



HAL
open science

Décentralisation des politiques d'insertion : émancipation du local ou recomposition de l'appareil d'Etat ? Le cas du RSA

Mathieu Béraud, Émilie Fériel, Jean-Pascal Higelé

► **To cite this version:**

Mathieu Béraud, Émilie Fériel, Jean-Pascal Higelé. Décentralisation des politiques d'insertion : émancipation du local ou recomposition de l'appareil d'Etat ? Le cas du RSA. 2014. halshs-00952268

HAL Id: halshs-00952268

<https://shs.hal.science/halshs-00952268>

Preprint submitted on 26 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RT6

Politiques sociales, protection sociale, solidarités

Working papers

Décentralisation des politiques d'insertion:
émancipation du local ou recomposition de
l'appareil d'Etat ? Le cas du RSA¹

Mathieu Béraud (GREE/2L2S - MSH de Lorraine)

mathieu.beraud@univ-lorraine.fr

Emilie Ferial (GREE/2L2S - MSH de Lorraine)

emilie.feriel@univ-lorraine.fr

Jean-Pascal Higelé (GREE/2L2S - MSH de Lorraine)

jean-pascal.higele@univ-lorraine.fr

n° 2014-1

AFS
Association
Française de
Sociologie

Contact : bureau du réseau RT6,
voir www.rt6-afs.org

Décentralisation des politiques d'insertion : émancipation du local ou recomposition de l'appareil d'Etat ? Le cas du RSA¹

Mathieu Béraud², Emilie Ferial³ et Jean-Pascal Higelé⁴

¹ Cet article est la version remaniée d'une communication, au titre éponyme, présentée dans une session du RT6 au V^{ème} congrès de l'AFS de 2013, « Les Dominations », qui s'est tenu à Nantes (2-5 septembre). Les auteurs remercient les rapporteurs pour leurs remarques. Ils demeurent bien entendu seuls responsables de leur analyse.

² Maître de conférences en économie (GREE/2L2S – MSH de Lorraine) – mathieu.beraud@univ-lorraine.fr

³ Ingénieur de recherche en économie (GREE/2L2S – MSH de Lorraine) – emilie.feriel@univ-lorraine.fr

⁴ Maître de conférences en sociologie (GREE/2L2S) – MSH de Lorraine) – jean-pascal.higele@univ-lorraine.fr

En partant du cas du RSA, généralement reconnu comme un pas supplémentaire vers une « autonomisation » des politiques au niveau local, nous interrogeons dans cet article l'idée selon laquelle le territoire constituerait ou pourrait constituer un échelon d'émancipation des acteurs locaux vis-à-vis d'une tutelle étatique. Questionner la dynamique d'émancipation du pouvoir local par rapport à l'Etat en partant d'un dispositif comme le RSA ne paraît pas *a priori* une entreprise évidente. Le RSA est un dispositif qui a fait l'objet d'une loi votée par l'assemblée nationale et qui répond à des exigences de citoyenneté. Il doit donc s'appliquer de façon universelle quelle que soit la localisation géographique des individus répondant aux critères pour pouvoir bénéficier de l'allocation. Pour autant, si l'émergence du local ne doit pas se traduire en termes de discriminations territoriales en particulier sur les montants d'allocation, les modalités de la mise en œuvre du dispositif et en particulier des formes d'accompagnement des allocataires relève bien du local.

Notre analyse repose notamment sur les résultats d'une enquête récente sur la mise en œuvre de la politique d'insertion des allocataires du RSA dans 6 départements (cf. encadré 1). L'exploitation de ces résultats nous amène à soutenir que derrière une apparente hétérogénéité des situations, c'est-à-dire une diversité dans la mise en œuvre du RSA, se dégagent des tendances communes des modes d'administration par ailleurs globalement cohérents avec les recettes politiques et modalités de l'action politique à l'égard des allocataires quel que soit l'échelon qui l'initie. Il n'y a en fait que peu de transformations et les marges d'autonomie apparentes que la loi de 2008 ouvre ne conduisent qu'à une diversité de pratiques marginales dans les formes de mise en œuvre de l'accompagnement des allocataires du RSA, indépendantes des majorités politiques en place dans les Conseils généraux. Ce constat nous conduit à interroger la nature de l'autonomie de l'échelon territorial, dans un contexte de contrainte financière forte et de discours normatif sur l'orientation incontournable que doivent emprunter les politiques sociales (activer les dépenses de la politique sociale, rendre le travail rémunérateur, renforcer l'employabilité, etc.) et les modalités d'administration de ces politiques (rationaliser/moderniser l'action publique, fonctionnement par objectif, etc.).

Le texte s'organise autour de trois parties. Dans un premier temps nous revenons sur les implications des lois de décentralisation de 2003 et 2008 pour montrer que le renforcement des prérogatives et des compétences du niveau départemental, s'il se traduit par une variété organisationnelle dans la manière d'administrer les politiques sociales, n'est pas porteur d'une véritable autonomie des institutions de ce niveau. Dans un deuxième temps, notre analyse vise à montrer qu'au-delà d'une certaine disparité départementale c'est bien la cohérence des modes d'administration du revenu minimum que l'on observe, celle-ci devant autant au caractère déterminant de la loi qu'aux contraintes budgétaires qui peuvent peser sur l'action des Conseils généraux. Dans un troisième temps, nous élargissons le propos sur une critique de l'idéologie et des principes qui façonnent les politiques de traitement du chômage depuis plusieurs décennies, idéologie dominante qui conditionne l'action des départements et conduit à réfuter, au-delà d'une apparente hétérogénéité, une véritable émancipation, de ce point de vue, des acteurs locaux.

Encadré 1. Précisions méthodologiques

Cet article mobilise les résultats d'un projet de 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 MSH Lorraine. Un premier volet de cette recherche a concerné la mobilisation du RSA comme outil stratégique de gestion de la main d'œuvre par les entreprises. Un second volet, sur lequel s'appuie plus spécifiquement 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) auprès d'intermédiaires des politiques d'insertion. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des responsables de l'insertion et du dispositif RSA au sein des Conseils généraux, des directions territoriales et de certaines agences de Pôle emploi, et des acteurs associatifs. 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. Le mouvement d'autonomisation et de « reconcentration » sur le CG

1.1. La décentralisation de 2003 et la loi de 2008 sur le RSA renforcent les prérogatives et les compétences du département qui devient maître d'œuvre du dispositif du revenu minimum

Plus encore que 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, la réforme de 2008 instaurant le RSA a été conçue comme un vecteur de réorganisation dans l'administration des politiques publiques d'insertion et d'accès à l'emploi.

La loi du 18 décembre 2003 représente une étape importante dans le renouvellement de l'administration des politiques sociales. Elle cherche à répondre aux limites des réformes de décentralisation initiées en 1982-1983, limites que Borgetto (2005) décrit comme « *les imperfections et l'inachèvement de la politique des blocs de compétences, la tendance à la recentralisation de l'aide et de l'action sociales (prise en charge par l'Etat de l'allocation du RMI, d'une partie de la CMU) ainsi que la mise à mal des principes à la base même de la décentralisation (essor des dispositions imposant aux collectivités des compétences partagées, insuffisance de la coordination entre les intervenants, complexité et illisibilité de nombre de dispositifs existants)...* ».

Le texte portant décentralisation en matière de Revenu minimum d'insertion et créant un Revenu minimum d'activité (RMA) précise le rôle des départements qui voient leur pouvoir et leurs compétences renforcés en matière de politiques sociales. Auparavant uniquement responsables du suivi des contrats d'insertion, les départements héritent de la gestion du RMI, c'est-à-dire de son paiement, mais également de l'instruction des dossiers et des décisions d'attribution. Plus largement, les départements vont devenir avec la loi d'août 2004 les véritables « chefs de file » de la politique d'action sociale. Le texte énonce ainsi que : « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux autres organismes de sécurité sociale* ». À ce titre les départements doivent assurer « *la coordination des dispositifs et services qui concourent à l'insertion et à la lutte contre les exclusions* », en recherchant « *la participation de l'ensemble des personnes ou organisations intéressées* ». Cette position de chef de file confortée par les lois de 2003 et 2004 ne s'accompagne toutefois pas de l'autorité pour exercer une tutelle sur d'autres collectivités. Ce « *contexte juridique incertain* », pour reprendre l'expression de Frigoli (2010), ne contribue pas à clarifier la notion de chef de file et ouvre à une large gamme d'interprétations locales. De fait, les recherches que nous avons menées (Béraud et Eydoux, 2008 ; Béraud et al., 2012) rejoignent d'autres études dans leurs observations et montrent que les positions des départements dans leurs relations avec les autres institutions dépendent largement de l'histoire des partenariats territoriaux.

Les lois de décentralisation de 2003-2004 qui faisaient des allocataires du RMI l'objet d'une « insertion à part » n'ont pas permis de dénouer les freins à l'insertion professionnelle des publics concernés, certains observateurs (Eydoux et Tuchszirer, 2011) considèrent même au contraire que ces freins ont été renforcés par les nouvelles répartitions de compétences et leur faible, voire « incertaine » articulation.

C'est à cette problématique que vise à répondre la loi instaurant le RSA, cette loi cherchant à rapprocher l'insertion des allocataires de celle des autres chômeurs et incitant en ce sens les Conseils généraux à se réorganiser et à renouveler leurs stratégies en matière de politique d'insertion. Avec la généralisation du RSA en remplacement du RMI, la loi du 1^{er} décembre 2008 ne transforme pas seulement le régime des prestations d'assistance, mais induit et impulse également certaines réorganisations institutionnelles dans l'administration du droit. Si l'on reprend les résultats de l'analyse développée par Arnold et Lelièvre (2011), ces réorganisations concernent autant la construction des parcours d'insertion que la position et le rôle des divers acteurs dans ces reconfigurations.

Le cadre législatif et réglementaire qui réaffirme le département comme chef de file pour l'organisation de l'insertion des allocataires du RSA introduit un certain nombre de repères institutionnels (référént unique rénové, correspondant RSA, équipes pluridisciplinaires, Pacte Territorial d'Insertion), mais n'impose pas un modèle d'organisation du parcours d'insertion, laissant aux départements toute latitude pour organiser la prise en charge des personnes concernées. La loi de 2008 conforte donc le département dans son rôle de chef de file et a comme particularité de faire porter sur les Conseils généraux la responsabilité de la réorganisation de l'administration des politiques locales d'insertion. De fait, les enquêtes (Béraud et al., op.cit. ; Comité national d'évaluation du RSA, 2011) montrent que les

départements n'ont pas tous opté pour les mêmes modes d'organisation, leurs choix dépendant pour beaucoup des expériences passées (enracinement des pratiques, contexte institutionnel local, etc.). Le mouvement de décentralisation du revenu minimum s'exprime ainsi par une diversité dans les choix organisationnels opérés. Au-delà de cette diversité, les départements présentent toutefois des traits communs, notamment pour ce qui concerne le diagnostic d'orientation, la différenciation des parcours et la désignation du référent unique.

1.2. Les lois de décentralisation se traduisent par une hétérogénéité organisationnelle entre les départements

L'hétérogénéité organisationnelle des départements n'est pas un phénomène nouveau. Une enquête conduite sous l'égide de la DREES avec la collaboration de l'Assemblée des Départements de France (ADF) brosse le tableau de la situation des départements trois ans après la décentralisation du RMI (Avenel et Sautory, 2007)⁵. Les résultats de cette enquête montrent des orientations différentes dans les choix concernant les modalités concrètes d'accompagnement et les partenariats noués par les départements, soulignant ainsi l'hétérogénéité des situations⁶. Une évaluation de la loi de 2003 conduite par l'IGAS (2006) à partir d'une enquête auprès de 9 départements souligne également la diversité des orientations retenues par les départements ayant placé l'insertion professionnelle au centre de leur programmes départementaux d'insertion.

L'introduction du RSA, dont la mise en œuvre relève de la responsabilité du Conseil général, a produit une certaine inflexion dans la politique d'insertion, celle-ci mobilisant dorénavant relativement moins les institutions du secteur social et relativement plus celles relevant des services de l'emploi. La loi introduit le principe d'une orientation prioritaire vers un suivi professionnel, qui soumet l'allocataire à une recherche active d'emploi, ou, à défaut, vers un suivi social. Dans la plupart des départements, les parcours d'insertion sont en fait déclinés selon trois voies identifiées à partir du degré de distance à l'emploi : le « parcours professionnel », le « parcours mixte » dit socio-professionnel (visant à lever certains « freins » à l'emploi) et le « parcours social » (le seul qui ne contient pas d'obligation de retour à l'emploi du fait d'une distance considérée comme trop importante). Le parcours social relève des services sociaux, les autres parcours étant pour tout ou partie à la charge de Pôle emploi, ce qui traduit le renforcement de l'objectif de retour à l'emploi contenu dans la loi. Même si Pôle emploi tend à devenir dans une majorité de départements l'opérateur compétent et retenu pour le suivi professionnel (98% selon Arnold et Lelièvre, op.cit.) et socio-professionnel des allocataires, il n'en reste pas moins que certains départements s'organisent autrement. Cette situation qui tient aux choix stratégiques des Conseils généraux (choix qui s'inscrivent dans

⁵ Cf. également Mauguin (2007).

⁶ La question de la responsabilité de l'accompagnement des bénéficiaires en CI-RMA est selon les auteurs révélatrice des disparités inter-départementales. Sur les 68 départements ayant désigné le ou les accompagnateurs du bénéficiaire, 42 % ont retenu la formule du référent unique, dans les autres départements, plusieurs accompagnateurs interviennent. Par ailleurs, certains départements (six sur dix d'après l'enquête de la DREES) ont introduit des aménagements dans les CI-RMA pour les rendre plus attractifs (accès à une formation financée partiellement ou totalement, renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires, aide supplémentaire à l'employeur, prime de pérennisation, charte de qualité, etc.).

une forte *path dependence*⁷) est une résultante du texte de loi laissant toute latitude aux départements pour s'organiser. Nos monographies départementales font ainsi apparaître des mutations contrastées du partenariat avec Pôle emploi, qui dépendent assez largement des collaborations et conventionnements antérieurs. Si l'ensemble des 6 départements étudiés délègue à Pôle emploi le suivi des parcours professionnels dans le cadre du droit commun, l'accompagnement socio-professionnel relève pour certains d'entre eux d'autres acteurs avec qui des partenariats préexistants sont renouvelés. Il s'agit par exemple de conventionnements avec des associations en Seine-et-Marne et des services municipaux en Seine-Saint-Denis.

Le RSA a d'ailleurs été l'occasion pour les Conseils généraux de revoir leur PDI, ce dernier devant logiquement s'inscrire dans le nouveau cadre d'intervention et d'engagement partenarial du département prévu par la loi, le pacte territorial d'insertion (PTI)⁸. Ce nouvel instrument de pilotage des partenariats établis entre les acteurs intervenant aux différents échelons locaux a pour finalité de permettre aux acteurs de mieux se coordonner à l'échelle du territoire, ainsi que de permettre à certaines institutions jusque-là moins présentes dans les questions d'insertion de s'y positionner (comme le Conseil régional en charge de la formation professionnelle). Concernant la réalisation effective de ces PTI, si le déploiement a quelque peu tardé – une quarantaine de départements engagés à des stades variables en 2010 (Cour des comptes, 2011) –, c'est une majorité de départements qui en est dotée en 2012⁹. Fixée par la loi, la liste des partenaires possibles pour les PTI est relativement large. Dans 80 % des départements, les services déconcentrés de l'Etat, le Conseil général et Pôle emploi y sont impliqués, les CCAS y sont dans plus de 70 %, et les autres organismes du service public de l'emploi dans 40 %. La priorité des PTI va sans surprise à l'insertion professionnelle (associée à la formation professionnelle). La question de l'insertion sociale n'est pas pour autant abandonnée et figure dans la quasi-totalité des départements présentant un PTI. Ces redéfinitions laissent donc une large part à une définition locale de l'organisation du partenariat dans l'accompagnement des allocataires.

La généralisation du RSA donne plus de poids à certains opérateurs dont le rôle était jusqu'alors minoré. Les CAF et les MSA sont beaucoup plus impliquées dans l'instruction du dossier des allocataires. Auparavant cantonnés à la gestion du paiement du RMI, ces organismes peuvent être dorénavant chargés du suivi et de l'accompagnement de certains des allocataires du RSA dont ils connaissent bien les profils et les problématiques. Comme on l'a vu, Pôle emploi voit également son rôle renforcé et devient l'opérateur principal, mais non exclusif, pour ce qui concerne l'accompagnement professionnel. Les Conseils généraux se voient confirmés dans leur position de chef de file de l'insertion. Le RSA, qui les dégage de la partie instruction administrative et de l'accompagnement professionnel (ces deux fonctions

⁷ La dépendance au sentier, ou en anglais « Path dependence » est une notion qui traduit la continuité et la contingence de certaines politiques publiques.

⁸ Le Pacte territorial d'insertion a pour objet d'organiser les interventions des différents partenaires afin de mettre en œuvre les orientations du Pacte départemental d'insertion (PDI), ce dernier définissant, sur une base de concertation des différentes parties prenantes, « la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, (recense) les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et (planifie) les actions d'insertion correspondantes » (art. L263-1 du CASF).

⁹ D'après les résultats d'une enquête flash de la DGCS menée en février 2012, ce serait plus des trois quarts des départements qui seraient engagés dans la mise en œuvre d'un PTI.

étant déléguées aux partenaires), est plutôt l'occasion de repenser leurs stratégies en matière d'insertion. Certains renouvellent leurs partenariats, d'autres, parfois les mêmes, expérimentent de nouveaux dispositifs et outils (par exemple les plateformes d'orientation), la plupart cherchent à évaluer leurs actions et celles de leurs partenaires (Arnold et Lelièvre, op. cit.). Les départements que nous avons étudiés montrent des différences d'engagement dans la refonte des politiques d'insertion liée à la mise en place du RSA, certains d'entre eux mettant en place des formes de coordination qui représentent un niveau supérieur de partenariat que ne l'impose la loi. C'est par exemple le cas du Conseil général de Meurthe-et-Moselle qui expérimente un dispositif multipartenarial dans le cadre des propositions Daubresse (*infra*). Mais tous ont comme point commun de redéfinir la nature des partenariats et la répartition des compétences entre les acteurs de l'accompagnement des allocataires.

La redéfinition à l'occasion de la mise en œuvre du RSA des modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires est donc une réalité partagée à l'échelle nationale. Si l'introduction de Pôle emploi comme partenaire principal est une tendance commune à l'ensemble des départements, elle définit *a contrario* la place des autres acteurs de l'accompagnement, offrant ici des espaces à la diversité des solutions départementales d'organisation de l'accompagnement des allocataires du RSA. Mais la mise en œuvre du RSA a été également l'occasion pour les Conseils généraux de repenser leur action, et en particulier de procéder à un effort de coordination interinstitutionnelle (mieux orienter, mieux connaître les offres de services, rationaliser les interventions de chacun, etc.). Ce supplément de coordination est en partie déterminé par les injonctions légales, mais peut dépasser la simple lettre de la loi et laisse là encore des espaces à la diversité organisationnelle.

Au-delà, les Conseils généraux sont relativement nombreux à avoir profité de l'introduction du RSA pour modifier l'organisation interne de leurs services, là où, selon l'IGAS (IGAS, op. cit.), le transfert du RMI n'avait en revanche pas engendré de réorganisations de grande ampleur. Le RSA a par exemple conduit la Meuse à confier la mise en œuvre du revenu minimum au service en charge du développement économique, mettant ainsi en avant la volonté d'orientation du dispositif vers l'emploi. De façon différente, la Meurthe-et-Moselle a pour sa part choisi de rattacher la direction de l'insertion chargée du RSA directement à la Direction générale des services afin de faire de l'insertion une politique transversale à toutes les politiques du Conseil général, avec un budget afférant à cette transversalité.

Nul ne peut douter que les Conseils généraux, affirmés dans leur rôle de maître d'œuvre de la réforme du revenu minimum, ont développé des modalités diverses de prise en charge de l'accompagnement, adaptant les configurations d'acteurs et de compétences sur leur territoire en fonction de leurs choix politiques et des partenariats déjà constitués. Toutefois, peut-on au regard de ces configurations d'acteurs et aménagements locaux, considérer que le passage du RMI au RSA a véritablement offert les conditions institutionnelles de l'autonomie des départements ? Le processus de décentralisation et l'affirmation du Conseil général comme chef de file des politiques sociales peuvent-ils être qualifiés d'émancipation du local ? Il semble qu'en réalité, les Conseils généraux se heurtent, à des degrés différents selon les départements, à une contrainte budgétaire réduisant les marges de manœuvre d'une part, et n'ont finalement pas de prise pour infléchir sensiblement le contenu des politiques sociales d'autre part, car la loi reste fortement déterminante des contenus de l'action publique

départementale, ce que justifie par ailleurs le souci d'unicité dans l'application de la loi garant du principe d'égalité des citoyens où qu'ils soient sur le territoire national.

2. Les contraintes budgétaires et le déterminisme de la loi réduisent largement l'autonomie des acteurs dans leur capacité à décider des contenus

L'autonomie des acteurs à pouvoir décider des politiques sociales, notamment du point de vue de leurs contenus, doit être tout d'abord analysée à l'aune de la question du financement des politiques sociales.

Avant la loi de 2003, les Conseils généraux disposaient déjà de la compétence relative à l'insertion des allocataires du RMI, mais le dispositif n'incitait ni à une rationalisation des dépenses, compte tenu de l'existence d'une obligation de moyens (17% des dépenses d'allocation), ni à une recherche active de solutions de sortie pour les bénéficiaires (puisque les dépenses d'allocation étaient à la charge de l'Etat). Avec le transfert de compétences dans la gestion (dont le paiement) de l'allocation, le législateur pouvait espérer « une dynamisation des politiques d'insertion ». Si des initiatives intéressantes ont été menées c'est le plus souvent sous une contrainte budgétaire relativement forte dans certains cas. En effet, avec la dégradation de la conjoncture et l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI, les mécanismes de compensation financière instaurés par le législateur¹⁰ vont se solder de façon générale par une augmentation des dépenses restant à la charge des départements (IGAS, 2006)¹¹ et ce malgré de multiples réajustements du mécanisme initial de compensation (cf. encadré 2). 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 : ainsi, dans les départements ayant été objet de l'évaluation menée par l'IGAS, on observe des variations importantes de la part des dépenses d'insertion par rapport

¹⁰ La compensation financière du transfert des compétences a d'abord été un principe législatif prévu dès l'Acte I de la décentralisation par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Il a été ensuite érigé en principe constitutionnel par la révision constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, l'article 72-2-4 de la Constitution prévoyant que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

¹¹ Ce risque était souligné par Borgetto (2005) qui écrivait que « la constitution n'imposant pas de faire varier la ressource transférée en fonction de l'évolution de la dépense (absence d'un mécanisme de compensation 'glissante'), il y a donc tout lieu à craindre qu'à terme, les inégalités entre les collectivités ne se creusent, certaines d'entre elles – celles aux ressources les moins élevées et/ou les plus frappées par le chômage – risquant d'être mises en difficulté en cas d'aggravation de la situation de l'économie ». Récemment, l'Assemblée des départements de France (ADF) précise sur son site Internet : « à l'issue d'un travail collectif de plusieurs semaines conduit par Vincent Lena, conseiller maître à la Cour des comptes, l'ADF et l'Etat se sont accordés – pour la première fois depuis dix ans – sur un diagnostic globalement partagé du déficit structurel de financement des trois allocations. Cette non-compensation se chiffre ainsi bel et bien chaque année entre 5 et 6 milliards d'euros. Ce décalage considérable explique pourquoi les départements sont le seul niveau de collectivité locale à réduire depuis trois ans ses investissements [souligné par nous] » (ADF site, 30 avril 2013).

aux dépenses d'allocation (de 12,1% en Haute-Loire à 21,9% dans le Gers), ainsi que des dépenses d'insertion par bénéficiaire¹².

Encadré 2 : Principe de compensation financière : mécanisme initial et réajustements

La loi du 13 août 2004 prévoit que la compensation financière s'opère par le fractionnement d'impôts nationaux. Dans ce cadre, une dotation exceptionnelle assise sur une fraction de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) est ainsi reversée aux départements pour financer le RMI décentralisé. Pour la première année de mise en œuvre de la décentralisation, elle est calculée sur la base des « dépenses engendrées par le paiement du RMI en 2003 », ce qui amène l'Etat à verser en 2004 4,9 milliards de TIPP aux Conseils généraux. Mais le faible dynamisme de cette ressource génère un déficit de 456 millions d'euros dans les budgets départementaux dès la première année d'exercice. Un supplément de 456 millions d'euros de TIPP est ouvert par la Loi de Finance Rectificative de 2006. La même année, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), créé en décembre 2005 pour soutenir les projets d'insertion innovants des départements, voit ses fonds augmentés et réaffectés principalement à la compensation des charges nettes des départements (40 %) et des inégalités entre les départements (30 %) au détriment de la promotion des initiatives. Malgré ces réajustements, la « charge nette » des départements augmente (Jamet, 2010) et le mécanisme de péréquation peine à résorber les inégalités entre départements (Cour des comptes, 2011). Pour ce qui concerne le RSA, seul le « RSA socle » –comprenant les ex-RMI et API– est financé par les départements. Alors que les mécanismes de compensation prévus restent inchangés en ce qui concerne le volet ex-RMI, le volet ex-API qui représente une « extension de compétences », ouvre à une nouvelle compensation toujours assise sur une fraction de la TIPP.

Avec la mise en place du RSA, la contrainte budgétaire ne se desserre pas ou peu contrairement à ce que laissaient espérer ses promoteurs. En effet, l'architecture du dispositif prévoit que le RSA socle soit, comme cela l'était pour le RMI, financé par les départements (avec compensation de l'Etat) et que le RSA activité soit financé sur le budget de l'Etat. Ainsi les départements qui arrivent à sortir les allocataires de la situation socle réduisent logiquement la charge des dépenses qui leur incombe. 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 dans le dispositif du RSA¹³ – *permettre de reprendre une activité et de diminuer significativement le nombre de travailleurs pauvres ou des personnes*

¹² « La contrainte financière forte que rencontrent (...) les départements, depuis quelques années déjà, est (...) d'une part dû à l'effet de ciseaux entre croissance des transferts de charges non compensés par l'Etat et réforme de la fiscalité locale (sachant, et c'est important de le rappeler aussi souvent que possible, que les collectivités sont astreintes à la fameuse « règle d'or », en d'autres termes qu'elles ne peuvent emprunter que pour investir et non pour financer leurs dépenses de fonctionnement), et d'autre part à l'augmentation de la demande sociale liée à la crise. Or, les dépenses sociales (protection de l'enfance, personnes âgées, personnes handicapées, insertion) représentent plus de la moitié de ces dépenses de fonctionnement sans levier local sur leur niveau, essentiellement fixé par la loi. Le thème de la contrainte budgétaire a ainsi fait irruption dans le secteur social » (cour des comptes, 2011).

¹³ « cette logique de dispositif 'd'investissement humain' qui s'autofinance lui-même par les économies qu'il permet de réaliser sur le versement d'allocations reste au cœur du RSA » (Cour des comptes, 2011, p.62).

durablement sans emploi, donc de faire décroître le montant des allocations versées - qui se trouve enrayée.

L'ensemble des interlocuteurs des Conseils généraux que nous avons rencontrés estime travailler dans un contexte budgétaire contraint, ce qui paraît cohérent avec les données présentées par l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) : pour ce qui concerne l'allocation du RSA, le différentiel entre dépenses et abattements de l'Etat s'accroît d'année en année depuis 2008 et le taux de couverture qui était de 93% pour cette première année n'est plus que de 78,8 % en 2012 (Koch et al., 2013)¹⁴. Dans les départements ruraux, à l'instar de celui de la Meuse, les responsables interrogés considèrent que les mécanismes de péréquation jouent en leur défaveur¹⁵. Dans certains cas, les Conseils généraux renoncent volontairement au financement d'une politique d'insertion professionnelle (entièrement déléguée à d'autres acteurs comme Pôle emploi) pour se consacrer uniquement au volet social du RSA – toujours d'après l'ODAS, les dépenses affectées à l'insertion se sont réduites de 16 % entre 2009 et 2013. De ce point de vue, le renforcement majeur du rôle de Pôle emploi comme opérateur de droit commun pour l'accompagnement des allocataires du revenu minimum, a amené certains départements (comme la Moselle) 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 au sein du service public de l'emploi (financés par le Conseil général). La capacité à agir de façon substantielle sur la politique d'insertion apparaît donc limitée par la contrainte budgétaire¹⁶.

Au-delà de la problématique budgétaire, si la loi de 2008 renforce l'autonomie des Conseils généraux, c'est bien sur le seul plan de l'organisation de l'administration des politiques sociales. Le dispositif du RSA est régi par la loi et les Conseils généraux n'ont pas la possibilité d'en modifier le contenu. Comme le rappelle Borgetto (2005), les collectivités locales « *n'ont pas la compétence de leurs compétences* » ce qui signifie que « *le pouvoir normatif initial ne peut appartenir sauf exceptions, qu'aux organes centraux de l'Etat* ». Liés par leurs compétences, les Conseils généraux doivent garantir les principes d'égalité et de solidarité nationale en ne dérogeant pas aux conditions d'attribution et au montant de l'allocation du RSA fixés par le gouvernement par voie réglementaire¹⁷, leurs choix – plus ou

¹⁴ Pour le dire autrement la charge nette (c'est-à-dire la dépense qui reste à la charge effectivement des départements) pour le RMI-RSA a progressé de façon beaucoup plus importante depuis 2008 que tous les autres domaines de l'action sociale : +22,1 % pour 2008/2009 (+6,3% pour la charge nette totale) ; +23,9 % pour 2009/2010 (5,9%) ; 8,8 % pour 2010/2011 (4,5 %) ; 18,3 % pour 2011/2012 (+4,4 %).

¹⁵ La Meuse est un des trois départements les plus endettés de France (Jamet, 2010) ; la cour des comptes (2011) souligne que c'est un des 5 départements où le taux de couverture global demeure l'un des plus faibles (inférieur à 85 % sur la période 2004-2008).

¹⁶ On notera ici qu'après avoir baissé notablement entre 2008 et 2010 (baisse cumulée de -25,7 pts), les dépenses d'insertion enregistrent une progression, certes faible en 2011 et 2012 (+5,7 % et +1,4 %). Précisons par ailleurs que ne sont pas considérées dans ce poste des dépenses qui participent parfois de manière indirecte à l'insertion des allocataires (logement, transport, etc.).

¹⁷ Même si cette fixation par l'Etat du cadre légal et surtout financier des dispositifs décentralisés peut-être ressentie par les départements comme une contrainte et qu'ils devraient pouvoir être associés à son élaboration et à ses transformations (Lambert, 2007) pour contrebalancer la logique de « guichet ouvert » (c'est-à-dire sans aucun contrôle sur aucune des variables conditionnant les aspects financiers : nombre de bénéficiaires, montant

moins stabilisés dans le cadre d'un PTI – ne portant de fait que sur les partenariats avec les autres acteurs de l'insertion sociale et professionnelle, l'organisation de l'accompagnement et la décision de suspension des droits. En d'autres termes, l'Etat garde la mainmise sur le dispositif et ne confie aux départements que le choix des opérateurs de terrain, le RSA (ne) conduisant in fine (qu')à une redistribution des rôles des institutions à l'échelle territoriale, « avec pour effet une fragmentation des compétences et un allongement de l'interdépendance des acteurs, mais aussi un renforcement des alliances et concurrences propres au jeu local. Quels que soient les choix opérés, chaque ligne de conduite oscille entre une reconnaissance de sa propre institution et limites imposées par les moyens techniques et humains » (Chelle, 2012). Cet aspect qui existait déjà du temps du RMI – Robert Lafore (2004) associait alors la notion de chef de file « plus à des attributions qu'à des compétences, à une régulation davantage qu'à une réglementation, à une gouvernance et non à un gouvernement », le pouvoir décisionnel étant diffus et non concentré, le partenariat et la négociation supplantant les logiques d'intégration verticale – est sans doute renforcé. C'est en tout cas le message que paraît souhaiter communiquer Guy Bonneau, Président de l'Association des départements de France (ADF), dans le cadre de son audition par le Sénat (2011) sur les relations entretenues par les Conseils généraux avec Pôle emploi : « Pôle emploi a bien sûr des objectifs nationaux et des comptes à rendre, mais il devrait adapter son action au contexte économique de chaque territoire. Les CG ont un peu perdu la maîtrise de la définition des grandes orientations, ce qui a rendu l'approche locale plus difficile (...). Nous évoluons toujours dans un contexte marqué par la faiblesse des moyens et par des ambiguïtés quant au rôle des différents partenaires. Le département comme chef de file est logiquement demandeur de partenariat avec Pôle Emploi, mais ce dernier préfère suivre sa logique, ne cherchant pas forcément s'associer aux départements (...). Si certains CG ont arrêté de financer des postes à Pôle Emploi, c'est parce qu'ils souhaitaient un retour d'information, qui justifierait cet accord dans une logique de donnant donnant » (Aduy, 2011)¹⁸. Des constats analogues peuvent être dressés au regard des relations entretenues par les départements avec d'autres partenaires, notamment en ce qui concerne le partage des informations avec la CAF. Il n'y a pas d'autre autorité que celle négociée contractuellement, c'est le gouvernement par contrat (Gaudin, 2007).

La latitude des départements à organiser le dispositif se réduit ainsi aux choix des partenaires impliqués dans la redéfinition des parcours d'insertion, choix sur lesquels porte principalement la diversité observée. Au-delà, des points communs sont décelables à travers la variété des modes d'administration du RSA, et traduisent le déterminisme de la loi. Par exemple, les diagnostics d'orientation, s'ils peuvent recouvrir différentes formes et être réalisés par divers acteurs, s'appuient généralement sur des outils communs. Rejoignant nos observations d'enquête, la plupart des départements mettent en place des parcours intermédiaires (socioprofessionnels) (60%), choisissent la référence unique (80%) ou ont encore désignés des correspondants chargés d'appuyer les référents et d'assurer une interface

de l'allocation) donnant l'impression « d'agir pour le compte d'autrui, en l'occurrence l'Etat » (Jamet et al., op. cit.).

¹⁸ Ajoutons à cela les résultats d'une enquête de l'ODAS qui montre en 2009 que si les CG prévoient dans l'ensemble de confier l'accompagnement professionnel à Pôle Emploi, le contexte conjoncturel dégradé se traduisant par une pression plus forte sur chacun des opérateurs « n'a pas facilité la coopération et les négociations ont souvent achoppé sur la ligne de partage entre les services dédiés et payants et ceux gratuits de droit commun » (Avenel et al., 2009).

entre les institutions (87%) (Arnold, Lelièvre, op. cit.). L'ensemble des départements que nous avons étudiés a par ailleurs instauré différentes instances ou groupes de travail ayant pour but de faciliter les échanges et la coordination des institutions impliquées dans le dispositif RSA, notamment dans le cadre de la construction du Plan départemental d'insertion et des Plans territoriaux d'insertion : comité de pilotage, cellule d'appui, équipes chargées de l'évaluation du dispositif et du programme d'insertion, formations communes, etc.

Ainsi, la rationalisation budgétaire et le déterminisme de la loi, qui conduit à uniformiser certains traits des modes d'administration du RSA, apparaissent au final comme des facteurs limitant l'autonomie des départements dans le choix des contenus des politiques d'insertion. Et si la loi de 2008 leur confère une autonomie dans la mise en place des partenariats, ce rôle de chef de file n'induit pas de domination du Conseil général sur les autres acteurs locaux : *« Le rôle dévolu aux Conseils généraux ne simplifie pas la carte des acteurs impliqués dans le RSA. La décentralisation aboutit même à l'inverse. Elle ne fait pas du département 'le maître du jeu' : elle pousse à faire 'intervenir d'autres acteurs, d'autres compétences que leurs seules directions d'action sociale'. Si les textes réglementaires fixent les grandes lignes, un grand nombre de microdécisions sont dévolues aux pouvoirs locaux. Ce sont autant d'engagements que le pouvoir central accepte de ne plus prendre à son compte. Un dessaisissement synonyme de dépolitisation. Les pratiques gestionnaires sont peut-être ce qui questionne le plus les tenants du volontarisme d'Etat. Elles contribuent à façonner ce que Jacques Commaille appelle 'un pouvoir politique sans politique, c'est-à-dire fondé sur le calcul, la recherche exclusive de l'efficacité, une gestion rationnelle d'un pays comme une entreprise' »* (Chelle, op. cit.).

Le passage du RMI au RSA ne correspond donc pas fondamentalement à l'institution d'une autonomie des Conseils généraux dans la mise en œuvre du RSA y compris dans les formes d'accompagnement des allocataires. La loi borde largement leurs choix et la contrainte budgétaire achève de limiter leurs marges de manœuvre. C'est ainsi qu'au-delà d'une certaine disparité départementale c'est bien la cohérence des modes d'administration du revenu minimum que l'on observe, et ce plus particulièrement dans la manière d'envisager les moyens de poursuivre l'objectif de retour à l'emploi.

3. L'absence d'autonomie du local sur le registre idéologique

La diversité des modes de gestion du RSA, si elle est réelle par l'effet de décentralisation, se résume souvent à définir quel acteur prend en charge des prestations relativement similaires quel que soit le département. Il est indéniable que le déterminisme de la loi, le consensus existant sur l'objectif prioritaire du retour à l'emploi, fût-il dans des formes spécifiques d'insertion, comme les moyens d'y arriver à travers la boussole de l'employabilité individuelle, traduisent une unité forte des recettes politiques derrière les nuances de dispositifs et d'acteurs observables dans les différents départements.

Ces nuances et traductions locales du dispositif sont réelles et il ne s'agit nullement de les nier. Quand la loi impose de dissocier les parcours sociaux et professionnels, les départements choisissent très majoritairement d'adjoindre un parcours intermédiaire dit socio-professionnel. Les départements choisissent aussi d'instruire les dossiers de manières différentes. Ce ne sont pas les mêmes organismes qui réalisent le diagnostic d'orientation, ou encore, les acteurs en charge du suivi des allocataires dans les parcours différents selon les départements (à l'exception du parcours professionnel dont on a vu que la charge revient dans 98% des cas à Pôle emploi). Il y a donc bien des différences et à un niveau microsocial ces différenciations comptent. Toutefois en élargissant la focale, c'est bien davantage l'unité qui l'emporte. Les différentes nuances ne suffisent pas à changer la couleur de la politique publique d'un département à l'autre et, le RSA apparaît surtout comme l'héritier de 40 ans de politiques publiques menées au nom de l'emploi.

Le RSA est présenté parfois sur le registre de l'innovation sociale ou en tous les cas, d'après ses concepteurs, comme une réponse à la « *nouvelle équation sociale* » de la pauvreté laborieuse (Hirsch, 2005) qui s'est fait jour ces 15 dernières années. Ce nouveau dispositif de revenu minimum reste toutefois, s'agissant des ressorts politiques de définitions de problèmes à résoudre et solutions à apporter, dans la lignée du RMI. Plus généralement, le RSA est même l'héritier de trois ou quatre décennies de politiques publiques de traitement économique et social du chômage si l'on se réfère à la manière dont celles-ci envisagent les ressources monétaires légitimes des travailleurs du bas de l'échelle des revenus (Higelé et Khristova, 2007 ; Higelé, 2009a).

En effet, la définition de la légitimité d'attribution de ressources monétaires inscrite dans les politiques menées au nom de l'emploi des dernières décennies suppose systématiquement la désignation de publics en fonction de leurs manques de ressources mais surtout et de plus en plus, de leurs carences d'employabilité¹⁹. Le mode d'ouverture des droits liés à la politique de traitement social et économique du chômage s'appuie sur le ciblage et le repérage par une tutelle administrative de carences individuelles : il peut s'agir de définir des âges cibles (les jeunes et les seniors), des appartenances territoriales (« banlieue » ou territoires en reconversion industrielle), des niveaux de qualification maximum, etc., ou des niveaux de ressources maximum, parfois calculés par foyer (PPE, RSA). Trop jeune, trop âgé, insuffisamment diplômé, habitant d'un territoire sinistré ou de relégation sociale, ou simplement trop pauvre, toutes ces carences justifient l'accès au droit. C'est en tant que victime (parfois coupable selon le registre plus ou moins disciplinaire mobilisé par l'appareil d'Etat), et non en tant que salarié-producteur, que le droit est légitime. C'est pourquoi, en retour, l'engagement des individus dans la lutte contre ces carences devient le plus souvent la condition du maintien du droit à ressources monétaires dont les « contrats » entre les bénéficiaires et leur tutelle sont le signe le plus manifeste (contrat d'insertion, PAP, PPAE, etc.).

¹⁹ 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).

Au nom de la désignation des victimes sur le marché du travail, pauvres et inemployables, le droit quitte le registre des droits salariaux pour celui de l'aide sociale, les ressources monétaires ne relèvent plus du salaire direct ou indirect, mais de l'allocation tutélaire. De la conditionnalité des minima sociaux, aux multiples dispositifs d'emplois aidés en passant par le cumul allocation-salaire (dont le RSA-activité) ou les mesures massives d'exonérations de cotisations sociales, la logique politique est toujours identique : le manque ouvre le droit, et le plus souvent le maintien de ce droit est conditionné à l'évaluation du comportement du bénéficiaire affiché du dispositif.

On retrouve à ce titre une mise sous tutelle plus ou moins prononcée et un marquage d'infériorisation symbolique d'une partie importante du salariat, toujours au nom de l'emploi. La décentralisation des politiques sociales ne change rien de ce point de vue. La mise en œuvre du RSA sous la direction des Conseils généraux ne fait que réaffirmer la logique tutélaire des politiques de traitement du chômage.

Le rapport de la commission Hirsch centré sur la pauvreté s'intéresse principalement au mécanisme d'intéressement monétaire dans la proposition de réforme du revenu minimum. De ce point de vue, le RSA, et plus précisément le RSA activité s'inscrit en continuité des mesures de cumul allocation-salaire. Ces mesures ont été initiées en 1984 par l'UNEDIC dans le cas des « activités réduites », poursuivies par les possibilités de cumul du RMI et d'un salaire dès l'origine du revenu minimum en 1989 (Béraud, 2000), élargies en 2001 avec la PPE (7 millions de foyers fiscaux en 2012). Le RSA ne fait donc que renouveler une vieille formule, même s'il est vrai que contrairement au cumul RMI-salaire limité à 12 ou 18 mois selon les périodes, le RSA activité constitue un complément pérenne aux bas-salaires puisque sans limite de durée. A l'instar du Working Tax Credit britannique ou de l'Earned Income Tax Credit américaine et de son slogan « to make work pay », le RSA s'inscrit dans une logique d'incitation à l'emploi en rendant le travail payant. Agir sur l'offre de travail en intéressant financièrement à la reprise d'emploi constitue donc une vieille recette des politiques de traitement du chômage en France, que le RSA poursuit à sa manière.

Toutefois, les Conseils généraux n'ont en réalité pas la main sur les modalités de l'allocation, même s'ils en sont les exécuteurs budgétaires. La loi seule en définit les montants et le périmètre d'application, à l'exception des suspensions et suppressions d'allocations qui relèvent de commissions locales mais dont le fonctionnement reste lui aussi régi par la loi (*supra*). Nous avons vu que c'est donc bien dans l'accompagnement de l'allocataire, dans les configurations de la tutelle sur le droit, toujours sous contraintes imposées par la loi, de même que par les limites budgétaires, que les Conseils généraux peuvent faire preuve d'une certaine autonomie. A cet égard, si le rapport Hirsch substituait aux trappes à inactivité une logique de trappe à pauvreté dans l'explication du chômage et donc dans les recettes politiques à appliquer pour permettre le retour à l'emploi, la loi votée en 2008 officie le retour de plein droit de l'analyse en termes de trappe à inactivité en confiant aux Conseils généraux de définir les modalités de la lutte contre ces trappes à inactivité. Dans l'exposé des motifs de la loi généralisant le RSA, le problème ne se résume pas à inciter financièrement l'offre de travail, rendre l'emploi payant. Un des objectifs affichés de la loi est classiquement d'« offrir à chacun un accompagnement social et professionnel performant et adapté à ses besoins ». De fait, c'est bien l'activation des chômeurs, ses modalités, les formes de sa mise en œuvre et la

désignation des acteurs chargés de cette mise en œuvre, qui constituent la préoccupation première des Conseils généraux dans l'instauration du RSA.

Ainsi, quels que soient les départements, l'activation des allocataires est au cœur de l'action publique. On pourra faire valoir à l'instar de Eydoux et Tuchsirer (2010) que dans la loi sur le RSA « *la vision que les promoteurs de la réforme se font du fonctionnement du marché du travail, du rôle de ses intermédiaires et des modes de mobilisation des allocataires de l'ex-RMI traduit bien un "changement de perspective* », que l'on pourrait interpréter comme la mutation d'une logique d'insertion à une logique d'activation des allocataires. Le principal signe de ce glissement de deux notions (qui restent toutefois proches) tient dans la place du service public de l'emploi quant à la prise en charge de l'accompagnement des allocataires. Du temps du RMI, les acteurs en charge de l'insertion étaient des travailleurs sociaux des Conseils généraux, pour la plupart étrangers aux problématiques de l'emploi, et les associations dont une large majorité était à vocation sociale. De ce point de vue, le dispositif RMI a ancré l'accompagnement auquel il donnait lieu à une action réduite pour l'essentiel à la lutte contre l'exclusion. Le RSA ouvre une place à Pôle Emploi en confiant à l'opérateur public le soin de l'accompagnement des allocataires du RSA inscrits dans un parcours emploi.

Cette mutation de la manière d'envisager l'accompagnement n'est toutefois pas un revirement idéologique sur la manière de penser le traitement du chômeur, mais, au contraire, une extension, par ailleurs impulsée par la loi, de la logique d'activation des chômeurs qui n'a cessé de se généraliser depuis 30 ans. D'abord pensé en direction de publics cibles (dont déjà les allocataires du RMI), l'accompagnement (et sa contractualisation) a connu un moment important de généralisation avec le PARE en 2001 qui mettait en œuvre pour tout demandeur d'emploi un plan accompagnement personnalisé (PAP²⁰) (Higelé 2009b). Le mouvement de généralisation se poursuit en quelque sorte avec l'inclusion des allocataires du revenu minimum dans le champ des chômeurs à activer au titre du droit commun mis en œuvre par Pôle emploi dont la politique est de ne pas mener de distinction en fonction du statut mais en fonction de la seule distance à l'emploi (Béraud et al., 2012). Cette inclusion reste toutefois encore modeste puisque la progression statistique d'inscription des allocataires reste faible (32% de Rmistés en 2007 et 35% de Rsastes-socle en 2010, source : ANPE et DREES).

On trouve donc dans le cas du RSA les méthodes habituelles d'accompagnement des publics. La détermination des parcours passe systématiquement par la définition d'une distance à l'emploi le plus souvent de manière formalisée via un logiciel d'aide à la décision (8 départements sur 10). La logique même des parcours socio-professionnels et professionnels est pensée dans une perspective d'amélioration de l'employabilité individuelle de la personne par « réparation » (formations, y compris à la recherche d'emploi elle-même) ou par « compensation » (subventions à l'emploi, dérogation à la norme salariale) de ces carences.

²⁰ Devenu PPAE (plan personnalisé d'accès à l'emploi) en 2005.

Très globalement, les départements étudiés développent une politique tournée presque exclusivement vers l'offre de travail. Seul le développement de clauses d'insertion dans les marchés publics mentionnant les allocataires du RSA constitue une action observable sur la demande (Béraud et al., op. cit.). Les recettes politiques développées restent donc ancrées dans une définition classique de l'adaptation de l'offre de travail pour répondre à une demande de travail qui s'impose et serait forcément légitime. Ce sont les caractéristiques des personnes qui expliqueraient donc le chômage.

Même lorsqu'une mesure d'accompagnement est présentée comme particulièrement innovante comme dans le cas d'un dispositif de Meurthe-et-Moselle intitulé « convergences »²¹, son contenu reste parfaitement cohérent avec l'orientation des politiques publiques d'emploi des dernières décennies. Il s'agit d'ailleurs d'un dispositif inscrit en fait dans la mesure 9 du rapport Daubresse (plan de simplification et d'amélioration du RSA) qui propose aux Conseils généraux volontaires « *d'expérimenter avec Pôle emploi des accompagnements articulés de manière simultanée les champs professionnels et sociaux* ». L'objectif est d'initier des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires qui supposent une coordination interinstitutionnelle forte. L'innovation est donc avant tout procédurale, car sur le fond de l'accompagnement, on est sur une méthodologie très classique de repérage des freins à l'emploi, de la distance à l'emploi, et sur un accompagnement pour lever ces freins. Là encore les causes du chômage sont réduites aux carences individuelles des chômeurs.

Les marges qui sont accordées aux Conseils généraux sont donc d'une part contraintes par la loi et les budgets, mais déterminent également une action publique locale inscrite dans le consensus des recettes politiques de traitement du chômage : action sur l'offre de travail via le repérage et la réparation ou la compensation des carences d'employabilité. Loin d'une émancipation du local, l'exemple du RSA montre que la décentralisation conduit à une reproduction des formes tutélaires d'encadrement du droit au revenu minimum.

Conclusion

La conjugaison d'un cadre réglementaire et législatif incontournable et auquel les décideurs locaux ne sont pas ou peu associés, de contraintes financières fortes, mais aussi de jeux politiques locaux et de rapports de pouvoir, limite les marges de manœuvre des départements.

²¹ Pour le CG 54 « *l'une des spécificités de "convergences" est la mise en place d'un service unique d'accompagnement particulièrement innovant* ». Ainsi, le conseiller général délégué territorial à l'insertion sur le territoire de Nancy-couronne déclare qu'« *une telle expérimentation (...) se place très clairement dans le champ de l'innovation sociale* », tandis que le directeur des services territoriaux parle d'un « *laboratoire d'expérimentation (...) avec cette ambition de faire bouger les lignes* ». De même la « charte de coopération » entre les différents partenaires donne pour objectif de « *faire encore mieux ensemble, innover et expérimenter pour agir sur la cohérence et la complémentarité de nos interventions, recréer des liens plus étroits et plus responsables pour réussir à construire des réponses au croisement des secteurs, d'acteurs, d'intérêts et de cultures habituellement séparés* ».

Dans le cas particulier du RSA, la marge de manœuvre est celle relative aux choix organisationnels (et donc des partenaires) pour l'accompagnement des allocataires. Partant de ce constat, il devient donc difficile de soutenir l'idée que la décentralisation s'accompagne d'une émancipation du local. Au contraire, au même titre que l'Etat se trouve reconfiguré dans certaines de ses prérogatives au sein de l'Union européenne (et de la zone euro), les collectivités locales, au premier rang desquelles le département, voient leur place et leur rôle évoluer avec le processus de décentralisation. Toutefois cette évolution relève plus selon nous d'une logique de recomposition de la division du travail à l'intérieur de l'appareil d'Etat, que d'une logique d'émancipation à l'égard de l'Etat. Si l'Etat est pensé comme projet de domination, sa configuration d'appareil national tutélaire est en quelque sorte accessoire. Il y a bien continuité de la domination tutélaire dans l'administration du revenu minimum et plus généralement dans les formes légitimes des ressources des travailleurs du bas de l'échelle de revenus. Cette continuité, exprimée par les politiques menées au nom de l'emploi depuis 30 ou 40 ans, rappelle l'unité du projet de domination qui s'est développé concomitamment au double mouvement d'eupéanisation et de décentralisation. Ce projet de domination est de réduire les acquis de la socialisation du salaire (Friot, 2012a et b) par un mouvement polyforme de réassignation marchande de la définition des revenus, sur le modèle de la rente (lier cotisation et prestation) et de la réduction de la force de travail à une marchandise (comme norme de l'action publique sur l'emploi en substituant la notion d'employabilité et de compétence à celle de qualification) (Higelé, 2009a ; Bisignano et Higelé, 2013). La décentralisation, cette émergence d'un pouvoir public local, tout comme par ailleurs l'eupéanisation des politiques publiques, ne fait que poursuivre le projet de domination d'un appareil d'Etat qui n'est plus réduit à l'Etat-nation mais dont l'unité de projet de domination demeure.

Bibliographie

Aduy J. (2011), *Pôle Emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à développer*, Rapport d'information Sénat, n°713, 5 juillet 2011, Tome 2.

Arnold C., Lelièvre M. (2011), *Les nouveaux modes d'organisations des Conseils généraux suite à la mise en place du RSA*, annexe 10 du rapport final du comité national d'évaluation du RSA.

Avenel C., Sautory O. (2007), « Les politiques d'insertion des Conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI », *Etudes et résultats*, n° 582, juillet, p. 1-8.

Avenel C., Bénichou E., Mellotée L., Padieu C. (2009), « Départements et RSA : une forte mobilisation tempérée d'incertitudes », *La lettre de l'ODAS*, octobre.

Béraud M. (2000), « Des formes particulières d'emploi aux formes particulières de chômage : le cas des demandeurs d'emploi qui exercent des activités professionnelles réduites », *Economie et Société, Série AB*, n°21, 4/2000.

Béraud M. et Eydoux A. (2008), « L'accompagnement vers l'emploi, approche socio-institutionnelle », in Balzani B., Béraud M., Boulayoune A., Divay S., Eydoux A., Gouzien A., *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, Rapport pour la Dares.

Béraud M., Eydoux A., Fériel E., Higelé J.P., avec la collaboration de Castel N., Tuchsirer C. et Grégoire M. (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 pour la DARES et le comité national d'évaluation du RSA.

Bisignano M. et Higelé J.-P. (2013), « Ce qu'indemniser le chômage dit de l'emploi : les contradictions entre qualification et marché du travail », in Gobin, Matagne, Reuchamps et Van Ingelgom (dir.), *Etre gouverné au XXI^e siècle*, Academia-L'Harmattan.

Borgetto (2005), « Les enjeux de la décentralisation en matière sociale », *Informations sociales* (n° spécial sur Décentralisation : enjeux et débats), n° 121, pp.6-16.

Chelle E. (2012), *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*, Rennes, PU Rennes, coll. « Res Publica », 289 p.

Comite national d'évaluation du RSA (2011), *Rapport final*, La documentation française, septembre.

Cour des comptes (2011), *Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques*, Rapport public thématique, 145 p.

Eydoux A., Tuchsirer C. (2010), *Du RMI au RSA : les inflexions de la solidarité et de la gouvernance des politiques d'insertion*, Document du CEE, n°134, novembre.

Eydoux A., Tuchsirer C. (2011), « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, n° 4.

Frigoli (2010), Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion, Informations Sociales, n°162.

Friot B. (2012a), *L'enjeu du salaire*, La dispute.

Friot B. (2012b), *Puissances du salariat*, La dispute (1^{ère} éd. 1998).

Gaudin J.-P. (2007), *Gouverner par contrat*, les Presses de Sciences Po, 233 pages (1^{ère} éd. 1999).

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

Higelé J.-P. et Khristova A. (2007), « Politiques menées au nom de l'emploi et mutation des ressources des travailleurs : une comparaison européenne », *Revue de l'IREs*, n°53, décembre, pp.139-167.

Higelé J.-P. (2009a), « La nature des ressources au cœur de l'analyse des transformations de l'emploi et des droits sociaux » in Higelé (dir.), *La transformation des ressources des travailleurs : une lecture des transformations de l'emploi et des droits sociaux en France*, PUN.

Higelé J.-P. (2009b), « Quels régimes de ressources pour les chômeurs ? » in Higelé (dir.), *La transformation des ressources des travailleurs : une lecture des transformations de l'emploi et des droits sociaux en France*, PUN.

Higelé J.-P. et Khristova A. (2009), « Les politiques d'emploi en France comme vecteur de tutélarisation des ressources » in Higelé (dir.), *La transformation des ressources des travailleurs : une lecture des transformations de l'emploi et des droits sociaux en France*, PUN.

IGAS (2006), *Evaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, présenté par CORLAY D., FONTANEL-LASSALLE M., LENOIR C., THIERRY M.

Jammet P. (2010), *les finances départementales*, Rapport remis au Premier Ministre, La documentation française, 20 avril, 86 p.

Koch F., Laidebeur P., Padiou C. et Lesueur D. sous la direction de Jean-Louis Sanchez (2013), « *Les dépenses départementales d'action sociale en 2012 : un très inquiétant effet de ciseaux* », Lettre de l'ODAS, 20 p., juin.

Lambert A. (2007), *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, Rapport remis au Premier Ministre, décembre, La documentation française, 42 p

Lafore R. (2004), « *La décentralisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du département providence* », Revue Française des Affaires sociales, n°4.

Ledrut R. (1966), *Sociologie du chômage*, PUF.

Mauguin J. (2007), « *Les disparités départementales en matière d'aide sociale* », DREES, Etudes et résultats n° 602, octobre.