

## Les Centres sociaux, le RMI et l'insertion (années 1980 et suivantes)

Exposé introductif, par Henry Colombani - Version de travail - 13/12/2016

**En préambule :**

1 - en hommage à Robert Durand<sup>1</sup>... je voudrais insister sur la nécessaire *non confusion entre le témoin et l'historien* : le témoignage d'un acteur engagé de l'époque étudiée et l'historien exerçant sa méthode (établissement des sources et examen critique des documents, formation de l'hypothèse interprétative, etc.) Etant moi-même témoin... et acteur de la mise en œuvre du RMI à la FCSF dès 1988... je livre cet exposé sous réserve du débat critique : aux regards différents d'autres témoins des faits, à la relecture des historiens.

2 - Le temps d'une intro ne permet pas de détailler l'ensemble des éléments sociaux économiques et politiques décrivant les contextes et leurs évolutions des années 70-80 précédant l'arrivée du dispositif RMI de 1988 ; il est cependant indispensable de proposer quelques *indicateurs-clés pour baliser l'histoire de la démarche* des acteurs sociaux et des procédures de l'action publique. Un bref exposé permettra d'en donner les lignes essentielles.

N.B. : Dans l'Histoire des centres sociaux de Robert Durand (1996), 3<sup>e</sup> édition, 2013, la période des années 1980-90 sont désignées au chap. 5 comme « Le temps des turbulences (1984...) ».

3 - On présentera donc ce **contexte sous deux volets** :

- les **marqueurs des politiques sociales** (européennes, nationales, territoriales, locales...) supposées répondre aux évolutions constatées des demandes sociales...,
- et **les analyses et initiatives des centres sociaux**, se voulant construire les projets-réponses pour - avec, par ? - les habitants, les bénévoles et les professionnels.

Et ce, d'autant plus, qu'il s'agit toujours dans les travaux que conduit MVCS, comme en arrière-plan, *de déterminer ce qui appartient, voire l'emporte, des deux versants de l'histoire : de la demande sociale émergeant à partir de la société civile et l'associatif s'organisant... et/ou de la commande des politiques publiques appelant (injonctions, contrats, subventions, puis appels à projets) l'associatif comme exécutant de l'action.* Pas d'autojustification a priori : attention au « *il y a longtemps qu'on le fait...* » des acteurs militants, comme au « *on ne finance que le nouveau - sous-entendu : 'la nouveauté, l'innovation... c'est nous !' ... des commanditaires décideurs et financeurs !*

<sup>1</sup> De la « mémoire » à « l'histoire »...

⇒ Valeur et reconnaissance des apports des témoins - à partir de son engagement, de ses valeurs : *part légitime de subjectivité - idem pour les structures instituées (Centres sociaux, fédérations...) qui forment et transmettent cette mémoire*

⇒ Mais « *mémoire n'est pas histoire* » : travail du métier de l'historien : collecte, comparaison, critique des sources, propositions d'hypothèses, mise en débat dans la communauté scientifique...

⇒ *Donner à chacune sa place légitime et gérer leurs nécessaires tensions*

Voir : *Les Centres sociaux 1880-1980. Une résolution locale de la question sociale ?* Dessertine, Durand, Eloy, Gardet, Marec, Tétard, Presses universitaires (Lille), 2004 : RD p. 239 et sq

## I - Les contextes - des années 70 à la loi RMI et à l'engagement de la FCSF

### .1. A - socio-économico-politique :

... *crise chocs pétroliers 1973-75... conscience de la crise peu structurelle - fin du cycle « vertueux » des « 30 glorieuses » - redistribution des plus-values de la croissance*)

... **réforme de l'aide au logement loi du 3 janvier 1977 de l'aide à la pierre à l'aide à la personne** (après la phase « Grands ensembles », vers l'individualisation du logement : les rapports indiquent « *qu'il faut passer d'une logique d'aide à la construction à un système assis sur des aides personnelles « modulées de façon fine et continue en fonction du revenu... »* » L'APL est la véritable clé de voûte du nouveau système, avec ce qui déclenche l'ouverture du droit à la recevoir : le conventionnement. Première politique du cadre de vie (Giscard, d'Ornano, Barre ) - Habitat et vie sociale ; ...

- **circulaire Raymond Barre de 1979 « n° 44 - ETS - Education travail santé »** (embryon de la future mission Schwartz ?) : conscience de la montée du chômage (cf. chiffres : notamment entrée jeunes Vie active...<sup>2</sup>)

- **avec la gauche 1981** - politique de décentralisation, dont celle de l'action sociale - de HVS au DSQ - voir les suites des Commissions Dubedout (Ville), Bonnemaïson (Délinquance)

- **Dès 1984 - les grands rapports sur la « nouvelle pauvreté »** ( *précarisation* de la société ; pauvreté absolue vs pauvreté relative ... 1987 : Rapport Joseph Wresinski (ATD) au CES "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" présenté au Conseil économique et social français les 10 et 11 février 1987,

- *montée des pratiques d'insertion sociale et professionnelle - Rapport Schwartz et Mission locales... puis, à partir des pratiques d'Emmaüs, premières AI (associations Intermédiaires - plan 1985, dans la loi en 1987), puis EI (entreprises intermédiaires), et plus généralement IAE (Insertion par l'activité économique) début 1990 ... et ACI ateliers et chantiers d'insertion (1998 : Loi Aubry : 29 juillet 1998 : La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions...)*

*Régies de quartier* : des militants de tradition ouvrière et chrétienne, accompagnés par des sociologues, des architectes et des urbanistes créent en 1974, à Roubaix (quartier de l'Alma gare ) l'Atelier populaire d'urbanisme « qui joue le rôle d'un véritable espace public, à la fois de mobilisation, de revendication et de contestation, mais aussi d'échanges sur des formes alternatives d'aménagement permettant le maintien sur place

---

<sup>2</sup> En attestent par exemple une première phase de traitement social chômage : ex. la remarquée circulaire « 44 » du 10 septembre 1979 (ETS : Education Travail Santé, préconisant une approche transversale et interdisciplinaire de la réinsertion et inaugurant une politique plus systémique) ... Puis les Emplois d'initiative locale (EIL), les TUC (1984), puis les CES et. C'est le moment de la prise de conscience d'une pauvreté structurelle (les média lancent en 1984 une campagne sur la «Nouvelle pauvreté», des rapports d'experts tels que Gontcharoff, Maclouf, Oheix, décryptent la profondeur du problème et ses nouvelles caractéristiques jusqu'à celui de Joseph Wresinski : Rapport "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" présenté au Conseil économique et social français les 10 et 11 février 1987 qui renouvelle la lecture de la pauvreté et sert de prélude à la Loi RMI (1er décembre 1988)

des habitants et le relogement de ceux qui le désirent ». 1980 : la première Régie - débats et expériences de travail social et entrepreneuriat social - cf. Caf de Dijon : nouveaux enjeux, résistances, dérives..

**1. B - vie associative en développement (hégémonie ou conquête sociologique « gauche » avec la place prise par des chrétiens sociaux...** - les années 70 sont marquées par des changements forts. La France connaît un vrai « baby boom associatif ». Comme l'explique alors Alain Touraine, « la société civile cherche à se produire elle-même. » Voir ici les Actes des deux précédents Séminaire de *Mémoires Vives* : Séminaires du 25 mars et du 14 octobre 2011, « *Militances résidentielles et centres sociaux : quelles convergences, quels évitements ? Années 1950-1960* ».

**Voir** - Circulaire n°2010 du 27 janvier 1975 du Premier ministre *relative aux rapports entre les collectivités territoriales et les associations assurant des tâches d'intérêt général.*

(cf. Robert Brichet sur les relations associations - Pouvoirs publics. " *L'Etat et les collectivités publiques n'ont pas le monopole du bien public. Dans bien des cas, c'est d'abord l'initiative privée qui a permis de répondre à des besoins. D'autre part, l'Etat et les collectivités locales, de même que les établissements publics qui en relèvent, ont été amenés à confier des tâches d'intérêt général à des associations régies par la loi de 1901. Ces dernières participent ainsi, aux cotés de la puissance publique, à l'action sociale culturelle, éducative, sportive ou en faveur des loisirs ...* » )

**. Rapports du CE :** (Henry Théry : « *La place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action sanitaire et sociale* » [séance du 25 juin 1986] / Conseil économique et social ; rapport présenté par Henri Théry / Direction des Journaux Officiels - 1986)

**1 - C : le contexte des centres sociaux et de leurs Fédérations...** (dans une forte diversité d'origines, histoires, vocations et spécificités locales : ruraux, urbains, grands ensembles, banlieues ... ou encore : plus sociaux éducatifs et de loisirs, encore médicaux sociaux, ou très sociaux solidaires... ) :

« ... après les années 1970-1984 - marquées par la dominante l'animation socioculturelle (on entendra parfois parler de la « dérive » socioculturelle des Centres sociaux !) - puis les années 1985-2000 - marquées par l'insertion/intégration sociale développée avec les nombreux dispositifs de traitement social du chômage (Plans Jeunes, RMI, insertion par l'activité économique, lois de lutte contre les exclusions... - émerge un nouvel équilibre entre les trois dynamiques constantes de l'intervention des centres sociaux qui définissent leurs champs : éducation populaire, développement social local, économie sociale et solidaire... »

**- Rappel - principales nouveautés pour les Centres Sociaux :**

**. 1984** - Nouvelle circulaire Cnaf introduisant le contrat de projet Centre social ... suite aux négociations avec la FCSF pour adapter la philosophie de l'animation globale aux nouvelles logiques et incertitudes de la décentralisation d l'action sociale (Décentralisation I - 1983)

**.1985** - Création du Fonds mutualisé de développement par la FCSF - montée en charge d'un plan de création de FD soutenant l'extension des CS adhérents...)

De nombreux centres sociaux sont donc déjà largement ouverts aux luttes contre la pauvreté par des activités telles banques alimentaires, vestiaires (en lien souvent avec telle ou telle association caritative ou de solidarité - d'origine confessionnelle ou plus laïque...-), certains se sont avancés dans des pratiques d'insertion par l'activité économique, des pratiques de formation et de préprofessionnalisation à travers les nombreuses actions de solidarité mises en place au fil des années avec les chômeurs et leurs familles. Cette conscience de la précarisation et des pratiques est attestée, au niveau général, dans le thème du Congrès des centres sociaux de Bordeaux, 1984,

Exposé introductif, par Henry Colombani, au séminaire MVCS du 11 décembre 2016 - *Les années 1980-1990 - Le RMI et l'insertion*- Version de travail du 13/12/2016.

« Des solidarités pour un développement local <sup>3</sup> ».

## II - De l'engagement dans le RMI au « I » de l'insertion ...

### II - 1 - Les systèmes d'acteurs...

N'oublions pas les rappels des fondamentaux de CS, exprimés dans les débats d'avant le RMI (1/12/1988) : ils ne doivent pas se spécialiser, rester à la disposition de l'action sociale familiale - notamment par l'accent mis sur la petite enfance, l'action avec les mères... (le « repli » sur la petite enfance est un argument attesté ici ou là de résistance de certaines Caf...)

Un exemple des points plus tendus des enjeux : la position de la CNAF au début du RMI, manifestant des résistances à l'engagement de la Fédération et sa mission ciblée : il faudrait ici distinguer dans ces résistances les positions de la Caisse centrale des CAF locales et pour la Cnaf elle-même, ce qui appartient aux choix politiques de ses instituants : les différentes positions en débats au CA entre le CNPF de l'époque, la CGT, FO, la CFDT, la CFTC, etc., de ce qui découle du « principe » de la neutralité de la branche famille vis-à-vis des politiques publiques spécialisées (principe dont les Centres sociaux ont évidemment bénéficié puis qu'il fonde leur choix du concept d'animation globale et légitime la fonction de coordination qui engage le contrat de projet) ; et, enfin, ce qui appartient aux stratégies des institutions. On verra d'ailleurs la même résistance s'opérer lors de l'engagement de la FCSF, dès 1989-90 dans le programme « *Service de proximité* » conventionné avec le « *Programme Développement et Solidarité* » de la Caisse des Dépôts et Consignations : pour la petite histoire, la Caisse des Dépôts avait d'abord interpellé la CNAF pour engager un vaste programme (à l'initiative de la direction de Robert Lion, proche du Premier ministre Michel Rocard) intitulé à l'origine : « *transformer les CS en services de proximité* ». La radicalité de cette injonction a fait réagir la direction de l'action sociale de la CNAF qui gérait l'agrément, les contrats de projet et les prestations de service animation globale et coordination des Centres. Cela permis à la FCSF de revenir vers la Caisse des Dépôts en lui proposant une médiation ... qui a conduit (Henri Théry était intervenu en appui) à un programme plus pragmatique et moins hégémonique : monter une centaine de ces services, à partir de 3 ou 4 régions avec des Centres et des fédérations volontaires ; un financement - qu'on peut juger généreux à partir de la pénurie des temps présents - fut essentiellement affecté à l'appui et à la méthodologie de montage de projets... Ce qui à l'époque était exceptionnel et, répondant à la philosophie du slogan inscrit sur les Cahiers de Services types : « *apprendre à entreprendre* », pouvait aider, à certaines conditions, aider les acteurs engagés à mieux se qualifier en méthodologie de projet, dans l'esprit du projet « centre social ».

Dans cette entrée « contexte des CSX » on ne doit pas oublier - au niveau national comme au niveau territorial, la place et le rôle - en facilitation ou en frein - des personnalités, des réseaux relationnels en jeu dans les reconnaissances ou non reconnaissances des acteurs.

<sup>3</sup> Une formule illustre bien la perspective : « *Pour inscrire les nouvelles solidarités dans le développement local, les centres sociaux sont prêts à participer à des micro-réalisations à caractère économique...* » Rappelons que c'était déjà en pratique, dans les années 30, dans certains centres sociaux ruraux... cf. *Ouvertures Hors série, Histoire des centres sociaux*, n° 6-7, 1992, Le centre social rural, p. 19sq.

[Se rappeler l'évolution des taux de chômage : 1974 : 3,8% (jeunes 15-24 ans : 6%) - 1981 : 7% (jeunes : 17%) - 1987 : 11% (jeunes : 22%) ... et, de 1994 à 1998 : 12% (jeunes : 26%) ]

Voir pour plus de détails sur la période la Fiche « Congrès de Bordeaux. Des solidarités pour un développement local » sur : <http://memoiresvives.centres-sociaux.fr/congres-bordeaux-1984>

Il est évident que la politique du RMI, de ichel Rocard à Jean-Michel Belorgey, jusqu'aux ministres des Affaires sociales : Claude Evin, et au Directeur de l'Action sociale Michel Thierry.

Je me souviens<sup>4</sup> de négociations préparatoires à la convention DAS / FCSF pour la mission RMI (Cnaf, Etat, CdC, etc.) mobilisant des acteurs des Centres comme témoins de leurs pratiques, le tout lancé par un colloque au Ministère des Affaires sociales, ayant mobilisé plus de 300 acteurs des CS.

## II - 2 - L'engagement des centres sociaux

Lorsque la FCSF a proposé à l'AG d'octobre 1988, à Strasbourg, le texte d'engagement du réseau dans le RMI, qui a été adopté, l'accent était mis sur leur vocation à cibler dans leur mission traditionnelle le « I » du RMI... Le texte est assez explicite :

. Concernant le « RM », la prudence était recommandée :

*Les Centres Sociaux doivent contribuer :*

- . à l'information sur le RMI auprès des bénéficiaires potentiels,
- . au repérage des bénéficiaires.

*Par contre leur participation à l'attribution du revenu doit être appréciée en fonction des situations locales.*

. Concernant le « I » :

*Les Centres Sociaux souhaitent qu'un partenariat local des intervenants de terrain soit mis en place au niveau canton/grand quartier. Les niveaux arrondissement/département ne suffisent pas pour :*

- activer les solidarités locales
- mobiliser un partenariat qui existe déjà
- s'articuler à la micro-économie
- assurer des suivis individuels au plus près.

Ici il faut rappeler les débats - aux divers échelons du réseau, local, fédéral, national concernant les divers niveaux d'engagement dans la gestion des dispositifs - au-delà des actions concrètes sur les divers volets de l'insertion - : participation aux commissions locales d'insertion, au Comité Départemental, voire à l'instruction administrative des dossiers (cette dernière étant très massivement jugé hors compétence et laissée aux travailleurs sociaux institutionnels partageant souvent les locaux des centres qui accompagnaient la démarche d'insertion... ) Par contre l'enjeu des CLI et des CDI fut souvent appréhendé de manière argumentée et ... contradictoire : entre la non participation - au nom d'une conception de la militance comme critique sociale - et la présence sous conditions - au nom de l'engagement citoyen participatif. Présence par exemple des acteurs des centres sociaux de préférence dans les « Cellules d'appui », ou encore au niveau des Comités départementaux d'insertion lieux d'information et d'influence, mais non décisionnels. La ligne de partage se situait dans le refus de prendre part aux décisions attribuant l'allocation proprement dite : les centres se concevant comme des dispositifs sociaux du côté des habitants, ils ne devaient pas s'instituer en juges administratifs. Quant à l'expression des citoyens bénéficiaires du RMI eux-mêmes, on

<sup>4</sup> Ce souvenir offre l'occasion de préciser que l'auteur de cette introduction avait été recruté fin 1988 par la FCSF pour être chargé de mission de l'engagement des centres sociaux dans le RMI. Exposé introductif, par Henry Colombani, au séminaire MVCS du 11 décembre 2016 - *Les années 1980-1990 - Le RMI et l'insertion*- Version de travail du 13/12/2016.

entendra la position originale menée par la Fédération de Charente Maritime que Michel Dabout présentera tout à l'heure...

(Pour une typologie des pratiques : voir la grille de questionnement : *Quelques points pour questionnement des témoignages*)

- *Les Outils mis en œuvre à la FCSF et avec le réseau* - Mission RMI, Groupe relais RMI des FD, Lettre RMI, 2 guides pratiques : Voir Guide RMI 2 - 1990 : « Insertion premier souci » (Lettre RMI N° 1) - « Sou le contrat l'insertion » (Lettre N° 2) - « Une approche du contrat individualisé » (Lettre N° 3) etc. Un colloque au Ministère des AS fin 1989 avec ses Actes. L'objectif consistant notamment à faire s'exprimer et débattre la diversité des lieux, points de vue et pratiques à l'œuvre dans le réseau fédéral.

Mais on laissera aux témoins directs s'exprimant aujourd'hui le soin de rappeler ces débats et les choix inhérents.

## Annexes

**1 - Le Programme SDP - Services de proximité à partir de Centres sociaux - Plan Développement et Solidarité de la Caisse des Dépôts et Consignations - 1990-1993 - 1995...)** destiné à associer, assembler, les champs « insertion sociale »/ développement social avec développement local, culturel, économique.

voir : 1 - 2 n° **Ouvertures bilan 1993 et 1995** : Centres sociaux et services de proximité" : n° 02-1993;n° 2/3-1995 (Noter article sur *différence entre Insertion et SDP*)

**2 - Bilan CDC - Evaluation par le CSTB.**

**3 - Outils de montage : les « Cahiers de services types ».**

*Services de proximité* : désignent les dispositifs destinés à répondre à des demandes de services, par une proposition d'offre élaborée au plus près des porteurs de la demande et, autant que possible, en les associant à la définition du projet. La démarche vise à mettre en relation tous les acteurs concernés de l'environnement - habitants demandeurs et futurs usagers, partenaires publics et institutionnels, etc. Il s'agit de prendre une position dynamique de diagnostic, de définition et de négociation pour monter, financer et mettre en œuvre le projet. Les théoriciens de ce processus préconisent une démarche de mixité des ressources économiques et financières, visant à une « hybridation » qui permet de combiner des apports monétaires et non monétaires, marchands et non marchands, associant ressources publiques, privées, bénévoles. Certains, en recherche d'un nouveau modèle (paradigme ?) par lequel l'économie n'agira plus contre la société, y voient les prémisses d'une démarche - qu'ils nomment *économie solidaire* - susceptible de renouveler l'approche sociale et économique en période de crise des modèles traditionnels. D'autres, de manière plus pragmatique, s'inspirent de ce processus pour approfondir (voire renouveler) le travail du développement social local dans sa dimension économique. En tout état de cause, il est important de distinguer les processus et référentiels de cette démarche de l'insertion, voire de l'insertion par l'activité économique (IAE), non pour critiquer ces dernières, mais pour permettre et singulariser une originalité particulière : travailler à partir de la demande sociale plutôt que l'offre publique ou des mesures à mettre en œuvre, placer les habitants au cœur de la démarche.

(Rédigé par Henry Colombani, d'après les articles définissant la démarche, dans **Ouvertures**, « *Centres sociaux et services de proximité* » 1, n° 2 - 1993, et 2, n° 2/3 - 1995 ; Voir **Ouvertures 2-2002**, *Economie sociale et solidaire*. Biblio thématique sur Services de proximité.

\*\*\*\*\*

Exposé introductif, par Henry Colombani, au séminaire MVCS du 11 décembre 2016 - *Les années 1980-1990 - Le RMI et l'insertion*- Version de travail du 13/12/2016.