Le revenu minimum d'insertion comme nouvelle modalité des politiques sociales locales /nationales

Jacques Palard

▶ **To cite this version:**

Jacques Palard. Le revenu minimum d'insertion comme nouvelle modalité des politiques sociales locales /nationales. Les Cahiers du LERASS : Recherches en sciences de la société, 1990, Les territoires incertains du local (2), 21, pp.15-26. 10.3406/sciso.1990.901 . halshs-03843732

HAL Id: halshs-03843732
https://shs.hal.science/halshs-03843732

Submitted on 8 Nov 2022

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

per sée

Les Cahiers du LERASS

Le revenu minimum d'insertion comme nouvelle modalité des politiques sociales locales /nationales

Jacques Palard

Citer ce document / Cite this document :

Palard Jacques. Le revenu minimum d'insertion comme nouvelle modalité des politiques sociales locales /nationales. In: Les Cahiers du LERASS, n°21, 1990. Les territoires incertains du local (2) pp. 15-26;

doi : https://doi.org/10.3406/sciso.1990.901

https://www.persee.fr/doc/sciso_0998-8262_1990_num_21_1_901

Fichier pdf généré le 07/12/2021

BY: $ = creative commons

CAHIERS DU L.E.R.A.S.S. n° 21 - Octobre 1990

LE REVENU MINIMUM D'INSERTION COMME NOUVELLE MODALITE DES POLITIQUES SOCIALES LOCALES/NATIONALES

Jacques PALARD*

Persée creative commons

L'institution du Revenu Minimum d'Insertion (R.M.I.), destiné aux personnes en situation ou en voie d'exclusion sociale, et son association à un engagement contractualisé d'insertion transforment singulièrement le système français d'aide et d'action sociales (1). L'importante bibliographie déjà disponible sur le sujet (2) est un clair indicateur de l'attention portée par les observateurs aux effets de la loi du 1er décembre 1988 sur les modes d'intervention et de coopération des institutions politiques et administratives en matière de la protection sociale ; un indicateur probablement aussi de leurs attentes... dans un domaine d'action où la France est loin d'être première en Europe.

---

* *Directeur de recherche au C.N.R.S. (Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie Locale, I.E.P. de Bordeaux).*

(1) Pour une présentation générale du nouveau dispositif, cf. notamment B. FRAGONARD (délégué interministériel au RMI), « Le R.M.I. : une grande ambition », Droit social, n° 7-8, juillet-août 1989, p. 573-588 ; R. LABOURE, « Les trois défis du RMI. A propos de la loi du 1er décembre 1988 », AJDA, octobre 1989, p. 563-585. Pour une mise en perspective historique et critique de la loi du 1er décembre 1988, cf. le débat entre Jean-Michel BELORGEY, président de la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée Nationale, et Jacques DONZELOT : « Le RMI : une loi sans qualités ? » Esprit, déc. 1988, p. 38-49.

(2) Mentionnons à titre d'exemples, pour la période récente, les trois numéros spéciaux des revues suivantes : Revue française des Affaires Sociales, juillet-septembre 1989 ; Droit social, juillet-août 1989 ; Administration, n° 146, janvier 1990. Sur l'exemple du Territoire de Belfort, département pionnier en la matière, cf. Antoinette LORENZI et alii, « Enquête sur le revenu minimum d'insertion », Strasbourg, Ed. Coprur, 1990.

Le versement d'un **revenu** vise à opérer, de par son caractère global, aux yeux des bénéficiaires un gommage de l'image assistancielle traditionnelle et à cloisonner tout à la fois les services administratifs concernés et les populations cibles. Le volet **insertion** remplit à cet égard une fonction stratégique : il doit permettre de développer le partenariat entre les représentants de l'Etat, les collectivités locales, les associations, les travailleurs sociaux et les entreprises dans le cadre départemental et infra-départemental.

Cette double « mobilisation » des milieux de l'analyse sociale – entendue au sens large – et des acteurs institutionnels et associatifs engagés dans l'application du RMI traduit une prise en compte renouvelée des incidences non seulement de la crise socio-économique mais aussi, et peut-être surtout, de la complexification croissante du fonctionnement social ; les données les plus récentes font état de 5 millions d'illettrés, dont l'insertion professionnelle se révèlera inévitablement de plus en plus difficile et fragile. Reflet des transformations sociales, cette mobilisation est révélatrice des aspirations dont sont désormais porteuses les mesures d'insertion. Ainsi Michel Laroque n'hésite-t-il pas à voir dans le RMI un « *droit révolutionnaire* » qui tient au caractère indissociable du couple revenu-insertion : « *pour qu'il puisse réussir*, estime-t-il, *il convient que la qualité du système de protection sociale limite au maximum le nombre de ceux qui échouent dans cette catégorie afin de permettre de leur assurer cette réinsertion qui en refera des membres à part entière de la société française* » (3). Le préfet de la Région Centre parle de « *novation* », de « *mutation en profondeur* », de « *souffle nouveau qui annonce l'évolution de la société* », de « *vision globale, humaniste et résolument moderne* » (4) du traitement de la précarité et de la pauvreté. Le RMI fait pour ainsi dire partie intégrante d'une économie du salut social ; il donne aisément lieu à une interprétation à caractère sotériologique. Nombreux sont ceux qui considèrent le RMI comme le dispositif de la dernière chance.

L'intérêt porté à la réforme s'explique aussi par le caractère provisoire et quasi expérimental du dispositif puisque celui-ci est soumis à une évaluation permanente. Aux termes du texte législatif, en effet, « *dans un délai de trois mois suivant la date de promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur les modalités d'évaluation qu'il a retenues pour son application. Les dispositions du titre II et suivants de la présente loi sont applicables jusqu'au 30 juin 1992. Avant le 2 avril 1992, un rapport d'évaluation sera adressé par le Gouvernement au Parlement. Au vu des conclusions de ce rapport, le Gouvernement déposera un projet de loi visant à procéder aux adaptations*

---

(3) « Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation sociale d'un nouveau type », Droit social, n° 7-8, juillet-août 1989, p. 600.

(4) Paul BERNARD, « A propos du revenu minimum d'insertion : une nouvelle philosophie de l'action administrative. Une loi de plus ? Ou une réforme en profondeur ? », Administration, n° 146, janvier 1990, p. 16.

qui lui paraîtraient nécessaires » (art. 52). C'est dire que de nouvelles modalités pourront être alors adoptées qui modifieront le cas échéant de façon plus ou moins substantielle l'architecture générale du dispositif. Préparé sous la responsabilité de P. Viveret (5), le rapport d'évaluation représente un enjeu important, même si le « déficit de management » des politiques sociales est à la source d'ambiguïtés et de difficultés de l'évaluation en ce domaine (6).

Cet intérêt enfin n'est évidemment pas sans rapport avec celui dont fit l'objet, par ailleurs, la décentralisation. L'instruction des dossiers et la mise en oeuvre du contrat d'insertion combinent l'action des représentants de l'Etat (DDASS et préfet) avec celle de l'exécutif départemental. Certains n'ont pas manqué de voir dans les nouvelles mesures une entorse aux règles qui avaient présidé quelques années ou quelques mois plus tôt à la répartition de blocs de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Deux éléments-clefs du dispositif retiendront plus particulièrement ici l'attention : le contrat d'insertion, forme individualisée de la gestion de l'exclusion sociale, et le rôle pivot dévolu au département dans le montage institutionnel de cette gestion à visée régulatrice. Ces deux éléments se commandent l'un l'autre : c'est parce qu'il y a gestion localisée de la précarité et de la pauvreté que peut être ainsi envisagée une individualisation de la démarche d'insertion ; en retour, cette individualisation, qui commande un traitement global et administrativement décloisonné, renforce la prégnance et la légitimité de l'échelon local (le département, en l'occurrence) de gestion du social.

I. - LE CONTRAT D'INSERTION ENTRE LE PRINCIPE DE DESIR ET LE PRINCIPE DE REALITE

L'adoption des dispositions législatives relatives au RMI n'est pas allée de soi. Cela tient pour une large part aux réticences de la gauche, et notamment du Parti Socialiste, à dresser ainsi – fût-ce implicitement – un constat de faillite des mécanismes traditionnels de protection sociale. Jusqu'au milieu des années 1980, on observe dans les rangs du PS une forte hostilité à l'égard de l'attribution d'une allocation de revenu minimum en raison des mérites supposés toujours efficaces des actions de formation et d'insertion professionnelle ainsi que des effets jugés néfastes de la reconnaissance d'un droit à recevoir un revenu in-

---

(5) La création de la Commission nationale d'évalution du RMI a été annoncée dès janvier 1989 à l'occasion du colloque sur les Nouvelles Solidarités. Le secrétariat permanent du Plan urbain et la Mission Interministérielle de Recherche Expérimentale (MIRE) ont par ailleurs lancé, en 1989, un appel d'offre sous la forme d'un « programme cadre de recherches observations sur le revenu minimum d'insertion ».

(6) Gérard MARTIN, *« L'évaluation du revenu minimum d'insertion », Revue Française des Affaires Sociales, juillet-septembre 1989, p. 67.*

dépendant du travail (7). Le versement d'un revenu minimum risquait d'apparaître, dans cette perspective, comme un instrument de reproduction de l'exclusion sociale et de cristallisation durable d'une société « duale ». Pour lever les dernières oppositions, il faudra l'engagement du Président de la République, candidat à sa ré-élection, dans sa *Lettre à tous les Français* : « *L'important est qu'un moyen de vivre, ou plutôt de survivre soit garanti à ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien. C'est la condition de leur réinsertion sociale.* »

Tel qu'il figure dans la loi du 1er décembre 1988, le **contrat d'insertion** peut apparaître somme toute comme le moyen de « moraliser » l'attribution d'une allocation. Il est en effet une sorte de contrepartie sans cependant constituer à proprement parler une condition *sine qua non* de l'allocation ; il fait figure de substitut fonctionnel en matière de « contribution » : lors du dépôt de sa demande, le futur bénéficiaire doit souscrire l'engagement de participer aux activités d'insertion dont il sera convenu avec lui. D'abord reconnu pour une période de trois mois,

– « *le droit à l'allocation est prorogé pour une durée de trois mois à un an [...] après avis de la commission locale d'insertion [...]* ». (art. 14, al. 1).

– « *Si le non-respect du contrat incombe au bénéficiaire de la prestation, le versement de l'allocation peut être suspendu. Dans ce cas, le service de la prestation est rétabli lorsqu'un nouveau contrat a pu être conclu.* » (art. 16, al. 2).

Dans ces conditions, on ne saurait s'étonner de voir le bénéficiaire ne s'engager dans le contrat d'insertion que pour obtenir une garantie de ressources alors que, dans l'esprit du législateur, le versement de l'allocation est au service de l'insertion (8). Pour celui-ci, le contrat est un droit, pour celui-là il est un devoir...

De ce fait, le contrat prend une forme **ambiguë** ; dans la mesure en effet, où, contrairement à l'assistance, l'insertion ne se décrète pas, le contrat d'insertion ne saurait être imposé comme une véritable contrepartie : il requiert des obligations de moyens et non de résultats. « *La nouveauté,* note R. Laboure, *tient dans le fait d'avoir inscrit dans le texte la tension inéluctable entre le droit et l'obligation, tension sans laquelle le droit devient condamnation à l'assistance et le devoir source de jugement moral et donc de renforcement du contrôle social.* » (9).

---

(7) La non-contributivité est « l'une des règles les plus controversées du concept d'aide sociale », E. ALPHANDERI, « Les nouveaux développements de l'aide sociale. Le concept d'aide sociale demeure, son image change », Administration, n° 146, janvier 1990, p. 14.

(8) Cf. Sophie MATTHIEU-CABOUAT, « Le revenu minimum d'insertion : allocation ou contrat ? Un choix nécessaire », Droit social, juillet-août 1989, p. 611-619.

(9) Art. cit. p. 1

Idéalement, le contrat doit réaliser ce à quoi n'ont pu parvenir, de façon segmentée, les appareils politico-administratifs de protection sociale : assurer une insertion sociale et, si possible, professionnelle. Promu au rang d'« impératif de proximité », le département doit ici pallier les effets de la désagrégation des relations sociales en mettant les bénéficiaires en condition de re-socialisation, c'est-à-dire en favorisant la production d'un nouveau « lien social » et en rendant possible la « réparation » des ruptures intervenues dans les itinéraires individuels.

Les commentateurs mettent volontiers en exergue deux des caractères **novateurs** du contrat d'insertion. En premier lieu, quand bien même il ne saurait y avoir symétrie dans l'échange ni égalité dans la capacité d'initiative ou de pression des parties co-contractantes, l'idée de contrat oblige par principe à prendre en compte les situations singulières et hétérogènes des demandeurs, en l'occurrence des parcours individuels rendus spécifiques par les rapports entretenus avec le travail/chômage, les soins, l'habitat et une éventuelle cellule familiale. Recréer une dynamique individuelle et offrir les conditions permettant au « RMIste » de recouvrer une autonomie sociale là où l'une et l'autre font défaut, tel est le défi auquel est soumis le travailleur social chargé, au nom de la Commission Locale d'Insertion, de préparer le contrat.

La reconnaissance de cette singularité n'est évidemment pas sans effets, par ailleurs, sur la fonction même du travailleur social. Ces incidences se mesurent d'abord en temps d'accompagnement : le mode d'investissement du travailleur social s'apparente à la maïeutique (développer les motivations, permettre que s'amorce et se développe une démarche personnelle de définition d'un projet d'avenir...), ce qui ne saurait être le cas de ses partenaires-employeurs politiques et/ou adminsitratifs (10). Il conduit également à la remise en cause fondamentale du modèle clinique de l'aide sociale (selon lequel le travailleur social pouvait, à la limite, poser un diagnostic et établir une « prescription » de façon parfaitement unilatérale). Le principe du contrat ne fait pas seulement passer le travailleur social de l'ordre du curatif à un type d'intervention qui privilégie la prévention et qui se

---

(10) Cet investissement peut dès lors développer, chez le travailleur social, une attitude revendicative fondée sur le décalage entre le temps qu'il aura consacré à la préparation d'un contrat et l'appréciation que sera en mesure d'en donner la Commission Locale d'Insertion : « C'est pourtant la CLI qui signera le contrat et proposera, le cas échéant, le renouvellement ou la suspension du RMI », (Marie-Blandine S., « Sans domicile fixe et RMI ». Etudes, février 1990, p. 178). La position adoptée sur ce point par le président du Conseil général du Territoire de Belfort se veut compréhensive et novatrice : « La négociation du contrat d'insertion avec la personne requiert une connaissance extrêmement précise de sa situation. Et je pense qu'à l'avenir, il faudra redonner aux travailleurs sociaux la possibilité de négocier le contrat d'insertion parce que actuellement l'approbation que donne la Commission Locale d'Insertion est une approbation fictive, le droit qui est donné au préfet ou à l'Etat de passer le contrat est fictif. [...] Ils ont un rapport de 5 ou 10 mn, mais ce sont des heures et des heures de relations entre le travailleur social et le bénéficiaire qui font qu'un contrat peut être passé » (in A. LORENZI, op. cit., p. 123-124).

situe dans une logique pédagogique ; il le met surtout en position de partenaire face à un demandeur reconnu *ipso facto*, au moins potentiellement, comme interlocuteur actif : « *le partenariat doit affronter l'altérité fondamentale entre le travailleur social et le "client", le caractère irréductible de leurs intérêts et de leurs attentes, pour construire la relation à partir de là.* » (11).

Placée auprès de la Commission Locale d'Insertion, l'équipe technique, généralement composée d'un animateur recruté par le département et d'un agent détaché par l'ANPE, a pour fonction de mobiliser autour d'elle d'autres acteurs et d'autres ressources, de constituer un relais d'information, de servir d'intermédiaire entre les circonscriptions d'action sociale et la CLI. Le rapport présenté au bureau du Conseil Général de la Gironde le 17 février 1989 stipule ainsi que « *l'animateur local d'insertion aura à coordonner et à négocier avec les intervenants des circonscriptions les différents projets d'insertion. Il aura à rechercher et à faire la prospection des lieux d'accueil et des types de contreparties. Il sera garant de l'adéquation des profils des bénéficiaires avec les propositions offertes par les sites d'accueil : relations avec l'ANPE, les organismes de formation, les associations participant à l'insertion, le Conseil départemental d'insertion.* »

Le **profil social des bénéficiaires** représente à cet égard une variable fondamentale du processus d'insertion. Compte tenu précisément de la physionomie d'une large fraction des allocataires, la recherche d'« adéquation » conduit à donner à l'insertion la forme d'une action de « remotivation » qui prenne en compte la dégradation de l'image de soi et, corrélativement, la représentation négative d'une société pensée sur le mode de l'extériorité et dont on n'attend plus, souvent, que des moyens de survie. Le premier bilan annuel établi par la Délégation interministérielle au RMI (12) présente la base sociale de telles contraintes. En décembre 1989, soit moins d'un an après l'entrée en vigueur effective du dispositif, 480 000 ménages – représentant environ 1 million de bénéficiaires (13) – avaient perçu (14) ou percevaient le RMI, l'allocation moyenne s'élevant à 1 630 F (15). Quelques indicateurs permettent de prendre la mesure des handicaps sociaux et, par là, des limites structurelles d'une politique volontariste :

– 26 % des bénéficiaires ont des difficultés en français

---

(11) R. LABOURE, art. cit., p. 585.

(12) Cf. Dossier d'information de la Délégation interministérielle au RMI, « Le RMI un an après » (décembre 1988-décembre 1989), n° 7.

(13) Dans les seuls départements d'outre-mer, 75 000 ménages perçoivent le RMI ; ils représentent 230 000 personnes soit 16 % de la population des DOM.

(14) A cette date, 18 % des allocataires étaient sortis du dispositif, dont deux tiers pour dépassement de ressources.

(15) Cette somme représente en moyenne les trois cinquièmes des ressources finales des allocataires.

– 14 % n'ont jamais travaillé et 29 % (40 % des hommes) sont des ouvriers non qualifiés
– 59 % sont chômeurs ; parmi eux, 10 % ne sont pas inscrits à l'ANPE.

Le nombre des contrats d'insertion ne représente qu'**un tiers** du nombre des bénéficiaires dont le droit au RMI est ouvert depuis plus de trois mois (ce taux est supérieur à 60 % dans 11 départements mais inférieur à 20 % dans 20 autres). Surtout, l'examen des contrats parvenus au terme de la négociation fait apparaître qu'une large majorité entre dans la catégorie – minimaliste – des actions de « re-socialisation » destinées à permettre aux allocataires de recouvrer un minimum d'autonomie sociale. Font partie de cette catégorie les contrats dont le contenu est axé sur : une démarche liée à la santé (18 %), la recherche d'un logement (9 %), l'organisation quotidienne (24 %), l'alphabétisation et la lutte contre l'illettrisme (5 %).

Sans doute 35 % des contrats sont-ils orientés vers les stages, mais 17 % seulement donnent lieu à une entrée effective en stage. De même, 28 % ont trait à l'emploi, mais pour un tiers seulement ils prennent la forme d'un accès au « contrat de retour à l'emploi » ou en entreprise.

L'enquête effectuée en Gironde sur la base d'un échantillon de 700 dossiers (sur les 6 500 instruits au 31 mars 1989) permet de préciser, pour ce département, certaines caractéristiques de la population concernée :

– 46 % ont moins de 35 ans
– 62 % font l'objet d'un suivi social par un Centre communal d'action sociale ou un Centre médico-social
– 27 % sont sans emploi depuis plus de 4 ans
– 71 % n'ont jamais bénéficié de mesures en faveur de l'emploi
– un quart n'est pas capable d'assumer seul sa famille ou les démarches de la vie courante.

« *Il apparaît prioritaire*, souligne le commentateur, *outre les problèmes aigus de logement, de qualification, de remotiver les moins de 35 ans et de résoudre les problèmes de santé spécifiques : alcoolisme, drogue, dépression.* » (16).

C'est dire que si le contrat d'insertion représente bien l'innovation centrale du dispositif, il en constitue aussi le point névralgique en raison de la faible capacité d'une large fraction des bénéficiaires à définir un projet individuel et à s'inscrire durablement et efficacement dans une action de re-socialisation, ce qui ne va pas sans incidence, à terme,

---

(16) Vues sur l'économie d'Aquitaine, Bordeaux, INSEE, n° 37, octobre-novembre 1989, p. 6-7.

sur l'orientation et les finalités de la politique départementale d'insertion. L'insertion professionnelle paraît constituer dans la majorité des cas un objectif qui confine à l'utopie (17). Le président du Conseil Général du Territoire de Belfort estime que « *20 à 25 % des gens peuvent rapidement accéder au travail, mais que la réalité des problèmes posés par le RMI ce sont les 75 % qui restent. Si on oublie cela, on va jouer le rôle de sas pour les 25 % qui sont au-dessus du panier. Le RMI a dès maintenant un effet positif d'amortisseur de crise, de souplesse sociale, etc. mais son vrai enjeu est de remonter les gens qui sont au fond du panier.* » (18). Dans le rapport qu'il présente au Conseil Economique et Social en février 1987, le père Joseph Wrezinski, fondateur du mouvement ATD-Quart Monde, insiste de même sur le caractère exceptionnel des « itinéraires de réussite » : « *la plupart de ceux qui naissent et grandissent dans un milieu marqué par une pauvreté persistante ne parviennent pas à se libérer de leurs conditions* » (19).
C'est dans cette perspective qu'est souligné « *le rôle indispensable des solidarités locales* ». Dans l'avis qu'il émet, le Conseil Economique et Social (CES) retient le caractère nécessairement **coordonné** et **localisé** des actions à entreprendre : l'efficacité de celles-ci, en termes de promotion sociale, dépendra à la fois : « *d'une cohérence d'ensemble des actions et des étapes qui seront proposées, d'une mise en oeuvre associant les échelons nationaux et locaux, y compris en termes de financement, d'une coordination des divers intervenants. A cet égard le Conseil Economique et Social regrette l'abrogation de l'article 1 de la loi du 6 janvier 1986 instituant des Conseils départementaux de développement social.* » (20)

II. - LE PARTENARIAT LOCAL-NATIONAL

Le ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale a largement fait sienne cette orientation. Dès l'engagement du débat à l'Assemblée Nationale, il établit le caractère indissociable des rapports entre droit **individuel** à l'insertion et organisation **collective**. Cette conjonction des efforts prendra la double forme d'une coordination des partenaires engagés sur le terrain de l'action sociale et d'une territoria-

---

(17) Selon Jean MERLO, *collaborateur du Groupe permanent de lutte contre l'Illettrisme, « plus nombreux qu'on le croit nous paraissent être les allocataires qui ne parviendront jamais à un emploi quel qu'il soit, même au prix de tous les efforts imaginables. Pour ceux-là, le RMI en tant qu'allocation est nettement insuffisant puisqu'ils ont peu de moyens pour le compléter et parvenir ainsi à un minimum vital décent. Leur allouer plus d'argent ou les prendre en charge pour d'autres nécessités qu'actuellement, ne risquerait guère de les "désinciter" aux efforts à faire pour l'insertion économique. Un surcroît de solidarité nationale faciliterait beaucoup leur insertion "sociale" » (« L'insertion ne se décrète pas ». Economie et Humanisme, n° 311, janvier-février 1990).*
(18) Christian PROUST, *in A.* LORENZI, *op. cit., p. 126.*
(19) « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Avis et rapports du CES, n° 6, 1987, p. 56.
(20) Ibidem, p. 8.

lisation de l'instruction des dossiers et, surtout, du processus d'insertion, sans que soient pour autant gommées spécialisation des fonctions et division institutionnelle du travail : « *à l'Etat reviennent les responsabilités de régulation dans l'attribution des prestations, la négociation des dispositifs d'insertion, l'évaluation de l'application de la loi [...]. Les collectivités territoriales auront à jouer un rôle essentiel dans l'animation et la gestion de ces dispositifs d'insertion [...] (21)*
Je compte également sur le concours des associations, qui connaissent parfois mieux que quiconque certaines franges de la population des exclus [...]. Je compte enfin sur l'ensemble des partenaires sociaux et économiques dont la participation au dispositif en conditionne, à long terme, l'efficacité. » (22).

La loi précise en quels domaines s'exerce la co-responsabilité du préfet et du président du Conseil Général : composition du Conseil Départemental d'Insertion (chargé d'élaborer le programme départemental d'insertion) et des Commissions Locales d'Insertion (chargées de valider les contrats d'insertion) ; adoption du programme départemental d'insertion ; agrément des organismes habilités à recevoir l'élection de résidence des « sans domicile fixe » ; conclusion de conventions avec les organismes concourant à la mise en oeuvre du programme d'insertion. Ce dernier doit normalement comprendre à la fois une évaluation des besoins, un recensement des actions d'insertion d'ores et déjà engagées et une prévision des moyens supplémentaires à développer.

Cette co-gestion constitue-t-elle une entorse à la décentralisation ? Cette question, on l'a noté, a largement alimenté les débats, tout particulièrement au Sénat. Le projet gouvernemental s'est vu opposer quatre types de griefs. En premier lieu, l'Etat, en s'attribuant la responsabilité de l'attribution du RMI, remet en cause la répartition des blocs de compétences dont avait bénéficié le département en matière d'aide sociale. L'ingérence de l'Etat est d'autant moins excusable que le projet gouvernemental, à l'encontre du principe de subsidiarité, prend appui sur des expériences locales qu'il a lui-même favorisées et qui enregistrent alors leurs premiers résultats (23). Par ailleurs, autre incohérence, la loi attribue au département la responsabilité de l'insertion alors que c'est la région qui est compétente en matière de formation profession-

---

(21) Présentée à l'occasion du colloque national des Centres Communaux d'Action Sociale qui s'est tenu à Paris en décembre 1989, une enquête sur l'engagement des CCAS fait apparaître que sur 692 Centres Communaux interrogés 13 % - probablement les plus importants - siègent au CDI, 41 % dans une CLI, 22 % sont représentés dans les cellules d'appui, qui contribuent notamment à la mobilisation des acteurs de l'insertion, facilitent les actions et dynamisent les collaborations entre les divers organismes concernés. Plus largement, les neuf dixièmes sont impliqués dans l'instruction administrative des demandes.
(22) J.O., Débats de l'Assemblée Nationale, séance du 4 octobre 1988, p. 634.
(23) Sur ces expériences locales, municipales ou, plus rarement, départementales, voir Correspondance municipale, n° 277, avril 1987, p. 32-40.

nelle et que l'éducation et les politiques de l'emploi restent du ressort de l'Etat. Enfin, le dispositif contraint le département à dépenser, au titre de l'insertion, à raison au moins de 20 % des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation au cours de l'exercice précédent. Le sentiment tend ainsi à prévaloir selon lequel « *l'insertion enterre la décentralisation* » puisque, au vu du projet initial, « *ce sont les préfets et non les élus qui gèreront le nouveau dispositif du revenu minimum d'insertion* » (24).

Quels arguments l'Etat oppose-t-il ? Celui, d'abord, du travail parlementaire : les dispositions du texte de loi font droit, plus que le projet initial, à la capacité d'action de l'exécutif départemental : le président du Conseil Général co-préside, aux côtés du préfet, le Conseil Départemental d'Insertion. Par ailleurs, si les initiatives locales ont eu valeur d'expérimentation, le nombre de bénéficiaires auxquels est destiné le RMI donne au nouveau dispositif un caractère qualitativement différent, celui d'une opération de solidarité nationale qui ne saurait souffrir une disparité trop criante entre des politiques départementales évidemment tributaires des capacités financières et de la volonté politique des élus face au développement de la « grande pauvreté ». Cet argument constitue le point central de la défense des représentants de l'Etat : « *Mettez-vous à la place du gouvernement ! Il décide d'instituer au plan national ce revenu minimum d'insertion, demandant par ailleurs aux collectivités et aux départements de s'engager en matière d'insertion. Comment voulez-vous qu'il remette l'application de cette politique aux départements, s'il n'est pas sûr qu'il y a dans ces départements la volonté politique de mettre en oeuvre ce programme d'aide aux démunis ?* » (25). Outre le peu d'empressement éventuel des élus locaux à développer une action volontariste ou le risque d'adoption de clauses discriminatoires, les initiateurs du projet de loi ont pu craindre un « *renforcement de l'effet de dépendance des allocataires à l'égard des bailleurs de fonds* » (26). Le président du Conseil Général du Territoire de Belfort n'exclut d'ailleurs pas une telle hypothèse ; il estime qu'il convient de subordonner le transfert aux départements de la gestion du RMI à l'élaboration d'un statut des travailleurs sociaux, condition pour que ce transfert ne s'accompagne pas « *d'une politisation ou d'une gestion clientéliste du RMI par les élus locaux* » (27).

Le rôle que s'attribue l'Etat n'est pas seulement fonction d'une telle

---

(24) Journal Sud-Ouest, 30 juin 1988. Le journaliste ajoute : « (L')insertion sera assurée soit par les collectivités locales soit par les associations. Un Conseil Départemental d'Insertion, présidé par le préfet, fera office de « fédérateur des volontés qui se manifesteront ». En cas de conflit d'ordre financier, le préfet pourra se payer d'autorité sur la dotation du département. Un coup de canif dans la décentralisation. »

(25) Cyrille SCHOTT, préfet du Territoire de Belfort, in A. LORENZI, op. cit., p. 123.

(26) Philippe LIGNEAU, « Les collectivités locales et le revenu minimum d'insertion ». Droit social, juillet-août 1989, p. 603.

(27) Christian PROUST, in A. LORENZI, op. cit., p. 123.

volonté de moralisation et de prévention des abus ou de l'apathie. Il correspond aussi à une stratégie de réaménagement et de redéploiement de son emprise au travers de ses services extérieurs et territoriaux. L'Etat n'entend pas laisser aux seules collectivités locales – la majorité des exécutifs départementaux est dans l'opposition gouvernementale – le bénéfice politique de l'entreprise. L'enjeu est d'autant plus important que le processus de décentralisation institue le département en principal acteur de la régulation sociale et spatiale. Dans ce contexte, le renforcement des services déconcentrés de l'administration prend la forme d'un correctif, à visée normalisatrice, ordonné à limiter les incidences jugées néfastes ou peu maîtrisables de la décentralisation. Ainsi que l'indique, le directeur régional des Affaires Sanitaires et Sociales de la Région Midi-Pyrénées, l'Etat revendique un rôle d'« ingénierie sociale » et entend garder un droit de regard sur l'action sociale : « *La lutte contre l'isolement, la dépendance, l'exclusion représente de tels enjeux que l'Etat ne peut renoncer au rôle d'animation qu'on attend [...] de lui. Il doit l'adapter en une approche nouvelle du social, conçue en termes de prévention, de développement social, d'approche territoriale et multipartenariale des problèmes : les administrations dites sociales ont joué leur rôle lorsqu'elles peuvent s'effacer devant d'autres partenaires.* » (28)

La position du préfet de la Région Centre ne diffère pas sur le fond : sous peine de contresens, la décentralisation ne saurait être interprétée comme devant conduire l'Etat à se désengager du problème national de la pauvreté et, plus largement, de l'action sociale, même si c'est le département qui a été chargé d'en gérer le service de droit commun. Surtout, l'administration doit jouer un rôle d'incitation, d'initiative et d'« animation des relations sociales » : « *le rôle principal du préfet [...] consiste de plus en plus, notamment par le RMI, à mettre en présence des partenaires, à coordonner l'action des Commissions Locales d'Insertion, à animer les services publics et à réactiver l'esprit de la réforme* » (29). C'est dire que l'administration – singulièrement l'administration préfectorale – entend inscrire son action dans le développement d'une logique territoriale qui prend tendanciellement le pas sur la logique sectorielle.

La recherche d'une cohérence territoriale ne s'opère pas seulement au plan départemental mais aussi à celui des espaces infra-départementaux (pays, bassins d'emploi...). Sans aller jusqu'à conclure que « *cela ne fait qu'entériner l'échec de la régulation macro-sociale et le retour au micro-social, qui seul apparaît comme producteur à la fois de sens, d'identité et donc d'efficacité* » (30), on peut estimer que l'approche globale dont est l'objet ce micro-social modifie fortement les systèmes

---

(28) Pierre GAUTHIER, « Aménagement du territoire et politiques sociales », Revue française des Affaires sociales, juillet-août 1989, p. 115.

(29) Paul BERNARD, art. cit., p. 18.

(30) R. LABOURE, art. cit., p. 579.

d'action et les modes d'intervention des acteurs en présence. Le RMI est l'expression d'un droit local à la solidarité dont la mise en oeuvre dépend de la mobilisation des élus locaux soutenus par l'Etat.

Les atouts du département découlent d'une position qui fait de lui un généraliste et qui le constitue en niveau de synthèse des interventions des autres opérateurs. Selon l'expression du chef de l'Etat, il apparaît être « *à bonne taille humaine* » (31). Au travers du RMI, le département est ainsi en charge de la « *revitalisation de la société civile* », selon l'expression d'un responsable national d'association.

Ce faisant, le risque n'est pas nul de voir se développer une bureaucratie locale de gestion de la pauvreté, non seulement en raison de l'inévitable lourdeur de l'appareil mis en place mais aussi et surtout de l'improbable sortie du dispositif d'une large fraction des bénéficiaires (sauf, bien entendu, à maintenir à un niveau bas le plafond de ressources pris en considération). Le dilemme est en effet le suivant : considérer majoritairement les bénéficiaires du RMI comme une population – durablement – spécifique ou comme de simples demandeurs d'emploi dont la situation nécessite conjoncturellement un soutien psycho-sociologique.

Il y a pour le moins un excès d'optimisme à estimer que le moment arrive où, vis-à-vis des pouvoirs publics, « *l'assisté ne sera plus considéré comme un simple usager en état de subordination mais comme un utilisateur de services qui, grâce aux allocations en espèce, aura les moyens de se comporter en consommateur libre et indépendant* » (32). C'est évidemment sur-évaluer la fonction de la **consommation** comme vecteur d'intégration sociale et tenir pour négligeables les autres dimensions de l'exclusion, à commencer par la non-participation au processus de **production** des biens matériels et... symboliques. Le RMI vise non à faire des assistés d'hier des « consommateurs libres et indépendants » mais à gérer, sur le mode de segmentation territoriale (départementale et infra-départementale), les effets d'une différenciation croissante des groupes sociaux dans un contexte d'accentuation de la compétition économique internationale et de la complexification de la vie sociale.

---

(31) Le Monde, 16 mai 1989.
(32) E. ALPHANDERI, art. cit., p. 15.