



CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

Novembre
2010

Du RMI au RSA : les inflexions
de la solidarité et de la gouvernance
des politiques d'insertion

Anne Eydoux,
Carole Tuchszirer

134

Document de travail

Du RMI au RSA : les inflexions de la solidarité et de la gouvernance des politiques d'insertion

ANNE EYDOUX

anne.eydoux@cee-recherche.fr

CRESS-Lessor Université Rennes 2, CEE

CAROLE TUCHSZIRER

carole.tuchszirer@cee-recherche.fr

Centre d'études de l'emploi

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 134

Novembre 2010

ISSN 1776-3096
ISBN 978-2-11-098598-9

DU RMI AU RSA : LES INFLEXIONS DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES D'INSERTION

Anne Eydoux, Carole Tuchsirer

RÉSUMÉ

Cet article revient sur les réformes du RMI (revenu minimum d'insertion) pour éclairer l'évolution des modes de gouvernance de cette prestation depuis sa création en 1988 jusqu'à l'adoption du RSA (revenu de solidarité active) en 2008. Les questions touchant à la gouvernance du dispositif ont été au cœur des débats parlementaires qui ont accompagné l'adoption des différentes réformes, mais rares sont les travaux de recherche à les avoir relayées. Or, les transformations institutionnelles qui ont accompagné celles du RMI font apparaître un paradoxe dans l'évolution du couple gouvernance/insertion. Alors même que s'est affirmée depuis plus de vingt ans la priorité accordée à la dimension professionnelle de l'insertion, c'est au département que l'État a confié la gouvernance du RMI, échelon territorial ayant des compétences en matière d'action sociale mais non en matière d'emploi. La décentralisation du RMI a, de fait, obéi à un mouvement valorisant le territoire, mouvement que l'on retrouve dans plusieurs pays d'Europe. Sous couvert de rationalisation de la gouvernance des politiques d'insertion, de nouvelles formes de régulation de l'action publique se développent, qui font une place croissante aux partenariats locaux ainsi qu'au marché.

Mots-clefs : insertion, solidarité nationale/locale, gouvernance, territoire, département, service public de l'emploi, coopération, partenariat.

From RMI to RSA: Re-Orientating Solidarity and the Governance of Integration Policies

Abstract

This article goes back over the reforms of the Minimum integration income (RMI) to shed light on its evolving governance from its creation in 1988 to its transformation into an Active solidarity income (RSA) in 2008. Governance issues have been at the heart of parliamentary debates about the adoption of the different reforms, but research publications dealing with these issues remain scarce. Yet institutional transformations that went with RMI's reforms reveal a paradoxical mix of governance choices and integration strategies for income support recipients. Whereas a priority to their integration into employment (rather than to their social integration) has been asserted for more than twenty years, the State has delegated the governance of the RMI to the Département, a territorial level that has competencies in social action but not in employment matters. The decentralisation of the RMI actually obeyed to a "territorial effect" that is not specifically French and also expresses itself in other European countries. Under cover of rationalising integration policies' governance, new forms of public policies regulation are developing, that leave an increasing room for local partnerships and market.

Key words: *social integration, integration into employment, national/local solidarity, governance, territory, Département, public employment service, cooperation, partnership.*

INTRODUCTION¹

Les recherches portant sur les minima sociaux² ont bien montré qu'en France la mise en place du revenu minimum d'insertion (RMI) et ses métamorphoses successives – extension de l'intéressement, revenu minimum d'activité (RMA), puis revenu de solidarité active (RSA) – traduisent des inflexions dans les conceptions de la solidarité publique. Celle-ci a d'abord été envisagée comme une responsabilité nationale à l'égard de ceux qui ne pouvaient travailler et auxquels la société ne pouvait garantir un emploi. Elle a pris la forme d'un soutien au revenu des ménages pauvres, un soutien faiblement conditionnel, car associé à une contrepartie mal définie en matière d'insertion sociale. Peu à peu, cette conception de la solidarité comme responsabilité publique s'est infléchie vers une approche plus « active » et contractuelle, redéfinissant tant les contenus de l'insertion que le régime des droits et devoirs des allocataires. Ce glissement dans la définition de la solidarité publique participe d'une tendance plus générale à l'« activation », affectant la conception même de l'État social. Il s'agit de le transformer en « État social actif » en reformatant les politiques de l'emploi et les politiques sociales de manière à activer le plus grand nombre de personnes sans emploi et à réduire leur « dépendance » à l'égard des revenus de remplacement (indemnisation du chômage et minima sociaux). Ce glissement engage une redéfinition tant des responsabilités en matière de soutien au revenu qu'à l'égard des acteurs en charge de l'insertion, une inflexion donc de ce qu'il est convenu d'appeler la « gouvernance » des politiques de soutien au revenu et d'insertion.

L'analyse de l'activation des politiques de l'emploi et des politiques sociales s'est centrée sur les contenus et résultats des programmes d'activation : leurs objectifs, leurs effets sur le marché du travail, en termes de retour à l'emploi ou de qualité de l'emploi. Les aspects procéduraux ou institutionnels, qui concernent la manière dont les politiques sociales et de l'emploi sont organisées ou gouvernées, ont été moins étudiés, bien que les réformes en cours affectent la gouvernance des politiques de l'emploi et des politiques sociales³. L'objet de cet article sera de montrer à quel point le glissement dans la conception de la solidarité publique à l'œuvre dans le processus de réformes du RMI engage la gouvernance de cette solidarité. Il s'agira d'analyser les inflexions de cette gouvernance en examinant l'évolution de la répartition des pouvoirs (des compétences) et des ressources (notamment les financements) entre les acteurs ainsi que les formes prises par leurs interactions (négociations, partenariats, marchés, etc.).

Le concept de gouvernance a fait l'objet de nombreuses recherches en sciences sociales, non seulement théoriques, portant sur les transformations des régulations politiques mais aussi plus appliquées, notamment dans le champ de l'administration et des politiques publiques, en lien avec le développement d'un nouveau management public. Ce concept polysémique est intéressant, car son usage est révélateur d'un questionnement portant sur les interactions

¹ Cet article a fait l'objet d'une communication aux XXX^{es} journées de l'Association d'économie sociale (AES), « Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ? Regards interdisciplinaires », (Charleroi, septembre 2010).

² Voir par exemple Lelièvre et Nauze-Fichet (dir.) (2008).

³ Certains changements qui affectent la gouvernance du RMI ont cependant fait l'objet de publications, portant notamment sur le volet de la décentralisation du dispositif. L'ouvrage coordonné par Lelièvre et Nauze-Fichet (2008) y consacre par exemple un chapitre.

entre l'État, le marché, et la société civile, mais aussi sur les imbrications entre le local et le global (Baron, 2003). Il traduit par ailleurs un glissement dans la conception de l'exercice du pouvoir, car il fait une large place aux incitations et au « pilotage » plutôt qu'à l'autorité (Crowley, 2003). Ce concept a été utilisé dans les années récentes pour analyser les transformations en cours dans la gouvernance de l'activation des politiques sociales et de l'emploi dans plusieurs pays d'Europe. Dans le chapitre introductif à l'ouvrage collectif qu'ils ont coordonné sur la gouvernance des États sociaux actifs, Van Berkel, de Graaf et Sirovátka (2010, à paraître) analysent les glissements introduits par les réformes d'activation des politiques sociales et de l'emploi selon quatre « principes » ou « nouveaux modes de gouvernance » : (1) la décentralisation, (2) la marchandisation et la concurrence, (3) la coopération renforcée entre acteurs et les partenariats, (4) le nouveau management public et l'évaluation. Ces glissements nous semblent bien être à l'œuvre dans la mise en œuvre du RMI et dans ses réformes successives, qui traduisent un processus de décentralisation des compétences en matière d'insertion, une mise en place (souvent difficile) de la coopération entre acteurs des politiques sociales, d'insertion et de l'emploi, mais aussi un processus de marchandisation (lié à l'évolution des règles des marchés publics dans le champ de l'insertion, qui s'appliquent aux relations entre commanditaires et sous traitants) et de diffusion des procédures d'évaluation.

Nous commencerons par revenir sur les débats parlementaires autour de la mise en place du RMI et de ses réformes successives (notamment les trois moments clefs que sont les débats séminaux de 1988, ceux qui président à la mise en place du RMA puis ceux qui instaurent le RSA), afin de montrer comment s'imbriquent les conceptions de la solidarité nationale et celles de la gouvernance des politiques d'insertion. Ensuite, nous chercherons à analyser la manière dont le glissement de la conception de la solidarité, vers une solidarité dite « active », travaille les gouvernances des politiques d'insertion, en nous focalisant plus particulièrement dans cet article sur deux tendances : la décentralisation et la coopération entre acteurs, car elles sont au cœur des débats parlementaires concernant la gouvernance des politiques d'insertion et d'activation des allocataires de minima sociaux.

1. DU RMI AU RSA : UN RETOUR SUR LES DÉBATS PARLEMENTAIRES

Les débats parlementaires autour de la genèse et des réformes du RMI illustrent bien à quel point la réflexion sur les formes et contenus de la solidarité publique est indissociable d'une réflexion sur la gouvernance de l'insertion. Nous privilégierons ici trois temps forts de ces débats, autour de trois réformes qui marquent des inflexions tant du contenu du dispositif que de sa gouvernance : le moment de l'instauration du RMI (revenu minimum d'insertion) en 1988, celui de sa décentralisation complète et de la mise en place du CI-RMA (contrat d'insertion revenu minimum d'activité) en 2003 et celui de sa métamorphose en RSA (revenu de solidarité active) en 2008 (voir encadré en annexe).

1.1. Le RMI, une prestation en mal de définition... et de gouvernance

La question de la gouvernance du RMI est au cœur des débats parlementaires lors de sa création en 1988, dans un contexte politique marqué par une première vague de décentralisation (les lois Defferre) qui a vu, en 1983, l'action sociale confiée aux départements. Le RPR comme l'UDF, alors dans l'opposition, soulignent l'incohérence de l'action gouvernementale qui re-centralise

l'action sociale. L'État intervient tant dans la définition du montant et des conditions d'attribution que dans le financement de l'allocation, tout en décentralisant partiellement le programme d'insertion qu'il co-pilote, avec le conseil général à travers les instances chargées de le concevoir et de le mettre en œuvre. Cette incohérence institutionnelle tient à la nature même de la nouvelle prestation, dont on ne sait pas encore très bien la fonction qu'elle occupera dans le paysage de la protection sociale. S'agit-il de compléter un système de protection sociale qui ne parvient plus à protéger efficacement des segments de la population ? La solidarité nationale doit, elle, être temporaire ou pérenne, assortie d'une démarche d'insertion limitée à l'action sociale ou incluant des contreparties en termes d'emploi ? Ces questions font débat au sein de l'Assemblée nationale. Toutefois, il est clair, pour l'ensemble des députés, que la hausse du chômage et les révisions à la baisse de son indemnisation depuis le début le milieu des années 1980, sont à l'origine du phénomène de pauvreté qu'il convient de traiter avec le RMI. Louis Mermaz, le président de la session parlementaire, ne dit pas autre chose, exposant les circonstances qui ont précédé le projet de loi : « *le chômage de longue durée est, bien sûr, la raison principale du développement récent de la pauvreté. Les chômeurs de plus d'un an représentent aujourd'hui, dans notre pays plus de 32 % de la population privée d'emploi et les jeunes sont les plus durement frappés. Ce phénomène explique pour une large part la dégradation de leur situation (...) et le RMI devrait concerner à peu près 800 000 personnes* »⁴.

Si le problème du chômage est clairement identifié, les parlementaires peinent en revanche à s'accorder sur la définition des politiques d'insertion dont le champ d'action concerne aussi bien le logement, l'éducation, la santé, que l'insertion sur le marché du travail. Ces dimensions apparaissent former un tout indissociable qu'il convient de traiter conjointement sans hiérarchie aucune. Pour le groupe socialiste, l'insertion constitue l'objectif final à atteindre : si le versement d'une allocation de soutien au revenu apparaît nécessaire, celle-ci doit favoriser des démarches d'insertion dont la responsabilité incombe avant tout à la société toute entière. Cette « ardente obligation de l'insertion »⁵ ne s'impose pas tant aux allocataires qu'à l'ensemble du corps social appelé à se mobiliser⁶. L'opposition parlementaire, quant à elle, insiste sur les contreparties demandées aux allocataires, avec toutefois des nuances dans les positions défendues. Pour Roselyne Bachelot, députée RPR, « *cette obligation passe par un contrat d'insertion qu'il faudra être en mesure de proposer à tous les allocataires qui en font la demande. Il n'est pas question de subordonner le versement du RMI à la signature dudit contrat, mais il faut pouvoir suspendre le versement si la personne ne respecte pas ses engagements* ». Pour cette députée, « *le RMI ne doit pas s'apparenter à une camisole de force mais il est indispensable que la réinsertion soit attractive par son réalisme et par la concertation qui en fixe les modalités* »⁷. Du côté de l'UDF, la logique de contrepartie est plus dure, articulée sur le principe des droits et devoirs. Pour le député Denis Jacquat, « *le contrat d'insertion doit être perçu par son bénéficiaire comme un engagement ferme qui conditionne le versement de l'allocation, car il est nécessaire que le RMI ne devienne pas une nouvelle forme d'assistance* ».

⁴ Séance du mardi 4 octobre 1988, Assemblée nationale, JO du 5 octobre 1988.

⁵ Claude Evin, ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale, séance du 4 octobre 1988, Assemblée nationale, JO du 5 octobre 1988.

⁶ Notons que la majorité parlementaire est divisée sur la question de l'insertion : le parti communiste craint que l'obligation d'insertion ne soit l'occasion de multiplier les emplois précaires pour des allocataires qui se verraient contraints de les accepter.

⁷ Séance du mardi 4 octobre 1988, Assemblée nationale, JO du 5 octobre 1988.

Ce débat sur la responsabilité de l'insertion et les contreparties demandées aux allocataires du RMI en recouvre un second portant sur l'organisation institutionnelle de l'insertion. Les concepts d'assistance, de solidarité nationale et/ou active (car cette notion est déjà présente en 1988), largement mobilisés par les parlementaires, sont au cœur des oppositions quant à la façon dont il convient d'organiser le dispositif sur le territoire. Quelle doit-être la place de l'État, des services de l'emploi, des collectivités territoriales dans l'animation du RMI ? Comment assurer des partenariats efficaces entre ces acteurs aux compétences diverses ?

Pour la majorité parlementaire, le RMI sera financé sur le budget de l'État au nom de la solidarité nationale. Il s'agit d'un point non négociable, car la lutte contre la pauvreté est un impératif national dont la charge ne peut être transférée aux collectivités territoriales. Quant à la politique d'insertion, dans la mesure où elle est conçue comme une obligation nationale, l'État reste premier, les collectivités territoriales étant mobilisées pour assurer l'animation des dispositifs d'insertion et la mise en place du contrat d'insertion. Si le territoire géographique pertinent pour mener à bien cette politique d'insertion relève bien du niveau départemental, le conseil général n'est mentionné dans les premiers temps du débat que de façon allusive, alors même qu'il est appelé à assurer le financement d'une partie du programme d'insertion, celle qui répond à des besoins spécifiques du territoire non pris en compte par d'autres (l'État et les régions). Claude Evin, alors ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale, expose en des termes relativement flous la place concédée aux différents acteurs. La liste des acteurs appelés à donner un contenu concret à l'obligation nationale d'insertion est large : *« les collectivités territoriales auront un rôle à jouer essentiellement dans l'animation et la gestion de ces dispositifs d'insertion. Je pense naturellement au département qui exerce des responsabilités considérables en matière d'insertion sociale et qui dispose d'un service départemental d'action sociale (...). Je pense aussi, s'agissant des collectivités territoriales, à celles qui sont invitées à participer par convention au dispositif d'insertion : les communes, les régions (...). Je pense aussi aux Assedic, au concours des associations et enfin à l'ensemble des partenaires sociaux et économiques »*⁸. Mais cette énumération des acteurs ne définit pas les modalités de construction des partenariats ni ne désigne explicitement un chef de file pour assurer la gouvernance de l'ensemble. De nouvelles structures sont créées, mais leur place dans le paysage de la gouvernance locale reste indéterminée. Les commissions locales d'insertion, co-pilotées par le représentant de l'État et le président du conseil général, ont en charge la construction des parcours d'insertion avec les allocataires du RMI. Leur action s'inscrit dans un programme départemental d'insertion lui-même défini par un conseil départemental coprésidé par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général. Le choix de la coprésidence État/département pour assurer la gouvernance de ces nouvelles institutions est un choix sous contrainte : le projet de loi prévoyait une présidence du seul représentant de l'État, mais face à l'opposition parlementaire de droite, la majorité a cédé, appelant à une sorte de coopération forcée entre les représentants des services déconcentrés de l'État et le président du conseil général.

Si la droite parlementaire dans son ensemble ne conteste pas le projet de loi, qu'elle juge bon dans son principe, elle critique en revanche fortement les modalités organisationnelles retenues. Le choix de confier à l'État le financement de la prestation conduirait les acteurs locaux à ne pas s'investir sur le terrain de l'insertion. L'attribution automatique du RMI non assortie d'une contrepartie en termes d'insertion constituerait une prime à l'inertie donnée

⁸ Séance du mardi 4 octobre 1988, Assemblée nationale, JO du 5 octobre 1988.

aux acteurs locaux peu incités à susciter une dynamique locale pour donner corps à l'idée d'insertion⁹. Plus généralement, c'est le caractère étatique de ce dispositif qui est dénoncé par les députés de l'opposition et le fait que le projet de loi tourne le dos à la décentralisation qu'ils appellent de leurs vœux. Il tendrait ainsi à réduire « *la solidarité à un face à face entre l'État et l'individu : au lieu de soutenir, par la solidarité nationale, l'action décentralisée, vous confiez la responsabilité de la gestion du RMI à l'État (...)* Les acteurs locaux risquent à l'avenir d'être davantage incités à constituer une demande d'allocations qu'à agir, c'est-à-dire à trouver d'emblée un travail ou à découvrir ou à créer une activité ». Le député UDF Adrien Zeller souligne aussi l'insuffisance des moyens d'action des collectivités locales pour organiser l'insertion : « *vos textes leur dit : "à vous de jouer", mais il ne leur en donne ni les moyens administratifs, ni les véritables compétences législatives, puisqu'elles ne disposent d'aucune administration : ni les services de l'ANPE, ni les moyens considérables du ministère de Travail, ni le rôle, ni l'expérience nécessaire ; ce sont l'État et les régions qui ont la haute main dans ce domaine* »¹⁰. Mais, pour la majorité parlementaire, l'insertion est d'abord l'affaire de l'État afin de ne pas enfermer les allocataires du RMI dans des dispositifs spécifiques. Si la gouvernance de l'insertion doit être partagée avec les acteurs des territoires, les modalités de leur mobilisation et de leur coordination à l'échelon territorial procèdent d'une gouvernance contractualisée : c'est par le recours au conventionnement entre acteurs locaux, régionaux et nationaux que la dynamique d'insertion est censée voir le jour¹¹. Toutefois, comme le soulignent les députés de l'opposition, les conditions de cette gouvernance contractualisée restent problématiques, puisqu'aucune collectivité locale n'a autorité sur les dispositifs d'emploi et de formation professionnelle gérés par l'État et les régions, et le conseil départemental d'insertion, chargé de la mise en œuvre du programme d'insertion, « *est une instance qui n'a pas de responsabilité, elle n'engage les finances de personne et son acte sera purement théorique* ». Les députés de droite se montrent également dubitatifs quant à la coopération entre acteurs venus d'horizons administratifs différents. Rien ne pourra les contraindre à se mobiliser collectivement s'ils ne le souhaitent pas. Il est à noter que le service public de l'emploi n'est à aucun moment mentionné dans le texte de loi finalement retenu. La participation des représentants locaux de ce service public de l'emploi n'est prévue ni à la commission locale d'insertion, ni au conseil départemental d'insertion. Cette absence du service public de l'emploi (SPE) est régulièrement critiquée par les groupes UDF et RPR regrettant qu'il ne participe pas plus activement à ces instances, alors même que le retour à l'emploi constitue l'objectif final de la problématique d'insertion sur laquelle est fondée cette nouvelle prestation. C'est essentiellement les travailleurs sociaux qui, dans les faits, auront en charge la mise en place des contrats et parcours d'insertion.

Le paradoxe souligné par l'opposition parlementaire se verra confirmé et renforcé au cours de la période suivante marquée par une disjonction croissante entre les finalités du RMI et les voies organisationnelles choisies pour assurer le redéploiement du dispositif. Car, en 1988, ce paradoxe s'explique par la pluralité des objectifs assignés au RMI. L'accent mis sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion professionnelle place d'emblée cette nouvelle prestation dans un champ situé aux conflits des problématiques sociales et économiques, entre

⁹ Plusieurs expérimentations avaient été menées dans les années 1980 par des municipalités qui liaient étroitement le versement d'un complément local de ressource à la participation de l'allocataire à des travaux d'intérêt général.

¹⁰ Séance du mardi 4 octobre 1988, Assemblée nationale, JO du 5 octobre 1988.

¹¹ L'article 40 de la loi relative au RMI prévoit ainsi « qu'une ou plusieurs conventions passées dans chaque département entre l'État, le département, la région, les autres collectivités territoriales et personnes morales intéressées définissent les conditions notamment financières de mise en œuvre du programme départemental d'insertion ».

politiques sociales et politiques de l'emploi. Le caractère multiforme de cette prestation explique à son tour le choix d'une organisation qui ne parvient pas à trancher entre une gouvernance nationale et/ou territoriale.

1.2. Le RMA : une insertion à part pour des chômeurs à part entière ?

Fervent partisan de la décentralisation de l'action publique, Jean-Pierre Raffarin et son gouvernement sont à l'origine de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et création du revenu minimum d'activité (RMA). Cette réforme décentralise complètement le RMI au niveau des départements, qui assurent désormais le financement comme le pilotage de l'insertion, et crée un dispositif spécifique d'insertion, le CI-RMA (contrat d'insertion-revenu minimum d'activité) contrat de travail à temps partiel et à durée déterminée, assorti d'une couverture sociale réduite. Ce faisant, elle place cette prestation sous un jour nouveau, laissant la thématique de la pauvreté au second plan derrière celle du retour à l'emploi et de la réinsertion professionnelle. Les choix de la décentralisation et du RMA ont été justifiés par ce qu'il a été convenu d'appeler l'« échec du RMI », à savoir la progression du nombre des allocataires, la faible proportion des contrats d'insertion, la multiplication des acteurs impliqués dans la gestion du dispositif. Ils n'en demeurent pas moins paradoxaux : c'est dorénavant au département d'engager le RMI dans cette nouvelle voie, alors que cet échelon est avant tout celui de l'action sociale, tandis que le RMA se veut l'outil d'une insertion à part pour des allocataires du RMI considérés comme des chômeurs ordinaires.

Les débats parlementaires, à l'Assemblée nationale, qui ont suivi l'adoption par le Sénat du projet de loi témoignent d'une approche renouvelée de la solidarité et de l'insertion. À l'« ardente obligation nationale d'insertion » qui s'imposait à la nation en 1988 se substitue la seule référence à la dignité de la personne. La notion de contrat, d'engagement réciproque, la condamnation d'une tradition d'assistantat émaillent le discours introductif de François Fillon, alors ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité lors de sa présentation des deux volets de la réforme (décentralisation du RMI, création du RMA) : *« Oui, il est possible d'améliorer la gestion du RMI en la rapprochant du terrain : c'est l'objet de la décentralisation du dispositif. Oui, il est possible d'épauler les allocataires du RMI sur le chemin de l'insertion professionnelle : c'est l'objet du RMA, qui s'offre à ceux qui ne baissent pas les bras. (...). Notre attachement au pacte social nous commande de ne pas accepter l'idée d'une assistance passive qui s'apparente davantage à une charité de façade qu'à une véritable solidarité. »*¹²

L'opposition parlementaire de gauche ne conteste pas le principe de la décentralisation : le mode de gouvernance qui avait accompagné la mise en place du RMI, par la multiplicité des acteurs impliqués, appelait une réforme du pilotage du dispositif. Elle souligne en revanche le risque de voir cette décentralisation se traduire par un désengagement de l'État. À l'appui de cette thèse de nombreux députés soulignent le contexte dans lequel intervient cette réforme : révision à la baisse des conditions d'indemnisation des chômeurs, du volume des contrats aidés de la politique de l'emploi, réforme de l'allocation spécifique de solidarité, etc. La gauche parlementaire critique également les modalités de la décentralisation, et plus particulièrement la place prédominante qu'occupe désormais le président du conseil général

¹² « Revenu minimum d'insertion et revenu minimum d'activité », Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 25 novembre 2003.

dans le pilotage du dispositif, que ce soit pour renouveler la demande d'allocation, la suspendre, établir le programme d'insertion, conventionner l'entreprise désireuse de recourir au CI-RMA, etc. Ils craignent surtout que les conditions financières dans lesquelles s'opère le transfert de charges aux départements ne conduisent le conseil général à durcir les conditions de recours à la prestation : *« Si nous exigeons que les décisions de suspension soient subordonnées à un avis conforme de la CLI, c'est que nous craignons que les ressources transférées par l'État ne suffisent pas à couvrir les besoins et que certains présidents de conseils généraux, ayant à choisir entre une plus grande fermeté en matière de renouvellement des allocations et l'augmentation des impôts locaux, privilégient la première option, ce qui serait contraire à l'exigence de solidarité. »*¹³ La critique porte également sur la faible place laissée aux associations et aux travailleurs sociaux, seuls acteurs susceptibles d'assurer l'articulation nécessaire entre l'exclusion, l'activité, l'insertion et l'emploi.

C'est sur le terrain du retour à l'emploi que les critiques émises par les parlementaires de l'opposition sont les plus percutantes, pointant le décrochage croissant entre les dispositifs spécifiques mis en place et la perception uniformisante du RMiste portée par la réforme : un allocataire qui se confond souvent avec la figure du chômeur de longue durée. La création du CI-RMA, dispositif spécifique dédié aux allocataires du RMI, devient la pomme de discorde entre la majorité et l'opposition parlementaire. Car, pour l'opposition, s'il s'agit de rapprocher les allocataires du RMI du marché du travail, les outils traditionnels de la politique de l'emploi doivent être mobilisés, quitte à les réaménager. Le CI-RMA est donc regardé comme un sous-contrat de travail qui concurrence les contrats aidés de la politique de l'emploi en instillant sur le marché du travail une précarité plus grande. Gaëtan Gorce, député socialiste, pointe ainsi les contradictions du CI-RMA : *« Mi-contrat de travail, mi-autre, mi-salaire et mi-allocation... il ne peut servir à atteindre votre objectif. Surtout, vous commettez une erreur d'appréciation. Vous considérez que la seule façon de lutter contre l'exclusion est d'utiliser des outils de fragilité et de précarité sociale. Vous dites vouloir changer l'opinion des salariés qui "regardent de travers" les bénéficiaires des allocations et qui doutent de leur légitimité, mais vous les stigmatisez en mettant en place des outils spécifiques ! Il faudrait au contraire impliquer les partenaires sociaux, inscrire le dispositif dans le droit commun et profiter de la négociation et de la concertation. (...) Votre réponse manque de cohérence. Comment vont s'articuler les politiques de l'État, des régions, chargées de l'emploi des jeunes et des départements chargés de l'emploi des exclus ? Comment vont s'articuler ces dispositifs avec les CES¹⁴ dans le secteur marchand, et les CIE¹⁵ dans le privé ? Pourquoi ne pas utiliser les outils existants plutôt que de créer un nouvel instrument hybride ? »*¹⁶

Plus surprenant est de constater que cette critique du CI-RMA est également présente dans les propos de Christine Boutin, alors rapporteure de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, qui le qualifie de sous-statut hybride nuisant à l'insertion : *« on donne le travail sans le statut du travail (...) les RMistes se vivront comme des gens dont le travail ne mérite pas un vrai salaire »*. La faible protection sociale que procure le CI-RMA est au cœur de sa dénonciation : *« Le RMA crée une protection sociale atypique. (...) Aucun contrat de travail, pas même le CES et le CIE, ne comporte une telle différence de traitement. Si le*

¹³ Gaëtan Gorce, député socialiste, deuxième séance du jeudi 20 novembre 2003.

¹⁴ Contrat Emploi Solidarité.

¹⁵ Contrat Initiative Emploi.

¹⁶ Deuxième séance du vendredi 21 novembre 2003.

projet ne prévoit le maintien des droits liés au RMI, cela ne concerne que les droits liés à la maladie ; il reste une différence de traitement pour les droits à la retraite et à l'indemnisation du chômage. En particulier, l'impossibilité de revenir dans le système de l'assurance-chômage est choquante et de nature à briser la démarche d'insertion »¹⁷.

Malgré le caractère atypique de ce contrat dérogatoire au droit commun, le projet de loi et la loi marquent une rupture dans l'évolution du dispositif. Le RMI est ancré dans une logique qui fait prévaloir l'emploi sur l'insertion sociale, un emploi aux contours juridiques contestables, certes, mais un emploi qui néanmoins doit rapprocher l'allocataire du SPE. À plusieurs occasions, le SPE est mentionné dans le texte : lors de la définition du contrat d'insertion avec l'allocataire, celui-ci peut se voir orienté vers le service public de l'emploi ; par convention, le département et l'ANPE pourront convenir des conditions de mise en œuvre du CI-RMA et assurer au bénéficiaire lors de ce contrat un suivi par l'ANPE jusqu'à sa sortie vers l'emploi « normal ». Mais, malgré cette référence au SPE, le texte de loi, par la création du CI-RMA et le rôle central assigné au président du conseil général dans la régulation de l'ensemble du dispositif, pense l'insertion comme un secteur à part. Cette évolution peut apparaître dommageable à certains, dans la mesure où l'insertion professionnelle des allocataires du RMI se fait par tous les canaux du marché de l'emploi. Pour nombre d'entre eux, les caractéristiques et les trajectoires sont semblables à celles des demandeurs d'emploi et l'on ne peut isoler l'insertion professionnelle du reste. Dès cette époque, Marie-Thérèse Join-Lambert (Join-Lambert, Tuchsirer, 2003) souligne les limites d'une réforme qui ne parviendra pas à faire mieux que la loi de 1988 en matière de gouvernance : « *Le département, même avec la décentralisation, ne sera pas le maître du jeu. Il devra animer les dynamiques à l'œuvre chez différents acteurs, mobiliser les moyens de tous les partenaires intéressés : l'État pour les politiques d'emploi de logement d'éducation, les conseils régionaux pour la formation professionnelle, les communes et les regroupements de communes pour les Plans locaux d'insertion par l'économie (Plie). Les départements devront faire intervenir d'autres acteurs, d'autres compétences que leurs seules directions d'action sociale, la partie est loin d'être gagnée d'avance.* » La nouvelle page législative qui va s'écrire avec le RSA cherchera, à sa façon, à résoudre la quadrature du cercle.

1.3. Le RSA : retour du service public de l'emploi derrière un département chef de file

Les objectifs fixés à la nouvelle prestation RSA, dans cette troisième phase législative, confirment en l'amplifiant la vocation première du RMI : l'emploi. La mise en place du volet « insertion » tente de dépasser les contradictions liées à la réforme de 2003 : le droit commun et la vocation universelle du service public de l'emploi (SPE) sont affirmés avec force, une réorientation qui donne lieu à l'adoption d'un contrat unique d'insertion ouvert à l'ensemble des demandeurs d'emploi et des allocataires du RSA sans distinction de statut indemnitaire. Quant à la gouvernance de l'ensemble de ce dispositif, le conseil général devient le chef de file des programmes d'insertion à travers l'adoption d'un pacte territorial d'insertion et la désignation d'un référent unique pour accompagner les allocataires.

Cette nouvelle intervention législative ne peut s'analyser sans référence à la thématique présidentielle de Nicolas Sarkozy relative à la promotion du travail (« travailler plus pour gagner plus »). Le système d'intéressement généralisé mis en place par le Haut Commissariat

¹⁷ Deuxième séance du vendredi 21 novembre 2003.

aux solidarités actives, Martin Hirsch, à travers un RSA englobant désormais un nouveau minima social, l'allocation de parent isolé (API), s'inscrit dans cette perspective. 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 », pour reprendre la formule utilisée par les défenseurs de la réforme. Dix nouveaux principes sont appelés à rénover en profondeur le dispositif. Sans les évoquer tous, mentionnons néanmoins le premier d'entre eux, le fil rouge de la réforme : toute augmentation des revenus du travail doit se traduire par une amélioration des revenus. Le rapport aux institutions du marché du travail est également modifié par la place centrale que doit occuper le service public de l'emploi dans le suivi des allocataires. L'accès au droit commun est ainsi réaffirmé par rapport aux dispositifs spécifiques et le CI-RMA est supprimé¹⁸ dans le cadre de la mise en place d'un contrat unique d'insertion ouvert à l'ensemble des demandeurs d'emploi et des allocataires du RSA. Plus généralement, le rapprochement des allocataires du RSA avec le SPE et la nouvelle structure fusionnée, Pôle emploi¹⁹, doit devenir la règle. Un rapprochement dont on verra qu'il sera difficile à mettre en œuvre dans la mesure où les priorités de Pôle emploi semblent être ailleurs au moment où cette structure voit le jour. Le projet de loi en débat à l'Assemblée, s'appuyant sur les conclusions du Grenelle de l'insertion instaure également le principe du référent unique pour organiser l'intervention des autres acteurs économiques et sociaux sans en transférer le coût organisationnel sur l'allocataire accompagné. Cet édifice organisationnel revient à adosser le RSA sur des principes nouveaux, certes déjà présents en 2003 mais affirmés cette fois dans une tonalité plus radicale, notamment dans les propos de Martin Hirsch : « *nul n'est inemployable (...) nous adressons un signe fort de dé-relégation : l'emploi, c'est la règle* »²⁰. Désormais, le parcours d'insertion doit avoir pour priorité le retour au marché du travail à travers le recours au SPE. L'accompagnement social devient second. Il est essentiellement perçu comme un outil au service d'une stratégie dont l'objectif premier vise à lever les freins au retour à l'emploi. Les problèmes de santé, de garde d'enfants, de transport seront pris en charge dans ce cadre-là, sous l'hypothèse qu'ils ne constituent pas un obstacle dirimant à l'insertion professionnelle des allocataires.

La mobilisation des principes de solidarité, la place du salaire dans le revenu, celui du RSA dans le système de protection sociale marquent l'affirmation d'un salaire socialisé/fiscalisé désormais pérenne et érigé en troisième pilier de notre nouvel édifice social. « *Nous ne proposons pas d'alourdir l'État-providence, mais de lui préférer la logique de la solidarité active. (...) La solidarité ne tombe pas du ciel. Elle ne se limite pas à la redistribution. Elle doit davantage favoriser l'activité que la pénaliser. Elle ne repose pas seulement sur l'État, mais mobilise l'ensemble des corps sociaux et des collectivités territoriales.* » Quant au revenu, « *il ne se limite pas au seul travail* »²¹. Cette vision du cumul prestation/salaire occupe désormais une place structurante dans l'édifice social ainsi conçu. On est loin des incertitudes qui avaient entouré la mise en place du RMI quant à la fonction qu'il occuperait dans le système de protection sociale. Le RSA en constitue désormais un pilier essentiel

¹⁸ Notons que le CI-RMA avait été entre temps modifié, notamment de manière à étendre les droits à la protection sociale de ses bénéficiaires.

¹⁹ Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, qui fusionne l'ANPE avec le réseau des Assedic.

²⁰ Revenu de solidarité active, Assemblée nationale, deuxième séance du 25 novembre 2008.

²¹ Martin Hirsch, Assemblée nationale, séance du 25 novembre 2008.

appelé à perdurer. *« Notre histoire sociale s'est construite autour de deux sillons (...). La sphère de l'assistance, en dehors de l'emploi, dont la vocation est d'abord temporaire. De l'autre, une série d'avancées souvent acquises de haute lutte, pour renforcer les droits des salariés. Ce sont les premières assurances sociales, puis la création de la Sécurité sociale où le salaire s'accompagne d'une protection vis-à-vis des grands risques (...). Ces deux logiques ont été insuffisamment articulées, d'où de redoutables effets de seuil qui rendent difficile la sortie de l'assistance vers le travail et la protection sociale. Le revenu de solidarité vient concilier ces deux pans de notre édifice social. Entre les deux piles du pont de notre protection sociale, il constitue l'indispensable tablier qui permet d'aller d'une rive à l'autre. »*²²

Il n'est pas dans notre propos de discuter la validité de la thèse défendue sur le « passage d'une rive à l'autre », contestable à bien des égards. Le RSA n'est en effet pas neutre dans les effets qu'il génère tant du point de vue du fonctionnement du marché du travail que de celui plus général du système de protection sociale. Le dispositif s'inscrit dans un mouvement qui conforte la tendance à restreindre le champ de l'assurance sociale au profit de la sphère des minima sociaux d'insertion. Par son caractère pérenne ne risque-t-il pas, par ailleurs, de figer les allocataires dans des situations d'activités partielles rendant alors illusoire, ou pour le moins difficile, le passage « d'une rive à l'autre » ?

Du point de vue de la gouvernance du RSA, il est clair cependant que la nouvelle prestation emprunte à deux logiques : celle du territoire et de sa vocation assistantielle, puisque le conseil général y occupe une place centrale, mais également celle de l'assurance sociale, puisque les institutions de la relation salariale sont appelées à jouer un rôle majeur dans le processus d'accompagnement des allocataires (Caisse nationale d'allocations familiales [Cnaf] pour l'instruction et l'orientation des allocataires, Mutualité sociale agricole [MSA], SPE). Cette construction hybride, qui néanmoins cherche à rapprocher les allocataires du RSA du droit commun des politiques publiques d'emploi permettra-t-elle la réalisation d'une gouvernance favorisant le passage d'un pilier assistantiel à un pilier assurantiel ainsi qu'aux intermédiaires institutionnels qui s'y rattachent ? Nombreux sont les députés à s'interroger sur la pertinence de cette construction, d'autant que le projet de loi n'entend pas recourir à la réglementation pour coordonner les interventions de l'ensemble de ces acteurs. Pour le Haut Commissaire de l'époque, Martin Hirsch, il s'agit moins de contraindre que d'inciter, moins de réglementer que de mettre en place une nouvelle régulation des politiques d'insertion construites sur des relations contractuelles fondées sur une plus grande marge d'initiative des acteurs locaux, sous l'égide et la responsabilité du seul conseil général. C'est avec l'article relatif à la gouvernance du RSA que débute la discussion du projet de loi. Pour les députés de la majorité parlementaire, l'identification d'un chef de file à travers le conseil général devrait offrir de meilleures perspectives d'insertion aux allocataires.

Du côté de l'opposition, les critiques à l'égard du RSA portent moins sur les aspects organisationnels que sur la nature même du dispositif qui tendrait à opérer une classification entre les bons et les mauvais allocataires du RSA, ceux relevant désormais du RSA « socle ». Si la dénonciation porte principalement sur le risque de voir le RSA encourager le développement du travail à temps partiel, certains députés de la gauche parlementaire émettent aussi des réserves quant au gain attendu de la nouvelle gouvernance proposée. Pour le député Jean-René Marsac, député PS, *« tout système d'intervention qui mobilise localement les partenaires publics et administratifs différents – services de l'État, conseils généraux, caisses d'allocations familiales, service public de l'emploi, structures d'insertion et autres*

²² Martin Hirsch, Assemblée nationale, séance du 25 novembre 2008.

intervenants... – crée des obligations de liaisons qui, à l'expérience, sont très difficiles pour les agents concernés, mais surtout pour les publics en insertion. Le rôle du référent unique est fondamental et il convient donc de bien préciser sa capacité d'intervention auprès des autres services publics concernés et d'éviter des circuits de décision qui rendent sa fonction de médiateur illusoire. Or, rien n'indique dans le texte que le référent pourra se faire entendre des services dont il ne relève pas directement (...). Par ailleurs, vous créez, sous l'autorité du président du conseil général, des équipes pluridisciplinaires, et vous incitez les différents intervenants publics et associatifs à conclure un pacte territorial pour l'insertion. Cela relève de bonnes intentions mais, fort de mon expérience d' élu local et de professionnel de l'insertion par l'activité économique, j'estime que ces modalités de coordination sont trop faibles pour être efficaces »²³.

Cette critique, qui met en exergue l'absence de lien hiérarchique entre le conseil général et les autres acteurs censés intervenir sous son autorité, est la résultante d'un double phénomène lié, d'une part, aux modalités de la décentralisation telle qu'elle s'est opérée en France et à l'adoption en 2005 de la loi dite de « cohésion sociale ». Cette dernière identifie le périmètre d'intervention du SPE par une juxtaposition de cercles concentriques mais ne définit pas pour autant une dynamique partenariale œuvrant à la régulation du système. Pour Dominique Balmary (2006), la loi, dans sa description des trois cercles du SPE, ne tient pas compte « *de la nature et de la hiérarchie des responsabilités, très différentes, des intervenants sur le marché* ». Plutôt que les trois cercles définis par leur plus ou moins grande proximité avec l'État, il eût été préférable de distinguer trois catégories d'intervenants définis par leurs responsabilités et leurs activités : « *Les commanditaires (État-ANPE, Unedic, collectivités territoriales), les opérateurs (les prestataires privés de service des commanditaires) et les commanditaires/opérateurs (ANPE).* »

Car, s'agissant du RSA, la question posée est bien celle de savoir de quelles marges de manœuvre dispose le conseil général pour nouer des partenariats avec les acteurs situés dans le troisième cercle du SPE (missions locales, plans locaux d'insertion économique [Plie], associations, entreprises de travail temporaire, opérateurs privés de placement) et ceux inscrits dans le premier cercle (Pôle emploi, Afpa, Unedic). Au sein même du deuxième cercle du SPE, celui des collectivités territoriales dont relèvent les conseils généraux, les relations de travail avec le conseil régional, les villes, les communes, les communautés d'agglomération, ne sont pas telles qu'elles puissent spontanément enclencher des dynamiques collectives vertueuses en termes d'insertion (Frigoli, 2010 [à paraître]). Par ailleurs, la méthode de régulation retenue pour la mise en œuvre de cette politique d'insertion repose, dans la dernière loi, comme lors de la création du RMI en 1988, sur le principe du conventionnement tous azimuts qui, par nature, n'est jamais obligatoire et dont l'effectivité est, une fois encore, loin d'être acquise.

2. LES INFLEXIONS DE LA GOUVERNANCE DE L'INSERTION

Les débats parlementaires ne donnent pas simplement à voir la fébrilité qui préside aux décisions politiques eu égard aux objectifs poursuivis, mais sont révélateurs d'un mouvement plus général de transformation des modes de gouvernance que l'on retrouve au niveau européen. Après un bref aperçu des tendances qui traversent les réformes de la gouvernance

²³ Jean-René Marsac, séance du lundi 6 octobre 2008, Session ordinaire de 2008-2009, Assemblée nationale.

de l'activation des chômeurs et allocataires de minima sociaux en France et en Europe, nous reviendrons plus en détail sur deux de ces tendances, à l'œuvre dans la mise en place et les réformes du RMI en France : la décentralisation et la coopération entre acteurs de l'insertion et de l'emploi.

2.1. Analyser les transformations de la gouvernance de l'État social actif

Le concept de « gouvernance » a fait l'objet de nombreuses recherches dans les sciences sociales. Si, pour certains, la gouvernance se confond avec le gouvernement, avec la manière de s'assurer de la mise en œuvre effective des décisions publiques, pour d'autres, elle désigne une dynamique, un changement des modes de gouverner, selon de nouvelles méthodes, règles, procédures, passant éventuellement par des changements institutionnels. Pour Van Berkel, de Graaf et Sirovátka (2010 [à paraître]), analyser la gouvernance de l'activation des politiques sociales et de l'emploi suppose de s'intéresser « aux acteurs publics et privés impliqués dans l'activation et le soutien au revenu, à la structure de leurs interactions et aux principes qui les guident ». Les auteurs utilisent ce concept de gouvernance dans une perspective dynamique, afin d'appréhender le processus de réformes des politiques d'activation des minima sociaux. Selon eux, quatre tendances (ou principes) permettent de caractériser les évolutions en matière de gouvernance. La première est une tendance à la décentralisation, qui vise souvent à confier les décisions aux acteurs de proximité jugés mieux à même de connaître les publics, les acteurs et les marchés du travail locaux ; elle peut s'accompagner de tendances inverses à la re-centralisation, notamment pour faciliter la coordination locale... ou le contrôle central. La deuxième est une tendance à la marchandisation et à l'introduction de la concurrence, afin de construire un « quasi-marché » des services d'accompagnement et d'insertion, c'est-à-dire un marché concurrentiel où le pouvoir d'achat n'est pas détenu par les consommateurs (chômeurs ou allocataires de minima sociaux) mais par l'État ou le service public de l'emploi qui se comporte en acheteur (ou commanditaire) sur ce marché. Dans une perspective libérale, l'idée est que l'introduction de la concurrence aura un effet tant sur l'efficacité que sur le coût, la qualité des services et leur adaptation aux besoins locaux. La troisième tendance est celle d'une coopération accrue entre acteurs de l'action sociale (en charge des prestations de soutien au revenu et de suivi des allocataires) et de l'emploi (service public de l'emploi), coopération rendue nécessaire par le caractère indivisible de l'accompagnement à mettre en œuvre. Cette coopération se traduit par un développement des partenariats entre acteurs publics, privés et associatifs, notamment dans la construction de parcours d'insertion combinant aide sociale (logement, santé, etc.) et accompagnement vers l'emploi, ceci dans une logique de développement local. La quatrième tendance est celle de l'introduction de méthodes relevant du nouveau *management* public et, plus particulièrement, d'une politique de la performance passant par la généralisation des pratiques d'évaluation.

Ces quatre tendances (décentralisation, marchandisation, coopération, performance) nous semblent particulièrement intéressantes pour analyser ce qui se joue dans la gouvernance des politiques d'insertion avec la mise en place du RMI et ses réformes successives. Elles traversent en effet, à des degrés divers, les politiques d'insertion des allocataires de minima sociaux depuis la fin des années 1980. Compte tenu du fait que c'est la décentralisation et la coopération entre acteurs qui ont occupé le centre des débats parlementaires, nous nous focaliserons dans cet article sur ces deux seules tendances.

2.2. Une décentralisation en ordre dispersé

La mise en œuvre de l'insertion des allocataires du RMI a été, dès l'origine, confiée au niveau décentralisé des départements, aux conseils généraux plutôt qu'à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE, aujourd'hui Pôle emploi). En dépit de l'activation croissante des allocataires de minima sociaux dans un contexte de réforme du service public de l'emploi qui intègre aujourd'hui les conseils généraux dans son deuxième cercle, il n'existe pas de pilotage unique et centralisé de cette activation. Depuis les années 1980, le traitement des allocataires de minima sociaux et celui des demandeurs d'emploi sont séparés : ils continuent de relever d'institutions et de politiques différentes. L'insertion des allocataires de minima sociaux est (avec la formation professionnelle) le domaine dans lequel les compétences ont été le plus décentralisées, souvent de manière dispersée et peu cohérente avec les objectifs recherchés.

Comme le montre le récent rapport de la Cour des comptes (2009) consacré à *La conduite par l'État de la décentralisation*, cette dernière s'est effectuée en ordre dispersé, sans qu'une réelle cohérence ne se dégage dans la mise en place de l'action sociale ou des politiques d'insertion. Lors de la première vague de décentralisation au début des années 1980, quarante lois et trois cents décrets ont donné de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, afin d'encourager les initiatives locales en matière d'emploi, d'insertion et de formation. Lors de la deuxième vague, au début des années 2000, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 concernant l'organisation décentralisée de la République a reconnu aux collectivités territoriales le principe de leur libre administration et a prévu un transfert de ressources supposé correspondre aux dépenses associées à leurs nouvelles compétences, tandis que la loi organique n° 2004-258 du 29 juillet 2004 leur a conféré une relative autonomie financière. Ce processus de décentralisation a pris place à trois niveaux : régional, départemental et local (communal et intercommunal), mais sans que, sur le long terme, l'un d'eux ne se dégage vraiment comme le niveau pertinent de coordination de l'action territoriale. Ainsi, si la région joue un rôle de plus en plus important en matière de formation professionnelle depuis les années 1980 et a vu son rôle se renforcer lors de la deuxième vague de décentralisation qui en faisait le niveau pertinent pour conduire les politiques publiques décentralisées en matière de formation, elle ne s'est pas vue confier les politiques d'insertion des allocataires de minima sociaux, ni en 2004 lors de la mise en place du dispositif RMA, ni en 2008 et 2009 lors de l'expérimentation puis de la généralisation du RSA. C'est chaque fois le département qui a vu ses prérogatives en matière d'insertion se renforcer avec le RMA puis le RSA. Ce sont donc aujourd'hui les conseils généraux, et non la région, qui organisent l'accompagnement des allocataires du RSA, en faisant appel à d'autres intermédiaires. Les communes et leurs regroupements continuent à avoir des compétences locales concernant l'action sociale, l'insertion et le développement local, en partenariat avec d'autres acteurs du social, de l'emploi et de la formation.

Par ailleurs, la tendance à la décentralisation s'est accompagnée de mouvements contradictoires de décentralisation et re-centralisation. La mise en place du RMI en 1988 illustre bien cette double tendance. Au niveau national d'abord, la timide décentralisation du programme d'insertion des allocataires s'accompagne, comme le soulignent les débats parlementaires de l'époque, d'une centralisation en matière d'action sociale (contredisant la première vague de décentralisation qui avait, en 1983, confié l'action sociale au département), puisque le dispositif de soutien au revenu est défini et financé au niveau national. Sur le plan départemental ensuite, le renforcement en 2003 des compétences confiées aux départements s'est accompagné d'une relative marginalisation des échelons *infra*-départementaux (Gramain et Neuberg, 2009).

Si l'on rapporte le processus de décentralisation (et de re-centralisation) des compétences en matière d'action sociale et d'insertion aux objectifs du RMI et à ses réformes successives, il ne se dégage pas une grande cohérence des orientations prises. Au contraire, les réformes de la gouvernance du RMI apparaissent parfois peu en phase avec les constats qui en sont à l'origine, comme on peut le lire dans les débats parlementaires. Ainsi en 1988, le RMI est conçu pour répondre aux conséquences du développement du chômage de longue durée qui exclut durablement des chômeurs de l'emploi et de l'indemnisation du chômage et participe à la hausse de la pauvreté. Face à ce constat, il aurait pu être décidé de dissocier l'action sociale, organisée par les conseils généraux, de l'insertion professionnelle et de confier cette dernière au service public de l'emploi (à l'ANPE). Mais l'insertion a été laissée aux conseils généraux, une insertion aux contours flous, à la fois sociale (l'action sociale des départements en matière de logement, santé, éducation) et professionnelle (le contrat d'insertion comme contrepartie au droit au revenu)..., alors même que les départements n'ont pas de réelles compétences en matière d'emploi. Quinze ans plus tard en 2003, alors que les enquêtes ont montré que les allocataires du RMI sont divers et ne sont pas seulement des chômeurs disponibles et immédiatement employables, le constat qui prévaut est celui de l'échec du RMI à les insérer dans l'emploi (plus précisément l'échec du contrat d'insertion mis en œuvre par les conseils généraux). Un tel constat aurait pu conduire à replacer les politiques d'insertion des allocataires du RMI dans le giron du service public de l'emploi et à confier à l'ANPE le suivi des allocataires du RMI et les dispositifs auxquels ils sont éligibles (le CIR-MA en particulier). Pourtant, le choix est fait de décentraliser davantage les politiques d'insertion, en laissant aux conseils généraux non seulement l'organisation mais aussi le financement de l'insertion, censé les intéresser à la reprise d'emploi de leurs allocataires et les inciter à travailler en partenariat avec les acteurs de l'emploi. Cette réforme privilégie donc le choix des incitations à mener des politiques d'insertion efficaces plutôt que celui du changement institutionnel qui aurait consisté à confier à l'opérateur public de l'emploi l'organisation de l'insertion. Le RSA tente de répondre à cette contradiction par le recentrage opéré sur le SPE et l'invitation faite aux conseils généraux de se rapprocher de Pôle emploi. Mais le département reste néanmoins, en matière d'insertion, libre de ses choix organisationnels. Tout semble donc se passer comme s'il y avait une dépendance de sentier voulant que les conseils généraux, qui ont eu en charge l'action sociale à partir de 1983, aient été désignés pour se charger de l'activation des allocataires de minima sociaux. La décentralisation renvoie donc la mise en œuvre de l'insertion à la coopération entre les conseils généraux ayant des compétences dans le domaine de l'insertion sociale et l'ANPE, aujourd'hui Pôle emploi, principal opérateur public de l'emploi.

2.3. La difficile coopération entre acteurs de l'insertion et de l'emploi

Parallèlement à la décentralisation, la coopération entre acteurs de l'insertion et de l'emploi au niveau local est encouragée dès le début des années 1980. Toutefois, dans les faits, elle s'avère difficile à mettre en œuvre, pour plusieurs raisons : les acteurs de l'insertion et de l'emploi n'ont pas tous le même degré de compétence et d'autonomie de décision. De plus, leurs compétences concernent des zones géographiques qui, au niveau *infra*-régional ou *infra*-départemental, ne se recouvrent pas toujours. Enfin, leurs domaines de compétences peuvent être redondants et les mettre en concurrence, voire même en opposition, lorsque leurs cultures institutionnelles les opposent (Berthet et Cuntigh, 2002 ; Marimbert, 2004).

Ces difficultés qui concernent de manière générale le service public de l'emploi dans sa définition la plus large (celle de 2005, plaçant Pôle emploi dans le premier cercle, les

collectivités territoriales et la constellation d'intermédiaires susceptibles de participer au service public de l'emploi dans les deuxième et troisième cercles) se retrouvent dans la mise en œuvre et les réformes du RMI. Lors de la création du RMI, comme le montrent les débats parlementaires, la coopération de nombreux acteurs (communes, départements, régions, mais aussi Assedic ou associations) à la politique locale d'insertion est envisagée mais de manière floue et sans que l'ANPE ne soit mentionnée. De nouvelles instances sont créées, les commissions locales d'insertion (CLI), qui organisent les parcours d'insertion dans le cadre du programme départemental d'insertion défini par un conseil départemental d'insertion co-piloté par l'État et le département, mais n'ayant ni les compétences ni les ressources de l'ANPE en matière d'emploi. Si une coopération est ainsi établie entre les services déconcentrés de l'État et le département, les parcours d'insertion sont laissés au conventionnement entre acteurs locaux, une stratégie qui repose sur leur bon vouloir et se heurte dans certains départements à l'inertie de ces acteurs. Quinze ans plus tard, avec la mise en place du RMA et la décentralisation du dispositif, le département dispose d'un dispositif spécifique d'insertion (le CI-RMA) et hérite du financement de l'ensemble du dispositif (RMI-RMA). L'idée est alors d'inciter tous les départements à agir pour l'insertion des allocataires et, cette fois, le service public de l'emploi est mentionné dans les débats parlementaires qui évoquent un possible conventionnement entre les conseils généraux et l'ANPE pour le suivi des allocataires de minima sociaux. Mais l'insertion de ces derniers reste séparée de celle des chômeurs : elle n'est pas organisée par l'ANPE et mobilise des dispositifs différents de ceux dédiés aux chômeurs. De fait, le dispositif RMA mettra très longtemps à décoller, non seulement parce qu'il est dérogoratoire au droit commun et que les acteurs de l'emploi hésitent à le proposer mais aussi parce que les coopérations avec ces acteurs tardent à se mettre en place. En 2008, alors que les conseils généraux ont été intégrés au service public de l'emploi (à la faveur de la loi de cohésion sociale en 2005), la primauté de ce dernier est clairement affirmée : les allocataires du RSA relèvent, comme les chômeurs, du seul contrat unique d'insertion et sont censés se rapprocher de Pôle emploi. Toutefois, les conseils généraux gardent la main sur leur insertion dans le cadre d'un pacte territorial d'insertion qui mise encore sur les partenariats et les conventionnements entre le conseil général et Pôle emploi ou les intermédiaires du troisième cercle (missions locales, associations, entreprises de travail temporaires, opérateurs privés de placement, etc.), alors même que ces partenariats peinent à se mettre en place dans certains départements. Tout se passe comme si les incitations individuelles à reprendre un emploi pour les allocataires du RSA, combinées aux incitations faites aux conseils généraux d'aider ces allocataires à s'insérer, suffisaient à assurer la bonne marche de l'ensemble. Mais la marge de manœuvre de ces acteurs est réduite et les conseils généraux, pas plus que les référents uniques censés coordonner les parcours des allocataires, ne peuvent s'assurer des coopérations nécessaires à l'organisation de l'accompagnement des allocataires.

CONCLUSION

En guise de conclusion provisoire, nous voudrions tout d'abord insister sur la place singulière qu'occupe aujourd'hui le RSA dans le paysage socio-institutionnel français. Placée sous la responsabilité du conseil général, sa mise en œuvre s'inscrit désormais dans une politique d'insertion qui vise moins à faire appel aux institutions du secteur social qu'à celles relevant des services de l'emploi. Cette inflexion est cohérente avec le souhait de rapprocher les allocataires du RSA de la sphère productive et des institutions en charge de la régulation du

marché du travail. Elle marque ainsi la volonté de rompre avec une certaine forme de traitement social en favorisant les protections attachées au système productif et aux institutions de la relation salariale. Mais elle pose plus que jamais la question de savoir si le département constitue le « territoire pertinent » pour organiser l'insertion professionnelle des allocataires du RSA (Lafore, 2004). L'adoption du RSA s'est opérée parallèlement à la mise en place de Pôle emploi, dont l'un des objectifs visait à unifier l'offre de services pour assurer à l'ensemble des demandeurs d'emploi une égalité de traitement sans distinction de statut indemnitaire. Il est paradoxal que les allocataires du RSA aient été tenus à l'écart de cette évolution, alors même qu'ils sont réputés employables et aptes à accéder au service public de l'emploi, aux prestations de Pôle emploi en particulier. Dans les faits, les modalités de leur orientation et de leur accompagnement dépendront des stratégies adoptées par les conseils généraux en matière d'insertion. Elles pourront, selon les départements, passer par les services de Pôle emploi, par des opérateurs privés de placement, par des établissements de travail temporaire, par le milieu associatif suivant les configurations d'acteurs qui pré-existaient à la mise en place du dispositif. Si les allocataires du RSA sont tous employables, pour reprendre les termes de Martin Hirsch, n'aurait-il pas mieux valu confier directement leur insertion professionnelle à Pôle emploi, dont une des principales missions vise à assurer l'orientation de l'ensemble des demandeurs d'emploi ? Ce n'est pas la voie choisie : la mission d'orientation échoit aux départements qui, pour certains d'entre eux, l'ont d'ores et déjà confié aux Caisses d'allocations familiales (Caf), institutions dont la vocation est d'instruire les dossiers des allocataires, non de les orienter sur la nature de l'accompagnement à mettre en œuvre.

Un autre aspect singulier du RSA est le processus qui a mené de la solidarité nationale conçue, lors de la mise en place du RMI, comme soutien au revenu avec une contrepartie qui s'impose plus à la société qu'à l'individu, vers une solidarité « active », aujourd'hui très affirmée, qui a renversé l'ordre des responsabilités en matière d'emploi. Si l'État était désigné en 1988 comme responsable de la solidarité nationale, tant concernant le soutien au revenu que l'insertion dont il était l'ordonnateur, cette responsabilité nationale s'est peu à peu trouvée transférée aux départements qui ont hérité du financement du dispositif de soutien au revenu comme de l'organisation de l'insertion en 2003 et conservent ces responsabilités aujourd'hui avec le RSA (hors intéressement pris en charge par l'État). La logique d'action sur l'offre de travail qui préside à la solidarité active et sur laquelle s'est concentrée la littérature économique (par exemple, Mongin, 2008 ; Anne et L'Horty, 2009) a aussi conduit, par le développement progressif de l'intéressement qui culmine avec le RSA, à faire des allocataires des responsables de leur emploi. Ce transfert de compétence sur l'individu en matière d'emploi est également à l'œuvre du côté des institutions à travers les quatre tendances que nous avons évoquées pour caractériser l'évolution des modes de gouvernance en matière d'insertion (décentralisation, marchandisation, coopération entre acteurs, nouveau *management* public et politique de la performance). Elles traduisent une inflexion générale de la gouvernance laissant une plus grande place aux incitations, au contrat, aux partenariats et au marché plutôt qu'à l'autorité et au pouvoir central. Or, cette inflexion peut être questionnée dans un contexte de récession. Lorsque les créations d'emploi se font plus rares, dans quelle mesure peut-on faire confiance à l'efficacité des incitations individuelles à rechercher un emploi plutôt qu'aux capacités publiques de création ou de stimulation de l'emploi (notamment par les emplois aidés). De la même manière, la décentralisation du financement du RMI et du RSA aujourd'hui, en intéressant les départements au retour à l'emploi de leurs allocataires, suffit-elle à leur donner les moyens de mener à bien cette mission d'insertion ? De plus, certains départements, qui ont vu le nombre de leurs

allocataires augmenter fortement sans obtenir de financements additionnels, manquent déjà de ressources pour financer l'allocation. Que se passera-t-il, si l'État ne joue pas le rôle d'assureur social en dernier ressort ? Ces questions, qui ont émaillé les débats parlementaires, apparaissent particulièrement aigües dans un contexte de récession économique.

BIBLIOGRAPHIE

- ANNE D., L'HORTY Y., 2009, « Les effets du revenu de solidarité active sur les gains du retour à l'emploi », *Revue économique*, vol. 60, n° 3.
- BALMARY D., 2006, « Un nouveau service public de l'emploi », *Droit social*, juin.
- BARON C., 2003, « La gouvernance, débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, n° 54.
- BÉRAUD M., EYDOUX A., 2010 [à paraître], « Accelerating governance reforms: the French case », in Van Berkel, de Graaf, Sirovátka, *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave.
- BERTHET T., CUNTIGH P., 2002, « Politiques d'emploi et territoires », *Bref Céreq*, n° 182, janvier.
- COUR DES COMPTES, 2009, *La conduite par l'État de la décentralisation*, Paris, La Documentation française.
- CROWLEY J., 2003, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, n° 21.
- DOLLE M., 2004, « Chômage et intégration économique. Revenu minimum d'activité (RMA) : une réforme contestable », *Esprit*, février.
- FRIGOLI G., 2010 [à paraître], « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, novembre.
- GRAMAIN A., NEUBERG S., 2009, « Réagencements territoriaux récents et conduite des politiques sociales à l'échelle locale », *Travail et Emploi*, n° 119, juillet-septembre.
- JOIN-LAMBERT M.-T., TUCHSZIRER C., 2003, « Décentralisation du RMI et du RMA : les risques d'une réforme », *L'Économie politique*, n° 19.
- LAFORE R., 2004, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du Département-providence », *Revue française des affaires sociales*, n° 4.
- LELIEVRE M., NAUZE-FICHET E. (dir.), 2008, *RMI, l'état des lieux, 1988-2008*, Paris, La Découverte, « Recherches ».
- MARIMBERT J., 2004, *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, Paris, La Documentation française.
- MONGIN P., 2008, « Sur le revenu de solidarité active », *Revue d'économie politique*, vol. 118, n° 4.
- VAN BERKEL, DE GRAAF, SIROVÁTKA, 2010 [à paraître], *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave.

Annexe

DU RMI AU RSA, LES PRINCIPALES ETAPES DES REFORMES

La loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 instituant le RMI en fait une prestation de solidarité nationale (différentielle et sous condition de ressources du ménage), gérée par l'État et versée par les Caisses d'allocations familiales (Caf). Dans le contexte des années 1980, marquées par l'émergence d'une nouvelle pauvreté liée à la hausse du niveau et de la durée du chômage ainsi qu'au durcissement des conditions de son indemnisation, cette loi entend concrétiser un principe inscrit dans la constitution de 1946, selon lequel « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». La création d'une prestation de solidarité nationale est assortie de l'affirmation d'un droit à l'insertion sociale et professionnelle pour les allocataires, et d'un devoir d'insertion pour la collectivité, la loi de 1988 affirmant que « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national ». Ce devoir d'insertion se matérialise par une démarche contractuelle entre l'allocataire et la société, confiée aux départements. Dès son origine, le RMI fait débat, notamment parce qu'il constitue, sinon un droit sans contrepartie, du moins un droit dont la contrepartie (l'insertion) reste mal définie. Les politiques locales d'insertion deviennent rapidement une question sensible, et la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 cherche déjà à les renforcer par un élargissement du rôle des commissions locales d'insertion (CLI).

Peu à peu, l'idée selon laquelle les minima sociaux protègent de la pauvreté cède le pas aux discours sur les « trappes à pauvreté » : le dispositif exercerait un effet désincitatif au retour à l'emploi et piègerait ses allocataires dans l'assistance, sans les sortir de la pauvreté. À partir de la fin des années 1990, la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), qui soutient l'activation des personnes sans emploi et promeut l'idée de « rendre le travail rémunérateur », donne une nouvelle impulsion aux réformes. La loi Aubry n° 98-657 du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions sociales étend l'intéressement à l'emploi prévu par la loi de 1988. Lors de la reprise d'un emploi, les allocataires peuvent alors cumuler le RMI avec un revenu d'activité de plus de 750 heures dans l'année : le cumul est intégral les trois premiers mois, puis de 50 % les douze mois suivants. La loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 renforce le mécanisme incitatif en pérennisant la prime de retour à l'emploi créée en 2005 et en instaurant un mécanisme d'incitation (prime forfaitaire) commun au RMI, à l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et à l'allocation de parent isolé (API). Ces lois qui concernent la définition de l'allocation n'en affectent toutefois pas la gouvernance, contrairement aux lois de 2003 et 2007/2008.

Au début des années 2000, le RMI est plus incitatif au retour à l'emploi mais, dans un contexte de récession et de durcissement des règles d'indemnisation du chômage, le nombre des allocataires continue à augmenter. Les pratiques des départements sont de nouveau montrées du doigt car, après plus de dix ans de mise en œuvre, les contrats d'insertion signés entre les allocataires et les conseils généraux ne se sont pas généralisés, tandis que les politiques locales d'insertion apparaissent contrastées. De fait, le transfert aux départements de la compétence en matière d'insertion n'a pas été assorti des ressources correspondantes, « les moyens humains et budgétaires (nécessaires à l'accompagnement social et à l'aide au

retour à l'emploi) n'ont jamais été suffisants » (Dollé 2004, p. 53). La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 modifie sur ce point la gouvernance du RM. D'une part, elle tend à responsabiliser les départements en décentralisant la prestation et en leur en confiant la gestion et le financement (en échange d'une portion d'un impôt d'État, la TIPP*, mais sans mécanisme de péréquation. D'autre part, elle leur attribue le pilotage d'un dispositif d'activation des allocataires du RMI, le Contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA), un contrat de travail subventionné et dérogoratoire au droit commun. La loi n° 2007-1223 du 21 juillet 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA, et la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion modifient de nouveau le dispositif et sa gouvernance. La prestation, rebaptisée RSA, incluant les allocataires du RMI, de l'API et les travailleurs pauvres, vise à activer les allocataires par un reformatage censé rationaliser l'intéressement et mettre fin aux effets de seuil, ainsi que par la mise en place d'un accompagnement systématique en dessous d'un certain seuil de revenu. La rationalisation repose sur la superposition d'un revenu minimum garanti (fonction de la structure et des ressources du ménage) financé par le département, le « RSA socle », et d'un revenu d'intéressement à l'emploi financé par l'État, le « RSA chapeau ». Les montants et conditions d'attribution du RSA (socle et chapeau) restent définis au niveau national, tandis que l'organisation de l'accompagnement des allocataires est confiée aux départements. La loi prévoit une période d'expérimentation, destinée à évaluer l'efficacité du dispositif avant sa généralisation en juin 2009.

* Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>

- N° 133** Trends in Quality of Work in EU-15: Evidence from the European Working Conditions Survey (1992-2005)
Tendances de la qualité du travail dans l'Europe à 15 : un bilan à partir de l'enquête européenne Conditions de travail (1992-2005)
NATHALIE GREENAN, EMMANUELLE WALKOWIAK, EKATERINA KALUGINA
novembre 2010
- N° 132** *Chômage partiel et disparition des établissements : une analyse à partir de données françaises*
OANA CALAVREZO, RICHARD DUHAUTOIS, EMMANUELLE WALKOWIAK
novembre 2010
- N° 131** Labour Market Status, Transitions and Gender : a European Perspective
Choix d'activité, transitions et genre : une perspective européenne
CHRISTINE ERHEL, MATHILDE GUERGOAT-LARIVIERE
octobre 2010
- N° 130** *La mobilité de la main-d'œuvre en Europe : le rôle des caractéristiques individuelles et de l'hétérogénéité entre pays*
CHRISTINE ERHEL, MATHILDE GUERGOAT-LARIVIERE
octobre 2010
- N° 129** *Les politiques de l'emploi en Europe : quelles réactions face à la crise ?*
CHRISTINE ERHEL
septembre 2010
- N° 128** *Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi : une expérience contrôlée sur des jeunes qualifiés en Île-de-France*
EMMANUEL DUGUET, YANNICK L'HORTY, LOÏC DU PARQUET, PASCALE PETIT, FLORENT SARI
juillet 2010
- N° 127** *Mesurer le travail. Une contribution à l'histoire des enquêtes françaises dans ce domaine*
MICHEL GOLLAC, SERGE VOLKOFF
juillet 2010
- N° 126** *Comment réduire la fracture spatiale ? Théorie et application en Île-de-France*
NATHALIE GEORGES, YANNICK L'HORTY, FLORENT SARI
juin 2010
- N° 125** *Effets contextuels et effets de pairs : quelles conséquences sur la réussite scolaire ?*
SABINA ISSEHNANE, FLORENT SARI
juin 2010
- N° 124** A Dynamic Overview of Socio-Productive Models in France (1992-2004)
Un panorama dynamique des modèles socio-productifs en France (1992-2004)
THOMAS AMOSSE, THOMAS COUTROT
juin 2010