Document généré le 13 juil. 2025 04:12

Lien social et Politiques

Mise en oeuvre du RMI et reformulation de la question sociale
Implementing France's RMI (Basic Income for Insertion) and Reformulating the "Social Question"
Establecimiento del RMI (*Revenu minimum d'insertion :* Ingreso Mínimo de Inserción) y reformulación de la cuestión social

Gonzalo Alvestegui et Jean-Michel Charbonnel

Numéro 42, automne 1999

Vivre avec le minimum : quelle architecture pour la protection sociale ?

URI : https://id.erudit.org/iderudit/005030ar
DOI : https://doi.org/10.7202/005030ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)
1703-9665 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Alvestegui, G. & Charbonnel, J.-M. (1999). Mise en oeuvre du RMI et reformulation de la question sociale. *Lien social et Politiques*, (42), 85–95. https://doi.org/10.7202/005030ar

Résumé de l'article

Dès sa création en 1988, par sa vocation universelle (en rupture avec la majorité des dispositifs de garantie de ressources), le RMI s'est imposé comme l'instrument majeur de lutte contre la pauvreté et d'adaptation du système aux nouvelles formes d'emploi et à la non-linéarité des cycles de vie. Différents travaux de recherche consacrés au RMI ont montré que cette loi a modifié les représentations résiduelles de la pauvreté et les logiques des acteurs dans leurs parcours d'insertion et d'employabilité, et qu'elle a entraîné une recomposition des logiques institutionnelles de prise en charge, contribuant de cette manière à un renouvellement des approches de la question sociale.

© Lien social et Politiques, 1999

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Mise en œuvre du RMI et reformulation de la question sociale

Gonzalo Alvestegui et Jean-Michel Charbonnel

Parce qu'il répondait à des besoins de plus en plus criants et à l'attente d'une très large majorité de la population, le RMI a suscité, dès l'origine, un intérêt d'autant plus vif que sa mise en œuvre s'est accompagnée d'une procédure d'évaluation d'une ampleur sans précédent. Mais l'intérêt pour le RMI tient aussi pour une large part à ses caractéristiques propres. Il apparaît d'abord comme une prestation de lutte contre la pauvreté à vocation universelle en rupture avec la majorité des dispositifs préexistants de garantie de ressources. L'existence d'une double obligation sociale à l'égard des bénéficiaires (versement d'une prestation et offre de services d'insertion), l'absence de jonction entre le revenu et un travail, le pilotage conjoint du dispositif par l'État et les conseils généraux et le fait que cette loi soit la première grande loi sociale après la décentralisation constituent autant d'éléments d'originalité qui étaient propres à retenir l'attention des chercheurs.

Une décennie plus tard, il nous paraît donc légitime de nous interroger sur le rôle et la place qu'a occupés le RMI par rapport à la question sociale, « la question sociale pouvant être caractérisée par une inquiétude sur la capacité de maintenir la cohésion sociale ». Cette place et ce rôle n'ont probablement pas été les mêmes sur l'ensemble de la période, d'une part parce que le RMI a fait évoluer le contexte socio-économique dans lequel évoluent les travailleurs précaires à faibles salaires et les ménages à bas revenus, et d'autre part parce que, indépendamment du RMI lui-même, la question sociale a connu de profondes métamorphoses (Castel, 1996).

La réflexion sur ce thème est également déterminée par les conditions de sa propre production. De 1989 à 1993 (période fixée par la loi pour une première évaluation), le centre de gravité des travaux sur « la question sociale » s'est logiquement situé autour des études et rapports commandés par la Commission nationale d'évaluation. Dans le cadre général d'une thématique de lutte contre l'exclusion, le RMI a focalisé alors une très large part des réflexions, au point que l'on peut se demander si certains aspects essentiels de la question sociale (éclatement du travail, montée des inégalités salariales, etc.) n'ont pas été partiellement occultés à ce moment là.

Depuis la fin des travaux de la Commission, le centre de gravité des recherches s'est sensiblement déplacé sur des questions plus vastes concernant les relations entre la pauvreté et le travail, le

Lien social et Politiques – RIAC, 42
Automne 1999

rôle intégrateur du travail, le degré des inégalités compatibles avec le maintien de la cohésion sociale. En un mot, les chercheurs se sont efforcés de réintégrer les résultats de leurs travaux sur le RMI dans des réflexions plus englobantes autour de la question sociale et de la thématique des minima sociaux. Dans le même temps, le paradigme de l'exclusion s'est estompé alors que la notion de pauvreté effectuait un retour en force tant au travers des études scientifiques que dans le débat médiatique ou politique (notamment à l'occasion des mouvements des chômeurs en décembre 1997 et 1998).

L'analyse des liens entre la mise en œuvre du RMI et la reformulation de la question sociale sera, dans cet article, menée en trois temps[1].

En premier lieu, parce que le RMI entraîne une indéniable rupture dans les représentations de la pauvreté, il contribue à un renouvellement des approches de la question sociale. En révélant de nouveaux processus dans la genèse des situations de pauvreté, il provoque un net déclin d'une vision résiduelle de la pauvreté (le plus souvent cantonnée au Quart Monde ou à la pauvreté laborieuse des familles nombreuses avec un seul actif smicard) et fait émerger un vaste ensemble de situations intermédiaires entre le chômage total de longue durée et l'alternance de « petits boulots » faiblement rémunérés et d'un chômage récurrent.

Le RMI transforme également la question sociale parce que, progressivement, il entre dans les mœurs et parce que les individus comprennent et apprennent son utilité dans des parcours d'insertion de plus en plus longs et dans des trajectoires d'emploi de plus en plus chaotiques. Initialement regardée d'un œil méfiant comme « l'argent des pauvres », la prestation se banalise d'autant plus vite que le nombre de bénéficiaires croît très rapidement et que les médias en font le symbole du risque d'exclusion dans une société où le travail semble de plus en plus en « miettes ».

Enfin, tant pour ses aspects novateurs que par l'importance des problèmes auxquels il est censé apporter une réponse, le RMI ne pouvait qu'impulser une recomposition des logiques institutionnelles. L'application du dispositif implique en effet une mobilisation politique et un décloisonnement des administrations, des institutions et des spécialistes, qui étaient, jusque-là, habitués à travailler seuls. En faisant apparaître de nouveaux enjeux politiques, économiques et spatiaux, le RMI met ainsi les institutions à l'épreuve, notamment parce que des « logiques territoriales » tendent à se substituer à des logiques politico-administratives centralisées.

Le RMI et les représentations de la pauvreté

La mise en œuvre du RMI et l'important travail d'évaluation qui l'accompagne entraînent incontestablement une rupture dans les représentations que nous nous faisons des situations de pauvreté. Il serait cependant abusif d'imputer l'amélioration sensible de notre connaissance des personnes concernées et de leurs parcours uniquement à la richesse des informations collectées grâce à la mise en place

d'une prestation dont la vocation explicite est la prise en charge des phénomènes de pauvreté. Si le dispositif d'évaluation — dont il convient, en dépit de certaines critiques récemment formulées, de rappeler le caractère tout à fait innovant dans l'approche des politiques publiques — a joué en ce domaine un rôle majeur, il est néanmoins tout à fait probable que la question de la pauvreté aurait resurgi avec force dans le débat politique et social français indépendamment de toute mesure nouvelle.

Ainsi, dès le début des années 1980, la thématique des « nouveaux pauvres » avait fait se joindre, dans une mise en forme particulièrement appréciée des médias et de l'opposition politique, l'existence d'une population au chômage et dont l'accès aux allocations avait été fortement réduite et une population de personnes isolées, en errance, recourant à des centres d'hébergement peu adaptés à cette nouvelle demande. L'urgence sociale et l'aide alimentaire, avec la création de réseaux spécialisés comme les banques alimentaires ou les « restos du cœur », ont également donné une visibilité plus accentuée à ces transformations de la population en situation de pauvreté. Dans notre pays, où la régulation des phénomènes de pauvreté est, depuis longtemps déjà, mise à la charge du pouvoir central, les insuffisances du

système de protection sociale face à ces processus de basculement et d'empêchement (qui, désormais, se surajoutent à ceux, plus traditionnels, de reproduction dans la genèse des situations de pauvreté) ne pouvaient qu'occuper une large place dans les discours et programmes de l'élection présidentielle de 1988.

Cette amélioration de la connaissance des bénéficiaires et des publics concernés par la nouvelle mesure à vocation relativement universelle de lutte contre la pauvreté a cependant été d'emblée une des préoccupations centrales des architectes du dispositif du RMI. Avant même la mise en œuvre de la loi, l'évaluation des deux expériences départementales et de la vingtaine d'expériences communales n'avait, il est vrai, guère permis d'anticiper le profil des nouveaux publics à accueillir. Dans la plupart des cas, le poids des publics traditionnels de l'aide sociale restait très important, soit parce que, pour des raisons souvent budgétaires mais également en raison des pesanteurs du travail social, les dispositifs avaient davantage été conçus pour les personnes déjà repérées par les services sociaux, soit parce que les dispositifs étaient mal connus des bénéficiaires potentiels. Dans cette période, c'est probablement le panel lorrain qui a fourni les éléments d'information les plus précieux sur les bénéficiaires potentiels du RMI.

De fait, la connaissance des populations touchées par les processus de pauvreté ou d'exclusion va considérablement progresser avec les multiples descriptions des allocataires tracées à partir des données statistiques exhaustives fournies par les organismes gestionnaires de la prestation et les panels du CERC et du CREDOC. Pour précieux qu'ils soient, ces travaux n'en sont pas moins entachés d'un biais originel que l'on peut détecter au travers de la nature des panels retenus (panels non tournants). Adoptant un paradigme issu du débat politique, la plupart des travaux menés au cours de la période d'évaluation (1989-1993) sont en effet construits sur la base de l'hypothèse que la population entrée dans le dispositif constituait un stock que la mesure aiderait à résorber.

A posteriori, on peut estimer qu'ils ont ainsi considérablement sous estimé les stratégies d'adaptation des institutions (pensons ici, à titre d'exemple, à la réforme du régime d'assurance-chômage) et des personnes (confrontées simultanément aux conséquences du retournement conjoncturel de la fin de l'année 1990 et à une flexibilité et à une précarité croissantes) au nouvel environnement socio-économique que le RMI a contribué à façonner, en particulier pour les ménages à bas revenus.

Néanmoins, alors que les responsables du pilotage du dispositif s'attendaient à voir apparaître une population proche des bénéficiaires traditionnels de l'aide sociale et de la polyvalence de secteur, les premiers travaux ont d'emblée mis en évidence de profonds décalages avec cette représentation. Il en est en effet ressorti avant tout une grande hétérogénéité des populations et l'impossibilité de définir un allocataire type. Quel que soit leur degré d'élaboration, les typologies proposées ont été assez fortement contestées, s'attirant des reproches souvent contradictoires (trop simplistes pour les uns, trop complexes et, de ce fait, illisibles et inutilisables pour les autres).

La présence très importante de personnes isolées mais hébergées par des proches a constitué le second trait saillant de ces études. Ce résultat réactive un débat antérieur sur la place et le rôle des solidarités familiales dans la prise en charge des situations de pauvreté. Ce débat a été mis en forme de plusieurs manières. Certains chercheurs ont essayé d'interpréter la montée de l'exclusion comme la résultante d'un processus combinant rupture des liens familiaux et ruptures professionnelles (Charbonnel et al., 1994), d'autres ont insisté sur la force des liens familiaux dans leur capacité de préservation de l'intégration sociale de l'individu. Assez récemment, ce débat a trouvé un débouché politique dans une perspective plutôt libérale au travers de la demande faite par certains élus de renforcer le rôle de l'obligation alimentaire, y compris pour les adultes.

La période postérieure (1993-1999) à la publication du rapport de la Commission d'évaluation du RMI se caractérise par un certain renouvellement de l'approche des populations en situation de pauvreté. Comme en témoigne la lecture comparée du numéro 252 (« Le revenu d'insertion, trois ans de mise en œuvre », 1993) et du numéro 308, 309 et 310 (« Mesurer la pauvreté aujourd'hui », 1998) de la revue de l'INSEE, *Économie et Statistique,* l'appréhension des phénomènes de pauvreté glisse d'une logique administrative, tendant à considérer comme non pauvre toute personne qui n'a pas droit au RMI, à une approche plus « scientifique », qui définit « la ligne » ou « le seuil de pauvreté » en référence à une proportion (40, 50 ou 60 pour cent) du revenu médian (ou moyen).

Dans les deux cas, les cumuls de handicaps qui caractérisent le mieux les populations défavorisées sont pris en compte, mais plutôt pour les personnes qu'un critère monétaire a, a priori, désignées comme pauvres. Une telle approche n'est sans doute pas aussi réductrice que la lecture sociologique l'indique parfois (Gilles-Simon et Legros, 1997). Elle pose

néanmoins la question de la pertinence des seuils adoptés.

Avec ce changement d'optique, il n'est pas étonnant que les différentes définitions de la pauvreté (absolue, relative, subjective, etc.) soient revisitées. L'enjeu est de construire un diagnostic sur la pauvreté qui dépende le moins possible du choix initial des lignes de pauvreté et des échelles d'équivalence. Le diagnostic doit également rendre compte de la plus ou moins grande probabilité qu'ont les pauvres de retrouver rapidement un niveau de vie proche de celui du plus grand nombre.

Ce renouvellement des approches de la pauvreté traduit en outre trois débats qui traversent la question sociale au lendemain de la publication du rapport de la Commission d'évaluation :

— les interrogations relatives au RMI et à l'exclusion ont eu pour conséquence de renvoyer au second plan les problématiques liées au niveau et aux mécanismes des inégalités alors que celles-ci se creusent fortement depuis le début des années 1980 ;

— le concept d'exclusion apparaît de plus en plus comme un fourre-tout (Join-Lambert, 1995) posant notamment un problème de ciblage et d'efficacité pour les politiques censées en prévenir les effets ou en réparer les dégâts les plus criants ;

— le développement des comparaisons internationales induit la nécessité de mieux préciser le contenu de la notion de pauvreté (en distinguant entre pauvreté transitoire et pauvreté permanente, par exemple) afin d'assurer un minimum de pertinence à de telles études.

RMI et adaptation des comportements individuels

Le RMI est né du constat de l'incapacité d'un système de prestations catégorielles, si sophistiqué soit-il, de protéger les populations face aux situations de pauvreté. Conçu pour remplir cette fonction, il apparaît bien (au travers des différentes études commanditées par la Commission d'évaluation) comme un dispositif offrant aux plus démunis une sécurité matérielle face aux risques d'exclusion professionnelle ou sociale. Pour nombre de bénéficiaires, il permet en outre, grâce au concours de la collectivité, l'insertion des allocataires dans un processus complexe qui peut s'appréhender non de manière globale, mais dans une interdépendance entre chaque individu et la société.

Les dynamiques qu'il impulse contribuent indéniablement, à côté des politiques d'emploi en direction des jeunes ou des non-qualifiés, à une nouvelle structuration de la société française. À l'inverse de ce qui se passe dans les pays anglo-saxons, où l'émergence du *workfare* vient d'un souci d'économies budgétaires et d'une « obsession du sevrage » (prévenir des comportements visant à l'exploitation maximum du système de protection sociale), le travail des pauvres dans des « emplois alternatifs » (notions d'économie solidaire et de tiers secteur, mais également de « petits boulots » et de « stages parkings ») proviendrait, en France, de stratégies de contournement des formes ordinaires de travail. Confrontées à des exigences de flexibilité et de rentabilité croissantes, les entreprises ne seraient en effet plus à même de proposer des emplois à ceux dont les compétences et l'employabilité n'évoluent pas au rythme des besoins du système productif.

Les politiques de contrepartie inhérentes au RMI seraient d'autant plus justifiées que les spécificités de la régulation du marché du travail dans notre pays rendraient l'accès à l'emploi plus difficile qu'ailleurs. Ainsi, dans une société qui éprouverait plus que d'autres des difficultés à se réformer, le risque, pourtant pointé dès l'origine, de légitimer une organisation duale du marché du travail est patent. Beaucoup plus qu'une contrepartie exigée du bénéficiaire, l'insertion doit alors être vue comme une obligation collective majeure visant à assurer le maintien d'un minimum de cohésion sociale. Les réticences exprimées par de nombreux intellectuels (appel du collectif « La Rochefoucault-Liancourt », 1996) à l'égard de la proposition de revenu minimum d'existence *(Revue du MAUSS,* 1996) s'inspirent fortement de ce type d'analyse.

Le RMI et les comportements face au marché du travail

Dès l'origine, la question du juste niveau du RMI a été posée car, à l'évidence, elle n'est pas seulement celle du montant minimum de ressources nécessaires à la satisfaction des besoins de base. Elle est aussi celle du rapport entre le minimum garanti et le SMIC. Il existe, en effet, une contradiction potentielle entre la garantie de conditions d'existence décentes d'une part, et un éventuel effet de désintéressement au travail pour les bénéficiaires ou de rejet de la mesure par les travailleurs à bas revenus d'autre part. Il n'est pas inutile de rappeler ici que l'instauration du RMI a suscité des réticences du

côté syndical, où certains ont rappelé que le minimum d'existence avait déjà été défini : le SMIC. On notera cependant que la proportion de travailleurs à ce niveau de rémunération était très faible au moment de la transformation du SMIG en SMIC, alors qu'elle dépassait déjà 10 pour cent au moment de l'adoption du RMI. En outre, on peut se demander si les mécanismes de revalorisation du SMIC ne se réfèrent pas à une définition relative de la pauvreté (en termes d'inégalité plus qu'en termes de besoins minimaux) tandis que, pour des raisons budgétaires, peut-être, mais aussi par choix politique et pour obtenir un consensus sur la mesure, le RMI renvoie beaucoup plus à une définition absolue (Milano, 1988).

La crainte d'un effet désincitatif au travail a posé en premier lieu la question de l'âge d'accès à la mesure. En 1988, l'activation des dépenses passives et les politiques d'insertion concernent encore essentiellement les jeunes. L'existence de vastes dispositifs d'insertion (mise en place de travaux d'utilité collective en 1984, développement intense des contrats en alternance en 1987) et la volonté politique de ne pas favoriser la décohabitation (avec le risque d'une certaine dissolution des solidarités familiales) vont alors plaider en faveur d'une limitation d'accès aux seuls jeunes chargés de famille. En dépit de pressions souvent intenses, les gouvernements successifs n'ont jamais remis en cause cette option.

Pour sa part, le rapport de la Commission d'évaluation ne pose pas la question du niveau du RMI en termes d'arbitrage entre travail et non-travail, mais plutôt en termes d'impact sur le niveau des ressources des bénéficiaires en cas de retour à l'emploi. Là encore, les adaptations du dispositif se sont toujours inscrites dans cette optique. En cela, elles rejoignent dans les faits les pratiques observées dans d'autres pays (en Grande Bretagne, par exemple, avec le *Family Credit)* où l'on s'efforce d'apporter des « compléments de salaire » aux ménages à bas revenus. Les réglementations inhérentes au RMI manquent cependant nettement de lisibilité pour les bénéficiaires. Les conséquences de l'intéressement sont vécues essentiellement comme une « aubaine » tant la question de l'articulation entre les mécanismes d'intéressement et ceux de l'allocation logement est complexe.

À peine ébauchées, avant la mise en œuvre du RMI, les analyses de type économique sur l'arbitrage n'ont réellement resurgi qu'au cours des trois dernières années. Tout se passe comme si la multiplication d'emplois à bas et très bas salaires (Concialdi et Ponthieux, 1997), à temps partiel ou sur des contrats spécifiques avait suscité un questionnement sur l'intérêt financier de tels emplois pour leurs titulaires. Il ne s'agirait donc pas de savoir s'il est intéressant pour un érémiste d'accéder à un emploi rémunéré au SMIC (il semble que l'apport financier soit substantiel dans huit cas sur dix). La question est plutôt de savoir comment maintenir un différentiel de ressources motivant pour les personnes ayant de bas revenus du travail alors que, d'une part, il paraît totalement inconcevable de diminuer le montant du RMI et que, d'autre part, le risque de bas et très bas salaires devient plus durable et que les alternances entre chômage (indemnisé ou non) et emploi à bas salaire se multiplient. Le retour en force de réflexions (Coutrot, 1998) d'inspiration libérale autour de l'opportunité d'instaurer un « impôt négatif » témoigne de l'acuité du problème et de la complexité potentielle des solutions qu'on peut lui apporter.

Conditions d'existence et revenu minimum

La plupart des études convergent sur un enseignement majeur : il n'existe pas de profil unique des bénéficiaires, mais le RMI assure à tous une sécurité minimale. Incontestablement, le RMI a, d'une part, renforcé les modes de prise en charge traditionnels de la pauvreté et, d'autre part, favorisé la participation des allocataires aux échanges de la vie économique et sociale. Cependant, si la prestation constitue un moyen relativement efficace pour échapper à la pauvreté, les allocataires restent très majoritairement marqués par la précarité à moyen terme.

L'examen des différents profils des bénéficiaires et l'analyse des conditions d'existence et des parcours n'incitent guère à penser que le dispositif suscite des comportements ou des stratégies spécifiques. Plusieurs indices laissent au contraire penser que le RMI est plutôt perçu comme un instrument parmi d'autres, « le dernier filet », pour faire face aux contraintes économiques nées de la précarité professionnelle et de cycles de vie moins linéaires. Ainsi, les cartes départementales du RMI et du chômage se superposent et on retrouve de fortes concentrations d'allocataires dans les zones où le chômage est le plus fort (zones urbaines de plus de 200 000 habitants, à l'exception de la région parisienne).

L'examen de l'évolution des profils des allocataires dans le temps tend également à confirmer ces intuitions : les bénéficiaires sont aujourd'hui un peu moins pauvres, un peu plus formés et mieux logés que les entrants dans les premières années de la mesure. En revanche, ils ont moins d'illusions concernant leur insertion.

On ne dispose, malheureusement, que de peu d'éléments sur le devenir des allocataires après leur sortie du dispositif. L'évaluation de

l'impact du passage dans ce dispositif et la trajectoire future de l'allocataire sont de facto pratiquement impossibles à identifier à l'heure actuelle. La récente enquête de l'INSEE sur les « sortants du RMI » permettra sans doute d'apporter quelques éclairages sur ce point, mais son exploitation suscite de redoutables problèmes méthodologiques.

Les institutions face au nouveau dispositif

L'étude des politiques publiques n'est pas autre chose, selon Yves Meny et Jean-Claude Thoenig (1989), que l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société. Dans cette troisième partie, nous nous proposons d'aborder la problématique de l'impact du RMI sur la question sociale à partir d'une approche en termes de politiques publiques. Nous les considérons comme un véritable champ, c'est-à-dire que la connaissance de l'évolution et de l'état actuel des politiques liées au RMI devrait se révéler une clé de lecture du fonctionnement de la société actuelle.

L'analyse des stratégies des institutions face à cette prestation nous permet d'aborder de manière critique les formes d'expertise consacrées aux minima sociaux, l'expertise étant définie comme l'ensemble des connaissances accumulées sur le dispositif lui-même.

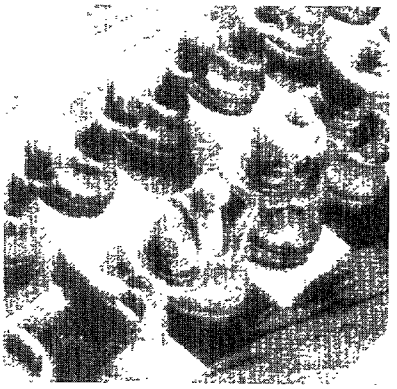
Ainsi, nous analysons successivement l'impact de ces connaissances expertes sur la réglementation, sur les transformations locales et sur l'évolution des pratiques des travailleurs sociaux. Ce sont ces trois aspects que nous retenons comme éléments constitutifs d'un champ nouveau issu de l'application de la loi RMI.

Le RMI comme instrument de justice sociale

Dès son apparition, la proposition d'instauration d'un revenu minimum a posé la question du rôle et de la place d'une telle allocation à de nombreux acteurs et institutions. Le débat a toujours hésité entre des approches théoriques d'ordres divers (philosophique, économique, juridique) et des approches plus pragmatiques tenant compte tout à la fois des structures existantes de notre système de protection sociale et des contraintes budgétaires et des défis d'adaptation auxquels il est confronté.

L'approche qui nous semble la plus pertinente pour aborder la question qui nous préoccupe consiste à envisager le RMI comme un nouvel instrument de justice sociale. Ici, le débat d'experts s'est axé sur ce que nous pouvons considérer comme un soubassement anthropologique du sentiment d'égalité et de la protection des individus propres aux États-providences.

Portée à l'origine par des libéraux (Stoleru, 1974) soucieux soit d'apporter une garantie au risque individuel de pauvreté soit de reconnaître un droit fondamental d'existence aux individus, la proposition de revenu minimum va très rapidement prendre également en compte le risque social et va s'imposer dans un contexte d'allongement du chômage et d'émergence de « nouvelles formes de pauvreté ». On rejoint donc l'affirmation de droits fondamentaux



pour tous et notamment pour les plus défavorisés. Cet attachement à une vision de solidarité sera aussi marqué par la prise en compte de comportements « altruistes » tels qu'ils sont révélés dans les enquêtes « aspirations et conditions de vie des Français » (Hatchuel et Kowalski, 1995) ; c'est certainement un des éléments du consensus qui se dégage lors de la mise en place du RMI.

Les effets sur la réglementation

Avant de nous intéresser à l'impact des connaissances accumulées sur le RMI lui-même, il ne faut pas oublier de rappeler le caractère novateur et expérimental du dispositif d'évaluation. Avec le recul, il apparaît que l'amélioration des connaissances inhérentes à ce dispositif d'évaluation d'une ampleur sans précédent n'a eu qu'un impact très limité sur les modalités de mise en œuvre du RMI. Cependant, l'évaluation a très fortement contribué à l'évolution des représentations (voir plus haut) et des modalités de prise en charge des situations défavorisées, même si le rôle du dispositif comme « ultime filet » d'un système de protection sociale jugé par ailleurs performant n'est pas fondamentalement remis en cause.

Dans le domaine institutionnel aussi, le RMI provoque une rupture : l'application de ce

dispositif entraîne, en effet, une mobilisation politique et un décloisonnement des administrations, des institutions et des spécialistes, qui étaient jusque-là habitués à travailler seuls. Ainsi, l'étude de l'évolution des logiques institutionnelles et des enjeux politiques, économiques et spatiaux du fait de la mise en œuvre du RMI (travaux de la MIRE et du Plan urbain) permet de dégager plusieurs axes de réflexion. Parmi eux, nous retiendrons principalement la structuration des comportements et des stratégies des acteurs à l'intérieur d'une configuration territoriale donnée d'une part, la capacité des pouvoirs publics à ancrer la politique RMI sur la réalité des territoires d'autre part.

Les conclusions de ces travaux se révèlent globalement assez pessimistes. Elles mettent en lumière les limites de la gestion périphérique, car la décentralisation et l'application des politiques sociales transversales n'ont permis que dans certains cas une substitution de logiques « territoriales » à des logiques politico-administratives (étant entendu que le « territoire » fait, ici, référence à une configuration socio-politique particulière et que le local est en rapport avec une décision étatique verticale). Les limites du dispositif RMI transparaissent dès lors dans son impuissance à agir sur les institutions qui gèrent la pauvreté, car le RMI souffre des mêmes maux que les politiques sociales territoriales : il raisonne en « toutes choses égales par ailleurs » (Estebe et al., 1991).

Au-delà de ce constat sur les difficultés de la mise en place du dispositif au niveau local, le débat porte aussi sur les transformations institutionnelles introduites par la loi. Ainsi, pour les CAF, le RMI a représenté, plus qu'un point de rupture, un point d'orgue par rapport à l'insuffisance des services à servir de référence aux allocataires les plus défavorisés. On se pose alors la question de savoir si les CAF ne sont pas en train de devenir des caisses de solidarité en reléguant au deuxième plan leur mission familiale. Continuité ou rupture face au nouveau dispositif du RMI ? C'est une question centrale du débat dans la phase d'évaluation.

Le dispositif a également produit des transformations dans la pratique du travail social lui-même, non seulement au niveau des fonctions des animateurs locaux d'insertion, mais aussi au niveau des responsables des structures locales et des services déconcentrés de l'État.

Plus en rapport avec ce que nous avons défini précédemment comme une configuration territoriale, les centres communaux d'action sociale (CCAS) subissent de profondes transformations qui sont le résultat de la mutation de leur conditionnement institutionnel, d'une rénovation de leur régime juridique et d'un élargissement de leur champ d'action, désormais ouvert au développement social local. Face à cette intégration administrative locale et à la dépendance que cela implique, pour de nombreux auteurs, il est clair que c'est aux collectivités territoriales décentralisées de prendre leurs responsabilités (Darles, 1991).

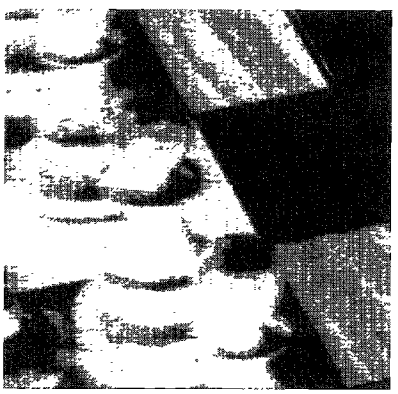
Au niveau local et territorial, la complexité du dispositif conduit les acteurs à se positionner ou à se repositionner dans cette nouvelle configuration des politiques sociales et des luttes d'influence, dans un champ au sein duquel la légitimité du pouvoir finit par s'imposer, rendant moins lisibles les enjeux structurants. On peut dire que ce qui structure ce champ est désormais à trouver dans la difficulté à mettre en place des politiques locales d'insertion qui soient plus en accord avec une réalité locale du point de vue tant de la collectivité que de la sphère économique. Une prise de conscience de la part du pouvoir local quant à la nécessité de l'indépendance des structures sociales d'accompagnement paraît souhaitable à beaucoup.

Les transformations locales

Pour les collectivités et institutions territoriales, l'approfondissement de la crise et l'élargissement de la population des bénéficiaires ont été de pair avec un transfert de compétences en matière d'aide sociale et ont provoqué de redoutables problèmes financiers. Les problèmes rencontrés naissent également de la délicate installation des politiques de décentralisation et de la difficulté à mettre en œuvre des dynamiques locales. En effet, les politiques locales se doivent d'obéir à des réalités différentes selon les régions et les départements. Il n'est pas étonnant de constater que les caractéristiques des populations et les actions entreprises au niveau local peuvent être diverses, en fonction justement de réalités locales différentes. Mais cette diversité n'est pas forcément comprise ou admise, eu égard notamment à notre conception républicaine de « l'égalité ».

À partir de l'enquête sur le fonctionnement du dispositif RMI dans les départements (GREFOSS, 1996), il apparaît qu'au niveau de l'organisation du dispositif il existe une insuffisance de pilotage ainsi qu'une insuffisance de moyens pour les services de l'État. Quant au fonctionnement des commissions locales d'insertion, les fonctions d'animation prévues dans le cadre de la réforme de 1992 (plans locaux d'insertion) sont loin d'être généralisées et la grande majorité des départements estiment que le fonctionnement des commissions d'insertion n'est pas opérant.

Les conclusions de cette enquête, dont l'objectif était de dégager des pistes d'amélioration des lois existantes, tournent également autour de



la nécessité de l'affirmation d'une volonté politique d'insertion, d'une réforme ou d'une réorganisation des services de l'État au niveau départemental, d'un partenariat fort entre le préfet et le conseil général et d'une mobilisation des élus. La pleine mise en œuvre de la loi de 1992, notamment pour la composition et le rôle des CLI et des CDI, est très souvent souhaitée. Le renforcement des outils et dispositifs d'offre d'insertion dans le domaine de l'emploi, du logement, de l'accès aux soins et de la couverture maladie devrait pour beaucoup constituer un autre objectif majeur.

Globalement, d'autres études arrivent aux même conclusions quant à la nécessité de la réappropriation par les CLI de leur mission globale, celle de prévoir et animer la politique locale d'insertion, et quant à la nécessité de connaître les capacités de sociabilité des allocataires et d'appliquer ces connaissances au sein même du dispositif. Ces études permettent aussi de souligner la diversité des réalités au niveau local et la méconnaissance des populations et des politiques et des actions menées à ce niveau.

Repositionnement des travailleurs sociaux et évolution des pratiques

Le travail social paraît particulièrement lié aux logiques institutionnelles et à l'évolution des politiques publiques en rapport à l'insertion. Selon Élisabeth Maurel, « l'insertion est née d'une remise en cause des politiques sociales classiques conçues en termes de prestations et d'équipements, lesquels se révèlent impuissants à traiter d'un problème inédit, celui de l'exclusion » (GREFOSS, 1998). Pour elle, cette notion d'insertion, en tant que politique publique, devient réelle à partir de la rédaction, en 1981, du Rapport Schwartz : il s'agit, pour la première fois, de créer des « espaces intermédiaires pour effectuer une régulation entre des mondes qui ne s'ajustent plus spontanément entre formation et emploi, entre social et économique et entre chômage et emploi ».

C'est principalement autour de cette notion que différentes études et recherches verront le jour et que l'on se posera des questions sur l'évolution des pratiques du travail social. Pour Ligneau (1991), le RMI a mis en lumière, plus que d'autres politiques sociales, l'importance des agents, de leur formation, de leur déontologie et de la considération dont ils entourent les allocataires : du fait que les acteurs institutionnels soient prêts à accorder un meilleur service aux citoyens. Le rôle des travailleurs sociaux était, jusqu'à la création du dispositif, immergé dans une logique purement économique ; désormais il doit s'adapter à une fonction protectrice jusqu'à la satisfaction du besoin d'insertion.

Le RMI a contribué à l'autonomisation de la « sphère de l'insertion » dans l'action publique, entre politiques d'emploi et politiques sociales. Il « a produit une myriade de finalités avec des politiques publiques diverses où les publics s'entrecroisent et, surtout, l'apparition d'une communauté de professionnels et d'une culture professionnelle transversale aux différentes sphères de l'insertion. On assiste actuellement à l'émergence d'un praticien de l'insertion qui tente de se définir une identité professionnelle en recherchant des formations et des labels et en constituant peu à peu un "marché" spécifique de métiers de l'insertion. Cependant ces métiers ne sont pas encore structurés en organisations professionnelles. Les tentatives de regroupement et d'échange de pratiques restent d'initiative locale » (É. Maurel).

On peut dire hypothétiquement que l'on assiste à la formation d'une profession nouvelle avec une identité issue d'un bouleversement des politiques publiques, résultat d'une décentralisation et d'une déconcentration des services et d'un positionnement plus marqué des acteurs impliqués dans le développement des politiques.

Dans l'analyse des liens spécifiques entre la mise en œuvre du RMI et la reformulation de la question sociale, les impulsions données à la déconcentration et à la décentralisation — impulsions nécessaires au bon fonctionnement du dispositif du RMI — jouent un rôle central, la déconcentration agissant sur les transformations au niveau local et la décentralisation agissant sur la configuration d'un espace territorial.

Pour Pierre Muller (1992), on assiste aujourd'hui à une crise du corporatisme sectoriel dans la constitution des politiques publiques.

Selon lui, tout semble aller dans le sens du renforcement du local comme producteur de politiques publiques avec un rôle subsidiaire de l'État. La décentralisation serait à l'origine d'une dynamique qui aurait, d'une certaine manière, rapidement débordé les intentions du législateur. La décentralisation, d'une part, aurait affaibli le rôle d'administration de l'État et, d'autre part, aurait mis en place une véritable logique de gouvernement local en rupture avec l'administration sectorielle du territoire. Ainsi, c'est bien la désagrégation du modèle centraliste d'État et de construction d'un nouvel espace public qui serait à l'œuvre aujourd'hui. On assisterait par conséquent à une profonde transformation dans les rapports entre les préfets et les élus locaux, principalement entre les présidents des conseils régionaux et généraux et les maires des grandes agglomérations, alors qu'auparavant les politiques sectorielles étaient monopolisées par les préfets. Nous sommes là au cœur d'une confrontation entre une logique basée sur une compétence technico-bureaucratique et une logique basée sur une légitimité politique.

On peut également avancer l'idée qu'il se construit en fait une double dynamique, entre le local et le territoire d'une part, entre ce qui est propre aux services déconcentrés de l'État et ce qui est propre à la décentralisation et aux services gérés par les autorités publiques territoriales d'autre part. Ainsi, même si les constats résultant des différents travaux réalisés sur le sujet sont assez pessimistes quant à la mise en place de logiques transversales (essentiellement parce que l'on continue à réfléchir selon la formule consacrée « toutes choses égales par ailleurs »), plusieurs indices montrent qu'au niveau local et territorial le positionnement des acteurs contribue à la construction d'une légitimation autour de la question sociale, en axant désormais cette question sur la lutte contre l'exclusion ou la trop grande précarité. Cette légitimation ne se construit plus seulement, à notre sens, dans les enjeux politiques entre l'État et le territoire, mais aussi à travers le positionnement des travailleurs sociaux impliqués dans la mise en place du dispositif. C'est dans cette recherche d'un positionnement légitime, recherche qui concourt en même temps à la construction d'une « identité professionnelle », que nous voyons aussi apparaître la constitution du champ dont nous parlons. On peut ainsi dire, à l'instar de Maurel, qu'« en créant une sphère autonome autour de l'insertion les politiques publiques ont transformé les logiques professionnelles dans le champ de l'intervention sociale. Cela entraîne aussi un changement dans les logiques de l'intervention publique, car nous sommes passés d'une logique de l'institution sociale vers une logique d'entreprise, c'est-à-dire d'organisations régies par l'exigence de l'efficience devant construire des produits pour répondre à une commande publique ».

Ce champ pourrait également être interprété — étant donné les enjeux politiques suscités et le positionnement professionnel des travailleurs sociaux — comme un retour à ce que Gilles Pollet (1995) considère comme la « base territoriale traditionnelle », base qui existait déjà avant la émergence de l'État-providence et même avant la naissance de l'État moderne, dans la prise en charge des problèmes sociaux et sanitaires : « Au-delà d'une crise conjoncturelle, nous sommes peut-être en train de franchir une étape dans l'histoire de l'État-providence français. D'une certaine manière, on passerait à une phase "post Welfare State" qui se caractériserait principalement par cette reterritorialisation des politiques sociales induisant un nouveau partage national-local en matière d'action publique ».

Conclusion

Pensé à l'origine comme un « ultime filet » dans un système de protection sociale encore très largement fondé sur un modèle de vie active de type « fordiste (celui d'une main-d'œuvre masculine, travaillant à temps plein et chargée de la famille), le RMI s'est imposé de plus en plus comme un des instruments majeurs — à côté des autres minima sociaux et de l'universalisation de certains droits (famille, santé) — d'adaptation du système aux nouvelles formes d'emploi et à la non-linéarité des cycles de vie (Supiot, 1999). Tout en suscitant de multiples réticences, une telle évolution s'inscrit dans une tendance observable dans la plupart des pays européens.

Petit à petit, le RMI est devenu le volet principal des politiques ciblant les trajectoires de vie et d'emploi des personnes les moins favorisées sur le marché du travail, ce qui explique d'ailleurs les lancinantes questions autour de l'insertion qu'il n'en finit pas de poser. C'est principalement par ce biais qu'il se révèle un facteur clé du renouvellement des problématiques autour de la question sociale.

Concevoir, proposer et mettre en œuvre des trajectoires qui améliorent le potentiel humain constitue un tel défi que les logiques institutionnelles ne peuvent, en dépit de capacités de résistance insoupçonnées, en sortir indemnes. Relever ce défi suppose en effet une redéfinition des principes de l'action, redéfinition qui repose sur la substitution d'un objectif de création de continuités dans des existences désormais soumises à de multiples chocs désintégrateurs à une logique de réparation après coup de ruptures dans des cycles de vie qui étaient jusque-là très linéaires pour une large majorité de nos concitoyens. Cela suppose également que l'on apprenne à privilégier les solutions de proximité « taillées sur mesure » par rapport à des actions définies à l'échelon central pour lesquelles le principe républicain d'égalité se confond souvent avec celui de l'uniformité de traitement.

Quel que soit le succès de ces politiques, on peut cependant légitimement craindre — au vu des maigres éléments d'évaluation actuellement disponibles — qu'en l'absence d'une réelle fluidité du marché du travail, ces évolutions se traduisent par l'émergence d'un système de protection sociale à deux niveaux. Le premier concernerait les personnes dont le capital économique et social permet d'enclencher, quels que soient les aléas de l'existence, une dynamique revenu-patrimoine continûment positive et pour lesquelles des systèmes privés d'assurances seraient la solution économique la plus avantageuse. Le second niveau prendrait, lui, en charge les personnes vouées de façon presque définitive à la précarité du travail et des conditions d'existence. Pour ces personnes, l'objectif de la puissance publique serait de garantir des standards de vie minimaux par le biais de l'universalisation de certains droits (santé, famille, instruction de base, logement, etc.) et d'un système de minima sociaux non contributifs, dans un souci de maintien de la cohésion sociale.

En évitant la désaffiliation de certains territoires ou la disqualification de divers groupes sociaux, un tel système constituerait sans doute un moindre mal eu égard à certaines dérives (violences urbaines, constitution de ghettos, errance, etc.) observables actuellement. Dans une acception rawlsienne de la justice sociale qui suppose une possibilité égale pour tous d'accès à tous les emplois, il resterait assurément insatisfaisant. Il pourrait en effet être perçu comme un alibi de ce que l'on peut considérer (Sen, 1997) comme une des inégalités les plus fondamentales : l'inégalité devant l'emploi.

Gonzalo Alvestegui
Sociologie
Université de Nantes

Jean-Michel Charbonnel
Observatoire sociologique
du changement
(IEP-Paris)

Note

[1] Le présent article est directement inspiré d'un travail que les deux auteurs ont réalisé pour le compte de la Délégation interministérielle au RMI et au sein du Département Politiques et institutions de l'École nationale de la santé publique. Ce travail s'est concrétisé dans un rapport intitulé « Production de connaissances et Revenu minimum d'insertion ». Les auteurs remercient vivement Michel Legros, qui a coordonné ce travail et dont les conseils et les apports se sont révélés très précieux.

Bibliographie

CASTEL, Robert. 1996. *Les Métamorphoses de la question sociale.* Paris, Fayard, 490 p.

CHARBONNEL, Jean-Michel, Serge PAUGAM et Jean-Paul ZOYEM. 1994. *Précarité et risque d'exclusion en France.* Paris, Documents du CERC, no 109.

CONCIALDI, Pierre, et Sophie PONTHIEUX. 1997. *Les Bas Salaires en France, quels changements depuis 15 ans ? Premières synthèses.* DARES, no 48-1, novembre.

COUTROT, Thomas. 1998. « Minima sociaux. Après le rapport Join-Lambert, le débat continue », *Droit social,* 4, avril : 388-394.

DARLES, A. 1991. *Le Centre communal d'action sociale, le bureau d'aide sociale dans la décentralisation.* Thèse de troisième cycle, Tours.

ESTEBE, P., et al, Bilan de l'observation sur sites du dispositif RMI et perspectives, Convention n° 49, MIRE, 1991.

GILLES-SIMON, Marie-Odile, et Michel LEGROS. 1997. « Les politiques sociales du point de vue des populations pauvres », *Économie et statistique.* 303 : 45-58.

HATCHUEL, G., et A.-D. KOWALSKI. 1995. *Prestations sociales, allocations familiales et RMI. Enquête sur les conditions de vie et aspirations des français.* CREDOC.

JOIN-LAMBERT, Marie-Thérèse. 1995. « Exclusion, pour une plus grande rigueur d'analyse », *Droit social,* 3, mars : 215-221.

GREFOSS. 1996. *Le fonctionnement du dispositif RMI dans les départements. Rapport d'évaluation.* Avril.

LIGNEAU, P. 1991. « Travail social et contrat avec l'usager dans le nouveau service public du RMI », *Revue droit sanitaire et social,* 27, avril-juin.

MENY, Yves, et Jean-Claude THOENIG. 1989. *Politiques publiques.* Paris, PUF, 391 p.

MILANO, Serge. 1988. « Le revenu minimum garanti dans la CEE », *Droit social,* juin.

MULLER, Pierre. 1992. « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de

politiques publiques », *Revue française de sciences politiques*, 42, 2, avril.

POLLET, Gilles. 1995. « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX^e^ et XX^e^ siècles) », *Lien social et Politiques-RIAC*, 33, printemps.

SEN, A. K. 1997. « L'inégalité, le chômage et l'Europe aujourd'hui », *Revue internationale du travail*, 136, 2 : 169-187.

STOLERU, Lionel. 1974. *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*. Paris, Flammarion, 313 p.

SUPIOT, Alain. 1999. *Au-delà de l'emploi*. Paris, Flammarion, 321 p.