

## **L'innovation sociale comme outil de légitimation de la réforme du revenu minimum en France**

Mathieu Béraud<sup>1</sup> et Emilie Ferial<sup>2</sup> et Jean-Pascal Higelé<sup>3</sup>

### **Résumé**

L'objectif de cette communication est d'interroger les réalités pratiques et la signification de la rhétorique de l'innovation sociale sur la base de l'instauration du dispositif RSA en France. Les reconfigurations substantielles et procédurales mises en œuvre impliquent de nouvelles formes partenariales de coordination entre les acteurs territoriaux. Mais ces reconfigurations s'inscrivent avant tout dans la continuité des politiques de prise en charge du chômage et de la pauvreté des dernières décennies, ce qui tend à montrer la vocation première de valorisation et de légitimation de l'action publique de la notion d'innovation sociale.

### **Abstract**

The purpose of this paper is to question the practical realities and significance of the social innovation rhetoric on the basis of the implementation of RSA scheme in France. The substantive and procedural reorganizations implemented involve new forms of partnership coordination between territorial actors. But these reorganizations fall primarily in the continuity of unemployment and poverty policies in recent decades, which shows how the concept of social innovation has to be read first as recovery and legitimacy of the public action.

### **Introduction**

Le dispositif du revenu minimum en France a connu à la fin des années 2000 une redéfinition présentée par ses promoteurs comme rupture par rapport aux modalités préexistantes. Le nouveau dispositif, rebaptisé revenu de solidarité active (RSA), se substitue au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API), avec l'ambition d'être le porteur d'une « *nouvelle équation sociale* » (HIRSCH, 2005). Il consiste à enrayer de façon systématique les effets de seuil (perte de revenus liée à la reprise d'emploi), mais aussi à favoriser l'activation des allocataires dans les parcours d'insertion, ce qui implique une transformation institutionnelle et organisationnelle des modes partenariaux d'administration du droit au niveau territorial. Dans ce cadre, la réforme est accompagnée d'une rhétorique de l'innovation sociale, qui renvoie à son incubation au niveau européen, et qui présente le dispositif à la fois en tant qu'innovation substantielle et procédurale. Le présent texte propose d'analyser les évolutions induites par la loi sur le RSA en mesurant les réalités pratiques et la signification de cette rhétorique sur l'innovation sociale : en quoi les recompositions induites engendrent-elles un renouvellement de l'action publique ? Quels sont les processus de justification et de légitimation de ces transformations ?

---

<sup>1</sup> Maître de conférences en sciences économiques – GREE/2L2S, Université de Lorraine, MSH Lorraine.

<sup>2</sup> Ingénieure de recherche en sciences économiques – GREE/2L2S, Université de Lorraine, MSH Lorraine.

<sup>3</sup> Maître de conférences en sociologie – GREE/2L2S, Université de Lorraine, MSH Lorraine.

La réflexion s'appuie sur une recherche menée pour le compte de la Maison des Sciences de l'Homme de Lorraine, ainsi que sur les résultats d'une enquête commanditée par la DARES dans le cadre du Comité national d'évaluation du RSA. Elle articule plusieurs niveaux d'analyse : l'inscription du dispositif par rapport à la représentation européenne de l'innovation sociale, sa conception au niveau national à l'aune de l'histoire des politiques sociales et d'emploi, et sa mise en œuvre opérationnelle à l'échelon des territoires à travers la réalisation de monographies départementales (cf. encadré méthodologique). L'objectif a principalement été 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. Le contexte européen dans lequel se met en place la réforme constitue un cadre idéologique et performatif (1), dont nous montrons qu'il permet de légitimer et de valoriser un processus de changement du référentiel du revenu minimum dans la continuité des politiques sociales et d'emploi menées depuis plusieurs décennies (2).

#### Encadré méthodologique

Ce texte mobilise les résultats d'une recherche portant sur « *l'impact du RSA sur la demande de travail* », commanditée par la DARES, et s'inscrivant dans les travaux du Comité national d'évaluation du RSA (BERAUD et al., 2012), ainsi que dans le cadre d'une opération de la Maison des Sciences de l'Homme de Lorraine (BERAUD et al., 2013a). Un premier volet de cette recherche a concerné la mobilisation du RSA comme outil stratégique de gestion de la main d'œuvre par les entreprises. Un second volet, sur lequel s'appuie plus spécifiquement le texte, a porté sur les modes d'administration du RSA et les formes organisationnelles mis en place par les départements suite à l'instauration du dispositif. L'enquête a été menée dans six départements, en Lorraine (Meurthe-et-Moselle, Meuse et Moselle) et en Ile de France (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis et Yvelines). Des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des responsables de l'insertion et du dispositif RSA au sein des conseils généraux, d'associations, des directions territoriales et de certaines agences de Pôle emploi. Les points abordés lors des entretiens ont principalement concerné les caractéristiques socio-économiques du département, l'organisation du Conseil général et de l'accompagnement des allocataires du RSA, mais aussi l'évolution sur le long terme des formes et des modes de coordination partenariale. Sans pouvoir prétendre à une représentation statistique, notre échantillon a été constitué de sorte de rendre compte de la diversité des situations selon les départements, tant au niveau des contextes socio-économiques qu'à celui de l'organisation des politiques d'insertion.

## **1. La représentation européenne de l'innovation sociale comme contexte idéologique et performatif du RSA**

### **1.1. L'innovation sociale vue de l'Europe**

Afin de comprendre quels sont les enjeux sous-jacents de l'innovation sociale et pourquoi le RSA est désigné comme une innovation, nous nous intéressons ici en premier lieu à l'introduction et à l'usage du terme au niveau européen. En effet, bien que les droits sociaux soient censés être hors de la compétence de l'échelon communautaire, celui-ci n'en a pas moins un poids massif sur ceux-ci par le biais de la *soft law*<sup>4</sup>, de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CORON, 2009) ou plus largement par la contrainte de mise en concurrence et de restriction du déficit budgétaire incluant les régimes de

---

<sup>4</sup> Il faut nuancer toutefois l'effet contraignant des méthodes ouvertes de coordination qui sont parfois davantage des ressources pour légitimer des réformes pensées à un niveau national qu'une contrainte venue de l'« Europe » (BARBIER et SYLLA, 2001 ; CORON et PALIER, 2002).

protection sociale. Les institutions européennes constituent un lieu privilégié de (re)formulation des concepts et de mise à l'agenda politique, de socialisation des élites administratives et politiques, sorte d'incubateur des principes politiques guidant les politiques nationales (Muller, 1994). A ce titre, l'introduction du terme d'innovation sociale dans la production de recommandations de la Commission européenne, en particulier au regard de l'expérience des méthodes ouvertes de coordination mises en œuvre depuis la fin des années 1990, peut être considérée comme partie constitutive du cadre idéologique/cognitif performatif de la transformation du référentiel des politiques sociales nationales.

La notion d'innovation sociale est présente dans les textes produits par la Commission européenne dès le milieu des années 1990 (COMMISSION EUROPEENNE, 1995 ; COMMISSION EUROPEENNE, 1994). L'innovation - considérée de manière générale - y apparaît comme la proposition d'une alternative dans les domaines économique et social, reposant sur un triptyque pratiques-milieu-problème, cette caractéristique lui attribuant son efficacité. Elle désigne à la fois un processus et un résultat. Il s'agit d'une façon de « faire autrement », permettant d'apporter une solution adaptée aux problèmes en l'absence d'autres alternatives (CLOUTIER, 2003). L'innovation revêt ainsi un caractère vertueux, qui revient à discréditer, d'emblée, toute résistance ou opposition à un élément (dispositif ou politique) présenté comme innovant. L'innovation sociale apparaît dans ce cadre comme un moyen de répondre aux besoins de la société, mais elle n'est pas encore indépendante de l'innovation technologique puisque elle a pour objet de concourir à son développement.

Laissée de côté pendant un certain nombre d'années, bien qu'on y fasse référence dans la Stratégie de Lisbonne, la notion d'innovation fait un retour en force depuis la crise économique de 2008. Dans la Stratégie pour l'Europe 2020, l'innovation sociale acquiert une certaine autonomie par rapport à l'innovation technologique : elle n'est plus « au service » mais « à côté » de cette dernière afin d'atteindre ce que la Commission européenne désigne comme la « croissance intelligente » et la « croissance inclusive » (COMMISSION EUROPEENNE, 2010a). Ainsi, pour l'Union européenne, l'innovation sociale n'est pas une fin en soi (JOUEN, 2008) et constitue une source de croissance, comme l'illustre l'une des propositions-clés de l'Acte pour le marché unique du 27 octobre 2010 (COMMISSION EUROPEENNE, 2010c), qui la présente comme un levier permettant d'impulser une croissance durable. Dans une logique similaire, il existe un lien direct pour la Commission européenne entre innovation sociale, d'un côté, et compétitivité et emploi, de l'autre. La conception européenne de l'innovation sociale suit, *in fine*, une voie rattachant les politiques sociales et d'emploi aux impératifs de compétitivité des entreprises (KHRISTOVA et MONCEL, 2004).

Dans ce cadre, la Commission européenne pointe, de manière très classique, les difficultés de l'Etat à réguler les affaires sociales et du marché. Pour autant, l'action publique n'échappe pas à l'injonction à l'implication dans ce processus. Elle est appelée à une normalisation qui renvoie aux caractéristiques du positionnement européen en matière d'innovation sociale soulignées par différents travaux (AVISE, 2012 ; ROUSSELLE, 2011 ; SIBILLE, 2011 ; RICHEZ-BATTESTI, 2011 ; TACK, 2009). Au sein de cette normalisation, le caractère partenarial entre les institutions, mais aussi avec les usagers et les citoyens, est redéfini. Il passe, au moins dans l'affichage, d'une logique descendante (*top-down*) à une logique ascendante (*bottom-up*) de l'action publique. L'expérimentation sociale occupe une place privilégiée. Les orientations de la nouvelle Stratégie européenne pour l'innovation (COMMISSION EUROPEENNE, 2010b) réaffirment, entre autres, le soutien à l'expérimentation, la diffusion des pratiques jugées

exemplaires<sup>5</sup>, ainsi que 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 »). Par ailleurs, dans cette logique ascendante de l'action publique, l'innovation sociale est porteuse d'une recomposition des liens entre les acteurs impliqués (Etat, collectivités territoriales, partenaires sociaux, organismes territorialisés) dans la mise en place des politiques sociales. Le territoire et les acteurs territoriaux, incluant la société civile et les autres parties prenantes, sont considérés comme étant incontournables et comme constituant le niveau pertinent d'intervention (COMMISSION EUROPEENNE, 2008).

Comme le souligne TACK (2009), « *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 »* » (pp. 8-9). De même, selon LEFEUVRE (2011), l'expérimentation sociale est « *un outil qui s'intègre dans cette nouvelle forme d'intervention de l'Etat puisqu'il vise à mieux rationaliser les décisions relatives aux politiques sociales et à responsabiliser les acteurs individuels et collectifs* » (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, revêt un caractère normatif. 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. Elle renvoie dans ce cadre à un processus de diffusion de pratiques reconnues comme étant « bonnes », mais aussi peut-être à une volonté de généralisation de ce mode particulier de conception des politiques sociales.

## 1.2. La « nouvelle équation sociale » intégrée au dispositif du revenu minimum en France

Sans constituer notre grille d'analyse du caractère innovant du dispositif RSA, on peut considérer que la conception « européenne » de la notion d'innovation sociale s'inscrit comme un référentiel pour la réforme du revenu minimum en France. De fait, on retrouve dans cette réforme les éléments essentiels de l'innovation sociale dans le sens défini par la Commission européenne, notamment sur des aspects tels que la normalisation des politiques sociales, le passage à une logique de *bottom-up* et la mise en place de processus d'expérimentation. Martin Hirsch, principal instigateur du dispositif, va introduire une nouvelle conception du problème de la pauvreté et de sa prise en charge par le revenu minimum, qu'il présente comme une réponse à la « *nouvelle équation sociale* » (HIRSCH, op. cit.). La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA, en remplacement du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), reconfigure à la fois le mode de calcul des allocations et de l'intéressement à l'emploi, ainsi que l'organisation des politiques d'insertion. Le RSA est présenté par les promoteurs de la réforme comme porteur d'une double innovation sociale : sur le fond, par la substance même du droit au revenu minimum, et sur la forme, par les modalités d'administration du droit. Ainsi, en premier lieu, le nouveau revenu minimum est envisagé comme *dispositif innovant par son contenu*. Il vise à supprimer les effets de seuil engendrés par le RMI, impliquant une baisse de revenu lors de la reprise d'emploi, par la mise en place d'un complément de revenu permanent pour les personnes reprenant ou occupant un emploi à faible salaire (le RSA activité), les personnes sans emploi

---

<sup>5</sup> Les critères ne sont, cependant, pas précisés.

continuant à percevoir un minimum social (le RSA socle, qui correspond à l'ex-RMI). Ce renouvellement peut être interprété comme un glissement du reproche de l'inefficacité du RMI sur le registre de la trappe à inactivité (effets désincitatifs de la prestation sur la reprise d'emploi) à celui de la trappe à pauvreté (pauvreté laborieuse liée aux effets de seuil)<sup>6</sup>, même si, parallèlement, la loi privilégie une optique de retour à l'emploi et d'activation des allocataires renvoyant à l'évaluation de leur employabilité<sup>7</sup>. De cette transformation substantielle naît la nécessité d'une *innovation procédurale* dans le mode d'administration du droit au revenu minimum. Les parcours d'insertion des bénéficiaires sont redéfinis. Une plus grande importance est accordée à l'orientation professionnelle - le service public de l'emploi, et en particulier Pôle emploi<sup>8</sup>, devenant l'opérateur de référence - ce qui implique un repositionnement des acteurs territoriaux en charge de l'accompagnement des allocataires. L'idée développée est de proposer une prestation globale aux familles en situation de pauvreté, qui articule et donc dépasse le cloisonnement des institutions concernées (Etat, Région, Conseil général, services sociaux communaux, Pôle emploi, Caisse d'assurance-maladie, Caisse d'allocations familiales, associations, etc.) selon leur champ de compétence (formation, emploi, logement, santé, famille, etc.). Au-delà, l'innovation procédurale vient de la volonté de tester le dispositif et de l'évaluer avant de le mettre en œuvre (GOMEL et MEDA, 2011).

Ce sont donc les transformations de la pauvreté avec le développement du public des travailleurs-pauvres qui 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, avec notamment la vocation de transformer les comportements d'offre de travail, le tout soutenu par une révision de l'accompagnement des allocataires d'une logique d'insertion à une logique d'activation (cf. 2.1.). Le processus lui-même de réforme s'inscrit dans les canons européens de l'innovation sociale, puisqu'il passera par une phase d'expérimentation avant sa généralisation en 2009. Ce processus rejoint ainsi une conception de l'innovation sociale qui, au fond, est définie 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.

## **2. Le RSA : une innovation sociale ?**

### **2.1. Le RSA comme innovation substantielle ?**

On peut se demander si le dispositif RSA constitue la solution à la « *nouvelle équation sociale* », s'il permet de répondre à la nouvelle pauvreté incarnée dans la figure du travailleur-pauvre, ou s'il faut convenir, à l'instar de CONCIALDI (2009), qu'il n'y a en réalité guère de nouveauté dans ce dispositif. Selon l'auteur, il ne s'agirait en fait que « *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*

---

<sup>6</sup> Le problème à résoudre ne serait donc plus que le revenu minimum, en lui-même, désincite au retour à l'emploi, mais que la reprise d'emploi soit désincitée par le fait qu'elle n'implique pas nécessairement une hausse significative des revenus. La nuance n'est pas sans incidence sur la transformation du dispositif.

<sup>7</sup> L'employabilité est ici entendue dans le sens courant que ce terme a acquis au cours des années 1990. Il faut donc l'entendre comme employabilité « différentielle » (LEDRUT, 1966), c'est-à-dire liée aux caractéristiques personnelles réduisant les chances de retour à l'emploi (mesure de la distance à l'emploi).

<sup>8</sup> Pôle emploi est l'opérateur public du service de l'emploi, et résulte de la fusion de l'ex-ANPE et de l'ex-ASSEDIC.

*rupture avec le passé* » (p. 180). Suivant cette optique, on peut alors s'interroger sur la signification de la rhétorique de l'innovation sociale. Au regard de ces questionnements, nous avons étudié la manière dont la loi sur le RSA renouvelle le calcul de l'allocation, le dispositif d'insertion et, au-delà de la qualité intrinsèque du droit au revenu minimum, son application discursive et pratique. Un des principaux résultats qui peut être souligné est que du point de vue de la nature du RSA, l'effectivité réelle du changement opéré ne semble pas à la hauteur de l'innovation substantielle annoncée du dispositif.

S'agissant en premier lieu des modalités de calcul de l'allocation, le RSA est conçu dans le cadre d'un renouvellement de la critique faite au RMI à l'aune du phénomène des travailleurs pauvres. L'inefficacité du RMI n'est plus pensée sur le registre de la trappe à inactivité mais sur celui de la trappe à pauvreté (GOMEL et MEDA, op. cit.). La nouvelle pauvreté se caractériserait par une forme de continuum entre les exclus et les précaires, nécessitant donc un dispositif nouveau qui assure que chaque heure d'emploi se traduise par un gain de revenu effectif. Outre la permanence dans certains cas d'effets de seuil (SIMONNET, 2012), notons que la possibilité de cumul allocation-salaire, mécanisme dit « d'intéressement », existe depuis la création du RMI en 1988. 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 même été instaurées dès 1984. Il ne s'agit donc pas d'une nouveauté du RSA. Par contre, jusqu'à la mise en place du RSA, 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 RSA choisit de rendre permanent la disposition de soutien aux bas-salaires générant tout un débat sur l'incitation à la précarité de la mesure, que justifiait précisément la limitation antérieure des possibilités de cumul (cf. BERAUD et al., 2014). Toutefois, force est de constater qu'il ne s'agit que d'une radicalisation des principes d'incitation au travail qui guidaient déjà les pratiques antérieures en matière de lutte contre le chômage.

En second lieu, l'analyse empirique effectuée au sein de départements des régions Ile de France et Lorraine montre que le renouvellement des modalités de l'accompagnement social et professionnel lié à l'instauration du RSA, sans être dénué d'originalité, n'apparaît pas véritablement transformer le contenu des mesures mises en place au regard du préexistant. La loi introduit le principe d'une orientation prioritaire des publics inscrits ou venant s'inscrire au RSA vers un suivi professionnel (le plus souvent assuré par Pôle emploi), ou, à défaut, vers un suivi social, temporaire et transitoire, à la seule condition qu'une « distance à l'emploi » trop importante n'ait été constatée. L'allocataire est censé signer un contrat d'engagement qui définit les obligations qu'il doit respecter en termes de démarches d'insertion pour pouvoir recevoir l'allocation. Les allocataires relevant d'un suivi par Pôle emploi sont dans l'obligation d'intégrer le dispositif PPAE<sup>9</sup> ; les allocataires relevant d'un parcours social doivent quant à eux signer un « contrat d'engagement réciproque », qui les subordonnent à la réalisation de démarches améliorant leur situation sociale en vue d'une insertion vers un parcours professionnel. L'étude de la nature des dispositifs d'accompagnement mis en place montre qu'ils s'inscrivent dans la généralisation de la logique traditionnelle d'activation des chômeurs indemnisés, dont les modes d'action sont centrés sur l'offre de travail : repérage des freins à l'emploi, de la distance à l'emploi et accompagnement pour lever ces freins centré sur

---

<sup>9</sup> Tous les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi signent un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) – sorte de contrat d'engagement sur les actions à mener pour retrouver un emploi qui les soumet à sanction en cas de non-respect des obligations qui y sont inscrites – 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 »).

l'employabilité des personnes. L'instauration du RSA correspond en ce sens à un renforcement des objectifs d'activation attribués au dispositif du revenu minimum, par la transposition de l'accompagnement classique des chômeurs indemnisés dans le cadre du droit commun du service public de l'emploi aux allocataires de minima sociaux.

Dans ce cadre, les entretiens que nous avons réalisés montrent que le registre discursif de l'innovation sociale n'est pas systématiquement mobilisé par les acteurs responsables de la mise en œuvre du RSA sur les territoires pour caractériser les évolutions induites par la réforme, même si ils insistent sur certains points de changements par rapport au RMI. Lorsque ce registre est mobilisé, il s'intéresse surtout aux formes partenariales expérimentales portant sur des volumes restreints d'allocataires, comme c'est le cas d'un dispositif spécifique d'accompagnement socio-professionnel multi partenarial en Meurthe-et-Moselle. Le dispositif en question, nommé « Convergences », s'inscrit dans la mesure 9 du rapport Daubresse (plan de simplification et d'amélioration du RSA) et vise à initier des modes d'accompagnement global des bénéficiaires qui supposent une coordination interinstitutionnelle forte. L'analyse de son contenu montre que le caractère potentiellement innovant du dispositif est avant tout procédural, car sur le fond de l'accompagnement, on se situe à nouveau sur une méthodologie très classique de correction des carences d'employabilité des individus.

Il est également intéressant de constater que le discours des acteurs rencontrés insiste davantage sur le renforcement de l'objectif de retour à l'emploi impulsé par la loi et les coordinations institutionnelles de l'activation des allocataires, que sur l'objectif de réduction des trappes à pauvreté. Si ceci peut s'expliquer par le fait que ces acteurs (départements, Pôle emploi) ne sont payeurs et/ou en charge que du RSA socle (le RSA activité relevant de l'Etat), on constate néanmoins ici le glissement de la notion d'innovation sociale du niveau européen/national – centré sur la lutte contre la pauvreté laborieuse – vers le niveau local, qui en transforme l'usage et donc l'essence. Autrement dit, 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.

## 2.2. Le RSA comme innovation procédurale ?

Si le RSA n'apparaît pas comme une innovation substantielle, la transformation de la nature du dispositif - liée à la transposition de la logique classique d'activation des chômeurs indemnisés - induit des transformations procédurales et organisationnelles importantes. Mais ces dernières relèvent avant tout d'un processus de légitimation de l'action publique dans le cadre d'une restriction budgétaire limitant les marges de manœuvre des départements<sup>10</sup>, ainsi que d'un effet de *path dependency*.

Tout d'abord, on peut considérer que l'expérimentation comme processus de mise en œuvre du RSA, qui a concerné 34 départements entre 2007 et 2008, a montré son instrumentalisation à la faveur d'une recette politique validée par avance. En effet, les résultats jugés « encourageants » en 2009, bien que d'abord non significatifs puis ensuite consolidés, ont légitimé le processus législatif généralisant le RSA à l'ensemble du territoire. Ils seront pourtant remis en cause deux ans plus tard par le « rapport du Comité national d'évaluation du RSA » (BOURGUIGNON, op. cit.), qui nuance très fortement les différences de résultats entre les zones tests et les zones témoins. La méthode a par ailleurs suscité des questions quant à sa validité (possibilité de généraliser des résultats portant sur un échantillon

---

<sup>10</sup> On peut consulter à cet effet les données présentées régulièrement par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS, [www.odas.net](http://www.odas.net)).

restreint) et présente de nombreux biais (évaluation centrée sur l'offre de travail, absence d'homogénéité des mécanismes et des méthodes selon les lieux d'expérimentation, question d'éthique, *etc.*). De ce point de vue, l'expérimentation du RSA en tant qu'innovation procédurale se présente avant tout comme une innovation rhétorique.

Ensuite, parallèlement à ce processus d'expérimentation, on a vu que le caractère potentiellement innovant des transformations procédurales engendrées par la mise en place du RSA a trait à la coordination des acteurs institutionnels en charge du revenu minimum sur les territoires. Le renforcement de l'objectif de retour à l'emploi contenu dans la loi impose une reconfiguration organisationnelle. Cette dernière affecte les modalités d'instruction et d'orientation des allocataires, ainsi que la définition des parcours d'insertion, et instaure de nouveaux outils, dispositifs et instances. La loi réaffirme le département comme chef de file du paiement et de l'organisation de l'insertion des allocataires du revenu minimum<sup>11</sup>. Elle laisse ainsi une assez grande marge de manœuvre aux conseils généraux quant aux modalités organisationnelles régissant les nouveaux repères institutionnels imposés. Ces reconfigurations ont eu pour effet un repositionnement des différents acteurs de l'insertion sociale et professionnelle tout au long des parcours d'insertion. S'il existe une diversité organisationnelle entre les départements du fait des marges d'autonomie qui leur sont laissées dans le choix des institutions partenaires (ARNOLD et LELIEVRE, 2011), cette hétérogénéité est toutefois traversée par des tendances communes liées au déterminisme de la loi orientant les reconfigurations en fonction du renforcement de l'objectif d'activation. De manière générale, les organismes payeurs (Caisse d'allocations familiales, Mutualité sociale agricole), mais aussi et surtout Pôle emploi, ont vu leurs responsabilités s'accroître. Les services sociaux (départementaux, communaux ou associatifs), qui prenaient jusqu'alors majoritairement en charge la totalité des dimensions de l'accompagnement, se voient désormais déchargés de l'insertion professionnelle confiée au service public de l'emploi. Ces services se recentrent sur leur "cœur de métier" (accompagnement social). Les différents dispositifs, outils, instances et groupes de travail imposés par la loi (référé unique, correspondants, équipes pluridisciplinaires et pacte territorial d'insertion), mais également parfois mis en place de façon supra-légale (comité de pilotage, cellule d'appui, équipes chargées de l'évaluation du dispositif et du programme d'insertion, dispositifs de formation communs...), ont contribué à accroître la coordination institutionnelle entre l'ensemble de ces acteurs.

L'instauration du RSA a ainsi engendré de réelles transformations organisationnelles et procédurales, qui sont systématiquement pointées comme les changements majeurs de la réforme du revenu minimum par les acteurs rencontrés dans les territoires. Cependant, la marge d'autonomie dont disposent les départements afin d'organiser les parcours d'insertion est largement limitée par le contexte de restriction budgétaire dans lequel ils s'inscrivent, et que la crise économique de ces dernières années a contribué à accentuer. Dans l'environnement macroéconomique dégradé du début de la décennie 2010, c'est la logique « vertueuse » et centrale du dispositif RSA – permettre de reprendre une activité et de diminuer significativement le nombre de travailleurs pauvres ou des personnes durablement sans emploi, donc de faire décroître le montant des allocations versées – qui se trouve enrayée. De fait, cette contrainte, inégale selon les départements, va dans certains cas se traduire par une contraction de l'effort budgétaire que les conseils généraux consentent en matière d'insertion. L'ensemble des interlocuteurs départementaux que nous avons rencontrés estime ainsi travailler dans un contexte budgétaire contraint. Dans les départements ruraux, à l'instar de celui de la Meuse, les responsables interrogés considèrent que les mécanismes de

---

<sup>11</sup> Ce rôle a été précisé par la loi de 2003 transférant aux départements la gestion du RMI, et qui signait avec la loi de 2004 le deuxième acte de la décentralisation.

péréquation ne jouent pas suffisamment en leur faveur. Dans certains cas, les conseils généraux renoncent volontairement au financement d'une politique d'insertion professionnelle pour se consacrer uniquement au volet social du RSA. De ce point de vue, le renforcement majeur du rôle du service public de l'emploi dans l'accompagnement des allocataires du revenu minimum a amené certains départements (comme la Seine-Saint-Denis, la Moselle et les Yvelines) à remettre en cause des conventionnements antérieurs à 2009 avec Pôle emploi, qui permettaient jusqu'alors un accueil spécifique des allocataires avec des moyens renforcés (financés par le Conseil général). On voit ici que la capacité à agir sur la politique d'insertion apparaît limitée par la contrainte budgétaire, en plus d'être restreinte par le déterminisme de la loi (BERAUD et al., 2013b). Au-delà, les recompositions organisationnelles semblent s'inscrire davantage dans la recherche d'une rationalisation des dispositifs d'insertion, qui consisterait à réaliser des économies *via* un renouvellement de la coordination partenariale, plutôt que dans l'instauration de configurations procédurales et interinstitutionnelles innovantes.

De même, ces transformations, qui se concrétisent essentiellement par le repositionnement des acteurs institutionnels dans les parcours d'insertion, dépendent en fait assez largement d'effets de *path dependency*, dans le sens où les acteurs en présence, s'ils occupent des places différentes entre l'administration du RMI et celle du RSA, restent le plus souvent les mêmes, 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. Selon cette perspective, la mise en place du RSA correspond davantage à une transformation de la division du travail qu'à une innovation procédurale, même si le repositionnement des acteurs peut éventuellement conduire à un approfondissement de la coordination institutionnelle.

## Conclusion

A 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 en France à l'œuvre depuis le début des années 1980 (BISIGNANO et HIGELE, 2013 ; ASKENASY, 2011 ; HIGELE, 2009 a et b). Il repose en effet sur une définition de la légitimité d'attribution de ressources monétaires déterminée par la désignation de publics en fonction de leurs carences (ressources, employabilité), plutôt que par le statut de salarié-producteur, définition qui constitue une permanence de la politique d'emploi sur les trois dernières décennies. Dans le cadre de cette politique, presque exclusivement tournée vers l'offre de travail - et considérant la demande comme une donnée - le dispositif s'inscrit également dans la continuité des mesures de cumul allocation-salaire et ne fait donc que renouveler une logique ancienne d'incitation à la reprise d'emploi. Du point de vue de la réalité pratique des transformations étudiées, si l'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. La procédure de mise en œuvre *via* l'expérimentation n'est pas une nouveauté radicale et le contexte de contrainte budgétaire limite les possibilités d'initiatives des acteurs locaux. Ainsi, on reste en droit de s'interroger sur le fait que la clarification et la coopération interinstitutionnelle suffise à fonder une innovation sociale. 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 (68% de non-recours au RSA activité). Mais ces changements peuvent-ils être qualifiés d'innovation ? Ni véritablement innovation substantielle, ni véritablement innovation procédurale hormis des réorganisations dans la division institutionnelle du travail d'accompagnement, l'inscription du dispositif dans la définition européenne de l'innovation sociale dévoile la vocation rhétorique de valorisation et de légitimation de l'action publique prise par cette définition, qui mobilise une figure positive de l'innovation plutôt qu'une fonction analytique. On peut conclure à un changement dans la continuité : les objectifs d'activation qui s'appliquent aux allocataires du revenu minimum se radicalisent, en même temps que leurs modes de traitement s'étendent de la population des chômeurs indemnisés à celle des allocataires du revenu minimum. Ainsi, une fois gratté le vernis de l'innovation sociale, le cas français de la réorganisation institutionnelle liée au revenu minimum plaide davantage pour une analyse en termes de continuité de la mise au service du marché du travail des politiques sociales que pour une analyse en termes de rupture.

## Bibliographie

ARNOLD C. et LELIEVRE M. (2011), « Les nouveaux modes d'organisations des conseils généraux suite à la mise en place du RSA », in BOURGUIGNON F. (éd.) (2011), *Comité national d'évaluation du RSA. Rapport final*, La documentation française, Annexe 10 du rapport.

ASKENASY P. (2011), *Les décennies aveugles. Emploi et croissance, 1970-2010*, Seuil.

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

BARBIER J.-C. et SYLLA N.-S. (2001), *Stratégie Européenne pour l'Emploi : les représentations des acteurs en France*, rapport pour la DARES.

BERAUD M., BOULAYOUNE A., FERIEL E., HIGELE J.-P. et KHRISTOVA A. (2013a), « Le RSA est-il une innovation sociale ? », *Intervention au séminaire de l'axe « Institutions, innovations, changements » de la Maison des Sciences de l'Homme de Lorraine*, Nancy, 15 mars.

BERAUD M., EYDOUX A. et HIGELE J.-P. (éd.) (2012), *L'impact du RSA sur la demande de travail. Le RSA et les employeurs : quelles appropriations du dispositif, quelles mobilisations dans les politiques d'insertion ?*, Rapport de recherche (2<sup>ème</sup> volet) pour la Direction de l'Animation de la Recherche et des Etudes Statistiques, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé.

BERAUD M., FERIEL E. et HIGELE J.-P. (2013b), « Décentralisation des politiques d'insertion : émancipation du local ou recomposition de l'appareil d'Etat ? Le cas du RSA », *Communication au 5<sup>ème</sup> congrès de l'Association Française de Sociologie, Les dominations, RT6*, Nantes, 2-5 septembre.

BERAUD M., EYDOUX A., FERIEL E. et HIGELE J.-P. (2014, à paraître), « Une instrumentalisation du RSA par les employeurs ? Le RSA à l'épreuve des pratiques de recrutement », *Travail et emploi*.

BISIGNANO M. et HIGELE J.-P. (2013), « Ce qu'indemniser le chômage dit de l'emploi : les contradictions entre qualification et marché du travail », in GOBIN C., MATAGNE G.,

REUCHAMPS M., VAN INGELGOM V. (éd.), *Etre gouverné au XXI<sup>e</sup> siècle*, Académia-L'Harmattan, pp. 219-241.

BOURGUIGNON F. (éd.) (2011), *Comité national d'évaluation du RSA. Rapport final*, La documentation française.

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

COMMISSION EUROPEENNE (1994), *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Livre blanc*, Bulletin des communautés européennes, supplément 6/93.

COMMISSION EUROPEENNE (1995), *Livre vert sur l'innovation*, Bulletin des communautés européennes, supplément 5/95.

COMMISSION EUROPEENNE (2008), *Un agenda social renouvelé : opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2008) 412.

COMMISSION EUROPEENNE (2010a), *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Communication de la Commission « Europe 2020 », 03.03.2010, COM (2010) 2020.

COMMISSION EUROPEENNE (2010b), *Initiative phare Europe 2020 : une Union de l'innovation*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 06.10.2010, COM (2010) 546.

COMMISSION EUROPEENNE (2010c), *Vers un acte pour le marché unique*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 27.10.2010, COM (2010) 608.

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

CORLAY D., FONTANEL-LASSALLE M., LENOIR C. et THIERRY M. (2006), *Evaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales.

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

CORON G. et PALIER B. (2002), « Changes in the Means of Financing Social Expenditure in France since 1945 », in DE LA PORTE C., POCHET P. (ed.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Peter Lang, pp. 97-136.

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

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

HIGELE J.-P. (2009b), « Quels régimes de ressources des chômeurs ? une histoire de l'indemnisation du chômage en France », in HIGELÉ J.-P. (éd.), *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.

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

- JOUEN M. (2008), *Les expérimentations sociales en Europe. Vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale*, Etudes et recherches/Notre Europe, volume 66.
- KHRISTOVA A. et MONCEL N. (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*, Paris, 16-17 septembre.
- LEDROUT R. (1966), *Sociologie du chômage*, Presses Universitaires de France.
- LEFEUVRE G. (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*, Paris, 28-29 octobre.
- MULLER P. (1994), « Les mutations des politiques européennes », *Pouvoirs*, n°69, avril, pp.63-75.
- RICHEZ-BATTESTI N. (2011), « L'innovation sociale comme levier du développement entrepreneurial local – Un incubateur dédié en Languedoc-Roussillon », in MICHUN S. (éd.), *Démographie et mutations économiques : les territoires en mouvement*, CEREP, Relief n°33, pp. 97-109.
- ROUSSELLE M. (2011), « L'innovation sociale : au-delà du phénomène, une solution durable aux défis sociaux », *Working paper, Think Tank européen Pour la Solidarité*, septembre.
- SIBILLE H. (éd.) (2011), *Rapport de synthèse du Groupe de travail Innovation Sociale, projet d'avis*, Conseil Supérieur de l'Economie Sociale et Solidaire, décembre.
- SIMONNET V. (2012), « Le RSA est-il plus incitatif à la reprise d'emploi que le RMI ? », *Connaissance de l'emploi*, CEE, n°93, juin.
- TACK E. (2009), « L'innovation sociale en Europe. Une vraie/fausse révolution expérimentale ? », *Working paper, Think Tank européen Pour la Solidarité*, août.