

10 et 11 avril 2014
Université de Liège

Le changement dans la continuité : l'activation du revenu minimum en France sous le vernis de l'innovation sociale

Mathieu Béraud¹, Emilie Ferial², Jean-Pascal Higelé³

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 la fois à enrayer de façon systématique les effets de seuil (perte de revenus liée à la reprise d'emploi), à favoriser l'activation des allocataires dans les parcours d'insertion et à redéfinir les modes partenariaux d'administration du droit. La réforme est accompagnée d'une rhétorique de l'innovation sociale, qui renvoie à sa conceptualisation au niveau européen comme réponse à la crise de 2008, 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. Dans le contexte de la crise récente, il s'agit de questionner les effets de la dégradation de la conjoncture économique sur les transformations du référentiel du revenu minimum, ainsi que les processus de justification et de légitimation de ces transformations.

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, au-delà des effets de la crise de 2008, 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

Cet article mobilise les résultats d'une recherche portant sur « *l'impact du RSA sur la demande de travail* », commandité par la DARES, et s'inscrivant dans les travaux du Comité national d'évaluation du RSA (Béraud et al., 2012), ainsi que dans le cadre d'une opération de la Maison des Sciences de l'Homme de Lorraine (Béraud 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

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

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

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

second volet, sur lequel s'appuie plus spécifiquement l'article, 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 révèle des situations contrastées entre les départements, tant au niveau des contextes socio-économiques, qu'à celui de l'organisation des politiques d'insertion, marquée par une grande diversité.

1. La définition 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*⁴, 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 protection sociale. A ce titre, l'introduction du terme d'innovation sociale dans la production de recommandations de la Commission européenne, au regard de l'expérience des méthodes ouvertes de coordination mises en œuvre depuis la fin des années 1990, peut être considérée partie constitutive du cadre idéologique/cognitif performatif de la transformation du référentiel des politiques sociales nationales.

S'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, cette notion est en fait déjà présente dans les textes produits par la Commission européenne dès le milieu des années 1990, notamment au sein du Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle » (Commission européenne, 1994) et du « Livre vert sur l'innovation » (Commission européenne, 1995). L'innovation 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 (dispositifs ou politique) présenté comme innovant. C'est dans le Livre vert de 1995 que l'on assiste à une première transposition de l'innovation à la « sphère sociale ». L'innovation sociale y 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 technologique puisque la première concourt au développement de la seconde. On notera que l'inadaptation des systèmes éducatifs et de formation et la faible mobilité de la main-d'œuvre sont alors considérées comme des contraintes à l'innovation tout comme à la réduction du taux de chômage.

⁴ 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 » (Coron, Palier, 2002 ; Barbier, Sylla, 2001).

Laissée de côté pendant un certain nombre d'année, bien qu'on y fasse référence dans la Stratégie de Lisbonne, l'innovation (sociale) fait un 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 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 européenne, 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 européenne, 2010c), qui la présente comme l'un des leviers permettant d'impulser une croissance durable. Notons que c'est précisément la notion de croissance qui est toujours mise en avant, même si les qualificatifs qui l'accompagnent - « intelligente », « durable », « inclusive » - se veulent prendre en compte certaines critiques, comme celles qui sont par exemple pointées par le « Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social » (Fitoussi, Sen, Stiglitz, 2009)⁵. 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, Moncel, 2004).

1.2. Légitimation et normalisation de l'action publique

Dans ce cadre, la Commission européenne pointe, de manière très classique, les difficultés de l'Etat à réguler les affaires sociales et du marché, et promeut l'économie sociale et solidaire comme source de l'innovation sociale, notamment en incitant à exploiter « *l'ingéniosité des organismes de bienfaisance, des associations et des entreprises sociales pour trouver de nouveaux moyens de répondre aux besoins sociaux* » (Commission européenne, 2010b, p. 24). 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 (Avisé, 2012 ; Rousselle, 2011 ; Sibille, 2011 ; Richez-Battesti, 2011 ; Tack, 2009). Au sein de cette normalisation tout d'abord, le caractère de nouveauté de ce qu'on appelle « innovation sociale » demeure flou, imprécis, voire inexistant. La notion revêt une dimension 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. Ensuite, 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 y occupe une place privilégiée. Les orientations de la nouvelle Stratégie européenne pour l'innovation (Commission européenne, 2010b) réaffirment, entre autres, le soutien à l'expérimentation, la diffusion des pratiques jugées exemplaires⁶, 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, au sein de 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

⁵ Rappelons que dans ce rapport, les auteurs reviennent sur les indicateurs de mesure de la croissance et de leur implication.

⁶ Les critères ne sont, cependant, pas précisés.

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 européenne, 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 Etats 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.

1.3. 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. 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^{er} 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 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), même si, parallèlement, la loi privilégie une optique de retour à l'emploi et d'activation des allocataires renvoyant à l'évaluation de leur employabilité⁷. Si un tel type de mécanisme d'intéressement existe dès l'instauration du RMI en 1988, la nouveauté réside dans la pérennisation de la compensation de la faiblesse des salaires (jusqu'ici temporaire) et la suppression systématique des effets de seuil. En second lieu, le RSA est envisagé comme une *innovation procédurale* dans le mode d'administration du droit au revenu

⁷ 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 » (cf. 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).

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 emploi⁸, devenant l'opérateur de référence - ce qui nécessite 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, Méda, 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 au service de l'économie, 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. 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, Higelé, 2013).

2. Le RSA : une innovation sociale en réponse à la crise ?

2.1. Le RSA comme innovation substantielle

Le RSA ne peut être directement considéré comme une réponse politique à la crise de 2008, puisque le dispositif a été imaginé antérieurement par la commission Hirsch en 2005. En revanche, son cas nous intéresse ici pour interroger l'hypothèse d'une transformation du référentiel des politiques sociales par la crise dans la mesure où il s'inscrit dans la représentation européenne de l'innovation sociale, terme précisément renouvelé par la Commission européenne depuis la crise de 2008. En ce sens, 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 (elle-même accélérée par la crise), ou s'il faut convenir, à l'instar de Pierre 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 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 en pratique. Un premier résultat qui peut être souligné est que du point de vue de la nature du RSA, il ne semble pas apparaître d'effectivité réelle du changement opéré par l'innovation substantielle annoncée du dispositif.

⁸ 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.

Tout d'abord, on peut noter que si les objectifs assignés au mode de calcul du RSA ont été confirmés par des micro-simulations, ce qui tend à rendre le dispositif « innovant sur le papier », des effets de seuil perdurent cependant dans certains cas (Simonnet, 2012). Par ailleurs, les évaluations montrent que les effets du RSA sur la pauvreté restent limités du fait d'un taux de non recours important, de même que ses effets sur le retour à l'emploi sont difficilement mesurables et perceptibles (Bourguignon, 2011).

Au-delà de ces évaluations, l'analyse empirique effectuée au sein de départements des régions d'Ile de France et de 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 PPAE⁹ ; 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 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. A l'époque du RMI, le dispositif restait globalement limité dans son action à une lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et les professionnels référents relevaient uniquement du secteur social et non du service public de l'emploi. Le respect d'engagements dans le processus d'insertion revêtait un caractère beaucoup moins coercitif. Il y a ainsi extension des objectifs d'activation des chômeurs, incluant les mesures de contrôle et d'engagement à la recherche d'emploi, aux allocataires du revenu minimum. Ce glissement se traduit par le recours à des offres de service qui, si elles transforment les modes d'accompagnement antérieurs des allocataires du revenu minimum, sont en fait préexistantes dans les dispositifs de suivi des chômeurs indemnisés.

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

⁹ Tous les demandeurs d'emploi inscrits à Pole 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 du non-respect des obligations de recherche active d'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 »).

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 existe différents niveaux d'engagement des départements dans la refonte des politiques d'insertion permise par la réforme du revenu minimum, certains se contentant d'appliquer la loi, d'autres en profitant pour renouveler leurs dispositifs, avec une implication qui s'étend parfois au-delà des obligations légales. Mais si la mise en œuvre du RSA a été une occasion de susciter cette dynamique, elle semble avant tout relever d'une volonté propre au département plutôt que de la réforme elle-même. Dans ce contexte, il est 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 la substance. 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 lecture de la réforme en tant qu'innovation procédurale permet de mettre en exergue des transformations importantes, mais qui 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 départements¹⁰, ainsi que d'un effet de *path dependency*.

L'expérimentation comme processus de mise en œuvre du RSA a été présentée en tant qu'innovation procédurale à la fois au niveau national et local. Elle a concerné 34 départements, qui ont testé un dispositif préfigurant le RSA entre 2007 et 2008. En France, l'expérimentation est en fait une pratique déjà testée, principalement sous la forme de loi provisoire (loi sur l'IVG par exemple) ou d'action collective locale et ponctuelle. L'expérimentation relative au RSA correspond à une troisième acception, renvoyant à « *l'ensemble des méthodes visant à démontrer l'effet causal d'une action* » (Gomel, Serverin, 2009, p.9) et promue dans la résolution n°13 du rapport de la Commission Hirsch (Hirsch, op. cit.). Cette méthode a suscité des questions quant à sa validité (possibilité de généraliser des résultats portant sur un échantillon 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.). Selon nous, le mode de mobilisation rhétorique dans le débat politique des résultats de l'expérimentation du RSA 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. De ce point de vue, l'expérimentation du RSA en tant qu'innovation procédurale se présente avant tout comme une innovation rhétorique.

¹⁰ On peut consulter à cet effet les données présentées régulièrement par l'Observatoire national de l'Action sociale Décentralisée (ODAS, www.odas.net).

Parallèlement à ce processus d'expérimentation, 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 institutionnelle et procédurale. 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 législation réaffirme le département comme chef de file du paiement et de l'organisation de l'insertion des allocataires du revenu minimum¹¹. 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, Lelièvre, 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 de 2008 a contribué à accentuer. Dès le transfert de compétences de la gestion du RMI de l'Etat vers les départements en 2003, la dégradation de la conjoncture et l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI vont impliquer une augmentation des dépenses restant à la charge des départements, et ce malgré les mécanismes de compensation financière par l'Etat instaurés par le législateur (Corlay et al., 2006). Avec la mise en place du RSA, la contrainte budgétaire ne se desserre pas ou peu contrairement à ce que laissaient espérer ses promoteurs. Dans le contexte macroéconomique dégradé de la fin des années 2000 et 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 péréquation jouent en leur défaveur. 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

¹¹ 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.

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 de façon substantielle sur la politique d'insertion (cf. 2.1.) apparaît limitée par la contrainte budgétaire, en plus d'être restreinte par le déterminisme de la loi (Béraud 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 (Higelé, 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 (initiées dès 1984 par l'UNEDIC) 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, 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. Le rattachement discursif de la réforme du RSA à la conception européenne de l'innovation sociale, dans le cadre d'un dispositif pensé avant 2008, montre en quoi la réponse à la crise est donc en quelque sorte déjà pensée avant la crise. Plutôt que d'une innovation, 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 ces allocataires. Une fois gratté le vernis de l'innovation sociale, en matière de réforme du revenu minimum, mais plus largement concernant les transformations depuis la crise de 2008 des régimes de protection sociale et des formes d'institutions du marché du travail, le cas français 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. Paradoxalement, le mouvement de réinstitutionnalisation des politiques sociales ne se trouve donc nullement impacté par la crise autrement que de manière rhétorique et légitimatrice.

Bibliographie

Arnold C., Lelièvre 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.

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

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

Béraud M., Boulayoune A., Ferial E., Higelé J.-P., 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.

Béraud M., Eydoux A., Higelé 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^{ème} volet) pour la Direction de l'Animation de la Recherche et des Etudes Statistiques, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé.

Béraud M., Ferial E., Higelé 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^{ème} congrès de l'Association Française de Sociologie, Les dominations, RT6*, Nantes, 2-5 septembre.

Bisignano M., Higelé 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^e 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 européenne (1994), *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle. Livre blanc*, Bulletin des communautés européennes, supplément 6/93.

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

Commission européenne (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 économique et social européen et au Comité des régions, COM (2008) 412.

- Commission européenne (2010a), *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Communication de la Commission « Europe 2020 », 03.03.2010, COM (2010) 2020.
- Commission européenne (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 européenne (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., 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., 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.
- Fitoussi J.-P., Sen A., Stiglitz J. (éd.) (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Ministère de l'industrie, de l'économie et de l'emploi.
- Gomel B., Meda D. (2011), « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? Premiers enseignements d'une monographie départementale », *Document du CEE*, n°152, novembre.
- Gomel B., Serverin E. (2009), « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », *Document du CEE*, n°119, juin.
- Higelé J.-P. (2009a), « Quel salaire pour les chômeurs ? », *Les Notes de l'IES*, n°4, mai.
- Higelé 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. Salarier 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., 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.
- Ledrut R. (1966), *Sociologie du chômage*, Presses Universitaires de France.
- Lefevre 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.
- 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*, CEREQ, 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, Le 4 pages du CEE*, n°93, juin.

Tack E. (2009), « L'innovation sociale en Europe. Une vrai/fausse révolution expérimentale ? », *Working paper, Think Tank européen Pour la Solidarité*, août.