



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 5 février 2021

Secrétariat général

Document rédigé par : Jean-Claude Barbier (université Paris 1)

PROJET DE FEUILLE DE ROUTE

À la suite de la réunion du 1^{er} février¹ organisée par le secrétariat général avec les rapporteurs du groupe, en tant que son président, j'ai été chargé d'esquisser un projet de programme de travail pour l'année 2021.

1. Esprit de l'avis : la vision du CNLE

Le but du groupe est de rendre un projet d'avis, à valider en session plénière du CNLE, pour la fin 2021 (entre septembre et décembre)

Cet avis devra être court et s'organiser autour d'un nombre limité d'items.

Il devra refléter les particularités de la réflexion menée dans le cadre du CNLE : une réflexion qui met au premier plan la participation des personnes du 5^e collège, et qui engage à la fois l'ensemble du CNLE et de ses collèges.

L'insertion est une activité organisée depuis le début des années 1970, d'abord dans le cas de l'insertion des personnes handicapées, puis progressivement étendue à celle des jeunes, puis à l'ensemble des personnes dans la recherche d'une intégration complète dans la société. L'insertion concerne donc les personnes pauvres, les personnes en situation de précarité, mais bien au-delà, l'ensemble des chômeurs et des personnes en formation, au premier rang les jeunes, tout particulièrement dans les temps exceptionnels de la pandémie. L'esprit de l'insertion est donc à vocation universelle, comme l'ont montré les travaux du regretté Robert Castel.

Le CNLE, conformément à sa mission de conseil du gouvernement, doit se positionner sur un angle d'approche. Il est proposé de se centrer sur l'analyse concrète de cas d'insertion (professionnelle et sociale) qui mettent en évidence le fonctionnement de ce qu'on appelle « accompagnement ».

Face à l'analyse de ces cas d'insertion, il s'agira de les décortiquer, mais aussi de porter dessus un jugement. Ce jugement établi de façon participative avec les personnes du 5^e collège, engagera l'ensemble du CNLE.

¹ Membres du groupe et rapporteurs : Sylvie Hébert (5^e collège) ; Florence Lamarque (Samu social) ; PB Cordier Simoneau, CFTC ; autre membres J C Barbier (Université Paris 1) ; Brigitte Zago-Koch et Juliette Ramstein.



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 5 février 2021

2. Les connaissances concernant l'insertion, son histoire (depuis les années 1970) sont très riches.

Il n'est pas question pour le groupe de travail d'espérer maîtriser l'ensemble de ces données². D'innombrables travaux ont été réalisés par les administrations, les chercheurs, et des milliers de consultants, notamment au plan local.

Dans la première séance le 25 février, on se posera la question suivante : comment le groupe peut-il se construire une appréciation raisonnable de ce qu'on peut penser du fonctionnement des politiques de l'insertion, d'une part, et, de l'autre, de la place de l'accompagnement dans ces politiques.

Nous pouvons compter sur l'appui du comité scientifique, dont plusieurs membres du groupe de travail sont aussi membres. Le comité scientifique dispose de capacités d'accès à ces travaux et, peut-être, d'une synthèse simplifiée, notamment en raison de l'existence des travaux de la DREES et de la DARES.

On interrogera aussi l'éventualité de disposer, via le secrétariat général, d'un financement pour une étude légère de synthèse. Son cahier des charges est en cours de finalisation en liaison avec M Lelièvre, du comité scientifique du CNLE

Il s'agira d'établir une liste des principales critiques et point forts des politiques d'insertion depuis leur invention (avec le RMI, en 1988) et des principales réorientations qui ont été mises en œuvre, jusqu'au projet – en grande partie en chantier aujourd'hui – de la création d'un « service public de l'insertion³ », dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté

Pour ce qui concerne l'accompagnement, on propose de le mettre en débat lors des deux premières séances, en février- mars, avec un premier débat, à la séance de février.

3. Programmation indicative des séances de travail

² Pour une approche introductive, voir annexe 1, note de J.C. Barbier et J.-L. Outin.

³ Ce projet a fait l'objet de consultations en 2019-2020, auprès d'un grand nombre de personnes appartenant aux groupes pilotés par l'ancienne délégation dirigée par Olivier Noblecourt. Le groupe de travail devra prendre connaissance des comptes rendus de ces consultations.

Le groupe des rapporteurs a estimé qu'une fréquence mensuelle était souhaitable. Certaines de rapporteuses ont fait part de leur projet de travailler sur des points particuliers entre les séances (et d'en rapporter auprès du groupe)⁴ Les thèmes sont choisis car ils permettent d'aborder un aspect significatif. Compte tenu de l'immense variété des pratiques, et de l'immense accumulation des travaux, - auxquels les chercheurs du groupe de travail ont amplement participé, il est considéré comme irréalisable de lancer des travaux spécifiques de terrain, sauf ceux que les rapporteuses et ou les membres du groupe sont en mesure d'organiser par eux-mêmes.

| Dates | Thèmes de travail |
|---|---|
| <u>Séance de démarrage</u> 25 février 9H30-12h30 | Organisation du travail/approbation du programme Discussion collective sur l'accompagnement (multidimensionnel et coordination des acteurs (introduction JC Barbier et JL Outin) |
| <u>Séance 2 :</u> mardi 23 mars 9H30-12h30 | L'avancement des réformes en cours -la garantie d'activité et l'accompagnement global (Laurence Salter de Pôle emploi) commentaires de Bernard Guedic (Mouvement national des chômeurs et des précaires) : réalités de terrain-le service public de l'insertion (Jérémy Feller et Emilie Suzineau (DGCS)) Commentaires de A. Créteau et S. Hébert 5è collègue -la réforme de l'insertion par l'économique et les perspectives Mme Demontès et DGEFP (à confirmer) Commentaire de JC Barbier d'ensemble sur les apports de la réforme du double point de vue de l'écoute des personnes et de l'efficacité de l'insertion professionnelle et sociale |
| <u>Séance 3 :</u> jeudi 15 avril 9H30-12h30 | Les « nouveaux publics » liés à la pandémie : Intervention de Florence Lamarque , présidente de la fédération national des Samus sociaux, sur le type d'accompagnement pour favoriser l'insertion ceux qui sont le plus loin en partant de l'enquête nationale sur les maraudeurs, suivie d'un entretien avec Patrick Bousillon , pair-aidant et personne accompagnée. |

⁴ C'est le cas de Florence Lamarque (SAMU social de Bordeaux)

| | |
|--|---|
| | <p>Commentaires de Angélique Creteau, Sylvie Hébert et Servio Marin du 5^{ème} collège</p> <p>Intervention et discussion sur l'insertion et l'accompagnement des sortants de prison par Jean-Louis M'Pelingo.</p> |
| <p>Séance 4 : jeudi 20 mai 9H30-12h30</p> | <p>Les dispositifs de retour à l'emploi</p> <p>Le modèle TZCLD principaux aspects du modèle, sont –ils applicables en général ? (Mme Demontès, conseil d'administration du projet et une personne salariée du projet de la région parisienne et une personne participante au programme à confirmer)</p> <p>Commentaire de Anne Frétel, université Lille et comité d'évaluation de la stratégie contre la pauvreté (à confirmer)</p> <p>Chantiers d'insertion (Restos du cœur) Yves Mérillon</p> <p>Chantier d'insertion (autre intervenant à confirmer par Mme Démontes)</p> <p>Articulation avec l'indemnisation du chômage (commentaire de Chantal Richard à confirmer)</p> <p><u>Intervention de Servio Marin du 5^{ème} collège</u></p> |
| <p>Séance 5 : mardi 22 juin 9H30-12h30</p> | <p>Un revenu garanti sans contreparties</p> <p>Présentation Aequitaz-Secours catholique</p> <p>La question des sanctions est-elle pertinente ?</p> <p>Julie Couronné de l'IRES sur l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi.</p> <p>Extension de l'allocation aux jeunes et garantie jeunes</p> <p>Articulation avec l'indemnisation du chômage</p> |
| <p>Séance 6 : mardi 21 septembre 9H30-12h30</p> | <p>L'accompagnement des personnes migrantes, réfugiées, demandeurs d'asile (Pascal Brice à confirmer)</p> <p>Spécificités de l'accompagnement et conditions universelles</p> |
| <p>Séance 7 : mardi 19 octobre 9H30-12h30</p> | <p>Travail sur l'avis</p> |

Mis en forme : Couleur de police : Automatique,
Exposant



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 5 février 2021

| | |
|--|-----------------------|
| Restitution : Plénière du 10 décembre 9H30-12h30 | Restitution de l'avis |
|--|-----------------------|

Annexe 1

Insertion et accompagnement (J.C. Barbier et J.L. Outin)

Proposition de travail pour le groupe du CNLE, 15.12.2020

1. Une perspective historique

La question de l'efficacité et de la légitimité des politiques de l'insertion est posée depuis la création du RMI en 1988

Les auteurs de cette loi avaient fortement insisté sur le fait que le RMI ne servait pas à se débarrasser des pauvres au prix d'une somme d'argent chiche, mais que l'insertion devait manifester la solidarité à travers de nouveaux services, de nouvelles aides pour faire des allocataires des citoyens à part entière.

Les résultats n'ont pas été à la hauteur des premières attentes, telles que présentées par le principal auteur de la loi, Jean-Michel Berlorgey. Les différentes équipes politiques qui se sont succédé (Raffarin, Sarkozy, Hirsch) ont instruit une critique forte du RMI et ont abouti à son remplacement par le RSA.

De nombreuses caractéristiques de la mise en œuvre ont été apportées, et il convient aujourd'hui de les éclairer à partir d'exemples que le groupe de travail se propose d'analyser pour en tirer son futur avis

Il est certain que toutes les caractéristiques ne sont pas au meilleur niveau d'efficacité : malgré les recommandations du CNLE, la question de l'accompagnement (c'est-à-dire les services qui aident les bénéficiaires et allocataires à trouver une insertion, sociale et ou professionnelle satisfaisante, services négociés avec les personnes) n'a pas été partout optimisée. Les crédits d'insertion dans les départements se sont très fortement réduits ; certaines innovations comme « l'accompagnement global » n'ont pas encore été généralisées malgré la preuve souvent faite de leur utilité.



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 5 février 2021

En outre, le moment où le groupe se réunit est particulièrement défavorable sur le plan de la création d'emploi, de la disponibilité des stages de formation, et l'alternance, etc... et, spécialement pour les jeunes. De ce point de vue, les conditions se sont nettement détériorées avec la pandémie depuis la stratégie initiale du gouvernement en septembre 2018, de lutte contre la pauvreté et la précarité.

Les innovations adoptées avec le RSA en 2008 sont marquées par certains points, qui n'ont plus aujourd'hui en 2021, la même pertinence :

- Nouveau compromis politique sur la base d'un principe général « travailler plus pour gagner plus » ;
- Élargissement de la prestation RSA aux « travailleurs pauvres » avec un mécanisme d'intéressement permanent.
- Pour les personnes « adultes » en situation de pauvreté et en âge de travailler, mise en avant de deux principes d'intervention principaux : réaffirmation des droits et devoirs de l'allocataire et de la collectivité ; insertion professionnelle et insertion sociale sont distinguées. L'insertion professionnelle devient l'objectif prioritaire, l'insertion sociale n'étant plus qu'un préalable temporaire. D'où deux types de contractualisation : CER pour accompagnement dans le champ social (sous la responsabilité du CG avec délégation possible) et PPAE pour accompagnement dans le champ emploi (en général, régime de droit commun Pôle Emploi). Cette dualité pose la question de l'orientation préalable (et de la gestion des réorientations éventuelles) : critères utilisés, délais, adhésion des allocataires, prise en charge spécifique (offre de service renforcée) dans un cadre général commun. Face aux difficultés rencontrées, certaines collectivités ont mis (remettent) en place un parcours mixte (socio-professionnel).
- Enfin, on a assisté à une certaine « Perte de légitimité » rapide du RSA activité (Taux de non recours important (comité d'évaluation l'estime à 60% environ, chiffre qui sert de référence par la suite). Pb d'informations sur les droits mais aussi pb statutaires (« salariés pauvres » assimilés à « pauvres ») ; Gestion complexe du fait de l'articulation délicate entre les critères de ressources utilisés (pour le RSA, mais aussi pour les aides au logement) et l'instabilité des emplois repris ; Remplacement par prime d'activité qui fusionne le RSA activité et la prime pour l'emploi au 1er janvier 2016 et en élargit la cible par le relèvement du seuil de ressources.

2. L'insertion sociale et professionnelle en 2021 :

Plusieurs traits ressortent des nombreuses évaluations qui ont été faites depuis les débuts du RMI et sont ressorties particulièrement dans les 10 dernières années. On peut citer, notamment



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 5 février 2021

21. la Pluralité des logiques d'intervention RMI/RSA

Hétérogénéité de la population allocataire plus marquée que celle des autres minima sociaux principaux (ASS, AAH, Aspa) du fait du caractère plus « universel » de la prestation (principalement un critère de ressources sous conditions âge et de présence sur le territoire) Pluralité des logiques de fonctionnement : « minimum de subsistance » ; allocation de chômage alternative ; complément salarial. Cette dernière, en germe dans le RMI (avec la mesure d'intéressement et le caractère différentiel de l'allocation), a été institutionnalisée dans le RSA par la mise en place du RSA activité. Depuis l'instauration de la prime d'activité, cette logique est étendue bien au-delà du dispositif RSA. L'insertion dans des emplois faiblement rémunérés ouvre droit à une « allocation publique » dénommée prime d'activité.

22. Les difficultés de l'accompagnement

Double filiation de la notion d'accompagnement

- i. Champ de l'action sociale : au cours des années 70, évolution des pratiques des travailleurs sociaux qui veulent faire évoluer les modalités de suivi des « clients » de l'aide sociale vers des formes moins tutélaires.
- ii. Champ de l'emploi : mise en place du FNE au début des années 60, puis, fin des années 70, de cellules de reclassement pour « accompagner » les salariés licenciés des grandes entreprises (sidérurgie, mines, chantiers naval, etc.) ; début des années 80, mise en place des Missions locales pour « accompagner » les jeunes dans la période intermédiaire formation-emploi
- iii. Activation des politiques d'emploi et des politiques sociales implique de nouveaux référents pour l'action publique : individualisation et approche globale, responsabilisation des bénéficiaires et des intervenants, etc. Diversification de l'offre de services du SPE selon le degré d'autonomie estimée des personnes.

Les données de l'accompagnement allocataires RSA

Données DREES : Fin 2017, 99% des adultes bénéficiaires du RSA socle sont soumis aux droits et devoirs . 83% des personnes sont orientées, 62% des personnes orientées sont suivies dans le cadre d'un parcours prof ou socio-prof (adultes d'âge intermédiaire), 38% en parcours social (les plus jeunes/ les plus âgés) .



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 5 février 2021

Priorité à l'accompagnement professionnel et incitations monétaires ont un sens limité pour les personnes relevant d'une logique de « minimum de subsistance » dans un contexte de fort déséquilibre sur le marché du travail et/ou de « nouvelles compétences » recherchées par les entreprises du fait des nouveaux modèles d'organisations productives (entreprises en réseaux, flux tendus, gestion de l'info en amont/en aval)

La Priorité à l'accompagnement professionnel bute sur la question de la qualité de l'emploi pour ceux qui retrouvent des emplois très précaires (forte importance relative dans les flux d'embauche). Risque d'extension de la catégorie de travailleur pauvre (le taux de pauvreté en emploi est globalement limité (7%), mais il est beaucoup plus élevé pour les travailleurs précaires (27%). Effet de découragement pour s'inscrire à nouveau dans un parcours accompagné d'insertion après un accès à l'emploi peu durable.

La Priorité à l'accompagnement professionnel bute aussi sur les formes d'accompagnement à développer pour une partie des allocataires RSA-DE : accompagnement simultanément social et professionnel plus qu'accompagnement organisé de manière séquentielle (social puis professionnel). Accompagnement social pensé comme préalable à l'insertion dans l'emploi n'est que partiellement pertinent. Accompagnement social dans l'emploi peut s'avérer utile comme les formes développées dans le cadre de l'IAE.

L'accompagnement professionnel doit revêtir des modalités multiples pour prendre en compte l'hétérogénéité de la population (formation pré/qualifiante, emplois aidés, emplois ordinaires)

L'accompagnement professionnel fait intervenir des dimensions multiples qui interrogent les politiques publiques (« devoirs de la collectivité » comme le symétrique des « devoirs des individus » dans l'approche Droits et Devoirs) : conciliation vie familiale/vie professionnelle (accueil jeunes enfants-rythmes scolaires et horaires de travail), éloignement géographique bassin de vie/bassin d'emploi et services publics de transport.