

Projet « Histoire du Département d'Ille-et-Vilaine »

Le Département et l'action sociale : l'exemple des dispositifs d'insertion sociale

Le présent essai est une synthèse portant sur la politique sociale du Département d'Ille-et-Vilaine et plus particulièrement sur les dispositifs d'insertion sociale (CLR, RMI et RSA). Ce travail a été réalisé en 2018 et 2019 par trois stagiaires, étudiants de l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes, François De Souza Silva, Maëlys Huguet et Guillaume Léo. Il convient d'informer le lecteur que ce travail ne peut être exhaustif. Il tente toutefois de retracer l'histoire de ces dispositifs, tout en les mettant en perspective et en les inscrivant dans les politiques sociales et le contexte économique et politique des époques concernées. Une attention particulière a été prêtée à la compréhension des mécanismes des dispositifs sans pour autant alourdir le propos avec des détails techniques superflus.

L'analyse du jeu d'acteurs est primordiale pour faire état de la politique publique depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre. Ainsi, une optique systémique sera adoptée pour étudier la fabrique des politiques publiques par les acteurs et observer les résistances auxquelles les élus ont dû faire face. Pour ce faire, ont été pris en compte les fonds d'archives conservés aux Archives départementales d'Ille-et-Vilaine traitant de l'insertion sociale et principalement du CLR, du RMI et du RSA. Pour autant, le RMI et le RSA n'ont de sens que dans le cadre plus général de l'insertion sociale. En effet, si ces deux dispositifs ont eu une importance majeure dans la politique sociale nationale et départementale de lutte contre l'exclusion, d'autres dispositifs les ont précédés et certains ont coexisté avec eux. Les préoccupations ont été aussi centrées sur des populations spécifiques, plus précaires parfois, pouvant être considérées comme les oubliées des politiques antérieures. La politique d'insertion sociale ne peut se suffire à elle-même. Le Département a compris l'intérêt d'y associer l'économique pour participer au retour vers l'emploi. L'appui sur des acteurs de la société civile est alors essentiel pour

obtenir des résultats positifs, notamment pour la mise en place des chantiers d'insertion.

Les fonds d'archives relatifs à l'insertion sociale

Les documents d'archives présents dans les versements étudiés sont chronologiquement compris entre 1970 et 2010, mais la plupart datent d'après la première décentralisation. Leur nature est extrêmement diverse : ordres du jour, comptes rendus de réunion, retranscriptions de discours, dossiers individuels de bénéficiaires, courriers et courriels, rapports d'étude, bilans de toute sorte (statistiques, qualitatifs etc.), revues ou articles de presse, circulaires, règlements, conventions (comme par exemple entre le Conseil général et la Ville de Rennes), documents de travail et de gestion, etc. S'y ajoutent quelques documents vidéo. Le Conseil général est le plus souvent le service versant, celui qui a transmis les documents aux Archives départementales pour qu'elles y soient conservées ; les documents émanent de la présidence ou de la vice-présidence, du service Lutte contre les exclusions, de la mission Insertion ou encore des CDAS (centres départementaux d'actions sociale). Mais les documents qui constituent les dossiers ont aussi d'autres provenances. Il s'y trouve ainsi des articles de presse (extraits du quotidien *Ouest-France*, par exemple) relatifs au sujet. Énormément de documents viennent également de l'État, du ministère des Affaires sociales par exemple, ou encore de la Ville de Rennes. Il convient d'ajouter que la quantité de documents traitant du RSA est bien moins importante que la masse de documents traitant du RMI, ce qui est logique car le RSA est un dispositif plus récent et les archives sont encore pour partie dans les services instructeurs.

Les archives des dispositifs d'insertion : évaluation des fonds et méthodologie

Il convient en premier lieu de donner des informations factuelles sur les dispositifs d'insertion du département d'Ille-et-Vilaine, qu'il s'agisse bien sûr du RMI ou du RSA, mais aussi des dispositifs d'aide aux jeunes comme le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) ou la Bourse Emploi 35, d'aide au logement comme le Fonds de Solidarité pour le Logement dit « FSL », ou encore sur le Complément Local de Ressources (CLR),

dispositif testé par l'Ille-et-Vilaine en 1986, qui peut être considéré comme un « ancêtre du RMI » et qui a fait du Département un « terrain favorable » à l'expérimentation du RMI à partir de 1988. Figurent aussi beaucoup de détails factuels sur les chantiers d'insertion et les diverses associations partenaires de l'insertion. Mais il ne faut bien sûr pas s'attendre, en tout cas pour l'écrasante majorité des documents, à ce que cette information soit présentée de manière parfaitement structurée, simple et immédiatement accessible. Si tel est le cas, alors ce sont soit des documents à destination du public, comme par exemple les bulletins d'information du Conseil général, soit des documents à usage interne (ce qui montre que la complexité du système était à même de perdre tout le monde, y compris des acteurs internes : nous y reviendrons) qui, même en se voulant synthétiques et abordables, restent difficilement accessibles pour quelqu'un n'ayant aucune connaissance préalable du dispositif.

Les Travaux d'Utilité Collective

Les Travaux d'utilité collective appelés TUC ont été initiés en 1984 et ont été remplacés par le Contrat Emploi Solidarité en 1990. La cote 3171W10 donne un aperçu de l'activité des TUC en Ille-et-Vilaine entre 1986 et 1989. Le *Guide de l'organisateur de TUC* donne des informations précieuses sur leur fonctionnement. Les bénéficiaires de ce dispositif ont le statut de stagiaires professionnels ce qui leur permet d'être rémunérés sans être considérés comme des salariés. Ce dispositif s'adresse aux jeunes de 16 à 21 ans. Cependant, il peut être allongé aux 25 ans révolus d'une personne si cette dernière est inscrite depuis plus d'un an à l'ANPE ou si son handicap est reconnu par la COTOREP. Le stagiaire TUC bénéficie d'un mi-temps de 20 heures par semaine, donc de 80 heures par mois. Pour l'année 1986-1987, la rémunération est de 1 250F par mois. Les stages TUC peuvent se dérouler dans tous les domaines, que cela touche l'action sociale, la culture, l'environnement, l'administratif, etc. Le stage peut durer de trois mois à un an. Ce dispositif ne permet plus de recevoir les allocations chômage ainsi que d'avoir d'autres activités rémunérées. Les candidats aux TUC doivent donner une demande

d'admission ainsi qu'une fiche statistique individuelle. En plus de ce guide, la cote 3171W10 comporte de nombreuses conventions TUC.

L'Ille-et-Vilaine a été encore une fois pionnière dans le domaine social à travers les TUC puisque Fougères a été une des premières communes à mettre en place ce dispositif en 1984 grâce au président du Conseil général de l'Ille-et-Vilaine de l'époque Pierre Méhaignerie. Avant de généraliser le dispositif à l'ensemble du département, ce dernier l'a expérimenté à Fougères avec environ 150 chômeurs puis il l'a étendu à mille chômeurs qui l'étaient depuis plus de deux ans, considérés comme des chômeurs de longue durée, et qui n'avait aucun revenu salarial. Le dispositif leur donne un mi-temps et leur permet de gagner 2 000F francs par mois dont 1 200F sont à charge de l'Etat. Au début des TUC, le contrat signé avec le secrétaire d'Etat affecté à la Sécurité sociale Adrien Zeller le 2 juin 1984 prévoit une durée d'emploi de deux ans.

La source des documents est en revanche un excellent indicateur du rôle de chaque institution dans tel ou tel dispositif. En effet, pour ce qui est du RMI avant 2004, les documents traitant de l'insertion sous son aspect le plus concret (conventions avec organismes partenaires, contrats d'insertion avec le bénéficiaire etc.) émanent des services du Conseil général, alors que les documents concernant l'évaluation du RMI ou encore l'allocation RMI à proprement parler, viennent pour la plupart de l'échelle de gouvernance nationale. Quand le Département exerçait un rôle prépondérant concernant l'insertion, l'État distribuait l'allocation et était en charge de l'évaluation du RMI. Enfin, il peut arriver que la provenance des documents ne soit pas spécifiée. Nous pouvons alors en déduire que le document est à usage interne et qu'il n'était pas destiné à être diffusé au-delà d'un service, ou d'un nombre restreint d'individus qui, eux, en connaîtraient la provenance pour avoir travaillé à l'élaboration du document ou avoir été en contact direct avec celui ou ceux qui l'ont écrit.

Il est également possible de tirer de ces documents des statistiques sur les bénéficiaires des aides sociales. On trouve en effet beaucoup d'études statistiques,

émanant par exemple des CDAS ou des CLI (Commissions locales d'insertion). Elles couvrent, au total, une grande période et une certaine variété de critères et de dispositifs. Elles peuvent donc être très utiles pour une étude socio-historique sur l'aide sociale, ou le RMI plus précisément, en Ille-et-Vilaine, ou encore donner matière à une étude comparative avec d'autres Départements. Ces informations sont toutefois assez éparpillées, ce qui n'est pas pratique pour un chercheur. Il est bon d'insister également sur un certain manque de fiabilité de ces études. En effet, un très grand nombre de bénéficiaires partaient et revenaient dans le giron de l'aide sociale sur des périodes de temps très courtes, ce qui rendait difficile la production de statistiques fiables.

Nous pouvons, à l'aide de ces documents, effectuer des comparaisons entre documents à usage interne et documents à destination du public. Au-delà de la forme, bien sûr (un langage administratif simplifié ou absent, remplacé par un certain nombre d'images et d'illustrations pour les seconds, par exemple), les informations, le contenu mis en avant ne sont pas les mêmes. Il y a par exemple un certain nombre de témoignages dans le bulletin officiel, alors que très peu de rapports d'études laissent la place aux entretiens approfondis (même s'il y en a). Certains chiffres sont - ou ne sont pas mis en avant selon la nature de la publication. À titre d'exemple, le bulletin officiel de décembre 1989 présente un diagramme recensant les raisons de sorties du dispositif RMI des bénéficiaires et donne les chiffres suivants : 41,6% par le travail, 2,7% par un stage, 10,1% par une formation (stages et formation qui pourront aboutir à un CDI) et 45,7% pour d'« autres raisons ». Les critères d'évaluation ayant évolué dans le temps, la comparaison s'avère difficile avec les données disponibles d'autres millésimes. D'une situation individuelle à l'autre, des freins divers sont également à prendre en compte.

Bien évidemment, il y a une partie de ces « autres » qui renvoient à des dossiers ajournés parce que non réglementaires ; les procédures étant longues et difficiles à suivre pour les usagers, de tels décrochages sont inévitables... On constate aussi que, dans le bulletin officiel d'avril 1992, sur 20 pages traitant du RMI, une seule envisage des améliorations à y apporter. Par ailleurs, pour ce qui concerne les

documents à destination du public, on trouve un certain nombre d'articles de presse dans ces versements. Il peut être intéressant d'analyser la raison pour laquelle ces articles ont été retenus par la personne ou le service d'où provient le dossier. On tombe quelquefois même sur des annotations ou des échanges de courriels portant sur des articles de presse : on a ainsi accès à la lecture qu'en font les acteurs du Conseil général, jusqu'au plus haut niveau, comme cet échange de mails entre Jean-Louis Tourenne, alors Président du Conseil général, et Jean-François Bernard, concernant un article des *Échos* sur l'annonce du gouvernement de Nicolas Sarkozy sur une mise à contribution des revenus du patrimoine pour financer le RSA. Le climat est à la méfiance et il est question de « belles paroles [...] pour faire marche arrière ».

Les grandes phases de la politique d'insertion

Le CLR (complément local de ressources) : prototype des dispositifs d'aide sociale

Le Département d'Ille-et-Vilaine est une terre d'innovation dans tous les domaines - et donc pour ce qui concerne les politiques sociales d'insertion. Cette orientation intervient dès avant les transferts de compétences établis par les lois de décentralisation. Par la suite, les réformes territoriales ont fait de la collectivité départementale le chef de file de la politique sociale. L'Ille-et-Vilaine a été précurseur en instaurant le CLR, qui est la première aide sociale sous forme d'allocation ayant pour but de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des plus marginalisés et par extension de lutter contre l'exclusion.

Le CLR a été expérimenté sur le territoire départemental à partir de 1986. Le dispositif mis en place est le fruit d'un consensus politique sur la nécessité d'aider les plus démunis et de couvrir les aspects sociaux, économiques et professionnels de l'insertion. Dans un entretien avec Frédéric Vénien, conseiller général à partir de 1982, membre de la minorité sous la présidence de Pierre Méhaignerie, il apparaît que la création du CLR s'appuie sur une volonté des élus de toujours expérimenter, sans considérer le clivage politique traditionnel gauche/droite comme une barrière. La Ville de Rennes était un potentiel utilisateur de ce nouveau dispositif façonné de

toutes pièces par le Département. Les tendances politiques se rejoignent sur ces questions, sans dogmatisme ni idéologie apparents qui pourraient briser une certaine envie commune d'agir contre l'exclusion sociale.

Le dispositif du CLR pourrait être qualifié d'innovant, puisque son objectif est similaire à celle du revenu minimum d'insertion (RMI) qui apparaîtra dès 1988 en Ille-et-Vilaine, là encore sous forme d'expérimentation. Le CLR est donc une allocation versée sous condition. Un revenu complémentaire est donné aux bénéficiaires sous réserve d'une contrepartie. Cette contrepartie, majoritairement d'ordre professionnel et appelée « stage CLR », conditionnait le versement du CLR et est apparue comme la solution clef pour réintégrer les personnes exclues socialement. Il convient de préciser que la contrepartie du CLR n'était pas forcément professionnelle, puisqu'elle pouvait aussi prendre la forme de stage d'alphabétisation, par exemple. La plupart des bénéficiaires a opté pour la solution « travail » en raison de la rémunération proposée. Il s'agissait pour moitié d'emplois d'ouvrier. Les élus ont fait le pari d'assurer la réinsertion sociale et professionnelle par l'économique pour que la personne retrouve du lien social. L'accompagnement proposé est davantage approfondi et global que celui qui a pu exister jusque-là.

C'est en 1986 que les bénéficiaires ont pu recevoir les premiers versements. La fabrique de cette allocation est assez artisanale et balbutiante, comme toute innovation sociale, notamment à cause de son caractère inédit en Ille-et-Vilaine. Le dispositif s'est inspiré de pratiques déjà existantes, comme dans le Département de la Vienne, qui avait trouvé un moyen d'indemniser certains agriculteurs. Bien que le CLR n'ait pas été créé ex-nihilo, chaque territoire comporte ses spécificités que les élus locaux appréhendent en étant confrontés aux réalités de terrain. On retrouve un dossier sur des expérimentations similaires qui ont été réalisées, notamment dans les autres départements bretons, mais aussi en Haute-Marne, dans le Doubs ou encore dans le Territoire de Belfort. Ainsi, il a pu être débattu d'une prise en charge spécifique de certaines populations (les plus de 55 ans par exemple).

En 1987, un bilan positif est dressé à l'issue de la première année de

l'expérimentation. Les demandes d'instruction s'accumulent. Il s'agit alors d'élargir le dispositif, qui semble rencontrer un franc succès auprès des usagers. Le CRL reste un dispositif général et des profils de bénéficiaires se dégagent de l'expérimentation. Fin 1988, le bénéficiaire type serait un homme célibataire, peu qualifié, peu diplômé voire sans diplôme. Pour aller plus loin, il convient d'affiner l'analyse des bénéficiaires en dégagant deux grandes tendances. Certains profils de bénéficiaires sont dans une grande détresse, accumulant les problèmes sociaux. Ils sont pris en charge par les services sociaux et notamment par les animateurs locaux d'insertion (ALI) autant pour ce qui concerne la réinsertion sociale que professionnelle. De forts handicaps sociaux relatifs à une rupture familiale, une situation économique et financière précaire liée au surendettement, ou encore une situation sanitaire préoccupante du fait d'addictions à l'alcool ou à l'usage de drogues, peuvent complexifier le travail de réinsertion professionnelle et d'insertion par l'activité économique (IAE). Nous reviendrons sur cette problématique plus loin. D'autres bénéficiaires ont eu la chance de trouver des opportunités professionnelles en se formant grâce au stage CLR ; l'aide sociale est alors un tremplin vers la vie active. Par ailleurs apparaissent déjà certaines problématiques de fond liées à une généralisation du dispositif.

En effet, deux ans après le lancement du dispositif, certains problèmes sont soulevés en avril 1988 par une étude approfondie de la DDASS d'Ille-et-Vilaine. Il a été question de l'effet incitatif provoqué par l'attribution d'un revenu pour retourner vers l'emploi. Or le revenu horaire du CLR pouvait parfois être supérieur à celui du SMIG, ce qui pouvait alors générer des « trappes à inactivité », mais également un problème de justice sociale. De fait, des critiques contre l'État providence surgissent inévitablement. De même, le CLR restant une option dans ce mille-feuille d'allocations, il s'agissait de trouver des avantages incitatifs pour aider des personnes à sortir de l'inactivité choisie et possible grâce aux aides sociales familiales. Se posait également déjà une question fondamentale, qui est le fil conducteur des dispositifs d'insertion sociale encore aujourd'hui, lorsqu'on débat sur notre système de solidarité : un dispositif d'aide sociale doit-il rémunérer une

contrepartie (travail d'utilité générale ou non) ou être un filet de sécurité que chacun doit percevoir pour vivre décemment ? Faut-il nécessairement choisir entre ces deux conceptions des allocations d'insertion et sont-elles antagonistes ?

Le RMI : de l'expérimentation à la mise en œuvre

Le CLR annonçait déjà le début d'un projet de politique d'insertion sociale de grande ampleur et un engagement fort pour mettre en œuvre les politiques nationales. Le Département a initié une politique volontariste dans ce domaine, qui sera confirmée par les expérimentations postérieures.

À travers les documents, se dessinent des grandes bornes chronologiques dans l'histoire du RMI et du RSA. Se détachent donc l'expérimentation du RMI, depuis la promulgation de la loi RMI jusqu'à sa généralisation (1988-1992), la généralisation de celui-ci (printemps 1992) et la « deuxième décentralisation » (2004). Il s'agit d'ailleurs moins d'événements que de processus, qui démarrent souvent bien en amont et se prolongent bien après la date officielle de promulgation de la loi. La chronologie et la nature des documents en disent assez long sur les périodes que traversent les services concernés. Nous allons le clarifier à travers un exemple : le contraste entre le versement 1968 W 4 et 1968 W 5 est frappant à ce sujet. En effet, dans le premier article, qui concerne le suivi du dispositif RMI de juillet 1992 à mai 1999, nous avons une série de rapports d'études, qui s'étale sur une relativement longue période. Cela montre certes diverses prises de conscience au vu des thèmes parfois non abordés auparavant qui y sont traités (exemple : la souffrance psychologique d'un grand nombre de bénéficiaires, bien plus profonde qu'une simple crainte de la stigmatisation) ; mais aussi une période où on est plus dans le suivi et l'application au quotidien d'un dispositif jugé somme toute efficace que dans l'implantation ou le changement structurel (même si une loi de 1998 va venir modifier quelque peu le dispositif semble-t-il, mais assez peu de documents en parlent et le trio organisme instructeur-CLI-cellules d'appui, base du RMI en 1992 ne semble pas être remis en question).

En revanche, nous constatons, dans le versement 1968 W 5, une accumulation de

petits documents, notamment des comptes rendus de réunion du comité de pilotage décentralisation : en effet, nous sommes dans la période 2003-2004 avec le transfert complet de la gestion et du financement du RMI aux départements. Ces documents se succèdent à des dates très proches les unes des autres (15 décembre 2003, 29 décembre 2003, 6 janvier 2004, 19 janvier 2004 etc.). C'était une période d'intense activité couplée à un certain sentiment d'urgence et d'incertitude rien qu'en regardant les dates et la nature des documents ici.

Le RSA : amère expérimentation avortée et généralisation

La période que nous allons couvrir dans cette synthèse ne pourra pas rendre compte de l'évolution du dispositif jusqu'à nos jours. En effet, les fonds présents aux archives traitent d'événements allant jusqu'à 2010 voire 2011 seulement. Notre analyse se concentrera donc sur la phase d'expérimentation et le début de la généralisation.

La genèse du dispositif provient du rapport « La nouvelle équation – Au possible nous sommes tenus » (2005) de Martin Hirsch alors président de la Fondation Emmaüs France. Il s'agit d'une personnalité d'une importance majeure aussi bien dans la fabrique du RSA (Revenu de Solidarité Active) que dans sa mise en œuvre en tant que Haut-Commissaire aux Solidarités Actives au sein du gouvernement Fillon de 2007 à 2010. La mise en place de la phase expérimentale en Ille-et-Vilaine ne constitue pas le début de la chronologie du RSA. Ce nouveau dispositif a été pensé bien en amont tout en intégrant les territoires à la discussion et à l'amélioration de cette nouvelle allocation. On retrouve dans les dossiers produits par la préfecture, retraçant les visites de Martin Hirsch en Ille-et-Vilaine, des réunions à Vitré Communauté. Fin 2006, ce territoire du département attentif à la coordination des politiques sociales a eu écho du projet de Martin Hirsch sur le RSA et des améliorations qu'il apporterait au système de solidarité pour lutter contre l'exclusion et simplifier les procédures pour rendre le dispositif plus individualisé et humain.

Dès son arrivée au gouvernement en mai 2007, Martin Hirsch a mis en place dans

une temporalité très courte l'expérimentation du RSA. En moins de 6 mois, l'Ille-et-Vilaine a répondu favorablement à l'appel à candidature de l'exécutif pour un début d'expérimentation le 1^{er} janvier 2008. Ce délai de mise en œuvre avait été fixé en août 2007. On observe donc ici que la mise en place du RSA en tant que dispositif expérimental a été une étape relativement pressée par un calendrier dont le rythme effréné s'est poursuivi jusqu'à la généralisation. Le cadre juridique de l'expérimentation a été posé par la loi du 21 août 2007 pour une durée prévue de trois ans. La généralisation, décidée par une loi du 1^{er} décembre 2008, s'inscrit également dans ce contexte frénétique. Nous verrons les problèmes qu'elle a engendrés notamment au vu du jeu d'acteurs auxquels nous assistons. On constate que la durée effective de l'expérimentation a en fait été d'une seule année. Les documents tirant des bilans de l'expérimentation sont donc très rapprochés. Les acteurs publics et notamment le conseil général modifiait certains termes de l'expérimentation après un mois de mise en œuvre. En témoignent les documents de comité de pilotage qui soulignent aussi une certaine incertitude quant aux décisions de politique nationale.

Des bilans a posteriori ont pu être tirés et les fonds nous font part de documents internes à l'administration du conseil général, notamment du service de lutte contre les exclusions chargé du suivi de la mise en œuvre de l'expérimentation, pour faire état des difficultés et des améliorations à apporter à la loi instituant le RSA un an après sa généralisation en 2010. Ces bilans sont précieux pour un chercheur sur le sujet car ils constituent pour le moment la seule source disponible pour traiter du sujet. Des dossiers individuels de bénéficiaires de la période de transition RMI/RSA voire même de la période RSA (2010) ont été versés aux archives mais il est difficile de les exploiter pour en faire des statistiques ou en tirer des enseignements. D'autre part ces dossiers ne sont parfois issus que d'un Pays du département et ne permettent pas de généraliser l'analyse aux autres pays compte tenu des spécificités locales de chaque territoire.

Rôles et gouvernance

Les documents rendent compte par ailleurs de quatre problématiques qui ont jalonné l'histoire de l'action sociale en Ille-et-Vilaine. Sûrement se sont-elles aussi manifestées ailleurs, l'intérêt d'une étude comparative avec d'autres départements se voit encore une fois démontré. La première de ces problématiques est celle du partage des rôles entre les échelles de gouvernance et des tensions que cela engendre. De ce point de vue, deux grands moments apparaissent : le premier s'ouvre avec l'expérimentation et l'implantation du RMI, à partir de décembre 1988 ; le second commence à partir de la deuxième décentralisation en 2004. Le CLR est moins affecté par ce type de problématique puisque ce dispositif est une spécificité locale.

La loi du 1^{er} décembre 1988, qui promulgue le RMI, prévoit une cogestion du dispositif entre l'État et le Conseil général. Comme dit précédemment, l'État finance l'allocation, détermine les critères nécessaires à son obtention et prend en charge l'évaluation du dispositif. Le département s'occupe quant à lui du volet insertion. C'est ce qui ressort globalement de l'étude des documents, dès lors que l'on fait attention à leur provenance, avec des exceptions toutefois : on trouve par exemple un document d'évaluation commandé par le Département datant de février 1992. On remarque qu'avant même la promulgation de la loi, le Département réclamait déjà une place plus importante dans le dispositif. Une note émise par la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales reprend le projet de loi RMI en détail et le commente point par point, puis conclut en proposant de le modifier dans le but de donner au Département une place plus importante dans le dispositif. En effet, selon la DDASS, le département devrait avoir plus de contrôle sur la distribution de l'allocation RMI, et sur le financement du dispositif en général.

En mars 1992, c'est-à-dire à peu près au moment de la publication du rapport final de la Commission nationale d'évaluation du RMI sur les quatre années d'implantation (rapport prévu par la loi), nous trouvons une note émanant du Conseil général de l'Ille-et-Vilaine tirant elle aussi un bilan du RMI et faisant des suggestions pour les années à venir. Elle évoque cette idée selon laquelle, pour rendre le dispositif efficace, il faut éviter de « parcelliser », ce qui désigne ici

l'actuelle cogestion, et qu'au contraire il faut rassembler les compétences sous l'égide d'une seule échelle de gouvernance. Cette échelle devant être le Département, afin de garantir le bon équilibre entre proximité et vision globale.

La deuxième décentralisation, en 2004, semble donc aller dans le sens voulu par le Conseil général. En effet, le Département se voit également confier le financement de l'allocation RMI. Mais l'État conserve le pouvoir de déterminer les conditions d'attribution de cette même allocation, ainsi que celui d'évaluer le dispositif. Celui-ci continue donc d'influencer directement les actions du Département, mais aussi indirectement, notamment à travers les dotations aux collectivités. Concernant le RMI plus particulièrement, ce transfert de compétences est accompagné par un transfert de ressources, le Département percevant désormais les revenus engendrés par la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers. Certains documents mentionnent ce transfert de ressources comme étant insuffisant pour couvrir les dépenses supplémentaires, comme par exemple un rapport de stage. Cette mention dans le rapport est d'ailleurs accompagnée d'un trait au crayon, ce qui montre l'importance du constat. L'État semble aussi vouloir imposer sa volonté en fixant des délais que les Départements doivent respecter.

La mise en place du RSA, à partir de 2007, est symptomatique d'une situation entre rupture et continuité. Le Département d'Ille-et-Vilaine a toujours été engagé dans l'expérimentation des politiques publiques et a pris conscience du rôle majeur qu'il exerce en tant que chef de file de la politique sociale. Comme chaque expérimentation, celle-ci est encadrée juridiquement par le législateur. Les expérimentations ont toujours lieu au sein d'un partenariat entre plusieurs échelles. Le Département accorde sa confiance à l'Etat qui promet des financements durant trois ans. La rupture se produit quand l'Etat intervient et brusque une phase d'expérimentation encore en cours. Des tensions en cascade s'immiscent alors et viennent briser la confiance mise en place entre les acteurs. Les collectivités territoriales comme le Conseil général de l'époque se sentent lésés par un État centralisateur qui instaure un jeu de dupes. L'accélération du calendrier législatif national par un exécutif qui veut mettre en œuvre sa refonte des minima sociaux

s'accompagne d'un sentiment de trahison du point de vue des élus locaux. L'État montre son ambivalence par ses agissements. Si toute innovation sociale doit être testée pour prouver son bien-fondé et, ici, lutter *in fine* contre l'exclusion et rendre le système de solidarité plus efficient, des questions d'agenda politique interfèrent avec la pertinence des dispositifs d'aide sociale. Plus encore, l'expérimentation perd de son sens quand elle est encadrée juridiquement, à tel point qu'elle peut remettre en cause le gain de compétence et d'autonomie obtenu en décentralisant. Il convient alors de se demander si l'expérimentation en elle-même est un instrument utile pour la mise en place d'une politique sociale et si son existence est nécessaire, au vu des relatifs échecs auxquels elle a pu être confrontée.

Les tensions se cristallisent entre les acteurs politiques et fragilisent les relations de confiance entre les échelles de gouvernement. La correspondance entre Jean-Louis Tourenne et Martin Hirsch montre bien les tensions qui se sont développées suite à la décision unilatérale de l'État. Cette opposition s'exprime également fortement dans les discours du président Tourenne aux sessions du Conseil général où se dessine l'image d'un État oppresseur et d'un Département qui, même sous la contrainte, continue de maintenir ses objectifs. Ou encore, par sa volonté de refuser de prendre en charge la « prime de Noël » pour les bénéficiaires du RMI/RSA, annoncée par le gouvernement en 2009, volonté qui s'exprime par des commentaires manuscrits trouvés sur des articles de journaux ou des échanges de mails. Ces exemples sont le témoignage du passage de la gouvernance territoriale au gouvernement à distance.

La stratégie du gouvernement semblait être celle de la concertation et de la co-construction avec les acteurs locaux, comme les élus et le secteur associatif, de prendre appui sur ces derniers pour répondre au mieux aux problématiques locales. Cette stratégie s'inscrit dans la volonté de l'État central de décentraliser et de transférer un certain nombre de compétences à une échelle plus locale. Néanmoins, force est de constater que l'État maintient une tendance à l'action directe sur ses territoires, fidèle à l'approche interventionniste de l'État Providence développée depuis la Seconde Guerre Mondiale. Nous pouvons noter un paradoxe entre cette

envie de se rapprocher de l'usager dans un monde de plus en plus globalisé et des décisions qui s'imposent d'en-haut. Le gouvernement à distance dans les dispositifs d'aide se note aussi par l'influence des pouvoirs publics grâce au contrôle du financement des politiques publiques et des dotations aux collectivités locales. Par le biais des moyens financiers, l'Etat peut influencer les politiques, comme dans le cas du RMI, sans pour autant intervenir directement par la législation. Le budget devient alors un outil de gouvernance.

En 2010, un courrier adressé aux membres du comité de pilotage du RSA en Ille-et-Vilaine précise des pistes de réflexion pour améliorer le dispositif un an après sa généralisation. La question des moyens financiers est abordée de nouveau à cause de la clause de réexamen des compensations pour les dépenses du RSA. Dans un contexte de gouvernement à distance, l'État semble déroger à certaines promesses et les collectivités veulent inscrire dans la loi une garantie pour que celui-ci supporte le surcôt lié à la nouvelle allocation en fonction des dépenses réelles. Peu à peu, les liens entre État et collectivités se distendent, surtout quand les collectivités territoriales doivent assurer un équilibre budgétaire. Les enseignements et les propositions défendent la soutenabilité des finances publiques locales pour leur permettre de continuer à agir dans leurs domaines de compétence.

Les tensions entre échelles de gouvernance conduisent parfois à des conflits ouverts où chaque décideur politique instaure de son côté un dispositif proche et qui se superpose avec les autres. Les conflits entre niveaux de gouvernance peuvent être à l'origine de mille-feuilles d'allocations sociales qui complexifient le système de solidarité. La multiplicité des acteurs renforce le caractère opaque de l'attribution des compétences. Des oppositions gauche/droite et national/local engendrent un jeu d'acteurs dans lequel chaque veut tirer son épingle du jeu. C'est en tout cas ce que montre l'intervention de Pierre Méhaignerie de février 1999 dans la presse locale. En 1998, la « Bourse Emploi Jeunes 35 » est introduite pour compléter le Fonds d'Aide aux Jeunes. Cette action spécifique du Département a été expérimentée durant quelques mois sur quelques territoires puis généralisée. Le but était d'aider des jeunes dans des situations difficiles, sans soutien familial et sans

ressources pour accéder à un emploi, avec un suivi social en amont plus long. Alors président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, Pierre Méhaignerie n'hésite pas à apparenter le dispositif BEJ 35 à un RMI Jeunes, ce qui peut être considéré comme étonnant. Le RMI n'étant pas accessible avant 25 ans, cela crée une période de non éligibilité aux aides sociales pour des jeunes de plus de 21 ans qui ne bénéficiaient plus de l'ASE (Aide Sociale à l'Enfance). Le Conseil général se met alors en nette opposition avec l'Etat puisque le ministère du Travail venait tout juste de créer le dispositif TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi). Les deux programmes comportent de nombreuses similitudes, notamment sur les objectifs, mais Pierre Méhaignerie indique que les solutions décentralisées sont celles qui remportent souvent un plus grand succès car elles sont plus proches des réalités de terrain. Finalement, fin 1998, TRACE recouvre les objectifs de la BE Jeunes 35, c'est-à-dire assurer l'accompagnement durable des jeunes rencontrant de sérieuses difficultés sociales.

Cependant, les interactions entre échelons national et local ne sont pas les seules à transparaître dans ces documents. Nous y voyons également la volonté, pas forcément toujours couronnée de succès, d'interagir avec des échelles *infra*, comme les municipalités ou les quartiers par exemple. Une suite de rapports sur l'expérimentation d'un CLI de quartier dans deux quartiers de Rennes entre novembre 2002 et avril 2004, montre une volonté d'expérimentation, ce qui n'est pas nouveau, mais cette fois-ci au niveau local. On essaie d'y inclure de la démocratie participative : les usagers doivent être amenés, dans le cadre de ces CLI de quartier, à pouvoir prendre des décisions concernant l'action sociale, et pas uniquement sur leur dossier individuel. Mais on se heurte vite à des problèmes : relations complexes entre usagers et professionnels, manque de formation des usagers à certaines problématiques, etc. S'y ajoutent des pratiques non homogènes d'une CLI à l'autre, ce qui ne facilite pas la lisibilité d'ensemble du point de vue des usagers. La question de savoir si la coopération est réellement effective ou simplement symbolique se pose ici. Cela dit, les documents montrent un département qui sait créer, à certains moments, une relation qui ne soit pas strictement hiérarchique avec les collectivités plus petites.

Les tensions existent aussi entre les acteurs politiques et les administrations qui subissent les décisions et doivent les appliquer malgré les contradictions qui en découlent et le sentiment d'amertume qui peut se dégager des rapports internes suite à la généralisation. Un travail innovant incluant de nombreux acteurs semble avoir été mis en place notamment sur la mensualisation du RSA ou l'allocation « coup de pouce financier », qui avaient été appréciés par les usagers. Une analyse technique sur des points précis du projet de loi RSA, datant d'août 2008, semble déjà ne pas satisfaire la chargée de mission RSA. La loi, d'un caractère très général, donnerait beaucoup de marge de manœuvre aux décrets d'application et donc à l'exécutif. Elle insiste sur cet élément compte tenu des relations État-collectivités que nous avons décrites en amont. Par ailleurs, des solutions proposées n'ont pas toujours été écoutées et reprises par cette loi alors qu'elles avaient été approuvées à l'issue des expérimentations.

Des dispositifs complexes

La deuxième problématique récurrente que posent ces documents est celle de la complexité des dispositifs d'insertion sociale, qui apparaît de plus en plus prégnante au fur et à mesure que l'on avance dans le temps, même si une certaine forme de complexité nuisible est évoquée dès octobre 1989. En effet, nous trouvons une note de travail sur les difficultés que rencontrent les bénéficiaires du RMI. Elle mentionne des calculs extrêmement complexes à faire pour les usagers, des mots difficiles à comprendre et des procédures lourdes à suivre. Tout cela renvoie à l'utilisateur une image négative de lui-même : il peine à comprendre, manque d'éducation : il est donc doublement exclu. Une nécessité de simplification est alors mise en avant, mais la réponse envisagée dans cette note de travail reste prioritairement un accompagnement renforcé des usagers dans leurs diverses démarches administratives par les acteurs de l'insertion sociale et notamment les animateurs locaux d'insertion (ALI).

Toutefois, les archives nous montrent que se pose assez rapidement un autre problème. Une série de documents mentionnent la journée de la DDASS du 21

octobre 1991, donc deux ans après la note de travail. Il est fait état de tensions au sein de l'administration, et on presse Pierre Méhaignerie de prendre position. Il est possible de voir dans la liasse toute une série de documents préparatoires (notamment plusieurs brouillons de discours) à cette journée qui s'annonce tendue. Nous constatons d'ailleurs que, face aux problèmes évoqués par les agents, le président du Conseil général se positionne pour ainsi dire de leur côté, se montre à leur écoute, face à un État « recentralisateur », qui « impose ». Le discours de Pierre Méhaignerie fait d'ailleurs une synthèse des problèmes mentionnés.

La réussite d'une politique publique est aussi le fruit de sa bonne application par les agents de l'administration. Ces derniers possèdent une place toute particulière, représentant le dernier maillon de la chaîne et étant confrontés directement aux usagers. Une analyse sous l'angle de la sociologie des agents de guichet paraît cohérente pour expliquer certaines défaillances et certaines problématiques associées aux nouveaux dispositifs d'aide sociale du Département. Les agents mettant en place les politiques sociales sont majoritairement les travailleurs sociaux.

L'expérimentation est un tâtonnement pour les décideurs politiques, qui tentent d'apporter une réponse à un problème public. La question de l'exclusion sociale et professionnelle est une compétence du Département – et une priorité pour les élus. Les expérimentations sont effectuées pour rendre le dispositif, qui reste à généraliser, le plus efficient possible. Le cadre juridique n'est pas toujours défini clairement par les politiques qui sont confrontés à une situation inédite. Et les agents qui appliquent les décisions se retrouvent eux, parfois, face à des situations de doute. L'expérimentation donne pour partie lieu à un vide, ou du moins un flou juridique, qui laisse une marge de manœuvre à l'administration pour mettre en place le nouveau dispositif. Une politique publique conserve tout de même une certaine logique, car elle a *in fine* un objectif. Il se peut que parfois les agents de l'administration prennent des libertés avec les décisions politiques et contournent l'usage des moyens financiers pour réaliser ce qu'ils considèrent comme nécessaire et juste. Les acteurs de terrain, appelés agents de guichet, qui reçoivent les usagers, réagissent différemment face aux consignes. Au final, le dispositif n'a pas été mis en

œuvre tel que cela avait été envisagé au départ.

Nous retrouvons cet exemple dans des documents de la DDASS pour l'expérimentation de la BEJ 35 (Bourse Emploi Jeunes 35). Les travailleurs sociaux, notamment dans les missions locales, ont trouvé le dispositif trop étriqué et inadapté à la réalité du terrain. Certains jeunes sortent des dispositifs d'aide, comme d'aide sociale à l'enfance. Des conditions socio-économiques, les critères en place, ne leur permettent pas encore de bénéficier des dispositifs de réinsertion professionnelle. Il faut donc les prendre en charge en amont, sinon le dispositif n'aura pas les effets escomptés. Des travailleurs sociaux témoignent : « On est très mal à l'aise pour défendre une aide à la subsistance déguisée. On reste sur du projet individuel ». Ils reconnaissent que l'assistance doit être temporaire et que l'objectif reste le retour à l'emploi. Même si les travailleurs sociaux s'appuient sur la généralité du dispositif, celui-ci reste bien encadré. Un contrat est établi avec le jeune et l'aide reste ciblée. Ce n'est pas une allocation type enveloppe ou globale comme le RMI ou le RSA. Ce qui est apprécié par les parties prenantes (travailleurs sociaux comme usagers), c'est surtout la durabilité de l'aide sociale. Malgré les marges d'interprétation possibles, certains travailleurs sociaux de missions locales ont exécuté les recommandations au sens strict. Il fallait donc un projet solide et réaliste pour accéder à la bourse emploi. Dans ce cas, les travailleurs sociaux se concentraient sur le projet et non sur la pseudo-crédation d'un dispositif de droit commun. Cet exemple démontre que la phase d'expérimentation est un défi aussi bien pour les politiques que pour les agents de l'administration qui doivent parfois improviser face à une aide sociale dont les contours ne sont pas encore clairement définis. Finalement, au bout d'un an de mise en œuvre, la plupart des dossiers qui ne respectaient pas l'objectif premier du dispositif étaient refusés. Des ruptures d'égalité ou inégalités de traitement ont été effectuées dans certains territoires. Un jeune à Rennes était plus aidé qu'un jeune à Saint-Malo. Cela dépendait de l'interprétation des textes, d'un site à l'autre, le risque principal étant que la politique publique soit complètement détournée de sa finalité par l'appréciation subjective des agents de l'administration.

Les dispositifs sont aussi complexes en raison des résistances au sein de l'administration. Les animateurs locaux d'insertion (ALI) formaient au moment de leur recrutement un corps de travailleurs sociaux indépendants grâce au statut particulier des commissions locales d'insertion. Les ALI revêtaient le rôle d'expert dans leur domaine du travail social. Ils étaient spécifiquement en charge des usagers sur tous les aspects de leur insertion. Ce statut indépendant et cette expertise des agents ont naturellement fait d'eux des acteurs importants de la politique sociale du Département. Dans un entretien avec Abdès Maghnaoui, ancien animateur local d'insertion, il est possible de déceler la relation entre les ALI et les élus. Les ALI étaient au contact permanent des usagers sur des questions très pratiques en assumant un suivi complet et approfondi. Les élus avaient donc besoin de leur ressenti et de leurs retours pour ajuster la politique menée. Les ALI pouvaient même se permettre, selon les personnalités, d'avoir des échanges assez vifs et directs en donnant leur avis personnel.

Toutefois, parmi les questions sujettes à tensions, se trouve celle du ressenti de la perte de sens d'un métier aux prises avec une complexité administrative éprouvante ou des procédures trop lourdes, et qui s'éloigne du concret, de la vocation de répondre aux besoins des personnes en difficulté. Pour le dire vite, les agents aimeraient faire plus de social et moins d'administratif. Ainsi, une certaine lourdeur, due à cette complexité des dispositifs d'insertion, devient source de découragement, de tensions et de revendications. La perte de sens va d'autant plus se manifester et s'amplifier avec le passage du RMI au RSA vers 2009 et la restructuration de l'action sociale. Le travail social a connu un processus de parcellisation et de division qui a vidé de son sens la profession d'ALI. Avec la refonte des institutions du travail social, il a été difficile pour les travailleurs sociaux de s'adapter. Les ALI ont perdu leur relation privilégiée avec les élus. En effet, ceux-ci ont été mis sous tutelle des CDAS (centres départementaux d'action sociale). La perte d'indépendance signifiait aussi une perte de cohérence, selon les ALI dans l'exercice de leur profession. Dans l'entretien accordé par Abdès Maghnaoui, il se détache une sorte de nostalgie de l'ancien système, lorsque les ALI s'occupaient à la

fois des aspects sociaux et professionnels de l'insertion. La sphère professionnelle a, peu à peu, été confiée à l'ANPE/Pôle Emploi, considérés comme expert dans ces questions. Les ALI se sont sentis noyés dans un environnement du travail social qui n'était pas le leur, tout en étant dépossédés, puisque l'accompagnement et le suivi qu'ils devaient réaliser dorénavant était exclusivement social. Seuls les bénéficiaires du « RSA socle », considérés comme les plus éloignés de l'emploi, étaient suivis par les ALI. En découle alors un sentiment de déshumanisation face à la machine administrative. Certains sociologues spécialistes de la question de la sociologie du guichet comme Vincent Dubois ou Alexis Spire iront même jusqu'à dire que la parcellisation peut mener à la déresponsabilisation des agents et *in fine* à un manque d'efficience de la politique en question.

La complexité des dispositifs d'insertion réside dans les différences entre les cultures organisationnelles et la difficulté de coordonner les différentes administrations. Deux exemples sont ici à prendre en compte : entre travailleurs sociaux et autorité judiciaire et au sein même du corps des travailleurs sociaux (ALI et assistantes sociales).

Le 21 octobre 1991, Pierre Méhaignerie, présent à la journée technique départementale des travailleurs sociaux, refait des rappels sur la déontologie du travail social et son lien avec la justice dans son discours. Il comprend qu'il puisse exister un tiraillement entre maintien du secret professionnel et signalement au juge. A la suite du signalement, se pose la question de la répartition des tâches entre ASE et juges des enfants. La concertation des travailleurs sociaux pour cette question semble de mise et ce également avec des juges. Le Président du Conseil Général réaffirme l'assurance de l'assistance juridique du Département contre d'éventuelles poursuites, au vu du flou législatif entre les institutions.

Les travailleurs sociaux font face à une grande diversité de situations. Les conditions de travail sont parfois difficiles, le public pouvant se montrer peu coopératif. La méthode de certains ALI était de jouer cartes sur table avec les maîtres de stage ou les formateurs, ce qui n'est pas habituel pour les autres travailleurs sociaux. Les

tensions entre animateur local d'insertion et assistant.e social.e montrent que les ALI pratiquaient le travail social d'une autre façon. Certains ALI n'adhéraient pas à la même vision du travail et ne partageaient pas les mêmes pratiques que les autres travailleurs sociaux. Cela vient aussi de la particularité de la tâche des ALI et de leur position.

Puis, au fur et à mesure que le RMI et l'insertion sociale s'installent dans la durée, on constate l'émergence d'un troisième type de complexité : un problème d'illisibilité. Le projet RMI était très ambitieux. Il prétendait à une certaine exhaustivité, il voulait répondre à toutes les difficultés potentielles des bénéficiaires, que ce soit dans le domaine du travail ou de l'intégration sociale, mais aussi dans celui du logement ou de la santé.

Cette ambition se reflète parfaitement dans le « guide des innovations », qui est en réalité une compilation de fiches réalisées par les conseils généraux de tous les départements en vue du colloque national sur l'insertion qui a eu lieu à Rennes les 6 et 7 avril 1992. Ces fiches traitent de différents dispositifs d'aide à l'insertion créés ou expérimentés dans les départements, et sont rassemblées sous diverses catégories, notamment « logement », « santé », etc. Au vu du nombre de catégories, qui sont donc autant de préoccupations des acteurs de l'insertion, et du nombre de fiches (même si on voit bien que certaines catégories regroupent bien plus de fiches que d'autres, et que des thèmes comme les gens du voyage ou les artistes bénéficiaires du RMI suscitent nettement moins de réflexions que la question du logement), on se rend bien compte de cette volonté d'exhaustivité et de personnalisation de l'insertion.

La succession de rapports d'étude est une autre façon de considérer cette « approche totale ». En effet, ceux-ci concernent une grande variété de thèmes et de situations, allant du mal-être psychologique des bénéficiaires au problème des risques financiers liés à la reprise du travail, en passant par le cas particulier des travailleurs indépendants (artisans, petits commerçants etc.) au RMI, à qui on ne doit pas trouver du travail, mais plutôt permettre de vivre du travail qu'ils ont déjà.

Ces rapports, allant de 1992 à 1999, sonnent comme autant de prises de conscience des acteurs de l'insertion, qui se rendent ainsi compte du nombre de facteurs à considérer, et à travers cela des failles du dispositif. Mais, en cherchant à combler les failles du système on complexifie nécessairement ce dernier, rendant la tâche extrêmement ardue à quiconque voudrait en avoir une vision globale et exhaustive. Les acteurs de l'insertion eux-mêmes finissent par s'y perdre. Nous trouvons aussi une circulaire de la Direction Interministérielle du RMI traitant de la détermination du montant de cette allocation pour chaque bénéficiaire. Celle-ci veut prendre en compte toutes les situations possibles, et se base donc sur un très grand nombre de critères tels que la composition du foyer, le nombre d'enfants, etc. Le tout produit un système de calcul extrêmement difficile à s'approprier quand on n'en est pas à l'origine ou spécialiste de la question.

Or, juste à côté, dans le même dossier, nous trouvons une version résumée de ce système en 32 pages contre 90 pages pour la circulaire proprement dite, et comme on voit bien que ce document simplifié ne reprend pas les codes des documents à destination du public, on en déduit que les agents eux-mêmes devaient être perdus. La « simplification » revient de plus en plus fréquemment, comme une nécessité urgente, au fur et à mesure que les documents deviennent de plus en plus récents. Seulement, cet éternel retour nous laisse penser que la question n'avance concrètement pas. Ceci peut s'expliquer par l'urgence dans laquelle semblent avoir travaillé les acteurs de l'insertion depuis 2004, urgence qui n'arrange rien au sentiment de flou pour les usagers et même pour les acteurs eux-mêmes. Ceci peut aussi s'expliquer, comme dit précédemment, par ce difficile équilibre à trouver entre d'un côté la personnalisation, l'exhaustivité du dispositif dans le sens de sa capacité à répondre à toutes les situations qui se présentent, et de l'autre sa lisibilité, sa « simplicité ».

Les politiques d'insertion : évolution des mentalités au fil du temps

Le troisième constat est celui d'un certain changement de mentalité au cours du temps, dans la conception même de ce que doit être l'insertion sociale. Il y a à cela

plusieurs raisons possibles, notamment peut-être une certaine lassitude face à la lourdeur du dispositif, comme dit précédemment. Mais il y a aussi, et c'est le facteur primordial dont il sera question ici, le problème des moyens, tant financiers qu'humains, accordés à l'insertion sociale. Cette question des moyens n'est que peu évoquée dans les documents. Est-ce pour autant qu'elle serait quantité négligeable ? Pas nécessairement. Si cet aspect se fait très discret dans les documents à destination du public, il y a certainement une stratégie de communication visant à montrer que le Département est toujours capable de faire autant et aussi bien qu'avant. Ce qui est plus intrigant est que le sujet est peu évoqué dans les documents à usage interne, qui constituent l'écrasante majorité de ceux qui ont été consultés. Toutefois, le manque de moyens est parfois évoqué de manière directe dans certains documents, notamment à partir de 2004, par exemple dans les discours de Jean-Louis Tourenne devant l'assemblée départementale et dont il a déjà été question.

Cependant, les documents à usage interne sont pour la plupart des documents de travail, visant à mettre sur pied des projets, à assurer une continuité ou un suivi. Le problème des moyens, de leur manque, est sans doute présent à l'esprit de ceux qui à l'origine de ces documents, mais ceux-ci ne jugent pas utile de le rappeler à l'écrit, et ont conscience que, malgré cela, ils doivent continuer leur action tant bien que mal. Toutefois comment démontrer que cette préoccupation est bien présente à l'esprit de ceux qui ont en charge les dispositifs d'insertion ? Même si la présence directe de cette question est rare (mais non nulle), elle se fait ressentir autrement. L'intervention de M. Le Formal aux Journées Régionales de mars 1989 semble être représentative d'une période où la question des moyens, notamment du budget, ne semblait pas être problématique. Sur 73 pages de retranscription de son discours, la question du budget n'apparaît qu'en page 68. L'intervenant aligne les chiffres sans que cela paraisse poser une quelconque difficulté. Puis, à partir de la page 70 il aborde la problématique sur la gestion des fonds (est-ce qu'on centralise dans un fonds commun ?) et ce jusqu'en page 73.

En revanche, à partir de 1992, notamment dans le rapport de la Commission

nationale d'évaluation du RMI, les termes « effort financier » et « situation budgétaire difficile » apparaissent. Cet « effort financier », en ce qui concerne les départements, s'est traduit par une réduction de leurs recettes fiscales. En ce qui concerne les moyens humains, notamment le problème du manque de personnel, les documents n'en parlent pas directement, mais nous pouvons aisément imaginer que de tels facteurs sont aussi à la source de situations tendues telles que celle de la journée de la DDASS d'octobre 1991 évoquée précédemment. La question des moyens humains reste extrêmement effacée de manière générale. La problématique budgétaire continue de se manifester de manière de plus en plus aiguë. Au début du XXI^e siècle, apparaît dans les documents le concept de « prévention » face à l'exclusion sociale : puisque la puissance publique n'a plus les moyens de faire sortir toutes les personnes de l'exclusion sociale, alors il faut essayer de faire qu'elles n'y tombent pas.

De nouveaux concepts s'imposent à cause de ce contexte budgétaire difficile. Le RMI, au fur et à mesure, semble perdre sa vocation à régler tous les problèmes de la vie des bénéficiaires (exclusion, logement, santé, manque d'estime de soi...), ce qui plus haut était rassemblée sous le terme d'« exhaustivité », pour se concentrer sur les problèmes d'ordre financier et l'accès à un emploi rémunéré, sans abandonner une certaine idée de « personnalisation » en fonction de la situation de l'utilisateur. L'emploi, ou le revenu, but premier du dispositif, serait-il devenu but unique ? La prise de conscience de freins financiers, mais pas seulement, au retour à l'emploi, qui a eu lieu vers la fin des années 1990, a donné lieu au RMA (2004), puis au RSA (généralisé en 2009) qui a remplacé le RMI.

Il est à noter qu'au moment du transfert de compétences de 2004, quand l'Etat a confié la gestion de l'intégralité du dispositif RMI aux départements, lui était associé un transfert de ressources, mais celui-ci est assez souvent qualifié d'insuffisant. Le trait au crayon dont est flanqué ce court paragraphe montre qu'un lecteur, ayant vu cela, a réagi. La problématique du transfert de compétence et de l'allocation de ressources y afférente fait réagir. Le Département est bien face à une situation financière délicate. De manière plus générale, on sent un scepticisme grandissant

face à l'insertion sociale, peut-être plus au niveau national que spécifiquement en Ile-et-Vilaine. Dans une publication de la Caisse nationale d'assurance maladie de mars 2005 traitant de l'évolution du dispositif post deuxième décentralisation, un certain Cyprien Avenel, de la Direction des études statistiques de la CNAF, écrit qu'« avec le RMA on passe d'une conception du RMI comme instrument de lutte contre la pauvreté à une conception du RMI comme obstacle au marché du travail ».

Cette haute idée du RMI, que l'on voyait s'exprimer régulièrement dans les documents, notamment au moment de son implantation, à travers de nombreuses références philosophiques (définition de l'humanité comme intrinsèquement altruiste, interprétation de Rousseau selon Kouchner, et reprise par Le Formal en mars 1989, citation de Spinoza à la tête d'un rapport de janvier 1992 sur les bénéficiaires du RMI diplômés du supérieur), cette vision du RMI comme compensation d'une dette de la société contractée envers les plus pauvres semble avoir disparu. Même s'il faut être conscient que ces références étaient présentes autant pour une question de sensibilisation des acteurs en faisant vibrer la corde philosophique, que par un sincère sentiment de s'inscrire dans une tradition éclairée et républicaine. Ce scepticisme est probablement dû à un certain découragement face au désormais constant manque de moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés lors de l'implantation du RMI, considéré comme pilier de l'insertion sociale.

De la pertinence du dilemme traitement social de l'exclusion et insertion par l'économique

L'analyse des dispositifs d'aide sociale et d'insertion sous l'unique aspect de l'allocation ne serait que partielle. Dès la mise en place du CLR, les politiques d'insertion ont privilégié une approche équilibrée entre volet social et volet économique. Les élus ont considéré que le système de solidarité devait se construire de telle façon que la société assure un minimum à chacun, mais que le bénéficiaire contribue lui aussi de manière active à la collectivité. Les premières aides sociales se basent sur une vision citoyenne. L'Etat s'engage à aider les plus démunis et à ne

laisser personne en marge de la société. Un nouveau droit social est alors établi. Mais chaque citoyen a aussi des devoirs, et dans ce cas son devoir est de s'impliquer dans la société par un travail, d'utilité générale le plus souvent. Il ne s'agit pas uniquement d'être passif et de recevoir une somme pour survivre. Les stages CLR, considérés comme la contrepartie de l'allocation, sont l'exemple de la création de ce système que l'on pourrait assimiler à une sorte de don/contre-don, selon la vision de Marcel Mauss. Il s'agit d'un contrat social nécessaire à l'appartenance de l'individu et à son intégration dans la société. Le lieu de travail est un endroit de socialisation qui permet aux personnes de retrouver du lien social, qui a souvent été perdu en raison de la marginalisation qu'elles ont connue à cause de problèmes sociaux qui les a progressivement exclues de la société. Il s'agit de parcours souvent douloureux, obstrués par des événements graves ou des raisons socio-économiques. L'intégration par l'économie prend alors tout son sens et peut s'adapter à plusieurs profils d'individus en prenant en compte leur parcours antérieur.

L'insertion par l'activité économique (IAE) débute véritablement en 1974 par un tâtonnement à l'initiative des travailleurs sociaux en collaboration avec les élus et les syndicats, pour expérimenter des solutions innovantes visant à intégrer les personnes marginalisées. La loi du 3 janvier 1991 crée un statut juridique pour les structures développant ce type de projet : les entreprises intermédiaires. Le Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique voit également le jour grâce à cette loi.

Les associations ont vu dans cette loi l'opportunité de mettre en place des initiatives. Durant la décennie 1990, les réseaux associatifs se sont structurés. La loi de juillet 1998 pose les principes de finalité de la structure et divise les initiatives entre secteur marchand et secteur non marchand. Diverses structures sont en effet en mesure d'accueillir des projets d'insertion par l'économie. Les entreprises intermédiaires sont des entreprises à but social de réinsertion. Elles fonctionnent selon un modèle économique traditionnel dans un marché compétitif et concurrentiel. Bien que formés et ayant des horaires adaptés (mi-temps), les salariés participent au bon fonctionnement de l'entreprise, qui doit s'assurer de dégager des

bénéfices suffisants à sa survie. Son activité est donc primordiale pour son financement. On trouve aussi des associations intermédiaires qui peuvent être assimilées à des agences d'intérim. Les bénéficiaires de minima sociaux, ou chômeurs de longue durée, sont salariés de cette association intermédiaire. L'association peut mettre à disposition ses salariés pour diverses missions. Enfin, il existe les ateliers chantiers d'insertion (ACI) qui fonctionnent sur un modèle économique différent. Le financement est principalement d'ordre public par l'Etat à travers la DDTEFP (direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle), la Région pour la formation professionnelle, le Département pour la compétence d'insertion, entre autres.

Les ACI émanent le plus souvent d'initiatives associatives et les pouvoirs publics ne peuvent pas réellement maîtriser de manière stratégique le déploiement de l'offre d'insertion. De plus, les ACI sont à la croisée de plusieurs compétences des collectivités ou de l'Etat : de ce fait les financements ne sont pas toujours cohérents. C'est là toute la difficulté des chantiers d'insertion. Leur modèle économique est très fragile, car une forte dépendance se crée vis-à-vis des aides publiques. Les collectivités territoriales ont aussi des compétences propres qui peuvent les empêcher d'intervenir dans des domaines exclus de leur champ de compétence. Enfin, les ACI et plus généralement l'IAE, s'inscrivent dans un contexte économique et productif non inclusif. L'accumulation de handicaps sociaux ou physiques rendent l'intégration dans le monde professionnel compliquée. Les personnes qui subissent l'exclusion sociale éprouvent des difficultés à trouver leur place dans un environnement avec lequel ils ne partagent plus les mêmes codes et normes.

Le rôle des associations a été décisif dans le développement des chantiers d'insertion. Des acteurs publics comme les communautés de communes ont participé à leur émergence dans le cadre de leur compétence et dans des domaines concernant la gestion des déchets et de l'eau, l'aménagement urbain, ou encore le développement économique. Quant à l'Etat, il est responsable des agréments et de la création de conventions avec le chantier en question, pour établir des normes de

travail par exemple.

Les territoires zéro chômeur

Les Territoires zéro chômeur de longue durée ont commencé à être expérimentés sur dix territoires en France à partir de 2017. L'idée a commencé à mûrir bien avant puisque, suite à un projet qui n'a pas fonctionné, l'ATD Quart Monde a relancé en 2011 le projet initié par Patrick Valentin. En 2014, le député de la Côte d'Or Laurent Grandguillaume constitue un groupe de député pour promouvoir le projet. En 2016, la loi d'expérimentation est votée et elle est mise en application en 2017. En 2020, une loi étend ce dispositif à plus de territoires et elle a prolongé de cinq ans l'expérimentation.

Ce dispositif consiste à mettre en place des EBE (entreprises à but d'emploi) pour permettre aux chômeurs qui le sont depuis plus d'un an de retrouver un travail payé au SMIC. Ils travaillent dans des entreprises locales pour améliorer l'économie du lieu sans faire concurrence au marché.

Cette expérimentation a un rôle important pour l'Ille-et-Vilaine puisque ce département comporte un des dix premiers territoires zéro chômeur de longue durée à Pipriac et Saint-Ganton et a été le deuxième à être lancé. Ici, c'est Tézéa qui est l'entreprise à but d'emploi et qui embauche des anciens chômeurs en CDI. Avant la mise en place des Territoires zéro chômeur, Pipriac avait un taux de chômage de 10% dû à la baisse d'activité du groupe PSA, ce qui a encouragé la commune à postuler pour expérimenter le dispositif. En octobre 2019 il y a 80 travailleurs salariés à Tézéa.

En 1998, la croissance de l'IAE s'interrompt à cause de problèmes concernant les accords de financement. Un travail législatif débute alors pour assurer une meilleure reconnaissance des activités favorisant la réinsertion. Il faudra attendre 2005 pour

que le plan de cohésion sociale affirme que le modèle d'insertion par l'économique est un atout pour les personnes marginalisées. Une politique globale du « soutien accru aux chantiers d'insertion afin de renforcer l'accompagnement socioprofessionnel et d'accroître l'efficacité du dispositif » a été décidée par l'assemblée départementale en 2006. L'IAE retrouve une certaine capacité à se financer par l'argent public grâce à une loi de programmation qui rompt avec le modèle de financement public antérieur. Il ne sera plus question d'un budget annuel, qui rendait le secteur précaire. Les acteurs de l'IAE vont donc pouvoir développer des activités à partir de fonds prévisibles et solides. Dans un document interne du service lutte contre les exclusions, il est possible aussi de mesurer l'importance du financement du fonds social européen (45% pour les 40 chantiers éligibles au FSE sur les 61 que compte le département d'Ille-et-Vilaine en 2007). Nous pouvons noter un changement dans la politique de financement du fonds social européen. Avant 2007, chaque projet devait solliciter le fonds pour recevoir un financement. C'est désormais le département qui s'en charge par le dispositif FSE. Le Département gère par délégation une enveloppe de FSE (« subvention globale »). L'europanisation rajoute un acteur dans la gestion de la politique d'insertion. En 2009, l'IAE rentre dans une phase de réforme et de modernisation, portée par la volonté de tendre à une meilleure coordination des acteurs publics et privés. Il était question de trouver une articulation possible entre les Conseils départementaux de l'IAE et les Conseils généraux, ainsi que de réussir à augmenter l'offre des activités d'insertion.

Les chantiers d'insertion ne sont pas des activités déconnectées de toute réalité économique. Bien qu'ils reposent pour certains sur un modèle non productif, ils offrent des opportunités professionnelles de formation et/ou de découverte professionnelle à des personnes éloignées de l'emploi. Il est très difficile de trouver un emploi à des bénéficiaires souvent peu diplômés et qualifiés. A partir des années 1980 et suite à l'essoufflement de la période de forte croissance des Trente Glorieuses, un chômage de masse commence à faire son apparition, phénomène inédit qui sera le combat de nombreuses politiques publiques. La présentation d'un

numéro du magazine du Département *Nous, Vous, Ille* d'octobre 1994 (supplément sur le RMI avec des conseils pour les chômeurs) par Pierre Méhaignerie, évoque la lutte contre l'exclusion et l'insertion par l'économique comme un pilier de la politique de réduction du taux de chômage. Selon lui, l'exclusion est la priorité des priorités depuis dix ans. Il souhaite ouvrir de nouveaux chantiers d'insertion, surtout dans le domaine de l'environnement. Il faut toutefois noter qu'un contrat d'insertion est un contrat subventionné par l'argent public qui peut être considéré comme une baisse artificielle du chômage. Nous n'assistons pas à une baisse du chômage par une réelle création d'emploi due à un accroissement de l'activité économique. Ce n'est pas vraiment une solution à la réduction du chômage, qui serait obtenue de manière pérenne par une augmentation de la production des entreprises et de la croissance. Les bénéficiaires occupent des emplois d'utilité publique qui ne concurrencent pas d'autres activités. Les activités exécutées ne sont pas prises en charge par d'autres personnes, car la société ne leur attribue que peu de valeur, ou alors elles sont très gourmandes en main d'œuvre et présenteraient un résultat financier déficitaire. Si d'un point de vue économique la réduction du chômage par les emplois de l'insertion est imparfaite, l'IAE comprend des activités très variées qui permettent le retour des bénéficiaires dans un cercle vertueux.

Nombre des activités professionnelles proposées dans les chantiers d'insertion concernent l'entretien de l'environnement et des bourgs, du petit patrimoine bâti, des chemins et sentiers de randonnée. Ces activités sont souvent organisées par des EPCI (établissements publics de coopération Intercommunale), communautés de communes ou communautés d'agglomération, ou encore par des syndicats gestionnaires des réseaux, compétents dans ces domaines. Par exemple, en mars 1994, une commission de travail d'élus de la communauté de communes du Pays de Châteaugiron fixe la mise en place d'un chantier d'insertion pour 8 à 10 CES (Contrat Emploi Solidarité). Le démarrage est prévu dès septembre 1994. Une animatrice locale d'insertion, Liza Roux, indique que, dans le secteur, 25% des RMIstes sont très éloignés de l'emploi et en grande difficulté sociale et professionnelle. Le chantier s'est au moins poursuivi jusqu'en 1998 au vu des contrats de salariés. 16 emplois

sont créés au total sur le chantier d'insertion. Les trois-quarts des salariés sont des bénéficiaires du RMI. Les contrats durent presque un an. En moyenne, les salariés restent deux ans sur le chantier même si certains sont restés 4 ou 5 ans. Des dérogations peuvent être demandées pour des situations individuelles. Des avancements ont eu lieu depuis grâce à la loi El Khomri, qui a permis un allongement de la période de dérogation. Le secteur du chantier concerne l'aménagement des espaces verts et de la gestion des déchets (déchetterie). Il est bien précisé que ce contrat ne constituait pas un emploi durable mais bien une passerelle vers un emploi stable et pérenne, ou une formation qualifiante dans le cas où le retour vers l'emploi n'est pas encore envisagé. A titre individuel, les salariés ont pu recevoir diverses formations durant leur contrat au chantier comme des remises à niveau en français, des notions de prévention et sécurité, des formations techniques métier. Les formations non techniques concernant l'avenir professionnel n'ont pas eu les effets escomptés. Les salariés prennent malgré tout conscience de la situation. Le Conseil général semble satisfait de la conduite du chantier puisqu'il augmente la subvention de 60 000 francs entre 1995 et 1996. Le rapport du comité de pilotage fait état des avancées personnelles de chaque salarié en décrivant son projet professionnel, sa situation sociale, familiale, les difficultés qu'il rencontre et dresse un bilan de fin de chantier. Parfois, des problèmes d'addiction, des problèmes psychologiques, un manque d'hygiène, ou des questions d'insalubrité, ou de situation de handicap sont mentionnés. Les bilans sont souvent positifs, au moins sur le plan social, car les personnes se sentent davantage incluses dans la société. De nombreux témoignages de salariés le précisent dans tous les autres rapports d'ACI qui ont pu être consultés.

Bien souvent le financement du projet est mixte, comme nous avons pu l'évoquer. Dans le cas de Châteaugiron plus précisément, l'apport majoritaire vient du Conseil général au titre de l'encadrement des salariés, une partie plus réduite vient de l'Etat (initiative locale d'insertion), le Conseil régional contribue au motif de l'investissement et la DIREN (Direction Régionale de l'Environnement) pour la création de CES (contrats emploi solidarité). Le double objectif du chantier

d'insertion est rappelé dans cet exemple précis, mais il peut être largement généralisé aux autres chantiers d'insertion. Il s'agit d'assurer une mission dite d'intérêt collectif comme l'embellissement des bourgs, par exemple, et en même temps d'assurer une mission d'intégration sociale et professionnelle. L'aspect insertion sociale et professionnelle pour la demande de reconsidération de subventions attribuées par le Conseil Général est évidemment mis en avant, mais un autre document d'archives montre plutôt l'utilité économique de ce chantier et de cette main d'œuvre bon marché, dont l'action viendra compléter celle des employés communaux qui n'ont pas le temps nécessaire pour réaliser tous les travaux d'entretien.

Certains chantiers sont plus originaux, comme le chantier « Jus de pomme », organisé par la Communauté de Communes de Moyenne Vilaine et pays de Semnon. Peu d'informations sont disponibles dans les archives, mais ce projet d'insertion à portée pédagogique est une initiative intéressante pour lutter contre l'addiction à l'alcool. L'autre chantier principal de ce territoire est un chantier plus classique pour les communautés de communes, puisqu'il s'agit d'entretien et d'aménagement dans le but de favoriser le tourisme vert. Ce chantier a été relayé et médiatisé à plusieurs reprises dans la presse locale et à des intervalles proches (début novembre 1996, mars 1997, puis octobre 1997). Les articles parlent de projets annexes qui viennent se greffer au chantier d'insertion comme la valorisation éducative et citoyenne des sentiers débroussaillés.

Les femmes et les salariés âgés sont deux populations que le Conseil général avait remarquées comme nécessitant une attention particulière. Cependant, il faut faire attention comme tout dispositif de discrimination positive, à assurer un consensus entre les acteurs, prendre en compte et mesurer une réelle motivation du salarié à poursuivre en participant à un chantier. Nous exposerons donc les enjeux en termes d'insertion liés à ces deux populations. Une enquête datant de 2007, effectuée par le cabinet de conseil-coopérative Aviso spécialisé dans l'ESS (économie sociale et solidaire), se base sur des visites dans toutes les structures d'ACI recensées en Ille-et-Vilaine. Nous y retrouvons un grand nombre de données chiffrées sur les

chantiers d'insertion brétiliens (statistiques, comptes rendus de questionnaires), des diagnostics et des propositions d'amélioration ou de nouveaux projets.

Différentes problématiques se posent quant à la pérennisation des emplois pour les salariés en ACI de plus de 50 ans. Il reste alors une douzaine d'années avant la retraite. Ces emplois n'ont pas vocation à être occupés de manière prolongée, donc le manque de rotation du personnel ne permet pas de réinsérer d'autres personnes. La question du financement est à relever, car le coût devient associé à une personne en particulier et non à un poste. Enfin, il est légitime de s'interroger sur l'intégration dans le chantier, c'est-à-dire le régime statutaire du salarié, la hiérarchie et son incitation à travailler. Un tel dispositif peut difficilement s'envisager à grande échelle, la vocation première de l'IAE étant d'être un tremplin.

Certains départements atteignent la parité femme/homme dans les ACI, comme l'Eure. La présence de femmes en Ille-et-Vilaine s'élève à un peu moins de 30%. Plus généralement, les discriminations que subissent les femmes et le sexisme qui est ancré dans les mentalités ne permettent pas une bonne intégration des femmes dans les ACI. Un a-priori de non-compétence, venant des travailleurs sociaux en tant que prescripteurs, mais aussi des collègues de travail, pèse sur les épaules des femmes. Elles doivent alors faire des efforts supplémentaires pour s'intégrer alors qu'elles aussi souffrent d'exclusion sociale. Il est aussi constaté un manque d'aménagement des tâches en fonction des possibilités physiques et corporelles, du temps de travail pour arriver à concilier la vie familiale, la vie professionnelle et le lieu de travail (vestiaires non mixtes). L'intégration dans des milieux dits masculins avec certains comportements des encadrants dans le bâtiment, par exemple, est difficile surtout quand s'ajoute le machisme. Une solution proposée serait la création d'ACI avec des tâches dites féminines. Cette solution comporte aussi ses défauts puisqu'elle renforce la division sexuée du travail et les clichés de genre.

Des initiatives d'IAE en Ille-et-Vilaine ont pris forme et ce, dès les années 1980 (1987) avec l'exemple de l'association « Le Fil d'Ariane », qui a un projet diversifié, varié et structuré différemment. Cette association a été créée sur le constat d'un

manque d'insertion sociale et professionnelle de femmes vivant à la résidence Brocéliande (centre d'hébergement et de réadaptation sociale pour les femmes ou familles avec enfants). Des ateliers associés à l'entreprise intermédiaire intègrent d'autres dimensions de l'insertion, comme le bien-être des bénéficiaires. L'association intervient aussi dans le milieu carcéral féminin quand la plupart des chantiers d'insertion concerne souvent le même profil, c'est-à-dire des hommes bénéficiaires du RMI ayant des difficultés d'ordre socio-économique (marginalisation sociale, manque de ressources financières, problèmes d'addiction) parfois associées à une situation de handicap. C'est un exemple d'insertion qui a réussi avec une attention portée vers des populations fragilisées et avec des spécificités particulières. Les profils rencontrés étaient les suivants : femmes dans la précarité, d'environ 40 ans, familles monoparentales, étrangères (difficulté de compréhension, illettrisme), peu qualifiées. Le projet de blanchisserie comme entreprise intermédiaire a été considéré pertinent au regard du manque de qualification des résidentes et de l'obligation de subvenir aux besoins financiers pour leur assurer une certaine autonomie. Il s'appuyait sur des savoir-faire familiaux et issus du foyer. Un certain nombre d'obstacles ne facilitait pas sa mise en place, notamment l'encadrement insuffisant pour le nombre d'ouvrières, le turn-over important, la diversité des profils dont certains compliqués à gérer. L'activité économique était pourtant très satisfaisante. Le Conseil général a subventionné cette association au titre de la mission RMI pendant quelques années.

Conclusion

L'étude du fonds d'archives concernant la politique sociale locale nous a permis de dresser plusieurs constats. Il est indéniable de confirmer l'intérêt de la collectivité départementale pour expérimenter en matière de politique sociale. Celle-ci s'appuie sur un consensus acquis depuis plusieurs décennies entre les forces politiques locales. Les expérimentations font l'objet de partenariats entre les acteurs publics et privés. Le tissu associatif, actif en Bretagne mais aussi dans le département, contribue à faire émerger des solutions innovantes pour lutter contre l'exclusion

sociale. Le Département a souvent dû se confronter à un Etat fort qui impose ses politiques publiques depuis le haut. La proposition d'expérimentation des gouvernements est prise au sérieux par le Conseil départemental qui a toujours été volontaire pour la mettre en place et faire de son territoire un acteur influent dans la politique nationale. Les différentes expérimentations permettent d'apporter des modifications nécessaires à chaque dispositif d'aide sociale pour le rendre plus efficient, humain et individualisé avant sa généralisation. L'enjeu de simplification des dispositifs est aussi majeur.

Nous pouvons donc nous interroger sur le rôle d'un Etat centralisateur dans ces expérimentations de politique sociale. Si la concertation devient une méthode en vogue qui est appliquée dans divers champs de l'action publique, la compression du temps d'expérimentation empêche de tirer les conclusions nécessaires avant la généralisation. Les objectifs initiaux du dispositif ne peuvent pas être remplis. La crédibilité des élus locaux est fragilisée par ces expérimentations en continu qui ne vont pas à leur terme. Ces derniers peuvent aussi être découragés par la mise en place d'expérimentations, qui perdent alors de leur sens. Les mesures innovantes expérimentées requièrent parfois une temporalité plus longue pour prouver leur pertinence. A l'inverse, les effets de certaines bonnes dispositions, en apparence, mettent du temps à montrer leurs défaillances. Une politique du temps court ne dessert pas la réforme en profondeur mais vient ajouter des mesures incrémentales pour apporter des solutions provisoires à des problèmes de fond. Dans une optique de sociologie de guichet, des expérimentations écourtées qui engagent fortement les agents dans des nouvelles tâches et des nouveaux objectifs, distendent les liens de confiance avec les élus. Or, les élus ont besoin de leur administration pour assurer les missions de service public. L'énergie et les moyens attribués à une expérimentation auraient pu être alloués à d'autres domaines de compétence obligatoire. Les collectivités territoriales sont déjà contraintes par leurs moyens budgétaires, devant obligatoirement voter un budget en équilibre.

La notion d'insertion sociale a largement évolué depuis la création des premières politiques sociales. Si au début, le régime de versement d'une allocation contre une contrepartie était le régime dominant, nous assistons à un glissement vers la création d'un droit social sans devoirs associés. C'est d'ailleurs l'objet d'un communiqué de presse de plusieurs présidents de Départements, dont Jean Luc Chenut, en février 2019. Ils précisent leur volonté d'expérimenter le revenu de base. Par ailleurs, ils confirment la nécessaire solidarité envers les personnes marginalisées face à la volonté de conditionnement des aides sociales d'une partie de certaines forces politiques. En réalité, les textes de loi précisent plusieurs obligations. Le versement du RSA n'est pas conditionné par une obligation de travailler, mais par une obligation de suivi par un référent, qui n'est pas forcément un agent de Pôle Emploi. Un contrat individuel est quand même signé par le bénéficiaire et son référent. Le non-respect de ce contrat ou la non-présentation au rendez-vous sont des motifs de radiation du RSA. Dans une période où la prévention des risques est primordiale, faute de moyens des pouvoirs publics, l'IAE semble une situation pour éviter l'exclusion sociale. Elle est même au cœur de la politique d'insertion du Conseil général qui subventionne aussi bien les ACI d'EPCI que les ACI d'initiative associative. Elle permet à des bénéficiaires isolés, manquant parfois d'employabilité au regard des exigences du marché du travail actuel, de se former à un nouveau métier et de retrouver du lien social. Certains problèmes personnels et d'addictions qui empêchent une vie normale, sont autant de défis qu'il convient de résoudre en amont par un accompagnement social personnalisé. Le retour à l'emploi passe aussi par une amélioration des conditions socio-économiques des bénéficiaires. Les moyens financiers alloués ne sont pas suffisants à eux seuls pour réinsérer les personnes. Un travail social global et cohérent, basé sur l'humain et l'individualité, a fait ses preuves. Les sphères économique et sociale vont de pair. Leur séparation ne fait que creuser les inégalités. De nouvelles politiques sociales asymétriques qui en oublieraient un versant tomberaient probablement dans l'écueil des dispositifs d'aide sociale existants, dispositifs qui n'ont cessé d'être

réformés depuis leur création.

Table des acronymes

AAH : Allocation aux Adultes Handicapés.

ADASEA : Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles.

ADESPI : Association Départementale pour l'Enseignement du Secourisme et pour le Protection Individuelle.

ALI : Animateur Local d'Insertion.

ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi.

APRAS : Association pour la Promotion d'Action et Animation Sociale.

AREP : Association Régionale d'Education Permanente.

ARPEC : Association Régionale pour la Promotion pédagogique et professionnelle dans l'Enseignement Catholique.

ASE : Aide sociale à l'enfance

ATCS : Association des Travailleurs Chômeurs Solidaires.

ATESE : Association d'Appui Technique, Economique et Social des Exploitants.

BAPAAT : Brevet d'Aptitude Professionnelle d'Assistant Animateur Technicien.

CAF : Caisse d'Allocations Familiales.

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale.

CDAS : Centre Départemental d'Action Sociale.

CDI : Conseil Départemental d'Insertion.

CEC : Contrat Emploi Consolidé.

CES-RMI : Contrat Emploi Solidarité.

CI : Commission d'Insertion.

CIBC : Centre Interinstitutionnel de Bilans de Compétences.

CIDF : Centre d'Information des Femmes.

CLI : Commission Locale d'Insertion.

CLR : Complément Local de Ressources.

CNLRQ : Comité National de Liaison des Régies de Quartier.

COPAS : Association de Coordination Partenariale d'Action Sociale.

CRA : Complément de Revenu Agricole.

CRNE : Couronne Rennaise Nord Est.

CRNO : Couronne Rennaise Nord Ouest.

CRPA : Contrat Ressources Personnalisé d'Autonomie.

DDASS : Direction départemental des affaires sanitaires et sociales

EGEE : Entente des Générations pour l'Emploi et l'Entreprise.

ELAN : Atelier permanent de lutte contre l'illettrisme de Rennes ?

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FAJ : Fonds d'aide aux jeunes

FRE : Fonds Relais Emploi.

FSE : Fonds Social européen

GRETA : Centre permanent de bureautique et d'informatique.

GRIF : Groupe Rennais d'Insertion et de Formation.

IAE : Insertion par l'activité économique

INFREP : Institut National de Formation et de Recherche sur l'Education Permanente.

MSA : Mutualité Sociale Agricole.

TRACE : Trajet d'Accès à l'Emploi

Le budget et le nombre de bénéficiaires

Les aspects budgétaires

De façon générale, on peut observer une hausse constante du budget consacré à l'insertion pour le Département d'Ille-et-Vilaine. Cependant, on peut remarquer des débuts timides avec l'expérimentation du CLR. L'arrivée du RMI change la donne avec un investissement beaucoup plus important et un passage de 1,6 million de francs à 3 millions de francs entre 1987 et 1988, ce qui est presque le double. La deuxième année d'expérimentation du RMI multiplie cette fois les budgets par trois. Ensuite le budget du Département consacré au RMI n'augmente pas de façon aussi forte jusqu'au début des années 2000 mais il reste en hausse constante même s'il est plus ou moins important selon les années. Cependant, le budget de l'année 2003 est beaucoup plus faible que celui des années qui l'entourent ce qui est très surprenant. Alors qu'il est de 36,7 millions de francs en 2001, il passe à 5,5 millions d'euros en 2003 et repasse à 44,15 millions d'euros en 2004. Le budget augmente ensuite jusqu'à la dernière donnée trouvée, en 2008.

Le budget consacré au CLR, RMI et RSA vient majoritairement des documents budgétaires et des bilans de la série 1759W.

Le nombre de bénéficiaires

Pour ce qui est du nombre des bénéficiaires, leur nombre augmente aussi de façon permanente. Entre les deux années du CLR, il est déjà possible de remarquer une hausse très forte multipliée par quatre avec 49 bénéficiaires fin 1986 et 202 bénéficiaires au 1^{er} novembre 1987. Pourtant, l'augmentation la plus importante se situe entre la première et la deuxième année d'expérimentation du RMI avec un nombre de bénéficiaires de 335 en 1988 qui passe à 3 908 en 1989 ce qui équivaut à un chiffre plus de dix fois supérieur. Les années qui suivent, le nombre de bénéficiaires augmente à peu près d'un millier par an jusqu'à la fin des années 1990. Dans les années 2000, on peut observer une chute du nombre de bénéficiaires qui est au plus bas en juin 2002 et qui remonte ensuite progressivement. Elle commence en 2000 et le nombre remonte dès décembre 2002. Le nombre de bénéficiaires augmente à nouveau pour redescendre d'un millier en 2007.

Le nombre donné correspond au nombre de bénéficiaires au 31 décembre de l'année indiquée dans la plupart des cas. On peut trouver des informations sur le nombre de bénéficiaires dans la série 1759W, dans les chiffres clés des CDAS pour 2002 par exemple.

On peut donc globalement constater que le nombre de bénéficiaires ne fait qu'augmenter sauf à quelques moments précis et courts où il baisse à peine.