

Premier bilan des expérimentations **RSA : 4 alertes pour répondre aux inquiétudes des allocataires**

RÉALISÉ PAR



AVEC LE SOUTIEN DE



Ce rapport est le fruit d'un travail collectif.

Principaux auteurs : Eva Cavallé, Sophie Rigard, Marion Ducasse, Isabelle Doresse, Henri Simorre, Daniel Verger, Jean Merckaert.

Document réalisé par la direction de la communication du Secours Catholique – Caritas France

106, rue du Bac, 75341 Paris Cedex 07
Tél. : 01 45 49 73 00 – Fax : 01 45 49 94 50

Maquette : direction de la communication – pôle production éditoriale / SCCF

Octobre 2024

CONTACTS REDACTEURS :

Sophie Rigard, Secours Catholique : sophie.rigard@secours-catholique.org
Marion Ducasse, AequitaZ : marion.ducasse@aequitaz.org
Henri Simorre, ATD Quart Monde : henri.simorre@hotmail.com

CONTACTS PRESSE :

Pour le Secours Catholique : Djamila Aribi, djamila.aribi@secours-catholique.org / 06 85 32 23 39
Pour ATD Quart Monde : Camille Ménard, camille.menard@atd-quartmonde.org / 06 28 61 69 05
Pour AequitaZ : contact@aequitaz.org / 06 42 26 13 40

Notre position globale, notre demande

La loi pour le plein emploi prévoit de mettre en place au 1er janvier 2025 un “accompagnement rénové” des personnes allocataires du Revenu de solidarité active (RSA) en conditionnant le versement de leur allocation à un minimum de 15 heures d’activité par semaine.

Nos organisations (le Secours Catholique, ATD Quart Monde et AequitaZ) sont engagées de longue date en faveur de la promotion du droit à des moyens convenables d’existence pour toutes et tous inscrit dans notre Constitution et opposées à toute forme de conditionnalité de ce droit¹. C’est pourquoi dès 2023, nous avons pris position² dans les débats sur la réforme dite “Pour le plein emploi” et exprimé de vives critiques sur l’esprit et les conséquences de cette loi pour les personnes concernées. Cette loi est aujourd’hui dans sa phase expérimentale, avant une généralisation prévue au 1^{er} janvier 2025. Nous pensons que cette généralisation arrive précipitamment, sans possibilité de tirer toutes les conséquences de l’évaluation commandée par le ministère du Travail attendue pour la fin d’année, et des effets de cette réforme sur les personnes concernées. **C’est pourquoi nous appelons aujourd’hui le gouvernement à suspendre la généralisation de cette réforme et notamment de l’obligation de réaliser 15 heures d’activité hebdomadaires.**

Notre analyse, nos inquiétudes sur la réforme

Depuis le début de l’année 2024, nous avons mené une analyse basée sur le croisement des premiers retours émanant de personnes concernées, de professionnels de l’insertion, des données quantitatives collectées par France Travail³ et d’enquêtes journalistiques. Sans prétendre à l’exhaustivité (voir en page 22 une annexe sur le détail de notre méthode), ce travail nous permet aujourd’hui de formuler **quatre alertes** :

- **Le risque de glissement vers le travail gratuit réalisé par des allocataires du RSA**
- **L’accompagnement renforcé qui met en cause le pouvoir d’agir des allocataires**
- **L’aggravation possible de la mécanique des radiations**
- **Les réalités contrastées du retour à l’emploi**

Ces alertes sont sérieuses, et certains constats corroborent malheureusement des craintes exprimées dès la présentation du projet de loi pour le plein emploi (voir notre regard sur cette loi en page 4). **Cette réforme concerne la situation de 3,65 millions d’allocataires et de leurs familles⁴ parmi les plus en difficultés dans notre pays. Elle ne peut se résumer à des paramètres techniques ni des satisfecits sur les moyens supplémentaires versés aux territoires expérimentaux dont personne ne peut raisonnablement imaginer qu’ils soient généralisés en 2025 dans un tel contexte de réduction drastique des dépenses publiques.** Difficile de croire également à la promesse que portait initialement la réforme d’une réduction des inégalités de traitement des allocataires d’un département à l’autre, quand chacune des alertes que nous formulons soulève le risque d’un renforcement de ces inégalités territoriales. Les moyens alloués dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 détermineront pour beaucoup la crédibilité des intentions affichées d’améliorer l’accompagnement. Si l’on en croit la Métropole de Lyon, qui atteint les mêmes résultats que dans les autres territoires expérimentaux sans obligation de réaliser les heures d’activité ni sanction, il faudrait au moins 1000 euros supplémentaires par allocataire⁵ soit, à l’échelle du pays, 1,8 milliard budgété dans le prochain projet de loi de finances. Sur le fond enfin, l’esprit général de la réforme du RSA inscrite dans la loi pour le plein emploi, qui met au défi l’allocataire de démontrer qu’il « mérite » son RSA, encourage un discours stigmati-

1 Rapport “Sans contreparties: pour un revenu minimum garanti” corédigé par AequitaZ et le Secours Catholique : <https://www.secours-catholique.org/m-informer/nos-positions/pour-un-revenu-minimum-sans-contreparties>

2 Voir encart “Notre regard sur la loi Plein Emploi”

3 Le tableau de bord de France Travail de suivi des expérimentations de l’accompagnement rénové des allocataires du RSA. <https://stats.inclusion.beta.gouv.fr/public/dashboard/3268a63a-8423-48e0-9d7e-fa211ee6dbcf?tab=1-entr%C3%A9es-en-parcours%2C-sorties-et-stock&territoire=>

4 Chiffre de la Caf pour le 4^{ème} trimestre 2023. https://caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Recherche_et_statistiques/Rsa%20Conjoncture/RSA%20Conjoncture_2023T4.pdf

5 https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/07/17/reforme-du-rsa-dans-la-metropole-de-lyon-accompagner-sans-sanctionner_6251320_823448.html#:~:text=Selon%20un%20document%20de%20France,du%20public%20concern%C3%A9%20sur%20Givors.

sant décomplexé, qui ne fait bien souvent qu'aggraver l'angoisse du tête-à-tête avec le travailleur social ou l'agent France Travail. Une angoisse d'être encore plus contrôlé, d'avoir encore plus à se justifier, d'être sanctionné et, in fine, de perdre ses maigres revenus : 536 euros en moyenne pour le RSA⁶. **Nous ne nous résoudrons pas à ce que la méfiance et la stigmatisation mettent à mal notre solidarité nationale.** La vie au RSA est une vie de minimas : se nourrir a minima, se déplacer a minima, se protéger du mieux que l'on peut face à tous les risques de la pénurie⁷. Nous n'avons aucun intérêt à produire des politiques publiques qui ajoutent de la honte à la pauvreté. En raison du caractère multidimensionnel de la pauvreté⁸, **le retour à l'emploi ne peut être la voie unique vers la sortie de la pauvreté.** Les personnes vivant du RSA ont surtout besoin de la garantie d'un accompagnement social à la mesure des enjeux actuels d'accès au logement, à l'éducation, à la santé et aux autres droits fondamentaux.

Notre horizon de moyen terme et nos propositions de court terme

Nous sommes convaincus que nous avons collectivement intérêt – État, collectivités territoriales, société civile, organisations syndicales –, dans les mois à venir, à prendre le temps du recul, de l'analyse des retours et du dialogue, en prenant en compte **les aspirations, les besoins, les réalités de vie et les inquiétudes des allocataires mais également des professionnels impactés par cette réforme.**

Nous sommes heureux que cette interpellation soit **soutenue par le syndicat FSU et par des associations et collectifs alliés : Emmaüs France, la Fondation Abbé Pierre, la Ligue des droits de l'Homme, le Mouvement national des chômeurs et précaires, le collectif Changer de Cap, le Mouvement français du revenu de base et la Fédération des centres sociaux de France.** Les métiers de l'accompagnement social et de l'insertion évoluent vers des métiers du suivi et du contrôle au détriment de la relation humaine de confiance. C'est une perspective dénoncée par de très nombreux travailleurs sociaux, conscients des conséquences sur la qualité et le sens de leur métier. Dans le monde associatif et de la lutte contre la pauvreté, la pression monte pour prendre en charge des situations de vie dégradées ou recréer des liens aux institutions là où la défiance s'est installée.

Nous demandons au nouveau gouvernement de :

1. suspendre la généralisation de la réforme du RSA prévue au 1er janvier 2025, en particulier l'obligation des heures d'activité et le décret sur les sanctions,
2. tenir compte de nos alertes en organisant les moyens d'une réelle évaluation et concertation,
3. tenir la promesse d'un soutien renforcé aux plus précaires par la dotation de véritables moyens supplémentaires aux politiques de lutte contre la pauvreté à l'occasion du projet de loi de finances pour 2025.

La situation actuelle nous appelle à réaffirmer le besoin de solidarité et le **droit effectif à un revenu minimum garanti** dans une économie où les laissés-pour-compte de l'emploi durable et décent se chiffrent entre 5 et 7 millions de personnes. Garantir à chacune et chacun un revenu minimum vital et le porter à un niveau qui permette de ne pas sombrer dans la grande pauvreté, même en cas d'accident de la vie, n'est pas une insulte faite aux personnes en emploi : c'est une assurance, une promesse faite à chacun qu'on ne le laissera pas tomber si la vie devient trop dure. C'est la matérialisation de notre solidarité.

6 Selon la Caf, le montant moyen mensuel de RSA versé par foyer s'élève, au 4ème trimestre 2023, à 536 euros. https://caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Recherche_et_statistiques/Rsa%20Conjoncture/RSA%20Conjoncture_2023T4.pdf

7 Voir notamment L'évaluation participative du RSA réalisée en 2021 par ATD Quart Monde. <https://www.atd-quartmonde.fr/communiqués-de-presse/reaction-datd-quart-monde-au-rapport-de-la-cour-des-comptes-sur-levaluation-du-rsa/>

8 Voir la recherche participative internationale menée notamment par le Mouvement ATD Quart Monde et le Secours Catholique avec l'université d'Oxford sur les dimensions cachées de la pauvreté : <https://www.atd-quartmonde.fr/nos-combats/changer-le-regard-sur-la-pauvrete/les-dimensions-cachees-de-la-pauvrete/>

Notre regard sur la loi pou le plein emploi

La lecture de l'exposé des motifs de la loi pour le plein emploi fait apparaître un constat partagé : les personnes en situation de pauvreté sont invisibilisées et ne sont pas accompagnées à la hauteur de leurs besoins. Leurs aspirations à participer de façon reconnue à notre société ne sont pas écoutées. Entre 2004 et 2020, les budgets insertion des départements ont diminué de 12%, alors même que le nombre d'allocataires du RSA connaissait une forte augmentation, de près de 45%, entre 2008 et 2015¹. Dans notre rapport *Déconfinez la solidarité*², publié en 2021, le Secours Catholique alertait sur le fait que le budget accompagnement des allocataires ne représentait guère que 8% en moyenne du budget RSA des départements. Parmi les raisons qui expliquent cette situation, une est pourtant bien connue : la chute de la compensation par l'Etat du budget des départements dédiés au versement de l'allocation, de 80% en 2004 à 51% en 2020³.

Il est devenu de plus en plus difficile, pour les travailleurs sociaux comme pour les agents de France Travail, d'accompagner chaque personne privée d'emploi dans la singularité de sa trajectoire, de ses compétences et de ses aspirations. L'ambition affichée par la loi d'un accompagnement "renforcé" pour tous rejoint nos propositions de longue date qui insistent prioritairement pour que cet accompagnement se fasse dans la confiance et de façon personnalisée, en prenant en compte l'ensemble des dimensions de la pauvreté - ce qui demande des moyens conséquents pour les départements, l'ensemble des structures qui accompagnent les personnes en situation de pauvreté (CCAS, centres sociaux, structures de l'insertion, associations...) et France Travail.

Nous avons exprimé des points de divergence majeure avec l'analyse qui préside à cette loi. Engagés de longue date en faveur de la promotion du droit, inscrit dans notre Constitution, à des moyens convenables d'existence pour toutes et tous, nous considérons le fait de soumettre l'exercice de ce droit à des contreparties à la fois inhumain, injuste et inefficace⁴. Inhumain, parce que cette logique aboutit à priver des femmes et des hommes de toute ressource financière. Injuste, car elle méconnaît la contribution que les allocataires apportent déjà à la société⁵, et fait porter sur les individus l'échec collectif de notre société à proposer un emploi décent à chacun. Le plus souvent inefficace, car ce n'est pas par oisiveté que les personnes se retrouvent privées d'emploi, ni en les insécurisant qu'on leur donne la force, la confiance et la disponibilité nécessaires.

En toute logique, en 2023, nous avons pris position dans les débats sur cette réforme pour dénoncer une escalade de la conditionnalité liée au RSA, avec des conséquences prévisibles en matière d'augmentation du non-recours, des ruptures et des radiations. Nous avons alerté sur une logique qui s'apparente à celle d'une sanction pénale pour le seul crime d'être pauvre, ou du moins à du travail gratuit, sur le risque de brouiller les frontières avec le bénévolat, comme sur l'impréparation des 15 heures d'activité demandées à près de 2 millions de personnes. Le collectif ALERTE, dont le Secours Catholique et ATD Quart Monde sont membres, a publié récemment une note de positionnement sur cette loi⁶.

1 Cour des comptes, janvier 2022, Le Revenu de solidarité active (RSA), page 57

2 <https://www.secours-catholique.org/m-informer/publications/deconfinez-la-solidarite> (page 5)

3 <https://www.secours-catholique.org/m-informer/publications/deconfinez-la-solidarite> (page 5)

4 Rapport "Sans contreparties: pour un revenu minimum garanti" corédigé par AequitaZ et le Secours Catholique (2020) : <https://www.secours-catholique.org/m-informer/nos-positions/pour-un-revenu-minimum-sans-contreparties>

5 Rapport "Un boulot de dingue! Reconnaître les activités vitales à la société" corédigé par AequitaZ et le Secours Catholique (2023) : <https://www.secours-catholique.org/m-informer/publications/un-boulot-de-dingue>

6 <https://www.alerte-exclusions.fr/fr/note-de-positionnement-du-collectif-alerte-sur-la-loi-plein-emploi-et-laccompagnement-des>

01	Heures d'activité obligatoires : le glissement vers le travail gratuit s'opère déjà	6
	A. Un risque de substitution à de véritables emplois	7
	B. Des allocataires tenus de rendre compte de leur bénévolat	8
	C. Contrôler les heures d'activité, c'est entrer davantage dans la vie privée des personnes.....	9
02	L'accompagnement sous algorithme affaiblit le pouvoir de choisir ses priorités d'insertion	10
	A. Être orienté sans avoir le choix : un risque déjà avéré qui se renforce	11
	B. Le risque de mauvaise orientation des allocataires et, in fine, de sanctions et de décrochages.....	12
03	La mécanique des radiations est en route	14
	A. Des non-réponses qui conduisent à la sanction.....	15
	B. Sortie vers l'emploi ou sortie des radars ? Le non-recours au bout du chemin.....	16
	C. Une réforme auto-financée par la baisse du nombre d'allocataires.....	16
04	Retour à l'emploi : à quel prix ? Emploi décent et durable ou emploi précaire ? Les inégalités sociales et territoriales à l'épreuve de la loi	18
	A. Des contrats essentiellement de moins de 6 mois dans des secteurs en tension aux conditions de travail difficiles	18
	B. Le déni des enjeux de santé et de précarité des allocataires du RSA.....	20
	C. L'absence de respect du projet et des aspirations de la personne.....	21

La parole des premiers concernés

Les citations en italique proviennent de travaux de terrain menés par l'association Aequitaz ou par la délégation du Rhône du Secours Catholique. Il s'agit de paroles de personnes concernées par le RSA, de responsables associatifs et de professionnels de l'insertion collectées dans le cadre de plusieurs ateliers de travail dédiés à la réforme France Travail et à ses conséquences entre novembre 2023 et mai 2024.

01

Heures d'activité obligatoires : le glissement vers le travail gratuit s'opère déjà

Le RSA sera conditionné en janvier 2025 à la réalisation d'activités obligatoires censées favoriser l'insertion professionnelle de l'allocataire. Qu'en est-il de la concrétisation de cette mesure d'activation supplémentaire ?

La loi reste très vague concernant la nature des activités dans le cadre des heures obligatoires (cf. : “notamment des actions de formation, d'accompagnement et d'appui”¹). Le site [service-public.fr](https://www.service-public.fr) indique qu'il peut s'agir notamment “d'une immersion en entreprise pour affiner son projet professionnel, de l'obtention du permis de conduire, de la réalisation de démarches d'accès aux droits, de la participation à des activités dans le secteur associatif”². La recherche active d'emploi, soit les heures passées à candidater à des offres par exemple, ou les rendez-vous médicaux, peuvent également être comptabilisés. **Pour le législateur, ces heures d'activités ont été créées dans un objectif d'insertion professionnelle. Très bien. Mais pourquoi en faire une obligation pour recevoir le RSA ?**

Dans le cas où l'objectif d'insertion est partagé par l'allocataire, cela pervertit l'objectif. Dans le cas où l'allocataire ne peut se projeter dans l'emploi, car il doit résoudre des problèmes de santé ou familiaux ou de logement, on en revient à contraindre de faire des heures sans objectif d'insertion, mais uniquement pour justifier son RSA, dans une logique comptable qui n'a que peu de sens et qui, souvent, est très intrusive pour les personnes. Par exemple, vérifier que des personnes se rétablissent d'un burn-out en imposant un rendez-vous, tous les 15 jours, de contrôle des démarches de soin, pose de vraies questions.

« Là, de nouveau, des personnes qui ne savent pas ce que c'est se permettent de venir nous faire la morale. Moi, dans ces cas-là, je vous invite à venir passer des jours avec nous. Vous verrez ce que c'est ! [...] On contribue à la vie, à la société de tout un chacun. On fait beaucoup de choses dans des associations, dans des institutions. On contribue, on participe et là encore, nous, on nous titille. »

1 Voir le 3° du II de l'article L. 5411-6 du code du travail tel que modifié par la loi plein emploi (article 2).

2 <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A17153>

Les territoires expérimentaux

- Concernant le volume d'heures d'activité obligatoires d'au moins 15 heures par semaine, on constate que la Mayenne a choisi d'adapter le volume horaire en fonction du parcours³ :
- 15h minimum pour le parcours emploi ;
- 6h pour le parcours socioprofessionnel ;
- 1h30 pour les personnes orientées vers le parcours social.

D'autres départements ont pris le même parti d'adapter les heures en fonction des parcours. Le Nord opte par exemple pour une augmentation progressive du nombre d'heures pour les personnes en parcours social : "l'accompagnement sera très progressif mais j'ai la conviction qu'on peut arriver assez rapidement à 8-10 heures par semaine, puis 15-20 heures", selon Frédéric Danel, directeur régional de Pôle emploi Hauts-de-France⁴.

En Côte-d'Or, les acteurs de l'insertion par l'activité économique (IAE), dans l'incapacité de proposer une quantité suffisante de stages, d'immersion en entreprise, etc., ont indiqué fonctionner au "forfait" en validant un nombre d'heures en fonction de l'activité réalisée (par ex. un rendez-vous médical pourrait compter pour 1h, des heures de conduite pour 2h, etc.).
*N.B. : le Conseil Constitutionnel a estimé, dans son avis rendu sur la loi Plein emploi, que la durée hebdomadaire d'activité "devra être adaptée à la situation personnelle et familiale de l'intéressé et limitée au temps nécessaire à l'accompagnement requis, sans pouvoir excéder la durée légale du travail en cas d'activité salariée."*⁵

A. Un risque de substitution à de véritables emplois

Aujourd'hui, rien ne permet de limiter le risque de substitution de ces activités à de véritables emplois, alors même que ces risques semblent avérés. Ainsi, dans l'Eure, le maire de Villers-en-Vexin justifie de faire travailler des allocataires du RSA sur la végétalisation du cimetière au motif qu'il n'a qu' "un agent communal 15 heures par semaine et [qu'il n'a] pas les moyens d'embaucher du personnel"⁶. Pour les allocataires missionnés sur cette activité, il n'y a donc pas de perspectives d'embauche ni, à notre connaissance, de valorisation en termes de formation.

Le maire de cette commune a répondu à un appel à projet du département qui invite les mairies et EPCI à se rapprocher des services sociaux du département "si [elles ont] besoin de bras pour une mission ponctuelle (jusqu'à 15 à 20h par semaine)"⁷. Ces missions, appelées des "missions d'intérêt collectif", ne sont pas sans rappeler les "travaux d'intérêt général"... dont on rappelle qu'il s'agit d'une peine sanctionnant une infraction pour les personnes sous main de justice.

Il devient urgent d'**encadrer ce dispositif pour en prévenir les dérives**, à savoir :

- le **détournement du projet d'insertion de la personne** au profit des opportunités que constituent ces missions proposées sur le territoire, sans perspective d'emploi à la clé,
- des **effets de mise en concurrence avec des emplois publics comme privés** qui s'avèreraient contre-productifs en matière de création d'emplois et auraient pour conséquence de **tirer le marché du travail vers le bas en matière de conditions de travail et de rémunération**.

3 <https://www.lamayenne.fr/page/lexperimentation-france-travail-debute-en-mayenne-un-accompagnement-renforce-pour-les>

4 https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/pole-emploi/reportage-projet-de-loi-plein-emploi-a-tourcoing-l-experimentation-du-rsa-sous-conditions-divise-six-mois-apres-son-lancement_6085623.html#xtor=EPR-555-

5 Décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023 relative à la loi Plein emploi.

6 https://actu.fr/normandie/villers-en-vexin_27690/rsa-dans-leure-le-departement-met-les-allocataires-au-travail_60368280.html

7 Villers-en-Vexin : 4 bénéficiaires du RSA donnent un sacré coup de main à la commune - Eure en Normandie

B. Des allocataires tenus de rendre compte de leur bénévolat

« Sur les conseils de mon assistante sociale, j'ai déjà écrit deux pages de tout ce que je fais bénévolement ou dans l'entraide pour mettre dans mon nouveau contrat. Ce sera prêt comme ça »

« Le bénévolat, c'est forcément libre. Ça ne peut pas être obligé. C'est contre l'esprit de la loi 1901 ».

Que dit la loi ?

La justice a admis la légalité du conditionnement du RSA à des heures d'activités bénévoles (décision du Conseil d'Etat en juin 2018⁸) dans la mesure où :

- cela est fait au cas par cas et de manière contractuelle (c'est-à-dire établi dans le contrat d'engagement que signe l'allocataire, supposé réciproque et librement débattu, donc respectant le souhait des deux parties),
- cela participe à l'insertion sociale et professionnelle de la personne,
- cela est compatible avec la recherche d'un emploi.

Aujourd'hui, nous disposons de peu de remontées sur la prise en compte d'activités bénévoles dans le cadre des activités obligatoires. Mais la tendance devrait s'accroître rapidement.

D'ores et déjà, des conseils départementaux consultent les acteurs associatifs de leur territoire sur les possibles activités bénévoles à valoriser en 2025, en particulier dans les territoires ruraux où il y a moins d'acteurs de l'insertion sur lesquels s'appuyer. Et plus le nombre d'allocataires concernés par cet accompagnement rénové sera important, plus les organismes référents devront constituer une "offre" d'activités vers lesquelles orienter les personnes. Pour le moment, compte tenu de leur faible nombre, il est relativement plus aisé d'orienter les allocataires vers des formations, stages ou immersions en entreprises. Cela risque de se corser avec près de 2 millions d'allocataires, même si la montée en charge, en 2025, se fera a priori progressivement.

Le bénévolat, par définition, ne saurait être exercé sous la contrainte. Pourtant, certains départements sont susceptibles d'approuver politiquement l'idée d'une sorte d'"engagement civique" obligatoire pour les allocataires du RSA. C'était l'esprit du "service individuel bénévole" instauré par le département du Haut-Rhin en 2016. La "mission d'intérêt collectif"⁹ mise en place par le département de l'Eure y ressemble également. Puisqu'il faut "faire des heures", le département de la Mayenne a lancé ce qu'il appelle le "volontariat reconnu" : les allocataires en parcours socio-professionnel ou social sont invités à réaliser des heures de bénévolat dans des associations en contrepartie d'un passeport bénévole attestant d'une expérience et de compétences. En le présentant comme un dispositif, parmi d'autres, de son offre d'insertion, le département participe d'une dévalorisation du secteur de l'insertion, assuré par des professionnels formés et qualifiés.

Prenant acte de ce nouveau contexte de conditionnalité, des allocataires y voient aussi une opportunité de valoriser les activités utiles et vitales qu'ils réalisent, acceptant de fait de dévoiler leurs activités personnelles et bénévoles, pour « rester dans les cases » et sécuriser leur allocation. Ils finissent par accepter de justifier qu'ils sont bien des personnes actives, qui ne se tournent pas les pouces, justifiant ainsi leur statut de "bons citoyens" dont il faut préserver les maigres ressources ! Or sur ce sujet également nous avons documenté que l'enjeu était inverse. **Dans le rapport *Un Boulot de dingue*¹⁰, nous plaitions pour que les institutions reconnaissent que les personnes concernées font déjà beaucoup, pour qu'elles refusent la logique de comptabilisation des heures et misent enfin sur la pleine sécurisation des ressources des personnes.**

8 Conseil d'Etat, décision n°411630 du 15 juin 2018, préfet du Haut-Rhin c/ département du Haut-Rhin. Le conseil départemental du Haut-Rhin avait approuvé le principe d'instaurer un dispositif de "service individuel bénévole" que pourraient effectuer les allocataires du RSA auprès d'une association ou d'une collectivité, à raison de 7 heures hebdomadaires en moyenne et qui conditionnerait le versement de l'allocation.

9 <https://eureennormandie.fr/actualite/villers-en-vexin-experimentation-rsa/>

10 Rapport "Un boulot de dingue, reconnaître les activités vitales à la société" corédigé par AequitaZ et le Secours Catholique (2023): <https://www.secours-catholique.org/m-informer/publications/un-boulot-de-dingue>

C. Contrôler les heures d'activités, c'est entrer davantage dans la vie privée des personnes

« A certains moments, on est incapable de faire quoi que ce soit tellement on va mal. Je ne peux juste pas. Qu'est-ce qu'on peut dire dans ces cas-là ? »

« Si je dois expliquer le temps que je passe dans la débrouille, pour réussir à trouver de quoi glaner ou troquer de la nourriture, demander à une personne de m'aider pour un déplacement, etc., ils ne vont pas me croire. Sans compter la honte de devoir parler de ça. »

« Je dois rencontrer ma référente RSA tous les mois et j'ai un rendez-vous téléphonique tous les 15 jours. Ma situation n'a parfois pas changé, je n'ai rien de nouveau à dire. »

Il est tant d'ouvrir les yeux sur la réalité d'une survie quand on est bien en dessous du seuil de pauvreté. Une part non négligeable des activités menées par les personnes qui vivent la pauvreté sont des activités chronophages liées à la survie (faire la queue dans les files d'aide alimentaire, parcourir plusieurs kilomètres à la recherche des petits prix, des dons de vêtements, etc.). Faudra-t-il pousser la double-peine jusqu'à devoir justifier de toutes ces heures pour expliquer la difficulté à faire davantage, comme chercher un stage ou intégrer une formation ?

Expliquer à ce point de quoi est fait son quotidien expose durement les personnes au devoir de justification. C'est la situation que vit Merouane, au RSA depuis longtemps et à la recherche d'un emploi de nuit pour s'occuper, durant la journée, de sa femme qui a des problèmes de santé¹¹. Pour certains, ce peut être vécu comme une humiliation. Même si l'on peut compter sur l'écoute et la compréhension de nombreux travailleurs sociaux, au fait des réalités vécues par les plus précaires, le cadre de suivi des heures va aggraver le sentiment d'infantilisation de devoir tout justifier, jour après jour, semaine après semaine.

Cette mise sous tutelle de la vie privée, symptomatique d'institutions de plus en plus maltraitantes à l'endroit des personnes vivant la précarité, constitue pour certains la goutte d'eau de trop qui les amène à renoncer à faire valoir leurs droits.

Heureusement, d'après les retours - non exhaustifs - dont nous disposons sur le suivi et le contrôle des heures réalisées dans les territoires expérimentaux, le modèle privilégié semble le déclaratif des allocataires auprès de leur référent, ce qui peut éviter des contrôles tatillonnés. Il s'agit, pour nous, d'un point d'attention central dans le suivi de la mise en œuvre de cette réforme.

¹¹ https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/10/11/a-marseille-ou-la-reforme-du-rsa-est-experimentee-ce-n-est-pas-du-travail-gratuit_6193793_823448.html

02

L'accompagnement sous algorithme affaiblit le pouvoir de choisir ses priorités d'insertion

« Une orientation rapide, c'est bien, mais l'humain doit rester »

« Les personnes sont perdues dans les évaluations, les orientations
que l'on propose »

ZOOM

Qui choisit le parcours d'accompagnement des allocataires ?

Hormis quelques départements qui n'ont pas souhaité passer par ce mécanisme, la plupart des départements expérimentent un algorithme permettant de traiter les données inscrites par l'allocataire lors de sa demande de RSA. C'est sur la base de ce pré-diagnostic et, par conséquent, avant tout rendez-vous physique avec un conseiller ou un travailleur social, que la personne est orientée vers un organisme référent : France Travail, le département, une mission locale, Cap emploi ou autres. Or l'orientation vers un organisme référent semble déterminer en grande partie le type de parcours ("emploi", "socio-professionnel" ou "social") vers lequel la personne est orientée après le diagnostic.

Dans l'Eure, le département annonce avoir recours à des plateformes d'orientation afin de réaliser un pré-diagnostic. Voilà ce qu'indique un document du département¹ :

- pré-diagnostic qui s'appuie sur les données de demande du RSA, des données socio-professionnelles (RDSP) et les données de France Travail et des départements ;
- convocation de l'allocataire sous 15 jours maximum à compter de l'ouverture de ses droits ;
- premier entretien de diagnostic (via un outil commun) et de plan d'action sous l'égide d'un conseiller France Travail ;
- entretien conclu par un premier plan d'action individualisé, signature d'un contrat.
- Les allocataires orientés dans le parcours "emploi" ont un référent de France Travail. Pour les allocataires des autres parcours, une fonction de "correspondant" est assurée par France Travail.

D'après un document du ministère du travail intitulé "retex territoires pilotes accompagnement rénové RSA" et présenté devant le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) le 13 juin 2024, les départements du Loiret et de la Somme réalisent également "un pré-diagnostic et une orientation rapide réalisés via une plateforme".

1 Voir le power point intitulé "point sur la mise en oeuvre de l'expérimentation RSA au sein des agences de Gisors et Louviers", présenté au CSE de Pôle emploi du 28 septembre 2023, accessible par un lien actif dans cet article : <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abherv/2023/10/03/experimentation-rsa-dans-l-eure-50-d-absentisme>

A. Être orienté sans avoir le choix : un risque déjà avéré qui se renforce

Dans le contexte de la réforme, la mise en place d'une orientation sur la base d'un pré-diagnostic par traitement algorithmique interroge : sous couvert de rapidité, il n'est pas prévu que la personne concernée soit associée à ce pré-diagnostic, ce qui est déjà un problème en soi. Est-elle informée qu'il existe plusieurs options, plusieurs organismes référents, plusieurs parcours d'accompagnement au vue des documents et convocations qu'elle reçoit ? Est-elle informée qu'elle peut demander de changer d'organisme référent² ? Rares sont les départements qui délivrent une information complète aux allocataires sur les filières d'accompagnement existantes et qui les associent à leur orientation. De nombreuses personnes se retrouvent accompagnées par un prestataire de France Travail ou d'un département sans même savoir que d'autres options existent.

Le rendez-vous d'orientation pourra sans doute répondre à cet enjeu d'information, mais condenser en une seule rencontre l'information, la confirmation de l'orientation et la signature d'un contrat pose la question du choix de l'allocataire à l'instant T. **C'est l'autonomie de la personne, dans sa capacité à exercer son libre choix, qui est un peu plus entravée.**

D'autres questions résultent de l'absence de transparence sur l'enjeu de l'automatisation. La loi plein emploi dispose que les critères d'orientation appliqués sont définis au niveau national par le Comité pour l'emploi, récemment créé³. Quels sont donc les critères appliqués par l'algorithme dans sa phase actuelle de test? Comment ont-ils été définis et qui a élaboré cet algorithme? De quelle transparence fera preuve France Travail à cet égard ?

Ces questions sont cruciales tant ces processus d'automatisation pèsent dans la détermination du type d'accompagnement de la personne. Sont-ils le gage, si l'on en croit France Travail, d'un accompagnement réellement personnalisé? **Pour La Quadrature du Net, qui a enquêté sur les algorithmes de plusieurs organismes sociaux dont la CNAF et France Travail, le recours de plus en plus fréquent à des algorithmes visant à évaluer, trier, classer, contrôler les personnes, participe d'une déshumanisation de l'accompagnement social⁴.**

Ici, il est clair que l'automatisation de l'orientation des allocataires du RSA vers un organisme référent renforce le risque que les personnes soient orientées dans un parcours qui ne soit pas adapté à leur situation ou qui ne respecte pas leurs priorités.

2 Voir le II de l'article L. 5411-5-2 tel que créé par la loi plein emploi (article 1er).

3 Voir le décret n° 2024-252 du 22 mars 2024 relatif au Comité national pour l'emploi.

4 <https://www.laquadrature.net/2024/06/25/a-france-travail-lessor-du-contrôle-algorithmique/>

B. Le risque de mauvaise orientation des allocataires et, in fine, de sanctions et de décrochages

« On m'a envoyée vers Activ'Crea pour définir mon projet professionnel alors que je l'avais déjà fait ! Je sais ce que je veux faire. Ma conseillère m'a obligée et j'ai été orientée vers un prestataire de Pôle emploi. Ce nouvel accompagnement m'a beaucoup déstabilisée et j'ai réussi à arrêter. C'est triste de se dire que l'organisme qui doit nous aider finit par nous faire peur et qu'on en vient à le redouter. »

« Ras-le-bol des travailleurs sociaux et des prescriptions : j'ai tout fait, tous les dispositifs, les parcours, etc. ! »

« J'ai fait un burn-out et je ne me sens pas de retourner travailler, même si mon profil semble me rendre totalement disponible pour l'emploi. »

ZOOM SUR

Les territoires expérimentaux

A l'échelle nationale, en avril 2024 (correspondant à 28 213 personnes entrées en parcours), 68% des personnes sont orientées vers un parcours professionnel ou socio-professionnel (44% en parcours emploi, 24% en parcours socio professionnel⁵) et 32% sont en parcours social. Ce chiffre relativement élevé peut s'expliquer par le fait que les allocataires concernés sont principalement des nouveaux inscrits au RSA, moins éloignés de l'emploi.

Il existe cependant des disparités importantes entre départements qui ne s'expliquent pas toujours par les caractéristiques (population plus ou moins défavorisée) des territoires concernés par l'expérimentation. Des données issues du tableau de bord de France Travail tendent à conforter nos inquiétudes sur le risque de mauvaises orientations :

- en Ile-et-Vilaine, département qui n'a pas souhaité appliquer l'orientation par pré-diagnostic algorithmique, 50% des allocataires sont orientés dans le parcours "social", contre 13% dans les Bouches-du-Rhône ;
- parmi les allocataires orientés vers le parcours "emploi" sur l'ensemble des territoires membres de l'expérimentation (44%), une part importante (26%) déclare présenter au moins deux freins à l'emploi.

Les données du dossier d'inscription au RSA, sur lesquelles l'algorithme fonde la décision d'orientation, sont loin de couvrir l'ensemble de la situation de la personne (soucis de santé physique ou psychologique, situation d'aïdant, etc.). Ainsi, le parcours vers lequel celle-ci est orientée risque de ne pas être adapté.

Le législateur a-t-il prévu ce risque de mauvaise orientation ? La loi plein emploi dispose que, après l'entretien qui fait suite à la première orientation, s'il s'avère qu'un autre organisme serait plus à même d'accompagner la personne, le conseiller peut demander une nouvelle orientation. Là encore, manifestement sans l'accord préalable de la personne. Cette dernière peut ainsi se retrouver ballottée d'un organisme à un autre, sans respect de son autonomie et de son libre arbitre.

Ce constat semble malheureusement corroboré par les chiffres puisque près de **30% des personnes orientées dans le parcours emploi** (censé accueillir les personnes les plus proches de l'emploi) **déclarent présenter au moins deux freins à l'emploi**. Parmi ces personnes, certaines ne pourront peut-être pas assumer le niveau d'heures d'activité hebdomadaires obligatoires requis dans ce parcours (15 heures voire plus). **Elles risquent d'être sanctionnées et donc de perdre une partie voire tout leur RSA.**

⁵ Voir le tableau de bord de France Travail de suivi des expérimentations de l'accompagnement rénové des allocataires du RSA : <https://stats.inclusion.beta.gouv.fr/public/dashboard/3268a63a-8423-48e0-9d7e-fa211ee6dbcf?tab=1-entr%C3%A9es-en-parcours%2C-sorties-et-stock&territoire=>

Le risque, très élevé, de “décrochage” du RSA suite à une sanction est pourtant bien connu. La Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF) a ainsi établi⁶ que quatre mois après avoir été sanctionnés (par une suspension du RSA pour 40% des foyers étudiés), 47% des foyers ne bénéficient plus du droit au RSA. Un an après, 24% des personnes sanctionnées ne touchent plus aucune prestation de la Caf. C’est un indice du lien fort entre sanction et non-recours.

Un des objectifs de la réforme est de renforcer l’accompagnement, ce qui est positif, mais le centrer et le **réduire à la seule dimension du retour à l’emploi** doit constituer une alerte majeure sur la notion d’accompagnement global et d’insertion au sens large, pas uniquement professionnelle.

La trajectoire qui se dessine clairement dans cette réforme va faire la part belle aux conseillers en insertion professionnelle ou aux référents emploi au détriment des travailleurs sociaux et métiers de l’accompagnement social au sens large. **Le département du Nord a déjà supprimé ses subventions aux acteurs de l’insertion par la culture, de l’accompagnement au logement ou encore aux forums RSA qui visaient notamment à permettre aux allocataires de contribuer à la politique publique départementale**⁷.

Le risque face à cela est bien connu : le décrochage de l’accompagnement, s’il est jugé trop inadapté par la personne qui le vit. In fine, ce qui plane ici est soit la sanction qui conduit à l’exclusion, l’abandon de ses droits, soit la soumission des personnes qui s’engagent, malgré elles, dans des parcours d’insertion inadaptés à leurs capacités physiques, mentales ou à leur parcours de vie, dans une logique de maintien de ses ressources.

Pour prévenir ces risques, le collectif Lucioles mène en Savoie un travail pour le droit à un accompagnement global de qualité. Il s’agit pour ce groupe de personnes au chômage ou au RSA de pointer les dimensions essentielles selon elles, à une relation de confiance efficace dans le parcours d’une personne⁸. En cela, ce collectif rejoint une demande récurrente des associations de lutte contre la pauvreté⁹.

6 Cnaf – Note DSER 2023-82 – Éléments statistiques sur les sanctions RSA en réponse à une demande de la MECSS, consultable ici : https://www.alerte-exclusions.fr/sites/default/files/Fichiers/actualite_a_la_une/note-dser-2023-082_elements_statistiques_sur_les_sanctions_rsa_droits_et_devoirs_en_reponse_a_une_demande_de_la_mecss_v2_lgz.pdf

7 <https://www.lavoixdunord.fr/1448238/article/2024-04-04/l-insertion-par-la-culture-frappee-par-les-coupes-budgetaires-du-departement-du>

8 <https://www.aequitaz.org/luciolesensavoie/>

9 https://www.alerte-exclusions.fr/sites/default/files/Fichiers/Publications/note-de-positonnement-loi-plein-emploi_collectif-alerte-24-avril-2024_0.pdf

03

La mécanique des radiations est en route

Décodage sur les territoires expérimentaux

L'accélération de l'orientation était déjà présentée, depuis la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté lancée en 2018, comme un objectif à atteindre avec des systèmes de fléchage, selon les territoires, automatisés. L'idée de proposer un accompagnement le plus tôt possible à tout nouvel allocataire est louable, alors que de nombreux allocataires pouvaient rester des mois sans se voir proposer le moindre rendez-vous.

L'expérimentation en cours focalise encore davantage sur la rapidité de cette orientation, mais des limites importantes apparaissent en termes d'efficacité.

On constate un taux important de non réponse des allocataires, dès la première prise de contact. Dans l'Aisne (à Laon), en juillet 2023, sur 198 nouveaux inscrits convoqués, seulement 96 avaient fait le déplacement pour ce premier entretien¹. Un quart des personnes qui n'ont pas fait le déplacement se sont excusées.

Dans le Nord, à date de juillet 2023, c'est en moyenne la moitié des allocataires qui se présente pour un premier entretien². Céline Hoyaux, responsable du site "Expérimentation RSA" pour le département, précise : "on ne relance pas, mais il y a quand même 20% des personnes qui rappellent. Ils ont quatre mois pour se manifester, sinon le droit est clos."

On constate que les allocataires qui ne se présentent pas au premier entretien de diagnostic peuvent déjà voir leur allocation suspendue. En Côte-d'Or, au 30 septembre 2023, 1 allocataire sur 8 avait vu son allocation suspendue³. En avril 2024, la vice présidente du département annonçait 184 radiations liées à des absences de réponse soit 13,8% des 1334 personnes accompagnées⁴. D'après elle "50% des gens sanctionnés reviennent [dans le dispositif]". Dans la Somme, "Sur 294 "rendez-vous d'entrée", il y a eu 32 sanctions effectives", selon le président du département, Stéphane Haussoulier⁵.

France Travail annonce un objectif dès 2024 de +20% de contrôles de la recherche d'emploi, soit 600 000 contrôles à réaliser en 2024⁶. Le décret précisant les nouvelles modalités de sanctions votées dans la loi Plein emploi n'est, à ce jour, toujours pas paru.

1 <https://www.aefinfo.fr/depeche/696972-experimentation-rsa-a-laon-et-a-tourcoing-ce-qu-on-entend-a-l-exterieur-ca-n-a-rien-a-voir-avec-ce-qui-se-passe-ici>

2 <https://www.aefinfo.fr/depeche/696972-experimentation-rsa-a-laon-et-a-tourcoing-ce-qu-on-entend-a-l-exterieur-ca-n-a-rien-a-voir-avec-ce-qui-se-passe-ici>

3 <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abherve/2023/10/14/en-cote-d-or-dans-l-experimentation-rsa-un-beneficiaire-sur-8-a-vu-son-indemnite-suspendue>

4 <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abherve/2024/04/21/en-cote-d-or-l-experimentation-rsa-induit-138-de-radiations#:~:text=Press%C3%A9e%20de%20questions%20par%20l,%5Bdans%20le%20dispositif%5D%C2%BB>

5 <https://www.lagazettedescommunes.com/912339/experimentation-des-15h-dactivites-pour-les-beneficiaires-du-rsa-des-actions-tous-azimuts/>

6 Webinaire du 23 mai 2024 organisé par Via Compétences : "France travail Auvergne Rhône Alpes : découvrez les missions du nouvel opérateur de l'emploi".

A. Des non-réponses qui conduisent à la sanction

« Ça va mettre encore plus à mal les personnes, et on est des êtres humains, on est des personnes. On parle de dignité, mais là, on nous enfonce encore plus, on nous enlève encore de notre dignité. Il faut arrêter là, je vous assure. Je suis minée. »

En avril 2024, 76% des allocataires du RSA visés initialement sont entrés en parcours sur les 18 premiers territoires expérimentaux (qui ont démarré au printemps 2023). Dans les documents du ministère du travail, notamment lors de la présentation du document “retex territoires pilotes accompagnement rénové RSA” au CNLE le 13 juin 2024, il n’est jamais question des 24% restants. Qu’est-il advenu de ces allocataires qui n’ont pas répondu à la convocation, peut-être par défiance, abandon, méconnaissance et/ou peur de la réforme?

Nos associations se réjouissent de l’accélération de la prise en charge des personnes après leur inscription (une première prise de contact intervient dans les 15 jours en moyenne), conduisant à ce que les personnes se sentent davantage considérées. Mais des personnes nous font part, en revanche, de leurs appréhensions et peurs à l’approche du premier entretien. Elles expriment clairement le besoin d’être rassurées et qu’on leur explique les conséquences concrètes de cette réforme pour elles. Par exemple, dans l’Aveyron, Stan, 29 ans, qualifie ce premier entretien d’*“intimidant”* et raconte s’être inquiété d’être *“obligé de travailler”*⁷.

Nombreux sont les allocataires qui ne savent pas que le RSA est assorti d’un volet accompagnement obligatoire. Le courrier de convocation, souvent formulé de manière administrative, avec des délais stricts et des menaces de sanctions, nous interroge sur son effet : plutôt que d’inciter les allocataires à prendre place face à leur référent, il risque de les insécuriser davantage du fait des menaces écrites.

La perte de confiance dans les institutions est documentée dans le Baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et de l’exclusion sociale du CNLE : “les administrations sont perçues de plus en plus comme punitives et non comme aidantes avec l’image d’une société qui exclut les exclus et d’une cohésion sociale qui se détériore. Cela crée par ailleurs un abandon de certains publics qui ne voient plus l’utilité de s’inscrire dans des démarches d’insertion sans perspective tangible, avec en conséquence une invisibilisation des publics et aussi la hausse des petits comportements délictueux.”⁸

La Cour des comptes rappelait pourtant utilement, dans son rapport de 2022⁹, que le premier objectif fixé par la loi au RSA est « d’assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d’existence, afin de lutter contre la pauvreté ». Force est de constater que la lutte contre la pauvreté n’est plus la boussole des politiques relatives aux aides pour les personnes sans emploi.

7 https://www.liberation.fr/economie/social/reforme-du-rsa-en-aveyron-on-est-face-a-des-gens-epuises-20230925_ZHQM2HUGZHOXPCRUW3JDHB4OU/

8 Extrait de l’avis du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale (CNLE) : “sanctions : le point de vue du vécu”, mars 2024. Consultable ici : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2024-04/CNLE-Avis-sanctions-27-03-2024.pdf>

9 Cour des comptes, janvier 2022, Le revenu de solidarité active (RSA), page 17

B. Sortie vers l'emploi ou sortie des radars ? Le non-recours au bout du chemin

« Déjà, nous, bénéficiaires du RSA, c'est déjà pas facile, parce qu'on se sent fliqué. On essaye de faire au mieux, on donne au mieux, on fait nos démarches... Donc, on va aller où, là ? »

« C'est facile de décrocher de l'accompagnement si on perd confiance ou qu'on se sent infantilisé. »

Des économistes ont pu exprimer leurs inquiétudes¹⁰ face au risque d'augmentation du non recours, en raison, selon Audrey Rain, d'une "défiance plus grande de certains bénéficiaires vis-à-vis des institutions, ou une augmentation des radiations". Pour Michaël Zemmour, "c'est le discours de la carotte et du bâton qui a des conséquences psychologiques fortes sur les allocataires du RSA et peut générer du non-recours."

Nos associations avaient alerté, lors de l'examen de la loi Plein emploi, sur le fait que l'obligation des 15 heures d'activité assortie de davantage de contrôles et de sanctions risquait d'entraîner une augmentation du non recours au RSA, qui dépasse déjà les 30%. **Le phénomène n'aura malheureusement pas tardé à se manifester comme le Secours Catholique le constate dans ses statistiques avec une hausse, en un an, de 10,8% du non recours au RSA dans les départements qui expérimentent la réforme, quand il recule au contraire de 0,8% dans les autres départements sur la même période.**

Les expériences étrangères apportent également un peu de recul sur la logique à l'œuvre. Ainsi, pour le chercheur Markus Wolf de l'Institute for Employment Research à Nuremberg, auditionné le 4 juillet 2023 par le groupe de travail du CNLE sur les sanctions, plusieurs études ont démontré que les sanctions ont un effet négatif sur les revenus les plus bas et ont un impact négatif à long terme sur la qualité de l'emploi. Certaines études démontrent sans surprise que les bénéficiaires sanctionnés de manière répétée connaissent une détérioration de leur situation matérielle. Dans certains cas, les sanctions peuvent avoir des conséquences très dures, allant jusqu'à l'insécurité alimentaire ou la perte de logement, mais aussi une dégradation du bien-être mental. Tous ces effets constituent eux-mêmes des obstacles à l'intégration sur le marché du travail¹¹.

C. Une réforme auto-financée par la baisse du nombre d'allocataires

Nos organisations se réjouissent de l'amélioration des ratios d'accompagnement dans le cadre des expérimentations permettant, grâce à des financements supplémentaires¹², d'avoir autour d'un conseiller pour 70 allocataires¹³. C'était une de nos demandes lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale. **Nous avons cependant des raisons de douter de la pérennité et du renforcement de ces financements lors de la généralisation de la réforme.**

En effet, les coupes budgétaires opérées par le ministre de l'Economie en janvier 2024 impactent le budget travail-emploi pour plus d'un milliard d'euros et l'austérité annoncée, jusqu'à récemment, pour le budget 2025, ne fait que renforcer nos craintes¹⁴.

¹⁰ Réforme du RSA : le bilan du gouvernement laisse sceptique (lagazettedescommunes.com)

¹¹ Avis du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) : "sanctions : le point de vue du vécu", mars 2024. Consultable ici : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2024-04/CNLE-Avis-sanctions-27-03-2024.pdf>

¹² Le gouvernement annonce avoir alloué 21 millions en 2023 pour la première vague (18 départements). Avec 29 départements supplémentaires en 2024, 170 millions étaient annoncés mais d'après le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle présent à la séance du CNLE du 13 juin 2024, 55 millions auraient été alloués en 2024.

¹³ <https://www.lagazettedescommunes.com/912339/experimentation-des-15h-dactivites-pour-les-beneficiaires-du-rsa-des-actions-tous-azimuts/>

¹⁴ https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/08/29/gabriel-attal-veut-raboter-le-budget-du-travail-de-3-milliards-d-euros_6298188_823448.html

Nous alertons enfin sur un autre point. D’après Thibaut Guilluy, directeur général de France Travail, les économies dues à la baisse du nombre d’allocataires constituent un “vrai levier” pour “dégager des moyens financiers” pour maintenir de bons ratios d’accompagnement.

Au sein de France travail, les objectifs d’augmentation des contrôles sont désormais publiés et devraient suivre des courbes exponentielles : “En 2023, les 520 000 contrôles réalisés ont abouti à 90 000 radiations. À l’avenir, les équipes dédiées au contrôle devront en assurer 600 000 en 2025 et 1,5 million en 2027”¹⁵.

Dans l’Eure, le Conseil départemental annonce clairement son objectif de baisser de 3 000 le nombre d’allocataires du RSA d’ici 2028¹⁶, tandis que dans le Finistère, l’objectif est de passer sous la barre des 15 000 allocataires d’ici la fin d’année, avec la sortie d’environ 1 000 allocataires du RSA¹⁷. Est-ce là un objectif décent pour une politique concernant un droit social, dans un contexte où le chômage repart à la hausse, et où la politique de lutte contre le non-recours devrait, si elle est efficace, faire au contraire augmenter le nombre d’allocataires ? Imaginerions-nous fixer ce même objectif au budget des allocations familiales ? Notons que le département de la Mayenne voit son nombre d’allocataires augmenter, après une année d’expérimentation et malgré une hausse des suspensions durant cette période (de 25 à 60 à date de février 2024)¹⁸.

Les départements valorisent aussi systématiquement leurs expérimentations par le prisme de la baisse du nombre d’allocataires, argumentant que ces personnes sont retournées en emploi mais sans publier précisément les chiffres des radiations. En Côte d’Or, c’est parce que la vice-présidente a été pressée de questions par un élu de l’opposition qu’elle a indiqué le nombre de radiations (184, soit 13,8% des personnes accompagnées) et seulement celles liées à des absences de réponse¹⁹.

Nos associations demandent depuis de nombreuses années la communication des chiffres des sanctions et des radiations²⁰. La focalisation sur la baisse du nombre d’allocataires rend cet enjeu de la transparence encore plus prégnant et nous amène à nous interroger : l’objectif de cette réforme est-il le taux de sortie du RSA ou le retour à l’emploi, et à l’emploi décent et durable ?

15 https://www.lemonde.fr/emploi/article/2024/04/26/des-demandeurs-d-emploi-toujours-plus-controles_6230067_1698637.html

16 France Travail : le Département lance son dispositif - Eure en Normandie

17 PowerPoint Presentation (finistere.fr)

18 En Mayenne, ils ont tiré un premier bilan de l’expérimentation liée au RSA (ouest-france.fr)

19 <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abherve/2024/04/21/en-cote-d-or-l-experimentation-rsa-induit-138-de-radiations#:~:text=Press%C3%A9e%20de%20questions%20par%20l,%5Bdans%20le%20dispositif%5D%C2%BB>.

20 Rapport “Sans contreparties: pour un revenu minimum garanti” corédigé par AequitaZ et le Secours Catholique (2020) : <https://www.secours-catholique.org/m-informer/nos-positions/pour-un-revenu-minimum-sans-contreparties>

04

Retour à l'emploi : à quel prix ? Emploi décent et durable ou emploi précaire ? Les inégalités sociales et territoriales à l'épreuve de la loi

« Si c'est prendre un emploi pour trois mois et retourner au RSA (avec en plus la réforme chômage), ce n'est pas sortir de la pauvreté. »

Le glissement qui s'opère d'un droit à un revenu minimum vers une obligation d'emploi "à tout prix" soulève un vrai risque d'augmentation des inégalités sur notre territoire. A cela s'ajoute l'impasse d'une réforme fondée sur l'idée que le retour à l'emploi serait à portée de main pour quiconque le voudrait.

A. Des contrats essentiellement de moins de 6 mois dans des secteurs en tension aux conditions de travail difficiles

La Somme est le 2ème département, parmi ceux qui expérimentent le RSA conditionné à des heures d'activité, à afficher le taux de retour à l'emploi durable (soit 6 mois et plus) le plus élevé : 22%¹, tandis que des départements comme les Vosges ou les Pyrénées Atlantiques présentent un taux d'environ 13%. En Mayenne, au sein du parcours "socioprofessionnel", 41 contrats de moins de 6 mois ont été signés pour seulement 2 CDI². Selon les données de France Travail, le taux moyen d'accès à l'emploi durable pour les personnes à exactement 6 mois de leur entrée en parcours est d'environ 17%³.

Les données publiées sont plutôt rares à ce stade, mais les perspectives d'emplois durables ne sont pas vraiment rassurantes. Quelle sera la suite du parcours d'une personne en CDD de moins de 6 mois ? Privées d'indemnité chômage du fait de l'augmentation de la durée d'affiliation requise (passant de 4 à 6 mois), les personnes n'auront pas d'autre choix, faute de pouvoir enchaîner sur un autre emploi, que de se réinscrire au RSA, et devront compter sur leurs maigres réserves pour tenir sans allocation le temps du traitement du dossier, qui peut prendre plusieurs mois. L'évaluation de la réforme de l'assurance chômage de 2019 révèle que les premières victimes de cette réforme sont les personnes en contrats courts et intérimaires⁴.

En outre, les secteurs qui ont le plus de problèmes de recrutement sont ceux qui ont les conditions de travail les plus difficiles et les rémunérations les plus faibles. Or ce sont bien vers ces emplois que les personnes au RSA sont orientées, alors même que beaucoup d'entre elles présentent des soucis de santé. Enfin, à l'échelle nationale, rappelons quelques données qui permettent de montrer que les per-

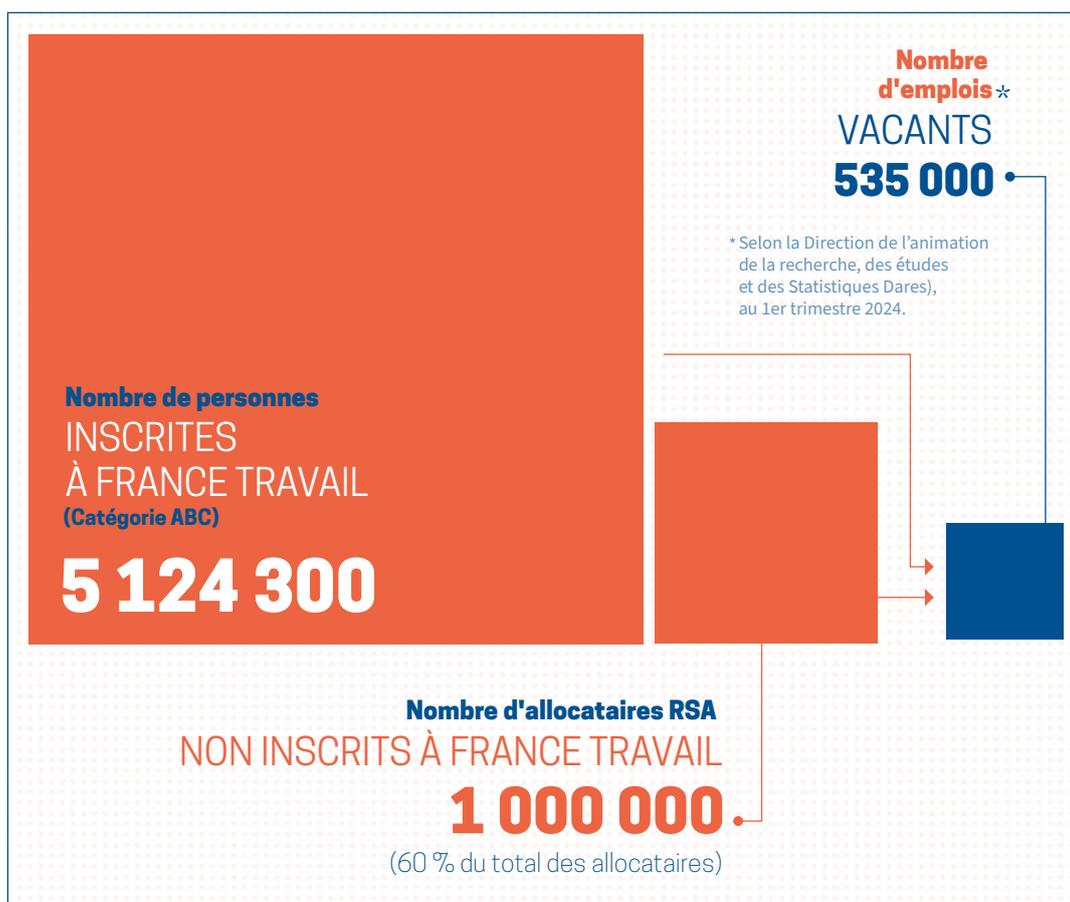
1 <https://www.somme.fr/accompagnement-renove-des-allocataires-du-rsa-des-premiers-resultats-salues-au-niveau-national/>

2 <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/mayenne/en-mayenne-un-nouveau-dispositif-lance-pour-les-beneficiaires-du-rsa-3825dea4-c43d-11ee-af40-0572f37cda9b>

3 Données du Tableau de bord de France travail (Tableau de bord de suivi des expérimentations de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA - Metabase (beta.gouv.fr))

4 DARES, rapport intermédiaire du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019, février 2024 : https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/fe511d69a6b733d5ce4a9d25d3304834/Rapport%20interm%C3%A9diaire_%C3%A9valuation_RAC.pdf

sonnes postulant sur le marché de l'emploi sont bien plus nombreuses que le nombre d'emplois disponibles, posant à la fois l'enjeu de leur insertion durable dans l'emploi et celui de la création de nouveaux emplois de qualité.



Sources :

<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/des-taux-demplois-vacants-plus-eleves-dans-les-tres-petites-entreprises>

<https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication>

Nombre d'allocataires du RSA (fin 2021) : 1,82 millions de bénéficiaires

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse-documents-de-reference/panoramas-de-la-drees/minima-sociaux-et>

https://www.liberation.fr/economie/social/france-travail-comment-seront-ranges-les-15-million-de-nouveaux-demandeurs-demploi-generes-par-la-reforme-du-rsa-20240517_CH2BWCPXHFFUTIFTFDTQ3VMVFM/?redirected=1

En mai 2023, inquiets que les dispositions du projet de loi Plein emploi entérinent la réforme sans attendre la fin des expérimentations, les élus du conseil départemental de la Réunion, réunis en commission permanente, ont voté une motion⁵ relative au projet de loi. Pour Cyrille Melchior, président de la collectivité, *“il y a des conditions économiques, sociales qui doivent être réunies. [...] Vous voulez sanctionner les personnes alors qu’il est impossible de leur proposer ce que propose la loi”*⁶. Aujourd’hui, à la Réunion, il y a environ 40 000 postes disponibles pour 150 000 personnes au chômage ou allocataires du RSA. Dans cette motion, les élus se disent *“défavorables à toute évolution du régime des sanctions qui serait inadaptée à la situation réunionnaise”* et soulignent que, pour les allocataires du RSA, au nombre de 96 000, *“la levée des freins sociaux relève d’une logique d’accompagnement renforcé et d’encouragement et non d’une logique de sanctions”*.

5 <https://www.departement974.fr/sites/default/files/cp-17mai2023-motion-signee-france-travail.pdf>

6 <https://www.clicanoo.re/article/societe/2024/05/07/video-le-departement-contre-les-sanctions-envers-les-beneficiaires-du-rsa>

B. Le déni des enjeux de santé et de précarité des allocataires du RSA

« *Moi, avec mon fils handicapé, ça me met vraiment un frein pour l'apprentissage. Et j'ai un autre fils qui est épileptique, ça aussi ça me met un frein* ».

« *Maintenant, il faut aller très loin pour voir les conseillers, c'est compliqué pour les gens de se déplacer, et ça coûte cher* ».

Les conditions de vie précaires peuvent être sources de dégradation de la santé : difficultés d'accès aux soins et à une protection sociale, alimentation... Les problèmes de santé des allocataires du RSA sont aussi parfois dûs aux métiers difficiles exercés précédemment. Jean-François, allocataire du RSA à Montargis, territoire d'expérimentation, raconte par exemple comment le travail dans le bâtiment, depuis ses 14 ans, l'a abîmé : cancer à 30 ans, fibrose pulmonaire : « [mes] os et [mes] muscles ne supportent plus ces journées passées à se baisser, à soulever ou porter »⁷.

Selon une enquête de la Drees⁸, dans l'ensemble de la population métropolitaine âgée de 18 à 59 ans, 77% des personnes déclarent un état de santé « bon » ou « très bon », contre 58% des allocataires du RSA pour la même catégorie d'âge. **La part d'allocataires qui se déclarent en « mauvaise » ou « très mauvaise » santé est trois fois supérieure à l'ensemble de la population (16% contre 5%). 36% (contre 14%) présentent un état de détresse psychologique. A ce titre, on sait qu'un quart des sorties du RSA concernent un basculement vers l'AAH⁹.**

La part des individus qui déclarent une maladie ou un problème de santé chronique progresse de manière continue avec l'âge. Or, selon la Drees¹⁰, en 2018, plus de 38% des allocataires du RSA ont 50 ans ou plus.

Sur ce point, le CNLE note dans son avis sur les sanctions¹¹, à propos de l'inscription automatique à France Travail des allocataires du RSA, qu'il s'agit d'une « bascule idéologique » : les allocataires du RSA passent du statut de personnes ou de foyers « dépourvus de revenu » à des personnes « dépourvues d'emploi », en considérant que toutes les situations relèvent par principe de l'emploi, et uniquement temporairement de difficultés sociales à lever ». On le voit, c'est loin d'être la réalité.

Il en est de même pour la prise en compte d'autres dimensions de la pauvreté. L'équipe ATD Quart Monde des Hauts de France a mené une analyse approfondie de la mise en place de la réforme sur leur territoire. Même si des activités de socialisation sont mises en place et appréciées, certaines personnes s'expriment sur des difficultés qui ne leur semblent pas suffisamment prises en compte : « *Il y a plein de freins, plein de problèmes à régler avant de pouvoir faire du bénévolat. Parfois, les gens ne sont pas prêts à faire du bénévolat, ils ne savent pas lire et écrire, il y a aussi la barrière du langage...* »¹².

7 https://www.lepoint.fr/societe/rsa-sous-condition-j-ai-cru-que-j-allais-devoir-travailler-25-03-2024-2555872_23.php#11

8 <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-04/14-8.pdf>

9 Cour des comptes, janvier 2022, Le revenu de solidarité active (RSA)

10 <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-04/14-8.pdf>

11 Avis du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) : « Sanctions : le point de vue du vécu », mars 2024. Consultable ici : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2024-04/CNLE-Avis-sanctions-27-03-2024.pdf>

12 Document de travail, ATD Hauts de France, le RSA conditionné, juin 2024.

C. L'absence de respect du projet et des aspirations de la personne

« Il faut faire attention aux gens et à leurs désirs face à la pression des métiers en tension. Le projet d'emploi doit être viable pour la personne »

« Le choix de l'emploi devrait pleinement appartenir à la personne qui l'exerce et non sous pression de reprendre une activité. La reprise d'un emploi ne doit pas se faire à « n'importe quel prix », toute personne a le droit de choisir son travail en fonction de ses propres envies et/ou besoins. »

L'accès à l'emploi par la découverte des métiers (stage, immersion professionnelle) est autant nécessaire que l'accompagnement dans l'emploi (formation certifiante, accompagnement) et que l'adaptabilité des postes pour des personnes durablement éloignées de l'emploi, souvent pour des raisons complexes (fatigabilité, handicap, responsabilités familiales..).

Sur le terrain, face à la multiplication des stages et des immersions, **nous constatons les difficultés des personnes à trouver des entreprises volontaires pour les accueillir**. Nous voyons aussi comment les méthodes de recrutement restent bien souvent classiques et marquées par des discriminations diverses (âge, genre, handicap, parcours atypiques...). Le fléchage systématique de certains publics vers des métiers en tension est aussi un facteur qui renforce le non-choix des personnes dans leur parcours professionnel, que l'on pense, par exemple, à l'orientation des mères vers les métiers de l'aide à la personne ou à celle des jeunes étrangers vers les métiers du bâtiment.

Pousser les personnes à enchaîner des petits boulots de subsistance qui ne respectent ni le métier, ni le projet professionnel, ni le temps de travail souhaité, ni le niveau de qualification de la personne est un immense gâchis humain en plus d'être inefficace en matière de lutte contre la pauvreté.

Notre méthode pour réaliser ce document

La logique de l'action publique voudrait que l'on attende les résultats de l'évaluation d'une expérimentation avant de décider de sa généralisation. Ce n'est pas le choix qu'a fait le gouvernement et nous le regrettons.

Il n'était pas possible pour nos associations, dont ce n'est pas la mission première, de produire, dans des délais utiles, une évaluation systématique de l'expérimentation en cours : celle-ci est trop récente pour qu'on en mesure précisément l'ensemble des effets, elle a été engagée tardivement dans certains territoires, et les corps d'inspection ou directions des études de l'administration sont mieux placés pour réunir et analyser les données quantitatives. En outre, les allocataires concernés par ces expérimentations, déjà peu nombreux (environ 25 000 dans toute la France), étaient essentiellement des nouveaux inscrits, et par conséquent souvent inconnus de nos associations qui accompagnent en grande partie des personnes dont la situation de précarité et d'exclusion est plus ancienne.

Pour autant, dès lors que cette réforme concerne la situation de 1,82 million d'allocataires (3,65 millions de personnes avec leurs familles)¹ parmi les plus en difficultés dans notre pays, nous nous devons de regarder de près les premiers jalons de sa mise en œuvre. Nombreux sont les allocataires, et plus largement les personnes qui vivent la précarité, qui angoissent face à cette réforme. Mais il s'agit d'une angoisse silencieuse. Sans prétendre à l'exhaustivité, notre étude entend apporter un éclairage complémentaire à l'évaluation commandée par le ministère du Travail et réalisée, pour son volet quantitatif, par la DARES, avec des résultats (à 6 mois) attendus pour fin 2024, et pour son volet qualitatif, par le cabinet AMNYOS, avec des résultats finaux attendus pour la rentrée 2024. Publier notre analyse avant les publications des évaluations du ministère ne nous rend pas indifférents à leurs résultats, loin de là, mais témoigne de notre inquiétude de voir une réforme, aux conséquences majeures pour les personnes, être généralisée sans réel recul. Nos alertes sont suffisamment sérieuses et nos craintes avérées pour que nous interpellions dès maintenant le gouvernement et les pouvoirs publics locaux.

Ainsi, nos associations ont eu à cœur, depuis le vote de la loi, de dialoguer avec des allocataires et nos relais sur le territoire, de lire la presse dans sa diversité et les communiqués de collectivités territoriales et d'administrations publiques (préfectures, France Travail, etc.). Nous avons également questionné les acteurs de terrain, notamment des professionnels de l'insertion, sur la réalité de la mise en œuvre de cette réforme, non sans difficultés tant les territoires et publics ciblés sont circonscrits et parfois coupés des relais associatifs locaux. Nous nous sommes bien sûr appuyés sur les données du tableau de bord, alimenté par France Travail², issues des expérimentations locales et en particulier des 18 premiers territoires concernés. Car entre le printemps 2023 et avril 2024, 28 213 allocataires du RSA sont entrés en parcours d'accompagnement dit "renforcé" sous la forme d'expérimentations menées tout d'abord dans 18 départements. Élargi début 2024 à 29 nouveaux départements, ces expérimentations sont un terrain d'observation important de ce que préfigurent les changements pour 1,82 million de personnes qui sont aujourd'hui allocataires du RSA³.

1 Chiffre de la Caf pour le 4^{ème} trimestre 2023. https://caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Recherche_et_statistiques/Rsa%20Conjoncture/RSA%20Conjoncture_2023T4.pdf

2 Le tableau de bord de France Travail de suivi des expérimentations de l'accompagnement renforcé des allocataires du RSA : <https://stats.inclusion.beta.gouv.fr/public/dashboard/3268a63a-8423-48e0-9d7e-fa211ee6dbcf?tab=1-entr%C3%A9es-en-parcours%2C-sorties-et-stock&territoire=>

3 Chiffre de la Caf pour le 4^{ème} trimestre 2023. https://caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Recherche_et_statistiques/Rsa%20Conjoncture/RSA%20Conjoncture_2023T4.pdf