsables des directions territoriales de Pôle Emploi (5 personnes) ou en agences (2 personnes) (notés « PE » dans le texte).

³⁴ Le RSA est de la responsabilité du département et de l'Etat. Le département finance le RSA socle et constitue le maître d'œuvre du dispositif s'agissant de l'accompagnement professionnel et social des allocataires. Le RSA activité est financé par l'Etat et ne fait pas l'objet d'une obligation d'accompagnement.

renforcement de l'objectif de retour à l'emploi s'opère y compris par un changement organisationnel à l'occasion de la mise en place du RSA, consistant à transférer la gestion du dispositif de la Direction de la solidarité (service insertion sociale) à la Direction économie, tourisme, insertion, emploi (service insertion emploi). La réorganisation interne accorde une place plus importante aux relations entre sphère de l'insertion et sphère économique et repose sur « *un choix fort d'afficher qu'il fallait d'abord se tourner vers l'emploi* » (CG 55).

Dans le cadre de cette lecture du RSA comme mesure d'activation bien plus que de lutte contre la pauvreté, l'accent est mis sur l'articulation des parcours entre le revenu minimum (RSA socle) et la pérennisation du mécanisme d'intéressement : « *L'autre aspect du RSA, c'est de dire : vous avez plus intérêt à répondre aux obligations qui vous sont faites par rapport à une démarche d'accompagnement et donc ce fameux parcours d'insertion, puisque in fine, vous aurez plus intérêt à gagner plus si vous retrouvez de l'emploi pour justement mettre en place ce fameux effet de levier [...] qui permette une sortie accélérée du RSA, accélérée et durable par définition, pour atteindre ce fameux seuil de 1,02 ou 1,03 SMIC, qui fait qu'à un moment donné la personne n'est plus censée pouvoir bénéficier du versement du RSA* » (CG 57).

Au-delà du renforcement de l'objectif de retour à l'emploi, la recomposition des politiques d'insertion engendrée par la mise en place du RSA se traduit par des démarches différenciées selon les Conseils Généraux. Ainsi, si en Moselle, le passage du RMI au RSA a permis au département de rénover sa politique d'insertion, c'est principalement pour se caler sur les dispositions de la loi, alors qu'il a été l'occasion en Meuse de renouveler certains dispositifs.

Pour sa part, la Meurthe-et-Moselle affiche une démarche visant à approfondir les liens entre les institutions et se présente comme un département innovant en matière de mise en œuvre du RSA : « *le département de Meurthe et Moselle n'entend pas conduire simplement à la lettre les dispositifs tels qu'ils sont pensés au niveau national, mais, à partir de réflexions qui lui sont propres, et d'orientations politiques qui lui sont propres, de valeurs, entend développer vraiment un plus, quelque chose qui, notamment sur le plan qualitatif, s'écarte de la seule visée quantitative qui souvent est essentiellement requise par des dynamiques autour de questions de l'emploi et de la remise au travail* » (CG 54). Et de fait, on peut constater une volonté d'implication de ce Conseil Général qui semble aller au-delà des obligations légales : « *C'est vrai que sur le RSA, on a eu la consigne du Président [du CG, ndlr.] de dire : "on y va". On mesure tout à fait les risques de dérives, les problèmes sous-jacents à ce dispositif-là, en même temps il y a des opportunités qui sont ouvertes par cette loi, donc on va à fond dedans tout en étant extrêmement vigilants et c'est aussi pour ça qu'on mène toutes ces actions d'évaluation, à suivre si possible en temps réel les effets induits, qu'ils soient favorables ou défavorables, du dispositif, pour corriger, ce qui nous a amenés à monter à la fois dans le contenu même des actions d'insertion, mais même dans la gouvernance du projet, des choses qui sont, alors c'est un peu difficile pour moi de le dire, mais je pense assez innovantes quand même, qui sont en tout cas regardées* » (CG 54). Les responsables interrogés défendent ainsi l'idée d'un véritable saut qualitatif entre les pratiques d'administration du RMI et celles du RSA qui tiendrait à l'engagement particulier du Conseil Général. Cet engagement se traduit notamment dans le choix de rattacher la Direction de l'insertion directement à la Direction générale des services, afin de faire de la politique d'insertion un axe transversal aux différentes politiques départementales. Dans le but de promouvoir cette transversalité, le département a développé le « programme 414 » du nom de la

ligne budgétaire gérée par la direction de l'insertion qui s'y rattache et qui consiste à débloquer des crédits à toute direction du Conseil Général qui mènerait une politique d'insertion dans le cadre de sa mission. La difficulté reste pour la direction de l'insertion d'éviter les effets d'aubaine, le « 414 » étant « *la dernière marge de manœuvre budgétaire dans la maison [...]. Nos collègues des routes ils veulent des bénéficiaires pour faucher les bords des routes, bon, ils sont gentils mais on n'est pas une variable d'ajustement de la ressource humaine [...]; on peut construire des choses mais qu'on n'installe pas la personne sur de l'effet d'aubaine [...]; donc on a une exigence, on n'est pas censé financer dans la durée* » (CG 54).

Ces différences d'engagement dans la rénovation des politiques d'insertion s'articulent aux reconfigurations induites par l'instauration du RSA qui interrogent le caractère innovant des évolutions procédurales qui en découlent. Ces évolutions se caractérisent principalement par un renouvellement de la division du travail entre les différentes institutions ainsi que par un renforcement de la coordination interinstitutionnelle plus ou moins prononcé selon les départements.

5.2/ De nouvelles formes partenariales et un renforcement de la coordination entre les institutions

L'objectif de retour à l'emploi prévu par la loi a eu pour effet de repositionner les différents acteurs de l'accompagnement tout au long des parcours d'insertion sociale et professionnelle. On a montré qu'en étant promu maître d'œuvre du dispositif, les Conseils Généraux ont été déchargés d'une partie de l'accompagnement professionnel au profit de tâches de conception et d'organisation permettant de redéfinir la nature des partenariats et la répartition des activités entre les institutions (Conseil Général, réseau des intermédiaires de l'emploi, CAF, MSA, entreprises...). Les modalités d'administration étudiées dans les trois départements lorrains rejoignent la diversité des situations observées dans l'ensemble des départements (cf. 4.2). Toutefois, à travers cette diversité, des évolutions communes liées aux modalités de coordination interinstitutionnelle peuvent à nouveau être soulignées. Ces évolutions sont présentées par les acteurs comme les principaux points de rupture introduits par la loi, et sont plus ou moins saisies sous le registre discursif de l'innovation sociale.

5.2.1. Des mutations contrastées du partenariat avec Pôle emploi

L'une d'entre elles concerne la place accordée par les reconfigurations des modes d'accompagnement à Pôle emploi, en lien avec la priorité qui doit être faite aux parcours d'insertion professionnelle. Comme on l'a vu, si Pôle emploi n'est ni un partenaire nouveau ou exclusif de l'accompagnement des allocataires du revenu minimum, il en devient néanmoins un acteur central³⁵.

³⁵ La loi impose de privilégier les orientations vers les parcours professionnels, mais elle laisse une marge d'autonomie aux départements dans le choix de l'institution chargée de ce type d'accompagnement. De fait, la plupart des départements délègue une grande partie de cette tâche à Pôle emploi (cf. 4.2.).

Dans les départements lorrains étudiés, la prise en charge de la dimension professionnelle de l'accompagnement a majoritairement été transférée à Pôle emploi. Conformément à ce que l'on observe dans une grande partie des départements, ce transfert s'inscrit dans la déclinaison des parcours d'insertion selon les trois voies identifiées à partir du degré de distance à l'emploi : le « parcours professionnel », le « parcours mixte » dit socio-professionnel (visant à lever certains « freins » à l'emploi) et le « parcours social » (pas d'obligation de retour à l'emploi du fait d'une distance considérée comme trop importante). Les allocataires sont orientés à leur entrée dans le dispositif vers l'un de ces trois parcours, et doivent être suivis par un référent unique appartenant à l'institution qui en est en charge. Mais on peut remarquer que cette scission en trois parcours fait l'objet d'une certaine nuance en Meurthe-et-Moselle et dans la Meuse. Le premier de ces départements n'affiche en fait que deux parcours : les parcours professionnel et socio-professionnel. Ceci semble à nouveau témoigner du renforcement de l'objectif de retour à l'emploi inhérent au dispositif RSA : *« on réfute la notion d'accompagnement social, on a fait aussi évoluer les pratiques des travailleurs sociaux, à l'interne de la maison, on a retravaillé le référentiel du service social départemental pour qu'ils englobent un peu plus de sociopro, donc on ne parle pas du tout d'accompagnement social [...], on est toujours dans cette optique d'un chemin pour aller vers l'emploi ou la formation, qui est peut-être un peu plus long que celui de Pôle emploi, mais dont l'objectif final est malgré tout l'emploi »* (CG 54). Toutefois, par le biais de certains prestataires spécialisés vers qui peuvent être orientés les allocataires dans le cadre de leur accompagnement, on peut en réalité distinguer des parcours mixtes, mais aussi des parcours strictement sociaux (*« force est de constater qu'on en fait »*, CG 54). Dans la Meuse, le parcours socioprofessionnel s'inscrit davantage dans l'idée d'un partage d'informations et la mise en commun d'outils entre professionnels que dans la mise en place d'un dispositif balisé et codifié : *« Spécialiser des référents sur la troisième voie [socioprofessionnel, ndlr.], moi j'y crois pas, c'est plutôt donner aux référents à la fois social et pro la capacité d'avoir une boîte à outils qui permettent d'orienter les personnes vers des mesures individualisées adaptées à leurs problématiques »* (CG 55). Les accompagnateurs des différentes institutions sont incités à collaborer sur les aspects sociaux et professionnels d'un parcours lorsque les référents uniques l'estiment nécessaire.

Dans les trois territoires enquêtés, le rôle attribué à Pôle emploi ainsi que la nature et la forme des partenariats varient en fonction des choix effectués par les Conseils Généraux. Si les parcours professionnels relèvent partout du droit commun de Pôle emploi (le PPAE et le SMP³⁶), les départements font le choix d'inclure ou non aux parcours socio-professionnels l'existence d'un accompagnement dédié spécifiquement aux allocataires du RSA, pris en charge par des agents de Pôle emploi et co-financé par le Conseil Général. Dans les cas de la Meuse et de la Meurthe-et-Moselle, la mise en place du dispositif RSA a été l'occasion de construire ou de repenser une offre de service spécifique en collaboration avec Pôle emploi. L'offre en question concerne des allocataires relativement proches de l'emploi, c'est-à-dire dont Pôle emploi estime qu'ils pourront être intégrés

³⁶ Tous les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi signent un projet personnalisé d'accès à l'emploi – sorte de contrat d'engagement sur les actions à mener pour retrouver un emploi – et bénéficient d'un suivi mensuel personnalisé dont les formes peuvent varier selon les besoins du chômeur (et en particulier selon l'évaluation de sa « distance à l'emploi »).

dans l'emploi à « moyen terme »³⁷, suivant l'idée d'une transition entre les parcours social et professionnel. Ce dispositif « renforcé » inclut des contacts beaucoup plus fréquents et réguliers avec les demandeurs d'emploi que le suivi mensuel personnalisé, ainsi que la mise en place d'outils permettant une relation plus rapprochée avec le conseiller (mise à disposition d'un numéro de portable et bureau fermé par exemple). L'accompagnement est ici conçu comme une « *recherche d'emploi intensive* » (PE 55). Si en Meuse, ce dispositif a été mis en place à l'occasion du passage au RSA³⁸ et qu'il est jugé comme une « *une offre de service un peu innovante* » (PE 55), il existait déjà à l'époque du RMI en Meurthe-et-Moselle³⁹. À l'inverse de ces deux départements, dans le cas de la Moselle, la compétence transférée à Pôle emploi comme organisme central de l'accompagnement professionnel des allocataires s'est traduite par un retrait du financement que le département accordait à l'ANPE du temps du RMI : « *on avait des agents qui étaient financés par le Conseil Général et qui étaient axés sur l'accompagnement de bénéficiaires du RMI. Lorsque le RSA est arrivé, ça s'est terminé [...] ils ne voyaient plus trop l'intérêt de financer quelque chose qui était inscrit dans la loi, ce qui peut se comprendre* » (PE 57). La réduction de la moitié de la contribution du Conseil Général (7 postes financés au lieu de 14) a conduit à la suppression du dispositif d'accompagnement des allocataires du revenu minimum pris en charge par les deux institutions. C'est donc à une répartition accrue des tâches entre ces dernières que l'instauration du RSA a donné lieu, ce qui selon le responsable de Pôle emploi interrogé a entraîné un affaiblissement de l'offre de service proposée aux allocataires du revenu minimum : « *Le service, de mon point de vue n'est pas le même parce que du coup l'intervention de Pôle emploi depuis sa mise en œuvre, au niveau du RSA, s'inscrit dans le droit commun. Bon. Il n'y a pas d'action particulière sur les bénéficiaires du RSA, de prise en charge particulière, de renforcement d'accompagnement vis-à-vis de ce public* » (PE 57). L'accompagnement socio-professionnel fait donc l'objet d'une reconfiguration impliquant un arbitrage sur la mise en place d'une offre de service spécifique co-construite par le Conseil Général et Pôle emploi, qui peut soit être présentée comme un dispositif innovant, soit exister de façon préalable à la loi, mais également être remise en cause à l'occasion de l'instauration du dispositif.

Toutefois, on retrouve dans chacun des départements étudiés de nouvelles formes de partenariats entre les services des Conseils Généraux et Pôle emploi, liées notamment à l'obligation imposée par la loi de désigner des « correspondants » dont on a vu qu'ils ont pour rôle d'appuyer les référents uniques sur les aspects professionnel et social des parcours d'insertion. En Moselle, des travailleurs sociaux du Conseil Général ou d'une association – l'UDAF⁴⁰ – viennent en appui des conseillers de Pôle emploi concernant le suivi des allocataires orientés vers le parcours socio-professionnel. En

³⁷ Dans la Meuse, les objectifs visés sont l'intégration dans un emploi dont la durée est de 6 mois minimum au terme d'une période allant de 12 à 18 mois.

³⁸ Dans ce département, il existait toutefois une offre dédiée relativement similaire à l'époque du RMI, qui a été supprimée lors de l'instauration du RSA, pour être ensuite remise en place et reconfigurée dans le cadre d'une construction partenariale entre le Conseil Général et Pôle emploi.

³⁹ En Meurthe-et-Moselle, l'offre dédiée se décline en fait en deux dispositifs spécifiques : le dispositif « Interface » a pour but de limiter les abandons lors de reprises d'emploi (accompagnement vers et dans l'emploi) et un second dispositif, appelé « Accompagnement projet emploi », a pour principe d'accompagner certains allocataires dans la définition de leur projet professionnel. Ce dernier dispositif va toutefois probablement être supprimé.

⁴⁰ Union Départementale des Associations Familiales.

Meuse et en Meurthe-et-Moselle, il existe des correspondants Pôle emploi (en partie financés par le département) et du Conseil Général auxquels les référents uniques peuvent faire appel et qui ont pour mission de partager les connaissances sur les offres de service des deux institutions : « *Ces correspondants, ils travaillent sur la sécurisation des parcours des bénéficiaires, ils sont référents, et du réseau Pôle emploi, et du réseau Conseil Général sur ce qui concerne toute l'offre de service* » (PE 54). Ce genre de partenariat est relativement nouveau et implique un approfondissement du lien entre les deux types d'acteurs. Il se réalise de façon plus ou moins formalisée. Ainsi, s'il fait l'objet d'une procédure déterminée en Moselle et en Meurthe-et-Moselle – ce dernier département ayant même mis en place un système de binômes – le Conseil Général de la Meuse incite plutôt les agents à mobiliser davantage leurs relations interpersonnelles : « *La Meuse est petite, on retrouve toujours à peu près les mêmes personnes dans les instances, donc à force les gens se connaissent quand même. [...] Donc c'est vrai que nous on avait fait des recommandations dans ce sens-là, mais formaliser plus dans le contexte meusien ça me paraît pas forcément très utile* » (CG 55). Dans ce même département, les postes de « coordinateurs d'insertion » au sein des Unités territoriales d'insertion (UTAS) assurant les fonctions de correspondants au niveau du Conseil Général avaient déjà été mis en place à l'époque du RMI, dans l'objectif de développer les liens entre les institutions dans un territoire vaste et rural caractérisé par un manque de relai : « *Il y a vraiment une désertification du service public en milieu rural [...] le problème c'est qu'on n'a sur le territoire quelques fois plus que l'UTAS qui est là et donc tout notre travail aussi c'est d'essayer de retisser une toile d'araignée un peu sur l'ensemble du territoire* » (CG 55). Ces postes de correspondants ont vu leur rôle se renforcer avec l'instauration du RSA.

5.2.2. Un renforcement des coopérations interinstitutionnelles

La mise en place du dispositif RSA amène également à transformer la coordination interinstitutionnelle (Département, CAF, MSA, Pôle emploi...) par la reconfiguration des modalités d'instruction et d'orientation : « *Il y a eu un gros travail de partenariat pour la construction du dispositif [...] la mise en place du dispositif, ça a été fait sur un mode partenarial très élargi* » (CG 55). Dans chacun des trois départements, les modalités d'orientation des allocataires ont fait l'objet d'une construction partenariale. En Meurthe-et-Moselle, l'accueil et l'orientation des allocataires s'effectuent lors de journées spécifiques (Journées d'Accueil et d'Orientation). Plus ou moins fréquentes selon les flux et les territoires du département, ces journées sont l'occasion revendiquée d'une articulation des différentes institutions en charge d'une dimension du RSA : « *il y a à la fois le technicien CAF qui valide l'ouverture de droits, il y a un conseiller d'orientation désigné par le Conseil Général qui fait l'entretien d'orientation, il y a un conseiller de la CPAM qui vérifie l'ouverture des droits à la CMU et à la complémentaire santé et il y a la prise de rendez-vous après l'orientation avec l'accompagnateur, que ce soit dans nos services ou à Pôle emploi* » (CG 54). Cette organisation est présentée comme entrant en rupture avec celle qui prévalait à l'époque du RMI : « *Les plateformes d'accès aux droits qu'on a mises en place dans le département, qu'on appelle les Journées d'Accueil et d'Orientation, [...], change radicalement par rapport à l'organisation qu'on avait au moment du RMI. On a vraiment fait une bascule radicale entre le 31 mai et le 1er juin 2009* » (CG 54). Par ailleurs, en plus des instances prévues par la loi (équipes pluridisciplinaires chargées des réorientations par exemple), les départements étudiés ont tous mis en place différentes instances ou groupes de travail

ayant pour but de faciliter les échanges et la coordination des différentes institutions impliquées dans le dispositif RSA, notamment dans le cadre de la construction du Plan Départemental d'Insertion et des Plans Territoriaux d'Insertion : comité de pilotage, cellule d'appui, équipes chargées de l'évaluation du dispositif et du programme d'insertion, formations communes...

La transformation des partenariats est souvent présentée par les différents acteurs rencontrés, sinon comme une innovation, comme un des changements majeurs introduits par le RSA. Si certaines des formes de coordination représentent même un niveau supérieur de partenariat que ne l'impose la loi, elles s'établissent cependant à différents degrés d'intensité selon les départements. Alors qu'en Moselle, les dispositifs multi partenariaux non prévus par la loi (comme les cellules d'appui) sont antérieurs à l'instauration du RSA, la Meurthe-et-Moselle se distingue comme on l'a vu par l'affichage d'une volonté forte d'approfondir la coordination interinstitutionnelle. Ainsi, se comparant aux autres départements lorrains, un interlocuteur de Pôle emploi souligne : « *on est à des niveaux qualitatifs très très différents de partenariat avec les CG. Donc, nous [en Meurthe-et-Moselle] on est allé très loin* ». Dans ce département, c'est surtout à travers l'expérimentation sociale que le renouvellement des formes partenariales est exprimé par certains acteurs en termes d'innovation sociale.

5.3/ Le cas de la Meurthe-et-Moselle : des pratiques expérimentales présentées comme une innovation sociale

L'agglomération nancéenne, qui représente plus de la moitié des bénéficiaires du RSA socle de Meurthe-et-Moselle, est l'objet d'actions spécifiques présentées comme innovantes par certains acteurs interrogés. Ainsi, le territoire départemental de « Nancy-couronne », en collaboration avec différents partenaires⁴¹ a mis en place le dispositif « Convergences », qui constitue une expérimentation d'accompagnement global des allocataires du RSA aux vertus d'innovation maintes fois rappelées par différents interlocuteurs du Conseil Général : « *l'une des spécificités de Convergences est la mise en place d'un service unique d'accompagnement particulièrement innovant* » ; « *une telle expérimentation [...] se place très clairement dans le champ de l'innovation sociale* » ; « *[il s'agit d'un] laboratoire d'expérimentation [...] avec cette ambition de faire bouger les lignes* » (CG 54). De même la « charte de coopération » entre les différents partenaires donne pour objectif de « *faire encore mieux ensemble, innover et expérimenter pour agir sur la cohérence et la complémentarité de nos interventions, recréer des liens plus étroits et plus responsables pour réussir à construire des réponses au croisement des secteurs, d'acteurs, d'intérêts et de cultures habituellement séparées* ».

La lettre d'information n°2 du dispositif Convergences rappelle que ce dispositif « *vise à accueillir 1000 allocataires du RSA en 3 ans sur le territoire de Nancy Couronne pour leur permettre d'accéder à un emploi digne et durable, en s'appuyant sur leurs compétences et en agissant sur la cohérence et la complémentarité des interventions de chaque partenaire. Il s'adresse aux allocataires du RSA*

⁴¹ Ces partenaires sont Pôle emploi, l'ETTI ID'EES-intérim, l'association d'insertion Imagine et le Centre d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles.

demandeurs d'emploi, identifiés comme disponibles pour l'accès à l'emploi pour lesquels les solutions de droit commun existantes nécessitent d'être renforcées ». Un interlocuteur de Pôle emploi précise le profil des allocataires sélectionnés pour ce dispositif : « *C'est pour les personnes qui n'étaient pas encore assez autonomes pour être à Pôle emploi, mais qui ont une autonomie quand même dans leur recherche pour pouvoir bénéficier d'un appui du bon partenaire pour pouvoir lever le dernier frein* » (CG 54). Les allocataires doivent donc avoir un « *projet défini et [être] motivés pour aller sur un parcours d'accompagnement* » (PE 54). Le portefeuille d'allocataires est réduit (80 demandeurs d'emploi par an pour un ETP s'agissant de Pôle emploi). Ainsi, tout comme dans le cas des offres de service dédiées de Pôle emploi décrites plus haut (cf. 5.2.1.), l'allocataire bénéficie d'un accompagnement plus approfondi que dans le cadre du suivi mensuel personnalisé, comme l'explique une conseillère affectée à ce dispositif : « *je les vois quand même tous les quinze jours, des entretiens d'une heure [...] y a des moments je les vois même trois fois dans la semaine, je veux dire ça dépend, c'est au cas par cas* » (PE 54).

Mais au-delà des dispositifs dédiés classiques, l'originalité du programme Convergences repose dans l'objectif de mieux recourir aux offres de services des différents partenaires (« *l'idée c'est d'avoir une complémentarité d'offre de service et non pas une superposition d'offre de service* » (PE 54)), avec la spécificité que le référent unique change en fonction des problématiques traitées, au fur et à mesure que les « freins à l'emploi » sont levés. Cela passe par un travail de coordination important qui se traduit par des réunions hebdomadaires : « *C'est la force de Convergences puisque les opérateurs se connaissent [...] au lieu de travailler avec des téléphones* » (PE 54). Cette coordination est d'ailleurs jugée de façon positive par les acteurs impliqués dans le dispositif : « *Si je peux vous donner un avis sur le partenariat moi je trouve qu'il est, sur une échelle de 1 à 10 je dirai qu'il est à 8 quoi. Et de part et d'autre il commence à y avoir, comment dire, des partages de culture de travail* » (PE 54).

Les résultats affichés de Convergences sont relativement bons puisque le dispositif présente un taux de sorties positives au sens du Fonds Social Européen (CDI ou CDD de plus de 6 mois avec une quotité supérieure au mi-temps ou entrée en formation qualifiante) de 59%. Il faut toutefois relativiser ce taux au regard de la sélection à l'entrée du dispositif des allocataires les plus motivés et des moyens exceptionnels alloués à l'accompagnement des bénéficiaires du dispositif.

5.4/ Chemin de dépendance et ligne de continuité des dispositifs d'accompagnement

L'examen des reconfigurations des modalités d'administration du revenu minimum au niveau départemental montre que le registre discursif de l'innovation sociale n'est pas systématiquement mobilisé par les acteurs pour caractériser les évolutions induites par l'instauration du RSA, même si ces derniers insistent sur certains points de changements par rapport au RMI. Lorsque ce registre est mobilisé, il s'intéresse surtout aux formes partenariales expérimentales. Du point de vue de la réalité pratique des transformations observées, si on observe effectivement une évolution dans les modalités de coordination entre les institutions, l'appréciation du caractère innovant des modes d'administration du droit suppose de resituer les transformations repérées dans le contexte manifeste de *path dependency* qui affecte ses formes, et de continuité forte dans la nature même des mesures d'accompagnement.

Tout d'abord, on peut considérer que le repositionnement des acteurs s'inscrit dans un effet évident de *path dependency* au sens où les acteurs en présence, s'ils ont des places différentes entre l'administration du RMI et celle du RSA, restent le plus souvent les mêmes acteurs, y compris lorsqu'il n'existe aucune injonction légale à les inclure dans le partenariat. On peut en effet constater que les collaborations et conventionnements antérieurs à la mise en œuvre de la loi sont déterminants quant aux modalités de réorganisation retenues lors du passage au RSA, les partenaires habituels continuant à prendre part de manière importante au dispositif. Nous rejoignons d'ailleurs à cet égard les observations menées sur l'ensemble des départements dans le cadre de l'évaluation du RSA (Arnold, Lelièvre, 2011 ; cf. 4.2.). Selon cette perspective, l'instauration du RSA correspond davantage à une transformation de la division du travail qu'à une innovation procédurale, même si le repositionnement des acteurs peut conduire à approfondir la coordination interinstitutionnelle. Par ailleurs, si la mise en œuvre du RSA a été une occasion de susciter un renforcement de cette coordination institutionnelle, certains mettent en avant la volonté politique du Conseil Général comme étant la cause réelle et peut-être unique de cette dynamique : « *Je dirai que c'est la volonté politique de 2004 au départ [arrivée d'une nouvelle majorité au CG, ndlr] [...] le RSA a laissé une liberté [...] plus de liberté, plus de champ et elle a fait que le Conseil général devenait pilote de l'insertion [...] mais je pense que c'est plus le portage politique, en tout cas en Meurthe-et-Moselle depuis 2004 qui a fait qu'on en est là [...] Par exemple les JAO, c'est le RSA qui a permis, mais je ne suis pas sûr qu'avec le RMI, on ne soit pas arrivé non plus à ce type de dispositif. Je ne suis pas sûr que ce soit le RSA en lui-même, c'est plus la volonté politique départementale et la liberté et le flou de la loi, qui a permis qu'un partenariat se mette en place au niveau du département* » (CG 54).

Ensuite, le renouvellement des modalités de l'accompagnement social et professionnel, sans être dénué d'originalité, n'apparaît pas transformer la nature des mesures mises en place. Ces dernières s'inscrivent dans une double continuité. D'une part, elles étendent à une partie des allocataires les objectifs préexistants d'activation contenus dans le Projet personnalisé d'accès à l'emploi (droit commun de Pôle emploi) ce qui peut se traduire par le recours à des dispositifs communs destinés aux publics en difficulté : « *ce qu'il faut bien comprendre, c'est que pour Pôle emploi, le public RSA, c'est un public en difficulté, oui, mais pas plus que les..., il y a aussi les TH [travailleurs handicapés], les CLD [chômeurs longue durée], etc. donc il est pris en compte, comme toute forme de public en grande difficulté* » (PE 54). D'autre part, les mesures instaurées ne dérogent pas au principe de la mise en conformité de l'offre de travail des allocataires du RSA à la demande de travail des employeurs sur lequel reposent les fondements de la politique d'emploi. Il s'agit donc de mieux coordonner les institutions tutélaires des allocataires. Au regard de cette double continuité, le caractère présenté comme innovant du dispositif expérimental Convergences, qui est le dispositif qui pousse le plus loin la coordination interinstitutionnelle, repose davantage dans la réponse au mille-feuille administratif que sur les modes de prise en charge des allocataires qui sont plus intensifs mais fondamentalement de même nature que le droit commun.

On voit ainsi comment le fait de passer de l'échelon du projet de réforme à sa mise en œuvre au niveau départemental transforme l'usage et donc la substance de la notion d'innovation (sociale). La commission Hirsch affichait l'innovation comme substantielle par le changement de regard opéré sur

la pauvreté (la nouvelle équation sociale). Cette dimension s'éclipse complètement au niveau des départements – il est vrai qu'ils ne sont payeurs que du RSA socle – pour lesquels l'innovation se situe dans les coordinations institutionnelles de l'activation des allocataires, et dont l'objet est en partie contradictoire avec le changement de regard initial censé susciter l'innovation (passage d'une analyse en termes de trappe à inactivité à une analyse en termes de trappe à pauvreté). L'innovation sociale n'a pas de substance en soi, ce qui en fait un argument malléable pour justifier des transformations de l'action publique à quelque niveau que ce soit.

Conclusion : De la réforme à l'innovation sociale ?

À bien des égards, le RSA, dans sa substance comme dans ses formes d'administration s'inscrit dans la continuité des politiques de traitement de la pauvreté et du chômage à l'œuvre depuis le début des années 1980 (Higelé, 2009a et b). Les allocataires étant désignés comme « victimes » des bas salaires ou comme inemployables à activer, la substance du droit au revenu minimum reste inscrite dans le registre de l'allocation tutélaire⁴². La procédure de mise en œuvre *via* l'expérimentation n'est pas une nouveauté radicale et les transformations des formes d'administration du droit, marquées par un effet de *path dependency*, peuvent être lues comme une recomposition des modalités d'administration plus que comme un changement de nature.

À cet aune, le RSA est-il une innovation sociale ? Si l'on s'en tient à la définition européenne, la réponse est oui. Mais une telle définition a d'abord une vocation rhétorique de valorisation de l'action politique en mobilisant la figure positive de l'innovation (encore renforcée par ses origines dans l'ESS s'agissant de l'innovation sociale), et non une fonction analytique. Toutefois les définitions des chercheurs ne sont pas beaucoup plus heuristiques lorsqu'elles cherchent à englober trop largement toutes les situations d'introduction de la nouveauté dans le « social ».

On pourrait dès lors produire une nouvelle catégorisation de la notion d'innovation appliquée aux politiques sociales en la qualifiant par des changements de registres politiques, dont la définition serait variable, mais qui dans les travaux de l'IES s'incarnerait à l'aune du critère du régime de ressources (*cf.* Higelé, 2009b) ou des régimes/logiques de valorisation économique des activités : logiques de qualification assise sur la personne, de qualification assise sur l'emploi ou d'employabilité sur le marché du travail. Toutefois, chercher systématiquement à redéfinir l'innovation (sociale) pour qu'elle puisse servir son propos montre sa faiblesse heuristique et en conséquence, la nécessité de s'en séparer comme outil pour l'analyse.

⁴² Une *allocation tutélaire* est une ressource monétaire définie par une tutelle (la puissance publique le plus souvent) au nom des manques de ses bénéficiaires (manque d'employabilité, de ressources,...). C'est parce que l'individu, dans ou hors de l'emploi, est désigné comme victime que s'ouvre pour lui un droit à ressources (discrimination positive), un minimum social pour aider les « exclus » à vivre, ou une subvention à l'employeur pour aider le travailleur disqualifié à intégrer l'emploi. La tutelle sur le droit intervient à 2 niveaux pour établir : 1) les conditions de manque qui ouvrent droit à ressources (plafond de ressources, niveau de qualification maximum...) ; 2) les comportements adéquats du bénéficiaire pour continuer à percevoir ce droit (efforts de formation, de présentation, de socialisation...).

Par contre, la notion reste un objet dont l'usage social doit être dévoilé. La vocation à la fois performative et légitimatrice du recours à la notion d'innovation sociale par les instances européennes n'explique pas directement son émergence dans les années 2000. Nous pouvons pour conclure proposer sinon une explication, une hypothèse qu'il conviendrait de creuser sur les causes de l'irruption de l'innovation sociale dans le registre discursif des politiques sociales.

Pendant près de trente ans, le registre de la Réforme constituait en soi un élément suffisant pour légitimer les contenus des transformations : qui refusait la réforme était un conservateur archaïque.

La « nécessité de réformer » était donc un argument en soi suffisant pour justifier le mouvement de (re)subordination des travailleurs et d'aliénation du travail à travers un double mouvement : passer d'une logique de qualification (attribut politique support des droits) à une logique d'épargne (des comptes notionnels à l'épargne salariale jusqu'aux comptes épargne temps ou formation, l'épargne devient un modèle prégnant des modalités des droits sociaux) et passer d'une logique de qualification à une logique d'employabilité (flexicurité, activation, mobilité, etc.). Sans doute, ce registre a-t-il fini par s'épuiser et ce plus particulièrement sur les questions de traitement du chômage et de la pauvreté pour deux raisons.

Premièrement, la logique de Réforme s'épuise du simple fait de son niveau d'achèvement dans le domaine de l'indemnisation. La suite des révisions conventionnelles (et légales) ont poussé à son acmé le mimétisme de la capitalisation dans le cas de l'assurance chômage avec le principe d'« un jour cotisé=un jour indemnisé » adopté en 2008 dans un mouvement de lien entre durée de cotisation et de prestation entamé par la réforme de 1984. De fait, aller « plus loin » n'apparaît plus comme porteur d'efficacité ni de justice, notamment parce que l'argument de réduction du coût du travail paraît moins fondé dans le cas du chômage. La seule prise restant à la disposition des réformateurs, d'ailleurs saisie par la cour des comptes dans son rapport sur le marché du travail de janvier 2013, est celle des plafonds de prestations. L'effet comptable reste tout à fait mineur, alors même qu'il pourrait délégitimer la participation au régime de populations qui du fait de leur faible récurrence au chômage mais de leurs fortes cotisations (puisque hauts salaires) sont en fait des contributeurs nets importants⁴³, ce qui montre que l'enjeu n'est pas comptable, mais dans une représentation de ce qui est juste, autrement dit, idéologique. Ainsi le modèle de justice d'un droit à la mesure de sa contribution n'a plus l'efficacité pour remettre en cause davantage le droit à ressources des chômeurs, qui reste marqué du sceau du soupçon d'illégitimité, la figure du chômeur volontaire n'étant jamais loin. Il faut donc pour les réformateurs aller chercher ailleurs les ressorts de la subordination des chômeurs.

Deuxièmement, depuis la seconde moitié des années 1980 et de manière plus massive à partir de la moitié des années 1990, le discours et la pratique d'activation a désigné l'inadaptation des individus au chômage comme la cause du chômage et non le système d'indemnisation : « l'activation des dépenses » a laissé sa place à « l'activation des chômeurs ». Dès lors c'est par l'individualisation du traitement du chômage ou plutôt par des traitements différenciés par type de population de

⁴³ Gérard Cornilleau (2013) rappelle ainsi que « les bénéficiaires de très hautes indemnités sont peu nombreux, car les cadres sont beaucoup moins souvent au chômage que les autres salariés. Par contre leurs salaires plus élevés supportent les mêmes taux de cotisations si bien qu'ils apportent une contribution nette positive au financement du régime. Un calcul approché, fondé sur la distribution des salaires et des indemnités reçues par les chômeurs indemnisés par l'Unedic, montre que les salariés qui gagnent plus de 5 000 euros bruts par mois reçoivent environ 7 % des indemnités de chômage et assurent près de 20 % des cotisations ».

chômeurs que la puissance publique croit pouvoir lutter contre le chômage : c'est l'enjeu de passer d'une logique de qualification à une logique d'employabilité.

De ce double fait – épuisement de la logique libérale de la réforme de l'indemnisation du chômage et volonté de ciblage des modes d'intervention – ce n'est plus la réforme mais l'expérimentation pour activer des populations-cibles, les « innovations sociales » de réagencements de dispositifs d'insertion, d'accompagnement, de formation, qui deviennent performatifs de la subordination des chômeurs. Le RSA peut donc se lire à cette aune. À cet égard la conclusion de Bernard Gomel et Dominique Méda (2011) sur le RSA est sans appel : « *la réforme instituant le RSA a moins représenté une innovation de forme et de fond qu'une légitimation de la dégradation du marché du travail et une tentative d'y adapter une partie du salariat* ». L'innovation sociale fait donc irruption dans le discours réformateur du simple fait de la délégitimation de la notion de Réforme, dévoyée comme « rite sacrificiel »⁴⁴, et non parce que nous assisterions à des changements de nature des registres politiques du traitement du chômage et de la pauvreté.

Bibliographie :

ALLEGRE Guillaume (2010), « Expérimentation du revenu de solidarité active, entre objectifs scientifiques et politiques », *Revue de l'OFCE*, n°113, avril, pp.59-90.

ANNE Denis et L'HORTY Yannick (2008), *Les effets du revenu de solidarité active sur les gains de retour à l'emploi*, Document du CEE, n°106, octobre.

AVISE (2012), « Innovation sociale en Europe : politiques européennes et pratiques sociales dans trois États membres », *Revue Les repères de l'Avise*, Questions européennes, n°5, septembre 2012, 20p.

BARBIER Jean-Claude, SYLLA Ndongo Samba (2001), *Stratégie Européenne pour l'Emploi : les représentations des acteurs en France*, rapport pour la DARES, 2001.

BISIGNANO Mara et HIGELE Jean-Pascal (2013), « Ce qu'indemniser le chômage dit de l'emploi : les contradictions entre qualification et marché du travail », in Gobin, Matagne, Reuchamps et Van Ingelgom (dir.) *Etre gouverné au XXI^e siècle*, Académia-L'Harmattan, pp. 219-241.

BOULAYOUNE Ali, « L'accompagnement : une mise en perspective », in *L'accompagnement social vers l'emploi*, Informations Sociales, n° 169, janvier-février 2012

CHAMBON Jean-Louis, DAVID Alix, DEVEVEY Jean-Marie (1982), *Les innovations sociales*, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je ?

CLEMENT Mathilde et JUNOD Bérengère (2006), « Les bénéficiaires du RMI et de l'ASS : un sur huit cumule temporairement allocation et revenu d'activité, fin 2003 », in *Premières informations, premières synthèses*, juin, n°26.3, DARES.

⁴⁴ Cf. l'interview de Nicolas CASTEL sur *Médiapart.fr*, parue le 27 février 2013 : *Retraites : une seule solution, consacrer plus de ressources !*

CLOUTIER Julie (2003), « Qu'est-ce que l'innovation sociale ? », *Cahier du CRISES*, Collection « Etudes théoriques », n°ET0314, novembre, Québec, Canada, 60p.

COMITE NATIONAL D'EVALUATION DU RSA (2011), *Rapport final*, La documentation française, septembre.

COMMISSION EUROPEENNE (1994), *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle. Livre blanc*, Luxembourg, 176 p.

COMMISSION EUROPEENNE (1995), *Livre vert sur l'innovation*, Bruxelles, 52 p.

COMMISSION EUROPEENNE (2008), *Un agenda social renouvelé : opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXI^e siècle*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions, COM(2008)412, Bruxelles, 2 juin 2008, 23 p.

COMMISSION EUROPEENNE (2010), *Initiative phare Europe 2020 : une Union de l'innovation*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions, SEC(2010)1161, Bruxelles, 49 p.

COMMISSION EUROPEENNE (2010), *Communication de la Commission « Europe 2020 »*, 03.03.2010, COM (2010) 2020.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF>

COMMISSION EUROPEENNE (2010), *L'Union de l'innovation ou comment transformer les idées en emplois, en croissance verte et en progrès social*, Communiqué de presse IP/10/1288, Bruxelles, 6 octobre 2010.

COMMISSION EUROPEENNE (2011), *Livre vert. Quand les défis deviennent des chances : vers un cadre stratégique commun pour le financement de la recherche et de l'innovation dans l'UE*, COM (2011)48, Bruxelles, 9 février 2011, 16 p.

CONCIALDI Pierre (2009), « Qu'importe le travail, pourvu qu'on ait le RSA », in *Travail, genre et sociétés*, n°22, pp.177-182.

CORNILLEAU Gérard (2013), « Faut-il réduire les dépenses d'indemnisation du chômage ? », *Le blog de l'OFCE*, 5 février.

CORON Gaël et PALIER Bruno (2002), « Changes in the Means of Financing Social Expenditure in France since 1945 », in C. De la Porte et P. Pochet (ed), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Peter Lang, pp.97-136.

CORON Gaël (2009), « La directive « services » et le modèle communautaire de construction des marchés », *Les notes de l'IES*, n°7, octobre.

DEBRAS Brigitte (2011), *L'effet du RSA sur les bas-revenus*, CNAF, Annexe 2 au rapport final du comité national d'évaluation du RSA, décembre.

DOMINGO Pauline et PUCCI Muriel (2011), *Le non-recours au RSA et ses motifs*, CNAF, Annexe 1 au rapport final du comité national d'évaluation du RSA, décembre.

DONNE Stéphane (2011), *Le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA*, CNAF, Annexe 5 au rapport final du comité national d'évaluation du RSA, décembre.

DUBOIS Jean-Marie et PODEVIN Gérard (2011), *Entre indépendance et connivence, la délicate posture de l'évaluateur embarqué*, Bref Céreq, n°294-1, novembre.

DURANCE Philippe (2011), *Innovation sociale ou les nouvelles voies du changement*, CNAM, 74p.

DUVOUX Nicolas et PAUGAM Serge (2008), *La régulation des pauvres*, PUF, Collection Quadrige.

EYDOUX Anne et TUCHSZIRER Carole (2010), *Du RMI au RSA : les inflexions de la solidarité et de la gouvernance des politiques d'insertion*, Document du CEE, n°134, novembre.

FRIOT Bernard (2012), *L'enjeu du salaire*, La dispute.

GADREY Jean (2009), « L'institutionnalisation du "précarariat" féminin subventionné », in *Travail, genre et sociétés*, n°22, pp.165-170.

GOMEL Bernard et SERVERIN Evelyne (2009), *Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat*, Document du CEE, n°119, juin.

GOMEL Bernard et MEDA Dominique (2011), *Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? Premiers enseignements d'une monographie départementale*, Document du CEE, n°152, novembre.

HIGELE Jean-Pascal et KHRISTOVA Andreana (2007), « Politiques menées au nom de l'emploi et mutation des ressources des travailleurs : une comparaison européenne », *Revue de l'IRE*, n°53, décembre, pp.139-167

HIGELE Jean-Pascal (2009a), « Quel salaire pour les chômeurs ? », *Notes de l'IES*, n°4, mai.

HIGELE Jean-Pascal (2009b) « *Quels régimes de ressources des chômeurs ? une histoire de l'indemnisation du chômage en France* » in Higelé (dir.) *La transformation des ressources des travailleurs : une lecture des transformations de l'emploi et des droits sociaux en France*, PUN, coll. Salariat et transformations sociales.

HIGELE Jean-Pascal (2012), « Que mesure l'indemnisation du chômage? Travail et qualification des chômeurs », *13^{ème} journées internationales de sociologie du travail « Mesure et démesure du travail »*, Bruxelles, 25-27 janvier.

HIRSCH Martin (2005), *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, La documentation française, avril.

HIRSCH Martin (2006), « Les formes modernes de la pauvreté », in Collectif, *La nouvelle critique sociale*, La république des idées, Seuil, Le Monde.

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse (1998), *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, décembre.

JOUEN Marjorie(2008), « Les expérimentations sociales en Europe. Vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale », Novembre 2008. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud66-MJouen-Experimentations-sociales-fr.pdf

KAYSER Eve (2011), *Etude action pour le développement de l'innovation sociale en Alsace*, Centre Régional de l'Economie Sociale d'Alsace, ORESS, novembre, 108 p.

KHRISTOVA Andreana, MONCEL Nathalie (2004), « Approche comparative de l'impact des politiques d'emploi aidé sur l'articulation entre emploi et protection sociale en Europe », *Colloque du MATISSE, L'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale*, 16-17 septembre, 20 p.

LEFEUVRE Gwenael (2011), « L'expérimentation sociale : une innovation de politique sociale en réponse à la « crise » dans le champ de l'éducation », *communication au colloque « Crise et/en éducation. Epreuves, controverses et enjeux nouveaux » AECSE et CREF*, 28-29 octobre 2011, Université Paris Ouest, 13 p.

FOUREL Christophe, GRASS Etienne, JERABEK Luc, L'HORTY Yannick, ROUAUD Pascale, WEHRLE Daniel. (2010), "Expérimentation sociale: innover par la preuve?", *Compte-rendu du séminaire du 25 novembre 2010*, Centre d'analyse stratégique, 8p.

MIKOL Fanny et REMY Véronique (2009), « RSA : peut-on apprendre des expériences étrangères ? », in *Travail et emploi*, n°120, octobre-décembre.

OAKLEY Ann (1998), « Experimentation and Social Interventions: a Forgotten but Important History », *BMJ*, n°317, pp. 1239-1242.

ROUAUD Pascale et SULZER Emmanuel (2011), *Les démarches d'évaluation en question*, Bref Céreq, n°281, janvier.

RICHEZ-BATTESTI Nadine (2011), « L'innovation sociale comme levier du développement entrepreneurial local – Un incubateur dédié en Languedoc-Roussillon », in MICHUN, S., *Démographie et mutations économiques : les territoires en mouvement*, Relief n°33.

ROUSSELLE Mylène (2011), « L'innovation sociale : au-delà du phénomène, une solution durable aux défis sociaux », *Working paper*, Think Tank européen Pour la Solidarité, septembre 2011, 19p.

SIBILLE Hugues (dir.) (2011), « Rapport de synthèse du Groupe de travail Innovation Sociale », *projet d'avis, draft*, Conseil Supérieur de l'Economie Sociale et Solidaire, décembre, 45 p.

SIMONNET Véronique (2012), *Le RSA est-il plus incitatif à la reprise d'emploi que le RMI ?*, *Connaissance de l'emploi*, Le 4 pages du CEE, n°93, juin.

TACK Emilie (2009), « L'innovation sociale en Europe. Une vrai/fausse révolution expérimentale ? », *Working paper*, Série Economie Sociale, Think Tank européen Pour la Solidarité, août, 15p.